

Relatório Anual das Contas do Governador

Exercício de 2007



Declaração de Voto

Junho/2008



DECLARAÇÃO DE VOTO

PROCESSO Nº01211/2008-6

DECLARAÇÃO DE VOTO

CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR

As Comissões desta Corte de Contas, designadas ao longo dos últimos anos, constataram em sucessivas e reiteradas vezes a existência de várias irregularidades que têm se perpetuado ao longo dos últimos anos, sem que, em relação à maioria delas, nenhuma providência corretiva tenha sido adotada e que mais uma vez são ora reprisadas. Por dever de ofício, abordaremos superficialmente algumas delas, merecedoras de uma maior ênfase, sem deixar de endossar na íntegra aquelas que foram cuidadosamente catalogadas pela Comissão desta Casa na parte final de seu bem lançado Relatório no Capítulo dedicado às **Recomendações Alusivas ao Exercício de 2007**.

1 - AUDITORIAS DO CONTROLE INTERNO – RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA

Da mesma forma como ocorreu no exame das Contas de Governo do exercício de 2005, 2006 e agora em 2007, o Relatório do Controle Interno do Poder Executivo, às pags. 8/10 e 12/13, faz menção a uma série de auditorias por este realizadas ao longo do exercício de 2007 (de Auditorias Ampliadas e Simplificadas, 74 (setenta e quatro), ao todo, 08 (oito) auditorias de gestão e 11 (onze) tomadas de contas especiais), que não foram oficialmente cientificadas a esta Corte de Contas, sujeitando eventualmente os responsáveis à disciplina prevista no parágrafo único do art. 67 da Constituição Estadual, o qual estabelece que *“os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas do Estado, sob pena de responsabilidade solidária.”*

O mandamento constitucional acima reproduzido não vincula à ciência a esta Corte de Contas, de supostas ilegalidades ou irregularidades detectadas pelo controle interno, ao momento da remessa das Contas Anuais, como sugere o controle interno em seu relatório (fls. 10), quando observa que *“A realização das auditorias observa também ao disposto na Lei Orgânica do TCE, [...]”* e ressalta que os documentos ali mencionados (Relatório, Certificado e Parecer) devem *“[...] integrar as prestações de contas anuais a que estão submetidos os dirigentes e demais responsáveis [...]”*.

Em verdade, do total das 93 (noventa e três) auditorias realizadas pelo controle interno em 2007, somente deram entrada nesta Corte de Contas no referido exercício, segundo Sistema de Acompanhamento de Processo – SAP, 04 (quatro) processos alusivos à matéria.

2 – DA AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS DO PODER JUDICIÁRIO E LEGISLATIVO

Tribunal de Contas do Estado do Ceará
Relatório Anual das Contas do Governador – Exercício de 2007

É inegável a evolução que se tem notado no conteúdo do Relatório elaborado pelas Comissões desta Corte de Contas ao longo dos últimos anos para dar suporte à elaboração do Parecer Prévio por esta Casa que se prestará de subsídio ao Parlamento local para julgamento das Contas do Governo do Estado. Há um nítido esforço unilateral por parte da referida Comissão em procurar avaliar alguns programas de governo se valendo unicamente de dados colhidos no Sistema Integrado de Contabilidade – SIC.

No entanto, a ausência de informações por parte do próprio Executivo estadual, acaba frustrando a competência desta Corte de proceder a uma avaliação dos programas de governo quanto aos aspectos da eficiência, eficácia e efetividade, conforme consta do próprio relatório do controle interno do Executivo e endossado pela Comissão desta Casa. É de nosso conhecimento também que o tempo exíguo destinado à elaboração do mencionado relatório, aliado a pouca quantidade de funcionários, são fatores que dificultam um maior aprofundamento dos dados apresentados.

Mas é preciso ter em mente que as contas anuais apresentadas pelo Governo do Estado são compostas de programas dos orçamentos dos três poderes estaduais: Executivo, Legislativo e Judiciário. Logo, nos parece imprescindível que aquelas (Contas de Governo) também contemplem informações dos dois outros controles internos (Legislativo e Judiciário), para que sejam consolidadas pelo Executivo estadual e posteriormente encaminhadas ao Parlamento local que as remete a esta Casa para elaboração do Parecer Prévio.

Essa é a ilação que se extrai da sistemática de todo o processo orçamentário insculpido na Constituição Federal que propositadamente estabelece o monopólio da competência em matéria orçamentária nas mãos do Executivo. Tanto é verdade que o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual são de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, muito embora estejam ali inseridos também as ações e programas do Legislativo e Judiciário.

