
Relatório Anual das
**Contas do
Governador**

Exercício de 2012

Processo nº 01610/2013-4
Conselheiro Rholden Botelho de Queiroz
Relator

EQUIPE TÉCNICA

Secretaria de Controle Externo

Giovanna Augusta Moura Adjafre (Secretária de Controle Externo)
José Teni Cordeiro Júnior (Chefe da Coordenadoria Técnica)
José Ricardo Moreira Dias (Coordenador Técnico)
Elisa Maria Arruda Bastos Barroso (Coordenadora Técnica)
José Wesmey da Silva (Coordenador Técnico)

Comissão Especial

José Wesmey da Silva (Coordenador)
Anelise Florencio de Meneses
Cléa Sabino de Matos Brito Bessa
Eugênio de Castro e Silva Menezes
Giovana de Albuquerque Andrade
Henny Nunes Lemos
Mara Leite Barbosa Citó
Maria do Nascimento Arruda

Gabinete do Conselheiro Relator Rholden Botelho de Queiroz

Servidores:

José Sinval Teles
Meiry Mesquita Monte
Moisés de Sousa Oliveira
Simone Coelho Aguiar

Estagiárias:

Beatriz Veras Aguiar
Katia Cilene Rodrigues Moura

Editoração e diagramação

Assessoria de Comunicação Social
J. Clécio Farias

COMPOSIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

Conselheiros

José Valdomiro Távora de Castro Júnior (Presidente)
Pedro Augusto Timbó Camelo (Vice-Presidente)
Edilberto Carlos Pontes Lima (Corregedor)
Luís Alexandre Albuquerque de Paula Pessoa
Teodorico José de Menezes Neto
Soraia Thomaz Dias Victor
Rholden Botelho de Queiroz

Auditores

Itacir Todero
Paulo César de Souza

Ministério Público Especial junto ao TCE-CE

Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre (Procurador-Geral)
Eduardo de Sousa Lemos

Missão:

Exercer o controle externo da administração pública estadual, para assegurar a efetiva gestão dos recursos públicos.

APRESENTAÇÃO

APRESENTAÇÃO

O exame das Contas de Governo é, muito provavelmente, o processo mais complexo dentre os que tramitam em uma Corte de Contas. Nele é analisado, em um intervalo relativamente curto de tempo (60 dias, conforme a CF/88), um volume grande de informações: busca-se obter um retrato da situação das finanças da unidade federativa, verificando-se o cumprimento do orçamento, do plano de governo, dos programas governamentais, os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação e pessoal. Trata-se de uma visão macro de como estão as finanças, a contabilidade e a gestão orçamentária do poder público.

Com grande esmero, a Comissão das Contas de Governo analisou minuciosamente os dados contábeis das Gestões Orçamentária, Financeira e Patrimonial da Administração Pública estadual no exercício de 2012, emitindo, ao fim, o seu Relatório Técnico, o qual foi enriquecido com as contribuições do Ministério Público de Contas, culminando com a apreciação e emissão do Parecer Prévio pelo pleno deste Tribunal.

Agradeço a todos aqueles que contribuíram para o bom termo deste importante trabalho (os servidores de meu gabinete, a Comissão das Contas de Governo, o Núcleo de Protocolo, o Ministério Público de Contas, a Presidência desta Corte e os meus demais pares), que seguiu para a Assembleia Legislativa, a fim de subsidiar o julgamento das Contas de Governo. E que ele contribua para fomentar uma participação mais consciente e efetiva dos cidadãos cearenses na vida pública de nosso Estado.

Rholden Botelho de Queiroz
Relator

*A política é uma forma mais elevada
de caridade social.*

Jorge Mario Bergoglio (Papa Francisco)

**RELATÓRIO ANUAL DAS CONTAS DO GOVERNADOR
EXERCÍCIO 2012**

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

1.	DESEMPENHO DA ECONOMIA CEARENSE.....	23
1.1.	Considerações Iniciais.....	25
1.2.	Cenário Econômico Nacional em 2012.....	25
1.3.	Desempenho da Economia Cearense em 2012.....	26
1.4.	Carga Tributária do Estado do Ceará.....	44
1.5.	Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP.....	47
1.5.1.	Contextualização da Pobreza no Ceará e no Brasil.....	47
1.5.2.	Análise dos Recursos do FECOP.....	47
2.	INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO.....	57
2.1.	Considerações Iniciais.....	59
2.2.	Plano Plurianual.....	59
2.2.1.	Visão Geral do Plano Plurianual.....	60
2.2.2.	Das Fontes de Financiamento e Aplicação dos Recursos.....	62
2.2.3.	Distribuição dos Recursos por Eixo e Área de Atuação do Governo.....	63
2.3.	Lei de Diretrizes Orçamentárias.....	68
2.3.1.	Metas Bimestrais de Arrecadação e Cronograma Mensal de Desembolso.....	69
2.3.2.	Análise das Exigências Previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal.....	70
2.4.	Lei Orçamentária Anual.....	72
2.4.1.	Análise da Previsão da Receita.....	73
2.4.2.	Análise da Fixação da Despesa.....	75
2.4.3.	Análise de Ações Governamentais com Valores Inexequíveis.....	79
2.4.4.	Análise das Exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal.....	80
2.4.5.	Exigências de Lei nº 4.320/64.....	81
3.	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	83
3.1.	Execução da Receita Orçamentária.....	86
3.1.1.	Receitas Correntes.....	88
3.1.2.	Receitas de Capital.....	100
3.1.3.	Receitas previstas e arrecadadas, por órgãos e entidades..	103
3.2.	Execução da Despesa Orçamentária.....	105

3.2.1.	Análise da Execução da Despesa por Categoria Econômica e Grupos de Despesas.....	109
3.2.1.1.	Despesas Correntes.....	110
3.2.1.2.	Despesas de Capital.....	120
3.2.2.	Análise da Execução da Despesa por Funções de Governo.....	126
3.2.3.	Análise da Despesa por Fonte de Recursos e Modalidade de Aplicação.....	131
4.	GASTOS REALIZADOS MEDIANTE LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES.....	135
4.1.	Total das Despesas Executadas no Exercício.....	138
4.2.	Segregação da Despesa por “Modalidade de Licitação” e “Poder”.....	142
4.3.	Principais Despesas Licitadas por Modalidade de Licitação e Contratação Direta.....	144
4.4.	Despesas com Obras e Instalações por Modalidade de Licitação e Contratação Direta.....	147
4.5.	Os 10 Maiores Credores em 2012.....	149
4.6.	Obras de Maior Relevância Contratadas por Concorrência Pública.....	150
4.7.	Contratação Direta (Dispensa e Inexigibilidade de Licitação) por Elemento da Despesa.....	150
4.8.	Licitação Sustentável.....	152
5.	TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS A ENTIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS.....	155
5.1.	Transferência a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos...160	
5.1.1.	Transferência a Organizações Sociais – Contrato de Gestão.....	161
5.1.2.	Transferência a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos - Convênios.....	162
5.2.	Transferência a Consórcios Públicos.....	164
5.3.	Transferência a Municípios.....	166
5.4.	Transferências a Municípios Fundo a Fundo.....	171
5.5.	Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos.....	173
5.6.	Transferências para Execução Orçamentária Delegada a Municípios.....	175

6.	PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS.....	177
6.1.	Visão Geral dos Programas do PPA 2012-2015.....	182
6.2.	Metodologia da Amostra dos Programas.....	192
6.3.	Performance Orçamentária dos Temas Priorizados.....	195
6.4.	Índice de Execução de Metas Físicas dos Programas selecionados.....	215
6.4.1.	Metas PPA 2012-2015 x Metas Mensagem à AL 2013.....	231
7.	DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS.....	237
7.1.	Balanco Orçamentário.....	240
7.1.1.	Estrutura do Balanco Orçamentário.....	241
7.1.2.	Análise do Balanco Orçamentário.....	244
7.2.	Balanco Financeiro.....	246
7.2.1.	Estrutura do Balanco Financeiro.....	246
7.2.2.	Análise do Balanco Financeiro.....	249
7.3.	Balanco Patrimonial.....	250
7.3.1.	Estrutura do Balanco Patrimonial.....	251
7.3.2.	Análise do Balanco Patrimonial.....	255
7.4.	Demonstrativo das Variações Patrimoniais.....	256
7.4.1.	Estrutura do Demonstrativo das Variações Patrimoniais.....	256
7.4.2.	Análise do Demonstrativo das Variações Patrimoniais.....	259
7.5.	Demonstrações Financeiras das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.....	259
7.5.1.	Balanco Patrimonial.....	260
7.5.2.	Demonstração do Resultado do Exercício.....	263
7.5.3.	Demonstração de Lucros ou Prejuízos Acumulados.....	264
7.5.4.	Demonstração dos Fluxos de Caixa.....	264
7.5.5.	Demonstração do Valor Adicionado.....	265
7.5.6.	Empresas Controladas sob a Ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal.....	266
8.	LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS.....	271
8.1.	Aplicação de Recursos na Educação.....	273
8.2.	Fundo de Manutenção e Desenv. da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).....	275
8.2.1.	Despesas na Remuneração do Magistério com Ensino Fundamental e Médio.....	276
8.3.	Aplicações de Recursos na Saúde.....	277

8.4.	Aplicação de Recursos com Investimentos.....	279
8.5.	Aplicação de Recursos com Fomento das Atividades de Pesquisa Científica e Tecnologia (FUNCAP).....	280
8.6.	Fundos de Financiamento ao Setor Produtivo.....	281
9.	GESTÃO FISCAL.....	283
9.1.	Indicadores da Gestão Fiscal.....	286
9.1.1.	Do Equilíbrio Financeiro.....	286
9.1.2.	Receita Corrente Líquida - RCL.....	287
9.1.3.	Despesa com Pessoal.....	288
9.1.4.	Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores.....	290
9.1.5.	Disponibilidade de Caixa.....	291
9.1.6.	Restos a Pagar.....	291
9.1.7.	Parcerias Público-Privadas.....	292
9.1.8.	Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos.....	292
9.1.9.	Dívida Consolidada.....	293
9.1.9.1.	Limite da Dívida Consolidada Líquida.....	294
9.1.9.2.	Comprometimento com Amortização e Encargos da Dívida.....	295
9.2.	Operações de Crédito.....	296
9.2.1.	Limites das Operações de Crédito.....	297
9.2.2.	Limite das Receitas de Operações de Crédito por Antecipação da Receita.....	297
9.2.3.	Concessão de Garantias	298
9.2.4.	Metas Fiscais.....	299
9.2.4.1.	Receitas e Despesas Totais.....	300
9.2.4.2.	Resultado Primário.....	300
9.2.4.3.	Resultado Nominal.....	301
9.2.4.4.	Montante da Dívida Pública Estadual.....	301
9.3.	Transparência na Gestão Fiscal.....	302
9.3.1.	Publicação dos Relatórios da Lei De Responsabilidade Fiscal - LRF.....	302
9.3.2.	Audiências Públicas.....	303
9.3.3.	Portal da Transparência do Estado.....	303
10.	ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO SOBRE AS CONTAS ANUAIS DO GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2011.....	307

11.	OCORRÊNCIAS E RECOMENDAÇÕES ALUSIVAS AO EXERCÍCIO DE 2012.....	349
12.	RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR RHOLDEN QUEIROZ.....	357
13.	PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL JUNTO AO TCE-CE.....	477
14.	DECLARAÇÃO DE VOTO - CONSELHEIRA SORAIA VICTOR..	529
15.	DECLARAÇÃO DE VOTO - CONSELHEIRO ALEXANDRE FIGUEIREDO.....	561
16.	PARECER PRÉVIO.....	565

INTRODUÇÃO

O Governador do Estado do Ceará, Ex^{mo}. Senhor Cid Ferreira Gomes, pelo Ofício GG nº 102/2013 (fls. 1-Volume Principal – Processo nº 01610/2013-4), datado de 27/03/2013, enviou a este Tribunal, em 02/04/2013, a Prestação de Contas do Governo do Estado, alusiva ao exercício de 2012, com o objetivo de receber o competente Parecer, de acordo com o inciso I do art. 76 da Constituição Estadual.

