

PARECER Nº 0402/2010-MP-TCE/CE

PROCESSO N.º: 01216/2010-1

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 2009, 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 [...]”

**Examinando detidamente todos os tópicos relativos às Contas de Governo e considerando que já foram perfeitamente abordados pelo Corpo Técnico deste Tribunal, o Ministério Público de Contas tecerá considerações apenas sobre pontos considerados essenciais, bem como sobre o cumprimento das recomendações propostas pelo Ministério Público Especial nas Contas do Governador referentes ao ano de 2008.**

## **1. DA NECESSIDADE DE POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS INTEGRADAS PARA COMBATE AO CRACK**

O consumo do crack, no Estado do Ceará, apresenta crescimento vertiginoso em todas as classes sociais. Destarte, o Ministério Público de Contas entende que a questão requer destaque nas Contas de Governo, a fim de que seja objeto de debate, com o fito de melhorar o nível de enfrentamento desse

problema através da implementação de políticas públicas em parceria com os diversos segmentos sociais.

**Com a finalidade de ilustrar a dimensão do problema, consigna-se que, segundo matéria publicada no jornal Diário do Nordeste de 25.02.2010, existem cerca de 100 mil usuários de crack no Estado do Ceará (doc. 1), tendo sido apreendidos, em 2009, 113 kg dessa droga somente em Fortaleza, conforme noticiado no jornal O Povo de 22.03.2010 (doc. 2).**

O crack, derivado sintético da cocaína, é insolúvel em água, apresentando-se em pequenas pedras (até 2cm), sendo consumido por aspiração de vapor, através do uso de cachimbos artesanais. No Brasil, o crack começou a surgir nos circuitos de venda de rua em 1990.

Essa droga possui condução e absorção rápida pelo cérebro, resultando em euforia, sensação de onipotência, autoconfiança e crises paranóicas intensas, seguindo-se de grande mal estar, o que induz ao seu consumo frequente. Assim, o toxicodependente de crack é facilmente identificável, já que com um mês de uso desenvolve comportamentos sociais, prejuízos escolares, envolvimento com atividades ilegais e problemas familiares<sup>1</sup>.

**Nesta linha, o consumo de crack resulta em comercialização intensa, associada à grande ocorrência de crimes contra o patrimônio e de prostituição infanto-juvenil, provocando um caos social, em que se assiste à elevação dos índices de violência no Estado do Ceará, onde a maior parte dos óbitos está comumente associada ao tráfico de drogas, disputa de pontos de venda e enfrentamentos com a Polícia, conforme reportagem publicada pelo jornal Diário do Nordeste em 06.07.2009 (doc. 3).**

Como o crack atualmente constitui problema de saúde pública, é necessário frisar que o art. 196 da Carta Magna preceitua que "saúde é direito de

---

<sup>1</sup> Disponível em: <[http://www.infopedia.pt/\\$crack#](http://www.infopedia.pt/$crack#)>. Acesso em: 10 abril 2010.

todos e dever do Estado”, devendo o ente estatal adotar medidas voltadas à efetivação de políticas sociais e econômicas, visando à redução dos riscos e dos danos causados à saúde no âmbito da promoção, proteção e recuperação dos dependentes químicos.

Considerando que a maior parcela da população afetada pela problemática do crack é composta por jovens, torna-se fundamental lembrar que o art. 227, § 3º, VII, da Constituição Federal de 1988 assegura “programas de prevenção e atendimento especializado à criança e ao adolescente dependente de entorpecentes e drogas afins”.

Outrossim, frisa-se ainda que os jovens possuem prioridade na formulação e na execução de políticas públicas e na destinação de recursos públicos, conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente:

Art. 4º. É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:  
[...]

- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

**Assim, percebe-se que o ordenamento jurídico pátrio confere uma proteção especial às crianças e adolescentes, tornando necessária a elaboração de políticas públicas de combate ao crack, que abranjam principalmente os jovens, através de estratégias de prevenção, tratamento e de reinserção social.**

**No tocante às Contas de Governo, especialmente ao orçamento de 2009, causa espécie a ausência de execução financeira para a implementação de algumas medidas propostas nos programas e ações dirigidas à assistência dos dependentes químicos (doc. 4):**

