

PARECER N.º 0344/2009-MP-TCE/CE

PROCESSO N.º: 01917/2009-9
INTERESSADO: GOVERNADOR CID FERREIRA GOMES
NATUREZA: CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Cuidam os presentes autos do exame das Contas Anuais do Governador Cid Ferreira Gomes, acerca do exercício 2008, remetidas a este egrégio Tribunal de Contas para fins de emissão de Parecer Prévio, nos termos do art. 71, I, da Constituição Federal, c/c o art. 76, I da Constituição Estadual.

A matéria é trazida ao Ministério Público de Contas junto a esta Corte, em razão do estabelecido no art. 5º, II, da Lei Estadual nº 13.720/05, segundo o qual lhe compete “manifestar-se em todos os processos da competência do Tribunal de Contas do Estado, sendo obrigatória a oportunidade de manifestação nos processos de prestação e tomadas de contas...”.

Neste segundo ano de manifestação do Ministério Público de Contas nas Contas de Governo, cabe, mais uma vez, tecer elogios ao minucioso trabalho realizado pela Comissão Técnica, bem como parabenizar o Exmo. Conselheiro Relator Suetônio Mota e toda a sua equipe de assessores pela irretocável condução dos trabalhos, estando o seu gabinete sempre aberto ao diálogo e colaboração deste Ministério Público.

Diante da abrangência do relatório produzido pela Comissão Técnica, este Ministério Público de Contas, na qualidade de fiscal da lei, bem como no intuito de colaborar para a adequada emissão do Parecer Prévio deste Tribunal, tecerá as seguintes considerações acerca de pontos que reputou mais relevantes nas Contas do Governador:

1. INSTRUMENTOS DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

1.1 PLANO PLURIANUAL

De início, não se pode deixar de mencionar que o Plano Plurianual, PPA 2008/2011, foi estruturado em três eixos estratégicos: I – Sociedade Justa e Solidária (Trabalho, Assistência Social, Segurança Alimentar, Segurança Pública, Justiça e Cidadania, Cultura, Educação Básica, Esporte, Saúde, Essencial à Justiça); II – Economia para uma Vida Melhor (Logística de Transporte, Comunicação e Energia, Infra-estrutura Hídrica, Meio Ambiente, Turismo Sustentável, Desenvolvimento Urbano e Regional, Educação Superior, Ciência, Tecnologia e Inovação, Desenvolvimento Econômico); e III – Gestão Ética, Eficiente e Participativa (Ética, Transparência e Comunicação Social, Planejamento e Gestão, Gestão Fiscal e Financeira, Judiciário, Legislativo, Previdência, Reserva de Contingência e Encargos Gerais do Estado).

Desse modo, torna-se interessante comentar o exame de compatibilidade realizado pela Comissão Técnica entre o que foi planejado no PPA para 2008 com o percentual previsto na LOA, especialmente com a porcentagem dos recursos efetivamente executados.

QUADRO COMPARATIVO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

	EIXO SOCIEDADE JUSTA E SOLIDÁRIA	EIXO ECONOMIA PARA UMA VIDA MELHOR	EIXO GESTÃO ÉTICA EFICIENTE E PARTICIPATIVA
% PPA PLANEJADO PARA 2008	35%	27%	38%
% LOA 2008	35%	27%	38%
% LEI + CRÉDITOS 2008	35%	29%	36%
% ORÇAMENTO EXECUTADO 2008	40%	15%	45%

Fonte: Relatório Controle Interno sobre as Contas de Governo – 2008

Com base nesses subsídios de ordem técnica, verifica-se que foi conferida prioridade à execução orçamentária do eixos Sociedade Justa e Solidária e Gestão Ética, Eficiente e Participativa que tiveram percentual executado superior ao autorizado. Entretanto, o eixo Economia para uma Vida Melhor obteve a execução de apenas 50% do valor orçado.

1.2 LDO

Inicialmente, a Comissão Técnica apontou uma série de determinações contidas na LRF quanto à elaboração da LDO que não foram observadas na confecção desse diploma legal, tendo sido recomendada a realização de aprimoramento do aludido Instrumento de Planejamento Governamental, com o intuito de adequá-lo às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Antes de prosseguir, é importante destacar dois pontos levantados pela Comissão Técnica, quais sejam, a necessidade de implantação de um sistema de controle de custos e de previsão de um demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita no âmbito do Anexo de Metas Fiscais.

Em relação ao controle de custos, apesar de o órgão de Controle Interno ter noticiado em seu relatório que, por meio da Célula de Racionalização de Gastos e Controle de Custos, desenvolveu projetos de racionalização de gastos, que resultaram na economia de cerca de R\$ 86 milhões no exercício de 2008 (item III. 2.3.3), **torna-se necessária a implantação de um sistema de controle de custos pela Administração Pública Estadual, permitindo a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial e, por conseguinte, contribuindo para uma maior eficiência na utilização dos recursos públicos, com fundamento no art. 50, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.**

Quanto ao Anexo de Metas Fiscais da LDO, o relatório do órgão de Controle Interno (item III. 2.3.8) informou que o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita não trouxe a previsão dos valores referentes à renúncia de receita.

Em suma, o órgão de Controle Interno asseverou que os benefícios fiscais concedidos pelo Fundo de Desenvolvimento Industrial para a atração de novos empreendimentos produtivos constituem renúncia de receita,

pois revelam tratamento diferenciado em relação às demais empresas estabelecidas no Estado do Ceará, de acordo com o art. 14, II, § 1º da LRF.

Outrossim, ressalte-se que o entendimento do órgão de Controle Interno é corroborado pela Comissão Técnica, sendo de bom alvitre que a Administração Pública Estadual siga a recomendação proposta pelo órgão de Controle Interno, consistente em “preencher adequadamente os campos do demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita” (item IX). Cumpre destacar que a presente temática será analisada pormenorizadamente mais adiante no tópico Renúncia de Receita.

1.3 LOA

A priori, a Comissão Técnica apontou uma série de determinações contidas na LRF quanto à elaboração da LOA que não foram observadas na confecção desse diploma legal, tendo sido recomendada a realização de aprimoramento do aludido Instrumento de Planejamento Governamental, com o intuito de adequá-lo às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em seu relatório, a Comissão Técnica destaca que a Lei Orçamentária Anual, assim como o Plano Plurianual, ao discriminar a aplicação dos recursos por região, utilizou a macrorregião 22 – Estado do Ceará, inviabilizando uma avaliação mais exata das despesas realizadas em cada região.

Essa assertiva é reforçada na medida em que 71,18% da despesa fixada foi destinada à macrorregião 22, impossibilitando “o atendimento do mandamento constitucional que determina a regionalização do orçamento tendo entre suas finalidades a redução das desigualdades interregionais, segundo o critério populacional (art.4º, § 2º, III e art. 203, § 3º, III da Constituição Estadual)” (fls. 48/49).

