



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



PROCESSO Nº 01610/2013-4

RELATÓRIO / VOTO

**Conselheiro Rholden Botelho de
Queiroz**



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

A política é uma forma mais elevada de caridade social.

Jorge Mario Bergoglio, hoje Papa Francisco



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

I. RELATÓRIO

A Constituição do Estado do Ceará estabelece que é da competência privativa do Governador do Estado “prestar, anualmente, à Assembleia Legislativa, dentro de sessenta dias após abertura da sessão legislativa, contas referentes ao exercício anterior” (art. 88, XVI), competindo ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará “apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias, a contar do seu recebimento” (art. 76, inciso I, da Carta Estadual), para posterior julgamento pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (art. 49, inciso X, CE/1989¹).

Ressalta-se, por oportuno, que os dispositivos legais em questão tratam das **contas de governo**, prestadas, nesse caso, pelo agente político representante da unidade federativa, cuja finalidade é demonstrar “o retrato da situação das finanças da unidade federativa. Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal”.²³

Registra-se, outrossim, que não obstante a Lei Complementar

1 Art. 49. É da competência exclusiva da Assembleia Legislativa: [...]

X – julgar as contas apresentadas, anualmente, pelo Governador do Estado, a prestação de contas dos interventores, apreciar os relatórios sobre a execução dos planos governamentais e suas correlações aos planos plurianuais;

2 STJ, 2ª Turma, ROMS 11.060/GO, Rel. Min. Laurita Vaz, Rel. para o acórdão Min. Paulo Medina, 25/06/02, D.J. 16/09/02.

3 Diferentemente, as **contas de gestão** dizem respeito às contas dos demais administradores e responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos, além de terem escopo mais específico, voltando-se, sobretudo, aos atos de preparação e concretização de despesa do órgão/entidade.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

Federal n.º 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), ter previsto que as contas a serem prestadas pelo Chefe do Executivo incluiriam, além das suas próprias, as dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público (art. 56, *caput*), há de se considerar a medida cautelar concedida pelo Supremo Tribunal Federal, em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2238-5, suspendendo a eficácia do referido artigo da LRF. Com efeito, o parecer prévio deste Tribunal será emitido somente em relação às contas do Chefe do Executivo estadual, sendo as contas dos demais Poderes e do *Parquet* analisadas e julgadas nos respectivos processos de prestação de contas dos ordenadores de despesas.⁴

Então, diante do mister constitucional do exame das contas de governo do Chefe do Executivo estadual pelo Tribunal de Contas, e em observância ao art. 85⁵ do Regimento Interno deste TCE, na primeira sessão plenária ordinária desta Corte no corrente ano (05.02.2013), fui designado Relator das referidas contas.

Na sequência, o Excelentíssimo Governador do Estado do Ceará, Sr. Cid Ferreira Gomes, por intermédio do Ofício GG N.º 102/2013 (fls. 01, vol I), protocolou, em 02.04.2013, a Prestação de Contas do Governo do Estado do Ceará referente ao Exercício 2012, tombado sob o n.º 01610/2013-4, para a devida emissão de Parecer Prévio por parte deste Tribunal.

Acompanharam a prestação de contas em questão: Síntese do Balanço Geral, cópias das atas das audiências públicas realizadas na Assembleia Legislativa e Relatório dos Resultados e Realizações dos Programas e Projetos de 2012, bem como os demonstrativos contábeis.

⁴ Consoante consulta ao *site* do Supremo Tribunal Federal, até a finalização do presente voto, a referida ADI não havia sido julgada em definitivo pelo STF.

⁵ “Art. 85. Na primeira Sessão Ordinária de cada ano será designado, mediante sorteio eletrônico e em sistema de rodízio, o Conselheiro Relator da Contas do Governador.”



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

Por meio do Despacho Singular n.º 1107/2013 (fls. 69, Vol. I), os autos foram encaminhados, em 03.04.2013, à Secretaria de Controle Externo desta Corte de Contas, para que a Comissão designada através da Portaria n.º 63/2013, da Presidência deste Tribunal, procedesse à instrução do feito.

O Ministério Público de Contas, em 03.04.2013, protocolou a petição n.º 01626/2013-8 (fls. 71, Vol. I), solicitando fotocópia integral do feito no que foi atendido, conforme Despacho Singular n.º 1130/2013 (fls. 73, Vol. II).

O Exmo. Sr. Governador do Estado encaminhou o Ofício GG n.º 134/2013 (fls. 77, Vol. I), datado de 10.04.2013 e protocolado em 12.04.2013 (n.º 01819/2013-8), solicitando a substituição do Relatório Contábil, em virtude de alterações em quadros e textos decorrentes da implantação das novas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

O *Parquet* de Contas, em 18.04.2013, deu entrada na petição n.º 01967/2013-1, (fls. 84/89, Vol. I) solicitando, em suma, novos dados e informações pertinentes ao feito em exame com o fito de subsidiar vindouro parecer ministerial. O pleito foi acolhido nos termos do Despacho Singular n.º 1369/2013 (fls. 91/92, Vol. I), tendo sido notificadas para a prestação de informações e dados as seguintes autoridades:

- ✓ **Secretário do Planejamento e Gestão – SEPLAG**
- ✓ **Assembleia Legislativa do Estado do Ceará – ALCE**
- ✓ **Secretário de Segurança Pública e Defesa Social – SSPDS**
- ✓ **Secretário do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS**
- ✓ **Secretário do Esporte – SESPORTE**
- ✓ **Secretário da Saúde – SESA**
- ✓ **Superintendente do Departamento de Arquitetura e**



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

Engenharia – DAE

- ✓ **Secretário da Cultura – SECULT**
- ✓ **Secretária da Educação – SEDUC**
- ✓ **Secretária de Justiça e Cidadania**
- ✓ **Secretário do Desenvolvimento Agrário**
- ✓ **Secretário dos Recursos Hídricos – SRH**
- ✓ **Superintendente de Obras Hidráulicas do Ceará - SOHIDRA**
- ✓ **Presidente da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará – EMATERCE**

Rural do Ceará – EMATERCE

- ✓ **Presidente da Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos – FUNCEME**
- ✓ **Controlador e Ouvidor-Geral do Estado – CGE**

É pertinente mencionar que, na Sessão Plenária de 07.05.2013, submeti ao plenário o meu entendimento acerca da necessidade de abertura de prazo, ao Governador do Estado, para manifestação acerca do Relatório Técnico da Comissão das Contas de Governo (doravante apenas Comissão), em cumprimento aos princípios do contraditório e ampla defesa (Ata n.º 12 ainda sem publicação no DOE), não obtendo a concordância da maioria de meus pares, que se manifestaram pela manutenção da praxe deste Tribunal. Por essa razão, ressaltando meu entendimento pessoal, julguei mais adequado manter o procedimento até agora seguido.

No dia 10.05.2013, a Comissão apresentou o seu Relatório Técnico (fls. 01-A a 298, Vol. II), o qual se fundamentou nos elementos contábeis das gestões orçamentárias, financeira e patrimonial da Administração Pública Estadual, sendo mister realçar as seguintes observações da Comissão (fls. 11, Vol. II):

O exercício financeiro de 2012 no âmbito do Estado do Ceará foi marcado por alterações significativas em expressivos instrumentos de controles administrativos do Estado. Dentre estas mudanças destacam-se:



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

A substituição do Sistema Integrado de Contabilidade – SIC pelo Sistema Governamental de Gestão por Resultados – S2GPR;
Adoção do novo plano de contas aplicado ao setor público brasileiro;
Mudança na estrutura das demonstrações contábeis para o padrão internacional;
Reformulação do itens de despesa; e
O novo modelo de gestão do Plano Plurianual (PPA 2012 – 2015)
Tais modificações influenciaram fortemente na análise dos Balanço Geral por parte da Comissão instituída para este fim. Pode-se inclusive destacar ao final deste relatório uma redução significativa na quantidade de ocorrências e por conseguinte no número de recomendações relativas ao exercício sob análise.

O relatório em comento é estruturado de forma a evidenciar a análise das seguintes matérias: 1) Desempenho da economia cearense; 2) Instrumentos de planejamento; 3) Execução orçamentária; 4) Gastos realizados mediante licitações, dispensas e inexigibilidades; 5) Transferências financeiras a entidades públicas e privadas; 6) Programas governamentais; 7) Demonstrações contábeis; 8) Limites constitucionais e legais; 9) Gestão fiscal; 10) Atendimento às recomendações do TCE sobre as Contas Anuais de Governo Exercício 2011; e 11) Ocorrências e Recomendações alusivas ao exercício de 2012.

O capítulo 1 versa sobre o Desempenho da Economia Cearense, por meio da exposição, com base em dados oficiais, de informações econômicas e sociais do Estado do Ceará, recebendo especial atenção o Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP.

No capítulo 2, Instrumentos de planejamento, são abordados os instrumentos legais do processo orçamentário, composto pelo Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

O capítulo 3, Execução Orçamentária, examina o Desempenho Orçamentária da Receita e da Despesa do Estado do Ceará em 2012. No que se refere à receita, o exame realizado tem como referência as suas categorias econômicas, origens e espécies. Já quanto à Despesa, é demonstrada a sua



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

execução com base em suas categorias econômicas, origens, funções de governo, fontes e modalidade de aplicação.

O capítulo 4, Gastos Realizados Mediante Licitações, Dispensas e Inexigibilidades, analisa, de forma consolidada, o comportamento da gestão estadual em relação às licitações e às contratações diretas no ano de 2012, com base em informações extraídas do Sistema de Gestão Governamental por Resultados – S2GPR.

No capítulo 5, Transferências Financeiras a Entidades Públicas e Privadas, o exame recai sobre a entrega de recursos a entidades diversas, como instituições sem fins lucrativos, municípios e consórcios públicos, que não decorra de obrigação legal ou constitucional.

O capítulo 6, Programas Governamentais, trabalha a execução orçamentária da Despesa com base nos Programas de Governo. Em primeiro lugar, é feita uma análise geral dos programas, de forma individual e com base nos grandes Eixos do PPA e suas áreas temáticas e, após, é apresentado um exame tendo como referencial algumas áreas temáticas priorizadas, notadamente, Seca, Infância e Juventude, Sistema Penitenciário e Direitos Fundamentais insculpidos na Constituição Federal de 1988. É efetivado ainda um estudo sobre a execução das metas físicas previstas para 2012 relacionadas aos temas em destaque.

O capítulo 7, Demonstrações Contábeis, remete à ordem de transparência na gestão dos recursos públicos, em especial nos resultados orçamentário, financeiro, econômico e patrimonial, uma vez que os demonstrativos em tela representam fundamentais fontes de informação geradas pela contabilidade aplicada ao setor público.

No capítulo 8, Limites Constitucionais, verifica-se o cumprimento de



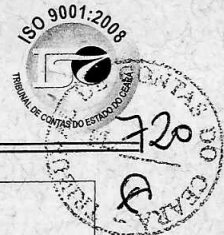
PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

destinação de percentuais mínimos da receita estadual para áreas consideradas especialmente relevantes pela Constituição Federal e Estadual.

O capítulo 9, Gestão Fiscal, examina, precipuamente, a observância aos limites de despesas de pessoal, endividamento, restos a pagar, disponibilidades financeiras, garantias concedidas, operações de crédito, alienação de ativos, resultado primário e nominal, receitas e despesas previdenciárias e respectivas projeções atuariais do Regime Próprio de Previdência.

O capítulo 10 destina-se ao exame do atendimento às recomendações do TCE sobre as Contas de 2011. Já o capítulo 11 consolida as Ocorrências e Recomendações alusivas ao exercício de 2012, inclusive as que persistem de exercícios anteriores, na forma do quadro abaixo:

Ocorrências	Recomendações
Instrumentos de Planejamento	
<p>1. Ausência de sistema de custos na Administração Pública Estadual que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, em atendimento às exigências contidas no art. 50, VI, § 3º da LRF.</p> <p>2. Ausência de valor no Demonstrativo Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita</p>	<p>1. À Secretaria do Planejamento e Gestão que aprimore o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de forma descrever as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, e discrimine em demonstrativo próprio os valores relativos a estimativa e compensação da renúncia de receita, conforme prevê o art. 4º da LRF.</p> <p>2. À Secretaria da Fazenda que dê continuidade ao processo de implantação do sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, em atendimento as exigências contidas no art. 50, VI, § 3º da LRF.</p>



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

Ocorrências	Recomendações
<p>3. Não foi possível verificar o acompanhamento das realizações das metas físicas previstas no PPA por parte da Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG.</p>	<p>3. À Secretaria do Planejamento e Gestão que implemente uma ferramenta de TI que possibilite o acompanhamento das metas físicas de todos os programas previstos no PPA.</p>
<p>4. Existência de ações com valores inexequíveis tanto no Plano Plurianual quanto na Lei Orçamentária Anual.</p>	<p>4. À Secretaria do Planejamento e Gestão que estime as ações constantes do PPA e da LOA com valores compatíveis com a realidade, de forma a atender ao § 1º, I, art. 203 da Constituição Estadual.</p>
<p>5. Não inclusão, no anexo que trata do desdobramento das metas bimestrais de arrecadação, da quantidade e dos valores de ações ajuizadas para a cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa, na forma prevista pelo artigo 13 da LRF.</p>	<p>5. À Secretaria da Fazenda que elabore demonstrativo de que trata o art. 13 da LRF, evidenciando a quantidade e os valores relativos a ações ajuizadas para a cobrança da dívida ativa, bem como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.</p>
<p>6. A Lei Orçamentária Anual de 2012 foi detalhada somente até o Grupo de Natureza da Despesa e não até a modalidade de aplicação, em desacordo ao Princípio Orçamentário da Especificação, bem como as disposições contidas na Portaria Interministerial - STN/MPOG nº 163/2001.</p>	<p>6. À Secretaria do Planejamento e Gestão que ao elaborar o Projeto de Lei Orçamentária faça o detalhamento da despesa até a modalidade de aplicação, de acordo com o Princípio Orçamentário da Especificação e as disposições contidas na Portaria Interministerial - STN/MPOG nº 163/2001.</p>
Execução Orçamentária	
<p>7. Evidenciação, na página eletrônica da SEFAZ, das transferências constitucionais repassadas aos municípios, em valores inferiores aos constantes da base de dados contábeis.</p>	<p>7. À Secretaria da Fazenda - SEFAZ que ajuste em sua página eletrônica, os valores correspondentes às transferências constitucionais repassadas aos municípios, em consonância com o sistema contábil, de forma a evidenciar os importes efetivamente repassados.</p>



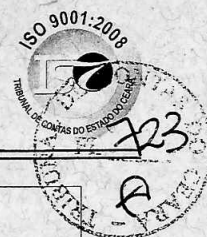
PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

Ocorrências	Recomendações
8. Inexistência de uma ferramenta que possibilite a identificação e o controle da abertura de créditos adicionais autorizados, bem como a obediência aos limites estabelecidos pela Lei Orçamentária Anual, mais precisamente na Seção que trata da "Autorização para a Abertura de Créditos Suplementares".	8. À Secretaria do Planejamento e Gestão que desenvolva ferramenta de TI que possibilite a identificação e o controle da abertura de créditos adicionais autorizados, bem como a obediência aos limites estabelecidos pela Lei Orçamentária Anual, mais precisamente na Seção que trata da "Autorização para a Abertura de Créditos Suplementares".
9. Não evidenciação das Receitas Orçamentárias, por fonte de recursos.	9. À Secretaria da Fazenda que evidencie as receitas orçamentárias segregadas pelas fontes de recursos e disponibilize à esta Corte de Contas tais informações por meio da base de dados.
Gastos Realizados Mediante Licitação, Dispensa e Inexigibilidade	
10. Ausência, no sistema de contabilidade, de registros específicos que permitam a identificação das contratações realizadas por meio de pregão em suas versões presencial ou eletrônica, bem como através do Sistema de Registro de Preços, inclusive aquelas em que o órgão ou entidade contratante aderiram a registros de preços na qualidade de "carona", possibilitando aos órgãos de controle verificar essas hipóteses a partir da contabilidade, com maior celeridade.	10. À Secretaria da Fazenda que insira, no sistema de contabilidade, registros específicos que permitam a identificação das contratações realizadas por meio de pregão em suas versões presencial ou eletrônica, bem como através do Sistema de Registro de Preços, inclusive aquelas em que o órgão ou entidade contratante aderiram a registros de preços na qualidade de "carona", possibilitando aos órgãos de controle verificar essas hipóteses a partir da contabilidade, com maior celeridade.
11. Classificação indevida de despesas não licitáveis como dispensa ou inexigibilidade de licitação no Sistema de Gestão Governamental por Resultados - S2GPR.	11. Às Secretarias de Estados que registrem no sistema S2GPR, como dispensas ou inexigibilidades de licitação somente aqueles despesas que de fato se enquadram nessas hipóteses.
Transferências Financeiras a Entidades Públicas e Privadas	
12. Contabilização indevida de diversas despesas no item "Transferência a Organizações Sociais - Contrato de Gestão"	12. As Secretarias de Estado que contabilizem no item "Transferência a Organizações Sociais - Contrato de Gestão" somente aquelas despesas relativas aos contratos de gestão.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

Ocorrências	Recomendações
Programas Governamentais	
<p>13. Baixo índice de execução orçamentária dos programas de investimentos do governo relacionados à implementação de direitos fundamentais e sociais previstos no art. 6º da Constituição Federal.</p> <p>14. A maioria dos programas do PPA tem um nível de execução orçamentária abaixo de 75%.</p> <p>15. Baixo índice de execução orçamentária dos programas de combate e prevenção às drogas previstos no orçamento.</p>	<p>13. Ao Poder Executivo que eleve o nível de execução orçamentária de todos os programas governamentais previstos na PPA e na LOA, em especial aqueles voltados aos direitos fundamentais previstos no art. 6º da Constituição Federal, bem como os programas de combate e prevenção às drogas.</p>
Demonstrações Contábeis	
<p>16. Subavaliação da maioria dos bens imóveis do Estado, com 47% do acervo imobiliário registrado a R\$ 1,00 (um real) no Sistema de Gestão de Bens Imóveis – SGBI.</p> <p>17. Impossibilidade de conciliar os valores contabilizados nas contas relativas a bens móveis, tendo em vista que ainda não se encontra implementado um sistema corporativo para controle desses bens.</p>	<p>14. À Secretaria do Planejamento e Gestão que dê prosseguimento aos trabalhos de reavaliação dos bens imóveis e imóveis do Estado e aperfeiçoe os sistemas de controle desses bens de forma a atender os novos padrões da contabilidade aplicada ao setor público a fim de evidenciar o valor real do patrimônio do Estado.</p>
<p>18. Existências de grupos genéricos de contas nas demonstrações contábeis com valores expressivos não detalhados em quadros e notas explicativas.</p>	<p>15. À Secretaria da Fazenda que em evidencie em quadros e notas explicativas às Demonstrações Contábeis da Lei nº 4.320/64, bem como nos Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal, as informações relevantes, complementares ou suplementares e àquelas não suficientemente evidenciadas ou não constantes no corpo das demonstrações, tais como os grupos de contas genéricos com valores expressivos.</p>
<p>19. Descumprimento do art. 50, inciso VI da LRF, o qual determina que a demonstração das variações patrimoniais deve dar destaque a origem e ao destino dos recursos provenientes da alienação de ativos.</p>	<p>16. À Secretaria da Fazenda que dê cumprimento ao art. 50, inciso VI da LRF, o qual determina que a demonstração das variações patrimoniais deve dar destaque a origem e ao destino dos recursos provenientes da alienação de ativos.</p>



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

Ocorrências	Recomendações
<p>20. Empresas estatais dependentes de recursos do tesouro estadual termos do art. 2º, Inciso III da LRF e Resolução nº 43 do Senado Federal, não incluídas no orçamento fiscal, a exemplo da Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S/A – ADECE, Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos – METROFOR e Empresa Administradora da Zona de Processamento de Exportação do Pecém – EMAZP.</p>	<p>17. À Secretaria do Planejamento e Gestão que inclua no Orçamento Fiscal do Estado, em observância o disposto na Portaria STN nº 589/2001, as empresas Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S/A – ADECE, Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos – METROFOR, e Empresa Administradora da Zona de Processamento de Exportação do Pecém – EMAZP, por caracterizarem-se como Empresas Estatais Dependentes, nos termos do art. 2º, Inciso III da LRF e Resolução nº 43 do Senado Federal.</p>
<p>21. O valor da previsão inicial da receita e a fixação da despesa no Balanço Orçamentário da Lei nº 4.320/64, bem como os Demonstrativos da LRF (Anexo I e Anexo II do RREO) não estão de acordo com os valores previstos na Lei Orçamentária Anual.</p>	<p>18. À Secretaria da Fazenda que elabore o Balanço Orçamentário da Lei nº 4.320/64, bem como os Demonstrativos da LRF (Anexo I e Anexo II do RREO) de modo que a previsão inicial da receita e a fixação da despesa estejam de acordo os valores previstos na Lei Orçamentária Anual.</p>
<p>22. Divergência entre os valores dos restos a pagar evidenciados no Balanço Financeiro e no Demonstrativos dos Restos a pagar do RREO.</p>	<p>19. À Secretaria da Fazenda que sane as divergências verificadas entre os demonstrativos contábeis da Lei nº 4.320/64 e entre estes e os demonstrativos da Lei de Responsabilidade Fiscal, respectivamente no Balanço Financeiro e no Demonstrativos dos Restos a pagar do RREO.</p>
<p>23. Não evidenciação na Demonstração das Variações Patrimoniais da movimentação relativos aos empréstimos concedidos por meio do programa FDI.</p>	<p>20. À Secretaria da Fazenda que evidencie, nas Variações Qualitativas da Demonstração das Variações Patrimoniais, a movimentação relativos aos empréstimos concedidos por meio do programa FDI.</p>



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

Ocorrências	Recomendações
<p>24. Ausência no Balanço Orçamentário do campo relativo aos saldos de exercícios anteriores</p> <p>25. O valor da despesa paga no Balanço Orçamentário está evidenciado pelos seus valores líquidos não contemplando os valores consignados.</p> <p>26. Não apresentação, nas notas explicativas, da metodologia de cálculo da provisão para perda dos empréstimos concedidos relativos ao FDI.</p> <p>27. As dívidas com precatório são classificadas nas "Demais obrigações a longo prazo", como se não existissem precatórios frutos de obrigações trabalhistas e de dívidas com fornecedores.</p> <p>28. Ausência do Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro no Balanço Patrimonial consolidado.</p> <p>29. As Incorporações do Ativo não apresentaram o elemento "Aquisição de Capital das Empresas" diante do pagamento R\$ 120 milhões a título de constituição ou aumento de capital em 2012</p>	<p>21. À Secretaria da Fazenda que elabore os Demonstrativos Contábeis observando integralmente a metodologia contida no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público editado pela Secretaria do Tesouro Nacional.</p>
Limites Constitucionais	
<p>30. Ausência de operacionalização do Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará - FCE.</p>	<p>22. Ao Poder Executivo que promova a operacionalização do FCE com vistas ao cumprimento do Art. 209 da Constituição Estadual.</p>
<p>31. Não aplicação de recursos mínimos com fomento das atividades de pesquisas científicas e tecnológica (FUNCAP), contrariando o que é determinado pelo art. 258 da Constituição Estadual.</p>	<p>23. Ao Poder Executivo que cumpra o percentual de recursos direcionados à FUNCAP conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual.</p>



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

Ocorrências	Recomendações
32. Não cumprimento do percentual previsto no art. 205, § 2º, da Constituição Estadual.	24. Ao Poder Executivo que cumpra o percentual previsto no art. 205, § 2º, da Constituição Estadual, o qual estabelece que o Estado deve aplicar no mínimo 20% (vinte por cento) da sua arrecadação tributária com investimentos.
Gestão Fiscal	
33. Não identificação no Portal da Transparência do Poder Executivo dos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, bem como da fase do lançamento das receitas, quando for o caso, conforme as disposições exigidas pela Lei Complementar nº 131/2009 e pelo Decreto nº 7.185/2010.	25. À Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado que ajuste o Portal da Transparência do Poder Executivo, para que contemple todas as informações exigidas pela Lei Complementar nº 131/2009 e pelo Decreto nº 7.185/2010.
34. Não cumprimento da meta de Resultado Nominal prevista na LDO.	26. Ao Poder Executivo que cumpra a meta de Resultado Nominal fixada na LDO.
35. Não publicação do RREO (6º Bimestre) e do RGF (3º quadrimestre) de 2012, com dados definitivos nos prazos previstos na legislação.	27. À Secretaria da Fazenda que divulgue o Relatório Resumido de Execução Orçamentária do último bimestre, bem como o de Gestão Fiscal do terceiro quadrimestre com os dados definitivos no período determinado pela LRF, ou seja, até 30 de janeiro do ano subsequente.

Retornando ao relato da marcha processual, o MP de Contas, diante da ausência de algumas informações solicitadas, protocolou petição (n.º 03182/2013-8, fls. 462/464, Vol. III), em 16.05.2013, requestando a concessão de prazo para que fossem prestados os esclarecimentos nos termos da manifestação ministerial, o que foi objeto do Despacho Singular n.º 1681/2013 (fls. 466, Vol. III).

Dando cumprimento ao decisório supracitado, foram expedidas notificações às seguintes autoridades: Presidente da Assembleia Legislativa (Ofício n.º 1419/2013 GAB. PRES., fls. 467, Vol. III); Secretária da Educação (Ofício n.º



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

1420/2013 GAB. PRES., fls. 468, Vol. III); Secretário da Cultura (Ofício n.º 1421/2013 GAB. PRES., fls. 469, Vol. III); Secretário do Desenvolvimento Agrário (Ofício n.º 1422/2013 GAB. PRES., fls. 470, Vol. III) e Secretário dos Recursos Hídricos (Ofício n.º 1423/2013 GAB. PRES., fls. 471, Vol. III). Registra-se que todos os gestores mencionados foram regularmente notificados no dia 17.05.2013.

Em seguida, o *Parquet* de Contas, por intermédio de pedido de reconsideração (n.º 03278/2013-0, fls. 490/492, Vol. III), protestou pelo acatamento da sugestão de expedição de determinação à CGE no sentido de que divulgue, em meio eletrônico, as Contas de Governo Exercício 2012. Todavia, manteve meu entendimento de analisar a matéria quando do exame de mérito destas contas (Despacho Singular n.º 1761/2013, fls. 494, Vol. III).

Destaque-se que, em atendimento ao inciso II do art. 87-B da Lei n.º 12.509, de 06 de dezembro de 1995 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará), integra o presente Relatório manifestação do Ministério Público de Contas junto a este Tribunal (Parecer n.º 0134/2013), o qual, em sua parte conclusiva, propôs as seguintes ressalvas e recomendações:

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas junto ao TCE/CE manifesta-se pela emissão de **PARECER PRÉVIO pela APROVAÇÃO, com as ressalvas abaixo listadas**, das Contas de Governo referentes ao exercício de 2012, de responsabilidade do Sr. Cid Ferreira Gomes.

1) São feitas as seguintes **RESSALVAS**:

- 1) **baixa execução orçamentária dos programas governamentais voltados ao enfrentamento da seca;**
- 2) **contratação de terceirizados para a realização de atividades inerentes a servidores públicos (atividade-fim), em especial, na área da saúde, em desacordo com o art. 37, inciso II da CF/88;**
- 3) **falta de análise das prestações de contas apresentadas em convênios, no prazo de 60 dias, a fim de comprovar a boa e regular aplicação das verbas públicas (art. 116, §3º, inciso I da Lei nº 8.666/93 c/c art. 25 e 26 da Instrução Normativa Conjunta SECON/SEFAZ/SEPLAN nº 01, de 27 de Janeiro de 2005);**
- 4) **ausência de previsão, na lei do plano plurianual, de forma regionalizada, das diretrizes, dos objetivos e das metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (art. 165, §1º da CF/88);**



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

- 5) violação ao disposto no art. 165, §2º, da Carta da República, ao elaborar o projeto de lei relativo às diretrizes orçamentárias, em razão da ausência de inclusão das metas e prioridades da administração pública;
- 6) desobediência ao prazo legal (30 dias, após a publicação da Lei Orçamentária Anual) em relação ao estabelecimento das metas de arrecadação, da programação financeira e do cronograma de desembolso (art. 8 da Lei Complementar nº 101/2000);
- 7) ausência de instituição e manutenção de um sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Estado, conforme dispõe o art. 50, §3º, da LRF.
- II) Em decorrência das ressalvas apontadas, das informações presentes nas Contas de Governo, no Relatório Técnico da Comissão do TCE e ao longo deste parecer, faz-se necessário proceder às seguintes **RECOMENDAÇÕES**:
- 01) promova a devida execução de todos os programas governamentais voltados ao enfrentamento da seca previstos no orçamento;
- 02) proceda a devida execução dos valores previstos no orçamento para a implementação das cisternas;
- 03) acompanhe o uso das cisternas pelas comunidades rurais beneficiárias, fornecendo a devida manutenção de tais equipamentos quando necessário;
- 04) utilize como critérios de concessão de cisternas estudos técnicos que indiquem, por exemplo, a viabilidade do solo em receber a cisterna, os índices de chuvas para a região, a verificação da possibilidade de perfuração de poços;
- 05) execute o programa de cisternas por meio de contratos administrativos.
- 06) priorize a política de perfuração de poços, efetuando a plena execução dos recursos orçamentários previstos para as ações a ela relacionadas;
- 07) utilize como critérios de concessão de poços estudos técnicos que indiquem, por exemplo, a viabilidade da perfuração, a metragem necessária para atingimento das águas e o quantitativo de famílias a serem atendidas;
- 08) amplie o número de perfuratrizes existentes, a fim de melhorar o atendimento do número de solicitações de abertura de poços feitas;
- 09) sendo cediço que o Governo Federal também promove a perfuração de poços no Ceará por meio do Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (Dnocs) e da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), procure atuar de forma integrada com tais órgãos, a fim de atender o maior número de comunidades rurais possíveis;
- 10) tendo em vista a necessidade de amplos deslocamentos para a realização de perfuração de poços, efetue maiores investimentos na área de logística relacionada à perfuração;
- 11) executem, em sua totalidade, as metas previstas para o Projeto "A Hora de Plantar";
- 12) busquem expandir as atuais metas do Projeto, a fim de alcançar um maior número de agricultores beneficiários;
- 13) promovam a devida execução orçamentária dos programas voltados ao abastecimento de água das zonas rurais, a fim de não acarretar prejuízo ao pleno desenvolvimento do Projeto "A Hora de Plantar" e, conseqüentemente, aos agricultores rurais;
- 14) implementem, junto aos beneficiários do Projeto "A Hora de Plantar", práticas mecânicas, edáficas, vegetativas e de transição agroecológica para a melhor convivência com o semiárido.
- 15) promovam a devida execução orçamentária dos recursos advindos do Fundo, com o objetivo de viabilizar para toda a população do Ceará acesso a níveis dignos de subsistência;



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

16) diante da existência de saldo bancário líquido na conta do FECOP, efetuem ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social, voltados para a melhoria da qualidade de vida das populações carentes;

17) observem, quando da utilização dos recursos do Fundo, a proporcionalidade da distribuição da pobreza por macrorregião, a fim de abranger um maior quantitativo de pessoas pobres;

18) promova a devida execução de todos os programas governamentais voltados à Segurança Pública previstos no orçamento;

19) viabilize a prevenção das violências em comunidades marcadas pela vulnerabilidade social, em especial naquelas em que o tráfico de drogas e as quadrilhas de criminosos se fazem mais presentes;

20) dê ênfase aos investimentos em tecnologias de prevenção da criminalidade, principalmente nos setores de inteligência, e em monitoramento dos locais apontados como mais vulneráveis;

21) desenvolva políticas públicas integradas na área de segurança pública, esporte, cultura, trabalho e assistência social para o reverter e minorar os níveis de mortes violentas, roubos e furtos;

22) a todas as Secretarias do Estado que se abstenham de contratar terceirizados para a realização de atividades inerentes a servidores públicos (atividade-fim), sob pena de ofensa ao art. 37, II, CF/88;

23) a todas as Secretarias do Estado que utilizem a terceirização de mão de obra somente em se tratando de atividades acessórias (apoio, limpeza e vigilância) e desde que não importe em substituição de servidores de carreira;

24) à Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag) e à Procuradoria-Geral do Estado (PGE) que realizem as medidas necessárias à eliminação de terceirização de atividade-fim na Administração Pública Estadual, com a substituição paulatina dos terceirizados pelos concursados;

25) a todas as Secretarias do Estado que proibam a indicação de nomes de profissionais para serem contratados por empresas fornecedoras de mão de obra terceirizada contratadas pelo Poder Público;

26) que se abstenha de realizar futuras contratações, na área da saúde, que tenham por escopo a terceirização de serviços que sejam inerentes e privativos de servidor público, sob pena de ofensa ao art. 37, II, CF/88;

27) que realize as medidas necessárias à eliminação de terceirização de atividade-fim, na área da saúde, com a substituição paulatina dos terceirizados pelos concursados;

28) a Coordenadoria de Políticas Públicas sobre Drogas, a Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS), a Secretaria de Justiça e Cidadania (Sejus), a Secretaria de Saúde (Sesa), a Escola de Saúde Pública, o Fundo Estadual de Saúde, a Secretaria de Esportes (Sesporte) e a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS) desenvolvam políticas públicas integradas nas áreas de saúde, assistência social, educação, segurança pública, esporte e cultura para o enfrentamento do crack através da implementação de ações voltadas à prevenção, ao tratamento e à reinserção social dos dependentes químicos, bem como à abordagem policial da questão, com fundamento na Lei Estadual no 14.217/08;

29) considerando a gravidade dos problemas sociais causados pelo crack, a Secretaria de Justiça e Cidadania (Sejus), a Escola de Saúde Pública e o Fundo Estadual de Saúde executem devidamente todos os programas governamentais de combate às drogas previstos no orçamento;