Da mesma forma nos parece que deva ser a sistemática adotada por ocasião da prestação anual das contas do governo. Como é o Executivo que detém o monopólio legislativo para apresentação dos instrumentos orçamentários precitados, nos parece perfeitamente lógico que, por simetria, também o Executivo seja o representante legal no Estado, na figura do Governador, por ocasião da prestação das contas do orçamento executado ao longo do exercício pretérito à sociedade, corporificada no Parlamento, mas que por óbvio deve também contemplar os resultados de ações e programas realizados pelos outros dois Poderes.

É bem verdade que a execução das políticas públicas compete essencialmente ao Executivo que por essa razão lhe cabe a maior fatia do bolo orçamentário. Não se pode negar que por esse motivo lhe deva ser deferido por esta Corte de Contas um maior espaço na avaliação dos programas pertinentes. Mas é preciso avançar, como já muito se avançou, em relação à avaliação dos resultados, pelo menos das ações e programas mais importantes, executados pelo Legislativo e Judiciário, até como forma de conferir maior transparência às suas ações, como tem procurado fazer o Executivo.

3 – DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL (PPA, LDO e LOA)

Tribunal de Contas do Estado do Ceará
Relatório Anual das Contas do Governador – Exercício de 2007

O relatório elaborado pelo controle interno dá conta da existência de ferramenta operacional denominada **Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários – MAPP**, mas segundo a Comissão desta Corte (fls. 25): *“Tal ferramenta, no entanto, na avaliação desta Comissão não atende a contento a necessária integração entre o planejamento, o orçamento e a execução.”*

Há, de plano, segundo a Comissão desta Casa e com base no Relatório do próprio controle interno do Poder Executivo, um descompasso já no instrumento-base de planejamento orçamentário, no caso o PPA. Conforme se vê às fls. 24 do Relatório da Comissão desta Casa, os 04 (quatro) eixos em que foram divididas as ações de governo, pelo menos em 02 (dois) há uma desarmonia evidente, em termos percentuais, entre o que foi planejado e executado.

Não se verifica a devida sintonia, razão de ser da existência do PPA e LOA, entre essas peças orçamentárias, especificamente entre o que foi planejado (PPA) e o executado anualmente (LOA).

Uma última observação no presente tópico e esta reputamos como a mais importante, diz respeito à verificação do alcance de metas e produtos então planejados (PPA), em cotejo com aqueles constantes dos programas executados em 2007 (LOA). Segundo apurou a Comissão desta Casa, o Relatório de Resultados e Realizações de Programas e Projetos de 2007, enviado pelo Executivo, atendeu apenas formalmente a determinação constante do art. 67 da LDO, o qual estabeleceu que a prestação anual do Governador deve incluir relatório de execução dos principais programas e projetos, contendo indicação, datas de início e conclusão, quando couber, e informações quantitativas, podendo ser em percentual de realização física.

O fato é que a Comissão desta Casa concluiu que, por absoluta ausência de dados (fls. 116/117), *“[...] restou prejudicada a aferição do indicador de metas físicas.”*, não sobrando espaço sequer para uma avaliação mínima dos programas de governo executados no exercício em apreço, quanto aos aspectos da eficiência, eficácia e efetividade, fato que tem se repetido ao longo, pelo menos, dos três últimos anos. Constatou ainda a referida Comissão que o Executivo estadual não está seguindo as determinações contidas no **Decreto Estadual nº 27.119/2003**, que foi editado para exatamente disciplinar a gestão e aferição dos resultados dos programas estaduais, ao criar o Sistema Integrado de Acompanhamento das Ações do Governo – SIAP, sob a atual responsabilidade da Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG.

O próprio relatório do controle interno do Executivo ao analisar a prestação de contas por este apresentada salientou que a divisão das ações do governo em três vertentes, quais sejam, “Economia para Uma Vida Melhor”, “Sociedade Justa e Solidária” e “Gestão Ética”, assim concluiu (fls. 40): *“Desta forma, fica prejudicada a avaliação de programas através deste instrumento, tendo em vista que, apesar das modificações introduzidas no relatório, o mesmo ainda não traz informações suficientes para analisar o desempenho dos Programas selecionados.”*

Quanto à LDO, mais uma vez, consoante ressaltou o controle interno e a Comissão desta Corte de Contas, o referido diploma legal ainda não vem contemplando integralmente as exigências previstas na LRF, notadamente em relação ao relevante aspecto da renúncia fiscal.