Acompanharam a referida Prestação de Contas a 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.

O Balanço Geral do Estado, protocolado junto a esta Corte de Contas em 02/04/2013, foi distribuído por sorteio eletrônico na sessão plenária de 05/02/2013, na forma do art. 85 do Regimento Interno deste Tribunal, tendo sido designado como Relator o Ex^{mo}. Sr. Conselheiro Rholden Botelho de Queiroz.

Por Despacho Singular nº 1.107/2013 do ilustre Relator, os autos foram encaminhados, em 03/04/2012, à Secretaria de Controle Externo desta Corte de Contas, para que a comissão designada pela Portaria nº 63/2013, da Presidência deste Tribunal, procedesse à instrução da espécie.

O Relatório ora apresentado fundamentou-se nos elementos contábeis das Gestões Orçamentária, Financeira e Patrimonial da Administração Pública Estadual.

Os recursos orçamentários e financeiros, bem como os dispêndios das unidades administrativas, tanto da Administração Direta quanto da Indireta, serão examinados em seus detalhes quando da apresentação das Prestações de Contas Anuais de seus Ordenadores de Despesa, oportunidade em que será feita a apuração das divergências que forem de encontro às normas de administração financeira e da contabilidade pública, caso existam.

O presente Relatório está estruturado de forma a evidenciar a análise das seguintes matérias:

- Desempenho da economia cearense em 2012;
- Instrumentos de planejamento;
- Execução orçamentária;
- Gastos realizados mediante licitações, dispensas e inexigibilidades;
- Transferências financeiras a entidades públicas e privadas;
- Programas governamentais;
- Demonstrações contábeis;

- Limites constitucionais e legais;
- Gestão fiscal;
- Atendimento às recomendações do TCE sobre as Contas de 2011; e
- Ocorrências e Recomendações alusivas ao exercício de 2012.

Este Relatório Técnico tem por finalidade subsidiar a elaboração do Parecer Prévio, que será exarado pelo Pleno deste Tribunal, acerca das Contas de Governo relativas ao exercício financeiro de 2012, nos termos do art. 76 da Constituição do Estado do Ceará e art. 42 da Lei nº 12.509/1995 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará).

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

- 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 dos 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.

Os capítulos que seguem foram analisados com supedâneo na legislação em vigor, destacando-se:

- a Constituição Federal de 1988;
- a Constituição do Estado do Ceará de 1989;
- a Lei nº 4.320/64;
- a Lei Complementar nº 101/2000;
- a Lei Complementar nº 141/2012;
- o Decreto Federal nº 7.185, de 25 de maio de 2010;
- a Lei nº 12.509/95 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do

Estado do Ceará;

- a Instrução Normativa TCE nº 01, de 02 de outubro de 2000;
- as Resoluções nº 40/2001 e nº 43/2001, ambas do Senado Federal;
- as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público;
- o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público da Secretaria do Tesouro Nacional;
- o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional;
- as Portarias do Ministério do Orçamento Planejamento e Gestão (MPOG) e Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), entre outras.

1. DESEMPENHO DA ECONOMIA CEARENSE

1. DESEMPENHO DA ECONOMIA CEARENSE

1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Com base nos dados oficiais disponíveis, realiza-se neste capítulo uma breve exposição das informações econômicas e sociais do Estado do Ceará, mediante a apresentação de comparativos que evidenciam a situação do Estado em relação aos exercícios anteriores e em relação ao Brasil.

De início, será abordado o cenário econômico nacional, de acordo com os indicadores do IBGE, sendo demonstrada a evolução do Produto Interno Bruto – PIB ao longo dos anos.

Posteriormente, será comentado o cenário econômico estadual, demonstrando-se a evolução do PIB ao longo dos anos e sua comparação com o PIB nacional, e será apontada a composição do PIB cearense por setores da economia. Além do PIB estadual, serão abordados ainda a balança comercial, o mercado de trabalho no Estado, a análise da evolução da carga tributária nos últimos cinco anos e o Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP.

Vale destacar que os dados econômicos utilizados para a elaboração deste estudo foram disponibilizados pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE. Esses dados são preliminares e sujeitos a alterações futuras quando forem divulgados os dados definitivos.

A conclusão principal é de 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 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 que a concentração de pobres no Estado seja substancial.

1.2 CENÁRIO ECONÔMICO NACIONAL EM 2012

Em 2012, a economia brasileira não apresentou bons resultados, tendo em vista que o PIB vem em processo de desaceleração, e acabou com um crescimento de apenas 0,9%, resultado do aumento de 0,8% do valor adicionado a preços básicos e do crescimento de 1,6% nos impostos sobre produtos líquidos de subsídios. Em valores correntes, o PIB

brasileiro atingiu R\$ 4,403 trilhões. O PIB *per capita* alcançou R\$ 22.402, mantendo-se praticamente estável (0,1%) em relação a 2011.



Fonte: IBGE

O PIB do Brasil no primeiro trimestre de 2012, divulgado pelo IBGE, apresentou crescimento de apenas 0,1% entre janeiro e março. No segundo trimestre, a economia voltou a decepcionar, registrando uma fraca reação de 0,4% em relação ao trimestre anterior. No terceiro trimestre, o PIB apresentou nova alta de 0,6% em relação ao segundo trimestre. Para fechar o ano, no quarto trimestre, houve um pequeno acréscimo de 0,6% relativamente ao terceiro trimestre.

Diante desse resultado negativo da economia brasileira, é importante destacar que apenas o setor de serviços apresentou crescimento no ano de 2012, variando positivamente em 1,7% em relação ao ano anterior. A agropecuária e a indústria apresentaram resultado negativo no exercício, com queda de 2,3% e 0,8%, respectivamente.

O baixo crescimento se confirmou com os esforços envidados pelo governo para estimular o consumo, como a redução das taxas de juros, desonerações em folhas de pagamento e redução dos impostos.

De acordo com dados divulgados pelo IBGE, houve aumento no consumo das famílias de 3,1% em relação ao ano anterior e também crescimento do setor de serviços, na margem de 1,7%.

1.3. DESEMPENHO DA ECONOMIA CEARENSE EM 2012

Conjuntura Econômica

Inicialmente, faz-se necessário destacar que os dados citados neste capítulo, referentes a 2012, são preliminares, de acordo com as

publicações do IPECE até a presente data. Com isso, tais valores podem vir a sofrer alterações nas futuras publicações do Instituto.

A economia cearense continua apresentando resultados superiores aos da economia nacional ao longo dos últimos cinco anos. Desde 2008, o PIB do Ceará tem crescido em ritmo superior ao nacional. Em 2012, não foi diferente. Quando comparado a 2011, o PIB do Ceará cresceu 3,65%, enquanto o PIB do Brasil apresentou crescimento de apenas 0,9%.

O PIB leva em conta três grupos principais: **Agropecuária**, formada por Agricultura, Extrativa Vegetal e Pecuária; **Indústria**, que engloba Extrativa Mineral, Transformação, Serviços Industriais de Utilidade Pública e Construção Civil; e **Serviços**, que incluem Comércio, Transporte, Comunicação, Serviços da Administração Pública e outros serviços.

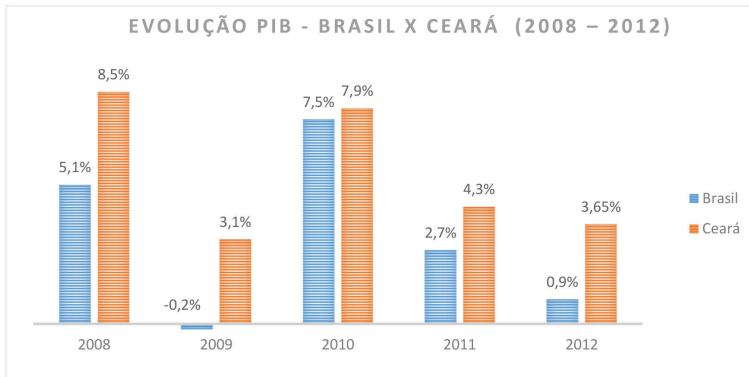
O bom resultado do PIB cearense verificado no ano de 2012 foi impulsionado pelo crescimento do Valor Adicionado dos Serviços (5,81%) e da Indústria (2,63%). A Agropecuária apresentou forte queda de 20,11% em 2012, em virtude da seca que assolou não somente o Ceará, como também as regiões Nordeste e Sul, comprometendo a atividade no país inteiro. As perdas da safra de grãos no Estado alcançaram níveis bastante elevados, principalmente para arroz, feijão e milho. Houve queda também na produção de castanha de caju, impactando negativamente nas exportações dessa cultura.

A indústria cearense reagiu e apresentou números positivos em 2012. Depois da queda de 11,7%, registrada em 2011, o setor voltou a crescer. A expansão da indústria foi favorecida pelo crescimento do segmento da Construção Civil (4,72%) e em razão do aumento no Valor Adicionado do segmento de Eletricidade, Gás e Água (8,79%). A indústria de transformação teve resultado negativo, apresentando queda de 1,5%, seguindo a tendência nacional, na qual se verificou queda de 2,5%.

Mais uma vez, o setor de serviços foi o sustentáculo da economia cearense. A atividade de serviços foi a que registrou o maior crescimento e a que mais contribuiu para o crescimento do PIB, em virtude de sua elevada participação na composição do Valor Adicionado (72,13%). Neste setor, as atividades que apresentaram as maiores taxas de crescimento foram: Transportes (7,99%), Comércio (7,95%) e Alojamento e Alimentação (6,65%).

É relevante destacar que o crescimento do PIB cearense ficou abaixo do estimado no Anexo de Metas Fiscais da Lei nº 14.983 – Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2012 –, que projetou um crescimento de 5,50% para a economia cearense no referido exercício.

O gráfico a seguir mostra a evolução do PIB do Ceará em relação ao do Brasil nos últimos cinco anos.

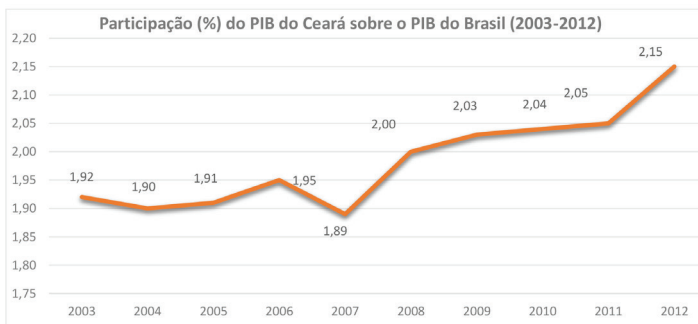


Fonte: IPECE e IBGE

De acordo com o gráfico acima, percebe-se que, ao longo dos últimos cinco anos, o PIB do Ceará tem apresentado crescimento consideravelmente maior que o nacional. Em 2012, o PIB cearense voltou a superar o nacional, que atingiu um crescimento abaixo de 1%.

Em virtude do maior crescimento do PIB estadual frente ao nacional, o Ceará tem aumentando progressivamente sua participação no PIB do Brasil na última década, apresentando baixa oscilação nos percentuais alcançados. O Ceará responde pela 12ª economia do país e a 3ª do Nordeste. No ano de 2012, o PIB do Ceará, que em valores correntes atingiu R\$ 94.655 milhões, representou 2,15% do PIB nacional.

O gráfico abaixo mostra a evolução da participação do PIB do Ceará sobre o PIB do Brasil no período de 2003 a 2012. Verifica-se o aumento na participação do Estado no PIB nacional, apesar de algumas quedas ao longo do período.



Fonte: Balanço Geral do Estado - BGE/2012.

