

PROCESSO Nº 01734/2022-1

ESPÉCIE PROCESSUAL: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

ENTE: ESTADO DO CEARÁ

EXERCÍCIO: 2021

INTERESSADO: CAMILO SOBREIRA DE SANTANA

RELATORA: CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR

DECLARAÇÃO DE VOTO

Tratam os presentes autos sobre a prestação de contas de governo do estado do Ceará, referente ao exercício financeiro de 2021, de responsabilidade do então Governador, Camilo Sobreira de Santana, para emissão de Parecer Prévio, nos termos do art. 76, inciso I, da Constituição Estadual.

O Processo nº 01734/2022-1 foi distribuído, em sessão extraordinária do Pleno do TCE/CE datada de 25/01/2022, à relatoria da Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor.

A Diretoria de Contas de Governo da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, no Relatório Complementar nº 149/2022, emitido em 16/08/2022, opinou no sentido de que fosse sugerida à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará a **aprovação com ressalvas das presentes contas de governo, com 48 (quarenta e oito) recomendações e 01 (uma) determinação.**

O Ministério Público de Contas do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, no Parecer nº 1754/2022, emitido em 31/08/2022, opinou no sentido de que fosse emitido **Parecer Prévio pela desaprovação das contas de governo do Estado do Ceará do exercício de 2021, 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, **em razão da abertura de créditos adicionais sem prévia autorização legal, ultrapassando o limite fixado na Lei Orçamentária Anual**, em descumprimento à determinação contida nos artigos 1º, inciso V e 4º, inciso VI, ambos do Decreto-Lei nº 201/67, além de representar transgressão ao art. 167, inciso V, CF/88; além do mais, corroborando as recomendações sugeridas pela Diretoria de Contas de Governo do TCE-CE, sugeriu a **inclusão de mais 19 (dezenove) recomendações e 01 (uma) ressalva.****

Digno de nota o primoroso e minudenciado trabalho da Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor. **A relatora das presentes contas votou por desaprovar as Contas de Governo do Estado**

do Ceará, exercício financeiro de 2021, de responsabilidade do Sr. Camilo Sobreira de Santana, nos termos do art. 42 da Lei Estadual nº 12.509/1995, c/c o art. 30, inciso III, alínea “a”, e §3º do RITCE, **com as 49 (quarenta e nove) recomendações da Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE e 15 (quinze) do Ministério Público de Contas/TCE-CE, além de 5 (cinco) recomendações de sua autoria.**

A par disso, ressalto alguns **pontos de grande relevância: a abertura de créditos adicionais** (em especial, a análise do percentual de alteração do orçamento); **e as renúncias de receita** (nomeadamente o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e a governança das renúncias fiscais).

1 OS CRÉDITOS ADICIONAIS SUPLEMENTARES E A ANÁLISE DO PERCENTUAL DE ALTERAÇÃO DO ORÇAMENTO

No decorrer do exercício de 2021, o Exmo. Sr. Governador do Estado do Ceará abriu o montante de R\$ 7.906.687.601,10 (sete bilhões novecentos e seis milhões seiscentos e oitenta e sete mil seiscentos e um reais e dez centavos) em créditos adicionais suplementares.

Considerando que a Lei Estadual nº 17.364/2020 (com redação alterada pela Lei Estadual nº 17.854, de 27 de dezembro de 2021) **autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares** até o limite de 28% da despesa fixada – *i.e.*, de **R\$ 8.265.700.055,48** (oito bilhões duzentos e sessenta e cinco milhões setecentos mil cinquenta e cinco reais e quarenta e oito centavos), e que **foram abertos R\$ 7.906.687.601,10** (sete bilhões novecentos e seis milhões seiscentos e oitenta e sete mil seiscentos e um reais e dez centavos), que corresponde a 26,78% da despesa fixada, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, no Relatório Anual das Contas de Governo do Estado do Ceará, concluiu **não ter sido ultrapassado o limite estabelecido na Lei Orçamentária Anual para a abertura de créditos adicionais suplementares.**

Sucedeu que o Procurador-Geral do MPC/TCE-CE, no Parecer nº 00509/2021, atentou para o fato de que a instrução técnica não apresentou a cronologia dos fatos, *supondo*, por isto, que, como a Lei Estadual nº 17.854/2021 não estabeleceu efeitos retroativos, o limite não teria sido transposto antes de sua edição – já que isso, nos termos do parecer ministerial, seria reprovável.