4 - TRANSFERÊNCIAS A ENTIDADES PRIVADAS

No Relatório da Comissão desta Corte de Contas, as transferências a entidades privadas constituíram um desdobramento de um Capítulo dedicado às transferências voluntárias.

No referido Capítulo, a exemplo do que ocorreu em 2005, 2006 e agora em 2007, há menção a um expressivo montante de recursos efetivamente transferidos a entidades privadas sem fins lucrativos que não foi corretamente registrado na referida rubrica (50 – Transferência a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos), mas indevidamente na modalidade sob a rubrica 90 - Aplicação Direta (despesas com reflexos no próprio órgão aplicador). O Relatório do controle interno do próprio Executivo indicou um montante de **R\$ 36.677.668,30**, relativos a valores transferidos a organizações sociais, contabilizados indevidamente na rubrica 90.

No Relatório da Comissão desta Casa, em subtítulo denominado Transferências a Entidades Privadas, chegou-se ao importe de **R\$ 150.522.517,74**, sem considerar o importe referido no parágrafo anterior, de **R\$ 36.677.668,30**, que foi indevidamente contabilizado na rubrica 90.

É importante lembrar que a Comissão desta Casa em seu relatório (fls. 97), em item intitulado **Transferências a Entidades Privadas – Capítulo V**, chamou a atenção para o fato de que as transferências voluntárias estão sofrendo “*[...] um processo de trespasse a pessoas cujo vínculo com a Administração Pública é bem mais precário, se comparado ao servidor público submetido ao regime estatutário, que poderá sofrer, além das sanções de natureza penal e cível, a responsabilização administrativa [...]*”, notadamente em relação a um processo de terceirização de atividades que devem ser necessariamente realizadas pelo Poder Público, tais como tivemos oportunidade de verificar nos **processos de nº 01108/2007-6 (SEDUC) e nº 05292/2004-2 (SEMACE)**.

É importante atentar para o fato de que o atendimento a determinados requisitos que deveriam ser atendidos por entes públicos e privados que recebem recursos públicos, e que estão previstos tanto na LDO quanto nas demais normas específicas (Lei Estadual nº 13.553/2004 e Decreto nº 27.953/2005 e Instruções Normativas expedidas pelo próprio Executivo), não estão sendo observados.

5 – DOS RECURSOS DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL - FDI X BRADESCO

Mais uma vez, tal como no exercício de 2006, o controle interno do Executivo trouxe à baila novamente assunto de indiscutível relevância para esta Corte de Contas atinente à ingerência dos recursos do fundo em epígrafe por uma entidade privada. A esse respeito, o controle interno do Executivo, após transcrever os normativos alusivos à gestão financeira do referido fundo, salientou (fls. 91): “*Sobre o assunto, não foi identificado, a partir da análise dos normativos pertinentes do FDI, ato do Chefe do Poder Executivo indicando o agente financeiro oficial responsável pelas operações do FDI após a privatização do BEC. De se ressaltar que as informações financeiras do Fundo foram disponibilizadas por meio de planilhas do BRADESCO*”.

Tribunal de Contas do Estado do Ceará
Relatório Anual das Contas do Governador – Exercício de 2007

Essa é uma questão que necessariamente deve ser trazida à discussão, seja pelo órgão instrutivo responsável pela sua fiscalização ou Ministério Público de Contas, ou mesmo de ofício pelo Pleno desta Casa, em razão da sua relevância e até pelo expressivo volume de recursos movimentados pelo FDI, que, em 2007, importou em **R\$ 52.667.841,68**. Ao que nos parece, a questão trazida a lume pela segunda vez pelo controle interno deixa entrever que essa permissividade em favor de uma instituição financeira privada é juridicamente discutível, no sentido de que se é possível que um banco privado, no caso o **BRADESCO**, possa gerenciar recursos públicos postos a disposição de fundo estatal sem ofensa ao disposto no § 3º do art. 164 da Constituição Federal; ou até mesmo se não estaria havendo ofensa ao princípio da licitação.

De igual relevância nos parece ser um outro ponto também ventilado no Relatório do Controle Interno (fls. 92), enfatizado também pelo Relatório da Comissão desta Corte, relacionado ao fato de que as operações realizadas pelo FDI, sob a forma de dilação de prazo, no importe de **R\$ 632.020.122,76**, não estão sendo contabilizadas, o que faz com que essa omissão, numa avaliação superficial e sem prejuízo de outras valorações a serem oportunamente realizadas, traga reflexos negativos sobre a situação patrimonial do Estado, já que, conforme ressaltou o controle interno do Executivo, cuida-se de direito a receber que permanece oculto na contabilidade estatal.

6 – DOS RECURSOS DO FECOP, FET, FEMA E FDS

Pela primeira vez, no Relatório da Comissão desta Casa, pertinente ao exercício de 2005, chamou-se a atenção para o fato de que o FECOP, diferentemente dos demais fundos, integrantes da Administração Indireta, foi concebido como uma fonte de receitas, com previsão de receitas e fixação de despesas (dotações orçamentárias - fonte 10), anualmente, em cada um dos orçamentos dos órgãos e entidades setoriais denominados de executores locais, responsáveis pela realização de suas ações, sem a formalização de uma prestação de contas. Tal sistemática tem sido mantida pelo Poder Executivo e tem sido objeto de sucessivas críticas por parte desta Corte de Contas em relatórios anteriores (2005 e 2006).

Conforme se tem reiterado, não se concebe que os referidos fundos possam existir sem uma disciplina contábil subjacente para gerir os recursos pertinentes que foram postos sob a sua custódia. Sem a devida formalização de um processo de prestação de contas anual, restará frustrado o mandamento constitucional preconizado no parágrafo único do art. 70 da Carta Federal, que estabelece de forma peremptória a obrigatoriedade de prestação de contas de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos.

No caso específico do FECOP, em razão do volume de recursos que movimentou no exercício em apreço, o expressivo importe de **R\$ 185.111.617,55**, a Comissão desta Casa, a exemplo de exercícios anteriores, constatou a realização de despesas à conta de programas (Melhoria do Capital Humano, Desenvolvimento do Esporte Escolar, Desenvolvimento Cultural e Valorização das Culturas Regionais, Planejamento Orçamento e Gestão, Geração, Preservação e Difusão do Conhecimento e da Memória Cultural e Esporte de Participação) que não se mostram em sintonia com o seu eixo principal que é o de combate à pobreza, com ações voltadas para a população de baixa renda, notadamente aquelas relacionadas à saúde, nutrição, habitação, reforço de renda familiar etc. Verificou-se, também, pelo menos do ponto de vista geográfico,

Tribunal de Contas do Estado do Ceará
Relatório Anual das Contas do Governador – Exercício de 2007

uma inversão de prioridades, já que a maior parte dos recursos, 39,62% (superior a de 2006 que foi de 28,02%) foi consignada à Região Metropolitana de Fortaleza, com o maior índice de desenvolvimento ou de menor carência nas áreas para as quais os recursos do fundo deveriam ter sido direcionados.

Não bastando a ausência de prestação de contas do FECOP, em razão da metodologia então adotada, foram conferidos ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, Fundo Estadual de Transportes – FET e Fundo Estadual de Meio Ambiente - FEMA, o mesmo tratamento de fonte, inviabilizando a apresentação de uma prestação de contas formal, dificultando assim o controle dos recursos públicos. Para se ter uma idéia da movimentação de recursos alusivos a esses fundos, foram alocados à rubrica do **FET** (fonte 17), **FDS** (fonte 18) e **FEMA** (fonte 19), os importes respectivos de **R\$ 4.158.699,91**, **R\$ 1.775.256,00** e **R\$ 5.024.415,25**.

7– DO RESULTADO ATÍPICO DO SUPERAVIT FISCAL

Restou evidenciado ao longo do Relatório elaborado pela Comissão desta Corte de Contas, bem como daquele elaborado pelo controle interno que o atípico resultado primário do exercício de 2007, no importe de **R\$ 1.055.884,00**, decorreu basicamente da acentuada queda de investimentos que no exercício de 2007 caiu de R\$ 2.124.625,00 para R\$ 1.069.083.065,00 na Administração Direita e de R\$ 786.450.678,00 em 2006 para R\$ 224.020.666 na Administração Indireta.