Comportamento do PIB em 2012

O PIB trimestral é um indicador que mostra a tendência do desempenho da economia cearense no curto prazo, com base no resultado dos três setores: Agropecuária, Indústria e Serviços. Convém destacar que esse indicador aponta somente para uma tendência de desempenho econômico. Suas informações e resultados são preliminares e sujeitos a retificação, quando forem calculadas as Contas Regionais Definitivas, em conjunto com o IBGE e as 27 Unidades da Federação.

A análise preliminar realizada com base no PIB trimestral evidenciou que a economia cearense apresentou crescimento abaixo das projeções estimadas para o ano. Para o período de 2012-2014, o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE estimou taxas de crescimento para o PIB nacional no patamar de 5%. Para o Estado do Ceará, que há dez anos vem apresentando crescimento superior ao nacional, o IPECE estimou crescimento de 5,5%.

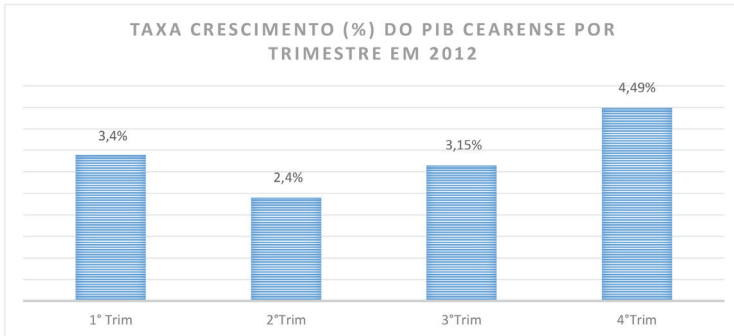
Contrariando as estimativas, a economia cearense cresceu apenas 3,65%. Esse crescimento foi anunciado ao longo dos quatro trimestres de 2012. De acordo com dados preliminares, liberados pelo IPECE, no primeiro trimestre, o PIB cresceu 3,4% em comparação ao primeiro trimestre do ano anterior (2011), em função do desempenho dos Valores Adicionados dos três setores, Agropecuária (-9,8%), Indústria (1,6%) e dos Serviços (5,1%), acrescidos líquidos de subsídios.

No segundo trimestre, o PIB cearense voltou a apresentar baixa taxa de crescimento se comparado ao segundo trimestre de 2011. O crescimento do PIB nesse trimestre foi de 2,4%, abaixo, inclusive, do crescimento verificado no primeiro trimestre do ano. Neste trimestre, o setor da Agropecuária registrou a maior queda do ano, com variação negativa de -44,6%. A indústria cresceu 1,9%, e os serviços, 5,4%.

No terceiro trimestre, o crescimento do PIB foi de 3,15% em relação ao registrado no terceiro trimestre de 2011. Os dados revelam ainda que a economia acumulou, de janeiro a setembro de 2012, uma taxa de crescimento de 3,27% em relação ao mesmo período do ano anterior. Os serviços se destacaram novamente como sustentáculo da economia cearense, alcançando, no trimestre, margem de crescimento de 6,48%. A agropecuária continuou apresentando resultados negativos, com queda de 19,27%, e a indústria apresentou crescimento de 4,14%, influenciada pelos desempenhos da Construção Civil e dos serviços de eletricidade, gás e água.

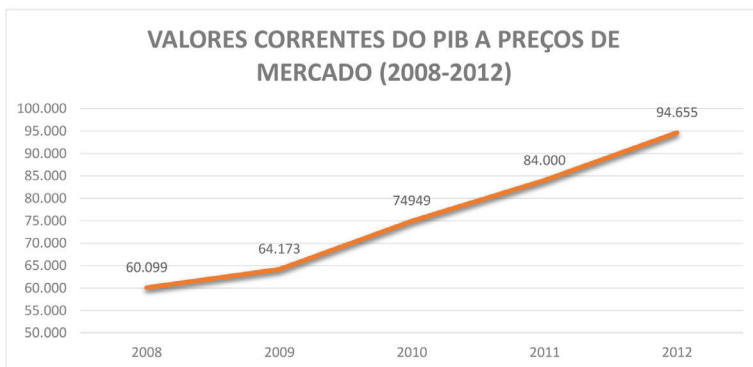
O quarto trimestre apresentou o maior crescimento do PIB cearense no ano, registrando aumento de 4,49% em relação ao ano de

2011. No referido trimestre, a agropecuária continuou sua trajetória decrescente no ano, registrando variação negativa de (-8,56%). A indústria e os serviços continuaram crescendo, apresentando variação positiva, respectivamente, de 2,67% e 6,5%. O gráfico abaixo demonstra os resultados da economia cearense por trimestre em 2012.



Fonte: IPECE

Em 2012, conforme dados preliminares fornecidos pelo IPECE, o PIB cearense, em valores correntes, alcançou o valor de R\$ 94.655 milhões. O gráfico mostra a evolução dos valores correntes ao longo dos últimos cinco anos. Com base nesses dados, extrai-se que o **crescimento nominal** (sem desprezar a inflação) do Ceará foi de aproximadamente 57,49%, quando comparamos os valores de 2012 aos de 2008.



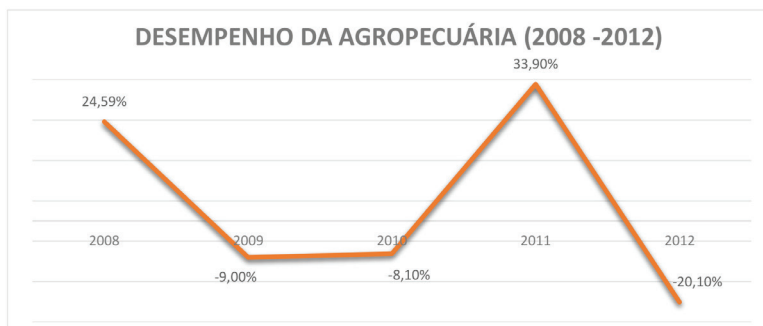
Fonte: IPECE

DESEMPENHO SETORIAL

Agropecuária

O setor agropecuário do Ceará registrou variação negativa durante todo o ano de 2012. A agropecuária cearense apresentou queda no valor adicionado, seguindo a tendência nacional para o setor. O crescimento verificado em 2011 não se repetiu em 2012, quando foi registrada variação negativa de -20,1%. Vale informar que a Agropecuária brasileira apresentou retração de 2,3% em relação a 2011, em virtude da seca que atingiu o Nordeste e o Sul do país e trouxe impactos negativos para a agropecuária.

A agropecuária do Ceará tem apresentado fortes oscilações nos últimos anos. Em 2009 e 2010, o setor registrou taxas negativas. Em 2011, o setor cresceu significativamente, atingindo 33,9% de crescimento. Em 2012, o setor apresentou nova retração, apresentando a maior queda do setor nos últimos cinco anos, conforme demonstra o gráfico abaixo.



Fonte: IPECE

De acordo com os dados disponibilizados pelo IPECE, a retração da agropecuária foi decorrente da estiagem, que gerou impactos econômicos e sociais. A safra de grãos do Estado apresentou uma queda de 82% e um volume total de 233.857 toneladas, a segunda menor safra dos últimos 23 anos, superando, nesse período, apenas o ano de 1993, quando ocorreu outra grande estiagem.

Com relação ao Valor Bruto de Produção, a safra de grãos foi a que apresentou maior redução em valores nominais, com mais de 60% em relação ao ano anterior. Assim, a produção de grãos gerou um valor bruto de 332,58 milhões. A maior participação foi do feijão de corda de primeira safra, com 48,8%, seguido pelo milho, com 22,4% do valor da

produção de grãos, enquanto o arroz representou 11,1%.

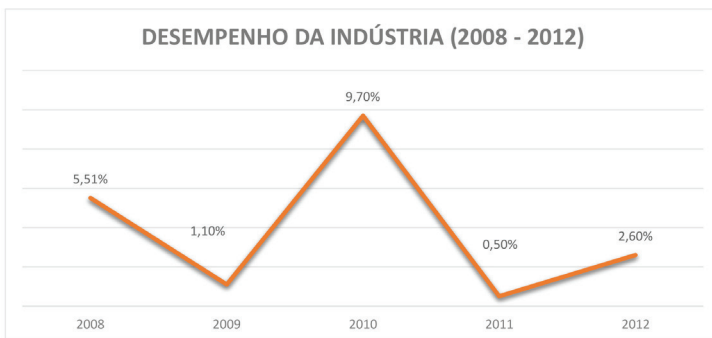
A perda da safra de grãos no Ceará foi generalizada e em níveis elevados, chegando em alguns municípios a apresentar perda de 100%. Em relação às principais culturas, observaram-se perdas de 86,8% para o milho e 83,2% para o feijão de primeira safra, enquanto o arroz teve perda de 45,2%. Apesar das perdas registradas, o milho, o arroz e o feijão responderam por 91,1% da safra de grãos do Ceará em 2012.

A fruticultura teve redução de 5,3% no valor de produção em relação ao ano anterior, registrando, em valores correntes, R\$ 970,35 milhões. O maracujá apresentou a maior participação, com 23,8%, seguido da banana, com 22,4%, e do melão, com 16,9%.

A pecuária sofreu fortemente o impacto da estiagem em 2012, com reduções de 10,2% na quantidade de leite adquirido pela indústria no Ceará, 11,5% no abate de bovinos, 14,3% no abate de suínos e 6,5% no abate de aves. O símbolo deste ano foi o grande número de carcaças de animais, mortos por falta de água e alimento, espalhados por todo o sertão do Ceará, como também em grande parte dos estados do Nordeste. Isso corroeu a frágil economia agrícola do Estado, trazendo prejuízos e descapitalização do Estado.

Indústria

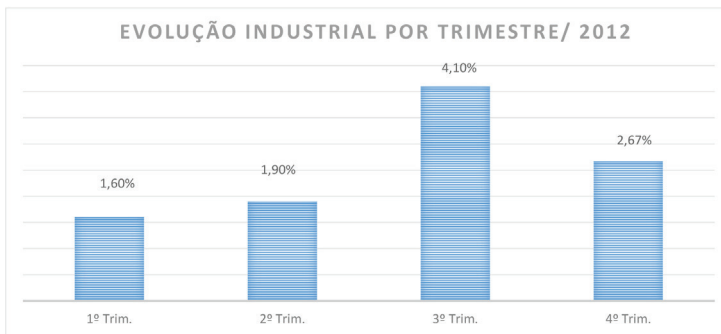
O setor industrial continuou registrando fraco desempenho ao longo de 2012. Apesar da recuperação da atividade industrial cearense em relação a 2011, não se pode dizer que o crescimento industrial tenha atingido níveis consideráveis. Até porque a base de comparação para o crescimento teve como parâmetro o desempenho da indústria em 2011, que foi negativo. O resultado acumulado para a indústria no ano de 2012 foi um crescimento de 2,6%. Nos últimos cinco anos, esse resultado só não foi pior que o registrado em 2009 (1,10%) e 2011 (0,50%), como demonstra o gráfico abaixo.



Fonte: IPECE

Na comparação com o Brasil, foi possível observar que a produção física industrial do Ceará, apesar de alternar momentos de queda e crescimento ao longo dos meses de 2012, apresentou um comportamento pouco melhor que o do país. A indústria nacional acumulou resultados negativos em quase todo o ano. Apesar de uma leve melhora no segundo semestre, dezembro encerra-se com uma redução de 3,88% no indicador de produção física da indústria brasileira.

Ao longo de todo o ano, a indústria registrou taxas positivas de crescimento. No primeiro trimestre, a indústria apresentou crescimento de 1,6% em relação ao mesmo trimestre do ano anterior. No segundo trimestre, a taxa de crescimento subiu para 1,9%. No terceiro trimestre, a taxa de crescimento alavancou-se, atingindo o maior percentual no ano, 4,1%. No quarto trimestre, houve redução no crescimento industrial, com o percentual de 2,67%. O gráfico abaixo retrata o crescimento industrial cearense ao longo de 2012.