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

- 30) que as Secretarias do Executivo Estadual adequem os prédios públicos com mecanismos que garantam a inserção da acessibilidade (tanto nas vias públicas, como nas edificações públicas) passando a ser uma questão prioritária no planejamento e nos projetos urbanos e de edificações;
- 31) que a Secretaria de Educação (Seduc), a Secretaria de Justiça e Cidadania (Sejus), o Fundo Estadual de Saúde (FES), a Defensoria Pública Geral (DPGE), o Gabinete do Governador (Gab.Gov) e a Secretaria da Cultura (Secult) promovam a devida execução orçamentária dos recursos destinados à acessibilidade;
- 32) ao Gabinete do Governador, à Secretaria de Justiça e Cidadania (Sejus) e ao Fundo Estadual de Saúde que executem as ações destinadas à capacitação de pessoas com deficiência, bem como à capacitação das pessoas que executem tarefas/atividades ligadas a estas;
- 33) à Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS) que assegure a realização dos estudos e projetos relativos à gratuidade de passagens nos transportes coletivos;
- 34) às Secretarias do Executivo Estadual que tornem obrigatório o atendimento as regras estipuladas no Guia de Acessibilidade: Espaço Público e Edificações do Governo do Estado e demais legislações relacionadas à acessibilidade, fazendo com que as obras de engenharia que venham a ser licitadas e contratadas contenham os regramentos estabelecido neste guia;
- 35) ao Departamento de Arquitetura e Engenharia (DAE) e ao Departamento Estadual de Rodovias (DER) que incluam nas fiscalizações de projetos e de obras públicas estaduais a aferição do atendimento às regras estipuladas no Guia de Acessibilidade: Espaço Público e Edificações do Governo do Estado e demais legislações relacionadas à acessibilidade;
- 36) à Central de Licitações da Procuradoria-Geral do Estado (PGE/CE) que somente realize procedimentos licitatórios adequados à questão da acessibilidade;
- 37) ao Executivo Estadual que implemente o processo de acessibilidade dos sítios e portais do Governo Estadual de forma padronizada, preferencialmente, atendendo ao Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico (e-MAG);
- 38) analisem as prestações de contas apresentadas pelos convenientes no prazo de 60 dias, a fim de comprovar a boa e regular aplicação das verbas públicas, a fim de cumprirem as disposições contidas nos arts. 25 e 26 da Instrução Normativa Conjunta SECON/SEFAZ/SEPLAN nº 01, de 27 de Janeiro de 2005 e no art. 37 da Lei Complementar nº 119/2012;
- 39) com base no art. 116, §3º da Lei nº 8.666/93, somente procedam a liberação de novos repasses ou a feitura de novos convênios com o mesmo objeto quando aprovadas as contas apresentadas e atestada a situação de adimplência daquele que recebeu verbas do erário;
- 40) tendo em vista que a não apresentação das prestações de contas e também a reprovação das prestações de contas apresentadas implicam a situação de inadimplência das entidades convenientes, adotem as providências necessárias a fim de instaurar a devida Tomada de Contas Especial, sob pena de responsabilidade solidária;
- 41) verifiquem de forma categórica, a habilitação jurídica e a capacidade técnico-operacional das entidades convenientes para realizarem os objetos dos ajustes celebrados (art. 116, c/c o art. 27, ambos da Lei nº 8666/93), a fim de evitar desvios de recursos públicos;
- 42) somente formalizem convênios na medida em que disponham de condições técnico-operacionais de avaliar adequadamente os Planos de



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

Trabalho, acompanhar, orientar e fiscalizar a concretização dos objetivos previstos nas avenças, bem como de analisar, em prazo oportuno, todas as respectivas prestações de contas;

43) não utilizem prestadores de serviços (terceirizados) na fiscalização dos convênios celebrados e na análise das Prestações de Contas dos convenientes, bem como afastem os terceirizados que executam, atualmente, estas funções;

44) cumpram os requisitos descritos no art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal, principalmente a autorização em lei específica, no tocante aos repasses para entidades privadas com fins lucrativos;

45) não destinem recursos públicos como contribuições, subvenções sociais ou qualquer modalidade assemelhada a instituições privadas com fins lucrativos, conforme estabelece o art 3º, incisos II e IV, da Instrução Normativa Conjunta SECON/SEFAZ/SEPLAN nº 01/2005;

46) a todos órgãos e entidades do Estado e, em especial, à Secretaria de Educação (Seduc), que nas futuras aquisições de bens e serviços comuns, utilizem obrigatoriamente o procedimento licitatório do pregão, a fim de cumprir o que determina o art. 1º do Decreto nº 28.089/2006;

47) somente realize contratações diretas, nos casos expressamente autorizados na Lei nº 8.666/93, no sentido de diminuir a ocorrência de dispensa e de inexigibilidade de processos licitatórios;

48) envie projeto de lei à Assembleia Legislativa para introduzir na lei do PPA, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada;

49) observe estritamente o disposto no art. 165, 2º, da Carta da República, ao elaborar o projeto de lei relativo às diretrizes orçamentárias de 2014, incluindo as metas e prioridades da administração pública;

50) cumpra, no prazo legal (30 dias, após a publicação da Lei Orçamentária Anual) as metas de arrecadação, a programação financeira e o cronograma de desembolso, tudo em conformidade com a legislação de regência, com vistas a garantir o equilíbrio das contas públicas e a solvência do Estado;

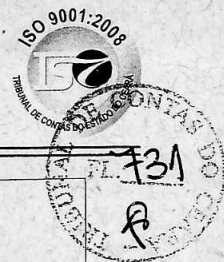
51) institua e mantenha um sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Estado;

52) reduza a alocação genérica de créditos à conta de "outras despesas correntes", discriminando-as de forma específica, com vistas a cumprir o princípio da transparência e permitir o controle dos gastos pela sociedade;

53) observe a previsão de abertura de créditos suplementares para que não ultrapasse o percentual de 10% do total da despesa fixada; e

54) que a Administração Estadual divulgue, em meio eletrônico, as Contas de Governo do exercício de 2012, com fulcro no art. 37, *caput*, da Constituição Federal e no art. 6º, inciso I e art. 8º, ambos da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), seguindo, assim, idêntico procedimento adotado pelo Governo Federal.

É o relatório.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

II. VOTO

Inicialmente, registra-se que este Relator adere, de um modo geral, à análise contida no Relatório Técnico das Contas de Governo do Estado do Ceará Exercício 2012, elaborado pela Comissão, bem como às sugestões veiculadas no Parecer n.º 0134/2013 emitido pelo Ministério Público de Contas, com as observações e divergências abaixo consignadas:

2.1 DESEMPENHO DA ECONOMIA CEARENSE EM 2012

O **Capítulo 1** do Relatório da Comissão versa sobre o **Desempenho da Economia Cearense no ano de 2012**, por meio da exposição, com base em dados oficiais, de informações econômicas e sociais do Estado do Ceará, cujos pontos chaves são abaixo mencionados.

Em suma, foram abordados os seguintes tópicos: **1)** o cenário econômico nacional e a evolução do Produto Interno Bruto – PIB ao longo dos anos, bem como o cenário econômico estadual e a evolução do PIB cearense também ao longo dos anos, comparando-o ao PIB nacional; na sequência, a composição do PIB estadual por setores da economia (Agricultura, Indústria e Serviços); **2)** a balança comercial; **3)** o mercado de trabalho estadual; **4)** a análise da evolução da carga tributária nos últimos cinco anos; e **5)** a extrema pobreza e o Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP.

Em relação ao **item 1** acima mencionado, é importante registrar que o PIB nacional encontra-se em processo de desaceleração, apresentando em 2012 crescimento de apenas 0,9%. Já o PIB cearense, desde 2008, vem crescendo em



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

732
P

ritmo superior ao nacional e, em 2012, cresceu 3,65% quando comparado ao ano anterior.

De outra parte, o crescimento do PIB do Estado ficou abaixo do estimado no Anexo de Metas Fiscais da Lei n.º 14.983, de 02 de agosto de 2011, a qual dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária para o exercício de 2012 (DOE 23.08.2011), haja vista que a projeção de crescimento para o exercício de 2012 foi de 5,50%.

Sobre o desempenho setorial, a Agropecuária registrou variação negativa durante todo o ano de 2012 (- 20,1%), seguindo a tendência nacional para o setor. A Indústria, ao longo de 2012, e apesar da recuperação da atividade industrial cearense quando comparada ao ano de 2011, demonstrou um fraco desempenho, acumulando crescimento de 2,6%. Por fim, o setor de Serviços vem mantendo crescimento sustentável ao longo dos anos e, em 2012, apresentou crescimento de 5,81% em relação ao ano de 2011, sendo a atividade que mais contribuiu para o crescimento do PIB cearense.

Quanto ao **item 2**, balança comercial, a Comissão apurou que “a balança comercial cearense alcançou o maior deficit de sua história, apresentando um saldo comercial negativo de US\$ 1,6 bilhão, devido à queda nas exportações e o incremento nas importações estaduais”. As exportações sofreram uma redução de 9,71% em relação ao ano anterior e totalizaram US\$ 1,3 bilhão no acumulado do ano. Já as importações apresentaram o significativo crescimento de 19,29% em comparação com 2011, alcançando o valor recorde US\$ 2,9 bilhões.

Ademais, destacou que o saldo da balança comercial é um reflexo do atual cenário estadual de “elevado investimento em infraestrutura, como metrô, usinas de energia, ampliação do parque industrial, exigindo uma maior demanda na

20



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

importação de bens de capital, além do aumento das compras externas de insumos industriais”.

No que diz respeito ao **item 3**, mercado de trabalho cearense, pontua-se que o mesmo sofreu forte retração em 2012, correspondendo ao pior resultado dos últimos 5 anos. Por outro lado, a criação de empregos formais representou 32,71% do total de vagas criadas na Região Nordeste, resultado o qual posicionou o Estado do Ceará no 2º lugar na geração de empregos formais em sua região.

Sobre o **item 4**, evolução da carga tributária cearense nos últimos cinco anos, convém salientar que, consoante a Comissão, a arrecadação das receitas tributárias representou 47,14% das receitas totais do Estado do Ceará em 2012, contribuindo sobremaneira para a execução do orçamento estadual e configurando uma das principais fontes de recursos das ações governamentais.

Consigna-se, outrossim, que a principal fonte de recursos do Estado do Ceará é a arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, o qual correspondeu, em 2012, a 87,69% da receita tributária, totalizando a quantia de R\$ 7,541 bilhões, ultrapassando, pela primeira vez, os R\$ 7 bilhões em arrecadação.

No **item 5**, FECOP, analisou-se a pobreza no Estado do Ceará, sendo verificada a redução em quase 5 pontos percentuais da extrema pobreza nos últimos anos (2006/2011), de 15% para 10,14% da população cearense. Examinou-se, também, os recursos do referido fundo de forma pormenorizada: arrecadação e aplicação dos recursos por órgão/ente, por função de governo, por região, por credor, por programa de governo. Salienta-se, por fim, que este tópico é objeto de



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

estudo mais aprofundado no corpo deste voto, razão pela qual o detalhamento da matéria será promovido adiante.

Após o exame dos cinco temas acima compilados, a conclusão central alcançada pela Comissão segue abaixo transcrita:

A conclusão principal é que o **Estado do Ceará continua crescendo mais que o Brasil e aumentando sua participação no PIB nacional**. Entretanto, vale ressaltar que o **Estado ainda precisa evoluir**, pois a distância que o separa do resto do Brasil ainda é significativa, uma vez que **a renda per capita cearense representa menos da metade da renda per capita nacional**. Também é relevante que além da baixa renda per capita, **a desigualdade é elevada**, o que faz com que a **concentração de pobres no Estado seja substancial**. (*Grifou-se*)

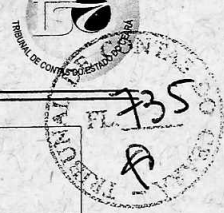
Exposta, então, uma visão geral do Capítulo 1 do Relatório da Comissão, centra-se agora na temática por mim considerada de maior relevância: a extrema pobreza e o FECOP.

No tocante ao **Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP**, e tendo em vista os dados colhidos pela Comissão, inicialmente, há de se ressaltar que o Estado do Ceará, dentre todos os estados-membros brasileiros, foi quem mais reduziu o contingente de pessoas na extrema pobreza⁶ no período (dados de 2006/2011), de 15% para 10,14% da população cearense, retirando dessa condição o montante de 353.659 pessoas, conquista essa bastante expressiva e digna de destaque.

Por outro lado, é premente que não só se dê continuidade ao trabalho até então executado, mas também que sejam reforçadas e ampliadas as ações de combate à extrema pobreza, a fim de se atingir um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: a erradicação da pobreza⁷.

⁶ Observe-se o que prevê o § 15 do art. 2º da Lei n.º 10.836, de 09 de janeiro de 2004: “§ 15. O benefício para superação da extrema pobreza corresponderá ao valor necessário para que a soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros supere o valor de R\$ 70,00 (setenta reais) per capita. (Redação dada pela Medida Provisória nº 590, de 2012)”.

⁷ CF/88: Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...]



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

Ademais, conforme realça o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, nas considerações finais do Enfoque Econômico n.º 50, “O Fato do estado do Ceará ter apresentado a maior redução no contingente de pessoas na extrema pobreza do país entre 2006 e 2011 é algo importante, mas devemos ter em mente que temos ainda mais de 850 mil pessoas nessa condição”⁸.

Cita-se, a título exemplificativo, a intensificação do combate à pobreza extrema em nível federal. A União Federal, além de ter lançado o Plano *Brasil Sem Miséria*, ampliou as transferências de renda da *Ação Brasil Carinhoso* pois passou a incluir, entre seus beneficiários, famílias com crianças e adolescentes de 07 a 15 anos. Com efeito, estima o IPECE que o impacto das ações do Governo Federal no Ceará irão, praticamente, erradicar a extrema pobreza no Estado, importando, em termos percentuais, numa redução de mais de 98% dessa condição:

Com a ampliação das transferências de renda da *Ação Brasil Carinhoso*, que passa a incluir famílias com crianças e adolescentes de 7 a 15 anos, a extrema pobreza praticamente será erradicada no Ceará. De acordo com estimativas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, 1.476.282 cearenses passarão a receber o benefício do Governo Federal que garante renda familiar per capita superior a linha de extrema pobreza de R\$ 70. Tomando por base os dados do Censo Demográfico de 2010⁹, isto corresponde a uma redução de mais de 98% da extrema pobreza no Estado.⁹

Outrossim, é oportuno transcrever a observação da Comissão acerca da posição do Estado do Ceará no *ranking* da pobreza extrema: “Ressalte-se que, apesar da redução no número de extremamente pobres, o Estado do Ceará ainda mantém o **quarto maior índice de pobreza do país**, em termos proporcionais” (*grifou-se*).

III - **erradicar a pobreza** e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; (*Grifou-se*)

⁸ Disponível em <http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/enfoque-economico/EnfoqueEconomicoN50_03_10_2012.pdf>. Acesso em: 08.maio.2013.

⁹ Disponível em: <<http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/enfoque-economico/Enfoque-IPECE-55-Final%20v3.pdf>>. Acesso em: 08.maio.2013.

PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



Nesse contexto de busca da erradicação da pobreza, aliado a uma gestão gerencial do Estado sem perder de vista os princípios constitucionais da Administração Pública, mormente os da eficiência e da economicidade¹⁰, o FECOP representa um instrumento constitucional de fundamental importância ao atingimento desse objetivo. Então, tendo como norte os elementos acima evidenciados, entendeu-se necessário abordar os seguintes pontos relativos ao fundo em questão:

Em 2012, a **arrecadação**¹¹ do FECOP manteve seu ritmo de crescimento e totalizou **R\$ 339.787.991,32**, registrando aumento de 10,53% em relação ao ano anterior, sendo o ICMS sua maior fonte arrecadadora pois representou 93,11% dos ingressos destinados ao Fundo, equivalente à R\$ 316.391.937,91.

Por outro lado, o Estado do Ceará, daquele montante total e numa visão global e generalista, **realizou apenas R\$ 285.250.616,51**, o que corresponde a um percentual de **69,80%** do valor orçado. Destarte, constata-se que houve economia orçamentária, **todavia essa economia não importa necessariamente na eficiência da execução orçamentária dos recursos do FECOP, sobretudo se analisada a questão à luz do percentual realizado por funções de governo do Fundo**, consoante evidencia o quadro abaixo:

¹⁰ "O princípio da eficiência (art. 37 da CF) determina que a Administração Pública cumpra bem as suas tarefas,³²⁵ empregando, em tempo razoável, os meios apropriados e pertinentes.³²⁶ Já o princípio da economicidade (art. 70 da CF) determina a otimização da ação pública no sentido de fazer o mais com o menor custo possível, vedado todo e qualquer desperdício. Ou seja:³²⁷ o administrador público está obrigado a trabalhar com os menores custos, sem sacrifício da qualidade final, tendo como parâmetro a busca da menos onerosa atuação. Nessa linha, não parece, no controle à luz da economicidade, qualquer elemento intrusivo do espaço da discricionariedade administrativa, porque é certo que qualquer discricionariedade válida somente o será se guardar vinculação fiel aos imperativos da sensatez econômica, incompatível com qualquer desperdício (tão comum como condenável). Por sua vez, o princípio da eficácia (CF, art. 74) determina a obtenção de resultados harmônicos com os objetivos e metas fundamentais da gestão pública, nos termos da Constituição (especialmente os previstos no art. 3º)". FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 125.

¹¹ "Considerando-se que os recursos destinados ao Fundo são provenientes, em grande parte, do adicional de 2% do ICMS incidente sobre determinados produtos, conforme disciplinado pelo art.2º da Lei Complementar nº37/2003, o bom desempenho econômico desses setores acarreta uma maior captação de recursos a serem aplicados pelo FECOP, tal como vem ocorrendo nos últimos exercícios." (Relatório da Comissão)



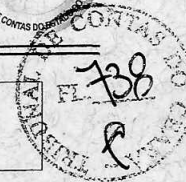
PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

FUNÇÃO	ORÇADO	REALIZADO	% REALIZADO
DIREITOS DA CIDADANIA	1.476.426,20	1.460.805,49	98,94%
ASSISTENCIA SOCIAL	44.449.144,10	41.377.399,05	93,09%
TRABALHO	32.735.282,61	29.405.508,06	89,83%
EDUCACAO	66.300.269,63	58.835.377,79	88,74%
DESPORTO E LAZER	5.167.488,00	4.390.122,60	84,96%
AGRICULTURA	161.678.992,72	121.791.163,54	75,33%
CULTURA	3.500.000,00	2.521.507,37	72,04%
HABITACAO	35.000.000,00	19.147.263,69	54,71%
COMUNICACOES	4.000.000,00	1.937.500,00	48,44%
ORGANIZACAO AGRARIA	2.069.077,00	988.400,00	47,77%
GESTAO AMBIENTAL	2.000.000,00	704.368,06	35,22%
SANEAMENTO	21.000.000,00	2.639.990,86	12,57%
URBANISMO	1.500.000,00	51.210,00	3,41%
ADMINISTRACAO	9.000.000,00	0,00	0,00%
SAUDE	8.500.000,00	0,00	0,00%
CIENCIA E TECNOLOGIA	2.292.549,75	0,00	0,00%
ENERGIA	8.000.000,00	0,00	0,00%
TOTAL	R\$ 408.669.230,01	R\$ 285.250.616,51	69,80%

Fonte: Base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados – S2GPR.

É notório que algumas funções governamentais sensíveis¹² ou não foram realizadas, ou tiveram baixíssima execução orçamentária. A **função saúde**, que teve orçado o valor de **R\$ 8.500,000,00**, **NADA REALIZOU**. Outra área prioritária sensível, a **função saneamento**, teve execução orçamentária **inexpressiva**, haja vista que, do valor orçado (R\$ 21.000.000,00), somente realizou **12,57%**. Em complemento a essas informações, vale mencionar o que realçou a Comissão sobre o tema:

12 Art. 1º É instituído no âmbito do Poder Executivo Estadual, o Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, com o objetivo de viabilizar para toda população do Ceará acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados exclusivamente em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, **saúde**, **saneamento básico**, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social, voltados para a melhoria da qualidade de vida, conforme disposto no art.82 do Ato das Disposições Transitórias ADCT da Constituição Federal. (Lei Complementar Estadual n.º 37, de 26 de novembro de 2003, a qual institui o Fundo Estadual de Combate à Pobreza, com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 89, de 26 de outubro de 2010). (Grifou-se)



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

As áreas de Saneamento e Saúde, definidas pelo legislador como áreas prioritárias para aplicação dos recursos do FECOP, sofreram uma queda nas despesas empenhadas. A função saúde, por exemplo, não apresentou execução de despesa com recursos do Fundo em 2012, ao passo que a função Saneamento, que havia apresentado um aumento significativo no exercício de 2011, sofreu uma queda de mais de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões) nas despesas executadas pelo Fundo.

Ao **realizar a execução orçamentária do FECOP**, o gestor público não deve perder de vista, ou legar a um plano secundário, as ações prioritárias elencadas na lei que rege a matéria, dentre elas saúde e saneamento básico. Há de se ressaltar que tal opção legislativa não foi escolhida a esmo, pois existem sim fundamentos consistentes e sólidos estudos a demonstrar que maciços investimentos em saúde e saneamento básico corroboram sobremaneira para a erradicação da pobreza, além de desenvolver o capital humano.

Nessa ordem de ideias, é oportuno mencionar a lição de Amartya Sen¹³ acerca de investimentos em educação básica e saúde e o impacto desse binômio na eliminação da pobreza:

Esta última relação pode ser particularmente importante para a eliminação da pobreza de renda. Não ocorre apenas que, digamos, melhor educação básica e serviços de saúde elevem diretamente a qualidade de vida; esses dois fatores também aumentam o potencial de a pessoa auferir renda e assim livrar-se da pobreza medida pela renda. Quanto mais inclusivo for o alcance da educação básica e dos serviços de saúde, maior será a probabilidade de que mesmo os potencialmente pobres tenham uma chance maior de superar a penúria.

[...]

De fato, muitas economias asiáticas – primeiro o Japão, depois a Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Cingapura, e mais tarde a China pós-reforma e a Tailândia, bem como outros países do Leste e Sudeste Asiático – lograram um êxito notável na difusão das oportunidades econômicas graças a uma base social que proporcionava sustentação adequada, como altos níveis de alfabetização e educação básica, bons serviços gerais de saúde, reformas agrárias concluídas etc.¹⁴

13 Prêmio Nobel em Ciências Econômicas (1998). Filósofo e Economista. Professor da Universidade de Harvard.

14 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 124-125.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

Nesse sentido, acredita-se que a execução orçamentária de um fundo voltado à erradicação da pobreza deve focar-se em suas ações prioritárias. Por conseguinte, no presente caso, a não execução de recursos destinados à função saúde expressa uma inversão da logicidade do sistema.

Com efeito, é imperioso que os órgãos e as entidades da Administração Pública, quando do manejo dos recursos do FECOP, envidem esforços no sentido de priorizar as áreas sensíveis do referido fundo (nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço de renda familiar), destinando especial atenção às funções saúde e saneamento.

Quanto à **destinação dos recursos do FECOP por Região**, inferiu-se dos dados coletados pela Comissão que à **Região Metropolitana de Fortaleza – RMF** foi destinado **32,85%** do valor total orçado para o Fundo, seguida da **Cariri/Centro-Sul (12,48%)**, **Sertão Central (10,14%)**, **Sobral/Ibiapaba (10,07%)**, **Leste/Jaguaribe (8,37%)**, Estado do Ceará (8,37%), **Litoral Oeste (7,75%)**, **Sertão de Inhanmus (7%)** e **Baturité (2,98%)**.

Por outro lado, no tocante à **localização regional da população extremamente pobre**, tem-se a seguinte concentração: **Cariri/Centro-Sul** é a região que mais concentra população extremamente pobre (**19,26%**) e, na sequência, **Litoral Oeste (17,62%)**, **Região Metropolitana de Fortaleza – RMF (17,36%)**, **Sobral/Ibiapaba (13,72%)**, **Sertão Central (12,22%)**, **Sertão de Inhanmus (8,56%)**, **Litoral Leste/Jaguaribe (7,29%)** e **Baturité (3,97%)**.

Comparando o números acima apresentados, emerge uma patente incongruência: à **região que concentra apenas o 3º quantitativo de pessoas na extrema pobreza (17,36%)** foi destinada a maior fatia do orçamento do FECOP



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

(32,85%), qual seja, Região Metropolitana de Fortaleza – RMF. Outra constatação alarmante é a de que a RMF aglutinou, em termos percentuais, muito mais do que o orçado para as duas primeiras regiões com a maior concentração de extremamente pobres: $32,85\% > 20,23\% = 12,48\%$ (Cariri/Centro-Sul) + 7,75% (Litoral Oeste). É o que se depreende da tabela abaixo:

Região	Nº de Pobres	% de Pobres	Orçado	% do Orçado
CARIRI/CENTRO SUL	289.460	19,26%	50.992.275,08	12,48%
LITORAL OESTE	264.879	17,62%	31.667.421,04	7,75%
RMF	260.929	17,36%	134.241.300,47	32,85%
SOBRAL/IBIAPABA	206.182	13,72%	41.162.582,31	10,07%
SERTÃO CENTRAL	183.657	12,22%	41.443.889,59	10,14%
SERTÃO DE INHANMUS	128.601	8,56%	28.586.554,43	7,00%
LITORAL LESTE/JAGUARIBE	109.625	7,29%	34.214.685,27	8,37%
BATURITÉ	59.591	3,97%	12.165.361,46	2,98%
ESTADO DO CEARÁ	-	-	34.195.160,36	8,37%
TOTAIS	1.502.924	100%	408.669.230,01	100%

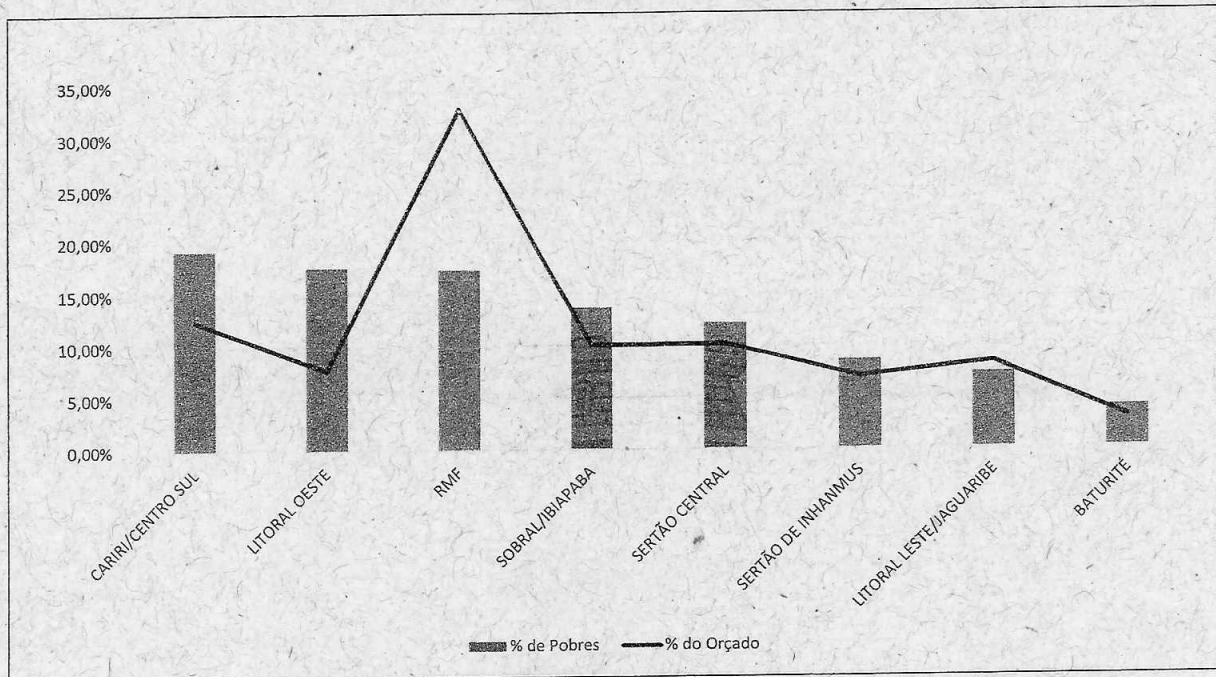
Fonte: Base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados – S2GPR.

Para uma melhor visualização, observe-se o gráfico a seguir, o qual de forma clara evidencia a **Proporção de pobres x a Proporção do orçamento por Região**:



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

Gráfico 01: Proporção de Pobres x Proporção do Orçamento por Região – 2012



Fonte: Elaborado a partir dos dados constantes no Relatório da Comissão – 2012. Adaptado.

A própria Comissão, ao analisar a Recomendação 62, relativa ao exercício anterior¹⁵, e não obstante a tenha considerado atendida, verificou que a RMF recebeu destinação diferenciada das demais regiões: “A exceção da região Metropolitana de Fortaleza pode-se verificar que as demais regiões tiveram um distribuição per capita razoavelmente equivalente”. Ademais, frisa-se que, conforme o gráfico acima, **em regra, não houve uma distribuição equânime dos recursos do FECOP em face da relação número de extremamente pobres por região,** apontando assim para o não atendimento da supracitada recomendação.

15 Recomendação 62: “Ao Governo que direcione, nos exercícios futuros, os recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza - FECOP às áreas mais pobres, sem condições de autodesenvolvimento.”



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

Destarte, diante da ocorrência em tela, faz-se mister que a Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG, quando da alocação dos recursos do FECOP, atente para uma proporcional repartição do orçamento do referido fundo por Região, de modo a considerar, como prioritário, o critério de concentração populacional daqueles extremamente pobres na distribuição desses recursos.

Por fim, em relação à **aplicação dos recursos do FECOP por Programa de Governo**, convém ressaltar as anotações da Comissão acerca da **alocação de recursos de FECOP por Programa de Governo em comparação com o ano anterior**: “pode-se afirmar que houve uma melhoria na aplicação dos recursos do Fundo em 2012, priorizando realmente programas mais voltados para o combate à pobreza”, citando-se como exemplo, pela sua relevância, o Programa 072 – Aprendizagem da Criança.

Em vista do exposto, entendo por bem recomendar:

Que a Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG, quando da alocação dos recursos do FECOP, atente para uma proporcional repartição do orçamento do referido fundo por Região, de modo a considerar, como prioritário, o critério de concentração populacional daqueles extremamente pobres na distribuição desses recursos;

Que os órgãos e as entidades da Administração Pública estadual, quando do manejo dos recursos do FECOP, envidem esforços no sentido de priorizar as áreas sensíveis do referido fundo (nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço de renda familiar), destinando especial atenção às funções saúde e saneamento.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

2.2 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

O planejamento das ações governamentais é ponto de partida para uma administração eficiente e eficaz, cuja qualidade se refletirá positiva ou negativamente no bem estar da população. Nesta senda, a Constituição Federal de 1988 tratou de evidenciar a integração e alinhamento dos seguintes instrumentos de planejamento do orçamento público: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), cabendo a cada um deles uma função predeterminada e interligada, no sentido de alcançar a satisfação das necessidades públicas.

De sorte que a Administração Pública, no exercício de suas competências e atribuições constitucionais, deverá utilizar-se da sua função de planejamento governamental como elemento técnico imprescindível para, através do sistema orçamentário (PPA, LDO E LOA), promover o desenvolvimento econômico e social do Estado mediante a alocação dos recursos necessários à consecução das ações programadas, no sentido de atender às demandas da sociedade, viabilizar a concretização dos direitos e garantias fundamentais e dignificar a cidadania, dando ampla publicidade às ações planejadas, de forma a possibilitar o controle institucional e social sobre as atividades desenvolvidas e sua compatibilidade com o interesse público programado.

Aliás, o planejamento das ações governamentais é também exigência basilar insculpida na Lei de Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal):



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a **ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (Negrito meu)

Neste viés, o PPA desempenha importante papel, pois expressa o planejamento estratégico de médio prazo, evidenciado os programas de trabalho do governo para um período de quatro anos especificados, de forma regionalizada, em diretrizes, objetivos e metas da administração para as despesas de capital e outras que delas decorrerem, além das relativas aos programas de natureza continuada.

Constitucionalmente, incumbe à LDO a missão de, anualmente, estabelecer um conjunto de princípios e normas de procedimento voltadas para a elaboração do orçamento e para a gestão financeira do Estado que compreendem cinco aspectos básicos: fixar metas e prioridades da administração, incluir as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientar a elaboração da lei orçamentária anual, dispor sobre as alterações na legislação tributária anual e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

As funções da LDO foram ampliadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal que lhe atribui a tarefa de dispor também sobre a observância de regras voltadas para garantir o equilíbrio e o ajuste das contas públicas mediante o estabelecimento de critérios e formas de limitação de empenhos, controle de custos e avaliação dos resultados, condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas, demonstrativos de metas e riscos fiscais, evolução do patrimônio líquido, estimativa e compensação da renúncia de receitas e margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado e avaliação da



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

situação financeira e atuarial do regime próprio de previdência social dos servidores públicos.

Por sua vez, a LOA constitui-se no plano operacional que viabiliza a execução anual dos programas, alocando recursos consignadas nos três orçamentos que a compõem: fiscal, de seguridade social e de investimentos em empresas controladas, visando alcançar, por meio das ações governamentais, a concretização das metas e objetivos planejados.

2.2.1 Plano Plurianual - PPA

Com vigência no quadriênio 2.012/2.015, o Plano Plurianual do Estado de Ceará¹⁶ foi elaborado pelo Governo Estadual que aderiu ao novo modelo introduzido pelo Governo Federal, adequando a metodologia à realidade do planejamento local, o qual trouxe significativas mudanças estruturais visando dar ao plano um caráter mais estratégico capaz de propiciar as condições adequadas para efetivar a implementação, o gerenciamento e a avaliação das políticas públicas formuladas.

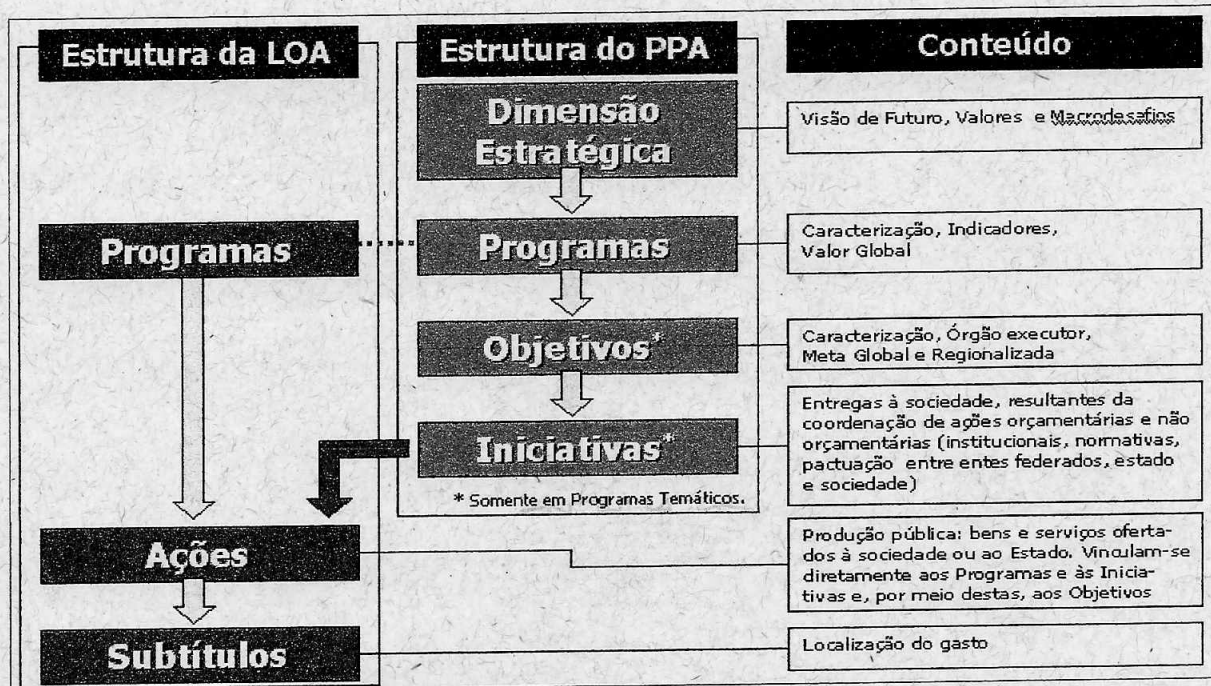
No modelo federal, os programas possuem indicadores e objetivos, de forma que cada objetivo é composto por Metas e Iniciativas que, no seu conjunto, expressam o que será feito, em que intensidade e quais os resultados pretendidos.

Por sua vez, são as Iniciativas do PPA que asseguram o vínculo com as ações orçamentárias, que passam a ser detalhadas apenas na Lei Orçamentária Anual – LOA, vinculadas diretamente aos Programas (Temáticos ou de Gestão), conforme figura abaixo:

¹⁶ Lei nº 15.109 de 02 de janeiro de 2012 e revisto pela Lei nº 15.266 de 28 de dezembro de 2012.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Percebe-se que, como bem destacado no Relatório Técnico, o biônimo “programa-ação”, que até então estruturava os planos plurianuais, deu lugar a programas temáticos, objetivos e iniciativas, tornando a ação uma categoria exclusiva dos orçamentos. De igual modo, os denominados Programas Finalísticos e de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais foram rebatizados para Programas Temáticos, Programa de Serviços ao Estado e Programa de Gestão e Manutenção. Assim, buscou-se evitar a sobreposição entre o Plano e o Orçamento, até então verificada entre os dois instrumentos, e priorizar a relação de complementaridade existente entre eles.¹⁷

Voltando para o PPA 2012/2015 do Estado do Ceará, além deste estar estruturado em Programas: temáticos, multisetoriais, de gestão e manutenção e de serviços ao Estado, observa-se, também, que, sob a influência da novel

¹⁷ Brasil. Ministério do Planejamento e Orçamento. SOF. Roteiro do processo orçamentário: acompanhamento orçamentário. Brasília, 2013.

34



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

modelagem, houve uma considerável redução no número de programas (46 a menos do que o previsto no PPA anterior), contemplando apenas 81, dos quais: 68 são Temáticos, 10 estão voltados para os serviços ao Estado e 03 afeitos à gestão e manutenção, todos distribuídos em três grandes Eixos de Governo, quais sejam: Sociedade Justa e Solidária, Economia para uma Vida Melhor e Governo Participativo, Ético e Competente.

Da análise detida dos instrumentos de planejamento orçamentário para o quadriênio 2012-2015 e seu efeito no primeiro período de sua eficácia, exercício de 2012, o que se pode inferir é que o Estado do Ceará, ao aderir ao novo modelo de planejamento proposto pela União, preocupou-se somente em copiar a estrutura relacionada ao PPA, esquecendo-se, no entanto, de implementá-la também em relação à LOA, já que esta última foi adaptada pela União com a inclusão de dois novos anexos que permitem vislumbrar o seu alinhamento com o PPA, de forma a permitir o controle gerencial durante a execução do orçamento, no sentido de controlar e avaliar os resultados alcançados, além de viabilizar a transparência pública.

O mesmo não ocorreu com a LOA/2012 do Estado do Ceará, uma vez que permaneceu praticamente inalterada em relação à LOA/2011, sem a inclusão aparente de qualquer novo indicativo de plausibilidade do elo entre o PPA e LOA que de fato permita avaliar os programas do PPA através das metas físicas alcançadas por cada ação estabelecida na LOA.

Com efeito, o que se pode inferir do PPA é que a substituição das ações pelas iniciativas comprometeu a avaliação do cumprimento das metas estabelecidas, trazendo grandes limitações para a análise do plano. É que, conquanto as iniciativas apresentem-se como um novo elo de ligação entre o PPA e a LOA, não o fazem de forma objetiva, uma vez que a partir de uma única iniciativa podem surgir mais de uma ação na própria LOA, que, por sua vez, não evidencia



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

748
P

com suficiente clareza as metas físicas, quantitativas e qualitativas, derivadas do PPA e vinculadas às ações constantes do orçamento anual.

2.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

As diretrizes do orçamento para o exercício de 2012 foram estipuladas na Lei Estadual nº 14.983, de 02 de agosto de 2011, que cumpriu as disposições constitucionais e legais que lhes são inerentes, exceto no que concerne ao Anexo de Metas e Prioridades da Administração Pública, no qual são discriminadas as metas físicas e financeiras das ações que deveriam ser prioridades na Lei Orçamentária Anual, impossibilitando, assim, a verificação da compatibilidade entre os instrumentos de planejamento.

Contudo, a omissão foi explicada pelos técnicos da SEPLAG em reunião com membros da Comissão, a qual assentiu com a justificativa de que ao se elaborar a LDO para 2012, o PPA para o período 2012-2015 ainda não havia sido finalizado, já que constitucionalmente este só foi entregue ao Legislativo no final do mês de setembro, o que afastou a exigência de metas e prioridades que derivariam do Plano Plurianual.

O art. 50, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal preconiza que “A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial”. Seguindo a premissa legal referida, o art. 17 e incisos da LDO/2012, Lei Estadual nº 14.983/2011, embora tenha versado sobre a temática, o fez, a teor do Relatório Técnico, “de maneira bastante limitada, não indicando os mecanismos de controle de custos e nem a metodologia de avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos públicos” e também que “Não se verificou ainda o efetivo funcionamento desse sistema no Estado que é de suma importância para se medir a economicidade e eficiência na utilização dos recursos públicos”.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

Daí porque a Comissão sugeriu duas recomendações sobre o tema. Uma à Secretaria do Planejamento e Gestão para que aprimore o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de forma a descrever as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, conforme prevê o art. 4º, I, e, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Outra à Secretaria da Fazenda, no sentido de que dê continuidade ao processo de implantação do sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, em atendimento às exigências contidas no art. 50, VI, § 3º da LRF.

Reputo pertinentes tais recomendações, tendo em vista a necessidade de fixação de normas relativas ao controle de custos que permitam a avaliação dos resultados dos programas e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, exigidas também em face da convergência das práticas contábeis vigentes no setor público com as Normas Internacionais de Contabilidade.

Também merece registro o fato do Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, constante do anexo de metas fiscais, apresentar-se sem qualquer valor relativo à previsão e compensação da renúncia de receitas. Sobre o mesmo tema, tramita nesta Corte de Contas o Processo nº 06294/2010-2, o qual analisa o atendimento das exigências da LRF na elaboração dos projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2011.

2.2.3 Lei orçamentária Anual - LOA

O Orçamento Geral Anual do Estado do Ceará foi aprovado por meio da Lei n.º 15.110, de 02 de janeiro de 2012, que estimou a receita e fixou a despesa



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

em R\$ R\$ 18,315 bilhões, abrangendo todos os Poderes e as entidades da Administração direta e indireta (autarquias, fundações e empresas estatais), conformando-se, assim, ao princípio orçamentário da unidade (art. 165, § 5º, inciso I, da Constituição Federal), com um acréscimo da ordem de 9,1% em relação ao orçamento anual de 2011.

Concretamente, a LOA compõe-se dos orçamentos: Fiscal (R\$13.896 bilhões), de Seguridade Social (R\$ 4,080 bilhões) e Orçamento de Investimento das Empresas Estatais Controladas (R\$ 338,443 milhões) e não dependentes do Tesouro.

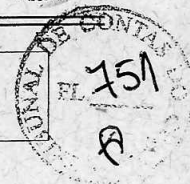
O Orçamento de Investimento alberga as Empresas Públicas e as Sociedades de Economia mista consideradas não dependentes, ou seja, aquelas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital com direito a voto e que não tenham dele recebido recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal, ou de custeio em geral, ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

Todavia, verificou-se a fixação de despesas correntes (pessoal e encargos sociais e outras despesas correntes) no Orçamento de Investimentos das Estatais não dependentes, o que somente é admissível quando se tratar das despesas de manutenção relacionadas às empresas estatais dependentes, que devem ser incluídas no Orçamento Fiscal, fato que será analisado com maior propriedade no capítulo 7, que trata das Demonstrações Contábeis.

Outro ponto que merece destaque é o fato de que a Lei Orçamentária Anual de 2012 foi detalhada apenas até o Grupo de Natureza da Despesa, não alcançando a necessária modalidade de aplicação, desconformando-se, deste modo, com o Princípio Orçamentário da Especificação e com as disposições insculpidas na Portaria Interministerial – STN/MPOG nº 163/2001. Tal



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



situação levou a Comissão a sugerir recomendação à Secretaria do Planejamento e Gestão para que, ao elaborar o Projeto de Lei Orçamentária, o faça com o detalhamento da despesa até a modalidade de aplicação.

Prosseguindo a análise, percebo que, conforme comentado no tópico afeito ao Plano Plurianual, a LOA carece de anexos similares aos do orçamento da União que permitam vislumbrar o seu alinhamento com o PPA, de forma a permitir o controle e a avaliação dos resultados alcançados durante a execução orçamentária, bem como o nível de cumprimento das metas estabelecidas no PPA.

Em decorrência é de se recomendar à Secretaria de Planejamento que integre ao Orçamento Anual do Estado anexos similares aos do Orçamento da União e que implemente uma ferramenta de TI adequada ao acompanhamento do cumprimento das metas físicas de todos os programas previstos no PPA.

Vale salientar a constatação da Comissão de que não existem na LOA mecanismos capazes de permitir a verificação da correta distribuição dos valores por Eixo e Área de Atuação, nos termos do PPA, o que impossibilita uma comparação entre o que foi disposto nos dois instrumentos de planejamento orçamentário.

De forma idêntica à LDO, também na LOA vislumbrou-se que o Demonstrativo de Renúncia de Receita apresenta-se desprovido de qualquer valor capaz de demonstrar a necessária compensação em face do incentivos fiscais concedidos.

Por conseguinte, entendo que deva ser mantida, com adaptação, a recomendação 01, advinda do Parecer Prévio sobre as Contas do Chefe do Poder



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

Executivo estadual relativas ao exercício de 2011, isto porque foi parcialmente atendida apenas no que diz respeito ao demonstrativo que trata das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Destarte, recomendo à Secretaria de Planejamento e Gestão que aprimore os Instrumentos de Planejamento (LDO e LOA), de forma a atender satisfatoriamente às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, fazendo constar no Demonstrativo de Renúncia de Receitas os valores relativos à estimativa de compensação em face dos incentivos fiscais concedidos.

Destaca-se também do Relatório Técnico a existência de falhas no planejamento orçamentário do Estado decorrentes da fixação de dotações inexecutáveis (simbólicas) para determinadas ações, criando, assim, as denominadas "janelas orçamentárias", no intuito de promover suplementações posteriores dentro dos limites estabelecidos pela lei, originando-se daí a sugestão de recomendação à Secretaria do Planejamento e Gestão para que estime as ações constantes do PPA e da LOA com valores compatíveis com a realidade, de forma a atender ao § 1º, I, art. 203 da Constituição Estadual.

Em que pese não ter sido objeto de análise no corpo do Relatório Técnico, devo destacar a falha de planejamento, tanto na estimativa da receita quanto na fixação da despesa orçamentária para o exercício sob apreciação. Isto porque, contrariando as disposições contidas na Portaria Interministerial nº 163/2001, o planejamento orçamentário cometeu um equívoco ao omitir estimativa para as receitas relacionadas ao FUNDEB, tanto no que diz respeito à fonte de receita das transferências do Fundo em relevo para o Estado, identificada pela codificação 1724.01.00 – Transferência de Recursos do Fundeb - como das transferências do Estado para o FUNDEB, calculadas em 20% das receitas resultantes de imposto diretamente arrecadadas pelo fisco estadual e das



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

transferências constitucionais recebidas da União, classificadas como receita redutora das receitas correntes.

O Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, PARTE III – PROCEDIMENTOS CONTÁBEIS ESPECÍFICOS, Aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios Válido para o exercício de 2012, orienta:

Os valores do Fundeb recebidos pelos entes beneficiados devem ser registrados como “Variação Patrimonial Aumentativa – Transferências” e na conta de receita orçamentária realizada no código de receita “**1724.01.00 – Transferência de Recursos do Fundeb**” no momento do recebimento do recurso. Quando constar do montante creditado na conta do Fundeb parcela de complementação de seu valor pela União, o código de receita passa a ser “1724.02.00 – Transferência de Recursos da Complementação da União ao Fundeb”.

Ressalte-se, ainda, que a falha depõe contra a necessidade da uniformização dos procedimentos de execução orçamentária no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a fim de atender ao disposto no art. 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece a consolidação das contas públicas especialmente para o levantamento e análise de informações em nível nacional.

Contudo, informo que, apesar do planejamento para o exercício de 2012 ter sido elaborado com esse equívoco, o mesmo não aconteceu com a execução orçamentária, tendo em vista que nela foram observados os procedimentos contábeis apropriados. Ademais, também foi possível verificar que a omissão em tela não foi verificada na Lei Orçamentária Anual de 2013 que está devidamente elaborada, não repetindo, quanto a este quesito, a falha de planejamento constatada no LOA/2012.

No que tange aos créditos adicionais, o art. 6º da LOA autorizou o Chefe do Poder Executivo estadual a abrir créditos suplementares, até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do total da despesa fixada, da fonte de recurso do Tesouro de que trata o art. 10, § 10, inciso I da Lei Estadual nº



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

14.983, de 2 de agosto de 2011, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012, com a finalidade de atender insuficiências nas dotações orçamentárias consignadas aos grupos de despesas de cada categoria de programação.

Por fim, no que se referem às ressalvas propostas pelo Ministério Público Especial de Contas que guardam relação com o tema Planejamento Governamental, reputo, com a devida vênia, que a recomendação 4 não merece prosperar, isto porque depreende-se dos anexos da Lei nº 15.109/2012, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2012-2015, notadamente do Anexo III, que o planejamento do Estado do Ceará para o período em referência conforma-se aos preceitos constitucionais atinentes à exigência de regionalização do PPA.

2.3 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

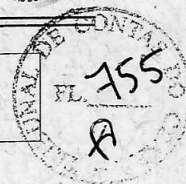
O presente capítulo visa analisar a execução orçamentária das receitas e despesas do Estado do Ceará no exercício de 2012.

Impende registrar que, diferentemente dos exercícios anteriores, nos quais a análise era apresentada apenas de forma segregada – por tipo de Administração (Direta e Indireta) –, neste exercício, tendo em vista as possibilidades proporcionadas pelo novo sistema de contabilidade do Estado do Ceará – Sistema de Gestão Governamental por Resultados (S2GPR) –, a análise das despesas também passou a ser realizada de forma **consolidada**.

Vale destacar ainda, com relação às despesas, que a análise, neste capítulo, está sendo realizada com base nas categorias econômicas e origens, funções de governo, fontes e modalidade de aplicação, sendo o detalhamento das



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



despesas por programas – assim como a análise do alcance das metas previstas no PPA para 2012 – realizado no Capítulo 6.

Com relação às receitas, importa destacar que mais uma vez a Comissão apontou, como limitação aos trabalhos realizados, o fato de o módulo do sistema de Contabilidade da receita não ser disponibilizado a esta Corte de Contas, o que prejudica o exame pormenorizado dos ingressos de recursos aos cofres públicos estaduais.

Com essas breves considerações, passa-se, agora, à análise da execução orçamentária da Receita e da Despesa.

Pois bem. Com base na Lei nº 15.110/2012 (LOA-2012), a receita estimada e a despesa fixada foram valoradas no montante de R\$ 18,315 bilhões. No transcorrer do exercício, com as atualizações, os valores iniciais atingiram as cifras de R\$ 18,996¹⁸ bilhões para a Receita e de R\$ 20,890 bilhões para a Despesa.

Na sua execução, a receita e a despesa atingiram os montantes, respectivamente, de R\$ 18,530 bilhões¹⁹ e R\$ 16,638 bilhões, os quais correspondem, em termos percentuais, a uma execução de 97,55% para a receita e de 79,65% para a despesa.

Observa-se, pelos percentuais apresentados, que, de uma forma geral, tanto a Receita quanto a Despesa alcançaram um nível **satisfatório** de execução, podendo ser destacados os seguintes pontos:

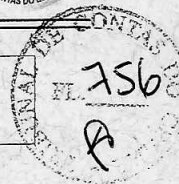
1. Com relação à **Receita Orçamentária**, tomando como base suas categorias econômicas, ganha destaque a categoria "**Recêitas Correntes**". Com

¹⁸ Incluídas as receitas das Empresas Estatais Dependentes.

¹⁹ Considerando as receitas intraorçamentárias e as deduções do FUNDEB.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



uma arrecadação no montante de R\$ 17,431 bilhões, o que representa em torno de 94,07% de todos os ingressos estaduais, esta categoria apresentou um superavit em sua arrecadação na ordem de 9,03%. Destacam-se, em sua composição, por serem as mais significativas, as origens "receita tributária" e as "transferências correntes", cujos montantes representam 48,07% e 35,05%, respectivamente, da receita estadual.

A **Receita Tributária**, com uma arrecadação de R\$ 8,907 bilhões, superou em R\$ 464,598 milhões aquela realizada em 2011, o que representa uma variação real e positiva de 5,50%, incremento esse que se deu, segundo destaca a Secretaria da Fazenda – SEFAZ, em virtude da melhor capacitação dos recursos humanos, da melhoria da infraestrutura, da intensificação no uso da tecnologia da informação e do melhoramento dos processos e procedimentos no campo fiscal tributário, além de diversas outras ações desenvolvidas, a exemplo da implantação do Sistema de Controle das Operações de Comércio Exterior – SISCOEX, e da Rede Nacional para a simplificação do registro e da legalização de empresas e negócios – REDESIM.

O melhor desempenho, entre as espécies que compõem a receita tributária, ficou por conta do ICMS, com uma arrecadação em torno de R\$ 7,527 bilhões, sendo responsável, sozinho, por 40,62% do total arrecadado pelo Estado.

No que se refere às **Transferências Correntes**, no valor de R\$ 6,494 bilhões, estas excederam em R\$ 1,785 bilhões as de 2011. Coloca-se em relevo, em sua composição, a participação da Cota-parte do Fundo de Participação dos Estados – FPE²⁰, com uma arrecadação na ordem de R\$ 4,545 bilhões.

²⁰ Cujá arrecadação, junto com a do ICMS, representa uma das principais fontes de receita para o Estado, tendo como objetivo principal equalizar a capacidade fiscal das unidades federativas, daí a sua importância para as finanças estaduais.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

Quanto às demais origens que compõem a categoria "Receitas Correntes", vale destacar, com relação às **Receitas de Serviços**, que a Comissão chamou a atenção para o fato de estar sendo incluída na rubrica "Outros Serviços" a conta 16009999 – Outros Serviços, no valor de R\$ 22,123 milhões, o que representa 72,86% dos recursos de todo o grupo, recursos estes classificados em uma conta genérica, impossibilitando o real conhecimento da fonte deste expressivo montante arrecadado.

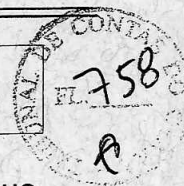
Nesse particular, vale salientar que, embora seja permitido que contas semelhantes e de pequena monta possam ser agrupadas, esta agregação somente pode se dar desde que indicada a sua natureza, não podendo o valor ultrapassar a um décimo do montante do respectivo grupo de contas, consoante disciplinado na Resolução CFC nº 1133/08²¹, que aprovou a NBC T 16.6 – Demonstrações Contábeis, aplicada à Contabilidade do Setor Público.

Dessa forma, entende-se necessário recomendar à Secretaria da Fazenda que observe o disposto na Resolução CFC 1133/2008, no sentido de que as contas semelhantes podem ser agrupadas e os pequenos saldos podem ser agregados, desde que indicada a sua natureza e não ultrapassem 10% (dez por cento) do valor do respectivo grupo de contas, sendo vedadas a compensação de saldos e a utilização de designações genéricas.

Outro ponto que merece destaque está relacionado às Transferências Correntes, cuja arrecadação, em 2012, atingiu a cifra de R\$ 6,5 bilhões, inferior em 2,41% se comparada a 2011, demonstrando, segundo destaca a Comissão, uma diminuição da dependência do Estado frente a esta origem de recursos.

21 8. Nas demonstrações contábeis, as contas semelhantes podem ser agrupadas; os pequenos saldos podem ser agregados, desde que indicada a sua natureza e não ultrapassem 10% (dez por cento) do valor do respectivo grupo de contas, sendo vedadas a compensação de saldos e a utilização de designações genéricas.

PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



Ainda, com relação às Receitas Correntes, um último ponto que merece atenção, refere-se à origem "Outras Receitas Correntes", no que tange à arrecadação das receitas oriundas da Dívida Ativa.

Segundo destacou a Comissão, a arrecadação desta receita, em 2012, foi menor em 20,26%, se comparada à de 2011, o que foi provocado, principalmente, pela redução da Dívida Ativa Tributária, que engloba os créditos a favor da Fazenda Pública oriundos de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas.

Com relação à Dívida Ativa Não Tributária²², foi destacado pela Comissão, além da inexistência de arrecadação desta receita em 2008, 2009 e 2010, o fato de a sua arrecadação, em 2011 e 2012, ter sido inexpressiva diante do total da Dívida Ativa como um todo, o que é digno de atenção, tendo em vista estes ingressos serem uma fonte potencial de fluxo de caixa para o Estado.

Analisando agora as "Receitas de Capital", esta categoria – diferentemente das Receitas Correntes, cuja arrecadação foi superavitária – apresentou um baixo desempenho. Sua arrecadação alcançou apenas 36,53% do previsto, o que foi provocado, principalmente, pela diminuta realização das operações de crédito (apenas 45,48%) e das transferências de capital (somente 24,67%).

Sobre as Operações de Crédito, analisando detidamente os dados apresentados no Balanço Geral do Estado²³ – não obstante a arrecadação de algumas operações ter sido superavitária (como a Operação de Crédito Externa

22 A qual compreende os créditos em favor da Fazenda Pública provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de sub-rogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.

23 Especificamente o Anexo 10 – Administração Direta.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

destinada aos programas de saúde, cuja arrecadação foi superior ao previsto em R\$ 21,162 milhões), além do fato de outras operações que, mesmo não tendo sido previstas inicialmente na LOA, durante o exercício foram implementadas (a exemplo do "PROINVESTE BB", no valor de R\$ 135,723 milhões, e do "SWAP", no valor de R\$ 70,136 milhões, dentre outras) –, observa-se que diversas operações ou não foram realizadas ou tiveram uma execução apenas parcial, contribuindo para a insuficiência na arrecadação acima apontada.

Tomando como referência as Operações de Crédito ligadas a programas relacionados a áreas prioritárias, destacam-se pela baixa realização as seguintes:

Operações de Crédito Internas			
Especificação	Orçado	Arrecadado	% Realização
Para programas de Educação	30.000.000,00	5.542.713,40	18,48%
Para programas de Saneamento	10.000.000,00	74.809,89	0,75%
Para programas de Meio Ambiente	11.334.962,10	0,00	0%
Para programas de Moradia Popular	154.013.299,99	391.356,32	0,25%
Subtotal (1)	205.348.262,09	6.008.879,61	2,93%
Operações de Crédito Externas			
Especificação	Orçado	Arrecadado	% Realização
Para programas de Saneamento	27.727.670,78	2.474.513,99	8,92%
Para programas de Meio Ambiente	53.404.600,00	0,00	0%
Subtotal (2)	81.132.270,78	2.474.513,99	3,05%
Total (1) + (2)	286.480.532,87	8.483.393,60	2,96%

Fonte: Balanço Geral do Estado (Anexo 10 – Administração Direta).

Ainda com relação à receita orçamentária, embora tenha sido observado no tópico 3.2.3 do Relatório, que trata da análise das Despesas por suas fontes, a Comissão salientou que o exame da receita, por fontes de recurso, restou prejudicado em virtude da falta de demonstrativos específicos.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

Ressalte-se que esta ocorrência já foi observada nas Contas de Governo de 2011, em que foi emitida recomendação à SEFAZ no sentido de que evidenciasse as receitas orçamentárias segregadas pelas fontes de recursos e disponibilizasse a esta Corte de Contas tais informações por meio da base de dados, a qual, tendo em vista não ter sido dirimida, novamente está sendo sugerida pela Comissão. Destarte, acata-se o posicionamento do órgão instrutivo.

2. Com relação à **Despesa Orçamentária**, conforme demonstrado no início deste capítulo, de maneira geral, o nível de execução foi satisfatório – em torno de 79,65% das dotações atualizadas para 2012 – resultando em uma economia orçamentária no importe de R\$ 4,252 bilhões.

Entretanto, se comparada ao exercício anterior, a despesa realizada em 2012 apresentou um decréscimo, em termos reais, de R\$ 1,322 bilhões (-7,37%), redução esta provocada, segundo destacou a Comissão, principalmente pela diminuição dos investimentos em R\$ 831 milhões (-28,64%), o que é digno de atenção, tendo em vista que esse grupo, juntamente com as inversões financeiras, são responsáveis pela atividade de expansão do Estado, contribuindo diretamente para o seu desenvolvimento econômico.

Outro fato que merece destaque diz respeito ao *quantum* referente à dotação inicial da despesa. Sobre esse aspecto, a Comissão apontou divergência entre o montante fixado na LOA (de R\$ 18,315 bilhões), em relação àqueles apresentados no Sistema Integrado de Contabilidade - SIC, bem como no Balanço Orçamentário (de R\$ 18,727 bilhões), resultando em uma diferença no importe de R\$ 411,815 milhões.

É importante lembrar que o valor destacado na Lei de Meios deve ser preservado, uma vez que reflete a posição inicial do orçamento, servindo de

PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

CON
769
A

parâmetro para o controle da abertura de créditos adicionais ao longo do exercício, em especial, quanto aos créditos suplementares, cujo limite para abertura, em 2012, consoante o art. 6º da LOA/2012, foi de 25%.

A propósito, sobre a abertura de créditos suplementares, ressaltou a Comissão, com base nos dados apresentados na síntese do Balanço Geral, que, do total da despesa orçada, 98,69% (em torno de R\$ 20,616 bilhões) são originados de Créditos Ordinários e Suplementares, sendo que, desse montante, não foi destacada a parcela referente aos créditos suplementares abertos no período, sendo salientado ademais que "esta Corte de Contas não dispõe de informações para analisar a necessidade do Estado do Ceará para a abertura dos créditos adicionais, bem como que demonstrem a existência de recursos financeiros disponíveis, ou mesmo sua origem, para a execução de suas despesas".

Quanto a esse ponto a Comissão sugeriu a seguinte recomendação, a qual corroboramos:

À Secretaria do Planejamento e Gestão que desenvolva ferramenta de TI que possibilite a identificação e o controle da abertura de créditos adicionais autorizados, bem como a obediência aos limites estabelecidos pela Lei Orçamentária Anual, mais precisamente na Seção que trata da "Autorização para a Abertura de Créditos Suplementares".

Continuando na análise da Execução das Despesas, merece relevo a categoria econômica "**Despesas Correntes**", que, respondendo por 82,59% do total dos gastos do governo, atingiram uma execução de 88,25% da dotação atualizada para o período. Já quanto às Despesas de Capital, estas participaram com apenas 17,41% do total despendido, e alcançaram uma execução orçamentária de 54,79%.

Considerando a despesa por seus grupos, destacam-se, por serem os mais expressivos, os seguintes: "Pessoal e Encargos Sociais" e "Outras

PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

762
P

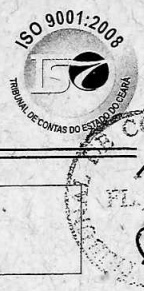
Despesas Correntes" (relacionados às Despesas Correntes), e o grupo "Investimentos" (referente às Despesas de Capital), cujos montantes executados foram, respectivamente, de R\$ 7,493 bilhões, 6,001 bilhões e 2,030 bilhões.

O dispêndio com "**Pessoal e Encargos Sociais**", conforme dados apresentados no Relatório da Comissão, foi responsável, sozinho, por 45,04% de toda a Despesa fixada em 2012, destacando-se que, desse total, 85,26% estão relacionados ao Poder Executivo.

Vale ressaltar que o Poder Executivo realizou, segundo apontou a Comissão, 305 nomeações de novos servidores, os quais passaram a integrar os seguintes órgãos/entidades: SESA (93), ADAGRI (68), PC (38), DETRAN (32), PM (29), DPGE (13), SEJUS (9), PGE (8), SEMACE (5), SEPLAG (4), SEFAZ (2), UVA (2), SEDUC (1) e PEFOCE (1), o que representou um custo adicional de R\$ 18.429.760,18.

Em segundo lugar, representando 36,07% de toda a Despesa do Estado, coloca-se em relevo o grupo referente às "**Outras Despesas Correntes**", em cuja composição se destacam, por serem os mais expressivos, os elementos "Distribuição Constitucional e Legal de Receitas" (34,52%) e "Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica" (22,67%).

Quanto ao elemento "Distribuição Constitucional e Legal de Receitas", impende registrar que a Comissão apontou o atendimento da recomendação desta Corte de Contas no sentido da utilização deste item de despesa para a contabilização dos valores repassados aos municípios.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

No que se refere às transferências constitucionais aos municípios (ICMS, IPVA, IPIexport. e CIDE), a Comissão constatou uma diferença, a maior, no valor de R\$ 9,959 milhões, entre os valores empenhados no SIC e aqueles evidenciados pela Secretaria da Fazenda, sendo ressaltado, ademais, que não são divulgados no site da SEFAZ os valores transferidos aos municípios referentes à CIDE, ocorrência esta que originou a seguinte recomendação, a qual nos filiamos:

À Secretaria da Fazenda - SEFAZ que ajuste em sua página eletrônica os valores correspondentes às transferências constitucionais repassadas aos municípios, em consonância com o sistema contábil, de forma a evidenciar os importes efetivamente repassados.

Quanto a este ponto, conforme observado pela Comissão, vale ressaltar o atendimento à recomendação quanto à contabilização da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), pelos valores brutos, no elemento de despesa 81 - "Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas", a qual era anteriormente registrada no SIC apenas pelo valor líquido.

Ainda, com relação ao grupo "Outras Despesas Correntes", coloca-se em destaque o elemento de despesa referente à contratação de mão de obra terceirizada, cujo montante empenhado, em 2012, alcançou a cifra de R\$ 187,349 milhões, o que representa 8,29% de toda a Despesa com Pessoal do Estado.

Vale ressaltar que, dentre as entidades que empenharam no referido elemento, destacam-se: a Secretaria da Educação (R\$ 39,5 milhões), o Hospital de Messejana (R\$ 34 milhões), o Hospital infantil Albert Sabin (R\$ 26 milhões) e o Hospital Geral de Fortaleza (R\$ 20 milhões), os quais juntos respondem por 64% dos gastos do item em relevo.

Nesta senda, a Comissão ressaltou a recomendação deste Tribunal de Contas, presente desde o Relatório de 2009, a qual versa acerca da adoção de medidas para reverter o quadro de elevado índice de contratação de mão de obra terceirizada em substituição a servidores e empregados públicos.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

Com relação aos "Investimentos", o montante executado nesse grupo, em 2012, alcançou a cifra de R\$ 2,070 bilhões, o que representa apenas 47,33% da dotação atualizada para o exercício (R\$ 4,374 bilhões) e, conforme antes destacado, em termos reais, a execução desse grupo foi inferior em 28,64% se comparada à de 2011.

A propósito, impende destacar, conforme será demonstrado na análise do Capítulo 8, que não foi obedecido o disposto no art. 205, §2º, da Constituição Estadual, o qual determina que o Estado despenderá, no mínimo, 20% de toda a arrecadação tributária nesse grupo.

Acerca dos investimentos impende destacar os resultados demonstrados pela Comissão, quando da análise do atendimento das recomendações emitidas por esta Corte de Contas em 2011 (Capítulo 10), consoante o quadro a seguir:

Investimentos previstos e realizados nas funções que implementam direitos sociais

Função	Exercício 2011 (*)			Exercício 2012			2011/2012
	Fixado (a)	Realizado (b)	(c = b/a)	Fixado (d)	Realizado (e)	(f = e/d)	(e-b)/b
Educação	458.692.606,08	282.117.973,68	61,50%	345.018.374,89	269.344.588,72	78,07%	-4,53%
Trabalho	3.628.085,04	1.849.447,08	50,98%	3.017.933,53	2.310.481,40	76,56%	24,93%
Saúde	411.140.215,80	253.134.207,00	61,57%	340.180.984,73	212.144.081,00	62,36%	-16,19%
Segurança Pública	83.024.101,44	48.902.391,36	58,90%	94.382.322,43	54.385.732,91	57,62%	11,21%
Desporto e Lazer	302.428.428,84	281.436.531,48	93,06%	238.165.327,15	125.439.144,47	52,67%	-55,43%
Assistência Social	66.699.725,40	36.233.713,80	54,32%	50.149.107,34	20.213.994,74	40,31%	-44,21%
Habitação	151.961.370,84	57.384.510,48	37,76%	201.681.774,13	31.515.057,51	15,63%	-45,08%
Previdência Social	302.400,00	0,00	0,00%	0,00	0,00	-	-
Total	1.477.876.933,44	961.058.774,88	65,03%	1.272.595.824,20	715.353.080,75	56,21%	-25,57%

Fonte: Relatório da Comissão. Adaptado.

*Valores Atualizados pelo IGP-DI.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

Com base nos dados, fica evidente que, em termos globais, o desempenho orçamentário dos gastos com investimentos voltados aos **direitos sociais** encontra-se abaixo do que se pode considerar satisfatório, ressaltando-se que, individualmente, apenas as funções "Educação" e "Trabalho" alcançaram níveis de execução satisfatórios (respectivamente, de 78,07% e 76,56%).

Com relação ao exercício anterior, os dispêndios com investimentos relacionados a esses direitos, tiveram uma redução de 25,57%, o que foi provocado, principalmente, pela retração dos investimentos nas funções Desporto e Lazer (R\$ - 156 milhões), Saúde (R\$ - 41 milhões) e Habitação (R\$ - 26 milhões).

Ademais, cumpre observar que houve, em termos de números absolutos, considerada a atualização pelo IGP-DI, decréscimo no montante efetivamente investido no exercício 2012 em relação ao anterior em praticamente todas as funções acima destacadas, à exceção das funções "Segurança Pública" e "Trabalho".

Em outra vertente, considerando a despesa orçamentária por suas funções de governo, não obstante a maioria ter apresentado um elevado percentual de execução orçamentária – como as funções: Encargos Especiais (97,29%), Legislativa (96,50%), Segurança Pública (94,50%), Previdência Social (92,77%), Essencial à Justiça (92,25%), Administração (90,84%), Judiciária (87,64%), Direitos da Cidadania (86,02%), Saúde (85,43%), Comunicações (82,26%), Assistência Social (78,23%) e Indústria (77,25) –, outras se destacam pela baixa execução, como as funções: agricultura (57,43%), comércio e serviços (51,09%), saneamento (25,93%), ciência e tecnologia, (25,93%), habitação (19,88%) e energia (15,06%).

Um último ponto que merece destaque, refere-se à análise da despesa orçamentária por suas fontes de recursos.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



Com base nos dados apresentados pela Comissão, constata-se que 80,73% do total das despesas empenhadas em 2012 guardam relação com as seguintes fontes de recursos: 00 – Recursos Ordinários (42,69%), 01 – Cota Parte do Fundo de Partic. dos Estados (27,87%), 50 – Recursos Provenientes do FUNDEB (5,77%) e 04 – Recursos Provenientes da Contribuição Patronal (4,39%).

No que se refere à execução orçamentária, ganham destaque as despesas relacionadas à fonte "Recursos Ordinários" – que são os recursos livres para execução, constituídos basicamente dos impostos, após as vinculações constitucionais –, que tiveram uma execução em torno de 92,83%.

2.4 GASTOS REALIZADOS MEDIANTE LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES

O **Capítulo 4** do Relatório da Comissão analisou, de forma consolidada, o **comportamento da gestão estadual em relação às licitações e às contratações diretas no ano de 2012**, com base em informações extraídas do Sistema de Gestão Governamental por Resultados – S2GPR.

A Comissão registrou, inicialmente, a mudança do Sistema Integrado de Contabilidade – SIC para o Sistema de Gestão Governamental por Resultados – S2GPR. Então, tendo em vista as modificações implantadas, adotou **nova metodologia de análise dos gastos** efetuados pela Administração Pública Estadual com licitações e contratações diretas.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

Ademais, salientou que, em face da migração do SIC para o S2PGR, a nomenclatura “tipo”²⁴, usual nos relatórios técnicos das Contas de Governo anteriores, não é mais utilizada. Outrossim, ressaltou também que houve modificações de relevo nos itens de despesas em face do S2GPR. Por conseguinte, esclareceu que o exame empreendido partiu do desdobramento dos elementos de despesa e das modalidades de licitação e contratações diretas, incluindo também as despesas não licitáveis.

Em síntese, foram abordados os seguintes tópicos: **1)** total das despesas executadas no exercício; **2)** segregação da despesa por “modalidade de licitação” e “Poder”; **3)** principais despesas licitadas por modalidade de licitação e contratação direta; **4)** despesas com obras e instalações por modalidade de licitação e contratação direta; **5)** os 10 maiores credores em 2012; **6)** obras de maior relevância contratadas por concorrência pública; **7)** contratação direta (dispensa e inexigibilidade de licitação) por elemento da despesa; e **8)** licitação sustentável.

Uma vez apresentada uma visão geral do Capítulo 4 do Relatório da Comissão, e tomando como base as informações do mencionado relatório, passa-se ao exame dos pontos considerados principais por este Relator.

Em relação ao **item 1**, total das despesas executadas no exercício, apurou-se que, de todas as despesas empenhadas pelo Estado do Ceará em 2012 (**R\$ 16.638.191,564,83**), os gastos com compras, obras e serviços passíveis de licitação, bem como contratações diretas, somariam R\$ 4.557.351.384,29 e, depois de deduzidos os registros indevidos²⁵, totalizou **R\$ 4.191.749.742,46**, o que equivale

24 A nomenclatura “tipo” indicava quais os itens de despesas passíveis ou não de processo licitatório.

25 A Comissão contabilizou **R\$ 365.601.641,83** (R\$ 1.400.831,87 + R\$ 364.200.809,96) em registros indevidos pois “ao analisar os valores contabilizados, verificou-se que foram incluídos em sua composição itens de despesas que por sua natureza não poderiam ser classificados como gastos passíveis de licitação, vez que correspondem a operações não licitáveis, à semelhança das despesas com pessoal ou dos encargos da dívida, totalizando tais registros indevidos R\$ 364.200.809,96. Também foram evidenciados registros indevidos nas rubricas Concurso, Leilão, bem como lançamentos indevidos à conta da modalidade Pregão (grupo de despesa PESSOAL E ENCARGOS), que totalizaram R\$ 1.400.831,87.”



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

a **25,19%** dos gastos estaduais empenhados, sendo que, deste percentual, **4,39%** correspondem a dispensas e inexigibilidades de licitação (R\$ 730.663.240,92) e **20,80%** a licitações em suas diversas modalidades (R\$ 3.461.086.501,54).

Em comparação com o ano anterior, a Comissão verificou que houve decréscimo das despesas licitadas em 2,13% e, em contrapartida, **ocorreu acréscimo de 5,70% no tocante às despesas com dispensas e inexigibilidades.**

Acerca das licitações promovidas, consoante observou a Comissão, **as compras processadas no Sistema de Registro de Preços – SRP²⁶ não possuem registro específico no S2GPR, nada obstante o SRP seja de uso corriqueiro da Administração Pública Estadual. Tal ocorrência já havia sido apontada em Contas de Governos de exercícios anteriores, todavia, persiste mesmo com a mudança de sistema para o S2GPR, tendo em vista não ter sido desenvolvido mecanismo que permita a consulta de gastos realizados por “Sistema de Registro de Preços”.**

Ademais, outra **ocorrência** reincidente apontada pela Comissão diz respeito à **impossibilidade de se distinguir contratações realizadas na modalidade pregão no que pertine às suas formas presencial ou eletrônica no sistema contábil estadual**, obstáculo o qual inviabiliza um exame comparativo entre essas espécies.

Quanto ao **item 2**, segregação da despesa por “modalidade de licitação” e “Poder”, considera-se relevante trasladar a tabela elaborada pela Comissão posto que compila os dados do tópico em debate:

26 Convém lembrar que a Lei n.º 8.666/1993 estabelece que, sempre que possível, as compras deverão ser processadas por meio do Sistema de Registro de Preços. (art. 15, II).



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

Licitação por Poder e Modalidade (R\$ 1,00)

MODALIDADE DE LICITAÇÃO	TOTAL POR PODER			TOTAL GERAL	%
	EXECUTIVO	LEGISLATIVO	JUDICIARIO		
1. CARTA CONVITE	11.165.497,62	405.897,74	101.763,93	111.673.159,29	2,66%
2. TOMADA DE PREÇOS	21.862.921,97	1.662.412,13	306.258,13	23.831.592,23	0,57%
3. CONCORRÊNCIA	1.485.377.319,26	15.378.584,10	1.514.403,10	1.502.270.306,46	35,84%
4. PREGÃO	1.599.454.993,86	67.264.346,78	71.898.044,82	1.738.617.385,46	41,48%
5. LICIT. INTERNACIONAL	84.694.058,10	-	-	84.694.058,10	2,02%
TOTAL DESPESAS MEDIANTE LICITAÇÃO (1+2+3+4+5)	3.302.554.790,81	84.711.240,75	73.820.469,98	3.461.086.501,54	82,57%
6. INEXIGIBILIDADE	343.470.475,11	3.407.317,21	20.751.879,15	367.629.671,47	8,77%
7. DISPENSA	311.254.744,81	42.767.450,53	9.011.374,11	363.033.569,45	8,66%
DISPENSA + INEXIGIBILIDADE (6+7)	654.725.219,92	46.174.767,74	29.763.253,26	730.663.240,92	17,43%
TOTAL DAS DESPESAS COM OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS (1+2+3+4+5+6+7)	3.957.280.010,73	130.886.008,49	103.583.723,24	4.191.749.742,46	100,00%
% DE RECURSOS LICITÁVEIS POR PODER	94,41%	3,12%	2,47%	-	-

Fonte: Base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados – S2GPR

Obs1.: Os valores correspondentes ao Ministério Público Estadual encontram-se, nesta tabela, inseridos nas despesas do Poder Executivo.

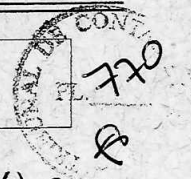
OBS2. Os valores registrados indevidamente nas modalidades Concurso e Leilão, bem como o registro indevido do grupo de natureza PESSOAL E ENCARGOS na modalidade Pregão foram desconsiderados para fins dessa análise.

Com base dos dados da Comissão, constatou-se que, do montante total das despesas passíveis de licitação (R\$ 4.191.749.742,46), **82,57% (R\$ 3.461.086.501,54) foi realizado mediante procedimento licitatório**, o que equivale a **20,80%** do total de despesas empenhadas em 2012. Outrossim, verificou-se um percentual de **17,43% (R\$ 730.663.240,92)** correspondente às contratações diretas, assim divididas: **8,66% em dispensas de licitação (R\$ R\$ 363.033.569,45)** e **8,77% (R\$ 367.629.671,47) com inexigibilidades de licitação**, que, somadas, representam **4,39%** do total das despesas empenhadas em 2012.

O **pregão** figurou como a modalidade licitatória mais utilizada pela Administração Pública Estadual, correspondendo a **41,48%** das despesas licitáveis, seguida da **concorrência pública (35,84%)**, **carta convite (2,66%)** - merece



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



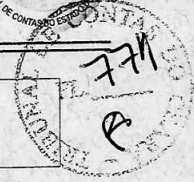
destaque seu incremento em 3.182,6%²⁷ –, **licitação internacional (2,02%) e tomada de preços (0,57%)**.

Por fim, importa realçar que, no tocante às contratações diretas, **observou-se um acréscimo de 20,01% nas inexigibilidades** em relação a 2011 e, em contrapartida, um **decrécimo de 11,50% nas dispensas de licitação** quando comparada ao ano anterior.

No que diz respeito ao **item 3**, principais despesas licitadas por modalidade de licitação e contratação direta, cabe apontar que, das despesas licitadas, os itens de despesas mais representativos foram: 1) na **carta convite, Gêneros Alimentícios** (R\$ 37.223.003,29, correspondendo a 33,33% dos gastos nessa modalidade); 2) na **concorrência pública, Edificações, Obras Rodoviárias e Aeroportuárias**, bem como **Serviços de Publicidade** (que conjuntamente totalizaram 59,29% do montante total dos gastos da modalidade); 3) no **pregão, Apoio Administrativo, Técnico e Operacional** (15,29%, equivalente a R\$ 265.887.455,82) e **Terceirização Decorrente de Substituição de Mão de obra – LRF, art. 18** (4,68%, correspondendo a R\$ 81.396.686,09).

Nas **dispensas de licitação**, o maior percentual de repasse concentrou-se no item de despesa **Terceirização Decorrente da Substituição de Mão-de-obra** (LRF, art. 18), correspondendo a **17,83% (R\$ 64.714.137,74)**, Já nas **inexigibilidades**, tal percentual aglutinou-se no item de despesa **Serviços Hospitalares, Médicos e Odontológicos**, correspondendo a **15,81%**, (R\$ 58.115.840,59).

27 A Comissão apontou a seguinte justificativa: "A modalidade Carta Convite apresentou a maior taxa de crescimento em relação ao exercício anterior, com um aumento de 3.182,25%. Nessa modalidade de licitação, destaca-se o grupo de despesa "Outras Despesas Correntes" que evoluiu de R\$ 1.137.354,29 para R\$ 100.023.561,32, correspondendo a um percentual de 8.694,41% em relação às despesas dessa categoria. O emprego dessa modalidade ficou concentrado na SEDUC, evidenciando-se inexistir tendência de aplicação, pelos gestores estaduais, da opção Carta Convite."

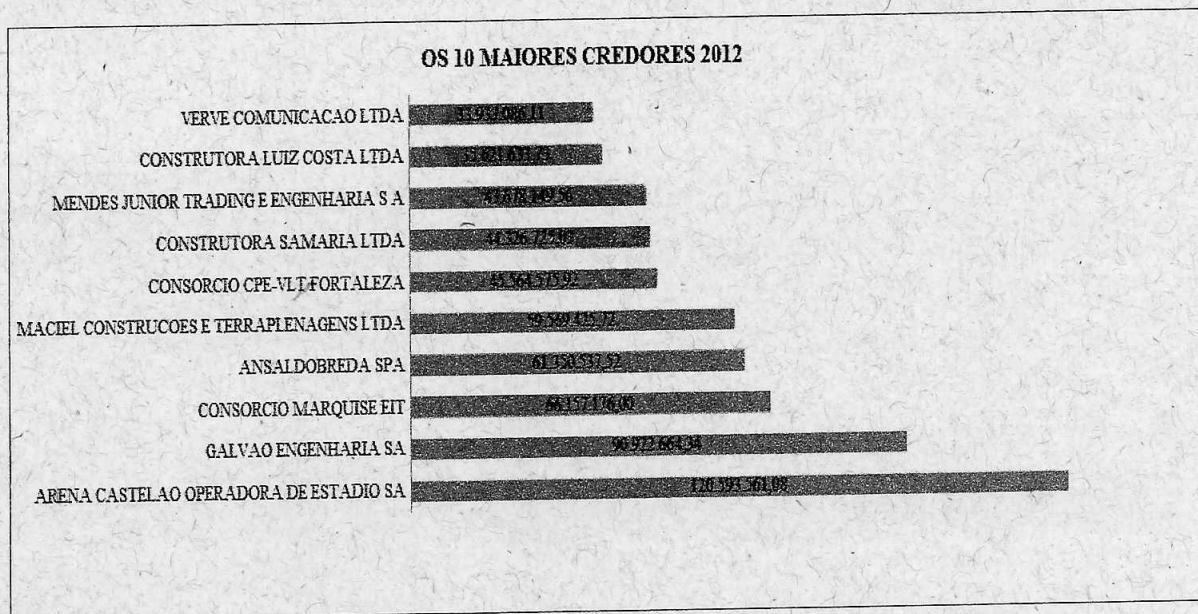


PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

Sobre o **item 4**, despesas com obras e instalações por modalidade de licitação e contratação direta, evidencia-se que a modalidade **concorrência agrupou parcela bastante significativa da aplicação dos recursos com Obras e Instalações**, representando **88%** do total das despesas executadas (R\$ **1.019.633.573,32**) nesse elemento de despesa.

Realça-se, outrossim, que o item de despesa **Construção de Adutores, Açudes e Barragens**, registrados sob a rubrica Licitação Internacional, correspondeu a **30,35%** do total das despesas ali registradas (R\$ **15.755.577,84**).

No **item 5**, os 10 maiores credores em 2012, transcreve-se o quadro colacionada pela Comissão (as 05 obras de maior relevância são abordadas no próximo item):



Fonte: Base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados – S2GPR

No tocante ao **item 6**, obras de maior relevância contratadas por concorrência pública, colaciona-se a tabela formulada pela Comissão:



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

MAIORES OBRAS CONTRATADAS POR CONCORRÊNCIA PÚBLICA (R\$ 1,00)

DESCRIÇÃO DA OBRA	CONTRATADO	CONTRATO AJUSTADO	EXECUTADO	EXECUTADO 2012
INTERVENÇÕES NO ESTÁDIO CASTELÃO (REALIZAÇÃO DE PROJETO NA MODALIDADE DE CONCESSÃO ADMINISTRATIVA – PARCERIA PÚBLICA PRIVADA – PPP).	Parte superior do formulário ARENA CASTELAO OPERADORA DE ESTADIO SA Parte inferior do formulário	545.923.211,08	362.593.561,08	120.593.561,08
CONSTRUÇÃO DO PAVILHÃO MULTIFUNCIONAL DO CEARÁ.	GALVAO ENGENHARIA AS	376.243.992,22	329.727.782,61	2.275.055,79
FORNECIMENTO DE 20 TRENS UNIDADE ELÉTRICA - TUE, SENDO CADA UNIDADE COMPOSTA DE 3 (TRÊS) CARROS OU EM ALTERNATIVA 10 - TUES DE 4 CARROS, EM BITOLA DE 1.000MM, MOVIDOS A TRACÇÃO ELÉTRICA, A SEREM UTILIZADOS NA LINHA SUL DA REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA, ATRAVÉS DA COMPANHIA CEARENSE DE TRANSPORTES METROPOLITANOS - METROFOR.	Parte superior do formulário ANSALDOBRED A SPA Parte inferior do formulário	240.000.000,00	158.539.175,96	74.353.154,51
OBRAS DE IMPLANTAÇÃO DO RAMAL PARANGABA/MUCURIBE - METRÔ DE FORTALEZA, NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA, CEARÁ.	Parte superior do formulário CONSORCIO CPE-VLT FORTALEZA Parte inferior do formulário	173.887.343,47	43.091.205,87	43.091.205,87
CONSTRUÇÃO DO HOSPITAL REGIONAL NORTE, EM SOBRAL, CEARÁ.	Parte superior do formulário CONSORCIO MARQUISE EIT Parte inferior do formulário	122.743.472,78	122.275.842,54	34.981.634,16

Fonte: Base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados – S2GPR e Portal da Transparência do Governo do Estado do Ceará

É oportuno mencionar que a obra do Estádio Castelão tem como contratada a Arena Castelão Operadora de Estádio S/A, tendo executado, em 2012, o montante de R\$ 120.593.561,08, correspondente a 22,09% do valor ajustado do contrato.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

Outrossim, a obra de implantação do ramal Parangaba-Mucuripe do Metrô de Fortaleza, cujo contratado é o Consórcio CPE-VLT Fortaleza, participou com R\$ 43.091.205,85 do que foi executado em 2012, equivalente à 24,78% de seu valor com os devidos ajustes.

Acerca do item 7, contratação direta (dispensa e inexigibilidade de licitação) por elemento da despesa, apurou-se que, sob a perspectiva financeira, "do montante de R\$ 730.663.240,92, despendido em 2012, foi executado R\$ 363.033.569,45, por meio de dispensa de licitação e R\$ 367.629.671,47 por inexigibilidade de licitação".

Outro ponto a ser realçado é que os elementos de despesas responsáveis por uma expressiva parcela das contratações diretas têm vinculações com gastos com serviços de terceiros, de mão de obra e de terceirização.

Cita-se como exemplo de dispensas de licitação: Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (R\$ 176.982.723,88, ou seja, 48,75% das despesas contratadas diretamente por dispensa de licitação) e Outras Despesas de Pessoal Decorrente de Contrato de Terceirização (R\$ 64.714.137,74, correspondente a 17,83% das dispensas de licitação). Menciona-se, outrossim, pela expressividade dos gastos: Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física (R\$ 36.302.528,55), Obras e Instalações (R\$ 24.120.731,20); e Locação de Mão de obra (R\$ 23.937.581,32).

Nas inexigibilidades de licitação, menciona-se como exemplos: Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica (R\$ 176.989.748,51,



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



representando um percentual de **48,14%** das despesas contratadas diretamente por inexigibilidade) e Outras Despesas de Pessoal Decorrente de Contrato de Terceirização (R\$ 33.984.410,28).

Por derradeiro, sobre o **item 8**, licitação sustentável²⁸, vale ressaltar que, não obstante os esforços envidados pela Comissão no sentido de reunir a legislação estadual versando sobre a matéria, “não foi localizada nenhuma norma que estabeleça as diretrizes para promoção do desenvolvimento sustentável nos procedimentos licitatórios no Estado do Ceará”.

Acerca do tema licitação sustentável, é oportuno transcrever um trecho do artigo “Licitação Sustentável”, de autoria de Vanessa de Azevedo Guimarães e Marinella Machado Araújo, publicado eletronicamente pela Faculdade de Direito da PUC/MG, que, de uma forma bastante didática, expressa os **pontos centrais da temática em comento**:

A partir daí, a integração entre o meio ambiente e o desenvolvimento deve ocorrer em todos os níveis de tomada de decisão. O Estado tem um papel fundamental nesse aspecto uma vez que se revela detentor de fortes instrumentos de fomento do mercado na produção e consumo de bens mais sustentáveis como a implementação de políticas e o uso consciente de seu poder de compra.

A Administração Pública deve orientar suas atividades pelos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Desta forma, ao realizar os processos licitatórios obedecerá a estes e, ainda, aos princípios específicos arrolados na lei de licitações, quais sejam da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo. Além observar o princípio constitucional da isonomia e garantir a seleção da proposta mais vantajosa.

Para a licitação sustentável a busca pela proposta mais vantajosa deve ser entendida e analisada em um contexto mais amplo, ou seja, a escolha deve considerar o interesse público em todas suas acepções. O critério apenas econômico tendo em vista o menor preço poderia levar o próprio Estado, ao não analisar os critérios ambientais e sociais, a afrontar sua própria legislação e, até mesmo, utilizar-se de forma irresponsável os seus recursos financeiros.

[...]

28 Consoante conceito do Ministério do Meio Ambiente “Nesse sentido, pode-se dizer que a licitação sustentável é o procedimento administrativo formal que contribui para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, mediante a inserção de critérios sociais, ambientais e econômicos nas aquisições de bens, contratações de serviços e execução de obras.” Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/eixos-tematicos/licitação-sustentável>>. Acesso em: 17.mai.2013.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

O Poder Público destaca-se como o maior comprador e detentor de importante ferramenta de influência. Surge então a possibilidade do Estado, desenvolvendo seu papel de fomento à economia, estimular o mercado de produtos e serviços sustentáveis, viabilizando uma maior competitividade que terá como consequência a busca de tecnologias mais eficientes e menores preços.²⁹ (Grifou-se)

Neste sentido, é importante frisar que a licitação, além dos amplamente destacados objetivos de garantir a isonomia e a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, destina-se também, e isso é por vezes pouco valorizado, a promover o desenvolvimento nacional sustentável. Com base nessa premissa, a União editou o Decreto n.º 7.746, de 05 de junho de 2012, o qual regulamentou o art. 3º da Lei 8.666/1993³⁰, justamente para estabelecer critérios, diretrizes e práticas que possibilitem que as contratações públicas da Administração Federal contribuam para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

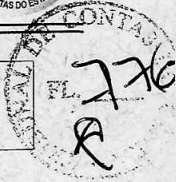
Há de se ressaltar que, no sítio eletrônico do Ministério do Meio Ambiente, são listados exemplos de iniciativas legislativas estaduais de licitação sustentável³¹. São enumerados, além do Distrito Federal, cinco estados da federação: Minas Gerais, São Paulo, Mato Grosso, Rio de Janeiro e Espírito Santo. Constata-se a existência de decretos e leis ordinárias e complementares pertinentes ao referido assunto.

Destarte, ante a ausência de legislação sobre o tema consoante apontou a Comissão, percebe-se a importância de o Estado do Ceará buscar implantar um marco regulatório estadual sobre a licitação sustentável tal qual fez a União Federal. Daí, a necessidade da seguinte recomendação:

29 GUIMARÃES, Vanessa; ARAÚJO, Marinella. **Licitação sustentável**. Disponível em: <http://www.fmd.pucminas.br/Virtuajus/2_2010/docentes/LICITACAO%20SUSTENTAVEL.pdf>. Acesso em: 17.maio.2013.

30 Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

31 Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/eixos-tematicos/item/9030>>. Acesso em: 17.maio.2013.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

Que a Administração Pública Estadual envide esforços no sentido de dar fiel cumprimento às diretrizes do art. 3º da Lei de Licitações no que toca às chamadas “licitações sustentáveis”, de modo a elaborar marco regulatório estadual visando à sua implantação e utilização.

2.5 TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS A ENTIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS

Entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos a entidades públicas ou privadas que não decorra de obrigação legal ou constitucional.

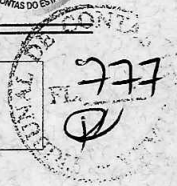
As transferências voluntárias possuem sua legislação pulverizada em diversos normativos federais e estaduais. Nesse tema, é pertinente apontar a publicação da Lei Complementar Estadual nº 119/2013, que trata acerca das regras para a transferência de recursos pelos órgãos e entidades do poder executivo estadual por meio de convênios e instrumentos congêneres. No entanto, esta lei só entrará em vigor 180 dias após a sua publicação, ou seja, em meados do exercício de 2013.

Ademais, observou a Comissão a utilização da nova classificação dos itens de despesa nos termos dispostos na Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001, o que permitiu a aferição dos valores efetivamente transferidos a entidades públicas e privadas e, por consequência, possibilitou um exame mais acurado da matéria.

Nesse diapasão, em 2012 o Estado repassou voluntariamente a entidades públicas e privadas o valor total de R\$ 942.757.948,06, abrangendo



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



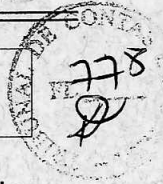
Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos (R\$ 673.876.003,53); Transferências a Municípios (R\$ 175.272.646,44); Transferências a Consórcios Públicos (R\$ 49.749.464,54); Transferências a Municípios Fundo a Fundo (R\$ 32.623.677,05); Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos (R\$ 10.703.512,24); Transferências para Execução Orçamentária Delegada a Municípios (R\$ 532.644,26).

No que se refere à destinação desses recursos, verifica-se que R\$ 771.533.084,44 (81.84%) foram gastos com Outras Despesas Correntes, seguidos de R\$ 170.674.863,62 em Investimentos e R\$ 550.000,00 em Inversões Financeiras.

No contexto das Transferência a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos, destacam-se os repasses feitos por meio de Transferências a Organizações Sociais via Contrato de Gestão (R\$ 350.840.941,56), e através de Transferência a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos via Convênios (R\$ 307.590.589,79), que juntas somam 99% desse tipo de repasse.

Nesse ponto, é relevante consignar que, quando da análise das contas de governo do exercício 2011, foi recomendado à Secretaria do Planejamento e Gestão e Conselho de Gestão por Resultado e Gestão Fiscal que dessem continuidade às ações do Grupo de Trabalho instituído pelo Conselho de Gestão por Resultado e Gestão Fiscal – COGERF, para reformular o modelo de parceria entre o Estado do Ceará e as Organizações Sociais (Recomendação 13, referente ao exercício 2011).

No exame da sobredita recomendação, a Comissão a considerou “Em fase de implementação”, baseando-se para tanto nas informações trazidas pela Controladoria e Ouvidoria-Geral do Estado. Todavia, discorda-se do posicionamento adotado pelo órgão instrutivo e, por conseguinte, da própria CGE.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

Alega a CGE que “está tratando da reavaliação do atual modelo de parceria entre o Estado e as Organizações Sociais”. Ademais, ressalta que, em virtude da edição da Lei Estadual Complementar n.º 119, de 28 de dezembro de 2012, a qual versa sobre regras para transferência de recursos pelos órgãos e entidades do poder executivo por meio de convênios e instrumentos congêneres, “não só os contratos de gestão firmados com organizações sociais, como os convênios e instrumentos congêneres deverão, a partir de 15 de julho de 2013, serem firmados sob a égide desta lei”.

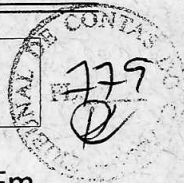
Entretanto, não prospera a argumentação da referida Secretaria haja vista que a LC n.º 119/2012 não trata de organizações sociais e de reformulação do modelo de parceria entre o Estado do Ceará e as Organizações Sociais, mas se centra em regras para transferências de recursos pelos órgãos e entidades do Executivo Estadual. Por conseguinte, tem-se que a Recomendação 13 não foi atendida, contexto no qual reputo devida sua reiteração.

Ademais, percebeu a Comissão indevidas contabilizações no item de despesa “Transferência a Organizações Sociais - Contrato de Gestão”, que juntas somam R\$ 3.317.750,80, contexto no qual sugeriu que fosse recomendado às Secretarias de Estado que contabilizem no item “Transferência a Organizações Sociais - Contrato de Gestão” somente aquelas despesas relativas aos contratos de gestão.

Sobre as transferências efetivadas a instituições privadas com fins lucrativos, à luz do art. 3º, II, da Instrução Normativa Conjunta SECON/SEFAZ/SEPLAG n.º 01, de 27.01.2005, vê-se que é vedada a destinação de recursos como contribuições, subvenções sociais ou qualquer modalidade assemelhada a esse tipo de instituição, devendo a disposição estar equacionada



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



com o art. 26 da LRF³², sobretudo no que toca à autorização legal dos repasses. Em sendo assim, acompanho o posicionamento externado pelo MP de Contas no sentido de que o Poder Executivo observe as disposições contidas no art. 26 da LRF e na supramencionada IN quando da efetivação de transferências voluntárias a instituições privadas com fins lucrativos. Não obstante, penso que um exame mais detido da matéria foge à estreita via dessas contas de governo, devendo ser objeto de análise em processos específicos de competência desta Corte de Contas.

Outrossim, excluídos os repasses obrigatórios, o Estado transferiu a municípios cearenses o montante de R\$ 175.272.646,44, repassados, em sua maioria, pela Secretaria da Educação (32%), Secretaria das Cidades (24%) e Departamento Estadual de Rodovias (10%).

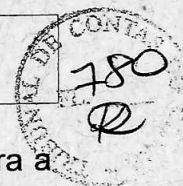
Além disso, observou a Comissão que a distribuição dos recursos aos municípios não considerou o Índice de Desenvolvimento Municipal. Importa frisar que o IDM é um índice calculado com base em trinta indicadores relacionados a aspectos sociais, econômicos, fisiográficos e de infraestrutura e que objetiva sistematizar diversas dimensões relacionadas ao desenvolvimento dos municípios e permitir a hierarquização de acordo com o nível de desenvolvimento observado³³.

A desconsideração do IDM na definição dos municípios favorecidos com os repasses estaduais, fez com o que o maior favorecido com essas transferências fosse o Município de Sobral, com a percepção de 7,46% do total, e cujo IDM em 2010 foi de 83,45, bem superior à média do referido índice, que foi de 31,28. Por outro lado, Municípios como Paramoti, Umari e Milagres, cujos IDM-2010 foram de 10,83, 11,94 e 14,51, receberam, respectivamente, 0,06%, 0,06%, e 0,09%. Destarte, entendo oportuno que seja recomendado ao Poder Executivo que

32 Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou débitos de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

33 Disponível em http://www.ipece.ce.gov.br/categoria4/idm/IDM_2010.pdf. Acesso em 09.05.2013.

PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



observe o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) como uma ferramenta para a elaboração das políticas públicas estaduais, balizando as transferências voluntárias para os municípios.

2.6 PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS

Neste Capítulo, analisa-se a execução orçamentária da Despesa com base nos **Programas de Governo**, sendo elaborado ainda um estudo sobre a execução das metas físicas previstas para 2012.

Em síntese, foram abordados pela Comissão os seguintes tópicos:

- 1) Visão Geral do PPA 2012-2015;
- 2) Performance Orçamentária dos Temas Priorizados;
- e 3) Índice de Metas Físicas dos Programas Selecionados.

Com relação ao primeiro tópico, a Comissão, tomando como base a nova estrutura adotada pelo Governo do Estado, realizou uma percuciente análise das despesas públicas por **programas e áreas temáticas**, onde se constatou que os Programas de Governo previstos no PPA 2012-2015 apresentaram um nível geral de execução **satisfatório** (em torno de 77,9%). No entanto, analisando os programas, individualmente, observou-se que, de um total de 81 programas, apenas 33 apresentaram execução orçamentária superior a 75%, o que representa menos da metade do universo dos programas, demonstrando um distanciamento entre o planejamento e a execução das ações governamentais.

No segundo tópico, foi realizado um exame direcionado a determinadas áreas, consideradas prioritárias, como a seca, o sistema penitenciário, a infância e a juventude e outras relacionadas aos direitos fundamentais, especialmente os sociais, insculpidos na Constituição Federal de 1988.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

Com base nos resultados alcançados pela Comissão, foi verificado que o nível de execução geral, relativo a esses grupos **não foi satisfatório**, o que foi provocado, principalmente, pelo baixo nível de execução das temáticas voltadas ao Sistema Penitenciário e à Seca. Não obstante, ganham destaque os grupos “Direitos Fundamentais” e “Infância e Juventude” pelos elevados níveis de execução.

Quanto ao último tópico, foi apresentado pela Comissão um estudo por meio do qual foi criado um Índice de Execução de Meta Física (**IEMF**), como forma de expressar o nível de alcance das metas previstas no PPA, relacionadas às temáticas priorizadas.

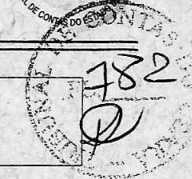
Após essa visão geral do capítulo, centra-se agora nos pontos considerados de maior relevância.

2.6.1. Visão geral dos programas

Com base nos resultados constante no Relatório da Comissão, verifica-se que os programas de governo, de uma forma geral, apresentaram um nível de execução **satisfatório** (em torno de 77,93%).

Não obstante, quando se analisa a execução dos programas de uma forma individualizada, conclui-se que, de um total de 81 programas, apenas 33 deles apresentaram uma execução orçamentária superior a 75%, o que representa menos da metade do universo dos programas, demonstrando **um distanciamento entre o planejamento e a execução das ações governamentais**. Quanto aos 58 programas restantes, com base na análise da Comissão, 20 deles alcançaram um nível de execução entre 50,01% e 75%, 13, entre 25,01% e 50%, 10, executaram até 25%, e 4³⁴ programas não tiveram execução em 2012.

34 Incluído o Programa referente à Reserva de Contingência.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

Entre aqueles que superaram uma execução orçamentária superior a 75%, alguns se destacam por terem apresentado um nível de execução acima de 90%. São eles: 001 – Gestão e Desenvolvimento de Pessoas da Administração Estadual (96,6%); 012 – Segurança Pública Comunitária (94,2%); 063 – Controle Interno Preventivo e Auditoria Governamental (99%); 064 – Participação e Controle Social (97,7%); 092 – Ceará no Esporte de Rendimento (94,7%); e 093 – Infraestrutura Esportiva e de Lazer (91,7%) e 052 - Atenção ao Segmento de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transsexuais (100%).

Por outro lado, tendo como base aqueles programas cuja execução não foi satisfatória, merecem relevo os seguintes: Promoção e Proteção dos Direitos Humanos (68,70%), Acumulação Hídrica (64,64%), Segurança Alimentar e Nutricional (64,11%), Enfrentamento às Drogas (55,13%), Enfrentamento à Pobreza Rural (36,39%), Organização e Gestão da Educação Básica (28,88%), Ciência, Tecnologia e Inovação (25,19%), Saneamento Ambiental (23,80%), Transferência Hídrica e Suprimento de Água (20,19%), Habitacional (18,88%), Gestão dos Recursos Hídricos (4,49%), podendo ser destacados, ainda, os programas Desenvolvimento Institucional das Cidades, Matriz Energética do Estado do Ceará, Programa de Gestão e Assistência Penitenciária, os quais não tiveram execução em 2012.

Com relação ao desempenho das grandes áreas de atuação do governo, em primeiro lugar, quanto às temáticas abordadas no Eixo I do PPA 2012-2015, que trata da "SOCIEDADE JUSTA E SOLIDÁRIA", merece destaque a área temática "Segurança Pública", a qual alcançou o maior índice de execução orçamentária do eixo (82,14%), acompanhada de perto pela "Saúde", "Justiça e Cidadania" e "Desenvolvimento Social e Trabalho", cujos percentuais de execução atingiram, respectivamente, 80,37%, 79,87% e 75,04% do orçamento autorizado para 2012.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

Em sentido contrário, destacam-se as áreas como a "Ciência, Tecnologia, Inovação, Educação Superior e Profissional" e "Acesso à Justiça", as quais atingiram níveis de execução de apenas 43,13% e 30,80%, respectivamente.

Com relação à "Educação Básica", embora essa área tenha apresentado um percentual de execução de somente 45,35%, vale registrar que parte do montante relacionado a essa temática, segundo destaca a Comissão, refere-se aos recursos destinados ao FUNDEB, os quais, com a adoção do novo critério de contabilização dessas transferências, deixaram de ser contabilizados como despesa e passaram a ser deduzidos das receitas. Dessa forma, desconsiderando o montante relativo ao FUNDEB, o percentual de execução dessa área passa a ser de 82,68%, satisfatório, portanto.

Vale ressaltar que o Eixo I: "SOCIEDADE JUSTA E SOLIDÁRIA", como um todo, obteve um percentual de execução de 67,87%.

Quanto ao Eixo II do PPA, cujo tema versa sobre a "ECONOMIA PARA UMA VIDA MELHOR", nenhuma área temática desse grupo apresentou um nível de execução satisfatório, conforme se verifica no quadro a seguir:

EIXO II: ECONOMIA PARA UMA VIDA MELHOR			
ÁREA TEMÁTICA	ORÇADO (A)	EXECUTADO (B)	(B/A)
Infraestrutura e Logística	1.249.850.824,54	759.278.538,53	60,75%
Copa 2014	227.157.145,08	120.593.561,08	53,09%
Desenv. Agrário, Agricultura e Pecuária	514.741.298,07	258.320.077,67	50,18%
Turismo	492.781.357,95	245.528.489,43	49,83%
Desenvolvimento Econômico	270.540.042,14	106.927.653,91	39,52%
Meio Ambiente	61.657.335,97	20.346.626,16	33,00%
Recursos Hídricos	551.538.087,99	163.011.342,20	29,56%



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

784
P

Desenvolvimento Urbano e Integração Social	807.947.950,09	194.731.154,23	24,10%
Agricultura e Pesca	24.396.236,58	4.812.215,20	19,73%
TOTAL	4.200.610.278,41	1.873.549.658,41	44,60%

Fonte: Elaborado com base nos dados constantes no Relatório da Comissão – 2012.

Observa-se, com relação à maioria das áreas relacionadas, que sequer foi executada a metade das dotações fixadas para 2012, o que contribuiu sobremaneira para o resultado geral apresentado pelo do eixo (44,60%).

No que se refere ao terceiro Eixo: "GOVERNO PARTICIPATIVO, ÉTICO E COMPETENTE", de uma forma geral, foi atingido um elevado nível de execução (94,40%). Suas áreas temáticas, valores orçados/executados, bem como os correspondentes percentuais de execução estão discriminados no quadro abaixo:

EIXO III: GOVERNO PARTICIPATIVO, ÉTICO E COMPETENTE			
Área Temática	Orçado (a)	Executado (b)	(b/a)
Legislativo e Controle Externo	59.939.178,69	59.893.776,86	99,92%
Controladoria e Ouvidoria	3.047.528,82	2.990.957,87	98,14%
Encargos Gerais do Estado	3.369.839.030,86	3.276.324.493,23	97,22%
Planejamento e Gestão	2.217.530.390,41	2.053.805.070,10	92,62%
Governo e Sociedade	321.898.253,00	273.979.761,08	85,11%
Correição e Disciplina	899.500,91	735.932,55	81,82%
Gestão Fiscal	103.745.466,95	48.514.168,84	46,76%
Judiciário	129.346.694,95	43.977.524,87	34,00%
Essencial à Justiça	12.881.317,00	2.293.094,76	17,80%
Reserva de Contingência	32.188.875,00	-	0,00%
Programa 500 – Gestão e Manutenção (*)	6.380.083.240,78	6.161.383.438,22	96,57%
TOTAL	12.631.399.477,37	11.923.898.218,38	94,40%

Fonte: Elaborado com base nos dados constantes no Relatório da Comissão – 2012.

(*) Relacionado a todas as áreas temáticas, à exceção das áreas Encargos Gerais do Estado e Reserva de Contingência.

72
AP



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

785
D

Verifica-se que a maioria das áreas deste Eixo atingiram um nível de execução **satisfatório**, à exceção das áreas "Gestão Fiscal", "Judiciário", "Essencial à Justiça" e "Reserva de Contingência", cujos percentuais de execução foram, respectivamente, 46,76%, 34%, e 0%³⁵.

Considerando apenas os resultados globais, por eixo, são observados os valores e percentuais a seguir:

Execução orçamentária por Eixo

EIXO	ORÇADO (A)	% DO TOTAL ORÇADO	EXECUTADO (B)	% DO TOTAL EXECUTADO	DESEMPENHO (B/A)
I	4.518.614.010,11	21,16%	2.840.743.688,04	17,07%	62,87%
II	4.200.610.278,41	19,67%	1.873.549.658,41	11,26%	44,60%
III	12.631.399.477,37	59,16%	11.923.898.218,38	71,67%	94,40%
TOTAL	21.350.623.765,89	100,00%	16.638.191.564,83	100,00%	77,93%

Fonte: Elaborado com base nos dados constantes no Relatório da Comissão – 2012.

Com base nos dados acima, constata-se, quanto ao montante orçado, que houve uma concentração dos recursos no terceiro eixo, o qual guarda relação direta com a manutenção da máquina pública³⁶. Apenas 40,83% de todo orçamento foi direcionado aos eixos I e II, cujos temas são "Sociedade Justa, Livre e Solidária" e "Economia para Uma Vida Melhor".

Quando se volta para a execução das despesas ocorre uma concentração ainda maior, uma vez que 71,67% do total executado se refere ao terceiro eixo e apenas 28,33% aos demais.

Tal situação está evidenciada pelos próprios índices de desempenho dos eixos. Diferentemente do terceiro eixo, cuja execução atingiu 94,40% dos dispêndios autorizados, os dois primeiros eixos, juntos, alcançaram um nível de

35 No caso da "Reserva de Contingência", por sua própria natureza, é normal a inexecução orçamentária.

36 Neste Eixo, estão incluídos Programas relativos à **Gestão e Manutenção do Estado** e aos **Encargos Gerais do Estado**, os quais executaram, juntos, o montante de R\$ 9,437 bilhões, o que corresponde a mais da metade de todo o orçamento executado em 2012.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



execução de apenas 54,07% das dotações autorizadas – estando nestes a maior parte dos programas de governo direcionados ao atendimento de políticas públicas voltadas às necessidades mais básicas da sociedade cearense – o que corrobora a conclusão no sentido de que existe um distanciamento entre o que foi planejado e o que foi efetivamente executado.

2.6.2. Execução orçamentária da despesa por temas prioritários

O presente tópico objetiva, com base no exame realizado pela Comissão, verificar o grau de atenção do Governo estadual quanto à implementação de programas relacionados a determinados ramos sensíveis, notadamente, seca, sistema penitenciário, infância e juventude e demais áreas relacionadas aos direitos fundamentais estabelecidos na Constituição Federal de 1988.

Antes, porém, torna-se necessário tecer algumas considerações a respeito da relevância da matéria.

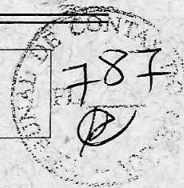
Não obstante o fato de as áreas selecionadas desaguarem indistintamente na concretização de direitos fundamentais, as problemáticas são diferentes e, portanto, merecem diferentes atuações do Estado.

A seca é tema recorrente na historiografia do Ceará. A par de ser um problema climático, é uma situação que gera incontáveis implicações econômico-sociais, uma vez que dificulta, ou mesmo impossibilita, o desenvolvimento da agricultura e da pecuária no Ceará, consideráveis fontes de renda dos moradores do interior do Estado. A falta de água e a baixa qualidade de alimentação provocam, além do já conhecido quadro de miséria, êxodo rural e proliferação de doenças.

Em outra vertente, o debate sobre o sistema penitenciário é patente no atual cenário social, no qual a preocupação com a segurança pública é diuturna,



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



no mesmo passo em que se veem cotidianamente rebeliões e fugas de presos. Ademais, é preocupação frequente as condições a que estão submetidos os encarcerados, bem como se o sistema de ressocialização do egresso prisional é de fato eficaz.

Temática importante está relacionada à infância e à juventude. A própria CF/88, em seu art. 227, conferiu “absoluta prioridade” à satisfação dos direitos fundamentais deste segmento. Muito além de um investimento no presente – e aqui acredito na existência de resultados imediatos, como a diminuição dos índices de violência e a melhoria dos níveis de saúde –, é um passo em prol da melhoria do índices sociais no futuro, já que possibilita o pleno desenvolvimento intelectual, social, orgânico, etc, a crianças e adolescentes.

Por fim, o último tópico é referente às demais áreas relacionadas aos direitos fundamentais, não abarcadas nos campos anteriores.

Aliás, todos os ramos selecionados, como ainda outros do Estado, servem, em última instância, à concretização dos direitos fundamentais, o que, penso, são o próprio fim da atuação estatal, a razão de ser da máquina administrativa.

Sobre os direitos sociais, sabe-se que são comumente enquadrados como direitos fundamentais de segunda dimensão, e que foram expressamente previstos na Constituição, especialmente no art. 6º, embora não apenas ali. Estes direitos sociais exigem, via de regra, atuações positivas do Estado para que sejam concretizados.

Para além da posição de destaque que possuem na ordem jurídica estabelecida, os direitos fundamentais são de aplicação imediata, conforme previsto no art. 5º, §1º da Constituição. Sobre o tema, Ingo Wolfgang Sarlet entende que a



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

788
P

norma do §1º do art. 5º da CF/88 tem caráter principiológico e, como tal, funciona como mandado de otimização, determinando que os órgãos estatais atribuam ao direito fundamental a maior eficácia possível que permite o seu grau de densidade normativa.³⁷ Prossegue o autor explicitando que a diferença, no que toca à eficácia, entre os direitos fundamentais e as demais normas constitucionais reside no fato de o §1º do art. 5º criar um *status* diferenciado para as primeiras, gerando “uma presunção em favor da aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais, de tal sorte que a eventual recusa de sua aplicação, em virtude de ausência de ato concretizador, deverá (por ser excepcional) ser necessariamente fundamentada e justificada”.³⁸

Destarte, se os direitos sociais são direitos fundamentais e, nessa condição, gozam de especial proteção constitucional, não se pode compreender o seu enunciado como meras promessas, mas como verdadeiras normas que vinculam os agentes públicos, atribuindo-lhes o dever jurídico de implementá-los. Isto implica dizer que não há como passar pelo discurso de efetivação e aplicação imediata dos direitos fundamentais sociais sem questionar o uso da despesa pública.

Em sede doutrinária, expus o seguinte exemplo:

Um exemplo pode ajudar a esclarecer nossa proposição. Digamos que o chefe do Executivo tenha apresentado, em seu plano de governo, uma determinada política pública de atendimento a um direito fundamental social e que ela tenha sido contemplada na lei orçamentária anual. Se, no decorrer do exercício financeiro, não for implementado o programa, permanecendo a verba orçamentária sem movimentação, entendemos perfeitamente sindicável a omissão do Poder Público, uma vez que menoscabou a concretização de um direito fundamental social. Nesse caso, é perfeitamente defensável uma ordem judicial determinando a utilização dos recursos na implantação da política pública em tela, cabendo ao gestor o ônus de provar que a não utilização da verba se deu por motivo plenamente justificável.³⁹

37 SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 273 *et seq.*

38 *Ibidem*, p. 285.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

Nessa toada, é necessário que o ideal de efetivação dos direitos fundamentais caminhe junto ao direito financeiro. Ou seja, é preciso que se considere o caráter político e instrumental do orçamento, da política fiscal e do planejamento estatal, posto que culminam na capacidade prática de o Estado efetivar as políticas públicas planejadas, o que coloca as leis orçamentárias, ao meu ver, como algumas das mais importantes da vida de uma nação.

Partindo dessa perspectiva, se a atividade financeira do Estado deve ser orientada no sentido de obter os meios necessários para satisfazer necessidades públicas, o exame do orçamento – tanto no que toca à programação quanto no que se refere à execução –, não pode se ater à mera legalidade da despesa. Ao contrário. Merece ser vista também sob a ótica da legitimidade.

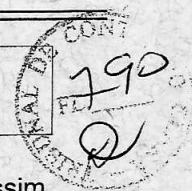
Isto é, as diretrizes traçadas nas leis orçamentárias não podem mais ser vistas tão-somente como uma autorização de gastos. Devem ser encaradas como opções políticas acerca dos meios e dos modos de alcance dos fins sociais aos quais o Estado é vocacionado. Ao estabelecer determinada área para a alocação de recursos públicos; o Estado está optando por empreender maiores esforços no desenvolvimento dessa meta, o que, dadas as limitações orçamentárias, terá por inevitável consequência deixar outras áreas para momento posterior, quando do ingresso de novos recursos. Sobre a matéria, colaciono a contundente lição de Eduardo Bastos Furtado de Mendonça, *in verbis*:

Em um contexto de recursos limitados, a realização de uma opção de investimento significa que outras serão preteridas. Nesse sentido, modificar ou ignorar uma dotação orçamentária significa deixar de realizar concretamente um investimento que fora considerado não apenas relevante, mas também *mais relevante* que muitos outros. Isso não deve ser tratado como um acontecimento banal. Ao contrário, deve ser encarado com cautela, ainda que, ao final, o corte venha a ser considerado necessário para viabilizar outras atividades. O orçamento é aprovado pelo poder Legislativo, por lei formal, não havendo motivo para presumir que as opções de gasto assim definidas sejam uma mera recomendação ao Poder

39 QUEIROZ, Rholden Botelho de. Democracia, direitos sociais e controle de políticas públicas pelos Tribunais de Contas. In: SOUZA FILHO, Oscar d'Alva (Org.). **Tópicos de filosofia do direito – II**. Fortaleza: ABC Editora, 2010, p. 257



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



Executivo. Aliás, vale lembrar que as leis são presumidamente imperativas, assim como os demais atos praticados pelos agentes do Poder Público nas respectivas esferas de competência.⁴⁰

Se o próprio Estado elegeu determinada área como prioritária para o desenvolvimento de políticas públicas e direcionamento de recursos, não há como conceber que no correr do exercício, com previsão orçamentária e disponibilidade de verbas, afaste a sua essencialidade sem que, para tanto, apresente as razões para essa escolha.

Esse é também o posicionamento externado pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal Luiz Fux, quando da concessão de cautelar na Ação direta de Inconstitucionalidade nº. 4663:

No limite das possibilidades das práticas constitucionais ainda vigentes no cenário nacional, impõe-se reconhecer ao menos a denominada *vinculação mínima* das normas orçamentárias, capaz de impor um dever *prima facie* de acatamento, ressalvada a motivação administrativa que justifique o descumprimento com amparo na razoabilidade. É este, portanto, o sentido próprio da vinculação do Poder Executivo ao orçamento anual, e que não permite qualquer distinção, para esse fim, entre as normas oriundas de emendas parlamentares ou aquelas remanescentes do projeto encaminhado pelo Executivo.⁴¹

No mesmo sentido, referendando a cautelar proferida, o Min. Marco Aurélio (a discussão acerca da matéria está suspensa no STF em razão do pedido de vista do Ministro Dias Toffoli):

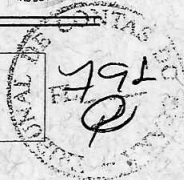
O Min. Marco Aurélio, por sua vez, referendou a decisão, mas deu interpretação conforme aos preceitos impugnados e assentou que todo o orçamento teria força vinculativa, ao menos mínima. Aduziu que, quanto às emendas parlamentares, sob o receio da generalização do caráter autorizativo do orçamento, previra-se vinculação. Ocorre que houvera a presunção de desnecessidade de alerta ao Executivo quanto à vinculação, pois ele a observaria. **Assim, se o Executivo deixasse de aplicar — em determinada política pública específica prevista no orçamento — certo valor, ele teria de motivá-lo.** Sublinhou recear que o STF, ao emprestar vinculação no que se refere às emendas legislativas, mas não quanto

40 A Constitucionalização das finanças públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 100.

41 Informativo 660 do STF.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



ao que encaminhado pelo Executivo, endossaria a natureza simplesmente autorizativa do orçamento. Após, pediu vista o Min. Dias Toffoli.⁴² *Negrito nosso*

Partindo das premissas acima delineadas, passa-se ao exame dos programas elencados pelo Governo do Estado como prioritários para o exercício de 2012, verificando o alcance de suas metas físicas e orçamentárias.

Performance Orçamentária dos Temas Priorizados

A presente análise se baseia no exame da Comissão, o qual teve como referencial a amostra dos programas de governo, cujo critério de seleção foi o de **relevância** dos temas em estudo, independentemente da materialidade dos valores envolvidos.

Pois bem. Com base nas temáticas objeto de análise (Seca, Sistema Penitenciário, Infância e Juventude e Direitos Fundamentais), após a aplicação da metodologia de seleção, foi obtida uma amostra inicial de 12 programas, de um total de 81, os quais se encontram consolidados por temas no quadro a seguir:

I – DIREITOS FUNDAMENTAIS	
Código	Título dos Programas
12	SEGURANÇA PÚBLICA COMUNITÁRIA
14	ENSINO MÉDIO ARTICULADO À EDUCAÇÃO PROF.
29	ENFRENTAMENTO À POBREZA RURAL
37	ATENÇÃO À SAÚDE INTEGRAL E DE QUALIDADE
76	PROTEÇÃO E CIDADANIA
II – SECA	
Código	Título dos Programas
32	SANEAMENTO AMBIENTAL
39	TRANSFERÊNCIA HÍDRICA E SUPRIMENTO DE ÁGUA
40	ACUMULAÇÃO HÍDRICA

42 Informativo 657 do STF.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



III – INFÂNCIA E JUVENTUDE

Código	Título dos Programas
21	PROMOÇÃO DA JUVENTUDE
50	ASSINTÊNCIA SOCIAL
72	APRENDIZAGEM DAS CRIANÇAS NA IDADE CERTA

IV – SISTEMA PENITENCIÁRIO

Código	Título dos Programas
77	INFRAESTRUTURA, GESTÃO E ASSISTÊNCIA PENITENCIÁRIA

Fonte: Relatório da Comissão. Adaptado.

Importante ressaltar, quanto ao grupo alusivo aos Direitos Fundamentais, que, tendo em vista que a maioria dos Programas do PPA 2012-2015 está relacionada a essa temática (em torno de 28 programas), para efeito da amostra, foram selecionados 5 deles, os quais, segundo destaca a Comissão, "contemplaram direitos relacionados à educação, saúde, segurança, cidadania, vida, dignidade da pessoa humana, bem como aos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa".

Ainda sobre o grupo "Direitos Fundamentais", vale registrar que algumas ações relacionadas ao Programa 029 – Enfrentamento à Pobreza Rural foram excluídas dessa temática e incluídas no grupo referente à Seca, por estarem diretamente ligadas a essa problemática.

Quanto ao tema "Infância e Juventude", foram consideradas pela Comissão, para efeito de cálculo do Índice de Desempenho Orçamentário - IDO, as informações contidas no demonstrativo presente na LOA/2012 (Volume I) denominado "Consolidação do Orçamento por Órgão, Função, Subfunção, Programa e Projeto/Atividade dos Recursos destinados às Políticas Públicas para Infância e Adolescência", sendo acrescentadas as ações relativas ao Programa 072 – Aprendizagem das Crianças na Idade Certa. Dessa forma, observa-se que algumas ações referentes ao programa 024 – Promoção e Proteção dos Direitos Humanos e



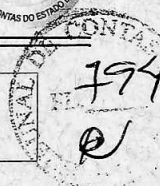
793
2

PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

500 – Gestão e Manutenção do Tribunal de Justiça e Vinculada, antes não consideradas na amostra, foram incluídas no cálculo, tendo em vista estarem voltadas ao atendimento das políticas relativas a esse tema.

Destarte, com base na análise da Comissão, que se preocupou em relacionar apenas aquelas ações, dentro dos programas, diretamente ligadas a cada temática, foram alcançados os seguintes resultados, destacados no quadro a seguir:

I – DIREITOS FUNDAMENTAIS				
Cód.	Título dos Programas	Orçado (R\$)	Executado (R\$)	%
12	SEGURANÇA PÚBLICA COMUNITÁRIA	53.260.830,20	50.162.317,26	94,18%
14	ENSINO MÉDIO ARTICULADO À EDUCAÇÃO PROF.	384.270.578,04	315.637.439,60	82,14%
29	ENFRENTAMENTO À POBREZA RURAL (*)	73.311.985,02	47.774.180,70	65,17%
37	ATENÇÃO À SAÚDE INTEGRAL E DE QUALIDADE	1.527.806.839,01	1.232.853.098,51	80,69%
76	PROTEÇÃO E CIDADANIA	18.334.204,40	14.088.996,28	76,85%
Soma dos Programas		2.056.984.436,67	1.660.516.032,35	80,73%
II - SECA				
Cód.	Título dos Programas	Orçado (R\$)	Executado (R\$)	%
32	SANEAMENTO AMBIENTAL	129.050.123,40	6.405.418,34	4,96%
39	TRANSF. HÍDRICA E SUPRIMENTO DE ÁGUA	384.519.276,52	24.459.650,39	6,36%
40	ACUMULAÇÃO HÍDRICA	55.729.141,66	16.336.157,80	29,31%
-	(+) Ações do Programa 029 relacionadas à Seca	143.352.684,08	31.074.083,68	21,68%
Soma dos Programas		712.651.225,66	78.275.310,21	10,98%
III – INFÂNCIA E JUVENTUDE				
Cód.	Título dos Programas	Orçado (R\$)	Executado (R\$)	%
21	PROMOÇÃO DA JUVENTUDE	0	0	0,00%
50	ASSINTÊNCIA SOCIAL	40.455.577,05	31.670.816,94	78,29%
72	APRENDIZAGEM DAS CRIANÇAS NA IDADE CERTA	100.329.102,21	75.741.207,87	75,49%
24	PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS	53.266.871,63	36.816.008,54	69,12%
500	GESTÃO E MNT. DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA E VINCULADA	0	0	0,00%
Soma dos Programas		194.051.550,89	144.228.033,35	74,32%



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

IV – SISTEMA PENITENCIÁRIO				
Cód.	Título dos Programas	Orçado (R\$)	Executado (R\$)	%
77	INFRAESTRUTURA, GESTÃO E ASSISTÊNCIA PENITENCIÁRIA	18.974.576,73	8.946.877,35	47,15%
Soma dos Programas		18.974.576,73	8.946.877,35	47,15%
Total Geral		2.982.661.789,95	1.891.966.253,26	63,43%

Fonte: Relatório da Comissão. Adaptado.

(*) Excluídos os valores referentes às ações voltadas à seca.

Com base nos resultados apresentados, observa-se que o nível de execução orçamentária dos programas selecionados, de uma forma geral, **não foi satisfatório**, uma vez que alcançou apenas **63,43%** de todo o montante orçado para 2012.

Não obstante, quando se analisa, individualmente, a performance das temáticas, algumas áreas ganham relevo. Destacam-se o grupo relativo aos "Direitos Fundamentais", o qual obteve um nível de execução satisfatório (80,73%), e a temática referente à "Infância e Juventude", que apresentou um bom desempenho (74,32%).

Por outro lado, os temas referentes ao Sistema Penitenciário e à Seca, obtiveram uma baixa execução orçamentária – apenas 47,15% e 10,98%, respectivamente.

Voltando-se agora para uma análise pormenorizada dos programas contidos em cada temática, em primeiro lugar, quanto aos "Direitos Fundamentais", merece relevo aquele relacionado à Segurança Pública Comunitária, cujo percentual de execução das despesas foi de 94,18%, seguido de perto pelos programas: "Ensino Médio Articulado à Educação Profissional", "Atenção à Saúde Integral e de Qualidade" e "Proteção e Cidadania", os quais executaram, respectivamente, 82,14%, 80,69% e 76,85% do total orçado para 2012. Já o programa "Enfrentamento



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

à Pobreza Rural", diferentemente dos demais, apresentou uma execução de apenas 65,17% do total orçado para 2012.

Quanto à temática "Infância e Juventude", ganham destaque os programas "Assistência Social" e "Aprendizagem das Crianças na Idade Certa", cujos percentuais de execução alcançaram, respectivamente, 78,29 e 75,49%. Em terceiro e último lugar, apresenta-se o programa "Promoção e Proteção dos Direitos Humanos" com uma execução de apenas 69,12%.

Referente aos programas "Promoção da Juventude" e "Gestão e Manutenção do Tribunal de Justiça e Vinculada", das ações selecionadas para essa temática, não houve nenhuma execução orçamentária. Aliás, sequer se verifica algum valor relacionado à dotação atualizada para estes dispêndios, não obstante terem sido previstos inicialmente na LOA.

Nesse particular, vale destacar os apontamentos da Comissão no sentido de que "muitas ações que foram inicialmente contempladas na LOA tiveram seus saldos totais remanejados no transcurso do orçamento ficando sem margem alguma de dotação assim como ocorreu em alguns Programas da temática da Seca".

Sobre a temática "Sistema Penitenciário", com apenas um programa, observa-se que o nível de execução, considerando apenas aquelas ações diretamente ligadas ao tema, não foi satisfatório – somente 47,15%.

Distanciamento ainda maior entre aquilo que foi planejado e o que foi efetivamente realizado ocorreu com a temática da "Seca". Nesse grupo, todos os programas apresentaram um baixo nível de execução orçamentária: Acumulação Hídrica (29,31%), Transferência Hídrica e Suprimento de Água (6,36%) e Saneamento Ambiental (4,96%), o que é digno de atenção, em primeiro lugar, pela



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



insuficiência na execução desses programas, e em segundo lugar, por ser a seca um problema grave e recorrente no âmbito do Estado do Ceará.

É de se ressaltar que, inobstante seja reconhecido que o orçamento no Brasil tem caráter meramente autorizativo, conforme apontado anteriormente, não deve o administrador dele se desvincular, uma vez que os programas nele contidos representam prioridades elencadas pelo próprio Estado e que culminam, face às restrições de verbas públicas, no detrimento de outras áreas relevantes.

Dessa forma, entende-se necessário recomendar ao poder executivo que eleve o nível de execução orçamentária de todos os programas previstos no PPA e LOA, especialmente no que se refere aos direitos fundamentais sociais previstos no art. 6º da CF/88, à seca, à infância e juventude, ao sistema penitenciário, à acessibilidade e ao combate e prevenção às drogas.

Por fim, ainda no tocante à seca, o Ministério Público fez minuciosa análise sobre o tema, abordando destacadamente o programa de implantação de cisternas, fazendo quatro recomendações. Quanto às últimas recomendações propostas pelo MPC: “utilize como critérios de concessão de cisternas estudos técnicos que indiquem, por exemplo, a viabilidade do solo em receber a cisterna, os índices de chuvas para a região, a verificação da possibilidade de perfuração de poços” e “execute o programa de cisternas por meio de contratos administrativos”, penso que as matérias, não obstante serem relevantes, carecem de uma maior discussão, o que só será possível em sede de processos específicos. Cumpre lembrar que existe um processo de auditoria (09364/2011-8), no qual pode ser abordadas essas temáticas, além de uma representação do próprio Ministério Público de Contas (processo nº 03112/2013-9).



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

2.6.3. Execução das metas físicas previstas no PPA 2012-2015

Conforme exposto no Capítulo 2, o Governo do Estado do Ceará, quando da elaboração do PPA 2012-2015, adotou a nova sistemática implementada pela União, adequando-a, entretanto, à realidade do planejamento local.

Uma das principais inovações foi a divisão dos programas de governo previstos no PPA em **Programas Temáticos Setoriais, Multissetoriais e de Serviços ao Estado**, os quais articulam um conjunto de **Objetivos** afins, que dão origem a uma agregação de **Iniciativas** governamentais que se traduzem em entregas de bens e serviços ao Governo e/ou à sociedade.

Outro atributo relacionado aos programas governamentais que ganhou destaque refere-se ao conceito de **Meta**, que expressa a quantidade total de um determinado bem ou serviço a ser disponibilizado para o alcance do resultado pretendido pelo programa, ou seja, expressa aquilo que será feito e qual o resultado pretendido, servindo de parâmetro para o acompanhamento e o monitoramento da gestão governamental.

A respeito do alcance das Metas previstas para 2012, a Comissão realizou um estudo, por meio do qual foi criado o **Índice de Execução de Meta Física - IEMF**, como forma de expressar o nível de execução física das metas em relação ao quantitativo previsto inicialmente.

Importante destacar, conforme ressaltou a Comissão, que o estudo somente foi possível tendo em vista que, após contato com a SEPLAG e demais



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

setoriais, foram obtidas informações a respeito do alcance das metas, uma vez que não existe no âmbito do Estado um sistema de acompanhamento de execução das metas previstas disponível para os órgãos de controle.

Neste ponto, o órgão técnico observou que o único acompanhamento das metas físicas a que se teve acesso foi o demonstrado no Relatório do Controle Interno referente à Prestação de Contas Anuais de Governo 2012 – dados estes também constantes nas informações prestadas pelo Governo à Assembleia Legislativa, quando da abertura dos trabalhos da Sessão Legislativa em 2013⁴³ –, no qual foram destacados somente alguns programas e algumas metas consideradas prioritárias, sem, contudo, haver indicativo da fonte de tais informações.

Vale ressaltar, ademais, que comparando as informações apresentadas pela SEPLAG a este Tribunal com aquelas constantes no citado Relatório e considerando as informações constantes no S2GPR, a Comissão apontou diversas inconsistências, como a realização de metas referentes ao Programa 004 – Matriz Energética do Estado do Ceará⁴⁴, o qual sequer teve execução orçamentária; metas informadas não previstas no PPA 2012-2015, além de divergências com relação aos valores efetivamente executados, incongruências que colocam em dúvida a correção das informações apresentadas.

Não se pode olvidar que a disponibilidade de informação apoiada em dados válidos e confiáveis é condição essencial para a análise objetiva de uma

43 Mensagem à AL 2013, 3ª Sessão da 28ª Legislatura.

44 Cujas metas previstas para 2012 são as seguintes, com as correspondentes realizações:

- 1) Ampliar em 36.000 m³/dia o volume de gás natural distribuído: realizou 18.000^(*);
 - 2) Expandir em 47 km a rede de distribuição de gás natural: realizou 23;
 - 3) Realizar 100 ligações de energia elétrica em residências do meio rural: realizou 3.802.
- (*) Meta reduzida para 18.000m³/dia



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

determinada situação, pois servirá para a tomada de decisões, bem como para a programação de ações futuras.

Sobre as informações apresentadas, vale registrar ainda que, diante de algumas metas que apresentaram uma execução bastante elevada, a Comissão entrou em contato com a SEPLAG, com vistas à confirmação dos valores, obtendo na maioria dos casos⁴⁵, uma resposta positiva sobre os dados.

Outro ponto que merece relevo refere-se ao fato de que não foi apresentado, juntamente com as Contas, o relatório de execução dos principais programas, consoante previsto no art. 78 da Lei 14.983, de 02.08.11 (LDO)⁴⁶, e na Instrução Normativa nº 01/2000 deste Tribunal.

Nesse particular, a Comissão, após destacar que foram enviados pela SEPLAG apenas três relatórios bastante resumidos e que muito provavelmente são oriundos de informações do Sistema *WebMapp* (Guardião) do Estado do Ceará, concluiu que os referidos documentos não supriam ao prescrito nos normativos acima citados.

Quanto a esse ponto, entende-se necessário reiterar a recomendação para que a SEPLAG elabore relatório de execução dos principais programas e projetos, a ser enviado em anexo à Prestação de Contas Anual do Governo, bem como o relatório de avaliação do Plano Plurianual, que deverá ser encaminhado à Assembleia Legislativa, contemplando a indicação dos resultados por programa e ação em confronto com as metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento, nos moldes previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias e Plano Plurianual, bem como na Instrução Normativa nº 01/2000 deste Tribunal.

45 A exceção refere-se à temática da Seca, que não se obteve uma resposta tempestiva da Secretaria.

46 Art. 78. A prestação anual de contas do Governador do Estado incluirá relatório de execução dos principais programas e projetos, contendo identificação, data de início, data de conclusão, quando couber, informação quantitativa, podendo ser em percentual de realização física.

87



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

Sobre a metodologia empregada pela Comissão, algumas observações se fazem necessárias, consoante será destacado a seguir.

No que se refere à análise das metas de uma forma individualizada – em que pesem as dúvidas quanto à precisão das informações apresentadas, tendo em vista as divergências apontadas, **as quais prejudicam a análise** –, não se observam, *a priori*, inconsistências na forma adotada. Trata-se, de fato, de uma análise de eficácia dos gastos (por meta), onde se pode verificar a relação do quantitativo previsto inicialmente com o que foi efetivamente realizado.

O problema, entretanto, se apresenta quando da análise da execução das metas de uma forma global (por programa), em que foi utilizado, como parâmetro, a **média aritmética simples** dos índices individuais de execução das metas físicas.

Não se pode deixar de mencionar que uma das limitações encontradas pela Comissão, e inclusive por este relator, foi o fato de que no PPA 2012-2015 não se tem o valor a ser despendido para o atendimento de cada meta. A valoração no Plano ocorre apenas até o nível das iniciativas, contudo, não se observa uma ligação objetiva entre elas e as metas previstas para os programas, o que **inviabilizada a análise da eficácia/eficiência dos programas como um todo**. Dessa forma, com as devidas ressalvas ao entendimento da Comissão, acredito que a metodologia de cálculo implementada (com o uso da média aritmética simples para o atingimento do índice de execução dos programas, ou grupo de programas, como um todo), não é melhor forma a ser adotada, uma vez que pode produzir resultados imprecisos.

Vale ressaltar que, como o referido indicador apresenta, de uma forma sintética, um conjunto de aspectos relacionados à determinada realidade – a



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

exemplo da seca, onde se pode verificar metas relacionadas à construção de barragens, cisternas, elaboração de projetos etc., as quais, inclusive, se referem a valores orçados/executados cujos montantes são bastante divergentes –, para o agrupamento desses indicadores (individuais), relacionados a cada meta, com vistas à apuração de uma média geral por programa, ou para um conjunto de programas, como pretendeu a Comissão, é necessário definir uma forma de ponderação que capte a importância diferenciada dos indicadores, atribuindo-lhes um "peso", para a determinação do resultado final. Penso que uma solução possível seria a valoração das metas previstas no PPA, contudo, isso não ocorreu.

Entretanto, buscando os parâmetros utilizados pela União, este relator constatou que, embora o Governo Federal não atribua valores às metas previstas no PPA⁴⁷, ainda assim, em 2012, implementou uma metodologia de acompanhamento físico-financeiro, no entanto, voltada às **ações constantes na LOA**, apoiada em uma solução em Tecnologia da Informação – TI, implementada em um módulo adicional no SIOP (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento)⁴⁸.

Em suma, o acompanhamento do governo federal considera como forma de medição os valores físicos e financeiros das **ações constantes na LOA, cujos subtítulos possuam produtos e metas físicas associadas**, os quais irão subsidiar a formulação de indicadores de eficiência e eficácia dos gastos públicos.

É importante ressaltar que o acompanhamento físico-financeiro da gestão governamental, por meio da valoração e quantificação de suas metas torna-

47 Ressalte-se, ademais, que algumas metas sequer se referem a um produto objetivamente quantificável. Como exemplo cito a meta prevista no PPA Federal 2012-2015, referente ao Programa 2012 – Agricultura Familiar, contida no objetivo 0411, no sentido de "Adequar as condições de crédito às particularidades da agricultura familiar, das mulheres rurais, dos quilombolas, indígenas, povos e comunidades tradicionais, jovens do campo e assentados da reforma agrária."

48 A este respeito, vale indicar o manual "ORIENTADOR DO ACOMPANHAMENTO ORÇAMENTÁRIO", produzido pela Secretaria de Orçamento Federal – SOF. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/biblioteca/publicacoes_tecnicas/publicacoes/OrientadorDoAcompanhamentoOrçamentario2012_15022013.pdf. Acesso em: 14.mai.2013.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

se de extrema importância para a gestão governamental, especialmente porque permite o aperfeiçoamento dos próprios orçamentos a serem elaborados, com foco, inclusive, nos resultados, além de facilitar o controle sobre o gasto público, quanto aos aspectos da eficácia, eficiência e da economicidade.

Destarte, entende-se necessário recomendar à Secretaria de Planejamento que envide esforços no sentido de adotar o modelo de acompanhamento e monitoramento das ações orçamentárias implementado pelo Governo Federal, conforme disposto no manual "Orientador do Acompanhamento Orçamentário" da Secretaria de Orçamento e Federal – SOF, com as devidas adaptações à realidade estadual.

Análise do alcance das Metas referentes aos temas priorizados

Com base nas informações apresentadas pela Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG, acerca do alcance das metas previstas para 2012, voltadas às temáticas priorizadas neste trabalho, podem ser destacados os seguintes resultados, compendiados no quadro a seguir:

Distribuição das Metas por Temáticas e por Faixas de execução

Faixas/Temáticas	Dir. Fund.	Seca	Inf. e Juv.	Sist. Penint.	Total	Execução (%)
Acima de 75%	36	12	33	10	91	48,92%
Entre 50% e 75%	7	2	7	2	18	9,68%
Entre 25% e 50%	11	0	5	1	17	9,14%
Até 25%	5	0	1	1	7	3,76%
Nada Executado	29	2	21	1	53	28,49%
Total	88	16	67	15	186	100,00%

Fonte: Dados extraídos do Relatório da Comissão – 2012.

De uma forma geral, pelos dados apresentados, constata-se que apenas 91 metas, de um total de 184 (o que corresponde a 48,92%), obtiveram um

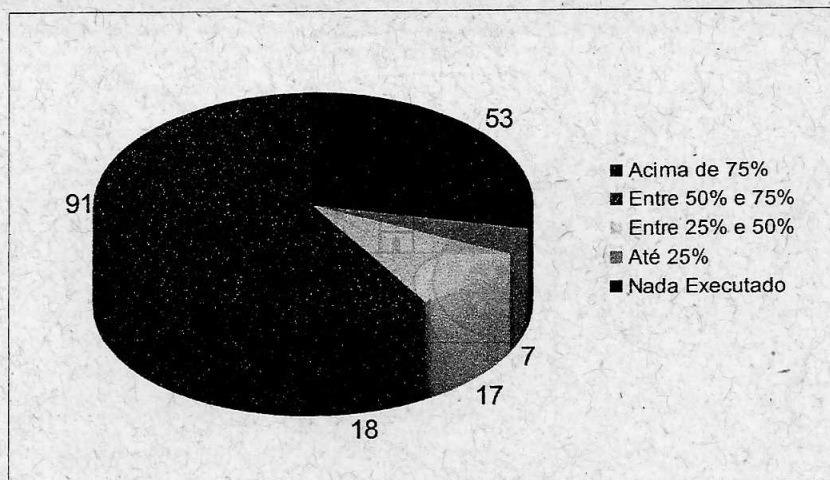


PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

percentual de execução **satisfatório** (acima de 75%), o que significa que um pouco mais da metade das metas previstas para 2012 (exatamente 95), relacionadas aos temas priorizados, **não alcançaram um nível satisfatório de execução física**. Ressalte-se ademais, que desse total, 53 metas tiveram uma execução nula (zero) durante o período.

A Distribuição da execução total por faixas, é bem melhor visualizada no gráfico a seguir:

Distribuição percentual das Metas por faixas de execução



Fonte: Elaborado pelo Relator.

Vale ressaltar que, das metas que alcançaram níveis de execução acima de 75%, 27 delas atingiram níveis acima da previsão inicial (portanto, superior a 100%), sendo que algumas delas chamam a atenção pelos altíssimos níveis de execução apresentados, conforme exposto no quadro a seguir:

METAS	PREVISTO	REALIZADO	% REALIZADO
*01691 e 00248 - Executar 58.077 ligações domiciliares de água.	12.435	81.205	653,00%



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



01842 - Atender 100 adolescentes e jovens usuários de substâncias psicoativas.	25	113	452,00%
03005 - Aumentar em 1.100 policiais o efetivo do Batalhão de Polícia Comunitária - Polícia Militar.	275	982	357,00%
00776 - Beneficiar 107.730 pessoas com distribuição de alimentos.	35.910	125.081	348,00%
*01692 e 0199 - Executar 133.843 ligações domiciliares de esgoto	20.606	46.496	226,00%
01758 - Promover ações sobre saúde sexual, igualdade de Gênero e direito reprodutivo em 84 municípios.	84	184	219,00%
03065 - Expandir a capacidade de internação hospitalar em 134.082 internações até 2015, a partir do acréscimo de 700 leitos.	10.314	20.437	198,00%

Fonte: Dados constante no Relatório da Comissão – 2012.

*A SEPLAG agrupou valor o valor Realizado em 2012 destas metas, dessa forma, para fins de análise, foi necessário agrupar também o valor Programado 2012.

Ressalte-se que estes resultados podem estar sendo causados pela superestimação dos valores orçados relativos às metas previstas, proporcionando uma execução muito além da previsão inicial, ou por uma subestimação das metas em relação ao montante destinado no orçamento, demonstrando que pode estar havendo falha no planejamento.

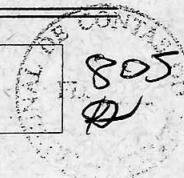
Quando se volta para a análise das temáticas, de uma forma individualizada, a situação não parece muito distante. No entanto, algumas áreas passam a se destacar, conforme será demonstrado a seguir.

Com relação ao grupo dos Direitos Fundamentais, observa-se que apenas 36 metas (40,91% do total relacionado a este tema), alcançaram um percentual de execução satisfatório, destacando-se, ademais, que 29 das metas previstas inicialmente (32,95%) não tiveram nenhuma execução em 2012.

No que se refere à Infância e Juventude a situação é semelhante. Das 67 metas selecionadas para esse tema, 33 delas (49,25%) ultrapassaram uma execução de 75% e 21 (31,34%) tiveram uma execução nula.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



Quanto à temática referente ao Sistema Penitenciário, a situação melhora um pouco. De um total de 15 metas relacionadas, 10 delas atingiram um nível de execução acima de 75% (o que corresponde a 66,67% do total das metas relacionadas ao grupo) e apenas 1 das metas (6,67%) não teve execução.

Outro destaque refere-se à temática relacionada à Seca. Das 16 metas relacionadas ao grupo, 12 delas alcançaram execuções acima de 75%, o que representa 75% do total das metas selecionadas, e somente 2 não tiveram execução, o que causa espécie, tendo em vista que essa temática executou apenas 10,98% do total orçado para o período.

À primeira vista, com base nos resultados, poderíamos concluir que gestor foi extremamente econômico, uma vez que realizou muito gastando pouco. Entretanto, como as metas não foram valoradas, ou seja, não se sabe o quanto do orçamento deveria ser despendido para o alcance das metas, aliado ao fato de que pode ter havido falha no planejamento, tendo em vista que quatro das metas relacionadas a essa temática atingiram percentuais altíssimos de execução⁴⁹, e considerando ainda as divergências e inconsistências apontadas com relação aos dados apresentados, as quais interferem na análise, não se tem como apontar, certamente, o que de fato ocorreu, restando prejudicada a análise quanto à eficiência do gasto.

Ressalte-se que os mesmos argumentos servem de fundamento para as demais temáticas analisadas, uma vez que se poderia afirmar, por exemplo, quanto ao grupo dos Direitos Humanos, que o gestor não foi econômico – tendo em vista que essa temática obteve uma execução de 80,73% de seu orçamento, sendo que apenas 40,91% de suas metas atingiram percentual de execução acima de 75%

49 Metas: 01691 e 00248 - Executar 58.077 ligações domiciliares de água (657%), e 01692 e 0199 - Executar 133.843 ligações domiciliares de esgoto (226%).



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

e, com relação a 29 das metas previstas inicialmente nesse tema, nada foi executado – o que, consoante acima defendido, pode ser uma conclusão apressada.

De tudo o que foi apontado, constata-se que o Governo do Estado, com relação à maioria das metas relacionadas aos temas priorizados neste trabalho, **não foi eficaz**. Uma grande parte teve uma execução apenas parcial e, em muitos dos casos, o nível de realização não foi satisfatório (inferior a 75% do quantitativo previsto). Ademais, houve um elevado percentual de metas cuja execução foi nula, o que é digno de atenção, uma vez que, ou não está sendo dada a devida atenção por parte dos gestores às metas previstas no PPA, ou está havendo falha no planejamento quando da definição das metas a serem atingidas.

Destarte, recomenda-se aos órgãos e entidades do Governo do Estado que aprimorem o planejamento e acompanhamento de suas ações, de modo a possibilitar, ao final de cada exercício, o atingimento equânime e satisfatório de todas as metas físicas previstas no PPA, especialmente aquelas relacionadas à concretização de direitos fundamentais sociais.

2.7 DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

A Contabilidade Aplicada ao Setor Público é a fonte geradora de informações norteada pelos princípios de contabilidade e pelas normas contábeis direcionadas ao controle patrimonial das entidades do setor público e do orçamento público, cujo objetivo precípua é fornecer informações aos usuários sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da entidade do setor público, em apoio ao processo



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

de tomada de decisão, à adequada prestação de contas e ao necessário suporte para a instrumentalização do controle social.

Atualmente, há uma tendência de internacionalização das normas contábeis, com a adesão de diversos países ao processo de convergência, inclusive o Brasil. Neste sentido, foi criado o Comitê Gestor de Convergência com a missão de desenvolver ações para promover a aproximação das Normas Brasileiras de Contabilidade às normas internacionais.⁵⁰

Nesta senda, foi editada pelo Ministério da Fazenda a Portaria nº 184/08, que dispõe sobre as diretrizes a serem observadas pelo setor público quanto aos procedimentos, práticas, elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, de forma a torná-las convergentes com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

Com efeito, “as demonstrações contábeis assumem papel fundamental, por representarem importantes saídas de informações geradas pela Contabilidade Aplicada ao Setor Público, promovendo transparência dos resultados orçamentário, financeiro, econômico e patrimonial do setor público”.⁵¹

Aderindo ao novo paradigma de demonstrações contábeis, o Estado do Ceará elaborou a Prestação de Contas de Governo do exercício de 2012, inclusos: Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial, Demonstração das Variações Patrimoniais e Demonstrativo de Restos a Pagar. Portanto, não integraram a prestação de contas a Demonstração do Fluxo de Caixa e a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido, facultativos para o exercício sob exame.

⁵⁰ Resolução CFC Nº. 1.134/08, que Aprova a NBC T 16.7 – Consolidação das Demonstrações Contábeis.

⁵¹ Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público. Parte V – Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público. Aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. válido para o exercício de 2012.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



Balanço Orçamentário

Aperfeiçoando a estrutura estabelecida pela lei nº 4.320/64, o Balanço Orçamentário evidencia as receitas detalhadas por categoria econômica, origem e espécie, posicionando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada e o saldo a realizar. Também demonstra as despesas por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando a dotação inicial, a dotação atualizada para o exercício, as despesas empenhadas, as despesas liquidadas, as despesas pagas e o saldo da dotação. A identificação das receitas e despesas intraorçamentárias, quando necessária, deverá ser apresentada em notas explicativas.

No entanto, a Comissão informa que se depreende do Relatório Contábil relativo ao exercício 2012 que os totais da receita e da despesa orçamentárias incluem os valores relativos à movimentação intraorçamentária, em desconformidade com a orientação constante do Manual de Contabilidade Aplicado ao setor Público.

Também foram observadas pela Comissão outras inconsistências relacionadas ao Balanço Orçamentário, quais sejam:

a) divergência entre o valor constante no Balanço Orçamentário para a previsão inicial da receita (**R\$ 17.795.032.246,04**) e aquele aprovado pela LOA (**18.315.354.948,38**), resultando numa diferença a menor de **R\$ 520.322.702,34**;

b) divergência entre o valor constante do Balanço Orçamentário para a dotação inicial da despesa (**R\$ 18.727.170.354,55**) e aquela aprovada pela LOA (**R\$ 18.315.354.948,38**), apontando para uma diferença de **R\$ 411.815.406,17**;



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



c) não foi verificado no demonstrativo o campo relativo aos saldos de exercícios anteriores para restabelecer o equilíbrio orçamentário do planejamento entre as receitas e despesas atualizadas, o que resultou num deficit da ordem de **R\$ 1.894.030.446,55**.

d) ausência de notas explicativas sobre o detalhamento das despesas executadas por tipo de crédito (inicial, suplementar, especial e extraordinário), complementares ao Balanço Orçamentário consolidado.

Por óbvio, o acentuado distanciamento entre a estimativa da receita e a fixação da despesa iniciais, na forma consignada no Balanço Orçamentário, provoca um deficit de previsão que afronta o princípio do equilíbrio orçamentário, segundo o qual, no orçamento público deve haver equilíbrio financeiro entre receita e despesa.⁵²

Logo, como pontuou a Comissão, “O valor da previsão inicial da receita e a fixação da despesa no Balanço Orçamentário da Lei nº 4.320/64, bem como os Demonstrativos da LRF (Anexo I e Anexo II do RREO) não estão de acordo com os valores previstos na Lei Orçamentária Anual”, decorrendo daí a sugestão de recomendação para a Secretaria da Fazenda no sentido de que elabore o Balanço Orçamentário da Lei nº 4.320/64, bem como os Demonstrativos da LRF (Anexo I e Anexo II do RREO) de modo que a previsão inicial da receita e a fixação da despesa estejam de acordo com os valores previstos na Lei Orçamentária Anual.

Impende ressaltar que o planejamento autorizado constitui-se no parâmetro basilar para o controle da abertura de créditos adicionais suplementares

⁵² Por princípio do equilíbrio, entende-se que em cada exercício financeiro, o montante da despesa não deve ultrapassar a receita prevista para o período. Uma razão fundamental para defender esse princípio é a convicção de que ele se constitui num meio eficaz de limitar o crescimento dos gastos governamentais. No respeito ao Princípio do Equilíbrio fica evidente que os valores autorizados para a realização das despesas no exercício deverão ser compatíveis com os valores previstos para a arrecadação das receitas. Destarte, passa a ser parâmetro para o acompanhamento da execução orçamentária. A execução das despesas sem a correspondente arrecadação no mesmo período acarretará, invariavelmente, resultados negativos, comprometedores para o cumprimento das metas fiscais. (acessível em http://www.lrf.com.br/mp_op_principios_orcamentarios.html)



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

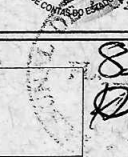
no decorrer da execução orçamentária, cujo limite é de 25%, nos termos do art. 6º da LOA/2012. Logo, o valor inicial do Orçamento Anual há que ser preservado no Balanço Orçamentário, tanto para a estimativa da receita como para a fixação da despesa.

Outro ponto que merece ser destacado diz respeito aos anexos: Restos a Pagar Não Processados – RPNP (anexo I) e Restos a Pagar Processados – RPP (anexo II), que também registraram as seguintes inconsistências:

a) o saldo final dos RPNP de exercícios anteriores apurado pelo Anexo I do Balanço Orçamentário diferencia-se daquele registrado no Demonstrativo da Dívida flutuante (Anexo 17 da Lei nº 4.320/64), pois enquanto este último indica a quantia de R\$ 57.848.426,34, o primeiro aponta valor de R\$ 57.805.404,30;

b) o saldo final dos RPP de exercícios anteriores apurados pelo Anexo II do balanço Orçamentário (**R\$ 501.674.927,81**), diferencia-se daquele registrado no Demonstrativo da Dívida Flutuante (**R\$ 29.815.679,04**), provocando uma diferença de **R\$ 471.859.248,77**, que corresponde ao total dos valores pagos no exercício de 2012, o que leva à compreensão de que o demonstrativo foi equivocadamente elaborado, tendo em vista que não se abateu os pagamentos realizados no exercício para calcular o estoque final da dívida sob comentário.

Ainda sobre os Restos a Pagar Processados, a Comissão trouxe à lume outra importante ocorrência relacionada ao cancelamento de **R\$ R\$ 33.556.789,95**, observando que, por se tratar que um direito líquido e certo dos credores, tal procedimento deve ser adotado com parcimônia e cercado da cautela e transparência indispensáveis, tendo em vista a constatação do alto volume e da ausência de nota explicativa para evidenciar a regularidade do cancelamento levado a efeito.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

Confrontando as despesas empenhadas com as liquidadas obtém-se os Restos a Pagar Não Processados (R\$ 16.638.191.564,83 - R\$ 16.084.317.307,99) no valor de R\$ 553.874.256,84. Do mesmo modo, confrontando-se as despesas liquidadas com os pagamentos orçamentários realizados no exercício (R\$ 16.084.317.307,99 - R\$ 15.865.646.046,45) resulta nos Restos a Pagar Processados no montante de R\$ 218.671.261,54. Ocorre, no entanto, que este valor difere dos R\$ 182.307.257,12 posicionados no Demonstrativo da Dívida Flutuante.

No intuito de justificar a impropriedade, o Relatório Contábil da SEFAZ explica que:

Em virtude dos novos critérios contábeis adotados pelo S2GPR e da adoção do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), a partir de 2012, o saldo das consignações do exercício a pagar (grupo de contas 2.1.8.8.1.01.01) deve ser subtraído dos saldos de créditos liquidados a pagar (grupo de contas 6.2.2.1.3.03) para que se chegue ao valor de Restos a Pagar Processados inscritos ao final do exercício. Isso deve ocorrer porque, para o S2GPR, o saldo de consignações do exercício a pagar será tratado como Restos a Pagar Processados, mas seu fluxo deve ser evidenciado separadamente no Balanço Financeiro, conforme determina a Lei nº 4.320/64. O saldo das consignações a pagar do exercício pode ser calculado através da diferença da rubrica "Consignações do Exercício" constante tanto nos Ingressos Extraorçamentários (III) como nos Pagamentos Extraorçamentários (VIII). O quadro abaixo listado compõe os valores acima citados e evidencia o montante dos Restos a Pagar Processados Inscritos em 31/12/2012:

Saldos de Contas em 31/12/2012	Valor
Saldo do Grupo de Contas: 6.2.2.1.3.03 - Crédito Empenhado Liq. a Pagar	218.671.261,54
(-) Saldo do Grupo de Contas: 2.1.8.8.1.01.01 - Consignações do Exercício	(36.364.004,42)
Valor dos Restos a Pagar Processados constante no Balanço Financeiro	182.307.257,12

Descrição	Valor
Entradas em 2012 no grupo de Contas: 2.1.8.8.1.01.01 - Consig. do Exerc.	2.107.455.397,61
Saídas em 2012 no grupo de Contas: 2.1.8.8.1.01.01 - Consig. do Exercício	(2.071.091.393,19)
Saldo do Grupo de Contas: 2.1.8.8.1.01.01 - Consignações do Exercício	36.364.004,42

Em que pese o acolhimento dos esclarecimentos, a Comissão recomenda que sejam feitos ajustes no Balanço Orçamentário para que o mesmo apresente os reais valores das despesas orçamentárias pagas no exercício, uma vez que, no demonstrativo contábil sob foco, o total das despesas pagas está evidenciado pelo seu valor líquido, expurgadas as consignações.

99



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



Em suma, a receita total realizada foi inferior à receita inicialmente prevista no orçamento e, conseqüentemente, à receita atualizada, evidenciando um saldo a realizar em relação a esta última na ordem de R\$ 2,520 bilhões, o que representa uma arrecadação a menor de 13,27%.

As receitas correntes (**R\$ 15,378 bilhões**) contribuíram com 93,35% da receita efetivamente arrecadada. Por outro lado, a influência das receitas de capital acrescida da receita de refinanciamento da dívida (**R\$ 1,098 bilhões**) foi de 6,65% do total arrecadado pelo Estado do Ceará no exercício de 2012.

Desta forma, da análise por quocientes pode-se concluir que:

a) o quociente de equilíbrio orçamentário (**previsão da receita inicial / dotação inicial da despesa = R\$ 17.795.032.246,04 / R\$ 18.727.170.354,55**) é de 0,95, portanto menor que 1, significando dizer que não houve equilíbrio orçamentário entre a previsão de receita e a fixação da despesa, já que, diferentemente da Lei Orçamentária Anual, no balanço orçamentário, 5% da dotação inicial fixada não encontra contrapartida na estimativa de receita;

b) por sua vez, o quociente de execução da receita (**receita realizada / previsão atualizada da receita = R\$ 16.476.719.323,98 / R\$ 18.996.311.712,82**) apurado é de 0,8673, menor que 1, ou seja, a arrecadação representou 86,73% da previsão atualizada.

c) no entanto, a performance da arrecadação é ainda melhor quando verificado o quociente de desempenho desta (**receita realizada / previsão inicial da receita = R\$ 16.476.719.323,98 / R\$ 18.315.354.948,38**) que é de 0,8996. Assim, mesmo sendo menor que 1, permite afirmar que apenas 10,04% das receitas estimadas deixaram de ser arrecadas.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

d) o quociente de execução da despesa (**despesa executada / dotação atualizada = R\$ 16.638.191.564,83 / R\$ 20.890.342.159,37**) é de 0,7964, menor que 1, significando dizer que houve uma economia de 20,36% das dotações autorizadas.

e) aferindo-se o quociente do resultado orçamentário (**receita realizada / despesa empenhada = R\$ 16.476.719.323,98 / R\$ 20.890.342.159,37**) obtém-se 0,9903, menor que 1, o que impende sentenciar que houve um deficit orçamentário de apenas 1%.

f) calculando-se o quociente de execução orçamentária corrente (**receita corrente realizada / despesa corrente empenhada = (R\$ 15.378.069.261,13 / R\$ 13.742.252.329,51)**) resulta no índice 1,12, maior que 1, o que representa um superavit corrente de 12%, ou seja, para cada R\$ 1,00 de despesa corrente empenhada foi arrecadado R\$ 1,12 de receita corrente.

g) no que tange ao quociente financeiro real da execução orçamentária (**receita realizada / despesa paga = R\$ 16.476.719.323,98 / R\$ 15.865.646.046,45**) o índice resultante é 1,04, maior que 1, cuja interpretação leva à compreensão de ter havido superavit no fluxo financeiro orçamentário, tendo em vista que as receitas arrecadadas superaram os pagamentos em 4%.

Balanco Financeiro

De acordo com a Lei nº 4.320/1964, o Balanco Financeiro é composto por duas importantes sessões: Receitas e Despesas. O lado esquerdo corresponde às receitas, onde são registrados os ingressos orçamentárias e os recebimentos extraorçamentários. Sendo que o lado direito corresponde às



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



despesas, onde são posicionados os dispêndios de natureza orçamentária e os pagamentos extraorçamentários, cujo equilíbrio do demonstrativo é alcançado com a inclusão do saldo em espécie do exercício anterior na coluna dos ingressos e o saldo em espécie para o exercício seguinte na coluna dos dispêndios.

Deste demonstrativo extrai-se o resultado financeiro do exercício que corresponde à diferença entre o somatório dos ingressos orçamentários com os extraorçamentários dos quais são deduzidos os dispêndios orçamentários e os extraorçamentários. Logo, se os ingressos forem maiores que os dispêndios, o resultado será superavitário. Todavia, ocorrendo o contrário, ou seja, se os dispêndios forem maiores que os ingressos, haverá um deficit.

Constata-se que o Balanço financeiro em foco foi elaborado em consonância com a nova modelagem proposta pelo Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, válida para o exercício de 2012, evidenciando a movimentação financeira consolidada dos órgãos e entidades do setor público estadual, discriminando: a receita orçamentária (R\$ 16.476.719.323,92) realizada por destinação de recurso ordinária (R\$ 11.516.450.024,01) e/ou vinculada (R\$ 4.960.269.299,91); a despesa orçamentária executada (R\$ 16.638.191.564,83) por destinação de recurso ordinária (R\$ 11.765.285.540,64) e/ou vinculada (R\$ 4.872.906.024,19); as transferências financeiras recebidas (R\$ 14.422.114.214,47) e concedidas (14.422.188.757,59), decorrentes, ou não, da execução orçamentária; os recebimentos (R\$ 8.537.253.210,09) e os pagamentos (R\$ 8.377.470.544,45) extraorçamentários; e o saldos inicial (R\$ 2.701.685.441,13) e final (R\$ 2.699.921.322,74) em espécie.

Da análise do Balanço financeiro a Comissão destacou a divergência de R\$ 74.543,13 entre as transferências financeiras recebidas e concedidas, quando deveriam apresentar o mesmo saldo no Balanço financeiro



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

consolidado, tendo em vista que as transferências concedidas representam a contrapartida das transferências financeiras recebidas.

Reportou-se também sobre o resultado financeiro do período, obtido pela diferença entre os saldos finais e iniciais do disponível, que apresentou um saldo negativo de **R\$ 1.764.118,39**, indicando, portanto, uma queda nas disponibilidades financeiras do Estado ao final do exercício de 2012.

Porém, a análise do Balanço Financeiro por quocientes aponta para os seguintes resultados:

a) o resultado orçamentário é obtido do confronto entre a receita orçamentária e a despesa orçamentária (**R\$ 16.476.719.323,92 - R\$ 16.638.191.564,83 = - R\$ 161.472.241,09**). Por outro lado, a variação do saldo em espécie é o resultado da subtração entre o saldo disponível advindo do exercício anterior e saldo disponível para o exercício seguinte (**R\$ 2.701.685.441,13 - 2.699.921.322,74 = - R\$ 1.764.118,39**). Já o quociente orçamentário do resultado financeiro é o índice da relação entre o resultado orçamentário com a variação do saldo em espécie (**- R\$ 161.472.241,09 / - R\$ 1.764.118,39**) apurado em 91,53, levando à compreensão de que 91,53% da variação negativa entre as disponibilidades inicial e final em espécie advém da influência negativa do resultado orçamentário.

b) o quociente do resultado dos saldo financeiros (**saldo para o exercício 2013 / saldo do exercício de 2011 = 2.699.921.322,74 / 2.701.685.441,13**) é 0,9993, significando dizer que a variação negativa do saldo disponível em espécie foi de 0,007% (sete milésimo por cento), ou seja, um impacto proporcionalmente irrelevante, já que a redução de cada R\$ 1,00 advindo de 2011 e repassado para 2013 foi inferior a R\$ 0,01.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



Balanco Patrimonial

O Balanco Patrimonial do Estado do Ceara do exercicio 2012 tambem foi elaborado de acordo com a orientacao emanada da Secretaria do Tesouro Nacional, atraves do Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Publico valido para o exercicio, observando a estruturacao padrao aplicada a Federacao, que objetiva respeitar os niveis de contas do Plano de Contas Aplicado ao Setor Publico. Contudo, da analise levada a efeito pela Comissao, a teor do Relatorio Tecnico, infere-se algumas impropriedades na sua feitura, notadamente:

a) Ausencia do Demonstrativo do Superavit/Deficit Financeiro no Balanco Patrimonial consolidado.

b) existencia de saldos em contas contabeis descritas em contas genericas, que devem ser limitadas a 10% do total do grupo, sem o devido detalhamento em nota explicativa, conforme disposto na tabela transcrita do Relatorio Tecnico:

Descrição	Valor	Percentual do Grupo
Outros créditos a receber e valores a curto prazo	172.999.905,63	97,81%
Outros estoques	170.675.905,24	25,55%
Outras obrigações a curto prazo	98.432.644,86	21,23%
Outras obrigações a longo prazo	474.822.442,70	100,00%

Segundo o disciplinamento contido na Resolucao CFC nº 1.133/08⁵³, que aprovou a NBC T 16.6 – Demonstrações Contábeis aplicadas ao Setor Público, é permitido o agrupamento de contas de pequenos saldos desde que indicadas suas naturezas e não ultrapassem a 10% do montante do respectivo grupo de contas.

53 8. Nas demonstrações contábeis, as contas semelhantes podem ser agrupadas; os pequenos saldos podem ser agregados, desde que indicada a sua natureza e não ultrapassem 10% (dez por cento) do valor do respectivo grupo de contas, sendo vedadas a compensação de saldos e a utilização de designações genéricas.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

Portanto, diante da existência de grupos genéricos de contas nas demonstrações contábeis com valores expressivos e não detalhados em quadros auxiliares e notas explicativas, a Comissão sugere recomendação à Secretaria da Fazenda para que evidencie em quadros e notas explicativas às Demonstrações Contábeis da Lei nº 4.320/64, bem como nos Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal, as informações relevantes, complementares ou suplementares e aquelas não suficientemente evidenciadas ou não constantes no corpo das demonstrações, tais como os grupos de contas genéricos com valores expressivos.

c) Constatou-se que a Dívida Ativa Tributária classificada no Ativo Circulante apresentou saldo zerado e também que não consta do Balanço Patrimonial conta específica para registro dos estoques da Dívida Ativa Tributária. Contudo, em consulta realizada ao S2GPR empreendeu-se análise no balancete das contas do Ativo, no qual foi possível verificar que no grupo de contas "Créditos a longo prazo" está computado o valor de R\$ 5.748.323.153,70 relativo à conta "Dívida Ativa Tributária".

Em que pese o fato não implicar prejuízo ao resultado patrimonial, há que se enfatizar que este procedimento não condiz com as Normas Brasileiras de Contabilidade, pois além de orientar que os direitos realizáveis até doze meses após o encerramento do exercício devam ser classificados no ativo circulante, também repudia o agrupamento de contas sem a indicação de suas naturezas e que tenham saldos superiores a 10% do montante do respectivo grupo.

Desta forma, merece destaque o fato de que o valor da Dívida Ativa Tributária representa 96,33% dos Créditos de Longo Prazo, ou seja, quase a sua totalidade. Consequentemente, e em respeito às normas de contabilidade aplicadas ao Setor Público, teria que ser posicionado de forma segregado dos Créditos de



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



Longo Prazo, ou, no mínimo, a conta explicitada como componente do grupo de forma a permitir sua identificação no Balanço Patrimonial.

Por essa razão recomendo à Secretaria da Fazenda que no Balanço Patrimonial posicione como de curto prazo os créditos da Dívida Ativa cuja arrecadação para o exercício subsequente esteja previsto na Lei Orçamentária Anual. E, ainda, que em conformidade com as normas de contabilidade aplicada ao Setor Público, posicione o saldo da Dívida Ativa separadamente dos Créditos de Longo Prazo, ou, no mínimo, explicitando-o como componente deste Grupo de Contas de forma a permitir a identificação da conta analítica e seu respectivo valor no Balanço Patrimonial.

d) Detectou-se que 47% do acervo imobiliário do Estado está registrado no Sistema de Gestão de Bens Imóveis pelo valor simbólico de R\$ 1,00 (hum real), persistindo a mesma situação de anos anteriores. Em decorrência, a Conta Bens Imóveis, posicionada no Balanço Patrimonial, permanece sem refletir a real composição do patrimônio do Estado, que se apresenta subavaliado por não se observar o dispositivo constante do art. 95 da Lei nº 4.320/64 c/c a Resolução CFC nº 1.137/08, que aprovou a NBC T 16.10 – Avaliação e Mensuração de Ativos e Passivos em Entidades do Setor Público.

Tal situação levou a Comissão a ratificar sugestão anterior à Secretaria do Planejamento e Gestão no sentido de que dê prosseguimento aos trabalhos de reavaliação dos bens móveis e imóveis do Estado e aperfeiçoe os sistemas de controle desses bens de forma a atender os novos padrões da contabilidade aplicada ao setor público, a fim de evidenciar o valor real do patrimônio do Estado.

e) O Plano de Contas Aplicado ao Setor Público orienta que as dívidas com precatórios de longo ou curto prazo sejam classificadas em três



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

819
2

subgrupos: Obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais a pagar; Fornecedores; e Demais obrigações. Depreende-se do plano que somente devem ser classificados como demais obrigações quando não puderem ser classificadas nas contas anteriores.

Todavia, o Anexo XVI da lei 4.320/64 apresenta um estoque final de R\$ 474.822.422,70 para os precatórios integralmente classificado como "Demais obrigações a longo prazo" no balanço patrimonial, como se não existissem precatórios frutos de obrigações trabalhistas e de dívidas com fornecedores.

Quanto à análise do Balanço Patrimonial vale reproduzir as conclusões da Comissão comentadas no Relatório Técnico:

A análise do referido demonstrativo será feita por meio dos índices de liquidez e endividamento sugeridos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Seguem os resultados apurados:

Índice	Fórmula	Resultado
Liquidez Imediata (LI)	Disponibilidades /Passivo Circulante	4,25
Liquidez Corrente (LC)	Ativo Circulante/Passivo Circulante	5,61
Liquidez Seca (LS)	(Disponibilidades + Créditos a Curto Prazo) /Passivo Circulante	4,28
Liquidez Geral (LG)	(Ativo Circulante + Ativo Realizável a Longo Prazo) / (Passivo Circulante + Passivo Não-Circulante)	1,53
Endividamento Geral (EG)	(Passivo Circulante + Passivo Não-Circulante) / Ativo Total	0,31
Composição do Endividamento (CE)	Passivo Circulante / (Passivo Circulante + Passivo Não- Circulante)	0,10

O índice de Liquidez Imediata indica a capacidade financeira do Estado em honrar seus compromissos no curto prazo contando apenas com suas disponibilidades, ou seja, os recursos disponíveis em caixa ou bancos. Conforme se verifica, o Estado apresentou R\$ 4,25 de disponibilidade para cada R\$ 1,00 de dívida de curto prazo. Entretanto, conforme visto na análise do Balanço Financeiro, os recursos ordinários apresentaram um déficit de R\$ 248.835.516,63, ao passo que os recursos vinculados, um superávit de superávit de R\$ 87.363.275,72. Os recursos vinculados não podem ser utilizados para cobertura de passivos de fonte ordinária. Portanto, o referido índice não mede a exata saúde financeira do Estado. A mesma ressalva pode ser estendida aos demais indicadores de liquidez. A Liquidez Corrente demonstra quanto a entidade poderá dispor em recursos a curto prazo (caixa, bancos, clientes, estoques, etc.) para pagar suas dívidas circulantes (fornecedores, empréstimos e financiamentos a curto prazo, contas a pagar, etc.). O Estado apresentou R\$ 5,61 de recursos a curto prazo para cada R\$ 1,00 de dívida circulante. A Liquidez Seca demonstra quanto o Estado pode dispor de recursos circulantes, sem levar em consideração seus itens não monetários como os estoques, almoxarifados e as despesas antecipadas, para fazer face às suas obrigações de curto prazo. Nesse caso, a proporção foi de R\$ 4,28 de ativos



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

para cada R\$ 1,00 de passivo circulante. Entretanto, insta salientar que estes dois índices não exprimem o resultado exato uma vez que, conforme visto, os "Créditos a Curto Prazo" estão subavaliados por não contemplarem a parcela da dívida a ativa a ser realizada no curto prazo.

A Liquidez Geral é uma medida da capacidade de honrar todas as exigibilidades, contando, para isso, com os seus recursos realizáveis a curto e longo prazos. O resultado obtido foi de R\$ 1,53 de recursos para cada R\$ 1,00 de passivo.

O Endividamento Geral demonstra o grau de endividamento e a estrutura do capital do Estado. Conforme o resultado obtido, 31% do ativo está financiado com recursos de terceiros. Quanto à Composição do Endividamento, 10% do capital de terceiros refere-se a dívidas de curto prazo.

De maneira geral, pode-se concluir que os índices são favoráveis e indicam boa saúde financeira e econômica do Estado do Ceará.

Demonstração das Variações Patrimoniais

Nos termos do art. Art. 104 da Lei 4.320/64, a Demonstração das Variações Patrimoniais evidencia as alterações verificadas no patrimônio durante o exercício financeiro, resultante ou independente da execução orçamentária, e indica o resultado patrimonial do exercício.

Para a Resolução CFC nº 1.268/09, a Demonstração das Variações Patrimoniais evidencia as variações quantitativas, o resultado patrimonial e as variações qualitativas decorrentes da execução orçamentária.

As variações quantitativas são decorrentes de transações no setor público que aumentam ou diminuem o patrimônio líquido. O resultado patrimonial do período é apurado pelo confronto entre as variações patrimoniais aumentativas e diminutivas.

As variações qualitativas são decorrentes de transações no setor público que alteram a composição dos elementos patrimoniais sem afetar o patrimônio líquido.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



Neste ambiente legal, e conformando-se com o modelo proposto pelo Manual de Contabilidade Aplicada a Setor Público, o Estado do Ceará logrou demonstrar as variações patrimoniais ocorridas no exercício de 2012, que foram analisadas pela Comissão desta Corte, cuja manifestação, por meio do apropriado Relatório Técnico, informa algumas impropriedades e inconsistências, quais sejam:

a) divergência de R\$ 74.543,12 entre as transferências intragovernamentais recebidas (R\$ 14.433.586.809,61) e concedidas (R\$ 14.433.661.352,73), objeto de comentário no tópico relacionado ao Balanço Financeiro;

b) as Incorporações do Ativo, presentes no grupo das variações qualitativas do Demonstrativo da Variação Patrimonial, não apresentam na sua composição o item "Empréstimos Concedidos" por meio do FDI, o que ensejou a sugestão de recomendação pela Comissão à Secretaria da Fazenda para que evidencie, nas Variações Qualitativas da Demonstração das Variações Patrimoniais, a movimentação relativos aos empréstimos concedidos por meio do programa FDI;

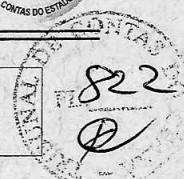
c) o posicionamento das amortizações da Dívida Fundada na DVP, no valor de R\$ 687.040.391,61 diverge daquele constante do Demonstrativo da Dívida Fundada (Anexo XVI da Lei 4.320/64), que apresenta um total de R\$ 700.190.240,56, ensejando numa diferença de R\$ 13.149.848,95.

O grupo das Incorporações do Ativo não apresenta o item "Aquisição do Capital de Empresas" na sua composição, embora o Estado do Ceará, durante o exercício de 2012, tenha liquidado e pago a importância de R\$ 120.766.465,59 a título de constituição ou aumento de capital de empresas.

Vale destacar que, no exercício de 2012, foi apurado um superavit patrimonial de 9,66% que representa um incremento líquido patrimonial no valor



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



nominal de R\$ 2.744.135.053,99, fruto do confronto entre as variações patrimoniais aumentativas e as diminutivas.

**Demonstrações Financeiras das Empresas Públicas e
Sociedade de Economia Mista**

O Relatório Técnico explicita o rol das empresas controladas pelo Estado do Ceará, na forma que se segue:

Empresas Públicas:

Emp. Assist. Técnica e Extensão Rural do Ceará – EMATERCE;
Empresa de Tecnologia da Informação do Ceará – ETICE.

- Sociedades de Economia Mista:

Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S/A – ADECE;
Companhia de Água e Esgoto do Ceará – CAGECE;
Companhia de Gás do Ceará – CEGÁS;
Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos – METROFOR;
Companhia de Integração Portuária do Ceará – CEARÁPORTOS;
Companhia de Habitação do Ceará – COHAB;
Centrais de Abastecimento do Ceará S/A - CEASA;
Companhia de Desenvolvimento do Ceará – CODECE;
Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos – COGERH; e
Empresa Adm. da Zona de Processamento de Exp. de Pecém - EMAZP

Ressalta que, no intuito de aprofundar a análise, foram solicitadas as demonstrações contábeis de todas as entidades retromencionadas, mas que três delas, ADECE, CEASA e CEGÁS, deixaram de atender à demanda em tempo hábil. Em decorrência, as informações foram complementadas com os dados obtidos do relatório síntese do Balanço 2012, elaborado pela Secretaria da Fazenda.

Em síntese, depreende-se do relato sobre a análise financeira das empresas controladas pelo Estado do Ceará que a ADECE, a METROFOR e a EMAZP são dependentes de recursos para custeio de suas atividades operacionais, devendo, pois, nos termos do art. 50, inciso III, da Lei Complementar Federal nº 101/2000, obedecer à escrituração e demais normas concernentes à contabilidade aplicada ao setor público, inclusive, computar os gastos com pessoal e



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

endividamento das entidades nos limites estabelecidos pela LRF para o Poder Executivo.

Por conseguinte, nos termos do inciso III, do art. 2º, da LRF e da Resolução nº 43 do Senado Federal, conclui-se que a Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S/A (ADECE), a Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos (METROFOR) e a Empresa Administradora da Zona de Processamento de Exportação do Pecém – EMAZP deveriam estar incluídas no Orçamento Fiscal, o que ensejou a sugestão de recomendação da Comissão à Secretaria do Planejamento e Gestão que inclua no Orçamento Fiscal do Estado, em observância o disposto na Portaria STN nº 589/2001, as empresas Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S/A – ADECE, Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos – METROFOR, e Empresa Administradora da Zona de Processamento de Exportação do Pecém – EMAZP, por caracterizarem-se como Empresas Estatais Dependentes, nos termos do art. 2º, Inciso III da LRF e Resolução nº 43 do Senado Federal.

Por derradeiro, ainda no que tange às demonstrações contábeis, para evitar as anomalias relativas às ocorrências 22 a 27, constantes da página 297 do Relatório Técnico, todas já tratadas neste capítulo, a Comissão sugere recomendar à Secretaria da Fazenda que elabore os Demonstrativos Contábeis observando integralmente a metodologia contida no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público editado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

2.8. LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Tendo em vista a relevância social de alguns bens e serviços disponibilizados pelo Estado, tanto a Constituição Federal quanto a Constituição



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



Estadual trataram de vincular parte da receita estadual para tais áreas, notadamente: educação, saúde, investimentos, pesquisa científica e tecnologia, e setor produtivo.

De logo, ressalte-se a relevância que se atribui aos dispêndios mínimos em educação e saúde, sendo até caso de intervenção da União nos Estados o descumprimento do piso fixado nessas áreas (art. 34, VII, e, da Constituição Federal).

À luz dos comandos normativos pertinentes, observar-se-á, separadamente, o atendimento aos limites constitucionais pelo Governo do Estado do Ceará no exercício de 2012.

2.8.1 Gastos com Educação

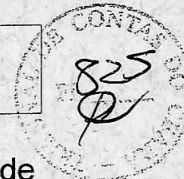
A Constituição da República preceitua, em seu artigo 212, que pelo menos 25% da receita líquida de impostos e transferências dos Estados deverá ser destinada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

Conforme indicado no Relatório Técnico, em se considerando os dados contidos no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Anexo X), integrante do Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO, o Estado direcionou 27,49% de sua receita líquida de impostos e transferências para a Educação. Já em se considerando a base de dados extraída do S2GPR, as despesas divergem, e culminam numa aplicação de 27,56% em gastos com educação.

De todo modo, é observado que restou atendido o piso constitucional de aplicação de gastos com educação e, além disso, houve um



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



acréscimo no percentual de recursos nessa área, uma vez que no exercício de 2011, a aplicação foi de 26,84%

2.8.2 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)

Ainda no que se refere à educação, o Governo do Estado deve observar as disposições atinentes ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, caracterizado como um conjunto de fundos integrados por recursos da União, dos Estados e dos Municípios e que objetiva atender aos ensinos fundamental e médio, além da educação infantil e de adultos.

Os recursos do Fundo devem ser redistribuídos proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação pública presencial, com base em coeficiente de retorno e deverá ser complementado pela União quando o valor médio ponderado por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente (art. 4º, da Lei nº. 11.494/07).

Para tanto, segundo contido no Relatório da Comissão, o Estado destinou ao FUNDEB R\$ 2.071.542.738,44, tendo como retorno destas transferências R\$ 826.035.226,10, culminando em um resultado líquido negativo das transferências na ordem de R\$ 1.245.507.512,34, contexto no qual o Governo Federal aportou uma complementação de recursos no FUNDEB na ordem de R\$ 293.526.581,98.

Com base em tais dados, a Comissão assentou que o Estado do Ceará apresenta, pelo menos desde 2008, perda líquida nas transferências do Fundo, que corresponde à diferença entre o valor que o Estado contribuiu para o



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



Fundo e o montante recebido pelo Ente, em função de seu coeficiente de participação.

Além disso, a Lei nº. 11.494/07, em seu art. 22, vinculou ao menos 60% dos recursos do FUNDEB ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, tendo, em 2012, sido destinado a tal fim 77% das receitas do Fundo, totalizando um montante de R\$ 1.130.028.478,50, e configurando o atendimento ao limite legal.

De outra parte, o art. 21 da mesma Lei nº. 11.494/07 define que os recursos do Fundo serão utilizados em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, no mesmo exercício financeiro em que foram creditados, sendo possível que até 5% desse valor seja utilizado no 1º trimestre do exercício subsequente. Objetivando instrumentalizar a observância do cumprimento do dispositivo acima referido, é salutar a criação de fonte própria para distinguir os recursos do FUNDEB dos demais recursos provenientes de exercícios anteriores, ensejo no qual sou pela recomendação a seguir colacionada:

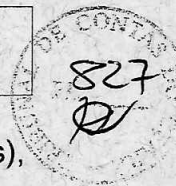
À Secretaria da Fazenda que providencie a criação de fonte própria para distinguir os recursos do FUNDEB no exercício vigente daqueles oriundos de exercícios anteriores, de modo a possibilitar a observância do que dispõe o art. 21 da Lei Federal nº 11.494/07.

2.8.3 Gastos com Saúde

O Estado do Ceará, nos termos do art. 198, §2º, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 29/2000, deve aplicar um percentual mínimo da sua receita líquida de impostos e transferências (arts. 155,



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



157, 159, I, "a" e 159, II, da CF, deduzidas as parcelas transferidas aos municípios), em ações e serviços de saúde.

Nesse contexto, a Lei Complementar nº 141, de 13/01/12, regulamentou o art. 198, § 3º da CF de modo a estabelecer que os Estados devem aplicar em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% da arrecadação supramencionada.

Conforme os dados extraídos do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO, o Governo do Estado aplicou, em 2012, 13,71% da referida receita em ações e serviços públicos de saúde, superando o mínimo constitucional.

Comparando os percentuais aplicados nos exercício de 2011 (17,45%) e 2012 (13,71%), verifica-se um decréscimo de 3,74% no percentual direcionado à saúde. Tal diminuição é decorrente da aplicação da referida Lei Complementar nº 141/2012, que estabeleceu critérios para que determinada despesa seja enquadrada dentro dos gastos com ações e serviços de saúde e, por via de consequência, provocou que gastos anteriormente contabilizados deixassem de integrar as despesas de saúde para atendimento do piso constitucional.

2.8.4 Gastos com Investimentos

Por força do art. 205, §2º da Constituição Estadual, o Governo do Estado deverá aplicar, no mínimo, 20% da sua arrecadação tributária em investimentos.

Tendo por base os dados extraídos do Balanço Geral do Estado e do S2GPR, observou a Comissão que foi direcionado para investimentos o montante de R\$ 1.113.783.786,22, representativo de apenas 19,41% de R\$ 5.737.496.993,57,



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



total da receita considerado para o cálculo do valor do direcionamento constitucional (receita tributária deduzida das transferências constitucionais a Municípios sobre ICMS e IPVA, bem como as deduções do FUNDEB).

Ou seja, não restou atendido o mínimo de aplicação de verbas com investimentos estabelecido na Constituição Estadual.

Nesse ponto, é necessário que se tenha em mente que a realização de investimentos públicos possui estreita relação com o nível de crescimento econômico do Estado e, especificamente, de determinada região (bem como a melhoria da qualidade de vida da população); além de funcionar como indutor para investimentos privados.

Destarte, encampo a recomendação sugerida pela Comissão acerca do tema no sentido de que o Poder Executivo cumpra o percentual previsto no art. 205, § 2º, da Constituição Estadual, o qual estabelece que o Estado deve aplicar no mínimo 20% (vinte por cento) da sua arrecadação tributária com investimentos.

Ademais, ainda no que toca aos investimentos estaduais, a Constituição cearense estabelece, em seu art. 210, que, dos recursos destinados a esse fim, ao menos 50% deve ser direcionado para o interior do Estado (excluídos, além da capital, os municípios integrantes da região metropolitana). Com base nos dados extraídos do S2GPR, a Comissão informou que não obstante o orçado tenha sido de 47,38%, a execução foi de 50,64%.

Nesse ponto, é importante observar que foram desconsideradas as despesas alocadas na Região 22 (Estado do Ceará), posto não serem passíveis de regionalização, o que prejudica o exame da disposição constitucional.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



2.8.5 Aplicação de Recursos com Fomento das Atividades de Pesquisa Científica e Tecnologia (FUNCAP)

Nos termos do art. 258, da Constituição Estadual, deve ser destinado pelo menos 2% da Receita Líquida de Impostos Próprios à Fundação de Amparo à Pesquisa – FUNCAP.

Contudo, o exame dos dados orçamentários evidenciam que os repasses à FUNCAP corresponderam a R\$ 31.753.333,88, representando apenas 0,55% da Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual, e ensejando o descumprimento ao piso constitucional.

Merece ser observado não ser este um fato inédito na gestão estadual. Ao contrário. É omissão que se repete pelo menos desde os exercícios 2010 e 2011, tendo sido objeto de recomendação por este Tribunal nos exercícios pretéritos. No ensejo, acolho a recomendação sugerida pela Comissão, para que se recomende ao Poder Executivo que cumpra o percentual de recursos direcionados à FUNCAP conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual.

2.8.6 Fundos de Financiamento ao Setor Produtivo

A Constituição Cearense define, em seu art. 209, que o Estado destinará recursos para a constituição e a manutenção de fundo destinado à aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo, dos quais 50% serão revertidos em favor da micros, pequenas e médias empresas, e os outros 50% aplicados no interior do Estado.

Em tal contexto, o Estado tratou de criar o Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará - FCE e o Fundo de Desenvolvimento Industrial - FDI.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

830
[Handwritten signature]

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.

2.9 GESTÃO FISCAL

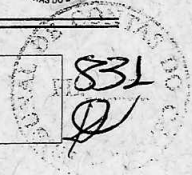
O exame da gestão fiscal envolve, precipuamente, a observância dos limites de despesas de pessoal, endividamento, restos a pagar, disponibilidades financeiras, garantias concedidas, operações de crédito, alienação de ativos, resultado primário e nominal, receitas e despesas previdenciárias e respectivas projeções atuariais do Regime Próprio de Previdência.

Para tanto, são consideradas as diretrizes traçadas pela Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, cujos pilares estão definidos em um modelo de gestão eficiente, transparente e responsável, além de outros normativos atinentes à matéria.

Ademais, deixa-se consignado que o exame aqui efetivado não inclui a gestão dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público, posto ser competência deste Tribunal de Contas o julgamento de suas contas anuais, conforme reiterou o Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238. Assim, por não ser devido o julgamento pela



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



Assembleia Legislativa, torna-se descabida a emissão de parecer prévio sobre a matéria.

2.9.1 Indicadores da Gestão Fiscal

O exame dos indicadores da gestão fiscal tiveram por base os dados contidos no Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO, e no Relatório de Gestão Fiscal - RGF.

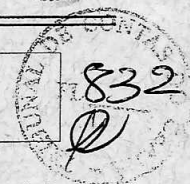
A análise está sistematizada nos seguintes pontos: (1) Equilíbrio Financeiro; (2) Receita Corrente Líquida; (3) Despesas com Pessoal; (4) Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores; (5) Disponibilidade de Caixa; (6) Restos a Pagar; (7) Parcerias Público-Privadas; (8) Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos e; (9) Dívida Consolidada.

Acerca do Equilíbrio Financeiro, verificadas a receita e a despesa inicialmente contempladas na LOA em face dos valores efetivamente executados, observa-se um superavit de R\$ 392.402.015,93. Todavia, utilizando a metodologia indicada no Manual de Demonstrativos Fiscais editado pela STN, segundo o qual no último bimestre devem ser consideradas as despesas pelo valor empenhado, ou seja, a despesa liquidada mais os restos a pagar, estar-se-ia, segundo relatório da Comissão, diante de um deficit de R\$ 161.472.240,91, o que, por si só, não caracteriza um desequilíbrio financeiro, já que as despesas realizadas no exercício podem ter sido financiadas com o superavit apurado no balanço patrimonial do exercício anterior, por meio da criação de créditos adicionais, o que parece ter sido o caso, uma vez que, no ano anterior o Estado apresentou uma disponibilidade de caixa líquida no valor de R\$ 1.680.159.261,94.

Outrossim, na estrutura do demonstrativo não foram evidenciadas as despesas intraorçamentárias, decorrentes de transações entre órgãos e entidades



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



da administração estadual, e o resultado orçamentário no último bimestre foi apurado com base somente nas despesas liquidadas, contrariando as disposições do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN.

A Receita Corrente Líquida - RCL, conforme contido no Demonstrativo da Receita Corrente Líquida, Anexo III do RREO, bem como a tabela 31 do Relatório da SEFAZ (BGE), totalizou R\$ 12.130.620.626,13, configurando uma variação positiva de 10,60%, o que implica em um aumento dos quantitativos de reserva de contingência, limites da despesa total com pessoal, dívida consolidada líquida, operações de crédito, serviço da dívida, operações de crédito por antecipação de receita orçamentária e garantias do ente da Federação.

Com relação às Despesas com Pessoal, tendo por base o posicionamento externado pelo Tribunal de Contas do Estado na Resolução nº 2230/2010, que determinou a não inclusão dos gastos com pensionistas no cômputo das despesas com pessoal, os dispêndios dessa natureza corresponderam a 41,97% da RCL, abaixo do limite prudencial de 46,17% e do máximo legal (48,60%). Nesse contexto, o crescimento com gastos com terceirizados, em termos nominais, foi da ordem de 37%, ao passo que com servidores ativos foi de 14%, em comparação com 2011.

Especificamente acerca da terceirização da mão de obra pelo Governo do Estado do Ceará, comparando os dados dos exercício de 2011 e 2012, foi possível observar um incremento de 13,94% nos gastos alocados no Código 37 (33903700)⁵⁴, alusivos à terceirização da atividade-meio; e de 25,11% nos dispêndios pertinentes ao Código 34 (31903400)⁵⁵, referentes às despesas com mão de obra terceirizada em substituição a servidores e empregados públicos.

54 Em 2011: R\$ 438.694.360,29 (atualizado pelo IGP-DI). Em 2012: R\$ 498.710.639,13.

55 Em 2011: R\$ 149.747.738,93 (atualizado pelo IGP-DI). Em 2012: R\$ 187.349.210,39.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

833
[Handwritten signature]

Nesse ponto, é devido ter em mente a diretriz traçada no art. 37, incisos I e II da CF/88, no sentido de que os cargos e empregos públicos devem ser acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos previstos em lei previamente aprovados em concurso público, salvo exceções expressamente definidas.

Ainda assim, a evolução dos gastos com contratos de terceirização em substituição a servidores e empregados públicos é ocorrência recorrente nas Contas de Governo do Estado, já tendo sido apreciada e, inclusive, objeto de recomendação em exercícios pretéritos, e agora novamente observada.

Destarte, não obstante o tema esteja sendo objeto de Auditoria pelo TCE - conforme, aliás, bem observou a Comissão -, mas dada a importância da matéria e o contínuo incremento dos gastos com contratos de terceirização em substituição a servidores e empregados públicos, entendo devido que sejam reiteradas as recomendações acerca da matéria, razão pela qual encampo as proposições do *Parquet* de Contas nesse tocante:

A todas as Secretarias do Estado que se abstenham de contratar terceirizados para a realização de atividades inerentes a servidores públicos (atividade-fim), sob pena de ofensa ao art. 37, II, CF/88;

A todas as Secretarias do Estado que utilizem a terceirização de mão de obra somente em se tratando de atividades acessórias (apoio, limpeza e vigilância) e desde que não importe em substituição de servidores de carreira;

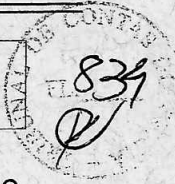
À Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e à Procuradoria-Geral do Estado (PGE) que realizem as medidas necessárias à eliminação de terceirização de atividade-fim na Administração Pública Estadual, com a substituição paulatina dos terceirizados pelos concursados;

A todas as Secretarias do Estado que proíbam a indicação de nomes de profissionais para serem contratados por empresas fornecedoras de mão de obra terceirizada contratadas pelo Poder Público.

No mesmo viés, insta observar que este Tribunal, no exame das contas de governo do exercício 2011, recomendou ao Poder Executivo que adotasse



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



as medidas necessárias para edição de uma lei fixadora dos casos, condições e percentuais mínimos de cargos em comissão a serem preenchidos por servidores de carreira, tudo em atendimento ao art. 37, V, da Constituição Federal de 1988.

Nesse ponto, a CGE registrou a existência da Lei nº 11.966/92, a qual teria definido que os cargos de nível hierárquico até DAS-2 são privativos de servidores de carreira, e que os cargos em comissão, por natureza, prestam-se a direção, chefia e assessoramento.

Em que pese o entendimento adotado pelo Controle Interno, em verdade a Lei n.º 11.966/1992 não estipula o percentual mínimo de cargos em comissão a serem ocupados por servidores efetivos, mas tão somente difere os cargos de quais símbolos serão ocupados por servidores de carreira daqueles que poderão ser ocupados por servidores exclusivamente comissionados, sem qualquer relação com o total de cargos de provimento em comissão.

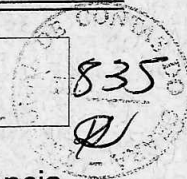
Além disso, a Comissão informou que nos dados apresentados pela CGE, acerca do quantitativo de cargos comissionados existentes na Administração Estadual ocupados por servidores efetivos, não foram contabilizados os cargos da Secretaria da Educação, o que fragiliza a consistência da informação.

Em sendo assim, dada a relevância da matéria, reitero a recomendação feita quando do exame das contas de governo exercício 2011 no sentido de que o Poder Executivo adote as medidas necessárias à edição de uma lei fixadora dos casos, condições e percentuais mínimos de cargos em comissão a serem preenchidos por servidores de carreira.

No que toca às Receitas e às Despesas do Regime Próprio de Previdência dos Servidores, foi verificado um resultado negativo R\$ 816.332.524,03, representativo de um aumento do deficit, com relação aos dados de 2011, na ordem



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



de 38,97%. Em tal cenário, os aportes do Estado para o regime de previdência aumentaram 28,69%, totalizando, em 2012, R\$ 798.774.423,16:

Em referência à Disponibilidade de Caixa, verificou a Comissão que ao final do 3º quadrimestre a disponibilidade de caixa bruta era de R\$ 2.699.921.322,74 e as obrigações financeiras somavam R\$ 1.117.174.783,23, valores que confrontados importam em uma disponibilidade de caixa líquida no valor de R\$ 1.582.746.539,51.

Quanto aos Restos a Pagar, evidenciou-se que, no início do exercício, o saldo desses passivos remanescentes de 2011 e de exercícios anteriores alcançou o montante de R\$ 827.428.260,00, sendo que deste valor foram cancelados, no exercício, R\$ 62.907.786,00 (13,15% do valor inicial) e pagos R\$ 676.755.406,00 (81,79% do valor inicial) ficando um saldo de R\$ 87.765.068,00 (10,61% do valor inicial) relativos aos restos a pagar de exercícios anteriores a 2012.

Com relação às Parcerias Público-Privadas - PPP's, tendo em mente os limites estabelecidos pela Lei nº 11.079/2004, observou-se que, em 2011, foram executados R\$ 242.000.000,00, o que corresponde a 2,21% da RCL; e no ano de 2012 foi executado o montante de R\$ 120.837.761,08, correspondendo a um percentual de 1% da RCL, ambos abaixo do limite estabelecido de 5% da RCL. Em relação à projeção de despesas com parceiras público-privadas para os próximos anos, verifica-se que não excedem ao limite de 5% da RCL projetada.

Sobre a Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos, foi aferido pela Comissão que, em 2012, o Estado recebeu com alienação de bens um total de R\$ 8.164.346,00, dos quais R\$ 169.184,89 foram aplicados em despesas de capital, sendo R\$ 79.800,00, pela Assembleia Legislativa do Estado e R\$ 89.384,89, pela Secretaria de Planejamento e Gestão. Ao final do exercício pôde ser apurado um



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

saldo de R\$ 13.416.957,00 que poderá ser utilizado nos próximos exercícios, obedecendo-se às disposições contidas na LRF.

A Dívida Consolidada Líquida em 2012 correspondeu a 0,28% da Receita Corrente Líquida, abaixo, portanto, do limite fixado na Resolução nº 40/2001, alterada pela nº. 05/2002, ambas do Senado Federal, de 2 vezes a RCL.

Os gastos com amortizações, juros e encargos da dívida consolidada do Estado, excluídos os desembolsos com pagamento de garantias oferecidas pelo Tesouro, representaram um percentual de 7,65% da Receita Corrente Líquida, portanto, abaixo do limite estabelecido na Resolução nº 43/2001 do Senado Federal.

2.9.2 Operações de Crédito

Segundo a LRF, operação de crédito é o compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

Além disso, equiparam-se às operações de crédito, segundo o art. 37 da LRF e art. 3º, §1º, da Resolução nº 43/2001, e estão vedados (a) Recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação; (b) Assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de títulos de crédito; e (c) Assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a *posteriori* de bens e serviços.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

837
D

Partindo dessa perspectiva, observar-se-á o atendimento às diretrizes da LRF e da Resolução nº 43/01 do Senado Federal sobre a matéria, a qual será ramificada nos pontos (1) Limites das Operações de Crédito; (2) Limite das Receitas de Operações de Crédito por Antecipação da Receita; (3) Concessão de Garantias e; (4) Metas Fiscais.

No que se refere aos Limites da Operações de Crédito, tem-se que, em 2012, o montante realizado pelo Tesouro foi da ordem de R\$ 811.527.194,00, equivalente a 6,69% da RCL, e dentro, portanto, do limite de 16% da RCL definido na Resolução nº 43/01, do Senado Federal.

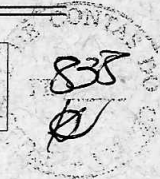
Ademais, acerca das Operações de Crédito por Antecipação de Receita, consta no Demonstrativo das Operações de Crédito, Anexo IV do RGF do 3º quadrimestre do exercício de 2012, que o Estado não as realizou, contexto no qual não há que se verificar o atendimento do art. 10 da Resolução nº 43/01, do Senado Federal, segundo a qual o saldo devedor das operações de crédito por antecipação da receita orçamentária não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a 7% da RCL.

Acerca da Concessão de Garantias, tendo por base as informações que dormitam no Anexo III do RGF do 3º quadrimestre de 2012, as garantias concedidas pelo Tesouro Estadual foram de R\$ 850.047.773,00, correspondente a 7,01% da RCL, portanto, dentro do limite fixado pela Resolução nº 43/01 do Senado Federal, que é de 22% da RCL.

Com relação às Metas Fiscais, foram estabelecidas na Lei nº 14.983, de 02.08.2011 – LDO, e, posteriormente, ajustadas na Lei nº 15.110, de 02.01.2012 – LOA. De uma forma geral, as receitas e despesas totais do exercício foram abaixo do ajustado na LOA.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



Sobre o Resultado Primário, a Comissão apontou divergência com relação ao cálculo da receita total, tendo em vista que não foram consideradas as receitas intraorçamentárias: de serviços e outras receitas correntes.

O Resultado Nominal, de sua parte, não atingiu a meta de resultado fixado na LDO, representando um aumento no saldo da Dívida Fiscal Líquida do Estado. Nesse ponto, a Comissão opinou por recomendar ao Poder Executivo que cumpra a meta de Resultado Nominal fixada na LDO, a qual ratifico integralmente.

Além disso, o Estado não cumpriu o valor previsto na LDO para o montante da Dívida Consolidada, porém, cumpriu para o montante da Dívida Consolidada Líquida.

2.9.3 Transparência na Gestão Fiscal

Segundo dispõem os arts. 52 e 55, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO, e o Relatório de Gestão Fiscal - RGF, de responsabilidade do Poder Executivo Estadual, deverão ser publicados no prazo ali estabelecido.

In casu, tendo em vista que a versão publicada dentro do prazo estabelecido não era a definitiva, entendeu a Comissão ter sido novamente descumprida a determinação normativa, achado já detectado na análise das Contas de Governo do Exercício 2011, oportunidade na qual foi, inclusive, objeto de recomendação por parte deste Tribunal de Contas.

Nesse ponto, é importante repisar o alerta posto pela Comissão no sentido de que a Lei nº 10.028/2000, em seu art. 5º, inciso I, considera como



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



infração administrativa contra as leis de finanças públicas deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o Relatório de Gestão Fiscal nos prazos e condições estabelecidos em lei, sendo o descumprimento do referido dispositivo passível de punição do agente que lhe der causa com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais.

Ademais, sobre o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, o § 2º do art. 52 da LRF aponta que o “descumprimento do prazo previsto neste artigo sujeita o ente às sanções previstas no § 2º do art. 51”, ou seja, impedimento de percepção de transferências voluntárias e contratação de operações de crédito.

É oportuno ressaltar que a análise meritória acerca deste achado deve ser realizada quando da apreciação, por esta Corte, dos próprios RGF's e RREO's.

Por ora, creio ser prudente reiterar a recomendação à SEFAZ que observe, atentamente, o prazo legal para publicação dos Relatórios em exame, conforme sugestão da Comissão.

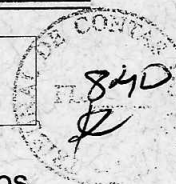
Demais disso, a LRF estabelece que o Poder Executivo deverá demonstrar, em audiência pública, o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, o que, segundo avaliou a Comissão, restou atendido, conforme atas das audiências públicas colacionadas ao processo em exame.

Ainda sobre a transparência na gestão fiscal, é de ser observado o atendimento à Lei Complementar nº 131/2010 e ao Decreto nº. 7.185/2010. Pois bem. Acerca da matéria, a Comissão pontuou que:

(a) “Item 7.2 – Não há disponível no *site* a opção de consulta, em relação à despesa, dos desembolsos de operações independentes da execução



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



orçamentária, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários, como é o caso das Retenções e Consignações, conforme previsão no Decreto nº 7.185/10, art. 7º, I, d" e;

(b) "Item 10.2 – Nas consultas disponíveis no *site* em relação às receitas, não há possibilidade de consultar os respectivos lançamentos, quando for o caso, conforme previsão no Decreto nº 7.185/10, art. 7º, II, b). Importante ressaltar que, a fim de adequação às novas normas de contabilidade aplicadas ao setor público, o Governo do Estado do Ceará tem até o dia 31/12/14 para implantar a contabilização das receitas tributárias e não tributárias pelo regime de competência, conforme Portaria nº 981/12 da SEFAZ/CE".

No ensejo, sugeriu que fosse recomendado à Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado que ajuste o Portal da Transparência do Poder Executivo para que contemple todas as informações exigidas pela Lei Complementar nº 131/2009 e pelo Decreto nº 7.185/2010, proposição encampada por este Relator.

Por fim, ainda no tocante à transparência da gestão, cumpre destacar ocorrência suscitada pelo MPC no decorrer da presente instrução processual, qual seja a não divulgação, em meio eletrônico, das contas de governo. Entendo que o ponto merece que se expeça a seguinte recomendação:

À Secretaria da Fazenda e à Controladoria Geral do Estado que promovam a divulgação, em meio eletrônico, de todos os documentos atinentes às contas de governo, com fulcro no art. 37, *caput*, da Constituição Federal e no art. 6º, inciso I e art. 8º, ambos da Lei nº 12.527/2011.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



III. CONCLUSÕES

Conforme já mencionado no início deste relatório e voto, cabe ao Tribunal de Contas do Estado, nos termos do art. 76, I, da Constituição Estadual, em consonância com o art. 71, I, da CF/88, emitir parecer prévio acerca das contas prestadas anualmente – Contas de Governo – pelo chefe do Poder Executivo estadual.

Balizando a forma desta deliberação do Tribunal, dispõe o art. 30, III, § 3º, do Regimento Interno:

O parecer de que trata a alínea a do inciso III (Contas de Governo) consistirá em apreciação geral e fundamentada sobre o exercício financeiro e a execução orçamentária, e **concluirá pela aprovação ou não** das contas, indicando, se for o caso, as parcelas impugnadas. (Negrito nosso)

Pois bem. Como se verificou ao longo desse voto, foram constatadas diversas ocorrências em relação ao exercício financeiro pela Comissão (sistemizadas no capítulo 11 de seu Relatório), pelo Ministério Público de Contas⁵⁶ e por este próprio Relator. Tais ocorrências abrangem: impropriedades, inconsistências, desconformidades em relação a preceitos legais, defeitos ou omissões verificadas em diversos pontos analisados nas Contas de Governo.

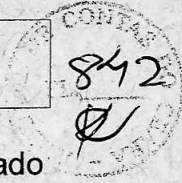
Sobre as ocorrências verificadas, cumpre consignar o meu entendimento, firmado já desde a época em que participei da análise deste tipo de processo ainda enquanto Procurador de Contas, de que seria necessário dar oportunidade ao Governador para, querendo, manifestar-se sobre elas, em homenagem aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa⁵⁷, o que elevaria o grau de perfeição jurídica do parecer prévio. Esse pensamento,

⁵⁶ O Ministério Público utilizou também a nomenclatura “ressalvas” para referir-se às falhas encontradas.

⁵⁷ Conferir, a esse respeito, decisão monocrática do Ministro Celso de Mello, na SS nº 1.197-9.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



porém, não é compartilhado pela maioria de meus pares, o que foi confirmado quando submeti a questão ao plenário na sessão do dia 07.05.2013, na qual não foi acatada minha tese.

Outra questão a ressaltar é o fato de importantes mudanças do ponto de vista contábil, financeiro e orçamentário terem sido implementadas no exercício em análise. Com efeito, houve, por parte da Administração Pública cearense, a adesão ao paradigma de planejamento proposto pela União, que introduziu significativas mudanças metodológicas já a partir do Plano Plurianual, atribuindo-lhe caráter mais estratégico para formulação, gestão e implementação das políticas públicas.

Ademais, é digno de nota o fato de o Estado do Ceará ter optado por elaborar as demonstrações contábeis estabelecidas pela Resolução CFC Nº 1.134/08, visando à convergência das Normas Brasileiras de Contabilidade às normas internacionais, que foram modeladas com novas estruturas pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Por fim, destaque-se que o Governo do Estado implantou novo sistema de informações contábeis, denominado Sistema de Gestão Governamental por Resultados – S2GPR, em substituição ao Sistema Integrado de Contabilidade - SIC. Sobre o tema, convém colacionar trecho de Nota Explicativa do Relatório Contábil do Estado do Ceará:

[...] foi o primeiro Estado a assumir as responsabilidades inerentes a este desafio, cuja obrigatoriedade é prevista somente para 2014, e enfrenta, neste momento, as dificuldades comuns a mudanças tão profundas. O SIC funcionava em mainframe e o S2GPR funciona em baixa plataforma, o que, entre outras coisas, dificultou a transferência do legado para o novo sistema. Junto com isso, há o fato de que os dois sistemas tiveram que coexistir para permitir tanto o funcionamento do Estado no ano de 2013 como a confecção do Balanço Geral do Estado, referente ao exercício de 2012.

De toda a análise empreendida por este Tribunal, percebo que parte das ocorrências apontadas no Relatório da Comissão e no corpo do meu voto são



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



decorrências naturais de um período de transição entre dois sistemas, fato que demanda especial atenção deste Tribunal, inclusive no sentido de contribuir para a realização dos ajustes devidos.

Dito isso, ao meu juízo, as ocorrências apontadas não são suficientes para macular as Contas ofertadas pelo Chefe do Executivo Estadual, as quais, não obstante as falhas observadas, apresentam condições de serem aprovadas pela Assembleia Legislativa. No entanto, é fundamental que o Poder Executivo Estadual observe com zelo as recomendações propostas pela Comissão, Ministério Público de Contas e por este Relator, a fim de evitar prejuízos ao cumprimento das normas legais e dos instrumentos de planejamento e execução orçamentária.

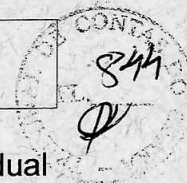
Em vista do exposto, com fulcro no art. 42 da Lei Orgânica do TCE, c/c art. 30, III, § 3º do Regimento Interno desta Corte, voto pela emissão de **parecer prévio favorável à aprovação**, pela Assembleia Legislativa, das contas do Exmo. Senhor Governador do Estado do Ceará, Cid Ferreira Gomes, referentes ao exercício 2012, com as seguintes recomendações, as quais, inclusive, sugiro que sejam encampadas pelo julgamento a ser proferido pelo Legislativo estadual:

Desempenho da Economia Cearense

- ✓ À Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG que, quando da alocação dos recursos do FECOP, atente para uma proporcional repartição do orçamento do referido fundo por Região, de modo a considerar, como prioritário, o critério de concentração populacional daqueles extremamente pobres na distribuição desses recursos.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



- ✓ Aos órgãos e às entidades da Administração Pública Estadual que, quando do manejo dos recursos do FECOP, envidem esforços no sentido de priorizar as áreas sensíveis do referido fundo (nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço de renda familiar), destinando especial atenção às funções saúde e saneamento.
- ✓ À Administração Pública Estadual direta e indireta que promova a devida execução orçamentária dos recursos advindos do FECOP, com o objetivo de viabilizar para toda a população do Ceará acesso a níveis dignos de subsistência.
- ✓ Às Secretarias beneficiárias do FECOP que, diante da existência de saldo bancário líquido na conta do FECOP, efetuem ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social, voltados para a melhoria da qualidade de vida das populações carentes.

Instrumentos de Planejamento

- ✓ À Secretaria do Planejamento e Gestão que aprimore o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de forma descrever as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, conforme prevê o art. 4º, I, e, da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- ✓ À Secretaria da Fazenda que dê continuidade ao processo de implantação do sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, em atendimento as exigências contidas no art. 50, VI, § 3º da LRF.



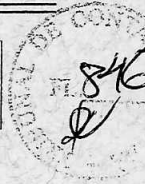
PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



- ✓ À Secretaria do Planejamento e Gestão que estime as ações constantes do PPA e da LOA com valores compatíveis com a realidade, de forma a atender ao § 1º, I, art. 203 da Constituição Estadual.
- ✓ À Secretaria da Fazenda que elabore demonstrativo de que trata o art. 13 da LRF, evidenciando a quantidade e os valores relativos a ações ajuizadas para a cobrança da dívida ativa, bem como à evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.
- ✓ À Secretaria do Planejamento e Gestão que, ao elaborar o Projeto de Lei Orçamentária faça o detalhamento da despesa até a modalidade de aplicação, de acordo com o Princípio Orçamentário da Especificação e as disposições contidas na Portaria Interministerial – STN/MPOG nº 163/2001.
- ✓ À Secretaria de Planejamento que integre ao Orçamento Anual do Estado anexos similares aos do Orçamento da União, que estabelecem as metas físicas dos programas previstos no PPA e que implemente uma ferramenta de TI adequada ao acompanhamento do cumprimento dessas metas.
- ✓ À Secretaria de Planejamento e Gestão que aprimore os Instrumentos de Planejamento (LDO e LOA), de forma a atender satisfatoriamente às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, fazendo constar no Demonstrativo de Renúncia de Receitas os valores relativos à estimativa de compensação em face dos incentivos fiscais concedidos.
- ✓ Ao Poder Executivo que observe estritamente o disposto no art. 165, 2º, da Carta da República, ao elaborar o projeto de lei relativo às diretrizes orçamentárias de 2014, incluindo as metas e prioridades da administração pública.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



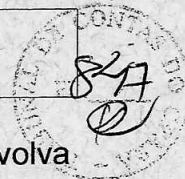
- ✓ Ao Poder Executivo que publique no prazo legal (30 dias, após a publicação da Lei Orçamentária Anual) as metas bimestrais de arrecadação, a programação financeira e o cronograma de desembolso, tudo em conformidade com a legislação de regência, com vistas a garantir o equilíbrio das contas públicas e a solvência do Estado.
- ✓ Ao Poder Executivo que reduza a alocação genérica de créditos à conta de “outras despesas correntes”, discriminando-as de forma específica, com vistas a cumprir o princípio da transparência e permitir o controle dos gastos pela sociedade.
- ✓ Ao Poder Executivo que reveja o patamar de 25% de autorização para abertura de créditos adicionais suplementares atualmente estabelecido na LOA, de modo a aproximá-lo ao percentual de 10% adotado pelo Orçamento da União.
- ✓ À Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG para que estabeleça uma forma de comparação entre produtos e metas coincidentes dos programas governamentais contemplados no PPA e aqueles evidenciados nos sistemas gerenciados pela SEPLAG (Matriz de GPR e módulo de planejamento contido no SIAP).

Execução Orçamentária

- ✓ À Secretaria da Fazenda - SEFAZ que ajuste em sua página eletrônica os valores correspondentes às transferências constitucionais repassadas aos municípios, em consonância com o sistema contábil, de forma a evidenciar os importes efetivamente repassados.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



- ✓ À Secretaria do Planejamento e Gestão que desenvolva ferramenta de TI que possibilite a identificação e o controle da abertura de créditos adicionais autorizados, bem como a obediência aos limites estabelecidos pela Lei Orçamentária Anual, mais precisamente na Seção que trata da “Autorização para a Abertura de Créditos Suplementares”.
- ✓ À Secretaria da Fazenda que evidencie as receitas orçamentárias segregadas pelas fontes de recursos e disponibilize a esta Corte de Contas tais informações por meio da base de dados.
- ✓ À Secretaria da Fazenda que observe o disposto na Resolução CFC 1133/2008, no sentido de que as contas semelhantes podem ser agrupadas e os pequenos saldos podem ser agregados, desde que indicada a sua natureza e não ultrapassem 10% (dez por cento) do valor do respectivo grupo de contas, sendo vedadas a compensação de saldos e a utilização de designações genéricas.

**Gastos Realizados mediante Licitações, Dispensas e
Inexigibilidades**

- ✓ À Administração Pública Estadual que envide esforços no sentido de dar fiel cumprimento às diretrizes do art. 3º da Lei de Licitações no que toca às chamadas “licitações sustentáveis”, de modo a elaborar marco regulatório estadual visando à sua implantação e utilização.
- ✓ À Secretaria da Fazenda que insira, no sistema de contabilidade, registros específicos que permitam a identificação das contratações realizadas por meio de pregão em suas versões presencial ou eletrônica, bem como através do Sistema de Registro de Preços,



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



inclusive aquelas em que o órgão ou entidade contratante aderiram a registros de preços na qualidade de “carona”, possibilitando aos órgãos de controle verificar essas hipóteses a partir da contabilidade, com maior celeridade.

✓ Às Secretarias de Estado que registrem no sistema S2GPR, como dispensas ou inexigibilidades de licitação, somente aqueles despesas que de fato se enquadram nessas hipóteses.

✓ À Central de Licitações da Procuradoria-Geral do Estado (PGE/CE) que realize procedimentos licitatórios adequados à questão da acessibilidade.

✓ Aos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, e em especial à Secretaria de Educação – SEDUC, que nas futuras aquisições de bens e serviços comuns, utilizem, preferencialmente, licitação na modalidade pregão, nos termos do art. 1º do Decreto n.º 28.089/2006, com a redação dada pelo Decreto n.º 29.571/2008.

✓ Ao Executivo Estadual que envide esforços no sentido de diminuir o volume de dispensas e inexigibilidades de licitação restringindo-as aos casos autorizados na legislação.

✓ À Secretaria da Fazenda e Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado que readequem os sistemas onde são registradas as informações relativas às modalidades licitatórias, detalhando, inclusive, as diversas hipóteses legais de contratação direta (dispensas e inexigibilidades de licitação) constantes na legislação de regência, de forma a permitir a realização de críticas prévias por parte dos órgãos executores, ou por meio de confronto das informações produzidas.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

845
R

Transferências Financeiras a Entidades Públicas e Privadas

- ✓ Às Secretarias de Estado que contabilizem no item "Transferência a Organizações Sociais - Contrato de Gestão" somente aquelas despesas relativas aos contratos de gestão.
- ✓ Ao Poder Executivo que observe o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) como uma ferramenta para a elaboração das políticas públicas estaduais, balizando as transferências voluntárias para os municípios.
- ✓ Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que analisem as prestações de contas apresentadas pelos convenientes no prazo de 60 dias, a fim de comprovar a boa e regular aplicação das verbas públicas, em cumprimento às disposições contidas nos arts. 25 e 26 da Instrução Normativa Conjunta SECON/SEFAZ/SEPLAN nº 01, de 27 de Janeiro de 2005 e no art. 37 da Lei Complementar nº 119/2012.
- ✓ Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que, com base no art. 116, §3º da Lei nº 8.666/93, somente procedam a liberação de novos repasses ou a realização de novos convênios com o mesmo objeto quando aprovadas as contas apresentadas e atestada a situação de inadimplência daquele que recebeu verbas do erário.
- ✓ Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que, tendo em vista que a não apresentação das prestações de contas e também a reprovação das prestações de contas apresentadas implicam a situação de inadimplência das entidades convenientes, adotem as providências necessárias a fim de instaurar a devida Tomada de Contas Especial, sob pena de responsabilidade solidária.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

- ✓ Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que verifiquem de forma categórica a habilitação jurídica e a capacidade técnico-operacional das entidades convenientes para realizarem os objetos dos ajustes celebrados (art. 116, c/c o art. 27, ambos da Lei nº 8666/93), a fim de evitar desvios de recursos públicos.
- ✓ Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que somente formalizem convênios na medida em que disponham de condições técnico-operacionais de avaliar adequadamente os Planos de Trabalho, acompanhar, orientar e fiscalizar a concretização dos objetivos previstos nas avenças, bem como de analisar, em prazo oportuno, todas as respectivas prestações de contas.
- ✓ Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que não utilizem prestadores de serviços (terceirizados) na fiscalização dos convênios celebrados e na análise das Prestações de Contas dos convenientes, bem como afastem os terceirizados que executam, atualmente, estas funções.
- ✓ Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que cumpram os requisitos descritos no art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal, principalmente a autorização em lei específica, no tocante aos repasses para entidades privadas com fins lucrativos.
- ✓ Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que não destinem recursos públicos como contribuições, subvenções sociais ou qualquer modalidade assemelhada a instituições privadas com fins lucrativos, conforme estabelece o art 3º, incisos II e IV, da Instrução Normativa Conjunta SECON/SEFAZ/SEPLAN nº 01/2005.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



- ✓ À Secretaria do Planejamento e Gestão e Conselho de Gestão por Resultado e Gestão Fiscal que deem continuidade às ações do Grupo de Trabalho instituído pelo Conselho de Gestão por Resultado e Gestão Fiscal – COGERF, para reformular o atual modelo de parceria entre o Estado do Ceará e as Organizações Sociais.

Programas Governamentais

- ✓ Ao Poder Executivo que eleve o nível de execução orçamentária de todos os programas governamentais previstos no PPA e na LOA, especialmente no que se refere aos direitos fundamentais sociais previstos no art. 6º da CF/88, à seca, à infância e juventude, ao sistema penitenciário, à acessibilidade e ao combate e prevenção às drogas.
- ✓ À Secretaria de Planejamento que envide esforços no sentido de adotar o modelo de acompanhamento e monitoramento das ações orçamentárias implementado pelo Governo Federal, conforme disposto no manual “Orientador do Acompanhamento Orçamentário” da Secretaria de Orçamento e Federal – SOF, com as devidas adaptações à realidade estadual.
- ✓ Aos órgãos e entidades do Governo do Estado que aprimorem o planejamento e acompanhamento de suas ações, de modo a possibilitar, ao final de cada exercício, o atingimento equânime e satisfatório de todas as metas físicas previstas no PPA, especialmente aquelas relacionadas à concretização de direitos fundamentais sociais.



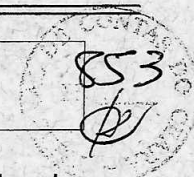
PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

852
[Handwritten signature]

- ✓ À SEPLAG que elabore relatório de execução dos principais programas e projetos, a ser enviado em anexo à Prestação de Contas Anual do Governo, bem como o relatório de avaliação do Plano Plurianual, que deverá ser encaminhado à Assembleia Legislativa, contemplando a indicação dos resultados por programa e ação em confronto com as metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento, nos moldes previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias e Plano Plurianual, bem como na Instrução Normativa nº 01/2000 deste Tribunal.
- ✓ Ao Governo do Estado do Ceará, através da Secretaria de Desenvolvimento Agrário (SDA), que acompanhe o uso das cisternas pelas comunidades rurais beneficiárias, fornecendo a devida manutenção de tais equipamentos quando necessário.
- ✓ Ao Poder Executivo que priorize a política de perfuração de poços, efetuando a plena execução dos recursos orçamentários previstos para as ações a ela relacionadas.
- ✓ Ao Poder Executivo que utilize como critérios de concessão de poços estudos técnicos que indiquem, por exemplo, a viabilidade da perfuração, a metragem necessária para atingimento das águas e o quantitativo de famílias a serem atendidas.
- ✓ Ao Poder Executivo que amplie o número de perfuratrizes existentes, a fim de melhorar o atendimento do número de solicitações de abertura de poços feitas.
- ✓ Ao Poder Executivo que, sendo cediço que o Governo Federal também promove a perfuração de poços no Ceará por meio do Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (Dnocs) e da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), procure atuar de forma integrada com tais órgãos, a fim de atender o maior número de comunidades rurais possíveis.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



- ✓ Ao Poder Executivo que, tendo em vista a necessidade de amplos deslocamentos para a realização de perfuração de poços, efetue maiores investimentos na área de logística relacionada à perfuração.
- ✓ À Secretaria de Desenvolvimento Agrícola (SDA) e à Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará (EMATERCE) que executem, em sua totalidade, as metas previstas para o Projeto “A Hora de Plantar”.
- ✓ À Secretaria de Desenvolvimento Agrícola (SDA) e à Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará (EMATERCE) que busquem expandir as atuais metas do Projeto, a fim de alcançar um maior número de agricultores beneficiários;
- ✓ À Secretaria de Desenvolvimento Agrícola (SDA) e à Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará (EMATERCE) que implementem, junto aos beneficiários do Projeto “A Hora de Plantar”, práticas mecânicas, edáficas, vegetativas e de transição agroecológica para a melhor convivência com o semiárido.
- ✓ Ao Poder Executivo que viabilize a prevenção das violências em comunidades marcadas pela vulnerabilidade social, em especial naquelas em que o tráfico de drogas e as quadrilhas de criminosos se fazem mais presentes.
- ✓ Ao Poder Executivo que dê ênfase aos investimentos em tecnologias de prevenção da criminalidade, principalmente nos setores de inteligência, e em monitoramento dos locais apontados como mais vulneráveis.
- ✓ Ao Poder Executivo que desenvolva políticas públicas integradas na área de segurança pública, esporte, cultura, trabalho e assistência social para reverter e minorar os níveis de mortes violentas, roubos e furtos.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



- ✓ À Coordenadoria de Políticas Públicas sobre Drogas, à Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS), à Secretaria de Justiça e Cidadania (Sejus), à Secretaria de Saúde (Sesa), à Escola de Saúde Pública, ao Fundo Estadual de Saúde, à Secretaria de Esportes (Sesporte) e à Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS) que desenvolvam políticas públicas integradas nas áreas de saúde, assistência social, educação, segurança pública, esporte e cultura para o enfrentamento do crack através da implementação de ações voltadas à prevenção, ao tratamento e à reinserção social dos dependentes químicos, bem como à abordagem policial da questão, com fundamento na Lei Estadual no 14.217/08.
- ✓ Às Secretarias do Executivo Estadual que adequem os prédios públicos com mecanismos que garantam a inserção da acessibilidade (tanto nas vias públicas, como nas edificações públicas) passando a ser uma questão prioritária no planejamento e nos projetos urbanos e de edificações.
- ✓ Ao Gabinete do Governador, à Secretaria de Justiça e Cidadania (SEJUS) e ao Fundo Estadual de Saúde que executem as ações destinadas à capacitação de pessoas com deficiência, bem como à capacitação das pessoas que executem tarefas/atividades ligadas a estas.
- ✓ À Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS) que assegure a realização dos estudos e projetos relativos à gratuidade de passagens nos transportes coletivos intermunicipais em relação às pessoas com deficiência.
- ✓ Às Secretarias do Executivo Estadual que tornem obrigatório o atendimento às regras estipuladas no Guia de Acessibilidade: Espaço Público e Edificações do Governo do Estado⁵⁸ e demais

58 Disponível em: http://www.seinfra.ce.gov.br/phocadownload/documentacao/Guia_Acessibilidade.pdf



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



legislações relacionadas à acessibilidade, fazendo com que as obras de engenharia que venham a ser licitadas e contratadas contenham os regramentos estabelecido neste guia.

✓ Ao Departamento de Arquitetura e Engenharia (DAE) e ao Departamento Estadual de Rodovias (DER) que incluam nas fiscalizações de projetos e de obras públicas estaduais a aferição do atendimento às regras estipuladas no Guia de Acessibilidade: Espaço Público e Edificações do Governo do Estado e demais legislações relacionadas à acessibilidade.

✓ Ao Executivo Estadual que implemente o processo de acessibilidade dos sítios e portais do Governo Estadual de forma padronizada, preferencialmente, atendendo ao Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico (e-MAG).

Demonstrações Contábeis

✓ À Secretaria do Planejamento e Gestão que dê prosseguimento aos trabalhos de reavaliação dos bens móveis e imóveis do Estado e aperfeiçoe os sistemas de controle desses bens de forma a atender os novos padrões da contabilidade aplicada ao setor público, evidenciando o valor real do patrimônio do Estado.

✓ À Secretaria da Fazenda que evidencie em quadros e notas explicativas às Demonstrações Contábeis da Lei nº 4.320/64, bem como nos Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal, as informações relevantes, complementares ou suplementares e aquelas não suficientemente evidenciadas ou não constantes no corpo das demonstrações, tais como os grupos de contas genéricos com valores expressivos.



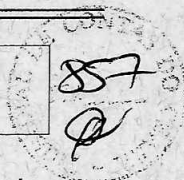
PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012

856
[Handwritten signature]

- ✓ À Secretaria da Fazenda que dê cumprimento ao art. 50, inciso VI da LRF, o qual determina que a demonstração das variações patrimoniais deve dar destaque à origem e ao destino dos recursos provenientes da alienação de ativos.
- ✓ À Secretaria do Planejamento e Gestão que inclua no Orçamento Fiscal do Estado, em observância ao disposto na Portaria STN nº 589/2001, as empresas Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S/A – ADECE, Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos – METROFOR, e Empresa Administradora da Zona de Processamento de Exportação do Pecém – EMAZP, por caracterizarem-se como Empresas Estatais Dependentes, nos termos do art. 2º, Inciso III da LRF e Resolução nº 43 do Senado Federal.
- ✓ À Secretaria da Fazenda que elabore o Balanço Orçamentário da Lei nº 4.320/64, bem como os Demonstrativos da LRF (Anexo I e Anexo II do RREO) de modo que a previsão inicial da receita e a fixação da despesa estejam de acordo os valores previstos na Lei Orçamentária Anual.
- ✓ À Secretaria da Fazenda que sane as divergências verificadas entre os demonstrativos contábeis da Lei nº 4.320/64 e entre estes e os demonstrativos da Lei de Responsabilidade Fiscal, respectivamente no Balanço Financeiro e no Demonstrativos dos Restos a pagar do RREO.
- ✓ À Secretaria da Fazenda que evidencie, nas Variações Qualitativas da Demonstração das Variações Patrimoniais, a movimentação relativas aos empréstimos concedidos por meio do programa FDI.
- ✓ À Secretaria da Fazenda que elabore os Demonstrativos Contábeis observando integralmente a metodologia contida no



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público editado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

- ✓ À Secretaria da Fazenda para que sejam feitos ajustes no Balanço Orçamentário, a fim de que a presente os reais valores das despesas orçamentárias pagas no exercício, uma vez que, no demonstrativo contábil 2012, o total das despesas pagas está evidenciado pelo seu valor líquido, expurgadas as consignações.
- ✓ À Secretaria da Fazenda que no Balanço Patrimonial posicione como de curto prazo os créditos da Dívida Ativa cuja arrecadação para o exercício subsequente esteja previsto na Lei Orçamentária Anual. E, ainda, que em conformidade com as normas de contabilidade aplicada ao Setor Público, posicione o saldo da Dívida Ativa separadamente dos Créditos de Longo Prazo, ou, no mínimo, explicitando-o como componente deste Grupo de Contas de forma a permitir a identificação da conta analítica e seu respectivo valor no Balanço Patrimonial.

Limites Constitucionais

- ✓ Ao Poder Executivo que promova a operacionalização do FCE com vistas ao cumprimento do Art. 209 da Constituição Estadual.
- ✓ Ao Poder Executivo que cumpra o percentual de recursos direcionados à FUNCAP conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual.
- ✓ Ao Poder Executivo que cumpra o percentual previsto no art. 205, § 2º, da Constituição Estadual, o qual estabelece que o Estado deve aplicar no mínimo 20% (vinte por cento) da sua arrecadação tributária com investimentos.



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



- ✓ À Secretaria da Fazenda que providencie a criação de fonte própria para distinguir os recursos do FUNDEB no exercício vigente daqueles oriundos de exercícios anteriores, de modo a possibilitar a observância do que dispõe o art. 21 da Lei Federal nº 11.494/07.

Gestão Fiscal

- ✓ À Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado que ajuste o Portal da Transparência do Poder Executivo, para que contemple todas as informações exigidas pela Lei Complementar nº 131/2009 e pelo Decreto nº 7.185/2010.
- ✓ Ao Poder Executivo que cumpra a meta de Resultado Nominal fixada na LDO.
- ✓ À Secretaria da Fazenda que divulgue o Relatório Resumido de Execução Orçamentária do último bimestre, bem como o de Gestão Fiscal do terceiro quadrimestre com os dados definitivos no período determinado pela LRF, ou seja, até 30 de janeiro do ano subsequente.
- ✓ À Secretaria da Fazenda e à Controladoria Geral do Estado que promovam a divulgação, em meio eletrônico, de todos os documentos atinentes às contas de governo, com fulcro no art. 37, *caput*, da Constituição Federal e no art. 6º, inciso I e art. 8º, ambos da Lei nº 12.527/2011.
- ✓ A todas as Secretarias do Estado que se abstenham de contratar terceirizados para a realização de atividades inerentes a servidores públicos (atividade-fim), sob pena de ofensa ao art. 37, II, CF/88.
- ✓ A todas as Secretarias do Estado que utilizem a terceirização de mão de obra somente em se tratando de atividades acessórias



PROCESSO Nº 01610/2013-4
CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ EXERCÍCIO 2012



(como apoio, limpeza e vigilância) e desde que não importe em substituição de servidores de carreira.

✓ À Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag) e à Procuradoria-Geral do Estado (PGE) que realizem as medidas necessárias à eliminação de terceirização de atividade-fim na Administração Pública Estadual, com a substituição paulatina dos terceirizados pelos concursados.

✓ A todas as Secretarias do Estado que proíbam a indicação de nomes de profissionais para serem contratados por empresas fornecedoras de mão de obra terceirizada contratadas pelo Poder Público.

✓ Ao Poder Executivo que adote as medidas necessárias à edição de uma lei fixadora dos casos, condições e percentuais mínimos de cargos em comissão a serem preenchidos por servidores de carreira, em atendimento ao art. 37, V, da Constituição Federal de 1988.

Sala das Sessões, em 27 de maio de 2013.

Conselheiro *Rholden Botelho de Queiroz*

Relator