À vista disso, a Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor retornou os autos à Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE para que ela **detalhasse as alterações orçamentárias**

procedidas no exercício de 2021, com seus valores acumulados e respectivos percentuais relativos à despesa fixada, para fins de verificação do atendimento do art. 167, inciso V, da CF/88.

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, no Relatório Complementar nº 00144/2022, relatou que **os créditos adicionais abertos pelos Decretos Estaduais nº 34298/2021, 34412/2021, 34416/2021, 34422/2021, 34424/2021, 34456/2021, 34469/2021, 34473/2021, 34474/2021 e 34481/2021**, correspondentes a uma movimentação orçamentária na ordem de R\$ 1.958.120.132,90 (um bilhão noventa e cinco milhões e vinte mil cento e trinta e dois reais e noventa centavos) e uma alteração cumulativa de 6,63% - além dos 20% previamente autorizados -, **foram abertos sem prévia autorização legislativa.**

Instado a se manifestar, o Sr. Camilo Sobreira de Santana teceu as suas considerações sob **quatro perspectivas, com as quais iremos dialogar** de seguida:

1ª perspectiva: A necessidade de alterações da LOA de 2021 a fim de autorizar a abertura de créditos adicionais suplementares resultou de **03 fatores**, a saber: - ações de **contingenciamento em razão da pandemia de Covid-19**, ressaltando que o Estado do Ceará permaneceu em estado de calamidade pública até o final do exercício de 2021; - necessidade de ajustes no orçamento devido a **aprovação de leis estaduais para a execução de políticas públicas** com repercussão nos gastos para o Estado; e - ajustes da Seplag/CE relativos às fontes de recursos utilizados para **adequar a posicionamento da STN.**

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE assentiu – entendimento o qual filio – que adaptações no orçamento são proveitosas e indispensáveis; apesar disso, ressaltou que essas alterações devem ser previamente autorizadas por lei, com a exceção dos créditos extraordinários, em virtude das excepcionais circunstâncias em que são cabíveis e de sua restrita destinação a despesas urgentes e imprevisíveis, nos termos do art. 41 da Lei nº 4.320/64, c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea d, e art. 167, § 3º, ambos da Constituição Federal.

2ª perspectiva: **Os créditos adicionais abertos foram autorizados por leis específicas, de igual hierarquia à Lei Orçamentária Anual.** Essas leis criaram despesas e já autorizaram o Poder Executivo a adequar o seu orçamento, restando inequívoca a existência de prévia autorização legal.

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE **discordou, sob a alegação de que tais leis disciplinam programas e ações de governo, sem, no entanto, observar os parâmetros de abertura de créditos adicionais suplementares** do art. 167, inciso V, da CF/88.

No Parecer nº 01754/2022, a 5ª Procuradoria de Contas/MPC/TCE-CE destacou que as leis esparsas indicadas pela defesa não concederam autorização (específica ou geral) para a abertura de crédito adicional suplementar nem alteraram o limite de 20% da despesa fixada para a abertura de créditos adicionais suplementares. Segundo ela:

[...] **não há sequer indicação de valor ou limite autorizado**, o que seria indispensável para efetivamente autorizar a adição ao orçamento, **sob pena de, em não existindo a exata indicação da importância autorizada pelo Legislativo**, haver a esdrúxula hipótese de **concessão/utilização de crédito ilimitado ao/pelo Poder Executivo**, o que incidiria na **vedação constitucional do art. 167, inciso VII**.

Dou razão à Diretoria de Contas de Governo/TCE-CE e ao MPC/TCE-CE. **Acresço que não se trata a questão de status ou hierarquia das leis** que supostamente teriam autorizado a suplementação orçamentária, **mas de conteúdo**, matéria. **Exige-se lei específica**, isto é, que regule exclusivamente alterações na lei orçamentária (J. R. CALDAS FURTADO, *Direito Financeiro*, 2021, p. 165).

No caso concreto, a lei específica, *i.e.*, a Lei nº 17.854/2021, veio a lume apenas em 27/12/2021.

3ª perspectiva: Apesar de a vigência da Lei Estadual nº 17.854/2021 datar de 27/12/2021, sua eficácia abrangeria a totalidade do exercício financeiro. Noutros termos, **o exame do cumprimento do percentual de alteração do orçamento “deve ser apurado somente após o dia 31 de dezembro de 2021**, ou seja, com o término do exercício financeiro, **em respeito ao princípio da anualidade.”**

Para a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, **a finalidade do princípio da anualidade do orçamento é delimitar a programação anual do orçamento, sem prejuízo de verificação dos requisitos legais para as alterações orçamentárias**, como a avaliação de impactos e a necessidade de abertura de créditos adicionais.