Fonte: IPECE

No Estado, dos quatro segmentos industriais, a extrativa mineral e a transformação apresentaram resultados negativos, respectivamente, -4,42% e -1,50%. Variações positivas foram verificadas em eletricidade, gás e água (8,79%) e construção civil (4,72%).

A construção civil continuou sua trajetória ascendente desde 2004, registrando crescimento de 4,72% em relação a 2011, sendo beneficiada por isenções e reduções de impostos. A distribuição de eletricidade, água e gás registrou crescimento de 8,79%. Houve aumento nos consumos de energia elétrica comercial e residencial, em função, respectivamente, de um uso mais intensivo de energia elétrica comercial (decorações natalinas e mais dias úteis) e de aparelhos eletrodomésticos, sobretudo ventiladores e ar-condicionados, dada a elevada temperatura no Estado.

A indústria de transformação e a extrativa mineral registraram taxas negativas em 2012. Esses segmentos apresentaram percentuais, respectivamente, de -1,50 e -4,42. A indústria de transformação, que já vinha registrando quedas sucessivas, fechou o ano com a taxa negativa de -1,5%, decorrente da queda nas produções, sobretudo têxtil e vestuários.

**TAXA DE VARIAÇÃO (%) DO VALOR ADICIONADO A PREÇOS BÁSICOS DA
INDÚSTRIA, POR ATIVIDADES – CEARÁ- 2011/2012.**

Ceará	4º Trim. 2011	1º Trim. 2012	2º Trim. 2012	3º Trim. 2012	4º Trim. 2012	2012
Indústria	1,2	1,6	1,9	4,1	2,67	2,63
Extrativa Mineral	1,3	5,6	-7,8	-9,4	-10,76	-4,42
Transformação	-1,9	-2,3	-2,4	-1,1	-0,06	-1,5
Construção	7,1	4,4	6,3	6,2	2,67	4,72
Eletricidade, Água e Gás	1,8	8,4	8,1	12	6,88	8,79

Fonte: IPECE

Serviços

O crescimento da economia cearense em 2012 é derivado, principalmente, do resultado positivo do setor de serviços, que vem mantendo um crescimento sustentável ao longo dos anos. Foi na atividade de serviços que se verificou o maior crescimento, e, dada sua relevância na composição do Valor Adicionado do Ceará (72,13%), esta atividade foi a que mais contribuiu para o crescimento do PIB cearense.

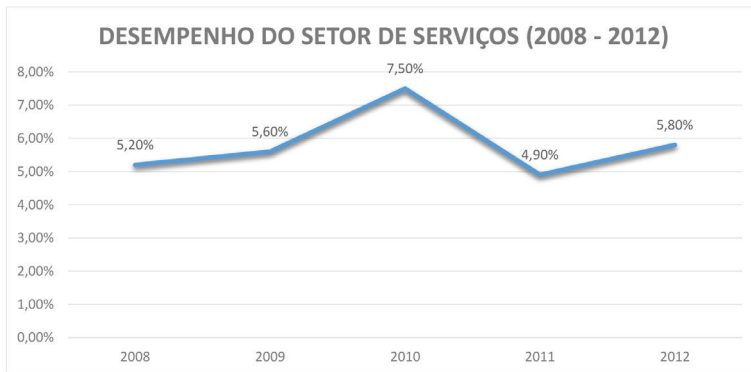
O setor cresceu 5,81% em relação a 2011, com ênfase para as atividades de transporte (7,99%), comércio (7,95%) e alojamento e alimentação (6,65%). O comércio vem registrando expansão no volume de vendas a varejo desde 2004, influenciado principalmente pelo ganho real da massa salarial e pela expansão de crédito ao consumo.

As atividades varejistas que alavancaram o resultado de 2012 foram: combustíveis e lubrificantes, móveis e eletrodomésticos, hipermercados, tecidos e veículos e motos e materiais de construção, entre outros. É importante destacar que a atividade de alojamento e alimentação, cuja utilização é comum para mostrar uma tendência do desempenho das atividades turísticas, está entre as atividades que têm contribuído para o crescimento da economia por meio do turismo. A tabela abaixo apresenta as taxas de crescimento do PIB por atividade.

**TAXA DE VARIAÇÃO (%) DO VALOR ADICIONADO A PREÇOS BÁSICOS DE
SERVIÇOS POR ATIVIDADES – CEARÁ- 2011/2012.**

Ceará	4º Trim./12	1º Trim./ 12	2º Trim./ 12	3º Trim./ 12	4º Trim./ 12	2012
Serviços	5,4	5,1	5,4	6,5	6,05	5,81
Comércio	10,5	6,9	6,1	10,4	7,93	7,95
Alojamento e Alimentação	10,4	7,2	9,7	5,6	4,5	6,65
Transportes	7,5	11,4	5,4	5,6	9,93	7,99
Intermediação Financeira	5,2	3,7	5,4	3,8	4,53	4,38
Aluguéis	5,4	5,1	5,9	6,5	6,05	5,94
Administração Pública	1,6	1,3	1,3	1,3	1,6	1,38
Outros serviços	3,4	7,6	11,8	9,8	11,06	10,13

Fonte: IPECE



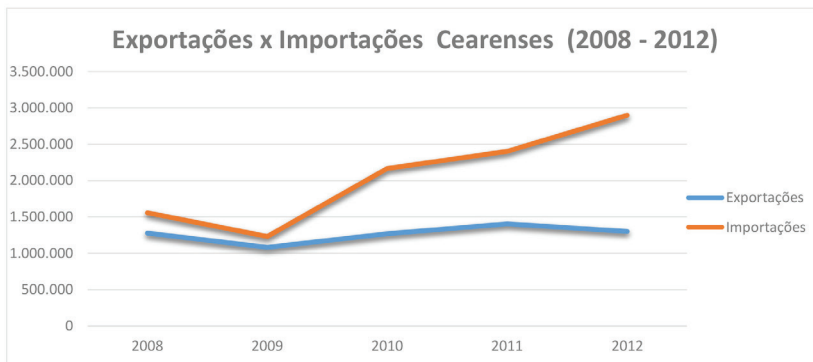
Fonte: IPECE

BALANÇA COMERCIAL

A balança comercial do Ceará leva em consideração o total das exportações e importações realizadas pelo Estado em determinado exercício. O Boletim do Comércio Exterior do Ceará, referente a 2012 e disponibilizado pelo IPECE, apontou que a balança comercial cearense alcançou o maior déficit de sua história, apresentando um saldo comercial negativo de US\$ 1,6 bilhão, devido à queda nas exportações e ao incremento nas importações estaduais.

As exportações cearenses apresentaram redução de 9,71% em relação ao ano anterior (2011), totalizando US\$ 1,3 bilhão no acumulado do ano. As importações, ao contrário, apresentaram significativo crescimento de 19,29%, tomando como referência o exercício anterior, totalizando o valor recorde de US\$ 2,9 bilhões. A diminuição das exportações (-9,71%) e o crescimento das importações (19,29%) foram determinantes para deixar ainda maior o patamar do déficit da balança comercial, que atingiu valor recorde em 2012.

De acordo com a Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (SECEX/MDIC), no último quinquênio, o saldo da Balança Comercial do Estado (Exportações – Importações) foi deficitário. Em 2008, o déficit foi de 281.501 milhões. Nessa série histórica, o ano de 2009 foi o único em que houve redução do déficit, de 150.312 milhões. Entretanto, em 2010, o saldo negativo cresceu bastante, alcançando 898.077 milhões. Em 2011, o déficit na balança comercial ficou ainda maior, atingindo o valor de US\$ 1 bilhão, fato que se repetiu em 2012, quando o montante do déficit alcançou a marca recorde de US\$ 1,6 bilhão. O crescimento no déficit da balança comercial tem se dado em virtude de as importações terem mantido ritmo maior que as exportações ao longo dos anos, conforme se pode observar no gráfico abaixo.



Fonte: SECEX/MDIC

Ressalte-se que o saldo da balança comercial é reflexo do cenário que o Estado do Ceará vem apresentando nesse último ano, com elevado investimento em infraestrutura, como metrô, usinas de energia e ampliação do parque industrial, o que exige maior demanda na importação de bens de capital, além do aumento das compras externas de insumos industriais.

Como resultado da compra e venda, a corrente de comércio do Ceará, que representa a soma das importações e exportações realizadas pelo Estado, encerrou o ano de 2012 com o valor de US\$ 4,1 bilhões, apresentando um crescimento de 8,59% em relação a 2011.

Destaque-se que, nos últimos anos, as exportações cearenses apresentaram trajetória de crescimento. De 2003 até 2008, o volume de exportações foi ascendente, registrando queda apenas em 2009, em consequência da crise financeira desencadeada nos Estados Uni-

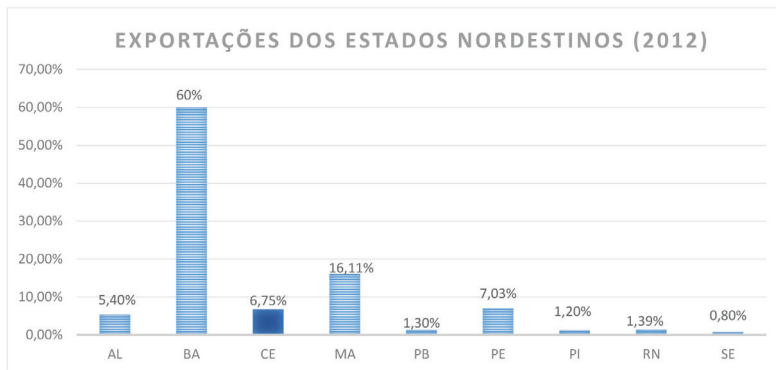
dos. Em 2010 e 2011, as vendas externas cearenses retomaram o crescimento, registrando inclusive o valor recorde de US\$ 1,4 bilhão. Já em 2012, o Ceará registrou novamente queda em suas vendas externas, reduzindo mais uma vez a participação no total das exportações do Brasil, passando de 0,55% para 0,52%.

As importações também apresentaram aumentos sucessivos nos últimos anos. Apenas em 2009, observou-se uma atípica retração nas importações cearenses, em virtude da crise financeira que assolou a economia mundial. Nos demais anos, inclusive em 2012, as importações cearenses aumentaram sua participação no total das importações do Brasil, alcançando 1,28% do total do país, índice maior que o registrado no ano anterior (2011), que foi 1,06%.

Das Exportações

As exportações não apresentaram bons resultados no ano de 2012. O valor total exportado pelo Estado chegou a US\$ 1.266.967.291, decrescendo 9,71% se comparado ao exercício anterior. Com esse volume de exportações, o Ceará foi o décimo quinto maior estado exportador do Brasil, participando com 0,52% do total exportado pelo país.

Destaque-se que os Estados nordestinos foram responsáveis por apenas 7,74% do total exportado pelo Brasil. No Nordeste, o Estado do Ceará ocupou a quarta colocação no *ranking* das exportações, perdendo apenas para Bahia, Maranhão e Pernambuco. A venda externa dos produtos cearenses representou apenas 6,75% do total exportado pelo Nordeste, ao passo que somente o Estado da Bahia acumulou mais de 60% das exportações nordestinas, conforme se pode observar no gráfico abaixo.



Fonte: IPECE

O principal produto na pauta de exportações cearenses, calçados e partes, sofreu redução de 7,46% em relação a 2011, embora tenha permanecido na liderança da pauta de exportação em 2012. O referido produto correspondeu a 26,08% do total exportado pelo Estado. Couros e peles participaram com 13,24% das exportações, seguidos por castanha de caju, que representou 12,55% do total exportado.

Além da redução na exportação dos calçados e partes, é importante destacar que outros produtos também apresentaram baixas em relação ao exercício anterior. A castanha de caju, por exemplo, apesar de figurar entre os principais produtos exportados pelo Estado em 2012, apresentou variação negativa em suas vendas, na margem de 15,61%. Outros produtos, como têxteis (-16,2%), metalúrgicos (-35,08%) e lagosta (-42,05%), apresentaram baixas ainda maiores na comercialização no mercado externo.