Desse modo, é fundamental que a Administração Pública Estadual siga a recomendação exposta pelo órgão de Controle Interno, consubstanciada em “evitar o uso da “Região 22 – Estado do Ceará” para o registro de despesas passíveis de serem alocadas por região” (item IX).

De outra parte, a LOA deve conter quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação de fundos especiais, em decorrência de exigência disposta no art. 2º, § 2º, I, da Lei nº 4.320/64.

No caso do Fundo Estadual de Combate à Pobreza, FECOP, em seu relatório, o órgão de Controle Interno (item III. 3.4.5) noticia que a LOA 2008 destinou a este Fundo R\$ 198 milhões, cuja aplicação está sendo realizada em diversos órgãos do Estado, dificultando o controle desses recursos pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará, o que inclusive já havia sido objeto de recomendação pela Comissão Técnica em sede das Contas de governo do exercício de 2007.

Assim, revela-se imprescindível o cumprimento de recomendação manifestada pelo órgão de Controle Interno, no sentido de a Administração Pública Estadual “apresentar o quadro consolidado com as receitas e despesas do Fundo de Combate à Pobreza – FECOP, com códigos próprios que as identifiquem”, **contribuindo para facilitar o exame das prestações de contas desse Fundo e para garantir que os recursos respectivos sejam utilizados para a garantia de um padrão digno de subsistência para as populações de baixa renda, conferindo cumprimento ao art. 1º, da LC Nº 37, de 26.11.03, que instituiu o FECOP.**

Por derradeiro, no intuito de colaborar com o trabalho já realizado pela comissão, e de contribuir para uma maior organização e didatismo do Parecer Prévio a ser emitido por este colegiado, **o Ministério Público de Contas sugere que todas as falhas apontadas pelo órgão de instrução desta Corte de Contas em relação à elaboração da PPA, LDO e LOA sejam destacadas, cada uma, como recomendações à Administração. Pensamos**

que, desta forma, ficará mais claro aos gestores o que devem aprimorar na elaboração dos referidos diplomas orçamentários.

2. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

2.1. RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS

2.1.1. RECEITA DE ALIENAÇÃO DE ATIVOS E APLICAÇÃO DOS RECURSOS

Conforme art. 44 da LRF, "É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos".

Referido dispositivo visa impedir a alienação do patrimônio público sem a contrapartida de novos investimentos.

No exercício de 2008, a receita oriunda da alienação de ativos e aplicação de recursos atingiu R\$ 4.429.336,75, valor este que somado ao saldo existente do exercício 2007 (R\$ 632.554,00), chegou à importância de R\$ 5.061.891,00, verba ainda não utilizada.

No item I do Relatório de Controle Interno consta como uma das medidas corretivas adotadas pela Administração Pública Estadual, em atendimento a recomendações da CGE e do TCE, a "inclusão na LDO de previsão da adoção de uma fonte específica para alocação de despesas provenientes da alienação de empresas".

Entretanto, é de se ressaltar que o art. 44 da LRF não contempla apenas os valores oriundos da alienação de empresas, mas também os que advenham da alienação de qualquer dos bens e direitos que integrem o patrimônio público, razão pela qual a providência adotada pela Administração ainda não é bastante para o atendimento aos ditames legais.

Assim, recomenda-se que seja incluída na LDO dos próximos exercícios, inclusive na LDO 2010, a criação de fonte de recursos específica para os valores obtidos na alienação de ativos, destacando sua origem e aplicação, de modo a atestar sua utilização nos moldes da LRF.

Ademais, que o saldo a realizar atualmente constante dos cofres públicos (R\$ 5.061.891,00) seja aplicado em despesas de capital, conforme determina o art. 44 da LRF.

2.1.2 . RENÚNCIA DE RECEITA

É norma expressa na LRF (art. 14) que qualquer caso de “concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes (...)”.

Consta na LDO 2008 que não há previsão de valores relativos à renúncia de receita para o triênio 2008-2010. Para tanto, o Governo do Estado aduz que serão mantidos os benefícios tributários de caráter geral concedidos anteriormente, sem concessão de novos, razão pela qual seria desnecessária uma nova demonstração das renúncias no Anexo de Metas Fiscais da LDO (Nota 1 do Demonstrativo VII do Anexo de Metas Fiscais da LDO 2008).

Posteriormente, ao examinar a atração de investimentos para o Estado por meio do Fundo de Desenvolvimento Industrial – FDI, o Governo informa que “a compensação se efetiva pelo incremento resultante da produção dos novos empreendimentos aqui instalados, pelo aumento do consumo dos fatores de produção, isto é salários, matéria-prima, energia elétrica, comunicação dentre outros, que afetam diretamente e positivamente a arrecadação do ICMS” (Nota 2 do Demonstrativo VII do Anexo de Metas Fiscais da LDO 2008).

Ou seja, a própria Administração aponta a forma de compensação dos benefícios tributários concedidos com o fim de fomentar os investimentos no Estado. Assim, considerando que existirá tratamento diferenciado em relação a alguns investidores, nos termos do art. 14, §1º, da LRF, pode-se afirmar que haverá renúncia de receita.

Considerando a existência de renúncia fiscal, a ausência do Demonstrativo de estimativa e compensação da renúncia de receita impede que se mensure o impacto orçamentário da renúncia, bem como se as medidas de compensação porventura adotadas são suficientes para cobrir seu valor.

Face ao exposto, recomenda-se que esta Corte de Contas exorte a Administração a confeccionar para os próximos exercícios o Demonstrativo de estimativa e compensação da renúncia de receita, informando o tributo sobre o qual recai a renúncia, a forma como é concedida, os setores beneficiados e as medidas compensatórias.

2.2. DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS

2.2.1. PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

Esse item apresentou a maior representatividade das contas e, segundo o BGE, às fls. 82, foi consolidado em 45,68% das despesas realizadas, com montante de R\$ 4.944.987.361,26 (quatro bilhões, novecentos e quarenta e quatro milhões, novecentos e oitenta e sete mil, trezentos e sessenta e um reais, e vinte e seis centavos).

Assim, percebe-se que a maioria dos procedimentos de despesas públicas desenvolve-se sem a ocorrência de um processo licitatório, por se enquadrar como despesa não licitável. Logo, nota-se que a verificação da regularidade das contas de governo deve ter como marco a análise pormenorizada das despesas efetuadas com pessoal.

Além disso, o elevado gasto com despesas de pessoal e outros encargos demonstra a imperiosa necessidade da atuação mais incisiva desta

Corte de Contas neste tipo de despesas. Tal visão deve servir como instrumento de eficiência na fiscalização dos gastos públicos, direcionando o controle para as despesas de maior vulto.