A 5ª Procuradoria de Contas/MPC/TCE-CE ressalta ser inconsistente essa alegação da defesa, vez que “a **anualidade não determina qualquer retroatividade legal, seja quanto à**

vigência, seja quanto à produção de efeitos.” E complementa:

[...] as normas que venham a posteriormente alterar a lei orçamentária original somente terão vigência e efeitos a partir da data de sua edição, como em geral acontece no direito brasileiro; portanto, quanto a essas normas que modificam o orçamento, a incidência do princípio da anualidade determina que, do mesmo modo que o orçamento modificado, a vigência (que naturalmente é para o futuro) estará restrita ao exercício de sua edição.

Assiste razão à Diretoria de Contas de Governo e à Procuradoria de Contas do TCE/CE. **O princípio orçamentário da anualidade diz respeito à periodicidade do orçamento, que deve ser apresentado, discutido, votado e aprovado anualmente, instigando o Poder Executivo a revisar periodicamente as ações e os programas de governo, ao mesmo tempo em que confere ao Poder Legislativo maior controle e maior legitimidade a todo o processo orçamentário.** Como tratei na minha obra *Curso de Finanças Públicas*, 2015, p. 112/113:

A periodicidade da autorização obriga os responsáveis pela execução do orçamento a manterem diálogo constante com o parlamento e com a sociedade. Todos os anos a autorização para realizar despesas tem que ser apresentada e debatida. Reabre-se a oportunidade de discutir prioridades, de avaliar o retorno do gasto, permitindo que se repita ou reforce dotações ou, ao contrário, se reduza ou restrinja despesas públicas de baixo retorno.

Nada obstante, **o princípio orçamentário da anualidade não exige o Poder Executivo de submeter ao Poder Legislativo, previamente à abertura de crédito adicional por decreto, projeto de lei autorizando a abertura desse crédito, de modo a cumprir o art. 167, inciso V, da Constituição/1988¹, c/c art. 42 da Lei nº 4.320/1964².**

Ora, se a autorização legislativa é pressuposto de abertura de crédito suplementar ou especial (art. 167, inciso V, da CF/88), não há como admitir que a exigência do legislador constituinte para a abertura de crédito adicional se verifique apenas no final do exercício financeiro, quando já houve a abertura do crédito suplementar ou especial ou até mesmo a realização de despesas excedentes dos créditos adicionais autorizados, contrariando idem o art. 167, inciso II, da CF/88³, arriscando desvirtuar e esvaziar a própria exigência constitucional.

¹ Art. 167 da CF/88. São vedados: [...] V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

² Art. 42 da Lei nº 4.320/1964. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

³ Art. 167 da CF/88. São vedados: [...] II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

4ª perspectiva: Não houve comprometimento do equilíbrio fiscal do Estado, já que foram cumpridas as metas fiscais fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021.

Ressaltou, ainda, que, para o Tribunal de Contas da União, **o cumprimento da meta fiscal é marco referencial para a abertura de créditos suplementares**.

Nem a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE nem a 5ª Procuradoria de Contas/MPC/TCE-CE se manifestaram especificamente sobre o assunto.

Certamente o equilíbrio fiscal do Estado é de suma importância e, no caso das contas de governo da Presidência da República, analisadas pelo Tribunal de Contas da União, ele adquire relevância ainda maior, pois as Lei Orçamentárias Anuais de exercícios anteriores têm inserido a “compatibilidade com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício” como condição para a abertura de créditos adicionais suplementares.

Não se olvide, porém, o **papel dos Tribunais de Contas no acompanhamento da execução do orçamento público**. Aliás, **Rui Barbosa, na exposição de motivos do Decreto nº 966-A, de 7/11/1890**, que instituiu o Tribunal de Contas, assinalou como **principal finalidade do Tribunal de Contas a verificação da execução em conformidade com o que foi autorizado**.

Finalizou a Diretoria de Contas de Governo do TCE/CE:

Nesse sentido, **a partir do Decreto nº 34398, de 12 de novembro de 2021, o percentual inicial estabelecido na LOA foi descumprido**, tendo alcançado os 20% estabelecido, e, então, com as devidas justificativas, **deveria ter sido providenciado a solicitação de autorização legislativa para a devida cobertura ao tempo da suplementação do crédito**.