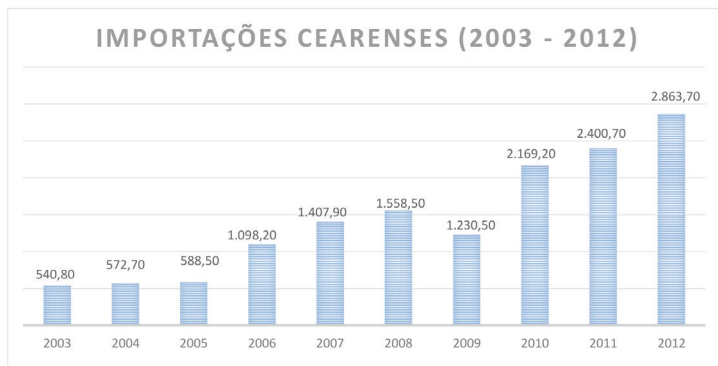
Convém ressaltar que os dez principais produtos exportados representaram 87,9% de toda a pauta exportada pelo Estado, motivo que nos leva a concluir que as exportações cearenses estão concentradas em poucos produtos.

Outro dado importante em relação às exportações cearenses é que se concentraram em bens de consumo (58,85%) e bens intermediários (34,90%). Os bens de capital, como máquinas, equipamentos e instalações, representaram apenas 1,67% do total exportado, e combustíveis e lubrificantes, apenas 1,48%.

O principal comprador dos produtos cearenses em 2012 continuou sendo os Estados Unidos, responsável por 23,61% das exportações. Os principais produtos comprados pelos norte-americanos foram castanha de caju, sucos de frutas, calçados e ceras vegetais. A Argentina também se destacou no cenário das exportações, sendo responsável por 9,19% das aquisições de produtos cearenses, adquirindo principalmente calçados e partes e produtos têxteis. A Holanda continuou sendo um forte parceiro do Ceará, comprando principalmente melões frescos e castanhas de caju.

Das Importações

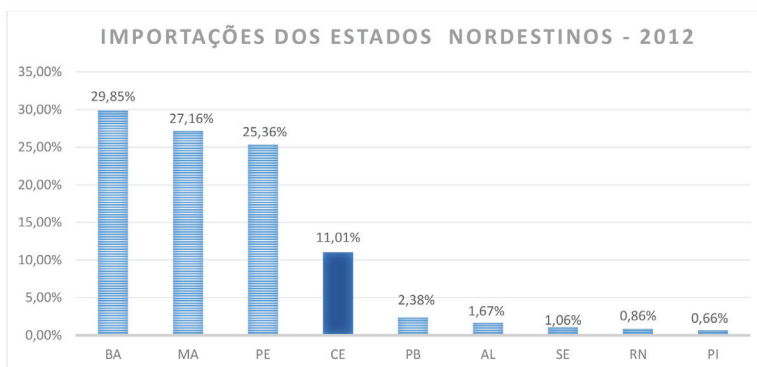
Em 2012, as importações continuaram sua trajetória ascendente. Nos últimos dez anos, o valor das importações bateu recorde a cada ano, com exceção de 2009, que apresentou um comportamento atípico em virtude da crise financeira mundial, conforme demonstra o gráfico a seguir.



Fonte: IPECE

As importações cearenses totalizaram o montante recorde de US\$ 2,9 bilhões em 2012, apresentando crescimento de 19,29% em relação ao ano anterior. Com esses valores, as importações cearenses representaram 1,28% do total importado pelo Brasil, colocando o Estado na décima quarta colocação no *ranking* das importações brasileiras.

No que concerne às importações na Região Nordeste, o Ceará ocupa a quarta colocação no *ranking* nordestino. As importações cearenses representaram 11,01% do total importado pela região em 2012. Os quatro Estados que apresentaram os maiores valores de importações (Bahia, Maranhão, Pernambuco e Ceará) foram também os mesmos que apresentaram maiores valores de exportações na região. O gráfico abaixo retrata a dinâmica das importações na Região Nordeste.



Fonte: IPECE

O grande destaque das importações cearenses em 2012 foi a aquisição de vários produtos do setor de máquinas e equipamentos, aparelhos e materiais elétricos. A importação desses produtos foi impulsionada pela conjuntura que o Estado está passando, com investimentos em energia, bem como em infraestrutura, demandados pela Copa das Confederações e pela Copa do Mundo, havendo necessidade de importar grande quantidade de máquinas e equipamentos. O total importado foi US\$ 834,4 milhões, correspondendo a 29,14% do total importado pelo Estado.

Produtos metalúrgicos foram os segundos mais importados, com participação de 16,52% no total, sendo o laminado de ferro/aço o produto de maior relevância no setor. Em seguida, aparecem na pauta de importação combustíveis minerais e derivados (13,74%), trigo (7,82%) e produtos químicos (6,63%). Destaque-se que os dez principais produtos importados representaram 87,69% de toda a pauta de importações do Estado no ano de 2012, conforme tabela abaixo.

PRINCIPAIS PRODUTOS IMPORTADOS – CEARÁ (2011 – 2012)

Principais Produtos	2012	Part. (%)	2011	Part. (%)	Var.% 2012/2011
Máquinas, Equipamentos, aparelhos e materiais elétricos	834.418.974	29,14	448.252.508	18,67	86,15
Produtos Metalúrgicos	473.031.673	16,52	427.589.917	17,81	10,63
Combustíveis Minerais	393.600.747	13,74	346.038.150	14,41	13,74
Trigos	223.830.125	7,82	260.417.035	10,85	-14,05
Produtos Químicos	189.785.573	6,63	132.861.339	5,53	42,84
Têxteis	158.148.735	5,52	268.113.021	11,17	-41,01
Plásticos e suas obras	64.707.825	2,26	63.789.579	2,66	1,44
Óleos de dendê, em bruto	59.497.889	2,08	45.289.070	1,89	31,37
Veículos e material para vias férreas e suas partes	57.975.186	2,02	1.991.874	0,08	2.525,00
Castanha de Caju	56.247.313	1,96	57.393.442	2,39	-2,00
Demais Produtos	352.469.010	12,31	348.977.527	14,54	1
Ceará	2.863.713.05	100	2.400.713.4	100	19,29

As importações cearenses em 2012 corresponderam principalmente a produtos de bens intermediários (48,95%) e bens de capital (32,14%). A importação de combustíveis e lubrificantes representou 12,08% do total do Estado, e bens de consumo participaram com apenas 6,82% do total importado.

A China foi o país que mais exportou para o Ceará, respondendo por 27,63% de tudo que o Ceará adquiriu no mercado externo. O Estado importou cerca de 1.350 tipos de produtos chineses, e os principais foram turbinas a vapor de potência > 40 mw.

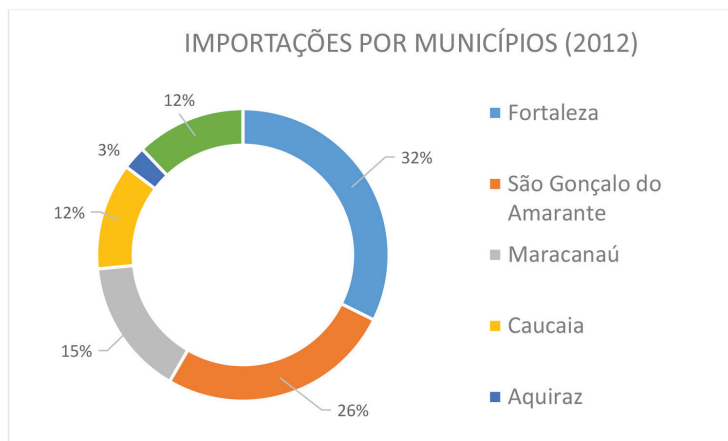
Os Estados Unidos foram o segundo país que mais vendeu para

o Ceará em 2012, respondendo por 9,51% das importações cearenses, com destaque para a aquisição de geradores de corrente alternada, betume de petróleo e partes de outros motores/geradores.

A Argentina também se destacou no cenário das importações cearenses. O Ceará importou U\$S 251,1 milhões em produtos argentinos, principalmente trigo, butano liquefeito e farinha de trigo.

As importações cearenses em 2012 foram realizadas por 60 municípios. Destaque-se que, dentre esses, os cinco municípios que mais importaram fazem parte da Região Metropolitana de Fortaleza, os quais responderam por 87,8% de toda a importação realizada pelo Estado.

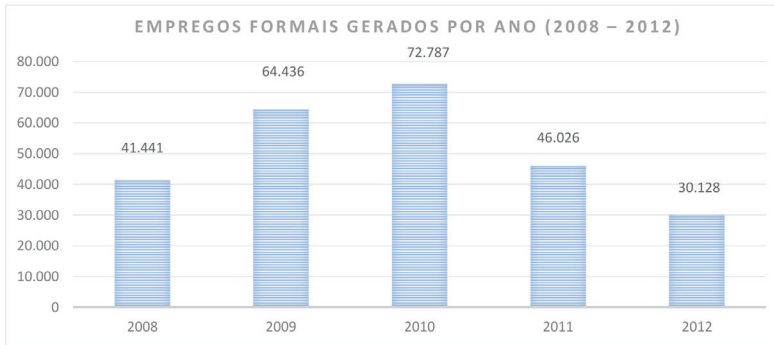
No topo das importações, continua o município de Fortaleza, com participação de 32,3%, apesar da queda registrada em relação a 2011, quando as importações do município representaram mais de 40% do total importado. Logo em seguida, vem o município de São Gonçalo do Amarante, com 26% das importações realizadas pelo Estado em 2012. É interessante destacar que as importações desse município mais que dobraram em relação ao ano anterior (2011), quando representaram pouco mais de 10% do volume importado. Caucaia e Maracanaú se mantiveram entre as cidades cearenses que mais importaram no ano, representando 11,94 e 16,07%, respectivamente, das importações do Estado.



Fonte: IPECE

MERCADO DE TRABALHO

O Estado do Ceará apresentou forte retração no mercado de trabalho em 2012. Destaque-se que o resultado na geração de empregos foi o pior dos últimos cinco anos. No intervalo de 2008 a 2012, o ano de 2010 foi o que apresentou o melhor resultado, com aumento de 72.787 nos postos de trabalho no Estado. Registre-se que o ano de 2010 destacou-se pelo elevado índice de crescimento, ao passo que 2012 enfrentou uma série de problemas econômicos em virtude da crise financeira desencadeada em nível mundial, apresentando um baixo crescimento que transbordou para o mercado de trabalho, conforme demonstrado no gráfico abaixo:



Fonte: CAGED/MTE

De acordo com os dados liberados pelo CAGED/ MTE, em nível nacional, foram criados 868.241 novos postos de trabalho em 2012, registrando uma diminuição de 55% no estoque de 2011.

No acumulado geral, todas as regiões do país apresentaram baixa expansão no estoque dos postos de trabalhos formais em 2012. A região Nordeste registrou um saldo de 92.084 empregos formais, o terceiro melhor resultado do ano, ficando atrás das regiões Sul e Sudeste, que registraram, respectivamente, 195.594 e 475.301 novos postos de empregos formais. Destaque-se que somente a região Sudeste produziu mais da metade de todos os novos postos de trabalho do país.

A criação de empregos formais no Estado de Ceará representou 32,71% do total das vagas criadas na Região Nordeste, o segundo melhor resultado na geração de empregos da região, perdendo apenas para Pernambuco, que gerou 46.561 novos postos de trabalho em 2012. No tocante ao Brasil, as vagas criadas no Ceará representaram

3,47% de todas as vagas criadas em 2012, superando a participação registrada em 2011, que foi de 2,93%.