Logo, recomenda-se uma análise apurada das despesas com pessoal e encargos sociais, com o fito de verificar a conformidade dos gastos com pessoal, evitando assim que, no futuro, o limite de pessoal fixado na LRF possa ser comprometido.

2.2.2. INVESTIMENTOS

Em relação às despesas com investimento, observa-se que a Lei Orçamentária autorizou o valor de R\$ 2.572.630.202,30 para tais despesas. Tal quantia representa 23% das despesas autorizadas na Lei Orçamentária Anual, sendo o referido percentual propício para o desenvolvimento do Estado.

Contudo, inobstante o valor fixado para as ações de investimento, o Estado do Ceará (Adm. Direta e Indireta) somente executou R\$ 987.369.065,42, ou seja, apenas 38,38% do valor autorizado, percentual baixo que pode comprometer o crescimento da economia cearense, sendo que este valor representa apenas 10,98% do montante das despesas realizadas (relatório da Comissão Técnica - fls. 61/62).

Outro dado preocupante foi a pouca representatividade do Orçamento de Investimento das Empresas, com ínfimos 0,02%, de acordo com o BGE, às fls. 44.

Comparativamente com os dados do exercício de 2007, observa-se que as despesas executadas com investimento no ano de 2008 pela Adm. Direta tiveram um acréscimo de 57,94%, em termos reais, percentual digno de louvor. Todavia, ainda se apresenta modesto o incremento dos valores aplicados em investimentos, abaixo do imprescindível para alavancar um crescimento sustentável do Estado.

Frisa-se que as mesmas observações foram realizadas no parecer desse MP referente às contas de Governo de 2007.

Recomenda-se, desta feita, uma maior intensificação dos Investimentos do Estado com vistas a incentivar a produção de bens e serviços e a geração de postos de trabalho, o que refletirá positivamente na balança comercial cearense e na maior arrecadação de suas receitas, bem como servir de estímulo a novos negócios.

3. GASTOS REALIZADOS MEDIANTE LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES

É consabido que o princípio da licitação pública constitui-se como instrumento do princípio da moralidade administrativa e da isonomia. Por isso, o Constituinte determinou como regra a obrigatoriedade do procedimento licitatório quando a Administração for contratar, salvo quando presentes as exceções legais (dispensas e inexigibilidades).

Neste diapasão, a Comissão Técnica novamente apresentou, na planilha 02 do capítulo IV do referido relatório (fl. 90/91), percuciente análise comparativa entre as participações das diversas modalidades de licitação no total dos gastos licitáveis, abrangendo o período de 2005 a 2008, acrescentando, ainda, os percentuais dos gastos realizados mediante dispensa e inexigibilidade dos processos licitatórios.

O somatório da proporção dos itens dispensa e inexigibilidade em relação ao total das despesas licitáveis apresentou os seguintes valores:

- 39,96% no exercício de 2005;
- 23,85% no exercício de 2006;
- 26,70% no exercício de 2007;
- **24,74% no exercício de 2008.**

Apesar do índice apresentado no ano de 2008 estar abaixo daquele verificado em 2007, obtém-se ainda quase $\frac{1}{4}$ das despesas licitáveis sendo realizadas sem o devido procedimento licitatório.

Ademais, alguns dados devem ser analisados por esta Corte de Contas, com maior atenção, quando do exame das prestações de contas de gestão, entre eles, o aumento de contratação direta nas despesas relativas a obras diversas, passando de R\$ 2.647.730,00, no exercício de 2007, para R\$ 33.679.630,00 no decorrer do ano de 2008, configurando um aumento exponencial na ordem de 1272%.

Assim, novamente, reafirma-se o dever constitucional de licitar, sendo a dispensa ou a inexigibilidade de processo licitatório hipóteses excepcionais, que deverão ser utilizados com mais cautela nos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual.

Diante do exposto, parece-nos necessário que este e. Tribunal de Contas exorte a Administração Estadual a empreender esforços no sentido de diminuir a ocorrência de dispensa e de inexigibilidade de processos licitatórios.

4. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

O Capítulo V do Relatório da Comissão Técnica versa sobre as transferências voluntárias realizadas pela Administração Estadual a Municípios e a entidades privadas, as quais serão abaixo analisadas em separado para uma melhor abordagem do tema.

4.1. TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS

Inicialmente, é relevante ressaltar a **dificuldade de apurar os recursos efetivamente despendidos com as transferências voluntárias destinadas aos Municípios**, uma vez que, segundo a Comissão Técnica, “a execução da despesa não seguiu a uniformização segundo as rubricas orçamentárias legalmente convencionadas”, reiterando, assim, impropriedades observadas em exercícios anteriores.

Mister ressaltar que a utilização da modalidade de aplicação própria para registrar esses repasses (modalidade de aplicação 40, correspondente à transferência a municípios) permite um controle mais eficaz das verbas transferidas, possibilitando uma análise mais acurada pelos órgãos de controle. Ademais, decorre da própria essência do orçamento público a execução da despesa segundo as rubricas orçamentárias estipuladas.

Em relação aos repasses propriamente ditos, pôde-se observar uma distribuição maior de recursos por órgão/entidade estadual comparando-se ao exercício anterior, sendo a Secretaria das Cidades quem mais transferiu verbas aos municípios, demonstrando, como informa a Comissão, "uma maior pulverização de ações descentralizadas em relação ao exercício de 2007", o que se entende deve ser buscado nos exercícios subseqüentes.

Quanto aos municípios contemplados com as transferências voluntárias, segundo a Comissão Técnica, denotou-se um maior equilíbrio, em termos quantitativos, dos repasses. Contudo, é imperioso que se dê continuidade a essa equalização de beneficiários, a fim de viabilizar uma melhor distribuição de recursos entre as municipalidades, tendo em vista que os 03 Municípios que mais receberam transferências concentraram 15,22% do total de repasses efetuados (Fortaleza, Sobral e Tauá).

Em face do exposto, recomenda-se que se envide esforços no sentido de consignar corretamente os registros contábeis da rubrica "modalidade de aplicação 40, correspondente a transferências a municípios", quando da elaboração e execução do orçamento, de modo a permitir um controle mais eficaz das transferências voluntárias, possibilitando uma análise mais acurada e eficiente pelos órgãos de controle.

4.2. TRANSFERÊNCIAS A ENTIDADES PRIVADAS

Antes de se adentrar, especificamente, no tópico em referência, convém recordar que o Estado brasileiro, com o advento da Emenda Constitucional n.º 19 à Constituição de 1988, saiu de uma administração

burocrática para um modelo gerencial, fulcrado no princípio da eficiência, o que importou numa reestruturação de suas técnicas de gestão. As transferências voluntárias, nesse ponto, têm papel fundamental no fomento de atividades não exclusivas do Estado (educação, pesquisa, cultura etc.), sobretudo, no que diz respeito ao apoio ao Terceiro Setor, notadamente às Organizações Sociais – OSs e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs.

