



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

## **RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONTAS DE GESTÃO**

Modalidade de Auditoria:

**Auditoria de Regularidade**

Categoria de Auditoria:

**Auditoria de Contas de Gestão – à Distância**

Órgão Auditado:

**Fundo de Desenvolvimento e Integração da Região  
Metropolitana do Cariri – FDMC**

Período de Exames:

**Janeiro a dezembro de 2012**

**Fortaleza, maio 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**  
Sílvia 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<sup>a</sup> 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

### I - INTRODUÇÃO

1. Em cumprimento às determinações do Art.9º, inciso III e do Art.54, inciso I, da Lei Estadual nº12.509, de 06/12/1995, apresentamos o Relatório de Auditoria de Contas de Gestão sobre o exercício financeiro de **2012** do **Fundo de Desenvolvimento e Integração da Região Metropolitana do Cariri – FDMC**.
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 FDMC 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 previsão orçamentária** para o FDMC no exercício de 2012, restou prejudicada a aplicação dos procedimentos de Auditoria acima indicados.
7. Os trabalhos à distância foram realizados em conformidade com a Ordem de Serviço de Auditoria - OSA nº 15/2013, no período de 03/04/2013 a 05/04/2013, 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 8 a 10/5/2013.
8. As informações utilizadas para análise da presente auditoria foram geradas, além do Diário Oficial do Estado, por meio do Sistema e-Controle, 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 será 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. O **Fundo de Desenvolvimento e Integração da Região Metropolitana do Cariri – FDMC** foi criado pela Lei Complementar 78, de 26.06.2009, e está vinculado à **Secretaria das Cidades**.

12. De acordo com sua lei de criação, os recursos do FDMC têm como finalidade dar suporte financeiro, mediante financiamento sob a forma de empréstimo ou a fundo perdido, para execução de atividades da Região Metropolitana do Cariri - RMC, compreendendo:

- a) atividades de planejamento de desenvolvimento da Região Metropolitana do Cariri - RMC;
- b) gestão de negócios relativos à Região Metropolitana do Cariri - RMC;
- c) execução de funções públicas de interesse comum no âmbito metropolitano;
- d) execução e operação de serviços urbanos de interesse metropolitano;
- e) execução e manutenção de obras e serviços de interesse da Região Metropolitana do Cariri - RMC; e
- f) elaboração de planos e projetos de interesse metropolitano.

### 2. OUTROS ACHADOS DE AUDITORIA

13. 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 **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 Regulamentação e de Previsão e Execução Orçamentária

14. Em pesquisa realizada nos sistemas corporativos e no Diário Oficial do Estado, verificou-se a ocorrência, no **exercício de 2012**, das mesmas constatações apresentadas por esta CGE relativas aos exercícios de 2009, 2010 e 2011, fato este que sugere o não atendimento às recomendações apresentadas por ocasião dos Relatórios de Auditoria.

15. **Assim a gestão do FDMC deverá se manifestar sobre:**

- a) **a ausência de decreto de regulamentação do FDMC;**
- b) **a ausência de previsão e execução orçamentária.**

#### **Manifestação do Auditado**

O auditado apresentou manifestação que se encontra anexada na aba “Manifestação do Auditado”, integrante da opção “MCI - Manifestações do Controle Interno” do menu do Sistema e-Contas, transcrita abaixo:

[...]

Duas questões podem consideradas a respeito da falta de regulamentação do referido Fundo.

Em primeiro lugar, o fato de ele ser Fundo Estadual. Mesmo criado por Lei Complementar, superior hierarquicamente na cadeia legislativa, ele não pode obrigar os Municípios autônomos a participarem da operação de um Fundo Estadual.

Ainda que fosse regulamentado por Decreto do Executivo Estadual, também não reuniria autoridade sobre os Municípios autônomos para garantir sua operacionalização sob a forma intergovernamental, como deve ser.

Em segundo lugar, para dar ao Fundo essa legitimidade operacional seria indispensável que ele fosse formalmente acolhido pelos Municípios situados na Região Metropolitana do Cariri já que esses deverão participar do rateio necessário à constituição das receitas do Fundo, haja vista que serão eles os maiores responsáveis pela execução de funções públicas de interesse comum metropolitano, nos termos da Constituição Federal.

Para superar essas dificuldades, o Estado do Ceará, através desta Secretaria e com o apoio financeiro do Banco Mundial, no âmbito do Projeto de Desenvolvimento Econômico Regional – Cidades do Ceará – Cariri Central (CIDADES I), está desenvolvendo projeto voltado para a Implementação da Região Metropolitana do Cariri, conforme o Termo de Referência (**Anexo 2**) e Contrato nº 025/CIDADES/2012 (**Anexo 3**), compreendendo a criação de entidades metropolitanas com o envolvimento do Estado e dos Municípios abrangidos pela metrópole. Trata-se do Sistema Gestor Metropolitano que compreende: o Agente Gestor Intergovernamental, sob a forma de Consórcio Público; a sua Secretaria Executiva; e o Fundo de Investimento Metropolitano, este, agora, vinculado ao Agente Gestor Metropolitano.

O Sistema Gestor, assim previsto, garantirá legitimidade à governança metropolitana por ensejar o compartilhamento de responsabilidades entre o Estado do Ceará e os Municípios, em relação à metrópole do Cariri e sua região.

O Sistema Gestor ganhará legitimidade institucional, pois seguirá tramitação pelas Casas legislativas do Estado (Assembléia Legislativa) e dos Municípios (Câmaras Municipais).

Há, portanto, necessidade de **se aguardar a conclusão do Projeto de Implementação da Região Metropolitana do Cariri**, para então se instalar o referido fundo, dando-lhe legitimidade intergovernamental.

### **Análise da CGE**

Pelo que pode se observar na manifestação da gestão, há um esforço da Secretaria das Cidades para a implementação da Região Metropolitana do Cariri - RMC, por meio do Sistema Gestor Metropolitano.

Para esse fim, foi contratado (SIC 841377) o consultor Jório José Carneiro Barreto Cruz para assessorar à Unidade de Gerenciamento do Projeto Cidades do Ceará (Cariri Central) e aos gestores públicos da Região do Cariri na implementação da RMC. O referido contrato, assinado em 26/06/2012, teve vigência até 27/04/2013.

Considerando que não foi encaminhado pela gestão o plano de ação para a implementação do Sistema Gestor Metropolitano, previsto no contrato acima indicado, não há como aferir o período de efetivo início de funcionamento do FDMC ou do Fundo de Investimento Metropolitano, conforme mencionado pelo auditado.

Assim, não restou esclarecido se a implementação do Sistema Gestor ensejará alterações na legislação do FDMC, ou sua extinção em função do Fundo de Investimento Metropolitano, cujo anteprojeto de lei também está contemplado como um produto do Contrato SIC 841377.

**Recomendação 1** - Encaminhar ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE, para que seja considerado no julgamento das contas anuais de 2012, o plano de ação para a implementação do Sistema Gestor Metropolitano de modo a permitir o acompanhamento das atividades e aferir, se for o caso, o efetivo início das atividades do FDMC.

**Recomendação 2** - Encaminhar ao TCE, para que seja considerado no julgamento das contas anuais de 2012, esclarecimentos quanto à continuidade do FDMC, nos termos da Lei Complementar nº 78/2009, ou se haverá sua extinção para a criação de um novo Fundo de Investimento Metropolitano.

## 2.2. Ausência de Atendimento à Recomendação do Tribunal de Contas do Estado - TCE

16. 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.

17. Por oportuno, a exemplo do que já apresentou no Relatório de Auditoria de 2011, a auditoria reapresenta o Acórdão nº 0016/2011 - Processo nº 03008/2010-4, publicado no Diário Oficial do Estado – DOE de 21/03/2011, referente à Prestação de Contas Anual do **exercício financeiro de 2009**, onde o TCE recomendou:

[...]. ACORDA A SEGUNDA CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO, por unanimidade de votos, determinar o arquivamento dos autos, sem prejuízo de que **o tema da ausência de destinação de recursos ao referido fundo, bem como da falta de regulamentação do mesmo, devem ser melhor analisados nas contas de governo e ainda, em homenagem ao princípio da eficiência e tendo em vista a repercussão social da implantação do fundo, é salutar que este Tribunal corrobore a recomendação da CGE - “Adotar providências no sentido de elaborar um plano para orientar as ações necessárias à operacionalização do FDMC de acordo com as exigências contidas na Lei Complementar nº 78, de 26 de junho de 2009” - uma vez que a apresentação de um plano de ações pelo gestor do fundo pode deflagar [sic] a sua efetivação jurídica e fática, nos termos do Acórdão (grifos nossos)**

18. Como se observou no Acórdão em comento, o TCE determinou o arquivamento dos autos, **porém apresentou recomendação a ser observada pela gestão**. Neste sentido, registre-se o que estabelece a Lei nº 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)

19. **Desse modo, a gestão do FDMC deverá apresentar a esta CGE, por ocasião do encaminhamento de sua manifestação a este relatório, as providências adotadas em relação à determinação expedida pelo TCE no Acórdão nº0016/2011.**

### **Manifestação do Auditado**

*A gestão não apresentou manifestação específica a este item.*

### **Análise da CGE**

Considerando a manifestação do auditado ao item 2.1 deste relatório, no sentido de optar pela implementação da Região Metropolitana do Cariri, a auditoria se abstém de apresentar recomendações a este item.

### 2.3. Omissão do Dever de Agir

20. Como já abordado anteriormente, é reincidente a ausência de providências para o atendimento à ação pública determinada na legislação específica do FDMC.

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

22. De acordo com a doutrina de Celso Antonio Bandeira de Melo<sup>1</sup>, 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.

23. No mesmo sentido José dos Santos Carvalho Filho<sup>2</sup> 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 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)

24. Também aborda o assunto Marino Pazzaglini Filho<sup>3</sup>, quando trata da discricionariedade dos agentes públicos no descumprimento de encargos jurídicos:

---

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

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

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)

**25. Desse modo, a gestão do FDMC deverá se manifestar sobre a avaliação da oportunidade e conveniência da operacionalização do fundo para a Administração pública.**

**Manifestação do Auditado**

*A gestão não apresentou manifestação específica a este item.*

**Análise da CGE**

Considerando a manifestação do auditado ao item 2.1 deste relatório, no sentido de optar pela implementação da Região Metropolitana do Cariri, a auditoria se abstém de apresentar recomendação a este item.

---

<sup>3</sup> Pazzagliani Filho, Marino – Princípios Constitucionais Reguladores da Administração Pública – 3ª Edição – 2008 (pg 77)

### **III – CONCLUSÃO**

26. 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 Desenvolvimento e Integração da Região Metropolitana do Cariri – FDMC**:

#### **2.1. Ausência de Regulamentação e de Previsão e Execução Orçamentária.**

27. Finalmente, este relatório de auditoria deverá ser encaminhado à gestão do **FDMC** 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 de controle interno e o pronunciamento do Secretário de Estado supervisor do Fundo.

Fortaleza, 10 de maio de 2013.

**Luanda M<sup>a</sup> 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
<b>2009</b>		
1. ausência de decreto com regulamentação do funcionamento do fundo; 2. ausência de previsão orçamentária; 3. necessidade de aplicação de recurso público vinculado legalmente; 4. responsabilidades do gestor quanto ao dever de agir	1. convocação para 1ª Reunião do Conselho de Desenvolvimento e Integração da Região Metropolitana do Cariri, não realizada até aquele momento; 2. competência do chefe do poder executivo para o julgamento da oportunidade e conveniência da emissão do decreto com regulamentação do fundo e ausência de discussões entre União, Estado e Municípios envolvidos, bem como da instalação do Conselho da Região Metropolitana; 3. ausência de previsão orçamentária e financeira não ensejaria a necessidade de aplicação de recurso público vinculado legalmente e as responsabilidades do gestor quanto ao dever de agir.	1. Adotar providências no sentido de elaborar um plano para orientar a execução das ações necessárias à operacionalização do FDMC de acordo com as exigências contidas na Lei Complementar nº 78, de 26 de junho de 2009.
<b>2010</b>		
1. ausência de publicação do Decreto do Chefe do Poder Executivo com a regulamentação do fundo; 2. ausência de previsão orçamentária para o exercício de 2010;	não apresentou manifestação	reiterada a recomendação de 2009
<b>2011</b>		
1. ausência de publicação do Decreto do Chefe do Poder Executivo com a regulamentação do fundo e ausência de previsão orçamentária para o exercício de 2011; 2 - recomendações do TCE; 3 - omissão do dever de agir	1 - o Fundo não tem sido movimentado pela ausência de previsão orçamentária e financeira, pela dificuldade de lidar com as divergências político-partidárias e com a participação das três esferas de governo no processo. Na mesma oportunidade, a gestão do Conselho Deliberativo se compromete a envidar esforços para: i. incluir dotação orçamentária; ii. elaborar regimento interno do Conselho Deliberativo; iii. contatar os governos municipais envolvidos para elaboração de plano de ação para operacionalização do FDMC; iv. encaminhar ao Governador proposta de minuta de decreto para regulamentar a Lei Complementar nº 78/2009. 2 e 3 - Idem 1	1 – Encaminhar ao Tribunal de Contas do Estado um plano de ação contendo as atividades necessárias para a implementação do FDMC, com ações, prazos e responsabilidades claramente definidos. 2 – Adotar tempestivamente providências de modo que não se verifique a reincidência de ausência de previsão orçamentária permitindo que em 2012 as ações previstas para o FDMC sejam executadas.