Esse fato foi de certa forma atenuado pela baixa realização das operações de crédito, que em 2007 representou uma queda de R\$ 348.725 mil em relação a 2006, com impacto negativo para as receitas, evidência que também foi objeto de comentário pela **Secretaria da Controladoria e Ouvidoria Geral**, que, em seu relatório, em item denominado - **Da Análise das Receitas** -, asseverou (fls. 47): **“Vale destacar ainda, que as Receitas de Capital, em 2006 contribuíram em 2006 (sic) com 12,71% da Receita Total, em 2007 caindo para 4,15% tendo como principal fator a queda das Operações de Crédito que decresceram de 6,31% em 2006, para 2,49% em 2007.”**

A respeito desse segundo ponto, a Secretaria da Fazenda, em seu relatório (fls. 78) alegou que: **“O Governo cearense registrou no seu orçamento de 2007 o maior superávit dos últimos 5 anos, isto se deveu, principalmente, pela adoção de medidas para redução de despesas e aumento de receitas do Estado.”**

A propósito desse atípico resultado primário, a **Secretaria da Controladoria e Ouvidoria Geral**, em seu relatório, assim se manifestou (fls. 86):

“Um superávit fiscal evidencia o bom desempenho das receitas permitindo a cobertura integral de toda a despesa, além de gerar excedente para o pagamento dos juros e parte do principal da dívida pública, indicando auto-suficiência de recursos públicos para a cobertura do serviço da dívida. Entretanto, vale ressaltar que um resultado positivo muito acima do previsto pode sugerir a falta de um planejamento adequado ou falha na execução dos projetos do governo.” (grifou-se)

E concluiu (fls. 86): **“No ano de 2007, a contenção dos gastos públicos, principalmente no grupo de investimentos, contribuiu para o alcance de uma resultado primário superavitário durante todo o exercício.”**

Tribunal de Contas do Estado do Ceará
Relatório Anual das Contas do Governador – Exercício de 2007

Portanto, o confronto dos números apresentados estão na nossa visão mais condizentes com as justificativas apresentadas pelo controle interno do Executivo.

8 - LICITAÇÃO

Relativamente ao Capítulo dedicado aos “**Gastos Realizados Mediante Licitações, Dispensas e Inexigibilidades**”, vale lembrar mais uma vez que o Sistema Integrado de Contabilidade continua ainda deficitário quando não registra as licitações realizadas por órgãos que apresentam um grau de desconcentração elevado como a Secretaria da Educação - SEDUC e Polícia Militar. Além do que as licitações realizadas pelas empresas públicas e sociedades de economia mista não-dependentes, que se submetem as regras da Lei das Sociedades por Ações – Lei Federal nº 6.404/1976 - não entraram na estatística dos relatórios pertinentes. Um exemplo de estatal que movimenta um expressivo volume de recursos decorrente de transferência da Secretaria da Infra-Estrutura é a Companhia de Água e Esgoto do Ceará – CAGECE, considerada estatal independente financeiramente, cujos registros contábeis pertinentes não estão consignados no Sistema Integrado de Contabilidade -SIC.

Ademais, é importante registrar que o Poder Executivo situou-se em 2007 em patamares razoáveis nas contratações sem licitação. Segundo Planilha 03, às fls. 78/79, elaborada pela Comissão desta Corte de Contas, embora ali não tenha sido explicitado o percentual por Poder, é fácil deduzir que foi o Poder Executivo que, proporcionalmente, quem menos realizou contratações sob a forma de dispensa ou inexigibilidade, pois apresentou o menor índice nesse tocante. Enquanto o Judiciário contratou sob dispensa ou inexigibilidade, relativamente ao montante licitável, **43,76%** e o Legislativo **36,39%**, o Poder Executivo contratou sem licitação o correspondente a **25,81%** do total de suas despesas licitáveis, ou seja, o menor índice dentre os três poderes.

9 – DAS AÇÕES DE SAÚDE

Apesar do descumprimento de outros limites importantes de ordem constitucional, notadamente em alguns previstos na Constituição Estadual (arts. 209 e 258), conforme assinalou a Comissão desta Casa, limitamo-nos a tecer algumas considerações sobre um dos que reputamos que seja mais importante e especialmente em razão da iminente regulamentação pelo Congresso Nacional da conhecida PEC 29. Trata-se do limite mínimo constitucional que os entes federativos têm que dispensar aos gastos com ações de saúde, que, no caso dos Estados-membros, foi fixado em 12% do produto das receitas a que alude o inciso II do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Conforme se vê do Relatório da Comissão desta Corte de Contas, Capítulo VIII – Limites Constitucionais e Gestão Fiscal – Item 1.2 – Aplicação de Recursos na Saúde, o Estado do Ceará, segundo a Secretaria da Fazenda, aplicou 13,45% da receita alusiva à arrecadação de impostos em ações e serviços de saúde nos termos do § 2º do art. 198 da Constituição Federal, superando assim o limite mínimo de 12% ali fixado. Recentemente, esta Corte de Contas autorizou a edição de certidão nestes específicos termos (**processo nº 02345/2008-0**).