Em contrapartida, é imperioso que o Estado disponha de meios eficientes, eficazes e efetivos de controle dos recursos transferidos às entidades privadas, uma vez que se trata de verba pública repassada mediante contratos de gestão (OS), termos de parcerias (OSCIP), convênios (no caso das demais entidades privadas), demandando, assim, **a fiscalização dos valores repassados, a análise das respectivas prestações de contas e a avaliação dos resultados dos recursos alocados, ou seja, o controle do uso dessas verbas.**

Entretanto, pôde-se observar que tais medidas acautelatórias e tão necessárias às ações de controle não foram inteiramente atendidas.

Relevante, aqui, salientar que, segundo informação da Comissão, o Controle Interno não se manifestou acerca da adoção de providências objeto dos questionamentos levantados no Relatório de 2007, quais sejam, a atuação dos órgãos repassadores na verificação da regular utilização dos recursos estaduais repassados a título de transferências voluntárias e a realização das atividades de controle e exame das prestações de contas por meio de servidores públicos, em face da indelegabilidade de tal função.

Imperioso, também, registrar a **elevação dos valores repassados às organizações sociais e na própria rubrica de transferências a instituições privadas.** A celebração de um novo contrato de gestão com uma organização social em 2008, a saber, o Centro de Gestão e Desenvolvimento Tecnológico, reitera a opção da Administração Pública estadual pela parceria com entidades privadas para a consecução de atividades não exclusivas do Estado.

Como bem destacou a Comissão Técnica, **houve um incremento na ordem de R\$ 65.970.733,04 na rubrica modalidade de aplicação "50" (TRANSFERÊNCIAS A INSTITUIÇÕES PRIVADAS)**. Comparando-se tal montante à execução dessa mesma rubrica no exercício anterior tem-se os seguintes valores: R\$ 150.522.517,74 (em 2007) e R\$ 216.493.250,78 (em 2008). Ademais, ressalta a Comissão Técnica que os referidos valores são aproximados, tendo em vista falhas identificadas na escrituração desses montantes.

Um dado que causou estranheza diz respeito ao fato de **48,40% dos recursos transferidos terem sido destinados a apenas 10% das entidades beneficiadas**, cuja principal destinatária é, novamente, a instituição Projeto Minha Casa, demonstrando, assim, um desequilíbrio na distribuição dessas verbas.

Saliente-se que esta Corte de Contas realizou auditoria especial na Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social, gestora do Fundo Estadual de Ação Social, responsável pelo repasse à citada entidade privada, cujo foco foi a avaliação do sistema de controle interno da STDS (Processo n.º 06441/2008-4), tendo concluído o órgão técnico "que os controles internos da STDS carecem de aperfeiçoamento, uma vez que não existem mecanismos formais de acompanhamento satisfatórios que possibilitem a identificação das deficiências visando a correção de falhas na nova modalidade de gestão".

Ademais, há de se destacar que, nada obstante a sugestão deste Ministério Público de Contas apontada no Parecer n.º 0086/2008, atinente às contas de 2007, sobre o exercício das atividades de controle dos usos das verbas públicas apenas por servidores especializados e ocupantes de cargos efetivos, o corpo técnico deste Tribunal também apurou na auditoria especial "a existência de pessoal 'terceirizado por convênio' exercendo atividades na área fim da STDS, para suprir a carência de servidores".

Extremamente pertinente e bem fundamentada é a sugestão da Comissão Técnica no sentido de, tendo em vista a feição eminentemente pública dos recursos repassados às organizações sociais, apesar destas serem constituídas pelo regime de direito privado, ser necessário submetê-las ao mesmo controle a que estão sujeitos os entes da Administração Pública no que toca aos valores repassados à título de transferências voluntárias. Ademais, por coerência ao que já acontece com os repasses às demais instituições privadas, devem as organizações sociais se submeter à Lei de Licitações, no que lhes for pertinente, sem embargo do envio das respectivas prestações de Contas ao TCE/CE. Como adendo às considerações da Comissão, recomenda-se a extensão às OSCIPs do mesmo tratamento sugerido às OSs, dada a similitude dessas duas formas de parceria.

Reitera-se a observação do Controle Interno sobre a extensão às demais entidades privadas dos requisitos exigidos às OSs e OSCIPs, conforme o § 1º do art. 28 da LDO 2008.

O que se observa, de um modo geral, é um descompasso entre o montante dos recursos repassados a título de transferências voluntárias e os meios insuficientes de controle do uso desses recursos, cujos pontos nodais correspondem à carência de servidores efetivos e capacitados para a realização dessas atividades; à terceirização, inclusive mediante convênio, de atividades exclusivas de Estado, cuja realização demanda a atuação apenas de servidores públicos efetivos e especializados; falhas nos registros contábeis; ausência e/ou insuficiência de mecanismos de acompanhamento dos recursos repassados. **Com efeito, sugere-se a esta e. Corte de Contas que inste a Administração Pública Estadual, já no exercício em curso, a realizar o incremento do controle do uso dos recursos objeto de transferências voluntárias, notadamente, no que diz respeito aos pontos acima evidenciados.**

5. GESTÃO FISCAL (CUMPRIMENTO DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E DA LRF)

5.1 DAS DISPONIBILIDADES DE CAIXA

Realizando um juízo comparativo entre o demonstrativo das disponibilidades de Caixa, pertencente ao Relatório de Gestão Fiscal do 3º Quadrimestre de 2008, que representa recursos da ordem de R\$ 2.305.088.667,01 e as obrigações financeiras do mencionado período, no montante de R\$ 706.704.329,00, atinge-se um saldo positivo de disponibilidade líquida no valor de R\$ 1.598.384.338,00.

Entretanto, em seu relatório (item VIII.8), o órgão de Controle Interno aduz que seria necessário segregar os dados relativos aos recursos vinculados, ou seja, aqueles destinados ao atendimento de uma finalidade específica, através da adoção de um "Identificador de Uso", de acordo com o art. 8º, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 8º. Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. **Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.**

No mesmo sentido, a Comissão Técnica reiterou recomendação apresentada no relatório sobre a prestação das contas de governo de 2007, consistente em "utilizar na contabilização da receita o "Grupo de Destinação de Recursos" previsto no Manual da Receita Pública aprovado pela Portaria Conjunta STN/SOF Nº 3/2008 para controle da destinação das receitas por fonte de recursos" (fl. 246).

Desse modo, revela-se imprescindível o cumprimento das recomendações expostas pelo órgão de Controle Interno e pela Comissão Técnica, de modo a contribuir para o aperfeiçoamento do

controle exercido por esta Corte de Contas sobre a aplicação dos recursos vinculados, em atendimento ao art. 8º, parágrafo único, da LRF.

5.2 DA APLICAÇÃO DE RECURSOS COM FOMENTO DAS ATIVIDADES DE PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA (FUNCAP)

No que tange ao tema do cumprimento dos limites constitucionais e da LRF, conforme se extrai do relatório da Comissão Técnica deste Tribunal, o Estado do Ceará teria obedecido a todos os limites, de teto e de piso, estabelecidos pela Constituição Federal e pela LRF.

Entretanto, do mesmo modo que ocorreu por ocasião do exame da prestação das contas de governo do exercício de 2007, a Comissão Técnica aponta em seu relatório que não foi alcançado o patamar mínimo de aplicação de recursos previsto no art. 258 da Constituição Estadual, qual seja, 2% da receita tributária para fomento das atividades de pesquisa científica e tecnológica.

Com efeito, os aportes do Governo do Estado para o FUNCAP atingiram o montante de R\$ 23.252.303,93, o que segundo a Comissão Técnica representaria 0,69% da receita tributária do Estado. Observe-se que, na sistemática de cálculo adotada pelo órgão instrutivo desta Corte de Contas, abateram-se, do total das receitas tributárias do Estado, as transferências constitucionais aos Municípios relativas às participações na arrecadação tributária do ICMS e IPVA, bem como o valor referente às perdas do FUNDEB.

Vale ressaltar que está havendo uma tendência de decréscimo na porcentagem de investimento do FUNCAP, pois, nos exercícios de 2006 e 2007 os percentuais foram respectivamente de 1,92% e 1,11% da receita tributária (adotando-se a sistemática de cálculo preconizada pela comissão, acima exposta). Cumpre ressaltar que o tema recebeu pertinente recomendação no relatório do órgão de Controle Interno (item IX).

5.3. DOS INVESTIMENTOS DESTINADOS AO INTERIOR DO ESTADO

O art. 210, *caput* da Constituição Estadual estabelece que os investimentos do setor público estadual no interior não podem ser inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor global consignado para esse fim, com a ressalva expressa de que não se consideram Municípios do Interior aqueles integrantes da Região Metropolitana de Fortaleza.

Em seu relatório, a Comissão Técnica apontou que os investimentos públicos estaduais no interior alcançaram o percentual de 33,14% das despesas empenhadas, enquanto nas demais regiões (Região Metropolitana e Estado do Ceará), atingiu-se a porcentagem de 68,86%.

Destaca-se que o percentual de recursos aplicados no interior não abrangeu as despesas custeadas na Região 22, denominada de Estado do Ceará, inviabilizando, dessa forma, a apuração do cumprimento do mandamento constitucional em comento.

Além disso, no relatório do órgão de Controle Interno (item VIII.12), percebe-se uma elevação substancial dos investimentos realizados em 2008 no montante de R\$ 987.369.065, sendo superior aos de 2007, que atingiram o valor de R\$ 644.635.123, representando um acréscimo de 53%.

Entretanto, como foi lembrado pela Comissão Técnica, houve a execução de apenas 38,38% do valor orçado para o exercício de 2008, chamando ainda mais atenção o fato de que o percentual de recursos empenhados na região do Litoral Leste/Jaguaribe correspondeu somente a 24% do valor autorizado.

5.4 DOS FUNDOS DE FINANCIAMENTO AO SETOR PRODUTIVO

A Constituição do Estado do Ceará, em seu art. 209, determina a destinação de recursos para a constituição de fundo destinado à aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo, ficando assegurada a utilização de, no mínimo, 50% em favor das micros, pequenas e médias empresas, sendo que metade destes recursos deverão ser aplicados no interior do Estado.

Ocorre que, conforme relata a Comissão Técnica (fl. 217), a exemplo do que ocorreu no ano de 2007, não houve novamente a execução orçamentária no exercício em apreço dos recursos pertencentes ao Fundo de Financiamento às Micros, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará, FEC.

Em vista do exposto, recomenda-se novamente que este Tribunal de Contas inste a Administração Pública Estadual a adotar medidas tendentes à concretização do mandamento constitucional de destinação de recursos para fomentar a atividade das micros, pequenas e médias empresas, o que, obviamente, implica o planejamento da execução orçamentária do FCE.

Ademais, conforme já observado alhures, deve ser revista a utilização do código macrorregião 22 (Estado do Ceará), pois, ainda que houvesse a execução orçamentária do FCE, ficaria inviabilizada a análise da aplicação de 50% desses recursos no interior do Estado.

De outra parte, constata a Comissão Técnica, baseada no relatório do Controle Interno, que, no que toca à execução orçamentária do Fundo de Desenvolvimento Industrial, FDI, não foi possível a informação segregada sobre a sua movimentação financeira em função do porte das empresas, o que impossibilita a observância do mandamento constitucional em tela, tanto no que toca à aplicação de no mínimo 50% dos recursos nas micros, pequenas e médias empresas,

quanto no referente à destinação de metade desse valor ao interior do Estado.

6. GASTOS COM TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA

O ponto referente à terceirização de mão-de-obra foi trazido para debate no parecer prévio pelo Ministério Público de Contas, quando da análise das contas de governo de 2007. Pela importância do assunto, novamente trazemos o referido tema à baila. Inicialmente, é salutar trazer algumas palavras sobre a terceirização de mão-de-obra.

A Constituição Federal de 1988 consagrou, em seu art. 37, inciso II, **que a forma de ingresso no serviço público será pela via do concurso público ressalvada apenas a hipótese de nomeação para cargo em comissão**, bem como a **contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público**.

Em verdade, a exigência de concurso público é uma das maiores conquistas alcançadas pela Constituição de 1988, pois, além de permitir o recrutamento de pessoal unicamente pelo mérito, o que repercute na eficiência do serviço prestado, e de garantir a igualdade de condições para o acesso às carreiras públicas, é fator decisivo para o aprofundamento da moralidade administrativa, uma vez que, em razão das garantias inerentes ao exercício do cargo público, o servidor pode executar suas tarefas com maior independência.

Desta feita, **convém destacar que terceirizar (seja pela via da licitação, da contratação direta, do convênio) serviços que sejam inerentes e privativos do servidor público (atividade-fim) é um modo de burlar o dever constitucional de promover o ingresso no serviço público pela via do concurso público**. E mesmo que seja admissível a terceirização de atividade-meio, esta prática mostra-se incompatível com o princípio da impessoalidade, pois se acaba perpetuando o maléfico apadrinhamento no serviço público, conduta reprovada pela Constituição (art. 37, II).

Analisando a evolução dos gastos com terceirização de mão-de-obra de 2005 a 2008 pelo Governo do Estado do Ceará, pode-se chegar a algumas constatações importantes.

GASTOS COM TERCEIRIZAÇÃO

CÓDIGO	NATUREZA DA DESPESA	2005*	2006**	2007***	2008
31903400	OUTRAS DESPESAS DE PESSOAL DECORRENTES DE CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO	40.841.414,71	70.631.961,56	72.104.647,91	76.664.053,13
33903700	LOCAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA	182.820.330,92	211.874.068,67	193.836.276,66	210.446.459,15
TOTAL		223.661.745,63	282.506.030,13	265.940.924,57	297.110.512,28
	PERCENTUAL EM COMPARAÇÃO AO ANO ANTERIOR (%)		26,31	-5,86	11,72

Fonte: Base de dados do SIC

* VALORES ATUALIZADOS PELO IGP-DI FATOR 1,223

** VALORES ATUALIZADOS PELO IGP-DI FATOR 1,202

*** VALORES ATUALIZADOS PELO IGP-DI FATOR 1,091

Conforme se verifica na tabela acima, o valor total das despesas com terceirização no período 2007-2008 sofreu um aumento real de 11,72%. Assim, devem ser examinados com precaução os gastos referentes à terceirização de mão-de-obra pelo erário estadual.

Importante ressaltar, ainda, que somente com acordos com cooperativas médicas, o Estado do Ceará desembolsou R\$ 48.571.791,15 (dados retirados do SIC), contudo, esta Colenda Corte de Contas já se manifestou categoricamente contra qualquer terceirização de atividade-fim do Estado (Resolução nº 1.802/2008, Processo nº 4.488/2007-2), inclusive no tocante a profissionais de saúde.

Dada a relevância do tema, o Ministério Público de Contas sugere que a Administração Estadual seja instada a adotar medidas tendentes a reverter esse quadro de elevado índice de contratação de mão-de-obra terceirizada em substituição a servidores e empregados públicos.

7. GESTÃO DE PESSOAL

7.1 LDO E A NECESSIDADE DA PUBLICAÇÃO DA TABELA DE CARGOS

Inicialmente, percebe-se que, em seu relatório, a Comissão Técnica destacou que o Poder Executivo Estadual não vem publicando a relação de cargos efetivos e comissionados integrantes do quadro geral de pessoal civil, com a indicação dos cargos ocupados e vagos, respectivamente, de acordo com o art. 54 da Lei nº 13.955/2007 (LDO/2008):

Art. 54. O Poder Executivo, por intermédio da Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG, publicará, até 30 de agosto de 2007, **a tabela de cargos efetivos e comissionados integrantes do quadro geral de pessoal civil, explicitando os cargos ocupados e vagos, respectivamente.** *(grifo nosso)*

Um dos princípios relacionados ao controle da Administração Pública é a transparência na gestão da coisa pública. Assim, certamente a determinação da publicidade da tabela quantitativa de cargos efetivos e comissionados, constante na Lei n.º 13.955/2007, possibilitará um maior controle dos gastos de pessoal, além de dar transparência do total de cargos existentes no serviço público estadual.

Conseqüentemente, a ausência da publicação da tabela dos cargos efetivos e comissionados integrantes do quadro geral de pessoal “prejudica o controle realizado por esta Corte de Contas quando da apreciação da legalidade dos atos de admissão de pessoal da administração pública estadual” (fl. 40 do Relatório da Comissão Técnica).

Recomenda-se o cumprimento da determinação constante na Lei n.º 13.955/2007, com a publicação da tabela quantitativa dos cargos efetivos e comissionados integrantes do quadro geral de pessoal do Estado do Ceará.

7.2 CARGOS COMISSIONADOS - LEI COM FIXAÇÃO DE PERCENTUAL PARA SERVIDORES EFETIVOS – INEXISTÊNCIA NO ESTADO DO CEARÁ - DA NECESSIDADE DE OBEDIÊNCIA AO ART. 37, V, DA CF/88

Na Constituição Federal de 1988, o art. 37, V dispõe que *“os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento”*. Mostra-se que o referido regramento constitucional foi estabelecido para que os cargos comissionados sejam exercidos preferencialmente por servidores efetivos.

Saliente-se, outrossim, que o art. 37, V, da CF/88 possui caráter moralizante, tendo o objetivo de reduzir a investidura de pessoas não pertencentes aos quadros da Administração Pública em cargos em comissão, contribuindo para coibir o apadrinhamento e o nepotismo, que amplamente depõem contra a eficiência no serviço público.

Trilhando essa linha de raciocínio, percebe-se que o intuito do legislador constituinte foi o de justamente afastar critérios subjetivos na escolha de ocupantes de cargos comissionados, o que poderia por em xeque especialmente os princípios da impessoalidade e da moralidade. Daí se privilegiar o preenchimentos dos cargos comissionados por servidores de carreira devidamente aprovados em concurso público.

Desse modo, é imperioso que este Tribunal de Contas recomende ao Governador do Estado do Ceará a adoção das medidas necessárias à edição de uma lei fixadora dos casos, condições e percentuais mínimos de cargos em comissão a serem preenchidos por servidores de carreira, em atendimento ao art. 37, V, da Constituição Federal de 1988.

8. UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DO FECOP

No capítulo III do relatório atinente às contas de governo do exercício 2008 elaborado pela Comissão Técnica, foi analisada a utilização dos recursos advindos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP.

Ao FECOP é aplicável a regra geral atinente a todos os Fundos Especiais, qual seja, terem seus recursos uma destinação específica, vinculada à realização de determinado objetivo ou serviço previamente definido.

No caso do FECOP, sua norma disciplinadora, a Lei Complementar Estadual nº. 37/03, indica que seus recursos “serão aplicados exclusivamente em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social, voltados para a melhoria da qualidade de vida (...)”. (art. 1º)

Entretanto, conforme apontado pelo órgão técnico, parte dos recursos do FECOP foi utilizada em atividades não elegidas expressamente como prioritárias pelo legislador, dentre as quais se incluem Cultura, Desporto e Lazer, Ciência e Tecnologia.

Desse modo, recomenda-se que sejam revistas as áreas de destinação dos recursos do FECOP de modo a garantir que a verba dele oriunda seja aplicada nas áreas legalmente pré-definidas, de maneira apta a proporcionar a melhoria da qualidade de vida da camada mais carente da população cearense.

Outrossim, merece destaque o fato de o FECOP não ter sua prestação de contas condensada em um único documento, estando suas contas pulverizadas nos diversos órgãos, entidades e fundos que utilizaram seus recursos.

Assim, sugere-se que a partir de então as contas da FECOP sejam formalizadas em único documento que possibilite uma

adequada análise da origem e destinação dos seus recursos, bem como seu julgamento por esta Corte de Contas.

Por fim, no que tange à aplicação dos recursos por municípios, foram encontradas divergências entre as informações retiradas do SIC e as disponibilizadas pelas gerências, uma vez que no momento do empenho foi utilizada a "Região 22", que abrange todo o Estado do Ceará, sem indicar o município beneficiado com os recursos e dificultando assim a fiscalização. Nesse ponto, segundo o órgão instrutivo, foi informado pela Administração que a partir de 2009 o Sistema Integrado de Acompanhamento de Projetos (SIAP) passará a uniformizar essas informações com o SIC.

Desse modo, recomenda-se que, de fato, haja a uniformização das informações relativas ao FECOP detalhando-as ao máximo possível, especialmente quanto à indicação dos municípios beneficiados com os recursos.

9. AVALIAÇÃO POR FUNÇÃO E PROGRAMA DE GOVERNO

9.1. ANÁLISE DAS FUNÇÕES POR AGRUPAMENTO

A Comissão Técnica efetuou uma percuciente análise das despesas públicas por função e programa de governo. Nosso objetivo no presente tópico é, partindo dos elementos coletados em seu Relatório, verificar o grau de atenção do Governo Estadual à implementação dos direitos fundamentais sociais do povo cearense - educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, assistência aos desamparados (CF, art. 6º). Antes, porém, cabe tecer breves considerações acerca da importância dessa análise.

Como é sabido, os direitos fundamentais ocupam uma posição central e privilegiada em nossa ordem jurídica. Com efeito, a eles se reconheceu um grau de essencialidade tal que se houve por bem imunizá-los contra qualquer investida de maiorias eventuais (art. 60, §4º, IV, da CF/88). E não é só isso. A

Constituição Federal de 1988 reforçou a proteção aos direitos fundamentais ao dispor, no §1º do art. 5º, que as normas que lhes definem têm aplicação imediata. Mas aqui surge um problema: como conciliar a exigência de aplicação imediata com o caráter prestacional¹ dos direitos fundamentais sociais? Sobre o tema, Ingo Wolfgang Sarlet entende que a norma do §1º do art. 5º da CF/88 tem caráter principiológico e, como tal, funciona como mandado de otimização, determinando que os órgãos estatais atribuam ao direito fundamental a maior eficácia possível que permite o seu grau de densidade normativa.² Prossegue o autor explicitando que a diferença, no que toca à eficácia, entre os direitos fundamentais e as demais normas constitucionais reside no fato de o §1º do art. 5º criar um *status* diferenciado para as primeiras, gerando “uma presunção em favor da aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais, de tal sorte que a eventual recusa de sua aplicação, em virtude de ausência de ato concretizador, deverá (por ser excepcional) ser necessariamente fundamentada e justificada”.³

De outra parte, é necessário reconhecer que os direitos fundamentais, além de se constituírem em direitos subjetivos do indivíduo em face do Estado (dimensão subjetiva), manifestam, também, uma dimensão objetiva, a qual consiste no fato de eles consagrarem uma ordem de valores, centrada na dignidade da pessoa humana, que influencia todo o ordenamento jurídico, servindo, ademais, como diretriz e impulso para as atividades legislativa, administrativa e jurisdicional.

Do reconhecimento de uma dimensão objetiva dos direitos fundamentais extraem-se alguns importantes efeitos: o efeito de irradiação, os deveres de proteção do Estado, e a eficácia privada.⁴ Interessa à presente análise especificamente o primeiro deles. O efeito de irradiação significa que os

1 Enquanto os direitos fundamentais individuais (primeira dimensão) reclamam, via de regra, apenas uma abstenção estatal para o seu atendimento, os direitos sociais exigem uma atuação estatal positiva para serem concretizados, como, p. ex., construção de escolas, hospitais, contratação de professores, médicos, etc.

2 SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 8. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 273 et seq.

3 *Ibidem*, p. 285.

4 Cf. STEINMETZ, W. Op. Cit., p. 112; PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. Apontamentos sobre a aplicação das normas de direito fundamental nas relações jurídicas entre particulares. In: BARROSO, Luís Roberto (org.). *A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 154-155.

valores (princípios objetivos) consagrados no elenco dos direitos fundamentais influenciam todos os ramos do Direito, **além de vincularem as funções estatais – administrativa, legislativa e judiciária – impulsionando-as e dirigindo-as.**

Assim, se os direitos sociais previstos no *caput* do art. 6º da Constituição Federal de 1988 são direitos fundamentais, e, nessa condição, gozam de especial proteção constitucional, não se pode compreender o seu enunciado como meras promessas, **mas como verdadeiras normas que vinculam os agentes públicos, atribuindo-lhes o dever jurídico de implementá-los.** E se há o dever jurídico, deve haver mecanismos de controle de seu cumprimento. Ademais, também os órgãos de controle têm a sua atividade guiada pela pauta de princípios consagrados nos direitos fundamentais. Destarte, o exercício do controle tem obrigatoriamente que levá-los em consideração, ou melhor, pautar-se segundo o atendimento deles.

Dito isso, parece-nos claro que a verificação do nível de execução orçamentária das funções e programas de governo relacionados aos direitos fundamentais sociais nos aponta o grau de zelo da Administração Pública para com a implementação desses direitos. Partindo dessa premissa, centraremos nossa análise no desempenho orçamentário (relação entre o valor efetivamente realizado e o abstratamente previsto na lei orçamentária) dos principais programas de investimento das funções diretamente relacionadas a direitos fundamentais sociais.

Da análise do Relatório da Comissão, cunhamos os seguintes resultados de desempenho orçamentário dos principais programas de investimento por função: segurança pública – 49,9%; Saúde – 63,49% (chamando atenção o programa Fortalecimento e Expansão da Atenção à Saúde no Nível Primário, com índice de desempenho orçamentário de apenas 32,59%); Educação – 50,60%; Assistência Social – 19,57% (ressaltando-se o programa Atenção à Pessoa com Deficiência, com índice de desempenho orçamentário nulo); Recursos Naturais e Meio Ambiente – 19,71%; Habitação – 24,21%; Saneamento – 38,14% (dados obtidos nas tabelas de fls. 124, 132, 134, 139, 142, 147, 148 do Relatório).

Mais adiante, no tópico programas governamentais, a Comissão, utilizando, dentre outros, critérios que levaram em conta a satisfação das necessidades da sociedade, analisou o desempenho orçamentário de 38 programas de governo contemplados na PPA e LOA (ver quadro de fls. 164-166), cujos resultados não divergem muito dos acima elencados.

Como se pode perceber, o desempenho orçamentário dos programas mais diretamente relacionados à implementação de direitos fundamentais sociais básicos foi invariavelmente baixo no exercício em análise (chegando em alguns casos a ser irrisório). Tal ocorrência não é juridicamente defensável, tendo em vista a posição central ocupada pelos direitos fundamentais em nosso ordenamento jurídico. A gravidade da situação reclama a intervenção deste órgão de controle, devendo-se consignar determinação à Administração Pública Estadual no sentido de que reverta esse quadro de forma drástica e urgente.

9.2. INDICADOR DE META FÍSICA

A par da baixa execução orçamentária de grande parte dos programas de governo mais ligados ao atendimento das necessidades básicas da população, a Comissão deparou com a precariedade do monitoramento físico das ações respectivas. Ou seja, segundo o órgão instrutivo, “não há a especificação das realizações por programa e o confronto com as metas estabelecidas, ambos indispensáveis a uma análise quanto à consecução dos objetivos propostos” (fls. 168 do Relatório).

A nosso ver, o estabelecimento de metas, o monitoramento e avaliação de seu atingimento são requisitos indispensáveis para a consagração do princípio constitucional da eficiência administrativa. Sim, porque se eficiência, em sentido amplo, consiste em concretizar adequadamente e economicamente os fins impostos à Administração Pública, como se pode assegurar que determinada atividade administrativa é eficiente se não há sequer verificação idônea acerca do atingimento ou não desses os fins/resultados? Como pode a

Administração Pública, sem se auto-avaliar, constatar que seus esforços estão de fato se revertendo nos benefícios necessitados e esperados pela população? A questão ganha contornos mais graves quando se observa tal déficit de monitoramento em programas de governo tendentes a efetivar direitos fundamentais, por todos os motivos já acima expostos.

Chama a atenção o fato de essa ocorrência ser constantemente salientada em seguidas contas de governo sem que se proceda a qualquer correção de rumos. Diante desse quadro, entendemos que a questão pode ser perfeitamente sindicável nas contas anuais de gestão dos diversos órgãos responsáveis pela execução de programas governamentais, podendo repercutir negativamente em seus julgamentos, no que fazemos coro com a posição da Comissão Técnica (fls. 177 do Relatório).

CONCLUSÃO

Em razão das ocorrências apontadas no relatório da Comissão Técnica nas Contas do Governo do Estado do Ceará, este Ministério Público de Contas entende ser necessário oportunizar a oitiva do Governador do Estado sobre os temas expostos, em homenagem aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, conforme precedentes do Supremo Tribunal Federal (SS 1.197, Rel. Min. Celso Mello) e do Superior Tribunal de Justiça (RMS 11.032, Rel. Min. Eliana Calmon), e à semelhança do que já ocorre em outros Tribunais de Contas pátrios (sendo exemplos os Tribunais de Contas do Rio Grande do Sul, Pernambuco e do Distrito Federal).

Ultrapassada a questão acima, o que se admite apenas *ad argumentandum*, quanto ao mérito, este órgão ministerial ratifica todas as OCORRÊNCIAS indicadas no minucioso relatório da Comissão Técnica (fls. 287/291), destacando que se, por um lado, as falhas observadas não apontam para a rejeição das contas em análise, por outro, evidenciam a necessidade de que a Administração Estadual seja instada a adotar as providências nele

recomendadas, além das seguintes, que ora são apresentadas à guisa de contribuição para a elaboração do Parecer Prévio:

RECOMENDAÇÕES

Confeccionar para os próximos exercícios o Demonstrativo de estimativa e compensação da renúncia de receita, informando o tributo sobre o qual recai a renúncia, a forma como é concedida, os setores beneficiados e as medidas compensatórias;

Analisar apuradamente as despesas com pessoal e encargos sociais, com o fito de verificar a conformidade dos gastos com pessoal, evitando assim que, no futuro, o limite de pessoal fixado na LRF possa ser comprometido;

Intensificar os investimentos do Estado com vistas a incentivar a produção de bens e serviços e a geração de postos de trabalho, o que refletirá positivamente na balança comercial cearense e na maior arrecadação de suas receitas, bem como servir de estímulo a novos negócios;

Empreender esforços no sentido de diminuir a ocorrência de dispensa e de inexigibilidade de processos licitatórios;

Realizar o incremento do controle do uso dos recursos objeto de transferências voluntárias, notadamente: utilizar exclusivamente servidores ocupantes de cargos efetivos e especializados nessa tarefa; evitar falhas nos registros contábeis; providenciar mecanismos eficientes de acompanhamento dos recursos repassados;

Envidar esforços para se alcançar o patamar mínimo de aplicação de recursos previsto no art. 258 da Constituição Estadual, qual seja, 2% da receita tributária para fomento das atividades de pesquisa científica e tecnológica;

Evitar o uso da “Região 22 – Estado do Ceará” para o registro de despesas passíveis de serem alocadas por região;

Adotar as medidas tendentes à concretização do mandamento constitucional de destinação de recursos para fomentar a atividade das micros, pequenas e médias empresas, o que, obviamente, implica o planejamento da execução orçamentária do FCE;

Segregar a movimentação financeira relativa ao Fundo de Desenvolvimento Industrial, FDI, em função do porte das empresas, a fim de se possibilitar a observância do art. 209 da Constituição Estadual, que ordena a aplicação de no mínimo 50% dos recursos nas micros, pequenas e médias empresas, destinando ainda metade desse valor ao interior do Estado;

Adotar medidas tendentes a reverter o quadro de elevado índice de contratação de mão-de-obra terceirizada em substituição a servidores e empregados públicos;

Publicar a relação de cargos efetivos e comissionados integrantes do quadro geral de pessoal civil, com a indicação dos cargos ocupados e vagos, respectivamente, de acordo com o art. 54 da Lei nº 13.955/2007 (LDO/2008);

Adotar as medidas necessárias à edição de uma lei fixadora dos casos, condições e percentuais mínimos de cargos em comissão a serem preenchidos por servidores de carreira, em atendimento ao art. 37, V, da Constituição Federal de 1988;

Formalizar as contas do FECOP em um único documento com pormenorização de suas informações, inclusive com a indicação dos municípios beneficiados com os recursos, de modo a possibilitar uma adequada análise da origem e destinação dos seus recursos, bem como seu julgamento por esta Corte de Contas;

Reverter de forma drástica e urgente os baixos índices de execução orçamentária de programas de governo relacionados à implementação de direitos fundamentais sociais - educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, assistência aos desamparados (CF, art. 6º).

Fortaleza, 21 de maio de 2009.

Rholden Botelho de Queiroz
Procurador-Geral do MP de Contas

Gleydson A. P. Alexandre
Procurador do MP de Contas