**Tribunal de Contas do Estado do Ceará**  
**Relatório Anual das Contas do Governador – Exercício de 2009**

ORGÃO: 240401 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE

	DOT. INICIAL	ANULAÇÕES	ORÇADO	REALIZADO
<b>PROGRAMA: 535 - FORTALECIMENTO DA ATENÇÃO A SAUDE NOS NIVEIS SECUNDARIO</b>				
20913 - APOIO A ESTRUTURACAO DA ASSISTENCIA AOS USUARIOS DE DROGAS LICITAS E ILICITAS	265.000,00	167.936,00	97.064,00	0,00
12272 - APOIO AO TRATAMENTO DE DROGADIÇÃO DE CRIANCAS E ADOLESCENTES EM SITUACAO DE RISCO	450.000,00	450.000,00	0,00	0,00
12277 - IMPLANTACAO DE AMBULATÓRIO PARA DEPENDENTES QUÍMICOS	10.000,00	10.000,00	0,00	0,00
<b>PROGRAMA: 536 - FORTALECIMENTO DA ATENÇÃO PRIMARIA A SAUDE</b>				
10000 - CONSTRUÇÃO DE CENTRO DE CASA FAZENDA ESPERANÇA P/ DEPENDENTES QUÍMICOS EM PACATUBA	0,00	0,00	400.000,00	400.000,00
12275 - RECUPERACAO E DESINTOXICACAO DE DEPENDENTES QUIMICOS	22.000,00	22.000,00	0,00	0,00

FONTE: SIC

**Neste ponto, cabe consignar que, como as mencionadas ações se referem à implementação de direito fundamental de caráter social (saúde - art. 6º, *caput*, da CF/88) que ocupa posição central no ordenamento jurídico, torna-se indispensável a aplicação dos recursos públicos inicialmente previstos no orçamento para a implementação dessas ações, a fim de minorar as consequências sociais negativas geradas pelo crack.**

**Por conseguinte, considerando a gravidade da problemática ora tratada, esta Corte de Contas deve recomendar à Administração Pública Estadual que promova a devida execução dos recursos públicos alocados no orçamento para o tratamento dos dependentes químicos.**

Prosseguindo, é relevante mencionar a Lei Estadual nº 14.217/08, criadora do Sistema Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas, SISED, "que integra as atividades de prevenção e repressão ao tráfico ilícito, ao uso indevido e à produção não autorizada de substâncias que causem dependência física e/ou psíquica, bem como as atividades de recuperação, tratamento e reinserção de dependentes", sendo composto pela Secretaria de Segurança Pública e Defesa

Social, Secretaria da Justiça e Cidadania, Secretaria da Saúde, Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social, Secretaria da Cultura, Secretaria do Esporte e Secretaria da Educação.

**Desse modo, torna-se essencial a promoção de políticas públicas integradas nas áreas de saúde, assistência social, educação, segurança pública, esporte e cultura para o enfrentamento do crack, com a realização de ações nas seguintes vertentes:**

- **realização de estudos e diagnóstico sobre o problema do crack, com o objetivo de aprimorar as políticas de prevenção, tratamento, reinserção social e de abordagem policial do crack;**
- **prevenção: campanhas publicitárias na mídia em geral, conscientizando a população sobre os efeitos do crack na saúde; educativas, com a realização de palestras nas escolas públicas sobre o perigo do uso do álcool e drogas; e a realização de práticas de incentivo à qualidade de vida (esporte, arte e etc);**
- **tratamento: investimento na ampliação das unidades de assistência para dependentes químicos, inclusive fomentando a parceria com os segmentos sociais atuantes na área, como igrejas e organizações não governamentais; e na capacitação dos profissionais envolvidos com o combate ao crack;**
- **reinserção social: investimentos em programas de qualificação profissional de toxicodependentes, em especial na área do turismo, arte, esporte, dentre outras, e de assistência psicossocial aos familiares (palestras, vivências e assistência psicoterapêutica);**
- **abordagem policial: treinamentos de policiais sobre as características e efeitos do crack e implementação de ações de combate e desbaratamento das organizações criminosas responsáveis pelo tráfico de drogas, inclusive com o mapeamento das áreas de risco.**

**Com base nas considerações expostas acima, considerando o**

**papel reservado pela Carta Magna às Cortes de Contas para apreciar as contas de governo (art. 71, I, da CF/88), torna-se essencial que este Tribunal recomende à Administração Pública Estadual que:**

**a) desenvolva políticas públicas integradas nas áreas de saúde, assistência social, educação, segurança pública, esporte e cultura para o enfrentamento do crack através da implementação de ações voltadas à prevenção, tratamento e reinserção social dos dependentes químicos, bem como à abordagem policial da questão, com fundamento na Lei Estadual nº 14.217/08;**

**b) considerando a gravidade dos problemas sociais causados pelo crack, promova a devida execução de todos os programas governamentais de combate às drogas previstos no orçamento.**

## **2. DA OBSERVÂNCIA DO LIMITE CONSTITUCIONAL NO TOCANTE AOS GASTOS COM SAÚDE**

O Estado do Ceará, nos termos do art. 198, §2º, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº. 29/2000, deve aplicar um percentual mínimo, a ser definido em lei complementar, da receita líquida de impostos e transferências (arts. 155, 157, 159, I, "a" e 159, II, da CF, deduzidas as parcelas transferidas aos municípios), em ações e serviços de saúde. Enquanto não editada a referida lei complementar, deve ser aplicada a regra de transição insculpida no art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, segundo o qual deverá ser aplicado no mínimo 12%.