Revela-se, então, a **particularidade do caso**, pois a **Lei nº 17.854**, de 27 de dezembro de 2021, **alterou o art.7º da LOA, e os parâmetros estabelecidos, mas, no momento** da abertura dos Decretos nºs 34398, 34412, 34416, 34422, 34424, 34456, 34469, 34473, 34474, 34481, editados em 2021, os impactos deveriam ter sido avaliados, e como não se encontrava em vigor respectiva Lei, não havia a devida autorização legislativa para abertura, **feita posteriormente**.

Caracterizada a irregularidade para a Diretoria do TCE/CE; no entanto, os efeitos que ela tem na avaliação dos desempenhos econômico, financeiro e fiscal do Estado do Ceará devem ser, segundo o órgão de instrução, mitigados pelo contexto excepcional de pandemia mundial, além de que, ao analisar a execução do orçamento, em especial a da despesa realizada, em todos os órgãos do Estado do Ceará – incluindo Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas do Estado e Tribunal de Justiça, é mister que se diga – constatou que teria sido necessária a abertura de apenas 19,55%

da despesa fixada.

À vista disso, opinou a **Diretoria de Contas de Governo do TCE/CE**, no Relatório Complementar nº 149/2022, que seja sugerido à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará a **aprovação com ressalvas da prestação anual de contas do Governo do Estado**, de responsabilidade do Exmo. Sr. Camilo Sobreira de Santana, relativa ao exercício financeiro de 2021, **acrescentando às recomendações constantes do Relatório de Instrução nº 297/2022, determinação** “ao Poder Executivo que realize meios de controles suficientes para avaliar, **previamente** a cada Decreto editado **para alteração orçamentária**, os devidos parâmetros estabelecidos na **Lei Orçamentária**, em conformidade com o art. 167 da Constituição Federal e art. 43 da Lei Federal nº 4320/64, formalizando-os para encaminhamento na Prestação de Contas de Governo do Estado do Ceará, referente ao exercício de 2022.”

Por sua vez, a **5ª Procuradoria de Contas/MPC/TCE-CE** emitiu o Parecer nº 01754/2022, modificando o Parecer nº 509/2022, para indicar “a emissão de **parecer prévio pela desaprovação das contas**, em razão da **impropriedade na abertura de créditos adicionais, cujo limite fixado na Lei Orçamentária Anual – LOA foi ultrapassado**, ensejando a **abertura desprovida de prévia autorização legal**, em farpeio à determinação contida nos artigos 1º, inciso V e 4º, inciso VI, ambos do Decreto-Lei nº 201/67, além de representar transgressão ao art. 167, inciso V, CF/88.”

Caracterizada a falha, nos resta avaliar se, per se, constitui motivo de parecer pela reprovação das contas do Governador do Estado. No âmbito municipal, o Pleno do TCE/CE tem precedentes, em casos semelhantes, em que o parecer foi para que as contas fossem aprovadas com ressalva, mas com indicação de mudança de entendimento a partir das contas de 2019, nos termos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, por exemplo: Processo nº 24771/2018-2 (Parecer Prévio nº 188/2021), de relatoria do Conselheiro Luís Alexandre Albuquerque Figueiredo de Paula Pessoa; do Processo nº 13371/2018-8 (Parecer Prévio nº 142/2019), de relatoria da Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor; do Processo nº 07035/2018-6 (Parecer Prévio nº 209/2021), de minha relatoria; Processo nº 07036/2018-8 (Parecer Prévio nº 106/2021), de relatoria do Conselheiro Rholden Botelho de Queiroz.

Em contas estaduais, essa é a primeira vez que o caso se apresenta. Embora seja desejável

a unificação de entendimentos para contas estaduais e municipais, há de se reconhecer que há especificidades e que há de se assegurar um regime de transição de entendimentos para todos os entes jurisdicionados.

Outro ponto relevante na interpretação da norma é analisar sua finalidade. Como ressaltamos, a necessidade de autorização orçamentária prévia pelo Poder Legislativo decorre de que o ato de gastar recursos públicos é complexo. Os ordenadores de despesas só gastam o que lhes foi autorizado. E quem tem o poder de autorizar é o parlamento. A exceção a essa regra é a autorização prévia e genérica que o próprio parlamento concede para abertura de créditos adicionais pelo Chefe do Poder Executivo, mediante decreto. É uma medida que visa a dar flexibilidade à execução orçamentária, sempre repleta de surpresas e de desafios não antecipados.

No Estado do Ceará, essa autorização tem se situado historicamente em 25%. Assim, o Executivo é autorizado antecipadamente a ampliar os créditos orçamentários sem autorização legislativa específica. Além desse patamar, é necessário o envio de projeto de lei ao parlamento pedindo créditos orçamentários adicionais.