Registre-se que durante todo o ano foram registrados saldos positivos na criação de postos de trabalho, com exceção dos meses de janeiro, março e dezembro. Em janeiro, o Estado apresentou saldo negativo de -2.664 postos de trabalho, o pior resultado do Nordeste no período. Em março, o mercado voltou a sofrer retração, registrando um saldo negativo de -1.587 postos de trabalho. Entretanto, o mês de dezembro foi o que registrou a maior queda, com um saldo negativo de -5.216 postos de trabalho em virtude do efeito sazonal do período.

Nos demais meses do ano, foram registrados saldos positivos nos postos de trabalho no Ceará, com destaque especial para julho, que apresentou o maior saldo positivo nos postos de trabalho (6.695). A tabela abaixo retrata toda a dinâmica do emprego formal no Ceará em 2012.

GERAÇÃO DE EMPREGOS FORMAIS NO CEARÁ (2012)

Mês	Desligados	Admitidos	Saldo
Jan	41.420	38.756	-2.664
Fev	34.097	37.764	3.667
Mar	40.457	38.870	-1.587
Abr	36.393	38.591	2.198
Mai	38.776	39.539	763
Jun	37.415	41.341	3.926
Jul	37.362	44.057	6.695
Ago	40.216	45.313	5.097
Set	34.424	43.250	8.826
Out	39.793	43.727	3.934
Nov	37.330	41.819	4.489
Dez	33.655	28.439	-5.216

Fonte: CAGED/MTE

Dentre os setores da economia cearense, destaque para o setor de serviços, que, mais uma vez, foi o grande responsável pela geração de empregos formais. O setor gerou 18.614 novos postos de trabalho, representando 61,78% do total gerado no Estado durante o ano. O comércio apresentou o segundo melhor resultado, produzindo 11.998 novos postos de trabalho, o que correspondeu a 39,82% do total.

O fraco desempenho econômico da indústria refletiu na geração de empregos formais. O setor gerou 3.698 novos empregos formais, o que representou 12,27% do total de empregos gerados no Estado. O setor da agropecuária foi responsável pela geração de apenas 583 novos postos de trabalho, e o da construção civil apresentou um saldo negativo de -4.765 postos de trabalho, em virtude de o número de demissões ser superior ao número de admissões.

1.4. CARGA TRIBUTÁRIA DO ESTADO DO CEARÁ

A carga tributária pode ser definida como o quociente entre a receita tributária total e o valor do Produto Interno Bruto (PIB) do Estado em determinado exercício fiscal.

Os dados estudados e analisados neste item referem-se a uma série histórica comparativa dos resultados obtidos nos cinco últimos exercícios (2008-2012). Todas as considerações aqui tratadas terão como referência esse período.

Nos cálculos realizados, adotou-se o critério da carga tributária bruta, que considera as receitas tributárias sem as deduções ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e computando-se as receitas intraorçamentárias. Somente são deduzidas da receita tributária, para fins de cálculo da carga tributária, as restituições relativas a arrecadação indevida de tributos.

Destaque-se também que, para o cálculo da carga tributária estadual, são consideradas apenas as receitas tributárias estaduais, compostas pela Dívida Ativa Tributária, taxas e pelos seguintes impostos: Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCD) e Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Não são consideradas as receitas tributárias dos municípios, levando-se em conta exclusivamente os tributos estaduais.

A arrecadação das receitas tributárias é de extrema relevância

para a execução do orçamento do Estado, visto que as mesmas representaram 47,14% das receitas totais do Estado no ano de 2012, sendo, portanto, uma das principais fontes de recursos para dar suporte às ações governamentais.

A tabela a seguir demonstra os valores das receitas arrecadadas com tributos nos últimos cinco anos, bem como os percentuais da carga tributária para o período.

CARGA TRIBUTÁRIA DO ESTADO DO CEARÁ (2008 – 2012) (R\$ milhões)

DESCRIÇÃO	2008	2009	2010	2011	2012
Total dos Tributos	5.339	5.856	7.023	7.870	8.944
Impostos, Taxas	5.314	5.799	6.966	7.817	8.907
Receita da Dívida Ativa (*)	25	57	57	53	53
PIB (IBGE)	60.099	64.173	74.949	84.000	94.655
Carga Tributária	8,88%	9,13%	9,37%	9,37%	9,44%

Fonte: Balanço Geral e IBGE

(*) Refere-se à Dívida Ativa de impostos, taxas e contribuições.

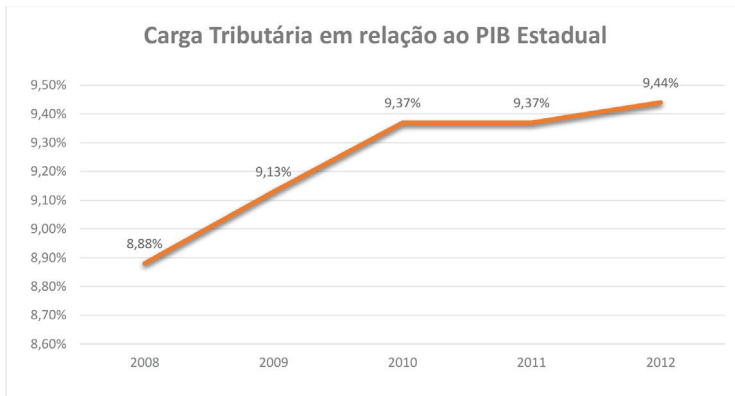
O conjunto dos impostos arrecadados no exercício de 2012 – receitas tributárias excluído o valor das taxas – representou 99,85% da receita tributária, alcançando o valor de R\$ 8.588 milhões, apresentando um crescimento nominal de 13,31% comparado com 2011.

De acordo com o Balanço Geral do Estado do exercício de 2012, a arrecadação do IPVA foi de R\$ 438 milhões, com um crescimento nominal de 15,37% em relação a 2011. Entre os fatores que influenciaram para o incremento de arrecadação apresentado destacam-se: maior esforço de cobrança e o aumento de licenciamento de veículos. A arrecadação do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação foi de R\$ 38,97 milhões, com participação negativa de 0,80% em relação ao ano anterior. Esse imposto corresponde apenas a 0,45% do total da receita tributária do Estado.

A arrecadação do ICMS destaca-se como a principal fonte de recursos do Estado. No ano de 2012, o total arrecadado a título desse imposto correspondeu a 87,69% da receita tributária, totalizando a quantia de R\$ 7,541 bilhões, com um crescimento nominal de 12,89% quando comparado com o exercício de 2011. Pela primeira vez, a arrecadação do ICMS cearense ultrapassou os 7 bilhões.

Analisando o comportamento da receita tributária do Estado, percebe-se que esta registrou crescimento nominal de 67,31% na série histórica considerada (2008 a 2012), ao passo que o PIB estadual apresentou crescimento nominal de aproximadamente 57,50% no mesmo período.

Destaque-se que, no ano de 2012, a carga tributária estadual atingiu o maior percentual (9,44%) dos últimos cinco anos. Este fato se deve principalmente ao aumento crescente na arrecadação tributária. O gráfico abaixo demonstra a evolução da carga tributária do Estado do Ceará no período de 2008 a 2012.



Foi observado que a carga tributária estadual é pequena em relação ao PIB estadual, chegando a menos de 10% em 2012. A média da carga tributária no período de 2008 a 2012 foi de 9,24%. Em nível federal, a carga tributária é bem maior, atingindo até 30% do PIB nacional, o que demonstra a grande importância da arrecadação de tributos para o crescimento econômico do país.

Um dos fatores que contribuem para esse baixo impacto da carga tributária sobre o PIB estadual é o fato de a economia cearense ser sustentada pelo setor de serviços. Esse setor vem sendo o sustentáculo da economia cearense, com maior participação no PIB do Estado. Entretanto, os serviços, de forma geral, não são atingidos pelos impostos estaduais. O ICMS é o único imposto estadual que pode incidir diretamente sobre os serviços, mas apenas os de transporte e de comunicação. Desta forma, a maior parte dos serviços realizados no Estado fica livre dos impostos estaduais, sofrendo apenas a incidência do Imposto sobre Serviços (ISS), que é da competência dos municípios.

Outro fator que também contribui para a baixa carga tributária, se comparada com a federal, é o grande volume de recursos federais recebidos a título de transferências intergovernamentais. Somente com a cota-parte dos recursos do FPE (Fundo de Participação dos Estados), a cota-parte do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), a cota-parte da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

(CIDE) e a cota-parte do Imposto sobre Operações de crédito, câmbio e seguro ou relativas (IOF), o Estado arrecada R\$ 5.526.292.901,85, o que corresponde a 33,54% da receita total arrecadada no ano.

1.5. FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA – FECOP

1.5.1. Contextualização da Pobreza no Ceará e no Brasil

Neste tópico, será realizada a análise da pobreza no Estado do Ceará, com base nos recentes dados da Pesquisa Nacional por Domicílios (PNAD/2011), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O Enfoque Econômico nº 50, de 03/10/2012, elaborado pelo IPECE, apresenta os dados levantados pela PNAD/2011 para o Estado do Ceará, no período de setembro de 2006 a setembro de 2011. De acordo com a referida pesquisa, em 2006, o Estado do Ceará possuía 1.211.982 pessoas na condição de extrema pobreza, representando 15% de sua população, a quarta maior proporção do país naquele ano.

Em 2011, observou-se redução de quase cinco pontos percentuais no número de pessoas na extrema pobreza no Estado do Ceará. A proporção de pobres no Estado caiu para 10,14% de sua população, correspondendo agora a um total de 858.233 pessoas. Isso significa que, no período de cinco anos, o Estado retirou 353.659 pessoas da extrema pobreza. Essa redução no contingente de pobres foi a maior observada para o período entre todos os Estados brasileiros. 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.

Em termos gerais, a redução da extrema pobreza verificada no Estado pode ser explicada em parte por um conjunto de fatores que aliam tanto o crescimento do PIB do Ceará, acima da média nacional, como o processo de redução da desigualdade na distribuição dos rendimentos que vem ocorrendo na última década.

1.5.2. Análise dos Recursos do FECOP

O Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza – FECOP foi instituído pela Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000, que, além de criá-lo na esfera federal, permitiu que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituíssem seus respectivos fundos.

No âmbito do Estado do Ceará, o FECOP foi instituído pela

Lei Complementar nº 37/2003 e alterado pela Lei Complementar nº 76/2009. Para regulamentar o Fundo, foi editado o Decreto nº 27.379/2004, que teve vigência até a publicação do Decreto nº 29.910/2009, o qual trouxe novas disposições sobre a matéria.

A concepção do FECOP considera que a redução da pobreza e o exercício da cidadania no mundo real dependem, fundamentalmente, do fortalecimento do capital social, capaz de superar problemas coletivos que não poderiam ser abordados individualmente, bem como do capital humano e físico/financeiro, que procurem assegurar políticas sociais de caráter universal, como educação, saúde, capacitação, empreendedorismo, assistência técnica, geração de emprego e renda, entre outras.

O Fundo tem como fonte de recursos o adicional de 2% (dois por cento) sobre as alíquotas do ICMS, incidentes sobre bebidas alcohólicas, armas e munições, embarcações esportivas, fumo, cigarros, energia elétrica, gasolina, serviços de comunicação e outras receitas que vierem a ser destinadas ao Fundo.

Arrecadação e Aplicação dos Recursos do FECOP

A arrecadação do FECOP em 2012 continuou sua trajetória ascendente. Desde a criação do Fundo, em 2004, as receitas vinculadas a ele mantiveram um ritmo de crescimento. Em 2012, a arrecadação total do Fundo foi R\$ 339.787.991,32, com aumento de 10,53% em relação à registrada no ano de 2011.

Cabe ressaltar que, segundo informações contidas no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa ao final do exercício de 2012, o saldo bancário líquido da conta do FECOP somou R\$ 218.945.729,59.

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 nº 37/2003, o bom desempenho econômico desses setores acarreta maior captação de recursos a serem aplicados pelo FECOP, tal como vem ocorrendo nos últimos exercícios.