No exercício de 2009, segundo o Relatório do Controle Interno, o Estado despendeu 17,23% das referidas receitas em despesas próprias de saúde.

Cabe ressaltar, entretanto, que alguns gastos utilizados podem ter sido incluídos indevidamente. Senão vejamos.

**Tribunal de Contas do Estado do Ceará**  
**Relatório Anual das Contas do Governador – Exercício de 2009**

*Ab initio*, deve-se repetir que, segundo disposição constitucional, cabe a lei complementar definir o que se enquadra nos conceitos de ações e serviços de saúde, regulamentação ainda em trâmite no Congresso Nacional.

Diante do hiato legislativo, o Conselho Nacional de Saúde (CNS), órgão integrante do Ministério da Saúde, editou a **Resolução nº. 322/2003, reconhecida pela Secretaria do Tesouro Nacional como fonte normativa para aplicação da EC nº. 29/2000**<sup>2</sup>. Referida resolução enumera, da seguinte forma, os critérios necessários para que uma despesa seja enquadrada como gasto com saúde:

Quinta Diretriz: **Para efeito da aplicação da Emenda Constitucional nº 29, consideram-se despesas com ações e serviços públicos de saúde** aquelas com pessoal ativo e outras despesas de custeio e de capital, financiadas pelas três esferas de governo, conforme o disposto nos artigos 196 e 198, § 2º, da Constituição Federal e na Lei nº 8.080/90, relacionadas a programas finalísticos e de apoio, inclusive administrativos, que **atendam, simultaneamente, aos seguintes critérios:**

**I – sejam destinadas às ações e serviços de acesso universal, igualitário e gratuito;**

**II – estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente federativo;**

**III – sejam de responsabilidade específica do setor de saúde, não se confundindo com despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que com reflexos sobre as condições de saúde. (Grifamos)**

Ressalte-se que a referida resolução do CNS já foi reconhecida pelo Tribunal de Contas da União como fonte normativa para direcionamento dos gastos do Sistema Único de Saúde. Vejamos:

9.4. **determinar** à Prefeitura Municipal de São José/SC que:

9.4.1. nas despesas custeadas com recursos do Sistema Único de Saúde-SUS:

---

2 A Secretaria do Tesouro Nacional, por meio da Portaria nº. 577/2008, aprovou o Manual Técnico de Demonstrativos Fiscais, válido para o exercício de 2009, do qual é parte integrante o manual direcionado ao preenchimento do relatório resumido da execução orçamentária, constando, na página 209 deste último, que "As diretrizes acerca da aplicação da Emenda Constitucional nº 29/2000 estão dispostas na Resolução nº 322, do Conselho Nacional de Saúde, de 08 de maio de 2003."

**Tribunal de Contas do Estado do Ceará**  
**Relatório Anual das Contas do Governador – Exercício de 2009**

9.4.1.1. **observe as disposições** do artigo 33 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e **da Resolução nº 322, de 08 de maio de 2003 do Conselho Nacional de Saúde**; (Acórdão nº. 1306/2007 – Plenário) (*Grifamos*)

Na espécie, examinando os quadros contidos no Relatório do Controle Interno (fls. 93/97) relacionados aos gastos com saúde, extrai-se que 69,04% das despesas foram enquadradas em "Outras subfunções". Sobre o referido item, esclarece a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio do Manual Técnico de Demonstrativos Fiscais, que nele devem ser "*apresentadas as subfunções típicas da função Saúde, podendo, entretanto, serem apresentadas subfunções atípicas à função Saúde, desde que sejam despesas de saúde*".