Num exame mais minucioso das despesas que serviram de lastro para se chegar ao percentual acima alcançado (13,45%), a Comissão desta Corte, ao esmiuçar a composição do item denominado “outras Subfunções” (fls. 256/258), correspondente ao

Tribunal de Contas do Estado do Ceará
Relatório Anual das Contas do Governador – Exercício de 2007

expressivo importe de **R\$ 461.048.079,63**, verificou a existência de despesas, tais como aquelas consignadas à conta da subfunção Recursos Hídricos, no importe de R\$ 13.625.321,63, em sua maioria destinada à Construção e Recuperação de Adutoras, bem como naquelas atinentes ao pagamento de juros e amortização da dívida referente ao PROGERIRH, no valor de R\$ 67.177.993,26, que, se excluídas da composição do montante com ações de saúde, o percentual de 13,45% então atingido cairia para 12,01%, situando-se pois quase no limite mínimo que a Constituição Federal fixou.

Outras subfunções existem que dependendo da avaliação que se faça poderia no caso vertente comprometer completamente o percentual mínimo determinado pela Constituição Federal, tais como **Administração Geral** no importe de **R\$ 274.167.701,49**, **Formação de Recursos Humanos** no valor de **R\$ 13.359.088,73**, **Tecnologia de Informação** no valor de **R\$ 6.206.753,46** e até **Despesa Patronal** no montante de **R\$ 37.779.740,44**.

O fato é que se o Estado do Ceará não adotar medidas corretivas urgentes para reverter a natureza e a qualidade dos dispêndios em ações de saúde, terá sérias dificuldades para cumprir o limite constitucional à luz da regulamentação que se encontra na iminência de ser aprovada pelo Congresso Nacional.

A redação final do Projeto de Lei Complementar do Senado Federal nº 121/2007 em seus **arts. 17 e 18** assim estabelecem, *in verbis*:

“Art. 17. Para os efeitos desta Lei e do art. 198 da Constituição Federal, considerar-se-ão despesas com ações e serviços públicos de saúde aquelas de custeio e de capital, compreendidas nestas as despesas de investimento, financiadas por qualquer das três esferas de governo, relacionadas a programas finalísticos e de apoio que atendam às seguintes diretrizes:

I - sejam destinadas a ações e serviços de acesso universal;

II - estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos planos de saúde de cada ente da Federação;

III - sejam de responsabilidade específica do setor saúde, não se aplicando a despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população.

Parágrafo único. Além de atender aos critérios estabelecidos no caput, as despesas com ações e serviços públicos de saúde, realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde.

Art. 18. Observadas as disposições do art. 17, somente serão consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde aquelas voltadas para a promoção, proteção, recuperação e reabilitação da saúde que se enquadrarem em qualquer dos seguintes campos de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS):

I - vigilância em saúde, incluindo a epidemiológica e a sanitária;

II - atenção integral e universal à saúde em todos os níveis de complexidade, incluindo a assistência terapêutica e a recuperação de deficiências;

III - capacitação do pessoal de saúde do SUS;

IV - desenvolvimento científico e tecnológico e controle de qualidade promovidos por instituições do SUS;

V - produção, aquisição e distribuição de insumos para os serviços de saúde do SUS, tais como imunobiológicos, sangue, hemoderivados, medicamentos e equipamentos médico odontológicos;

Tribunal de Contas do Estado do Ceará
Relatório Anual das Contas do Governador – Exercício de 2007

VI - saneamento básico de domicílios ou de pequenas comunidades, desde que aprovado pelo Conselho de Saúde do ente da Federação financiador da ação;
VII - saneamento básico dos distritos sanitários especiais indígenas e de comunidades remanescentes de quilombos;
VIII - manejo ambiental vinculado diretamente ao controle de vetores de doenças;
IX - apoio administrativo realizado por instituições do SUS, desde que vinculado à execução das ações relacionadas neste artigo;
X - gestão do sistema público de saúde e operação de unidades prestadoras de serviços públicos de saúde;
XI - remuneração do pessoal de saúde em atividade nas ações de que trata este artigo, incluindo os encargos sociais;
XII - construção, ampliação e reforma de estabelecimentos de saúde do SUS.”

O **art. 19** do referido projeto, por sua vez, trata de pôr fim à polêmica em torno de determinadas despesas que até há pouco tempo eram contabilizadas como Ações de Saúde e põe em situação de difícil enquadramento outras que atualmente são assim consideradas. Vejamos a sua reprodução na íntegra, *in verbis*:

“Art. 19. Não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata esta Lei, aquelas decorrentes de:
I - pagamento de aposentadorias e pensões, inclusive dos servidores da saúde;
II - pessoal ativo da área de saúde quando em atividade alheia à área;
III - assistência à saúde que não atenda ao princípio de acesso universal;
IV - merenda escolar e outros programas de alimentação, ainda que executados em unidades do SUS, ressalvado o disposto no inciso II do art. 18;
V - saneamento básico financiado ou que vier a ser mantido com recursos provenientes de taxas, tarifas ou preços públicos;
VI - limpeza urbana e remoção de resíduos;
VII - assistência social;
VIII - preservação e correção do meio ambiente realizadas pelos órgãos de meio ambiente dos entes da Federação ou por entidades não governamentais;
IX - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede de saúde;
X - ações e serviços públicos de saúde custeados com recursos distintos dos especificados na base de cálculo definida nesta Lei ou vinculados a fundos específicos distintos daqueles da saúde.”

Na seqüência, o referido projeto de lei complementar dispõe nos artigos 25 e 26 que os órgãos competentes para fiscalização do cumprimento dessa determinação constitucional serão, como era de se esperar, os respectivos sistemas de controle interno, o Poder Legislativo com ou sem o auxílio dos Tribunais de Contas e os Conselhos de Saúde.

Não poderia deixar também de considerar as ponderações mencionadas no Parecer nº 0086/2008-MP-TCE/CE, da lavra dos Procuradores de Contas, Drs. Rholden Botelho de Queiroz e Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre, que, além de ressaltarem alguns pontos gizados pela Comissão Técnica desta Casa e a necessidade da observância das providências reclamadas no Relatório por esta elaborado, sugeriram a adoção de outras recomendações, com as quais nos alinhamos.

Tribunal de Contas do Estado do Ceará
Relatório Anual das Contas do Governador – Exercício de 2007

A propósito das considerações trazidas à colação pelo Ministério Público de Contas em seu Parecer, reputo importante os alusivos aos itens intitulados **2.2 Aumento das Despesas Correntes com Pessoal** e **6. Gastos com Terceirização de Mão-de-Obra**, em que o *Parquet* externa a sua preocupação com o exagerado aumento de gastos com mão-de-obra terceirizada, chamando atenção para o volume crescente das despesas pertinentes ao longo dos exercícios de 2004-2007, da ordem de 57,02%. Vale lembrar, todavia, que os números ali reproduzidos não traduzem efetivamente o montante com terceirização, pois em razão da ampla interpretação que esta Corte de Contas vem emprestando ao **§ 1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal** não está ali computado, pelo menos em alguns órgãos, ou seja, na **rubrica 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de contratos de terceirização** -, o montante correspondente a cargos e empregos em processo de extinção, entendimento com o qual guardamos divergência, conforme manifestação consignada nos **processos nºs 03680/2007-0 (TJ) e 03650/2007-2 (TCM)**.

No início da conclusão do precitado Parecer, os ilustres Procuradores, com fulcro em precedentes do Supremo Tribunal Federal (SS 1.197) e Superior Tribunal de Justiça (RMS 11.032) e em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, sugerem a oitiva do Governador do Estado, **“Em razão das ocorrências apontadas no relatório da Comissão Técnica nas Contas do Governo do Estado do Ceará [...]”**.

Por outro lado, no desfecho da conclusão do mencionado Parecer, assevera-se que **“[...] as falhas observadas não apontam para a irregularidades das contas em análise.”**

Por outras palavras: da assertiva acima reproduzida é possível deduzir que Ministério Público de Contas admite de antemão, independentemente de eventuais esclarecimentos a serem prestados pelo Governador, que o Parecer Prévio a ser expedido pela Corte de Contas seja pela aprovação das contas, uma vez que, conforme ressaltou, **“[...] as falhas observadas não apontam para a irregularidades das contas em análise.”** Dessa forma, entendemos que a proposta de oitiva do Chefe do Executivo torna-se despicienda, pois somente esta seria obrigatória, na nossa compreensão, se da emissão do Parecer Prévio lhe pudesse resultar algum gravame, o que não nos parece sinalizar o desfecho da conclusão acima reproduzida e nem as circunstâncias fático-jurídicas que envolvem a avaliação das presentes contas anuais.