No exercício de 2012, a receita do FECOP proveniente do ICMS adicional foi R\$ 316.391.937,91, representando 93,11% da receita total arrecadada pelo Fundo. As demais receitas do FUNDO estão detalhadas na tabela a seguir.

Demonstrativo da Receita FECOP (2012)

Especificação	Receita Prevista	Receita Realizada	% Receita
ICMS ADICIONAL FECOP	311.807.388,00	316.391.937,91	101,47
REC REM DE DEP BANCÁRIOS	-	21.946.155,50	-
RESTIT DE CONVENIOS CONCEDIDOS	-	1.289.511,01	-
MULTA E JUROS DE MORA	-	51.188,24	-
SALDO EXERC. ANTERIORES	-	109.198,66	-
TOTAL	311.807.388,00	339.787.991,32	108,97

Fonte: Sistema S2GPR

Os recursos arrecadados pelo FECOP foram distribuídos entre as várias secretarias/órgãos do Estado, conforme demonstra a tabela abaixo:

Despesas do FECOP Realizadas por Órgãos/Entidade/Fundo

ÓRGÃOS/ ENTIDADES/ FUNDOS	VALOR 2012	2012%
210001 - SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	110.777.993,54	38,84
220001- SECRETARIA DA EDUCACAO	58.583.987,79	20,54
470201- FUNDO ESTADUAL DE ASSISTENCIA SOCIAL	42.838.204,54	15,02
470001- SECRETARIA DO TRABALHO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL	29.405.508,06	10,31
430001- SECRETARIA DAS CIDADES	21.175.520,55	7,42
210101- EMPRESA DE ASSISTENCIA TECNICA EXTENSAO RURAL DO CEARA	12.001.570,00	4,21
420001- SECRETARIA DO ESPORTE	4.390.122,60	1,54
270001- SECRETARIA DA CULTURA	2.521.507,37	0,88
080001- SECRETARIA DA INFRA ESTRUTURA	1.937.500,00	0,68
290101- SUPERINTENDENCIA DE OBRAS HIDRAULICAS	704.368,06	0,25
290001- SECRETARIA DOS RECURSOS HIDRICOS	662.944,00	0,23
310001- SEC DA CIENCIA TECNOLOGIA E EDUCACAO SUPERIOR	251.390,00	0,09
TOTAL	285.250.616,51	100

Fonte: Sistema de Gestão por Resultados- S2GPR

Dos recursos totais arrecadados pelo Fundo em 2012, apenas 84% foram efetivamente aplicados nos órgãos/entidades da administração pública. Os recursos aplicados, mais uma vez, se concentraram em determinados órgãos/entidades, como é o caso da Secretaria do Desenvolvimento Agrário, que foi a que mais utilizou recursos do FECOP. Essa secretaria empenhou mais de 38% dos recursos do Fundo, seguida pela Secretaria de Educação, com 20,54%, pelo Fundo Estadual de Assistência Social, com 15,02%, e pela Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social, com 10,31% do total das despesas empenhadas com recursos da fonte FECOP.

Destaque-se que somente os quatro órgãos supracitados representaram mais de 84% de todos os recursos empenhados pelo Fundo no exercício em análise, mostrando grande concentração de recursos

nas áreas de agricultura, pecuária, educação, assistência social, trabalho e desenvolvimento social.

Aplicação de Recursos por Função de Governo

No quadro a seguir, são listadas as funções de governo contempladas com desembolso dos recursos do FECOP nos exercícios 2011/2012.

APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FECOP POR FUNÇÃO DE GOVERNO (R\$ 1,00)			
FUNÇÕES	2011	2012	% 2012
AGRICULTURA	110.807.684,14	121.791.163,54	42,70%
ASSISTÊNCIA SOCIAL	43.522.326,29	41.377.399,05	14,51%
ADMINISTRAÇÃO	344.000,00	0,00	0,00%
COMUNICAÇÕES	1.860.000,00	1.937.500,00	0,68%
CULTURA	1.553.438,40	2.521.507,37	0,88%
DESPORTO E LAZER	2.152.277,47	4.390.122,60	1,54%
DIREITOS DA CIDADANIA	1.361.235,63	1.460.805,49	0,51%
EDUCAÇÃO	35.738.031,05	58.835.377,79	20,63%
ENERGIA	6.432.517,80	0,00	0,00%
GESTÃO AMBIENTAL	798.650,01	704.368,06	0,25%
HABITAÇÃO	16.279.227,31	19.147.263,69	6,71%
ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	1.289.081,80	988.400,00	0,35%
SANEAMENTO	13.210.657,39	2.639.990,86	0,93%
SAÚDE	17.377.840,00	0,00	0,00%
TRABALHO	23.700.992,58	29.405.508,06	10,31%
URBANISMO	54.411,14	51.210,00	0,02%
TOTAL	276.482.371,01	285.250.616,51	100%

Fonte: Sistema de Gestão Governamental por Resultados – S2GPR

Inicialmente, vale ser ressaltado que o legislador definiu as áreas prioritárias para a aplicação dos recursos do FECOP, conforme art. 1º da Lei Complementar nº 89, de 2010, transcrito abaixo:

“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 a 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.” (grifo nosso)

Na análise do exercício de 2012, destaque-se que as despesas executadas com recursos dos FECOP cresceram 3,17% em relação ao ano anterior. A função Agricultura continuou sendo a mais beneficiada com aporte de recursos do Fundo, com o percentual de 42,70% das despesas empenhadas, um acréscimo nominal de 9,91% em relação a 2011.

A função Educação foi uma das que mais obtiveram crescimento em relação ao exercício anterior, apresentando uma margem de crescimento de 64,63%, o que, em termos nominais, representou acréscimo de mais de R\$ 23 milhões. A função Desporto e Lazer foi a que mais cresceu em 2012, mais de 100% em relação à despesa executada no ano anterior. Apesar do crescimento expressivo, é importante observar que esta função não tem muita representatividade no total das despesas executadas pelo Fundo, atingindo o baixo percentual de 1,57%.

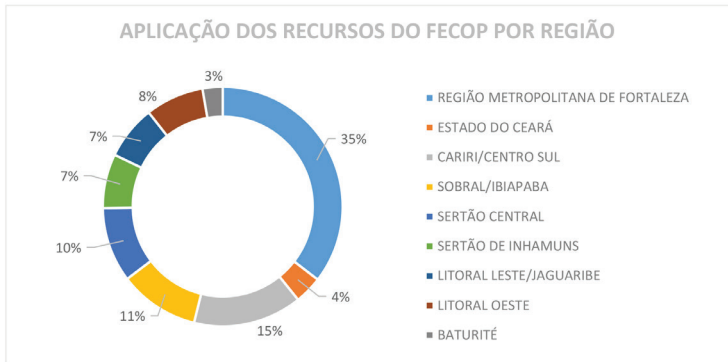
As áreas de Saneamento e Saúde, definidas pelo legislador como prioritárias para aplicação de recursos do FECOP, sofreram queda nas despesas empenhadas. A função Saúde, por exemplo, não apresentou execução de despesa com recursos do Fundo em 2012, ao passo que Saneamento, que havia apresentado aumento significativo no exercício de 2011, sofreu queda de mais de R\$ 10 milhões nas despesas executadas pelo Fundo.

Ressalte-se que foi verificada excessiva concentração dos recursos do Fundo, haja vista o fato de que 88,15% das despesas empenhadas se referiam a apenas quatro funções: Agricultura, Educação, Assistência Social e Trabalho.

APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FECOP POR REGIÃO (R\$ 1,00)

REGIÕES	2012	%
REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA	101.109.896,33	35,45
ESTADO DO CEARÁ	10.670.877,97	3,74
CARIRI/CENTRO SUL	41.852.582,22	14,67
SOBRAL/IBIAPABA	30.858.546,43	10,82
SERTÃO CENTRAL	28.808.441,67	10,1
SERTÃO DE INHAMUNS	20.928.644,23	7,34
LITORAL LESTE/JAGUARIBE	20.789.650,27	7,29
LITORAL OESTE	22.479.649,21	7,88
BATURITÉ	7.752.328,18	2,72
TOTAL	285.250.616,51	100

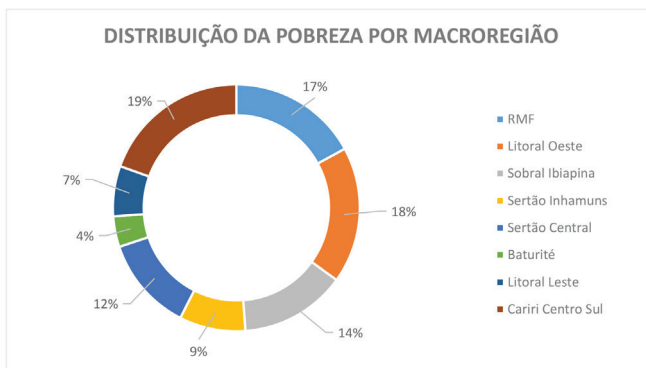
Fonte: Sistema de Gestão Governamental por Resultados – S2GPR



Convém ressaltar que o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica – IPECE divulgou a lista de todos os municípios cearenses com as respectivas populações extremamente pobres. Os dados disponibilizados foram compilados por macrorregião de planejamento, conforme tabela e gráfico abaixo:

DISTRIBUIÇÃO DA POBREZA POR MACROREGIÃO

Região	População Extremamente Pobre	Percentual de Pobres
RMF	260.929	17%
Litoral Oeste	264.879	18%
Sobral Ibiapaba	206.182	14%
Sertão Inhamuns	128.601	9%
Sertão Central	183.657	12%
Baturité	59.591	4%
Litoral Leste	109.625	7%
Cariri Centro Sul	289.460	20%
TOTAL	1.502.924	100%



Fonte: IPECE

De acordo com os dados apresentados acima, verificou-se que a região que concentra o maior número de pessoas na extrema pobreza é a Cariri Centro Sul, onde 19% da população total estão abaixo da linha da pobreza. As regiões Litoral Oeste, Região Metropolitana de Fortaleza, Sobral Ibiapaba e Sertão Central apresentam índices de pobreza superiores a 10% de sua população total.

Ressalte-se que a região mais beneficiada com o aporte de recursos do FECOP, em 2012, foi a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), que absorveu mais de 35% dos recursos empenhados pelo Fundo. A região Cariri Centro Sul, que foi a que apresentou o maior número de pobres, executou apenas 14% das despesas custeadas com recursos do Fundo, pouco mais da metade das despesas executadas na RMF.

As regiões Sobral/ Ibiapaba e Sertão Central executaram percentuais parecidos, respectivamente, 10,82% e 10,10% das despesas do FECOP. A região Litoral Oeste, que apresentou um dos maiores percentuais de população extremamente pobre, com 264.879 pessoas na extrema pobreza, executou apenas 7,88% das despesas empenhadas pelo Fundo no referido exercício.

Foi observado que áreas com expressivos números de pessoas extremamente pobres receberam menos recursos do FECOP. Considerando que as ações custeadas pelo Fundo têm como público-alvo a população extremamente pobre, pode-se afirmar que a distribuição de recursos não está obedecendo a uma proporcionalidade da população pobre do Estado.

Recursos do FECOP por Credor/2012

A tabela a seguir demonstra os trinta credores que receberam os maiores volumes de recursos do FECOP no exercício de 2012.