O que houve nas presentes contas é que se abriram créditos por decreto do Governador além do que foi autorizado previamente pela Assembleia Legislativa, nesse ano em 20%. Mas em dezembro de 2021, a mesma Assembleia ampliou a autorização genérica, abrangendo os créditos abertos em excesso. O que deixa transparecer, portanto, é que não houve por parte do Executivo dolo em ultrapassar o limite de gastos autorizados. É fato notório a ampla base de apoio parlamentar do então Governador Camilo Santana, que aprovaria – como de fato o fez em dezembro de 2021 – qualquer pedido de crédito adicional.

O que parece ter ocorrido foi um erro – grave, repise-se – procedimental por parte de quem controla o dia a dia da execução orçamentária, ao não atentar que os limites previamente autorizados haviam sido superados e que era necessária autorização prévia para novas despesas, o que, provavelmente, seria facilmente obtido em face da ampla base de apoio parlamentar.

Digno de nota que, no âmbito do Tribunal de Contas da União, há precedentes em análises de Contas do Governo do Presidente da República no sentido de, no caso de despesas feitas sem prévia dotação orçamentária, ressaltar as contas de governo correspondentes e proceder a recomendações antes de propor a rejeição das contas. Foi o caso da execução de despesa sem

suficiente dotação no Orçamento de Investimento por empresas estatais, que ensejou ressalva e recomendações às Contas do Governo relativas aos exercícios de 2010 a 2013 (TC 004.748/2011-5 - Acórdão 1406/2011; TC 007.130/2012-0 – Acórdão 1204/2012; TC 006.617/2013-1 – Acórdão 1274/2013; TC 005.956/2014-5 – Acórdão 1338/2014.

Parece-me que esse é o melhor caminho a ser seguido por esta Corte de Contas no caso concreto. Em suma, considerando as **particularidades das contas estaduais em relação às contas municipais**, o fato de que tais créditos foram autorizados em lei de créditos adicionais posterior e, **principalmente, de que não há precedentes de tal descumprimento nas contas do Governo Estado do Ceará de exercícios anteriores**, deixo de desaprovar as presentes contas de governo por esta irregularidade, apontando, no entanto, a ressalva e o alerta de que poderá ensejar o parecer pela desaprovação nos anos seguintes.

Sem embargo, reforço o entendimento de houve basicamente um erro procedimental e não o dolo de burlar um comando constitucional e acolho a **recomendação** nº 49, que dispõe: “Ao Poder Executivo que realize meios de controles suficientes para avaliar, **previamente** a cada Decreto editado **para alteração orçamentária**, os devidos parâmetros estabelecidos na **Lei Orçamentária**, em conformidade com o art. 167 da Constituição Federal e art. 43 da Lei Federal nº 4.320/64, formalizando-os para encaminhamento na Prestação de Contas de Governo do Estado do Ceará, referente ao exercício de 2022.”

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

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, avaliando as ações governamentais no exercício de 2021 a partir do acompanhamento das recomendações no Parecer Prévio nº 00167/2021, considerou **não atendida a recomendação nº 15**, que segue: “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.”

A Comissão do PASF discordou da Diretoria de Contas de Governo do TCE/CE, considerando atendida a recomendação nº 15, sob a alegação de que **o Estado do Ceará adota a metodologia prevista no art. 14, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo os impactos orçamentário-financeiros da renúncia de receita sido considerados em termos**

líquidos na Lei Orçamentária Anual 2020, alterada pela Lei nº 17.346/2020:

ANEXO III A QUE SE REFERE O ART. 5.º DA LEI Nº17.346, 11 DE DEZEMBRO DE 2020

LRF, art. 4º, §2º, inciso V

TRIBUTO	MODALIDADE	SETORES/ PROGRAMAS/ BENEFICIÁRIOS	RENÚNCIA DA RECEITA	Compensação
			2020	
ICMS	Incentivo Fiscal	Indústria	1.180.284.990	
ICMS	Incentivo Fiscal	Comércio	23.777.207	
TOTAL			1.204.062.197	

FONTE: SEFAZ, com tabela extraída da LDO 2020.

Demonstrativo	Valor	Observações
Receita Bruta de Impostos e Taxas	18.535.438.171	Valor bruto sem a Renúncia de Receita.
(-) Renúncia de ICMS	1.204.062.197	Observado no Demonstrativo de Renúncia de Receita – LOA 2020.
(-) Fundeb – Receita de Impostos e Taxas	2.159.109.460	Observado no Demonstrativo de Receita da Adm. Direta – LOA 2020.
(=) Receita Líquida de Impostos e Taxas	15.172.266.514	Corresponde ao somatório da Receita de Impostos e Taxas da Adm. Direta e Indireta utilizada na LOA 2020.

Discordou a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE; segundo ela:

O fato de alterar a LOA e a LDO e considerar em seu anexo III o cálculo aritmético do orçamento, apresentando a subtração da renúncia de receita dos valores brutos e afirmar que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO **não são suficientes para atender a recomendação, pois as informações estão incompletas já que estão contempladas somente as renúncias de receitas decorrentes de programas do Fundo de Desenvolvimento Industrial – FDI.**

Acresceu, ainda, a Diretoria de Contas de Governo do TCE/CE, que “**o Poder Executivo deve trazer em notas explicativas no demonstrativo como se obteve as projeções da estimativa desse impacto orçamentário e informações adicionais para fins de controle e transparência.**”

Por derradeiro, fez alusão à auditoria de conformidade realizada pela Gerência de Fiscalização de Demonstrações Financeiras e Receitas deste Tribunal de Contas na Secretaria da Fazenda, na Secretaria do Desenvolvimento Econômico e do Trabalho e na Agência de

Desenvolvimento Econômico do Estado do Ceará, relativa aos exercícios de 2019 e 2020 (Processo nº 19.081/2020-3), cuja Resolução nº 02700/2021 data de 02/07/2021, determinando “que o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia da Receita, inclusive o Demonstrativo Regionalizado, na LOA e LDO do ano 2022, contemple todas as renúncias de receitas, conforme hipóteses previstas no artigo 14, § 1º, da LRF.”

Assim, **por não ter demonstrado a renúncia de receita em sua totalidade e dadas as inconsistências no impacto orçamentário e financeiro da renúncia**, considerou não ter sido atendida a recomendação nº 15.

O MPC/TCE-CE, no Parecer nº 00509/2022, destacou ser “**adequado que o Poder Executivo evidencie, nas notas explicativas de seus demonstrativos, a metodologia utilizada para elaborar as projeções da estimativa do impacto orçamentário e demais informações, para fins de controle e transparência.**”

Estou de acordo com a Diretoria de Contas de Governo e a 5ª Procuradoria do TCE/CE. *A uma, não é bastante a alegação de que, ao fixar as metas fiscais, já foi considerado o impacto orçamentário-financeiro da renúncia de receita, indicando-a em valores líquidos no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia da Receita.*

Não foi outro o entendimento do TCE/CE nas prestações de contas de governo dos últimos exercícios – como foi o caso do Parecer Prévio nº 00167/2021, 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 2020, 2019, 2018 e 2017, respectivamente.

Registre-se que o próprio art. 14, inciso I, da LRF, determina que a demonstração de que a renúncia de receita foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária seja feita na forma do art. 12 da LRF – que alude a “demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos”, “metodologia de cálculo” e “premissas utilizadas”.

*A duas, ainda que este Tribunal de Contas aceitasse o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia da Receita da forma como apresentado, está ele **incompleto, pois nele não constam as renúncias de receitas não decorrentes do Fundo de Desenvolvimento Industrial.***

Digno de nota que, em consulta à Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2022, isto é, à Lei nº 17.860, de 29/12/2021 – publicada após a Resolução nº 02700, de 02/07/2021 (emitida no Processo de auditoria de conformidade nº 19.081/2020-3, susomencionado) –, verifiquei que o Governo do Estado continua a considerar **os impactos orçamentário-financeiros da renúncia de receita em termos líquidos na Lei Orçamentária Anual**, não atendendo às recomendações constantes dos Pareceres Prévios relativos às contas de governo de exercícios anteriores e, agora, em descumprimento à Resolução nº 02700/2021 do Pleno do TCE/CE.

À luz do exposto, 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 não ter afetado as metas de resultado fiscal, porque inadequado o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia da Receita, haja vista:**

- a) nele **não constarem as renúncias não decorrentes de programas;**
- b) **não estar acompanhado da metodologia de cálculo e das premissas utilizadas, para fins de controle e transparência e em atendimento ao art. 14, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal.**

Destarte, **reforço a presente recomendação.**

3 GOVERNANÇA FISCAL DA RENÚNCIA DE RECEITA

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE avaliou as ações governamentais no exercício de 2021 acerca da governança fiscal da renúncia de receita a partir do acompanhamento das recomendações no Parecer Prévio nº 00167/2021, abaixo relacionadas:

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.

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.

