



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

**RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONTAS DE GESTÃO  
Nº. 480401.01.A01.015.0213**

Modalidade de Auditoria:

**Auditoria de Regularidade**

Categoria de Auditoria:

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

Órgão Auditado:

**Fundo de Incentivo à Energia Solar do Estado do  
Ceará – FIES**

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 Nº 480401.01.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 Incentivo à Energia Solar do Estado do Ceará – FIES**.
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 FIES 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 FIES 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 13/03/2013 a 18/03/2013, 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 29/4 a 3/5/2013.
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 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 Incentivo à Energia Solar do Estado do Ceará – FIES** foi criado pela Lei Complementar 81, de 02.09.2009, DOE de 03.09.2009, com regulamentação estabelecida no Decreto Estadual 29.993, de 09.12.2009, publicado no DOE de 10.12.2009, alterado pelo Decreto Estadual 30.205, de 28.05.2010, publicado no DOE de 01.06.2010, **estando vinculado ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico do Estado do Ceará - CEDE.**

12. De acordo com sua lei de criação, os recursos do FIES têm como finalidade o desenvolvimento do consumo e geração de energia solar, objetivando a instalação de usinas solares e atração de investimentos na sua cadeia produtiva compreendendo o incentivo a instalação e manutenção de usinas destinadas à produção de energia solar, assim como fabricação de equipamentos solares no território cearense.

### 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, **Anexo 1**, dos exames da CGE 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, fato este que pode sugerir o não atendimento das recomendações apresentadas pela CGE por ocasião dos Relatórios de Auditoria.

#### 2.1. Ausência de Execução Orçamentária

14. Em consulta às informações do SIOF, verificou-se que inicialmente houve a previsão orçamentária no valor de **R\$3.779.275,00**, porém, observou-se que essa previsão foi anulada pelos seguintes normativos ao longo do exercício de 2012:

a) Decreto nº 31.035, de 26/10/2012: R\$2.500.000,00;

b) Decreto nº 31.045, de 12/11/2012: R\$1.279.275,00;

**15. Assim a gestão do FIES deverá se manifestar sobre as justificativas para anulação do orçamento inicialmente proposto na Lei Orçamentária Anual – LOA em prejuízo do planejamento das ações a executar, de acordo com a previsão legal.**

#### **Manifestação do Auditado**

*Manifestação apresentada pelo auditado no Sistema e-Contas e transcrita na íntegra pela auditoria.*

*[...] No que se refere à execução orçamentária, a Secretaria do Planejamento e Gestão solicitou por meio do ofício GS nº 2698/2012 que a previsão dos valores que não fossem empenhados no exercício 2012 deveriam ser disponibilizados para os órgãos com déficit orçamentário, visto que o FIES não tinha previsão da execução orçamentária deliberando tal solicitação.[...]*

#### **Análise da CGE**

A auditoria entende como insuficiente a manifestação apresentada, uma vez que esta corrobora o entendimento de que a ausência de execução orçamentária é de responsabilidade da gestão do Fundo, e que o órgão central de planejamento e orçamento somente solicitou a disponibilização dos valores por não terem sido empenhados pelo FIES.

Nesse sentido, a doutrina de Roberto B. Piscitelli<sup>1</sup>, que a auditoria se alinha, a exemplo do que já foi citado por ocasião do relatório de auditoria referente às contas de 2011, registra:

Em termos programáticos e finalísticos, **o orçamento é a materialização do planejamento**. Dentro de uma visão integrada, o orçamento constitui a especificação, o detalhamento dos objetivos, diretrizes, prioridades e metas da programação governamental. Neste sentido, portanto, **para o Poder Executivo, mais importante que despesar o recurso é cumprir os programas negociados com a sociedade, com a intermediação do Parlamento. O orçamento – discutido, aprovado, sancionado e publicado – autoriza o Estado a arrecadar o necessário e suficiente para realizar, em nome do povo, as suas aspirações**. Se puder executar esse mandato com mais eficiência, isto é, com menos recursos que o inicialmente previsto, muito melhor; se os recursos previstos forem insuficientes, caberá novamente à sociedade avaliar a conveniência e oportunidade do sacrifício adicional requerido. **Inversamente, a não-realização do que foi acordado, formalizado por meio de leis específicas, deveria exigir a concordância prévia dos interessados, a consulta, a discussão; requer a justificativa, a fundamentação da impossibilidade, da inviabilidade, da inconveniência ou da inoportunidade do gasto, bem como a redefinição da alocação dos recursos correspondentes**.(grifos nossos)

Desse modo, considerando a reincidência da inobservância da Lei Orçamentária e as justificativas apresentadas, inclusive a manifestação do auditado ao item 2.3 deste relatório, conclui-se que há fragilidades no processo de planejamento das atividades do Fundo.

**Recomendação 1 -** Atentar para somente consignar no orçamento do Estado os valores compatíveis com o planejamento das atividades a serem executadas no âmbito do FIES no respectivo exercício.

## 2.2. Aplicação de Recurso Público Vinculado Legalmente

16. De outra parte, registre-se que o art. 4º da LC nº 81/2009, que cria o FIES, estabelece as fontes de financiamento do fundo:

Art.4º Constituem receita do Fundo de Incentivo à Energia Solar – FIES.

I - dotações orçamentárias consignadas no orçamento fiscal do Estado, para fins de aquisição de energia gerada a partir de fonte energética solar, destinada aos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Estado;

II - **recursos dos encargos cobrados das empresas beneficiárias do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará – FDI**; (grifos nossos)

III - recursos decorrentes das contribuições de consumidores livres ou de energia incentivada, do Estado do Ceará ou de outras unidades da Federação, que desejarem, voluntariamente, consumir energia solar das usinas situadas no Estado do Ceará, nos termos da legislação regulamentadora;

IV - recursos decorrentes de acordos, ajustes, contratos e convênios celebrados com órgãos e entidades da Administração Pública Federal ou Municipal;

V - convênios, contratos e doações realizadas por entidades nacionais ou internacionais, públicas ou privadas;

VI - doações, auxílios, subvenções e legados, de qualquer natureza, de pessoas físicas e jurídicas do País ou do exterior;

VII - retorno de operações de crédito, encargos e amortizações, concedidas com recursos do FIES;

VIII - rendimentos de aplicação financeira dos seus recursos;

IX - outras receitas que vierem a ser destinadas ao Fundo.

17. Nesse sentido, verificou-se que o Decreto nº 30.012, de 30/12/2009 (DOE de 08/01/2010), que dispõe sobre o Programa de Atração de Empreendimentos Estratégicos - PROADE, no âmbito do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará – FDI, estabelece:

<sup>1</sup> Piscitelli, Roberto Bocaccio - Orçamento Autorizativo x Orçamento Impositivo – consulta realizada em 23/01/2012 - disponível em: [http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1636/orcamento\\_autorizativo\\_piscitelli.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1636/orcamento_autorizativo_piscitelli.pdf?sequence=1)

Art.7º O órgão gestor do FDI, descontará das sociedades empresárias beneficiárias do FDI um encargo de 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) dos benefícios do FDI/PROADE, sendo:

[...]

IV – **0,5% (cinco décimos por cento) como receita do Fundo de Incentivo à Energia Solar – FIES**, instituído pela Lei Complementar nº 81, de 2 de setembro de 2009. (grifos nossos)

18. Assim, como o fundo não está sendo operacionalizado, conclui-se que o montante de recurso público que deveria estar vinculado à sua utilização não foi aplicado ou está sendo aplicado pelo Estado com finalidade diversa do previsto em lei.

19. Ademais, entende-se que a ausência de operacionalização do FIES poderá conduzir ainda ao descumprimento do disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece a obrigatoriedade da vinculação do recurso à finalidade legalmente estabelecida:

Art. 8º [...]

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

**20. Considerando as constatações apresentadas, e ainda o fato de que tanto o FIES como o FDI serem fundos vinculados ao CEDE, a gestão do FIES deverá manifestar-se sobre as providências para a captação de receita para o FIES decorrente do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará – FDI, indicando seu volume e os motivos para a ausência de sua aplicação.**

#### **Manifestação do Auditado**

*Manifestação apresentada pelo auditado no Sistema e-Contas e transcrita na íntegra pela auditoria.*

*[...] A respeito da aplicação de recurso, não ocorreu movimentação financeira decorrente das fontes supridoras do fundo, conforme Art. 4º da Lei Complementar nº 81/2009, pois o FIES não dispõe de uma conta específica para receber os recursos, como já citado anteriormente nenhuma ação foi executada por inviabilidade operacional. Foi encaminhado o ofício nº 54/2011 para a Caixa Econômica Federal solicitando a abertura e movimentação de contas. Conforme informação do órgão gestor (Banco Bradesco), no que tange ao Decreto nº 30.012/2009, Art. 7º, IV, não ocorreu nenhuma receita referente ao Programa de Atração de Empreendimentos Estratégicos – PROADE.[...]*

#### **Análise da CGE**

A gestão do Fundo não apresentou manifestação quanto às providências para a captação de receita para o FIES decorrente do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará – FDI.

A justificativa de que não houve movimentação financeira pela ausência de conta específica para o recebimento dos recursos é insuficiente, uma vez que a solicitação de abertura de conta teria se dado em 2011, por meio do Ofício nº 54/2011 (não informada a data de emissão e nem encaminhado à CGE).

Do mesmo modo, não apresentou comprovação de que não houve receita no âmbito do PROADE.

**Recomendação 2 -** Encaminhar ao Tribunal de Contas do Estado – TCE, para que seja considerada no julgamento das contas anuais de 2012, a comprovação de que não houve arrecadação de receita no âmbito do PROADE em 2012, bem como as providências adotadas para a captação de receita para o FIES decorrente do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará – FDI.

### 2.3. O Dever de Agir

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

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

23. De acordo com a doutrina de Celso Antonio Bandeira de Melo<sup>2</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.

24. No mesmo sentido José dos Santos Carvalho Filho<sup>3</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)

25. Também aborda o assunto Marino Pazzaglini Filho<sup>4</sup>, quando trata da discricionariedade dos agentes públicos no descumprimento de encargos jurídicos:

---

<sup>2</sup> Bandeira de Mello, Celso Antonio - Curso de Direito Administrativo- 23ª Edição – 2006 (pg 72 a 78)

<sup>3</sup> Carvalho Filho, José dos Santos – Manual de Direito Administrativo – 20ª Edição – 2008 (pg 40 a 41)

<sup>4</sup> Pazzaglini Filho, Marino – Princípios Constitucionais Reguladores da Administração Pública – 3ª Edição – 2008 (pg 77)

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 **afronta**, 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)

**26. Desse modo, a gestão do FIES deverá manifestar-se sobre os motivos que ensejaram a ausência de operacionalização do fundo em 2012.**

#### **Manifestação do Auditado**

*Manifestação apresentada pelo auditado no Sistema e-Contas e transcrita na íntegra pela auditoria.*

*[...] As ações realizadas pela Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S.A – ADECE, de forma articulada com o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico – CEDE, em prol do desenvolvimento e operacionalização do Fundo de Incentivo [sic] a Energia Solar do Estado do Ceará – FIES, repercutiram em procedimentos e medidas visando fortalecer o cumprimento do objetivo principal da Lei Complementar Estadual nº 81/2009, que trata de incentivar a instalação e na manutenção de usinas destinadas à produção de energia solar, assim como de fabricantes de equipamentos solares no território cearense.*

*É sabido que o custo de energia solar por kw de potência instalada ainda se encontra e [sic] um patamar bastante mais elevado que o custo de outras formas de energia, com reflexo na tarifa de energia a ser ofertada. O diferencial tarifário entre a energia solar e a média do sistema tarifário somente poderá ser absorvido se incorporado ao sistema energético nacional. Se a equalização tarifária foi pretendida através do mercado spot, isso implicaria num volume financeiro de subsídio em elevadas proporções, o que não é aconselhável.*

*A regulamentação do FIES (decretos estaduais nº 29.993/2009 e 30.205/2010) direcionou o seu foco para a realização de compensação tarifária entre a energia elétrica de fonte solar e as energias elétricas convencionais atuantes no âmbito da comercialização através do mercado livre de energia. Esta limitação estreitou a abrangência do Fundo, tendo em vista o recurso financeiro de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) de sua dotação teria pouco alcance em permitir incentivar a implantação de uma planta piloto de 1 MW no Ceará, com base no comprometimento de 15 anos que o Estado do Ceará deverá assumir (Art. 25 do Decreto nº 29.993/2009). Portanto, o próprio normativo do FIES inviabiliza a consecução de sua operacionalização e do alcance objetivo principal do mesmo que é atrair e incentivar usinas de fontes solar e fabricantes de equipamento [sic] no Ceará.*

*Sendo assim, entende-se que a legislação do referido Fundo necessita passar por uma revisão, principalmente no tocante aos decretos vinculados para adquirir força impulsionadora de investimentos.*



*Portanto, pelos motivos citados acima, o Fundo ficou inoperante no ano de 2012, fator impeditivo para que o Conselho Estadual do Desenvolvimento Econômico – CEDE e a Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S.A – ADECE pudesse [sic] cumprir as ações estabelecidas na referida Lei. Está previsto para o ano de 2013 a reformulação do FIES, onde foi elaborado o Termo de referência preliminar, em anexo, com o objetivo de contratação de serviços de consultoria técnica para elaboração de estudos e documentações que fundamentem o realinhamento das ações do FIES - Fundo de Incentivo a Energia Solar do Estado do Ceará.*

*[...]*

*Por fim, a Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S.A – ADECE e o Conselho Estadual do Desenvolvimento Econômico – CEDE estão dando continuidade nas [sic] ações necessárias para a perfeita operacionalização do Fundo de Incentivo a Energia Solar do Estado do Ceará – FIES.*

### **Análise da CGE**

A auditoria entende como insuficiente a manifestação do auditado.

Inicialmente, a justificativa apresentada, a exemplo do ocorrido por ocasião do relatório de auditoria de 2011 (ver Anexo 1), de que o valor de R\$10.000.000,00 não seria suficiente para o funcionamento da ação proposta para o FIES, não é satisfatória uma vez que esse valor estava previsto na Lei Complementar nº 81/2009, sendo portanto referente ao exercício de 2009. Já as previsões orçamentárias para o exercício de 2011 no valor de R\$5.000.000,00, e de R\$3.779.275,00 para 2012, foram efetuadas pela própria gestão.

Nesse caso, se o valor orçado não era suficiente, caberia à gestão adotar providências junto ao órgão central de planejamento e orçamento de modo a sanar esse fato limitador, providências estas não comprovadas pela gestão.

Novamente, a exemplo do ocorrido por ocasião do relatório de auditoria de 2011 (ver Anexo 1), a gestão informa em sua manifestação que os decretos que regulamentam o funcionamento do Fundo precisam ser revistos uma vez que não atendem ao objetivo da lei que os origina e torna o FIES inexequível. Em 2011, afirmou que o Conselho Gestor do FIES e a ADECE encontravam-se em articulação com a PGE para as devidas alterações legislativas, enquanto que agora, a exemplo de 2010 (ver Anexo 1), afirma que deverá ser licitada consultoria técnica *para elaboração de estudos e documentações que fundamentem o realinhamento das ações do FIES.*

Registre-se que o *Termo de referência preliminar com o objetivo de contratação de serviços de consultoria técnica* não foi enviado por meio do Sistema e-Contas para exame desta auditoria, informação divergente do que fora comentado na manifestação.

Considerando que a criação do FIES se deu no final do exercício de 2009, onde sua legislação teria inviabilizado o seu funcionamento nos exercícios financeiros de 2010, 2011 e 2012, a auditoria é levada a concluir que, a princípio, houve a ausência ou a inadequação de processo estruturado para elaboração e implementação desta política pública, uma vez que não foi demonstrado fato novo superveniente que justifique, desde 2011, a necessidade de uma revisão da legislação uma vez que a mesma não é exequível de ser cumprida.

**Recomendação 3 -** Adotar as providências necessárias para dotar o FIES de orçamento suficiente para sua execução, de forma a evitar que o mesmo deixe de ser operacionalizado em decorrência de insuficiência de dotação orçamentária (reiteração da Recomendação 1 do relatório de auditoria de 2011).

**Recomendação 4 -** Encaminhar ao Tribunal de Contas do Estado - TCE, para que sejam consideradas no julgamento das contas anuais de 2012, informações sobre o andamento e as conclusões do processo onde a gestão do FIES solicitou à Procuradoria Geral do Estado – PGE, de acordo com o relatório de auditoria de 2011, as providências para alteração da legislação do fundo, de forma a evidenciar as alterações propostas pela gestão do FIES.

**Recomendação 5 -** Encaminhar ao Tribunal de Contas do Estado – TCE, para que seja considerado no julgamento das contas anuais de 2012, o Termo de Referência com o objetivo de contratação de serviços de consultoria técnica para elaboração de estudos e documentações que fundamentem o realinhamento das ações do FIES.

**Recomendação 6 -** Adotar providências tempestivas de modo a evitar a reincidência de ausência de operacionalização das ações previstas na legislação do FIES (reiteração da Recomendação 3 do relatório de auditoria de 2011).

### III – CONCLUSÃO

27. 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 Incentivo à Energia Solar do Estado do Ceará - FIES:

**2.1. Ausência de Execução Orçamentária;**

**2.2. Aplicação de Recurso Público Vinculado Legalmente;**

**2.3. O Dever de Agir.**

28. Considerando a **reincidência** das constatações ao longo dos exercícios financeiros analisados sem que a gestão tenha apresentado ações concretas para implementar as ações previstas na legislação do FIES, conforme demonstrado no quadro resumo, **Anexo 1**, assim como as constatações apresentadas neste relatório, fatos esses 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 à ausência de operacionalização de política pública legalmente instituída.

29. Finalmente, este relatório de auditoria deverá ser encaminhado à gestão do **Fundo de Incentivo à Energia Solar do Estado do Ceará - FIES**, 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, 3 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 previsão orçamentária; 2. necessidade de aplicação de recurso público vinculado legalmente; 3. responsabilidades do gestor quanto ao dever de agir.	1. ainda não foi desenvolvida ou executada qualquer ação estando portanto o FIES até a presente data sem nenhuma movimentação concernente às questões suscitadas pela auditoria dessa CGE	1. apresentar ao Tribunal de Contas do Estado - TCE as ações de planejamento para operacionalização das atividades estabelecidas na Lei Complementar nº 81, de 02.09.2009, DOE de 03.09.2009, com regulamentação estabelecida no Decreto Estadual nº 29.993, de 09.12.2009, publicado no DOE de 10.12.2009; 2. apresentar ao Tribunal de Contas do Estado - TCE comprovação de providências para a inclusão de previsão orçamentária para o exercício de 2010, abertura de conta corrente bancária e criação de registros nos sistemas corporativos do Estado; 3. adotar as providências necessárias à implementação de medidas para operacionalização do FIES de modo a cumprir o que determina a Lei Complementar nº 81/2009 e o Decreto Estadual nº 29.993/2009;
<b>2010</b>		
1. ausência de execução financeira do crédito especial de R\$10.000.000,00 (Decreto nº30.327/2010); 2. necessidade de aplicação de recurso público vinculado legalmente; 3. responsabilidades do gestor quanto ao dever de agir.	1. ações de natureza administrativa que antecedem ao efetivo funcionamento do FIES, como realização de reuniões, assinatura de protocolos de intenção, inclusive a contratação de empresa de assessoria para elaboração de estudos para disciplinar a operacionalização do fundo; 2. cadastro de CNPJ, abertura de conta corrente, inclusive providências para a contratação de empresa de assessoria para elaboração de estudos para disciplinar a operacionalização do fundo	1. Controlar o nível da execução de seu orçamento ao longo do exercício, de forma a permitir que se identifique tempestivamente a necessidade de proceder a ajustes e remanejamentos, demandando tais alterações ao órgão central de planejamento estadual, como forma de otimização no uso de recursos
<b>2011</b>		
1. ausência de execução financeira de R\$5.000.000,00; 2. necessidade de aplicação de recurso público vinculado legalmente; 3. responsabilidades do gestor quanto ao dever de agir.	1 e 3 - a) que os decretos que regulamentam o fundo precisam ser revistos uma vez que não atendem ao objetivo da lei que os origina e torna o FIES inexecutável; b) que a realização de compensação tarifária e o recurso de R\$10.000.000,00 só permitiria incentivar uma planta piloto de reduzida capacidade; c) que o Conselho Gestor do FIES e a ADECE encontram-se em tratativa junto à PGE para as devidas alterações legislativas. 2 - o auditado não apresentou justificativas para esclarecer esta constatação;	1 - Adotar providências necessárias para dotar o fundo de orçamento suficiente para sua execução, de forma a evitar que o mesmo não seja operacionalizado em decorrência de dotação insuficiente; 2 - Encaminhar ao Tribunal de Contas do Estado - TCE cópia do processo onde a gestão do FIES solicita à Procuradoria Geral do Estado - PGE as providências para alteração da legislação do fundo, de forma a evidenciar as alterações propostas pela gestão do FIES; 3 - Adotar providências tempestivas de modo a evitar a reincidência de ausência de operacionalização das ações previstas na legislação do FIES; 4 - Encaminhar ao Tribunal de Contas do Estado- TCE comprovação de providências adotadas para a captação de receita decorrente do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará – FDI, indicando seu volume e os motivos para a ausência de sua aplicação.;