Ou seja, o Manual da STN não inova nas colocações do Conselho Nacional de Saúde, apenas indica a forma de registro das despesas realizadas, além de ponderar que despesas atípicas podem ser incluídas nessa contabilidade, **desde que sejam efetivamente gastos com saúde, ou seja, despesas que atendam aos requisitos da Resolução nº. 322/2003, do CNS.**

Numa análise minudente da composição do item "Outras subfunções", é possível perceber que o integram despesas relacionadas a "recursos hídricos", que, nos termos do relatório da CGE, incluem gastos com a implementação da infraestrutura hídrica Orós/Feiticeiro; construção dos trechos IV e V do Eixo da Integração; aquisição de comboio de perfuração; construção e recuperação de adutoras etc, totalizando R\$ 62.788.019,27.

Tais gastos sequer atipicamente podem ser colocados como despesas de saúde, já que não são de responsabilidade do setor de saúde e, tampouco, possuem uma íntima relação com a matéria. Nesse ponto, **urge assentar que o ponto III da quinta diretriz da resolução do CNS é claro ao dispor que não se deve confundir com despesas de saúde gastos relacionados a outras políticas públicas que, agindo sobre determinantes sociais ou econômicas, findem por, incidentalmente, refletir nas condições de saúde.**

Nesse sentido, o Ministério Público Federal (MPF) no Distrito Federal enviou recomendação, em 2009, aos Ministros da Fazenda, do Planejamento e da Saúde para garantir que a União aplique os recursos mínimos definidos pela Emenda Constitucional nº. 29/2000 em ações e serviços públicos de saúde. Na oportunidade, assim colocou o *Parquet*<sup>3</sup>:

8 - Esclareça-se que somente podem ser qualificadas como ações e serviços públicos de saúde no âmbito do SUS, aquelas que sejam de acesso universal e igualitário por toda a população beneficiária, que estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente federativo e sejam de responsabilidade específica do setor saúde. **Em hipótese alguma se confundem com despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicas, ainda que com reflexos sobre as condições de saúde.** Há que se estabelecer um divisor de águas, pois, do contrário, permitir-se-à ao Governo embutir gastos que, mesmo de forma indireta e reflexa, interfiram na qualidade de saúde dos cidadãos. **Assim, devem ser excluídos do câmputo os gastos com fatores determinantes e condicionantes, sob pena de tornar absolutamente inócua a aplicação mínima de recursos estabelecida constitucionalmente. Como exemplo, podemos citar a alimentação que é fator determinante e condicionante da saúde, mas não atividade típica.** (Grifamos)

De fato, é inquestionável que a melhoria dos recursos hídricos de uma região ocasionará a melhoria da qualidade de saúde da população que ali reside. Ocorre, entretanto, que o mínimo constitucional obrigatório deve ser aplicado em despesas diretamente ligadas à área de saúde, e não em outras atividades que apenas incidentalmente repercutam na saúde.

Como bem colocou o representante do MPF, a contabilização de gastos de outras naturezas nos valores a serem dispendidos com ações e serviços de saúde tende a tornar inócuas as disposições constitucionais sobre a matéria, passando a ser letra morta na Constituição.

Em outra oportunidade, o MP Estadual de Alagoas, bem como o MPF no mesmo Estado, questionaram judicialmente, na Ação Civil Pública nº.

---

<sup>3</sup> Disponível em: <[http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias/noticias-do-site/copy\\_of\\_geral/mpf-df-cobra-investimentos-do-governo-em-saude](http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_geral/mpf-df-cobra-investimentos-do-governo-em-saude)>. Acesso em: 19.05.2010.

2009.80.00.002149-8, a natureza das despesas contabilizadas pelo Estado de Alagoas como gastos com saúde para atingir o mínimo constitucional obrigatório. Em notícia contida no sítio da Procuradoria Geral da República na *internet* é informado o conteúdo da demanda<sup>4</sup>:

**Segundo a ação, gastos com alimento, habitação, lazer, transporte, salário digno, apesar de interferirem de forma positiva ou negativa na saúde humana, não podem ser considerados como política de saúde em si. São considerados gastos com saúde as despesas com hospitais, pessoal médico e ações curativas e de prevenção específica, como as de combate à dengue, por exemplo.**

**Para os autores da ação, permitir que o governo estadual continue aplicando verbas do Fundo Estadual de Saúde fora de sua finalidade é contribuir para eternizar a prática ilegal de descumprimento do percentual mínimo a ser aplicado na saúde, conforme norma constitucional vigente, ensejadora, inclusive, de intervenção federal e outras consequências jurídicas e políticas. (Grifamos)**

*In casu*, ainda que se pretenda incluir as despesas do item “recursos hídricos” nos gastos com saúde, sob a perspectiva de tratarem-se de ações relacionadas a saneamento básico, é de se perceber que a mesma Resolução nº. 322/2003, do CNS, é expressa ao colocar em sua sexta diretriz que **saneamento básico deve integrar os gastos com saúde apenas quando “associado diretamente ao controle de vetores, a ações próprias de pequenas comunidades ou em nível domiciliar, ou aos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI), e outras ações de saneamento a critério do Conselho Nacional de Saúde”**, características ausentes nos dispêndios em questão.

Ainda sobre o item “recursos hídricos” e o cômputo dos dispêndios a ele relacionados como gastos com saúde, a mesma Resolução nº. 322/2003, do CNS, **além dos critérios anteriormente já enumerados**, impõe, no parágrafo único, da quinta diretriz, mais um requisito. Vejamos:

Quinta Diretriz: *(Omissis)*

---

<sup>4</sup> Disponível em <[http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias/noticias-do-site/copy\\_of\\_direitos-do-cidadao/mpf-al-e-mpe-querem-garantir-aplicacao-minima-de-12-em-saude-no-estado/?searchterm=gastos%20com%20saude](http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_direitos-do-cidadao/mpf-al-e-mpe-querem-garantir-aplicacao-minima-de-12-em-saude-no-estado/?searchterm=gastos%20com%20saude)>. Acesso em 19.05.2010.

**Tribunal de Contas do Estado do Ceará**  
**Relatório Anual das Contas do Governador – Exercício de 2009**

Parágrafo Único – **Além de atender aos critérios estabelecidos no caput, as despesas com ações e serviços de saúde, realizadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios deverão ser financiadas com recursos alocados por meio dos respectivos Fundos de Saúde, nos termos do Art. 77, § 3º do ADCT. (Grifamos)**

O normativo é expresso ao colocar como **mais uma condição a ser atendida pelos gastos contabilizados como de saúde, que sejam eles alocados em um Fundo de Saúde**, nos termos da disposição contida no art. 77, §3º, do ADCT. O dispositivo constitucional, por sua vez, coloca:

Art. 77. (Omissis)

§ 3º **Os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde** que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde, sem prejuízo do disposto no art. 74 da Constituição Federal. (Grifamos)

A análise do art. 77 do ADCT traz em si uma lógica que não merece ser desconsiderada: no mesmo passo que define o percentual mínimo da receita líquida de impostos e transferências a ser aplicado pelos Estados em ações e serviços de saúde, já impõe que esses mesmos recursos sejam alocados em um específico Fundo de Saúde, de modo a possibilitar, tanto a melhor administração dos valores, quanto a adequada fiscalização dos gastos realizados.

Na espécie, conforme consulta realizada no Sistema Integrado de Contabilidade (SIC), os gastos incluídos no item “recursos hídricos” são oriundos dos programas “Oferta Hídrica Estratégica para Múltiplos Usos” e “Suprimento Hídrico para Centros Urbanos e Rurais” (respectivamente, programas 710 e 729), executados pela Secretaria de Recursos Hídricos (SRH) e pela Superintendência de Obras Hidráulicas (SOHIDRA).

Ocorre, todavia, que tanto a SRH, quanto a SOHIDRA, não recebem verbas alocadas no Fundo Estadual de Saúde (FUNDES). Ou seja, os referidos gastos, contabilizados como ações e serviços de saúde, são oriundos de outras fontes que não a do específico Fundo de Saúde do Estado, prática que,

como se pode observar, apresenta-se em descompasso com o art. 77, §3º, do ADCT e com a Resolução nº. 322, do CNS.

Assim, é imperioso que o Governo do Estado, já no presente exercício financeiro, aloque no FUNDES todos os recursos a serem utilizados em ações e serviços de saúde a fim de facilitar a administração e fiscalização dos referidos valores.

**Por fim, vale destacar que a não inclusão dos gastos colocados no item “recursos hídricos” não repercutirá na análise meritória das presentes contas, já que, mesmo com a exclusão das despesas incluídas no prefalado item, o Estado atingiria o mínimo constitucional obrigatório.**

Pelo exposto, inobstante tenha restado atendido o piso constitucional, é salutar que o Governo do Estado, já no presente exercício financeiro, atente para as distorções apontadas neste capítulo, de modo a evitar que, equivocadamente, gastos de naturezas diversas sejam contabilizados como ações e serviços de saúde.

**Desse modo, recomendamos que, na verificação do atendimento à disposição constitucional que impõe a destinação de, pelo menos, 12% da receita líquida de impostos e transferências para ações e serviços de saúde, sejam incluídas apenas despesas que atendam aos requisitos contidos na Resolução nº. 322/2003, do Conselho Nacional de Saúde, bem como que sejam alocados no FUNDES todos os recursos que devam ser destinados ao cumprimento do piso constitucional.**

### **3. DO EXAME DO CUMPRIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES PROPOSTAS NAS CONTAS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2008**

Analisando o pronunciamento feito pela Controladoria e Ouvidoria-Geral do Estado acerca das recomendações propostas pelo Ministério

Público Especial nas Contas de Governo do exercício de 2008 e a manifestação da Comissão Técnica sobre o assunto em tela, este Ministério Público de Contas anui com a maior parte da análise realizada pelo Corpo Técnico do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, com exceção dos pontos comentados abaixo.

**RECOMENDAÇÃO 7: 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).**

A CGE esclarece que a recomendação em apreço foi atendida, uma vez que a Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG, por meio da Portaria n.º 643/2009, veiculada no Diário Oficial do Estado, de 28.08.2009, publicou a relação recomendada.

A Comissão Técnica compreendeu como atendida a recomendação em referência.

Este Ministério Público de Contas endossa o entendimento do Corpo Técnico da Corte. Contudo, salientamos que a presente recomendação estende-se a este exercício financeiro e aos subsequentes, tendo em vista que representa um instrumento de controle para a verificação do atendimento aos percentuais mínimos definidos no art. 37, V, CF/88, sem olvidar o fato dessa publicação ser expressão de dois princípios basilares da Administração Pública, quais sejam, transparência e publicidade.

Com efeito, **recomendamos a publicação, neste exercício financeiro, bem como nos subsequentes, da relação de cargos efetivos e comissionados integrantes do quadro geral de pessoal civil, explicitando, respectivamente, os cargos ocupados e vagos.**

**RECOMENDAÇÃO 8: 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.**

A CGE registra que a Lei Estadual n.º 11.966, de 17 de junho de 1992, e suas posteriores alterações estabelecem diretrizes para a elaboração, implantação e administração dos planos, cargos e carreiras do Estado do Ceará.

Assim, destaca o art. 26<sup>5</sup> do citado diploma legal para embasar sua alegativa de existência, no âmbito da Administração Pública Estadual, de “norma reguladora em plena vigência e eficácia dispendo sobre os casos e condições de preenchimento dos cargos de provimento em comissão por servidores públicos de carreira”.

**O Corpo Técnico desta e. Corte entendeu que, não obstante a existência da norma em referência, restou inobservado o mandamento constitucional de fixação de percentual mínimo de cargos em comissão que devem ser preenchidos por servidores de carreira.** Por conseguinte, posicionou-se pelo parcial atendimento ao mandamento constitucional do art. 37, V, CF/88.

**Este Parquet Especial concorda com o entendimento da Comissão Técnica, tendo em vista que a Lei n.º 11.966/1992 não estipula o percentual mínimo de cargos em comissão a serem ocupados por servidores efetivos.**

Outrossim, é imperioso frisar que este TCE, reiteradamente, vem entendendo que a Lei n.º 13.875, de 07 de fevereiro de 2007, a qual criou cargos em comissão no âmbito do Poder Executivo, não observou o comando do art. 37, V, CF/88, **uma vez que não estatuiu as atribuições inerentes aos cargos em comissão por ela criados** (Processos n.º 03893/2008-2, 04525/2008-0, 03042/2008-8, 03607/2008-8, dentre outros).

---

<sup>5</sup> Art. 26 - Os cargos de provimento em comissão, para efeito de nomeação ou designação, serão de recrutamento restrito ou amplo:

I - de recrutamento restrito - são aqueles de exercício privativo de servidores estaduais, permitido o recrutamento entre órgãos e entidades do Estado, até o nível hierárquico, de símbolo DAS-2.

II - de recrutamento amplo - são aqueles declarados em Lei de livre nomeação, designação e exoneração e de nível hierárquico superior ao símbolo DAS-2, bem assim os cargos de Direção e assessoramento integrantes dos gabinetes dos dirigentes máximos dos órgãos e entidades da Administração Estadual além dos cargos de Assessores.

Parágrafo único. Ficam excluídos da regra deste artigo os cargos de provimento em comissão para efeito de nomeação de coordenador escolar e secretário escolar de escolas públicas estaduais. (Redação dada pela Lei nº 14.508, de 18.11.09)

É oportuno pontuar que os cargos comissionados destinam-se somente a atribuições de direção, assessoramento e chefia, nos termos do já mencionado art. 37, V, CF/88. Então, para se verificar se os cargos em comissão criados correspondem, de fato, a uma dessas três áreas, é imperioso constar na lei de criação quais são as atribuições iminentes aos cargos. Com efeito, ao se efetuar o comparativo entre as atribuições designadas e os cargos em comissão criados, poder-se-á avaliar o cumprimento ao comando constitucional. É o que vem alertando este *Parquet* Especial, com base na jurisprudência dos tribunais pátrios<sup>6</sup>.

Por fim, esta Corte de Contas tem oficiado à Procuradoria Geral da República para que, se assim entender, promova a competente ação direta de inconstitucionalidade. Outrossim, vem recomendando à Procuradoria Geral do Estado e à Secretaria do Planejamento e Gestão o envio de projeto de lei à Assembleia Legislativa, alterando a lei em comento, a fim de que constem as atribuições dos cargos respectivos.

Face ao exposto, **recomendamos a adoção de 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, bem como a inserção nas leis de criação de cargos comissionados das atribuições a eles inerentes, tudo em atendimento ao art. 37, V, da Constituição Federal de 1988.**

**RECOMENDAÇÃO 20: 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;**

---

<sup>6</sup> **STF**, Pleno, ADI n.º 3233-0/PB, Min. Rel. Joaquim Barbosa, j. 10.05.2007. **TJRS**, Pleno, ADI Nº 70022601256, Des. Relator Guinther Spode, j. 04.08.2008. **TJSP**, Órgão Especial, ADIN 169.122-0/0, Des. Rel. José Reynaldo, j. 06.05.2009.

**Tribunal de Contas do Estado do Ceará**  
**Relatório Anual das Contas do Governador – Exercício de 2009**

A CGE aponta que os recursos movimentados pelo FDI não devem ser analisados sob a ótica do art. 209 da Constituição Estadual, uma vez que o FDI não destina recursos para microempresas e empresas de pequeno porte, por força da disposição contida no art. 24 da Lei Complementar Federal nº. 123, de 14 de dezembro de 2006, a qual impõe que "*As microempresas e as empresas de pequeno porte **optantes pelo Simples Nacional** não poderão utilizar ou destinar qualquer valor a título de incentivo fiscal*". (grifos nossos)

A Comissão Técnica acolheu a manifestação da CGE.

Com a devida vênia da CGE e da Comissão Técnica, discordamos da conclusão apresentada. Segundo consta no art. 146, parágrafo único, I, da Constituição Federal, o regime único de arrecadação de impostos e contribuições em favor das ME's e das EPP's (concretizado no Simples Nacional, previsto na Lei Complementar Federal nº. 123/2006) é **opcional** para o contribuinte.

**Para aderir ao Simples Nacional, o empreendimento deve estar caracterizado como microempresa ou empresa de pequeno porte, optar por este regime de tributação e ainda não estar compreendido em uma das vedações legais para a adesão (art. 17 da Lei Complementar Federal nº. 123/2006).**

**Desse modo, é forçoso concluir que parte das ME's e EPP's não serão tributadas nos termos do Simples Nacional e, portanto, poderão receber recursos públicos a título de incentivo fiscal, posto que não estarão enquadradas na vedação do art. 24 da Lei Complementar Federal nº. 123/2006.**

No tocante ao FDI, o Decreto Estadual nº. 29.183, de 8 de fevereiro de 2008, é expresso ao vedar a percepção dos benefícios do Fundo por indústrias que recolham o ICMS por meio do Simples Nacional. Mais uma vez não observamos vedações em relação a ME's e EPP's não optantes pelo regime único de tributação. *In verbis*:

**Tribunal de Contas do Estado do Ceará**  
**Relatório Anual das Contas do Governador – Exercício de 2009**

Art. 8º – Não poderão usufruir dos benefícios previstos neste decreto as indústrias:

I – enquadradas, para efeito de recolhimento do ICMS, na Lei Complementar nº 123/06, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequena Porte – Simples Nacional;

Assim, entendemos ser possível extrair da sistemática normativa incidente sobre a matéria que **as ME's e as EPP's que não sejam tributadas nos termos do Simples Nacional poderão usufruir de incentivos fiscais, inclusive os oriundos do FDI.**

Ademais, em relação ao percentual dos recursos a ser aplicado em programas de financiamento do setor produtivo de micros, pequenas e médias empresas, tendo em vista que, no exercício de 2009, não existiu execução orçamentária do Fundo de Financiamento às Micros, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará – FCE, restou ao FDI cumprir o mandamento contido no art. 209 da Constituição Estadual e direcionar 50% do volume total dos aportes destinados a programas de financiamento do setor produtivo em favor dos referidos empreendedores. O atendimento ao referido percentual não foi informado pela CGE nem pelo Corpo Técnico deste Tribunal.

**Desse modo, recomendamos que o Governo do Estado, já no presente exercício financeiro, faça a segregação pormenorizada da movimentação financeira do Fundo de Desenvolvimento Industrial – FDI, em função do porte das empresas, de modo a possibilitar a verificação do atendimento ao art. 209 da Constituição Estadual, acerca da utilização de, no mínimo, 50% dos recursos destinados ao apoio do setor produtivo em micros, pequenas e médias empresas, destinando ainda metade desse valor a empreendimentos no interior do Estado.**

## CONCLUSÃO

Em razão das ocorrências apontadas no relatório da Comissão

**Tribunal de Contas do Estado do Ceará**  
**Relatório Anual das Contas do Governador – Exercício de 2009**

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, 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 são apresentadas abaixo, a fim de contribuir para a elaboração do Parecer Prévio por esta Corte de Contas.

### **RECOMENDAÇÕES PROPOSTAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

1. Desenvolver com fundamento na Lei Estadual nº 14.217/08 políticas públicas integradas nas áreas de saúde, assistência social, educação, segurança pública, esporte e cultura para o enfrentamento do crack através da implementação de ações nas seguintes vertentes:

a) Realização de estudos e diagnóstico sobre o problema do crack, com o objetivo de aprimorar as políticas de prevenção, tratamento, reinserção social e de abordagem policial do crack;

b) prevenção: campanhas publicitárias na mídia em geral, conscientizando a população sobre os efeitos do crack na saúde; educativas, com a realização de palestras nas escolas públicas sobre o perigo do uso do álcool e drogas; e a realização de práticas de incentivo à qualidade de vida (esporte, arte

e etc);

c) tratamento: investimento na ampliação das unidades de assistência para dependentes químicos, inclusive fomentando a parceria com os segmentos sociais atuantes na área, como igrejas e organizações não governamentais; e na capacitação dos profissionais envolvidos com o combate ao crack;

d) reinserção social dos dependentes químicos: investimentos em programas de qualificação profissional de toxicodependentes, em especial na área do turismo, arte, esporte, dentre outras, e de assistência psicossocial aos familiares, como palestras, vivências e assistência psicoterapêutica;

e) abordagem policial da questão: treinamentos de policiais sobre as características e efeitos do crack e implementação de ações de combate e desbaratamento das organizações criminosas responsáveis pelo tráfico de drogas, inclusive com o mapeamento das áreas de risco;

2. Promover a devida execução de todos os programas governamentais de combate às drogas previstos no orçamento;

3. Na verificação do atendimento à disposição constitucional que impõe a destinação de, pelo menos, 12% da receita líquida de impostos e transferências para ações e serviços de saúde, incluir apenas despesas que atendam aos requisitos contidos na Resolução nº. 322/2003, do Conselho Nacional de Saúde; bem como alocar no FUNDES todos os recursos que devam ser destinados ao cumprimento do piso constitucional;

4. Publicar, neste exercício financeiro, bem como nos subsequentes, a relação de cargos efetivos e comissionados integrantes do quadro geral de pessoal civil, explicitando, respectivamente, os cargos ocupados e vagos;

5. Adotar as medidas necessárias à edição de uma lei fixadora

**Tribunal de Contas do Estado do Ceará**  
**Relatório Anual das Contas do Governador – Exercício de 2009**

dos casos, condições e percentuais mínimos de cargos em comissão a serem preenchidos por servidores de carreira, bem como a inserção nas leis de criação de cargos comissionados das atribuições a eles inerentes, tudo em atendimento ao art. 37, V, da Constituição Federal de 1988;

6. Fazer, já no presente exercício financeiro, a segregação pormenorizada da movimentação financeira do Fundo de Desenvolvimento Industrial – FDI, em função do porte das empresas, de modo a possibilitar a verificação do atendimento ao art. 209 da Constituição Estadual, acerca da utilização de, no mínimo, 50% dos recursos destinados ao apoio do setor produtivo em micros, pequenas e médias empresas, destinando ainda metade desse valor a empreendimentos no interior do Estado.

É o parecer.

Fortaleza, 21 de maio de 2010.

**GLEYDSON ANTÔNIO PINHEIRO ALEXANDRE**  
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Neste ano, excepcionalmente, o Procurador de Contas Rholden Botelho de Queiroz não assina o parecer do Ministério Público de Contas nas contas de governo, em virtude de se encontrar em gozo de férias no presente momento, tendo, entretanto, contribuído efetivamente para a elaboração da referida peça processual enquanto esteve em atividade.