Recomendação nº 51: À Controladoria Geral do Estado, que dê continuidade ao desenvolvimento, no âmbito de suas metas institucionais, de trilhas

automatizadas para a avaliação e controle da renúncia de receita concedida, considerando fazer uso das metodologias de gerenciamento de riscos das operações de concessão e de execução de renúncias tributárias, em especial as condicionadas.

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.

Classificadas pela Diretoria do TCE/CE como “em fase de implementação”, foram reiteradas e consolidadas no Capítulo 7 do Relatório Anual das Contas de Governo do Estado do Ceará.

O Ministério Público de Contas/TCE-CE corroborou as recomendações sugeridas pela Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, **acrescentando** outra:

[...] que o Governo do Estado do Ceará realize estudos periódicos para avaliar objetivamente o retorno socioeconômico obtido com as políticas de incentivos fiscais, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Estado, bem como evidencie nas notas explicativas no demonstrativo a metodologia utilizada para as projeções da estimativa do impacto orçamentário e demais informações para fins de controle e transparência das renúncias de receitas.

Algumas observações se fazem necessárias.

3.1 Institucionalização do processo de instituição, concessão, avaliação e controle das renúncias fiscais

A **institucionalização do processo de instituição, concessão, avaliação e controle das renúncias fiscais**, objeto da **recomendação nº 49**, foi, segundo a Comissão do Programa de Ação para Sanar Fragilidades (Comissão do PASF), atendida com a promulgação do Decreto Estadual nº 34.508, de 04/01/2022, que reformulou o Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI).

A Diretoria de Contas de Governo do TCE/CE discordou da Comissão do PASF, atentando para as **renúncias de receitas não decorrentes de programas, cujo processo de instituição e concessão não foi institucionalizado** nem pelo Decreto Estadual nº 34.508/2022 nem por outro instrumento jurídico.

Registre-se, aliás, que, **já na avaliação das ações governamentais no exercício de 2020**

acerca da governança fiscal da renúncia de receita e o atendimento das recomendações no Parecer Prévio nº 00078/2020, a Diretoria do TCE/CE já atentava para a necessidade de controle sobre as renúncias de receitas não decorrentes de programas:

Os efeitos da ausência de acompanhamento dos benefícios fiscais não decorrentes de programas afetam: a transparência, a formulação das políticas públicas, o processo de alocação dos recursos públicos e a distribuição da carga tributária por setor e região, influenciando os resultados da economia cearense. Ademais, provoca informações e demonstrativos inconsistentes sobre a renúncia de receitas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual; falhas no planejamento das receitas e dos benefícios fiscais; e subavaliação patrimonial.

Nada obstante isso, não foi ainda institucionalizado o processo de instituição, concessão, avaliação e controle de renúncias fiscais não decorrentes de programas. **Assiste, pois, razão à Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE.**

Digno de nota que, **a despeito de significativo o avanço na institucionalização do processo de instituição e concessão dos incentivos fiscais e financeiros financiados com recursos do Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI), com a inserção, inclusive, das competências de Conselhos e órgãos envolvidos, através da promulgação do Decreto Estadual nº 34.508/2022, persiste a lacuna quanto à institucionalização do processo de avaliação e de controle dos incentivos concedidos com recursos do indigitado Fundo, também objeto da recomendação nº 49 do Parecer Prévio nº 00167/2021.**

O retorno econômico e social de uma política pública para a sociedade, o impacto e a eficiência dos seus resultados, devem ser avaliados pelo poder público e tem grande importância a institucionalização do processo de avaliação, com a atribuição de competências aos órgãos e atribuições aos atores envolvidos, de forma que seja possível tanto a identificação dos papéis e a responsabilização como uma melhor alocação de recursos humanos, orçamentários e financeiros.

Em vista do exposto e em consonância com a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, entendo que **foi parcialmente atendida a recomendação nº 49, mas que deve ela ser reiterada nas presentes contas de governo.**

3.2 Planos e objetivos nas políticas de renúncia fiscal do estado do Ceará

Acerca dos **planos e objetivos nas políticas de renúncia fiscal do estado do Ceará**, a Comissão do PASF destacou a formalização do Termo de Cooperação Técnica nº 02/2021, entre SEDET, SEFAZ, CGE e IPECE, de modo a atender a **recomendação nº 50**.

Para a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, o Termo de Cooperação Técnica nº 02/2021 “é a evidência de tratativa no sentido de formalizar um modelo de avaliação da política de renúncia de receitas a fim de estabelecer diretrizes de avaliação de resultados e impacto”; ressaltou, no entanto, que **o processo de formalização de diretrizes, prioridades e metas da política de renúncia fiscal do Estado do Ceará não restou esclarecido**.

As políticas de renúncias fiscais devem integrar o planejamento estratégico das ações governamentais e **devem elas mesmas se sujeitarem a um planejamento estratégico de médio e longo prazo, 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.

À vista disso e de acordo com a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, **reafirmo essa recomendação**.

3.3 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 efetividades das renúncias fiscais

Sobre a divulgação à sociedade das políticas de renúncia fiscal, ela é objeto da **recomendação nº 52** em dois aspectos: a) o de seu retorno econômico e social; e b) o da metodologia de avaliação utilizada pelo estado do Ceará.

A Comissão do PASF apresentou o Termo de Cooperação nº 02/2021 como evidência de estar sendo atendida a recomendação nº 52, objetivando “formalizar um modelo de avaliação da política de renúncia de receitas a fim de estabelecer diretrizes de avaliação de resultados e impacto, ampliando o escopo de avaliação de resultados já existente.”

De acordo com a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, entretanto, **o processo de divulgação do retorno das políticas de renúncia fiscal para a sociedade não restou**

esclarecido.

Ainda sobre o retorno socioeconômico obtido com as políticas de incentivos fiscais, a 5ª Procuradoria de Contas/MPC/TCE-CE, no Parecer nº 00509/2022, sugeriu recomendar:

que o Governo do Estado do Ceará realize estudos periódicos para avaliar objetivamente o retorno socioeconômico obtido com as políticas de incentivos fiscais, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Estado, bem como evidencie nas notas explicativas no demonstrativo a metodologia utilizada para as projeções da estimativa do impacto orçamentário e demais informações para fins de controle e transparência das renúncias de receitas.

É imprescindível que haja maior **transparência e publicidade ao processo de gestão das renúncias tributárias como um todo, inclusive quanto às metodologias utilizadas** pelos órgãos estaduais na concessão, monitoramento e controle das renúncias.

Peço vênia para discordar da Conselheira relatora das presentes contas, que deixou de acolher a sugestão do Ministério Público de Contas por ser a sua redação símile à Recomendação nº 14, do Relatório de Instrução nº 297/2022 da Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, que segue:

À Secretaria de Desenvolvimento Econômico e ao Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Estado do Ceará, que realizem estudos anuais para avaliar o retorno obtido com as políticas de incentivos fiscais em contrapartida com seu custo fiscal, bem como verificar o cumprimento, pelas empresas beneficiárias, das condições necessárias para o recebimento de incentivos fiscais.

Em verdade, apesar de ambas as recomendações se referirem ao retorno obtido com os incentivos fiscais, esta enfoca análise comparativa entre o retorno obtido com os incentivos fiscais e o seu custo fiscal, além da verificação do cumprimento de eventuais condicionantes pelas empresas beneficiárias, enquanto a recomendação proposta pelo MPC/TCE-CE (por mim acolhida) visa mais à transparência, à prestação de contas e ao controle social.

Posto isto e **em consonância com o parecer ministerial, sou por acrescentar às recomendações e ressalvas propostas pela Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE** no Relatório de Instrução nº 00297/2022 que realize estudos periódicos para avaliar objetivamente o retorno socioeconômico obtido com as políticas de incentivos fiscais, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Estado, bem como evidencie nas notas explicativas no demonstrativo a metodologia utilizada para as projeções

da estimativa do impacto orçamentário e demais informações para fins de controle e transparência das renúncias de receitas.

CONCLUSÃO

Desta feita, VOTO, **pedindo vênias à ilustre relatora**, nos termos seguintes:

a) emitir Parecer Prévio à Assembleia Legislativa **pela aprovação das contas de governo do Estado do Ceará**, relativas ao exercício de 2021, de responsabilidade do Exmo. Governador do Estado à época, o Sr. Camilo Sobreira de Santana, considerando-as **regulares com ressalva**;

b) **acrescer** às 69 recomendações consignadas no Voto da Conselheira relatora, **em consonância com o parecer ministerial, recomendação** ao Poder Executivo que realize estudos periódicos para avaliar objetivamente o retorno socioeconômico obtido com as políticas de incentivos fiscais, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Estado, bem como evidencie nas notas explicativas no demonstrativo a metodologia utilizada para as projeções da estimativa do impacto orçamentário e demais informações para fins de controle e transparência das renúncias de receitas.

Fortaleza, de de 2022.

(assinado digitalmente)

CONSELHEIRO EDILBERTO CARLOS PONTES LIMA