É fora de dúvida que as OCORRÊNCIAS então arroladas pela Comissão Técnica não se constituem em meros fatos desprovidos de qualquer valoração técnico-jurídica. São fatos administrativos que foram adequadamente valorados e em grande parte estão desconforme o figurino legal.

Mas não se pode desprezar também o fato de que a quase totalidade das OCORRÊNCIAS então indigitadas foram originadas em governos anteriores e que as contas do exercício sob apreciação são alusivas a um período de transição, de mudança de gestão, de postura governamental até, onde, na minha visão, ainda não teria havido tempo hábil para retificação das inúmeras OCORRÊNCIAS ora apontadas.

Não me parece procedente também, por si só, o argumento de que esta Corte de Contas estaria impedida de levar em conta tais OCORRÊNCIAS para emissão de seu

Tribunal de Contas do Estado do Ceará
Relatório Anual das Contas do Governador – Exercício de 2007

Parecer Prévio a pretexto de nunca tê-lo feito em relação a exercícios anteriores em razão da natureza dinâmica do exercício da função jurisdicional.

Por outro lado, se examinarmos detidamente cada uma das OCORRÊNCIAS que se mostram em descompasso com a ordem jurídica vigente, veremos que seria desarrazoado, desproporcional, imputá-las ao Chefe do Executivo do exercício sob apreciação, porque a este, ainda que lhe tenha sido atribuída pela Constituição Estadual a condição de autoridade responsável pela prestação de contas da Administração Pública Estadual, entendemos que deveria restar comprovado o mínimo de nexo de causalidade entre aquelas e a sua atuação como gestor maior, o que me parece não haver evidências nesse sentido.

Até porque, dada a multiplicidade de OCORRÊNCIAS e a diversidade de sua natureza, seja sob a visão técnica e/ou jurídica, além da complexidade do aparelho burocrático em si, me parece humanamente impossível que o Chefe do Executivo possa ser responsabilizado por tudo que se passa na Administração Pública Estadual especialmente se considerarmos que aquelas estão estritamente relacionadas à atuação isolada de determinados gestores que com elas se encontram umbilicalmente vinculados.

Por essas razões é que entendemos que em relação aos gestores que têm vinculação direta com as OCORRÊNCIAS perpetradas sob as suas gestões, o que seria mera OCORRÊNCIA, no seu exato sentido semântico, ganha contornos de ilegalidades e não de simples fato desprovido de qualquer valoração técnico-jurídica e as RECOMENDAÇÕES, que significam literalmente mero aconselhamento, livre arbítrio, ganham um alcance que se transmuda em DETERMINAÇÃO, de IMPOSIÇÃO, cujo descumprimento sujeitaria os seus infratores às sanções legalmente previstas. Por essas razões é que entendemos que as OCORRÊNCIAS ora indigitadas devem ser imputadas aos gestores responsáveis pelas suas áreas de atuação, e só num segundo momento se restar comprovada a atuação omissiva ou comissiva do Chefe do Executivo no sentido de criar embaraços para adoção das providências corretivas cabíveis, aí sim esta Corte de Contas oportunamente avaliaria as repercussões daí decorrentes por ocasião da emissão de Parecer Prévio das Contas cuja representação constitucionalmente lhe compete.

Portanto, com base nessas breves anotações, aliadas às apresentadas pelo Ministério Público de Contas, lavrei a presente **Declaração de Voto** no sentido de que seja sugerido ao **Poder Legislativo** que aprove a **Prestação Anual das Contas do Governo do Estado de 2007**, com as **RECOMENDAÇÕES** constantes do **Capítulo IX – Recomendações Alusivas ao Exercício de 2007**, composto pelos itens: **1 – Ocorrências Verificadas** e **2 – Recomendações Propostas**, do Relatório da Comissão desta Casa, **sem prejuízo de serem postas em destaque cada uma das OCORRÊNCIAS por ocasião do exame das Contas de Gestão nos respectivos órgãos e entidades a estas vinculadas.**

Vale lembrar que o nosso Regimento Interno prevê de forma categórica em seu § 1º do art. 32 que no caso das Contas do Governador o Tribunal enviará à Assembléia Legislativa seu Parecer Prévio acompanhado do Relatório apresentado pelo Relator e das Declarações de Voto, quando houver, emitidas pelos demais Conselheiros. **É como voto.**

Tribunal de Contas do Estado do Ceará
Relatório Anual das Contas do Governador – Exercício de 2007

Fortaleza, 4 de junho de 2008.

Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor