

CONSIDERAÇÕES SOBRE AS CONTAS DE 2008 DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

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 2008** e naquelas repisadas pelo Ilustre Relator das Contas em apreço que embasaram a proposta do Parecer Prévio sob apreciação.

1 - AUDITORIAS DO CONTROLE INTERNO

Primeiramente gostaríamos de apenas registrar que em exercícios passados havíamos ressaltado a necessidade, por mandamento constitucional, de maior interação entre o controle interno e externo. Temos clareza de que essa relação tem se estreitado ao longo dos últimos anos o que se reflete no excelente trabalho produzido pela SECON na apresentação do Relatório do Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo – Exercício de 2008.

Em outubro de 2008, tomamos ciência, por meio do Ofício SECON-COAUD/GS, de nº 1.314/2008, encaminhado à Presidência desta Casa, de uma relação com 84 (oitenta e quatro) auditorias realizadas por aquela Secretaria e que haviam sido encaminhadas a esta Corte de Contas. Isso demonstra de forma cabal que o controle interno tem procurado se aperfeiçoar e cumprir o seu importante papel de parceiro desta Casa no controle da Administração Pública.

É importante lembrar, porém, que o mandamento constitucional a que alude o parágrafo único do art. 67 da Constituição Estadual não condiciona a ciência a esta Corte de Contas, de supostas ilegalidades ou irregularidades detectadas pelo controle interno, ao momento da remessa das Contas Anuais, vale dizer, a remessa deve ser imediata.

2- DA AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS DO PODER JUDICIÁRIO E LEGISLATIVO

Voltamos a reprimir mais uma vez quanto à necessidade de integrar as presentes contas a avaliação pertinente aos programas do Poder Legislativo e do Judiciário. Afinal, as contas em apreço são da Administração Pública como um todo e não só do Executivo.

Como se sabe, 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.

3 - DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Os instrumentos de planejamento governamental, que devem nortear toda a execução orçamentária do Governo, são compostos pelo : a) PPA – 2008/2011 – Lei nº 14.053, de 07 de janeiro de 2008; b) LDO – Lei nº 13.955, de 07 de agosto de 2007 e c) LOA – Lei nº 14.054, de 07 de janeiro de 2008.

No momento da prestação de contas do Governador do Estado, a LDO em seu art. 69, estabelece o encaminhamento de 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. Porém, nos parece lógico que os principais programas e projetos devem estar espelhados nos principais programas e projetos do PPA, já que aqui é que se tem a visão de médio prazo das ações governamentais. O que se verificou é que não houve resultado apresentado que fosse vinculado aos produtos e metas estabelecidos por programa de governo no PPA, embora PPA e LOA tenham sido aprovados numa mesma data.

O Estado vem implementado um modelo de Gestão por Resultados (GPR), e que para isso foram delineados Resultados Estratégicos de Governo, inseridos em cada um destes, Resultados Estratégicos Setoriais, com a fixação de indicadores, a indicação de órgãos/entidades da Administração Pública Estadual comprometidos com a sua execução e a distribuição dos programas governamentais relacionados e, vinculados a este, a quantificação de produtos a serem alcançados, tal como se encontra a Matriz de GPR, constante do *WebMapp*, sem, contudo, constar do PPA em vigor. Assim, nos parece restar completamente prejudicada a análise do que foi executado pelo governo em relação ao que foi planejado.

Vislumbramos que a Administração Pública estadual está buscando uma gestão eficiente dos gastos públicos. Porém, é necessário um aprimoramento dos controles, que se pautem efetivamente pela necessária utilização e integração dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA), como meios indispensáveis, para o alcance dos objetivos por estes colimados.

No quadro abaixo verificamos a LOA e suas alterações com as despesas agrupadas em categorias econômicas:

ESPECIFICAÇÃO	AUTORIZAÇÃO	REALIZAÇÃO	SALDO	(R\$ 1,00)	
				REALIZ. %	PART. %
DESPESAS CORRENTES	8.052.536.627,60	7.457.109.873,48	595.426.754,12	92,61	82,96
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	3.886.781.541,87	3.712.367.815,87	174.413.726,00	95,51	41,30
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	242.286.452,34	212.115.579,25	30.170.873,09	87,55	2,36
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	3.923.468.633,39	3.532.626.478,36	390.842.155,03	90,04	39,30
DESPESAS DE CAPITAL	3.136.672.876,77	1.531.287.639,09	1.605.385.237,68	48,82	17,04
INVESTIMENTOS	2.572.630.202,30	987.369.065,42	1.585.261.136,88	38,38	10,98
INVERSÕES FINANCEIRAS	115.814.817,87	108.880.399,26	6.934.418,61	94,01	1,21
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	448.227.856,60	435.038.174,41	13.189.682,19	97,06	4,84
TOTAL	* 11.189.209.504,37	8.988.397.512,57	2.200.811.991,80	80,33	100,00

Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2008 – Relatório da SEFAZ

* Do total da Despesa Autorizada foi excluída a parcela correspondente à Reserva de Contingência no

valor de R\$ 14.476.640,00

Analisando os índices acima reproduzidos, constatamos que **82,96%** do orçamento foram utilizados para pagamento de despesas correntes, cujo objetivo é manter a máquina administrativa, **4,84%** para amortização da dívida pública, restando de investimentos e inversões financeira o percentual de **12,19%**, cujos valores estão vinculados a dispêndios relacionados à expansão das atividades públicas. Chama a atenção também no referido quadro que enquanto as despesas de manutenção da máquina tiveram um nível de execução de **92,61%** as de investimentos tiveram uma execução de **38,38%**, dado que certamente aponta para a necessidade de adoção de medidas saneadoras.

4 – DOS RECURSOS DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL e FDI X BRADESCO

Mais uma vez, tal como no exercício de 2006, 2007 e agora 2008, o controle interno do Executivo trouxe à baila 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. 152): “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”.

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 2008, importou em **R\$ 85.146.988,50**. Ao que nos parece, a questão trazida a lume pela terceira 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 novamente pelo Relatório da Comissão desta Corte e Relatório do Conselheiro Relator, relacionado ao fato de que as operações realizadas pelo FDI, sob a forma de dilação de prazo, no importe de **R\$ 750.396.366,76**, 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.

O mandamento constitucional de que **50%** dos recursos do FDI devem ser destinados no mínimo **50%** às micro, pequenas, e médias empresas, bem como **50%** desse valor seja aplicado no interior, não foi aferido por absoluta falta de dados.

5 – DOS RECURSOS DO FECOP

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, 2006, 2007 e agora 2008).

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.

A propósito de auditoria que foi realizada pelo controle interno no âmbito do FECOP, conforme constou de seu relatório, a Presidência deste Tribunal, mediante provocação da Comissão desta Corte, expediu o **Ofício nº 402/2009 - GAB.PRES.**, solicitando o encaminhamento do relatório da auditoria realizada no FECOP pela CGE.

Todavia, em resposta à referida solicitação foi enviado o Ofício **CGE/COAUD nº 401/2009**, informando que a atividade de auditoria a que se vincula o relatório solicitado, naquela oportunidade, não havia sido concluída.

Constata-se ainda que a despeito de ter havido uma evolução da ordem de **10%** na arrecadação dos recursos do FECOP, que alçou ao importe de **R\$ 203.947.870,26**, somente foram empenhadas (realizadas) o correspondente a **76,63%** desse valor, ou seja, **R\$ 156.289.293,95**, sem que constasse nos relatórios elaborados pelo executivo, uma explicação pela não-aplicação do significativo importe de aproximadamente **R\$ 48.000.000,00**, a exemplo do que ocorreu em 2007, quando também ocorreu uma sobra da ordem de **R\$ 45.000.000,00**.

A par desse descompasso na aplicação de tais recursos, mais uma vez, conforme consta do Relatório da equipe técnica desta Casa, verificou-se que (fls. 76) “[...] em 2007 foi despendido o importe de **R\$ 7.360.010,25**, correspondente a **5,23%** do total de recursos do FECOP, com as funções **Ciência e Tecnologia, Desporto e Lazer, Gestão Ambiental e Cultura**, que não integram o eixo das ações prioritárias traçadas pelo legislador.”, mas que “[...] 2008, a aplicação de recursos com ações não prioritárias, ou seja, com as funções **Cultura, Desporto e Lazer e Ciência e Tecnologia**, decaiu um pouco, alcançando o montante de **R\$ 5.213.392,25**, o que corresponde ao percentual de **3,34%** dos recursos do fundo em apreço, ficando, ainda, evidenciado que um volume expressivo de recursos, que deveria ter sido carreado a funções eleitas como prioritárias, foi utilizado em outras não relacionadas diretamente à satisfação das necessidades básicas e imediata da população efetivamente pobre”.

Verificou-se, novamente, pelo menos do ponto de vista geográfico, uma inversão de prioridades, já que a maior parte dos recursos, **40,22%**, (superior a **2007** que foi de **39,62%** e 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.

A Comissão desta Casa ressaltou, no entanto, “[...] que a concentração de recursos na Região Metropolitana de Fortaleza é justificada pelo fato de as políticas sociais serem centralizadas na capital, apesar de atenderem ao público de todo o estado. Ademais, dados divulgados na PNAD 2007 demonstram que **40,9%** da população da RMF encontram-se abaixo da linha de pobreza, ou seja, possuem renda familiar per capita inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo e **15,2%** encontra-se abaixo da linha de extrema pobreza ou indigência (possuem renda familiar per capita inferior a $\frac{1}{4}$ salário mínimo)”.

Porém, em decorrência da ausência formal de prestação de Contas a esta Corte de Contas, não se tem elementos para se averiguar se a distribuição dos recursos do FECOP está sendo realizada com base nos **Índices de Desenvolvimento Humano - IDH, Índice de Desenvolvimento Municipal – IDM** e no **Índice de Desenvolvimento Social - IDS**, como o próprio executivo estabeleceu por meio do art. **14 do Decreto Estadual nº 27.379/2004**.

Importante alertar que o FECOP, que foi instituído pela **Lei Complementar nº 37, de 26 de novembro de 2003**, e alterado pelas **Leis Complementares nºs 63, de 04 de setembro de 2007 e 76, de 21 de maio de 2009**, tem prazo para vigorar até **31.12.2010**, o que se mostra a curto prazo como um fator preocupante, pois é necessário conciliar essa eventual perda de arrecadação com o crescente volume de despesas correntes, sob pena de se ter que sacrificar os já poucos recursos destinados aos investimentos.

6- DA GESTÃO FISCAL

A propósito do item **2.1.4. - LIMITE DAS DESPESAS COM PESSOAL**, integrante da gestão fiscal do Executivo, a despeito da observação da Comissão de que “[...] O Supremo Tribunal Federal, em **09.08.2007**, deferiu o pedido de liminar no tocante ao artigos 56 e 57 da LRF, suspendendo automaticamente a eficácia dos citados artigos.” e que “Com a referida decisão do STF, foi reafirmada a competência dos Tribunais de Contas, conferida pela Constituição, para julgar a gestão do Poder Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público, não cabendo a emissão de parecer prévio pelo Tribunal nas Contas do Governador do Estado sobre a gestão fiscal dos referidos Poderes e órgão para julgamento pelo Legislativo.”, entendemos relevante as seguintes ponderações.

A propósito das considerações trazidas à colação pelo Ministério Público de Contas em seu Parecer, reputamos importante os alusivos ao item **6**, intitulado **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. No quadro demonstrativo ali constante, chama a atenção para o volume crescente das despesas pertinentes ao longo dos exercícios de **2005-2008**, que na rubrica **34** cresceu, em **valores reais, 87%**, o que em termos nominais representa um acréscimo de aproximadamente de **130%**, lembrando que **a maior parcela desse incremento ocorreu entre 2005 e 2006, que, em valores nominais, representou R\$ 111%**.

Vale lembrar, todavia, que somente o montante consignado na rubrica 34 se encontra sujeito aos limites impostos pela LRF, estando a maior parte da terceirização, consignada na rubrica 37 - locação de mão-de-obra, que hoje se encontra fora do controle imposto para lei para despesas com pessoal.

O volume de recurso que foi aportado para essa rubrica (37) foi, em 2008, da ordem de **R\$ 210.000.000,00**, estando esse expressivo montante não computado nos limites fixados pela LRF, em razão da ampla interpretação que vem sendo conferida ao **§ 1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal**.

Em decorrência da flexibilidade interpretativa que se emprestou ao dispositivo em relevo, o que se verifica é um estímulo para que órgãos da Administração Pública extingam cargos e passem a não mais computar tais dispêndios no montante com pessoal, mesmo em seguida tendo que preencher pela via da terceirização o espaço deixado pelo cargo extinto.

É o caso por exemplo do **Ministério Público do Estado, TCM** e do próprio **TCE**, que apesar de não terem computados na rubrica **34 - outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização**, despenderam respectivamente em 2008, na rubrica **37 - locação de mão-de-obra**, os importes de **R\$ 3.396.227,55, R\$ 1.197.473,51 e R\$ 1.492.201,35**.

Noutros casos, a desproporção é preocupante como no caso do Tribunal de Justiça, em que na rubrica 34 – foi computado o importe de **R\$ 633.448,96** e na 37 – **R\$ 13.704.893,11**.

Se levarmos em consideração em 2008 todo o gasto líquido com pessoal (ativo, inativo e pensionista), nos termos da LRF, acrescido montante consignado na rubrica 37 – locação de mão-de-obra da Administração Pública Estadual, no valor de **R\$ 210. 446.459,15**, chegaremos a quase **85%** de toda a arrecadação do **ICMS** no exercício, no montante de **R\$ 4.641.919.086,82**, principal fonte de arrecadação do Estado, o que é de veras preocupante, já que outras vultosas despesas de custeio são imprescindíveis para manutenção da máquina administrativa, além da necessidade de investimentos.

Esse incremento exagerado na rubrica 37 - locação de mão-de-obra e sem nenhum controle, foi um dos motivos que deu ensejo a reportagem da **Folha de São Paulo, de 27.04.2009**, intitulada **“Estados maquiam gasto com pessoal para cumprir a LRF”**, quando ali se evidenciou as múltiplas interpretações utilizadas pelos diversos entes da federação para, segundo ali exposto, se flexibilizar os parâmetros fixados na LRF.

Portanto, com base nessas breves anotações, aliadas às apresentadas pelo Ilustre Relator e daquelas ponderadas pelo Ministério Público de Contas, opinamos no sentido de que seja sugerido ao **Poder Legislativo** que aprove a **Prestação Anual das Contas do Governo do Estado de 2008**, com as **RECOMENDAÇÕES PROPOSTAS** no voto do Conselheiro Relator sem prejuízo das recomendações que apresentamos nesta **DECLARAÇÃO DE VOTO**.

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.**

Fortaleza, 28 de maio de 2009.

Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor