



**GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ**
*Controladoria e Ouvidoria Geral
do Estado*

**RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONTAS DE GESTÃO
Nº. 470401.01.A01.015.0213**

Modalidade de Auditoria:

Auditoria de Regularidade

Categoria de Auditoria:

Auditoria de Contas de Gestão – à Distância

Órgão Auditado:

**Fundo de Financiamento às Micros, Pequenas e
Médias Empresas do Estado do Ceará – FCE**

Período de Exames:

Janeiro a dezembro de 2012

Fortaleza, junho de 2013



**GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ**
*Controladoria e Ouvidoria Geral
do Estado*

Controlador e Ouvidor Geral

João Alves de Melo

Controladora e Ouvidora Geral Adjunta

Auditora de Controle Interno

Silvia Helena Correia Vidal

Secretário-Executivo

Auditor de Controle Interno

Paulo Roberto de Carvalho Nunes

Coordenador de Auditoria da Gestão

Auditor de Controle Interno

George Dantas Nunes

Articuladora

Auditora de Controle Interno

Isabelle Pinto Camarão Menezes

Orientadora

Auditora de Controle Interno

Valéria Ferreira Lima Leitão

Auditora de Controle Interno

Luanda M^a de Figueiredo Lourenço

Missão Institucional

Zelar pela qualidade e regularidade na administração dos recursos públicos e pela participação da sociedade na gestão das políticas públicas, contribuindo para o bem-estar da sociedade cearense.

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONTAS DE GESTÃO Nº 470401.01.A01.015.0213

I - INTRODUÇÃO

1. Em cumprimento às determinações do Art. 9º, inciso III e do Art. 54, inciso I, da Lei Estadual 12.509, de 06/12/1995, apresentamos o Relatório de Auditoria de Contas de Gestão, exercício financeiro de **2012**, do **Fundo de Financiamento às Micros, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará – FCE**.
2. Os exames foram realizados de acordo com o procedimento P.COAUG.001 – Auditoria de Contas de Gestão nos Órgãos e Entidades com Registros Contábeis Controlados nos Sistemas Computadorizados Corporativos, em conformidade com as normas e procedimentos técnicos de auditoria.
3. A Visão Geral abrange aspectos informativos do FCE relativos à estruturação legal, execução orçamentária e financeira.
4. A Visão Intermediária trata de análises específicas acerca do perfil dos beneficiários de recursos transferidos por meio de convênios e instrumentos congêneres, bem como as providências adotadas para sanar os casos de inadimplência nas prestações de contas, sendo ainda analisados aspectos relativos à gestão de pessoas.
5. A Visão por Programa vincula-se aos objetivos do Governo do Estado, analisando os programas mais representativos material ou estrategicamente. As análises tratam da adequação das aquisições à legislação e da sua compatibilidade com os dispositivos legais aplicados.
6. Considerando que **não houve execução orçamentária** para o FCE no exercício de 2012, restou prejudicada a aplicação dos procedimentos relativos à Visão Intermediária e Visão por Programas, somente sendo possível o desenvolvimento dos procedimentos referentes à Visão Geral.
7. Os trabalhos à distância foram realizados em conformidade com a Ordem de Serviço de Auditoria - OSA nº 15/2013, no período de 05/03/2013 a 08/03/2013, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis. A análise da manifestação do auditado e a correspondente elaboração do relatório de auditoria realizaram-se no período de 3 a 6/6/2013.
8. As informações utilizadas para análise da presente auditoria foram geradas, além do Diário Oficial do Estado, por meio do Sistema e-Control, extraídas dos seguintes sistemas corporativos do Estado do Ceará: Sistema de Gestão Governamental por Resultados (S2GPR); Sistema Integrado de Contabilidade (SIC); Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios (SACC); Sistema Integrado de Acompanhamento de Programas (SIAP); Sistema de Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários (WebMAPP); e Sistema de Folha de Pagamento (SFP).
9. Os resultados da auditoria estão adstritos aos objetivos e limites estabelecidos no escopo do presente trabalho. A ocorrência de quaisquer fatos supervenientes a esse propósito, que venham a ser conhecidos pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE ou para os quais esta CGE seja demandada a se pronunciar, poderá ser objeto de exame posterior.
10. A identificação das pessoas físicas no presente relatório foi suprimida em atendimento ao disposto no art. 31 da Lei Federal nº 15.527, de 18/11/2011, e no art. 34 da Lei Estadual nº 15.175, de 28/06/2012.

II - RESULTADOS DOS TRABALHOS

1. VISÃO GERAL

11. A Constituição Estadual do Ceará de 1989, no Capítulo IV – Dos Orçamentos, estatuiu em seu art. 209 que:

Art. 209 - O Estado destinará recursos para constituição e manutenção do fundo destinado à aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo, administrado financeiramente pela Secretaria da Fazenda, de acordo com o plano de desenvolvimento estadual, ficando assegurada a utilização de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) do volume total de aportes em favor das micros, pequenas e médias empresas, assim definidas em Lei, sendo que 50% (cinquenta por cento) dos recursos deverão ser aplicados no interior do Estado.

12. Dessa forma, o governo estadual criou, em 14/09/1990, o **Fundo de Financiamento às Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará – FCE**, através da Lei Estadual 11.734/1990, revogada posteriormente pela Lei Complementar 05, de 30/12/1996, a qual foi alterada pelas Leis Complementares 16/1999, 33/2003, 53/2005 e regulamentada pelo Decreto Estadual 27.249/2003, **estando atualmente vinculado à Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social - STDS**, conforme a Lei Estadual 13.875, de 07/02/2007, alterada pela Lei nº 15.167, de 25/05/2012.

13. De acordo com a Lei Complementar 33/2003, o FCE tem por objetivo financiar programas voltados para o incremento do setor produtivo da economia, entendendo-se como tal programas e projetos de fomento ao empreendedorismo no Estado do Ceará, compreendendo como beneficiários finais:

- a) micros, pequenas e médias empresas;
- b) empreendedores informais;
- c) trabalhadores autônomos;
- d) atividades do meio rural agrícolas e não agrícolas;
- e) organizações produtivas de autogestão do meio urbano e rural; e
- f) organizações especializadas em microfinanças.

1.1. Execução Orçamentária por Programa, Grupo de Natureza de Despesas e Fonte de Recursos

14. O perfil da execução orçamentária do **FCE** representa o confronto entre o valor empenhado no exercício de **2012** e os valores autorizados na LOA 2012, distribuídos por programa de governo, grupo de natureza de despesas e fonte de recursos, conforme tabelas a seguir apresentadas:

Tabela 1 Execução Orçamentária por Programa

Unidade Auditada: FUNDO DE FINANCIAMENTO ÀS MICRO, PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS

Exercício: 2012

Data de Atualização: 15/02/2013

R\$ mil

Programa	Autorizado (A)	Empenhado (B)	Execução % (B/A)	Participação %
49-TRABALHO, EMPREGO E RENDA	450,00	0,00	0,00	0
Total:	450,00	0,00	0,00	

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade - SIC e Sistema de Informações Orçamentárias e Financeiras - SIOF

Emitido em: 15/2/2013

Tabela 2 Execução Orçamentária por Grupo de Natureza de Despesa

Unidade Auditada: FUNDO DE FINANCIAMENTO ÀS MICRO, PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS

Exercício: 2012

Data de Atualização: 15/02/2013

R\$ mil

Grupo de Natureza de Despesa	Autorizado (A)	Empenhado (B)	Execução % (B/A)
5-INVERSÕES FINANCEIRAS	450,00	0,00	0,00
Total:	450,00	0,00	

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade - SIC e Sistema de Informações Orçamentárias e Financeiras - SIOF

Emitido em: 15/2/2013

Tabela 3 Execução Orçamentária por Fonte de Recursos

Unidade Auditada: FUNDO DE FINANCIAMENTO ÀS MICRO, PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS

Exercício: 2012

Data de Atualização: 15/02/2013

R\$ mil

Fonte de Recursos	Autorizado (A)	Empenhado (B)	Execução % (B/A)
00-RECURSOS ORDINÁRIOS	450,00	0,00	0,00
Total:	450,00	0,00	0,00

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade - SIC e Sistema de Informações Orçamentárias e Financeiras - SIOF

Emitido em: 15/2/2013

2. OUTROS ACHADOS DE AUDITORIA

15. Considerando a **reincidência** das constatações ao longo dos exercícios financeiros analisados, a auditoria entende como relevante à contextualização apresentar um quadro resumo dos exames da CGE, **Anexo 1**, referentes aos exercícios financeiros de **2008, 2009, 2010 e 2011**, que compuseram as respectivas prestações de contas encaminhadas ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE.

2.1. Ausência de Execução Financeira

16. Em consulta às informações do SIOF, verificou-se que inicialmente houve a previsão orçamentária no valor de **R\$1.000.000,00**, porém, observou-se que essa previsão foi anulada ao longo do exercício de 2012, restando um saldo orçamentário de **R\$450.000,00** que não foi objeto de execução pelo FCE.

17. Assim a gestão do FCE deverá se manifestar sobre:

- a justificativa para a ausência de execução financeira;
- a justificativa para anulação do orçamento inicialmente proposto na Lei Orçamentária Anual – LOA;
- as providências para que o orçamento do FCE fosse recomposto tendo como base o planejamento das ações a executar, de acordo com a previsão legal.

Manifestação do Auditado**a) a justificativa para a ausência de execução financeira;**

O Fundo não está sendo movimentado pela desatualização da legislação, em especial a indefinição da composição do Conselho Consultivo do FCE, onde exatamente deveriam ser aprovados planos anuais de aplicação e projetos a serem executados.

Documento dando posse a esse conselho foi encaminhado desde maio de 2012, para assinatura do senhor Governador do Estado.

b) a justificativa para anulação do orçamento inicialmente proposto na Lei Orçamentária Anual – LOA;

Por não haver possibilidade de execução, em virtude do acima exposto, a STDS anulou do orçamento do FCE para execução no programa 027-Atenção do Idoso, projeto mapp 179-Fortalecimento do Programa Saúde Bombeiros e Sociedade do CBMCEP para Aquisição de Materiais, o valor de R\$429.000,00. A anulação foi de R\$550.000,00.

c) as providências para que o orçamento do FCE fosse recomposto tendo como base o planejamento das ações a executar, de acordo com a previsão legal.

Que seja agilizado o processo de atualização e legalização da legislação do Fundo, bem como a assinatura do documento encaminhado à Procuradoria dando posse ao conselho consultivo.

A criação da lei, do plano e até um ministério visando a formalização e estímulo de novos negócios mostram que o poder público quer atuar nesta área desenvolvendo ações para o empreendedorismo.

Resta apenas uma atitude impulsionadora para dar início à execução de projetos a serem aprovados por um conselho constituído e a uma lei atualizada a ponto de ser aplicada. Visto isto, haverá execução no FCE.

Análise da CGE

- a) A gestão não esclarece em qual aspecto a legislação estaria desatualizada e não informa as providências adotadas para atualizá-la.

Com relação ao ato de formalização do Conselho Consultivo do FCE, em atendimento à legislação, a gestão comprovou o encaminhamento do Ofício nº 01500/2012, de 21/05/2012, solicitando à Procuradoria Geral do Estado – PGE a análise e o posterior encaminhamento para assinatura do Governador do Estado.

Em consulta ao SPU 12281570-0, verifica-se que o referido ofício foi recebido pela PGE em 24/05/2012 e devolvido à STDS em 27/05/2013, sem que haja indicação de quais providências foram efetivamente adotadas.

Registre-se que, por ocasião da manifestação do auditado ao relatório de auditoria referente às contas de gestão de 2011 (Anexo1), a gestão informava que seria submetida à apreciação do Conselho Consultivo do FCE, até abril de 2012, a utilização de R\$ 1.000.000,00. Assim, não restou esclarecido como o Conselho estava apto a deliberar em abril de 2012, se somente em maio de 2012 foi encaminhado ofício solicitando sua nomeação.

Ademais, a mudança de estrutura organizacional da STDS com a criação da Coordenadoria de Empreendedorismo na STDS, ocorrida em maio de 2011, seria, segundo a manifestação da gestão por ocasião do relatório de auditoria de 2011 (Anexo 1), o que viabilizaria o funcionamento do Fundo, inclusive com ações previstas para o exercício de 2012, fato que seria objeto de análise por ocasião da auditoria do respectivo exercício. No entanto, constata-se que nenhuma daquelas ações foi efetivamente realizada.

- b) A auditoria entende como suficiente a manifestação apresentada.
- c) A auditoria reitera a análise apresentada ao item “a”.

Recomendação 1 - Apresentar ao Tribunal de Contas do Estado - TCE as providências conclusivas quanto à nomeação do Conselho Consultivo do FCE.

Recomendação 2 - Adotar providências tempestivas e medidas concretas no sentido de viabilizar a efetiva operacionalização do FCE a partir do exercício de 2013 (reiteração da Recomendação 1 do relatório de 2011).

2.2. Descumprimento das Recomendações do Tribunal de Contas do Estado

18. De acordo com o Art. 67 da Constituição Estadual, o sistema de controle interno do Poder Executivo tem como finalidade, dentre outras, apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

19. Assim, examinando o Diário Oficial do Estado - DOE, verificou-se que em 13/05/2010, foi publicado o Acórdão 0066/2010 - Processo 03650/2008-9, referente à Prestação de Contas Anual do FCE, relativa ao **exercício financeiro de 2007**, onde o TCE recomendou:

[...] ACORDA A SEGUNDA CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO, por unanimidade de votos, **julgar regular com ressalva** a Prestação de Contas Anual do Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará - FCE, relativa ao exercício financeiro de 2007 [...] **recomende à atual gestora do FCE**, Dra. Fátima Catunda Rocha Moreira de Andrade, a adoção das seguintes medidas: **a) apresentação, para as próximas prestações de contas, do Plano Anual de Aplicação do FCE, discriminando as aplicações dos projetos a serem financiados pelo Fundo**; **b) apresentação dos Balanços Contábeis**, com todos os saldos das contas, de forma que os resultados gerais do exercício sejam demonstrados, conforme art.101, da Lei 4.320/1964, combinado com o anexo único da Instrução Normativa nº01/2005, alterada pela IN nº01/2007, deste Tribunal, que aprovou o Manual de Instrução de Processos de Tomada e Prestação de Contas Anuais; **c) conforme proposição do Ministério Público de Contas, que seja determinado à Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social que envide esforços para concretizar o mandamento constitucional de destinação de recursos para fomentar a atividade das micros, pequenas e médias empresas (art.209 da Constituição Estadual) através inclusive de parcerias com instituições de apoio ao empreendedorismo, como o Serviço de Apoio às Pequenas e Médias Empresas do Ceará, SEBRAE-CE, a fim de que haja uma efetiva execução orçamentária dos recursos do Fundo de Financiamento às micro, pequenas e médias empresas do Estado do Ceará**, nos termos da Resolução. (grifos nossos)

20. No mesmo sentido, ainda em pesquisa no DOE, verificou-se que, em 19/10/2010, foi publicado o Acórdão 0124/2010 - Processo nº 05191/2009-9, referente à Prestação de Contas Anual do FCE, relativa ao **exercício financeiro de 2008**, onde o TCE recomendou:

[...] CONSIDERANDO que instado a se manifestar nos presentes, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº0682/2010, opinou no sentido de que, in verbis: “a) sejam as presentes contas **julgadas regulares com ressalva**, nos termos do art.15, II, da Lei 12.509/95, em sua redação original; **b) com supedâneo no art.17 da Lei 12.509/95, seja determinado [sic], à atual gestão do FCE, observância às recomendações propostas tanto pelo Controle Interno/CGE (fls. 07) como pela 4ª ICE (fls.108)**, além de: b.1) implementar mecanismos de controle que viabilizem, regularmente, a conciliação dos valores presentes na contabilidade do Fundo com aqueles constantes nas respectivas contas bancárias.” (negrito no original);[...] ACORDA A SEGUNDA CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, por unanimidade de votos, **julgar regulares com ressalva** as contas do Fundo Estadual de Apoio às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará – FCE, exercício 2008, [...] **Determinar, que a atual gestão, adote as recomendações propostas no Relatório de Auditoria de Contas nº470401.A01.026.0609 da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado e no Certificado nº0027/2010 do órgão instrutivo e do Parecer nº682/2010-MP-TCE/CE** com o posterior arquivamento dos autos, nos termos do Acórdão. (grifos nossos)

21. Com relação ao **exercício financeiro de 2009**, novamente em pesquisa ao DOE, verificou-se que, em 11/08/2011, foi publicada ementa do Acórdão 0076/2011 - Processo nº 02960/2010-4, referente à Prestação de Contas Anual do FCE, onde o TCE recomendou:

Processo Nº02960/2010-4. Relator: Auditor Itacir Todero. Prestação de Contas Anual do Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará (FCE), **exercício 2009**. A Primeira Câmara, por unanimidade de votos, julgou **regular, com ressalva**, a citada Prestação de Contas, dando-se quitação aos responsáveis, à época, comunicando-lhes o teor da decisão, com o posterior arquivamento dos autos. Outrossim, **determinou ao atual gestor do FCE** que, nas próximas prestações de contas, **adote as medidas apontadas no item “3”, alíneas “a” e “b”** da parte final do relatório às fls. 166/170. Ademais, determinou à Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social que **envide esforços para concretizar o mandamento constitucional da destinação dos recursos no sentido de fomentar as atividades das micros, pequenas e médias empresas (Art.209 da Constituição Estadual), a fim de que haja maior efetividade na execução orçamentária dos citados recursos**, nos termos do Acórdão. (grifos nossos)

Processo nº 02960/2010-4:

3. seja determinado ao Dr. Evandro Sá Barreto Leitão, atual gestor do FCE, que apresente, **nas próximas prestações de contas**:

a) o **Plano Anual de Aplicação do FCE**, discriminando as aplicações dos projetos a serem financiados pelo fundo, (grifos nossos)

b) as demonstrações contábeis contendo os saldos das contas, a fim de demonstrar os resultados gerais do exercício, conforme Art. 101 da Lei nº 4.320/64, combinado com o anexo único da Instrução Normativa nº 01/05, alterada pela IN nº 01/07, deste Tribunal. (<http://www.tce.ce.gov.br/sitetce/arg/Secretaria/relatoriovoto/2011/RVT201116322010029604.PDF> - consulta em 26/01/2011)

22. Como se verificou no exame dos Acórdãos 0066/2010, 0124/2010 e 0076/2011, o TCE julgou as contas do FCE regulares com ressalva nos exercícios de 2007, 2008 e 2009, com recomendações a serem observadas pela gestão. Neste sentido, registre-se o que estabelece a Lei 12.509, de 06/12/1995, que prevê a possibilidade de julgar as contas irregulares e aplicar multa ao gestor no caso de eventual descumprimento de determinações da Corte de Contas:

Art. 15 - As contas serão julgadas:

[...]

§ 1º - O Tribunal **poderá julgar irregulares** as contas no caso de **reincidência ou descumprimento de determinação** de que o responsável, em processo de tomada ou **prestação de contas**, tenha tido ciência.

[...]

Art. 17 - **Quando julgar as contas regulares com ressalva**, o Tribunal dará quitação ao responsável e a respectiva baixa do processo, e lhe **determinará**, ou a quem lhe haja sucedido, a **adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes**.

[...]

Art. 62. O Tribunal **poderá aplicar multa de até R\$ 30.000,00** (trinta mil reais) aos responsáveis, observada a seguinte gradação: (Nova redação dada pela Lei nº 13.983, de 26.10.07)

[...]

VIII - **reincidência do descumprimento de determinação do Tribunal, multa de trinta a cem por cento** do montante definido no caput deste Artigo. (grifos nossos)

23. Ressalte-se que o TCE também se manifestou sobre o assunto nos Relatórios Anuais das Contas do Governador referentes aos exercícios de 2010 e 2011, a saber:

Exercício de 2010:

2.1 Recomendações Propostas em 2009 e Mantidas em 2010:

[...]

2.1.20. Ao Poder Executivo que promova a operacionalização do FCE com vistas ao cumprimento do Art. 209 da Constituição Estadual.

(http://www.tce.ce.gov.br/sitetce/arg/relatorios/contas_governo/2010/cg_relatorio_tecnico_2010.pdf - consulta em 26/01/2011)Exercício de 2011:

11.1. Ocorrências Verificadas

17) Ausência de operacionalização do Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará - FCE, a exemplo do que acontece desde o exercício [sic] de 2008, tendo como consequência o não atendimento à exigência do art.209 da Constituição Estadual;

[...]

11.2. Recomendações Propostas

18) Ao Poder Executivo que promova a operacionalização do FCE com vistas ao cumprimento do Art.209 da Constituição Estadual;

(DOE de 18/06/2012)

24. Desse modo, a gestão do FCE deverá apresentar manifestação sobre as providências adotadas em relação às correspondentes determinações expedidas pelo TCE nos Acórdãos 0066/2010, 0124/2010, 0076/2011, referentes ao julgamento das contas do FCE nos exercícios de 2007, 2008 e 2009, respectivamente, assim como nos Relatórios Anuais das Contas do Governador.

Manifestação do Auditado

Conforme solicitado as prestações de contas referentes aos anos 2007, 2008 e 2009 já foram apresentadas e segue abaixo o plano de trabalho para o ano de 2013, que deverá ser apresentado e aprovado pelo Conselho Consultivo do FCE que já foi constituído e restando a formalização pelo governador do Estado.

Plano de Trabalho

Título do Projeto – Capacitação Empreendedora				
Descrição - Ações de empreendedorismo nas modalidades de capacitação empreendedora apoio a formalização.				
Período de execução: Julho à Dezembro ano 2013				
Identificação dos Serviços: Desenvolver ações de empreendedorismo nas modalidades de capacitação empreendedora, apoio a formalização e instrutória social, atendendo a 3.000 empreendedores individuais e trabalhadores autônomo informais do Estado do Ceará, realizando: • Capacitação em gestão empresarial, beneficiando 3000 empreendedores individuais • Fomentar a formalização do empreendedor individual				

Cronograma de Execução (Meta, Etapa ou fase)**Plano de Aplicação (R\$ 1,00)**

Meta	Etapa	Item de Despesas (Especificação)	Quantidade	Valor
		Contratação de Pessoal		
1	1	Contratação de Instrutores para capacitação	30	R\$ 72.384,00
		Contratação de Agentes Formalizadores 08 horas	30	R\$ 153.00,00
		Coordenação do Projeto	01	R\$ 27.840,00

		Coordenação Pedagógica	01	R\$18.000,00
		Supervisor	05	R\$ 75.000,00
2	2	Material de Divulgação, Didático, Material de Consumo e Infraestrutura.		
		Serviço de Carro de som para divulgação do Projeto	100	R\$ 2.500,00
		Folder 04 Cores	5000	R\$ 8.750,00
		Papel Ofício tamanho A4	400	R\$ 4.000,00
		Cartaz divulgação do projeto	2000	R\$ 2.240,00
		Camisa para fardamento com as logomarcas do projeto	100	R\$ 1.500,00
		Banner do Projeto 90mx120m	100	R\$ 6.000,00
		Cadernos Instrucionais	39.000	R\$ 351.000,00
		Aluguel de Veículo com gasolina	1	R\$ 11.574,00
3	3	Alimentação		
		Lanche em conformidade	3.000	R\$ 12.000,00
4	4	Capacitações		
		Capacitação dos Instrutores e formalizadores	05	R\$ 3.000,00
		Realização de Seminário de mobilização	01	R\$ 10.000,00
		Encontros de Sensibilização	01	R\$ 7.000,00
		Encontros participativos para discussão coleta de informações e sugestões	06	R\$ 36.000,00
		Seminários Estaduais, para troca de experiência.	02	R\$ 150.000,00
			Total	R\$ 798.788,00

Análise da CGE

Registre-se, inicialmente, que a auditoria não questionou a apresentação das prestações de contas dos exercícios de 2007, 2008 e 2009 ao TCE, e sim o cumprimento das recomendações emanadas pela Corte de Contas.

A auditoria entende como insuficiente a manifestação, uma vez que não foi apresentado um plano de ação para o efetivo funcionamento do FCE, tendo sido encaminhado apenas um plano de trabalho para um projeto, relativo à capacitação de empreendedores.

Por oportuno, a auditoria transcreve parte do Parecer Prévio das Contas de Governo – Exercício de **2012**, aprovado por unanimidade pelo Pleno do Tribunal de Contas (Processo nº 01610/2013-4).

No que se refere ao FCE, observa-se que a previsão orçamentária para o Fundo foi da ordem de R\$ 1.000.000,00. Todavia, não houve execução dos recursos, deflagrando o descumprimento do ditame constitucional. Aliás, **a omissão aqui verificada é prática reiterada na Administração Estadual**, já tendo sido observada nos exercícios 2010 e 2011, e objeto, inclusive, de anteriores recomendações, oportunidade na qual as reitero, de modo que seja recomendado ao Poder Executivo que promova a operacionalização do FCE com vistas ao cumprimento do Art. 209 da Constituição Estadual. (<http://www.tce.ce.gov.br/contas-do-governo/parecer-previo-referente-ao-exercicio-de-2012/finish/316-parecer-previo-referente-ao-exercicio-de-2012/1985-relatorio-e-voto-do-conselheiro-relator-rhoden-queiroz>) (grifos nossos)

Recomendação - Limites Constitucionais:

Ao Poder Executivo que promova a operacionalização do FCE com vistas ao cumprimento do Art. 209 da Constituição Estadual. (<http://www.tce.ce.gov.br/contas-do-governo/parecer-previo-referente-ao-exercicio-de-2012/finish/316-parecer-previo-referente-ao-exercicio-de-2012/1986-parecer-previo-das-contas-do-governador>)

Recomendação 3 - Encaminhar ao TCE plano de ação de modo a atender a todas as recomendações emanadas pela Corte de Contas.

2.3. Omissão do Dever de Agir

25. Como já abordado anteriormente, tanto pelo órgão de controle interno como de controle externo, é reincidente a ausência de providências para o atendimento à ação pública determinada na Constituição Estadual e na legislação específica do FCE.

26. Tendo em vista o princípio administrativo associado ao dever de agir, apresentam-se, a seguir, considerações doutrinárias inerentes ao objeto desta análise.

27. De acordo com a doutrina de Celso Antonio Bandeira de Melo¹, a atividade administrativa é subordinada à lei e está submetida a princípios, dentre eles ao da obrigatoriedade do desempenho de atividade pública.

O princípio da obrigatoriedade do desempenho da atividade pública traduz a situação de 'dever' em que se encontra a Administração – direta ou indireta - em face da lei.

O interesse público, fixado por via legal, não está à disposição da vontade do administrador, sujeito à vontade deste; pelo contrário, apresenta-se para ele sob a forma de um comando. Por isso mesmo a prossecução das finalidades assinaladas, longe de ser um 'problema pessoal' da Administração, impõe-se como uma obrigação indiscutível.

Como a atividade administrativa é de caráter serviente, coloca-se uma situação coativa: o interesse público, tal como foi fixado, tem que ser perseguido, uma vez que a lei assim determinou.

28. No mesmo sentido José dos Santos Carvalho Filho² afirma que os poderes administrativos são irrenunciáveis e devem ser obrigatoriamente exercidos pelos titulares:

[...] as prerrogativas públicas, ao mesmo tempo em que constituem poderes para o administrador público, impõem-lhe o seu exercício e lhe vedam a inércia, por que o reflexo desta atinge, em última instância, a coletividade, esta a real destinatária de tais poderes. [...]

Corolário importante do poder-dever de agir é a situação de ilegitimidade de que se reveste a inércia do administrador: na medida em que lhe incumbe conduta comissiva, a omissão (conduta omissiva) haverá de configurar-se como ilegal. [...]

Ressalve-se, no entanto, que nem toda omissão administrativa se qualifica como ilegal; estão nesse caso as omissões genéricas, em relação às quais cabe ao administrador avaliar a oportunidade própria para adotar providências positivas. Incide aqui o que a moderna doutrina denomina de reserva do possível, para indicar que por vários motivos, nem todas as metas governamentais podem ser alcançadas, principalmente pela costumeira falta de recursos financeiros. [...] Por lógico, não se pode obrigar a Administração a fazer o que se revela impossível. Em cada situação, todavia, poderá a Administração ser instada a demonstrar tal impossibilidade; se esta inexistir, não terá como invocar em seu favor a reserva do possível.

Ilegais, desse modo, serão as omissões específicas, ou seja, aquelas que estiverem ocorrendo mesmo diante de expressa imposição legal no sentido de *facere* administrativo em prazo determinado, ou ainda quando, mesmo sem prazo fixado a Administração permanece omissa em período superior ao aceitável dentro dos padrões normais de tolerância e razoabilidade. [...]

Quanto ao agente omissor, poderá ele ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente, conforme o tipo de inércia a ele atribuído. Pode, inclusive, ser

¹ Bandeira de Mello, Celso Antonio - Curso de Direito Administrativo- 23ª Edição – 2006 (pg 72 a 78)

² Carvalho Filho, José dos Santos – Manual de Direito Administrativo – 20ª Edição – 2008 (pg 40 a 41)

punido por desídia no respectivo estatuto funcional, ou, ainda, ser responsabilizado por conduta qualificada como improbidade administrativa. Caso da omissão administrativa sobrevenha danos para terceiros, têm estes ação indenizatória em face da pessoa administrativa a que pertencer o servidor inerte, respondendo este em ação regressiva perante aquela (art. 37, §6º, CF).

29. Também aborda o assunto Marino Pazzaglini Filho³, quando trata das ações e omissões dos agentes públicos que atentam contra os princípios da boa administração:

Assim, o Poder Público, quando deixa de adotar medida ditada por princípio constitucional, para sua realização concreta, também desrespeita a Constituição, incide em ilegalidade, e pode ser compelido pelo Poder Judiciário a torná-lo efetivo e exequível, mesmo que tal obrigação de fazer tenha repercussão na esfera orçamentária.

De consequência, a adoção de tais medidas **não está sujeita à avaliação meramente discricionária da Administração, tampouco, à simples conveniência ou oportunidade de aplicação de recursos orçamentários**. A margem de discricionariedade é mínima, não contemplando o *non facere*. Portanto, se os agentes públicos, **sem justificativa verídica ou razoável, objetivamente aferível**, descumprem encargos jurídicos resultantes de políticas fundamentais compulsórias e prioritárias, por **falta de vontade política ou administrativa**, ingressam na **ilegalidade** e estão sujeitos a sanções de ordem constitucional, civil e administrativa.

Assinale-se que as ações e **omissões dos agentes públicos**, atentatórias aos princípios constitucionais, caracterizam **afrenta**, em síntese, **ao princípio da legalidade**, matriz de todos os demais princípios. E, quando essa violação resulte de má-fé ou falta de probidade do administrador, pode também configurar ato de improbidade administrativa tipificado no art. 11 da Lei Federal nº 8.429/92. (grifos nossos)

30. Ainda sobre a omissão do agente público em face de comando constitucional, Marino Pazzaglini Filho⁴ cita o voto do Min. Celso de Mello na ADI nº 1.439-1/DF:

É preciso proclamar que as Constituições consubstanciam ordens normativas cuja eficácia, autoridade e valor não podem ser afetados ou inibidos pela voluntária inação ou por ação insuficiente das instituições estatais. Não se pode tolerar que os órgãos do Poder Público, descumprindo, por inércia e omissão, o dever de emanar normativa que lhe foi imposto, infrinjam, com esse comportamento negativo, a própria autoridade da Constituição e afetem, em consequência, o conteúdo eficaz, dos preceitos que compõem a estrutura normativa da Lei Maior.

31. Desse modo, a gestão do FCE deverá se manifestar sobre:

- a) a reiterada inobservância ao que estabelece o artigo 209 da Constituição Estadual;
- b) os motivos que ensejaram a ausência de operacionalização do fundo em 2012;
- c) a avaliação da oportunidade e conveniência da operacionalização do fundo para a Administração pública.

Manifestação do Auditado

a) a reiterada inobservância ao que estabelece o artigo 209 da Constituição Estadual;

O Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará – FCE (grifos originais), regido pela Lei Complementar nº33, de 02 de abril de 2003, alterado pela Lei Complementar N.º 53, de 10 de junho de 2005, tem como objetivo o financiamento de programas voltados para o incremento do setor produtivo da economia, entendendo-se como tal os programas e projetos de fomento ao empreendedorismo no Estado do Ceará, cujos beneficiários finais são as micro, pequenas e médias empresas, empreendedores informais,

³ Pazzaglini Filho, Marino – Princípios Constitucionais Reguladores da Administração Pública – 3ª Edição – 2008 (pg 77)

⁴ Ibidem

trabalhadores autônomos e de atividades do meio rural agrícola e não agrícola e as organizações especializadas em microfinanças.

Em 2006, o saldo do FCE foi estipulado em R\$ 1.039,442,65 (Hum milhão, trinta e nove mil, quatrocentos e quarenta e dois reais, e sessenta e cinco centavos), apresentando saldo de difícil liquidação e/ou inadimplente de R\$ 461.250,61 (Quatrocentos e sessenta e um mil duzentos e cinquenta reais e sessenta e um centavos), e saldo disponível da carteira ativa, do valor pactuado como convênio de conclusão, de R\$ 578.192,04 (Quinhentos e setenta e oito mil, cento e noventa e dois reais, e quatro centavos).

Ocorre que a utilização desse saldo, estimado em abril 2013 de R\$ 803.209,82, vem se mostrando difícil de ser implementado, visto a ausência da formalização do conselho consultivo do fundo que já foi constituído.

Vale ressaltar que, desde 2006, o FCE não é movimentado, em grande parte pela desatualização da legislação de referência, em especial o Art. 21 do Decreto 27.249, de 14 de novembro de 2003, que regulamenta a Lei Complementar n.º 33, de 02 de abril de 2003, ao definir a composição do Conselho Consultivo do FCE, sendo que aquele tem papel fundamental na execução do Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará, nos termos do Art. 22, I do Decreto 27.249/03, com a atribuição de aprovar o Plano Anual de Aplicação do FCE, que deverá discriminar as aplicações dos projetos a serem financiados de acordo com as modalidades reembolsáveis, não-reembolsáveis e fundos de garantia e compartilhamento de risco.

Não obstante a falha legislativa, em maio de 2012, foi encaminhada à Procuradoria Geral do Estado documento a ser apreciado e encaminhado para assinatura do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, dando posse aos membros do Conselho Consultivo do FCE, na forma como se encontra na Lei, mas de maneira atualizada, conforme documento anexo. Entretanto, até a presente data, não houve resposta daquele Órgão.

Assim, apesar da execução do FCE encontrar-se deficitária, entendemos que as diligências necessárias ao seu bom e regular funcionamento estão sendo adotadas por parte desta STDS.

Vivemos um momento de crescimento e estímulo a formalização de novos negócios e incentivo aos empreendedores autônomos como a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, O Plano Brasil Maior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC e mais recentemente a criação do Ministério da Micro e Pequena Empresa. Tudo isso demonstra a intenção do poder público de desenvolver ações para o empreendedorismo mostrando ser uma área que precisa de atuação. Deste modo vemos a importância deste Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas, como um grande instrumento para a ação conjunta de desenvolvimento do Ceará.

b) os motivos que ensejaram a ausência de operacionalização do fundo em 2012;

Vale ressaltar que, desde 2006, o FCE não é movimentado, em grande parte pela desatualização da legislação de referência, em especial o Art. 21 do Decreto 27.249, de 14 de novembro de 2003, que regulamenta a Lei Complementar n.º 33, de 02 de abril de 2003, ao definir a composição do Conselho Consultivo do FCE, sendo que aquele tem papel fundamental na execução do Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará, nos termos do Art. 22, I do Decreto 27.249/03, com a atribuição de aprovar o Plano Anual de Aplicação do FCE, que deverá discriminar as aplicações dos projetos a serem financiados de acordo com as modalidades reembolsáveis, não-reembolsáveis e fundos de garantia e compartilhamento de risco.

Não obstante a falha legislativa, em maio de 2012, foi encaminhada à Procuradoria Geral do Estado documento a ser apreciado e encaminhado para assinatura do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, dando posse aos membros do Conselho Consultivo do FCE, na forma como se encontra na Lei, mas de maneira atualizada, conforme documento anexo. Entretanto, até a presente data, não houve resposta daquele Órgão.

Assim, apesar da execução do FCE encontrar-se deficitária, entendemos que as diligências necessárias ao seu bom e regular funcionamento foram adotadas por parte desta STDS.

c) a avaliação da oportunidade e conveniência da operacionalização do fundo para a Administração pública.

Vivemos um momento de crescimento e estímulo a formalização de novos negócios e incentivo aos empreendedores autônomos como a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, O Plano Brasil Maior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC e mais recentemente a criação do Ministério da Micro e Pequena Empresa. Tudo isso demonstra a intenção do poder público de desenvolver ações para o empreendedorismo mostrando ser uma área que precisa de atuação.

Deste modo vemos a importância deste Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas, como um grande instrumento para a ação conjunta de desenvolvimento do Ceará.

Análise da CGE

A auditoria entende como insuficiente a manifestação apresentada uma vez que a ausência de indicação dos integrantes do Conselho Consultivo do FCE não se deve à falta de atualização da legislação e sim da não adoção de providências por parte da gestão.

A auditoria deixa de apresentar recomendação por entender que aquelas já consignadas neste relatório atendem, também, a este item.

III – CONCLUSÃO

32. Conforme o escopo e os aspectos abrangidos pelos trabalhos de auditoria, foram verificadas constatações referentes aos itens a seguir relacionados, consignadas neste relatório, que devem ser objeto de adoção de providências para atendimento às respectivas recomendações por parte do responsável pela Prestação de Contas Anual do **Fundo de Financiamento às Micros, Pequenas e Médias Empresas do estado do Ceará – FCE**.

2.1. Ausência de Execução Financeira;

2.2. Descumprimento das Recomendações do Tribunal de Contas do Estado;

2.3. Omissão do Dever de Agir.

33. Considerando a **reincidência** das constatações ao longo dos exercícios financeiros analisados conforme demonstrado no quadro resumo, **Anexo 1**, assim como as constatações apresentadas neste relatório, fatos estes que evidenciam o não atendimento das recomendações apresentadas pela CGE por ocasião dos Relatórios de Auditoria, a auditoria entende como relevante sugerir à gestão superior da CGE o envio de cópia deste relatório ao Governador do Estado de modo a dar ciência quanto a ausência de operacionalização de política pública legalmente instituída.

34. Finalmente, este relatório de auditoria deverá ser encaminhado à gestão do FCE para conhecimento e encaminhamento ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará, juntamente com o processo de prestação de contas anual, o Certificado de Auditoria, o Parecer do Dirigente do Controle Interno e o Pronunciamento do Secretário de Estado supervisor do Fundo.

Fortaleza, 6 de junho de 2013

Luanda M^a de Figueiredo Lourenço
Auditor de Controle Interno
Matrícula – 1617341-X

Revisado por:

Valéria Ferreira Lima Leitão
Orientadora de Célula
Matrícula – 1617421-1

Aprovado por:

George Dantas Nunes
Coordenador de Auditoria da Gestão
Matrícula – 161727.1-5

Anexo 1

Quadro Resumo dos Relatórios de Auditoria de Contas Anuais de Gestão

Constatação de Auditoria	Manifestação do Auditado	Recomendação da CGE
2008		
1. ausência de execução orçamentária (R\$ 100,00 mil)	1. ausência de demanda específica	1. Apresentar, diretamente ao TCE, as justificativas que inviabilizaram a operacionalização do FCE no exercício de 2008; 2. Envidar esforços no sentido de viabilizar a efetiva operacionalização do FCE a partir do exercício de 2009
2009		
1. ausência de execução orçamentária (R\$217,60 mil); 2. ausência de evidências de aplicação financeira de eventual saldo de recursos do fundo; 3. necessidade de aplicação de recurso público vinculado legalmente; 4. responsabilidades do gestor quanto ao dever de agir	1. ausência de projeto aprovado pelo CCPIS/FECOP; 2. conta corrente sem saldo; 3. projeto de lei com o Governador com mudanças na política fomento das Micro e Pequenas Empresas - MPE no Estado;	1. Considerando a reincidência da ausência de operacionalização do FCE, reitera-se a Recomendação 2 do Relatório de Auditoria de Contas no 470401.01.A01.026.0609, de 09/07/2009, do exercício de 2008 no tocante a adotar providências tempestivas no sentido de viabilizar a efetiva operacionalização do FCE a partir do exercício de 2010; 2. Controlar o nível da execução de seu orçamento ao longo do ano e informar ao órgão central de planejamento estadual sobre o risco de execução orçamentária abaixo do valor autorizado de forma a permitir o remanejamento e a otimização no uso de recursos;
2010		
1. previsão orçamentária no valor de R\$ 2.000.000,00 (fonte 00) anulada pelo Decreto nº 30.096, de 11/02/2010 – DOE de 12/02/2010 (R\$ 1.735.568,54) e pelo Decreto nº 30.105, de 10/03/2010 – DOE de 11/03/2010 (R\$ 264.431,46); 2. descumprimento de decisões do TCE: exercício de 2008 (acatar as recomendações da CGE); Parecer Prévio 0001/2010 (planejamento da execução orçamentária do FCE); 3. necessidade de aplicação de recurso público vinculado legalmente; 4. responsabilidades do gestor quanto ao dever de agir	1. a oferta de microfinanciamento aos empreendedores deve ser feita através de uma rede constituída de instituições financeiras oficiais e de organizações não-governamentais especializadas em microfinanças, oferecendo condições especiais de linhas de crédito, e não diretamente através desta Pasta; 2. a regulamentação que dará suporte à política de apoio e fomento às micro e pequenas empresas, seguindo a nova legislação que regulamenta Micro e Pequenas Empresas -MPE no Brasil, Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 é o Decreto 30.465, que institui o Forum Regional das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte do Ceará e dá outras providências; 3. o orçamento é uma peça propositiva, podendo acontecer de executarmos ou não, dependendo da prioridade ou mesmo da disponibilidade de recursos financeiros. Como exposto acima, não houve o referido aporte de recursos, assim então, tivemos que remanejar o orçamento para atender ações da Pasta consideradas, também, prioritárias; 4. estamos desenvolvendo um plano para reestruturação organizacional desta Secretaria, com a possível criação de uma nova coordenadoria, onde acreditamos que no exercício de 2011 teremos mecanismos para desenvolver ações pautadas no fulcro da legislação que norteia [sic] o FCE	1. Apresentar ao Tribunal de Contas do Estado – TCE as providências adotadas pela gestão do FCE, de modo a atender às determinações expedidas por aquela Corte de Contas contidas nos Acórdãos 0066/2010 e 0124/2010; 2. Considerando a reincidência da ausência de operacionalização do FCE nos exercícios de 2008, 2009 e 2010, a gestão do Fundo deve avaliar a oportunidade e conveniência da Administração pública na sua operacionalização.
2011		
1. previsão orçamentária no valor de R\$ 8.000.000,00 (fonte 00) anulada por decretos; 2. descumprimento de decisões do TCE nos acórdãos: 0066/2010, 0124/2010 e 0076/2011; 3. responsabilidades do gestor quanto ao dever de agir	1 - a necessidade de suplementação orçamentária de outros programas da STDS; criação da Coordenadoria de Empreendedorismo na STDS que "terá como foco primordial a execução do FCE; 2 - a) será submetida à apreciação do Conselho Consultivo do fundo até abril de 2012 a utilização de R\$1.000.000,00 no exercício de 2012; b) foram elaborados e cadastrados no MAPP 03 projetos no valor de R\$4.154.000,00; c) os saldos financeiros não constam nos balanços Financeiro e Patrimonial devido a ausência de execução orçamentária; d) foi mantido contato com a SEFAZ para correção dos balanços contábeis do FCE, exercício de 2011, para inclusão dos saldos de exercícios anteriores; 3 - idem item 1.	1 - Adotar providências tempestivas e medidas concretas no sentido de viabilizar a efetiva operacionalização do FCE a partir do exercício de 2012; 2 - Acompanhar junto à Secretaria da Fazenda – SEFAZ a adoção de providências para a correta elaboração dos demonstrativos exigidos pelo TCE a partir do exercício de 2012. 3 - Atender ao compromisso legal e constitucionalmente instituído para operacionalização do FCE de modo a não se caracterizar afronta ao princípio da legalidade.