RECURSOS DO FECOP POR CREDOR/ 2012

Credor	Despesa Realizada	% Despesa
CAIXA ECONOMICA FEDERAL	43.850.068,33	15,4%
CENTEC INST CENTRO DE ENSINO TECNOLOGICO	9.736.840,00	3,4%
INSTITUTO AGROPOLOS DO CEARA	8.921.782,11	3,1%
ENGEXATA ENGENHARIA	6.778.700,24	2,4%
AGENCIA DE DESENVOLVIMENTO ECON E SOCIAL	5.400.861,10	1,9%
PLANTMAX SEMENTES - EPP	4.726.368,00	1,7%
CNH LATIN AMERICA LTDA	4.654.999,62	1,6%
ANTONISON PINHEIRO DE SOUSA	3.679.221,72	1,3%
ASSOC BATISTA BENEFICENTE MISSIONARIA	3.658.503,21	1,3%
SOCIEDADE PARA O BEM ESTAR DA FAMILIA	3.358.952,68	1,2%
ORGANIZACAO BARREIRA AMIGOS SOLIDARIOS	3.190.465,62	1,1%
BANCO DO BRASIL SA AG SETOR PUBLICO	3.086.500,90	1,1%
CAGECE CIA AGUA ESGOTO DO CEARA	2.791.410,91	1,0%
CONCREMAT ENG TECN S A	2.581.432,90	0,9%
J B VIANA MARTINS - ME	2.426.980,00	0,9%
IDT INSTITUTO DE DESENV DO TRABALHO	2.345.157,88	0,8%
BANCO PAULISTA S/A	2.310.000,00	0,8%
ADILANE MOURA GOMES	2.298.136,37	0,8%
RAIMUNDA AURENIZA FEITOSA	2.297.660,00	0,8%
CENTRO ESTUDOS ASSIST LUTAS TRABALHADOR	2.159.263,47	0,8%
TELEMAR NORTE LESTE SA	2.146.122,52	0,8%
INSTITUTO DE ASSIST E PROTECAO SOCIAL	2.117.332,63	0,7%
VALE SEMENTES LTDA - EPP	2.022.092,00	0,7%
CENTRO EST TRABALHO E ASSES TRABALHADOR	1.999.232,64	0,7%
ASSOC DOS MOR DO CJ T NEVES	1.988.858,22	0,7%
CETREDE CENTRO DE TREI E DESENVOLVIMENTO	1.975.882,50	0,7%
CENTRO ESTUDOS E APOIO AO TRAB E TRABALH	1.708.851,93	0,6%
CENTRO COMUNITARIO STA MARIA	1.692.000,00	0,6%
BANCO TRICURY SA	1.662.000,00	0,6%
INSTITUTO BRASILEIRO DE ADM PARA O DESEN	1.648.362,14	0,6%
TOTAL DOS 30 MAIORES CREDITORES	139.214.039,64	4880,0%
Outros Credores	146.036.576,87	5120,0%
TOTAL DAS DESPESAS COM FECOP	285.250.616,51	10000,0%

Fonte: Sistema S2GPR

No exercício de 2012, os recursos do FECOP foram distribuídos entre aproximadamente 1.700 credores diferentes, que movimentaram os R\$ 285.250.616,51 executados pelo Fundo. O principal executor desses recursos foi a Caixa Econômica Federal, que sozinha foi responsável pela aplicação de 15% dos recursos utilizados pelo Fundo no exercício. Destaque-se que a participação da Caixa Econômica Federal aumentou mais de 400% em relação ao ano passado, executando R\$ 43.850.068,33 em 2012.

Ressalte-se que, do total de credores do Fundo, os trinta maiores listados anteriormente executaram mais de 48% do orçamento anual total do Fundo, demonstrando que persiste a grande concentração de recursos em poder de uma minoria executora.

Aplicação de Recursos por Programa de Governo

Os recursos do FECOP utilizados em 2012 foram aplicados em vinte programas de governo, conforme demonstra o quadro abaixo.

APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FECOP POR PROGRAMA DE GOVERNO

Código	Programas	Executado	%
28	Desenvolvimento Agropecuário	96.460.868,00	33,8%
72	Aprendizagem das Crianças na Idade Certa	34.627.418,93	12,1%
50	Assistência Social	29.201.052,46	10,2%
21	Promoção da Juventude	27.914.315,13	9,8%
29	Enfrentamento a Pobreza Rural	25.677.046,50	9,0%
33	Habitacional	19.147.263,69	6,7%
14	Ensino Médio articulado à Educação Profissional	15.956.568,86	5,6%
49	Trabalho, Emprego e Renda	9.978.820,34	3,5%
26	Atenção à Pessoa com Deficiência	8.879.581,81	3,1%
71	Esporte-Educação, Participação e Lazer	4.390.122,60	1,5%
27	Atenção à Pessoa Idosa	4.022.698,63	1,4%
32	Saneamento Ambiental	1.977.046,86	0,7%
5	Infraestrutura Complementar das regiões do Estado do Ceará	1.937.500,00	0,7%
51	Segurança Alimentar e Nutricional	1.460.805,49	0,5%
39	Transferência Hídrica e Suprimento de água	1.367.312,06	0,5%
7	Incentivo às Artes e Culturas Regionais do Ceará	1.034.000,00	0,4%
67	Desenvolvimento Territorial Rural	641.649,04	0,2%
68	Educação Superior	251.390,00	0,1%
22	Equidade de Gênero	273.946,11	0,1%
34	Desenvolvimento Regional	51.210,00	0,0%
	TOTAL	285.250.616,51	100%

Fonte: Sistema S2GPR

De acordo com os dados apresentados acima, os programas de governo que somaram maior volume de recursos no exercício em análise foram os seguintes: 028 – Desenvolvimento Agrário, com 33,8% dos recursos, 072 – Aprendizagem da Criança na Idade Certa, com 12,1% e 050 – Assistência Social, com 10,2%.

Destaque-se que, com relação ao exercício anterior, houve redução de 36,66% no número de programas contemplados com recursos do FECOP. O principal programa contemplado com recursos do Fundo

foi o 028 – Desenvolvimento Agrário, que tem ações voltadas para o desenvolvimento da agricultura e da pecuária familiares. Esse programa não apresentou execução de recursos do Fundo em 2011. Já em 2012, absorveu a maior fatia de recursos do FECOP, atingindo o elevado percentual de execução de 33,8%. Esse aumento deve-se possivelmente à grave crise que atingiu a agropecuária cearense, quando foi registrada queda de mais de 20% em relação a 2011.

O programa 072 – Aprendizagem da Criança foi o segundo que executou mais recursos do Fundo. Este programa tem como objetivos o fortalecimento do regime de colaboração entre Estados e Municípios, contribuindo para a alfabetização das crianças e a elevação do nível de aprendizagem dos alunos do Ensino Fundamental e o apoio aos municípios no processo de universalização do acesso à pré-escola e na ampliação do atendimento das crianças de 0 a 3 anos. O referido programa executou 12,1% dos recursos do Fundo no exercício. Esse programa também não foi contemplado com recursos do Fundo em 2011.

É importante atentar para a diferença quantitativa de recursos entre os dois principais programas financiados pelo Fundo. O programa 028 executou quase três vezes mais que o 072, que ficou em segundo lugar em termos de execução de recursos em 2012, o que demonstra que os recursos do Fundo concentraram-se na área da agricultura e da pecuária, possivelmente devido à baixa ocorrida no setor no ano de 2012.

Com relação ao exercício anterior, foi observado que a alocação de recursos concentrou-se nas áreas prioritárias definidas na lei que instituiu o Fundo, mencionadas anteriormente nesse capítulo. Dessa forma, pode-se afirmar que houve melhoria na aplicação dos recursos do Fundo em 2012, priorizando realmente programas mais voltados para o combate à pobreza.

2. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

2. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

2.1. Considerações Iniciais

O sistema orçamentário previsto na Constituição Federal é baseado em três peças fundamentais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Cada peça tem uma função específica, as quais devem estar alinhadas a um mesmo objetivo: o planejamento da atividade financeira do Estado.

Tais instrumentos são normatizados pela Constituição Federal, nos arts. 165 a 169, pela Constituição do Estado do Ceará, arts. 203 a 210, e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, arts. 4º e 5º, as quais exigem a integração entre aqueles, sendo o programa o elemento responsável por tal integração.

No exercício de 2012, o Estado do Ceará fez a previsão, em seus três instrumentos de planejamento, dos seguintes valores:

Peças Orçamentárias	Valor (R\$)
PPA	18.339.822.987,14
LDO	18.762.379.000,00
LOA	18.315.354.948,39

Fonte: Lei nº 15.109 /12

Observa-se que existem diferenças entres os valores de cada instrumento de planejamento, mas o art. 6º da Lei do PPA 2012-2015 autoriza o ajuste dos valores, senão vejamos:

O Valor Global dos Programas, Metas e os enunciados dos Objetivos não constituem limites à programação e à execução das despesas nas leis orçamentárias e nas leis que as modifiquem.

A seguir, são analisados separadamente as três peças orçamentárias, iniciando-se pelo Plano Plurianual, seguido pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e finalizando com a Lei Orçamentária Anual.

2.2. Plano Plurianual

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento estratégico das ações governamentais, compreendendo um período de

quatro anos, que tem por finalidade estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e as relativas aos programas de duração continuada.

2.2.1. Visão Geral do Plano Plurianual

O PPA representa o núcleo do processo de planejamento governamental, constituindo-se em um poderoso instrumento de gestão que orienta as escolhas políticas do Estado e possibilita a otimização dos gastos públicos e, conseqüentemente, do incremento dos benefícios gerados à sociedade.

No que diz respeito ao Estado do Ceará, o Plano Plurianual para o período 2012-2015 foi instituído pela Lei nº 15.109, de 2 de janeiro de 2012, e revisto pela Lei nº 15.266, de 28 de dezembro de 2012, o qual prevê seu financiamento com recursos das três esferas de governos, agências multilaterais de financiamento do setor público, organizações não governamentais e parcerias privadas.

No PPA em questão, o Governo estadual adotou o novo modelo do Governo federal, estabelecendo as alterações que a realidade local exige. Em nível federal, foram feitas significativas mudanças na estrutura do PPA em relação à metodologia adotada nos últimos anos. Tal mudança visa a buscar um caráter mais estratégico do plano para criar condições efetivas na formulação, na gestão e na implementação das políticas públicas.

Esse novo modelo permitiu o redesenho das categoriais do plano plurianual, ou seja, o biônimo “programa-ação” que estruturava os planos plurianuais anteriores dá lugar a programas temáticos, objetivos e iniciativas, tornando a ação uma categoria exclusiva dos orçamentos. Anteriormente, as ações eram o elo entre o PPA e a LOA.

A substituição das ações pelas iniciativas no PPA trouxe grandes limitações para a análise do plano, visto que, apesar de a iniciativa fazer a ligação com a Lei Orçamentária Anual, não o faz de forma objetiva, pois a partir de uma iniciativa pode surgir mais de uma ação.

No PPA 2008-2011, os programas eram denominados Programa Finalísticos e Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais, enquanto, no PPA 2012-2015, passaram a se chamar Programas Temáticos, Programa de Gestão e Manutenção e Programa de Serviços ao Estado.

Os programas temáticos, que se dividem em setorial e multissetorial, juntamente com os Programas de Serviços ao Estado, trazem um

conjunto de objetivos comuns, a partir de uma agregação de iniciativas governamentais que se traduzem em entregas de bens e serviços ao governo e à sociedade.

Houve redução na quantidade de programas, pois o PPA anterior continha 127 programas, sendo 102 finalísticos e 25 de apoio às políticas públicas e áreas especiais. O novo PPA contém apenas 81 programas, sendo 68 temáticos, 10 de serviços ao Estado e 3 de gestão e manutenção.

O PPA 2012-2015 está apoiado em três grandes eixos de governo, quais sejam: Sociedade Justa e Solidária, Economia para uma Vida Melhor e Governo Participativo, Ético e Competente.

O eixo Sociedade Justa e Solidária tem como premissas: promover a educação como mecanismo de desenvolvimento pessoal, social e econômico; assegurar saúde como direito de todos; enfrentar a criminalidade e a violência; melhorar o sentimento de segurança e tranquilidade das pessoas; melhorar a gestão do sistema penitenciário e promover esporte e lazer.

Por sua vez, o eixo Economia para uma Vida Melhor busca o crescimento econômico ancorado no avanço do setor industrial, na promoção do turismo sustentável, na modernização do comércio e dos serviços e na sustentabilidade do meio rural pelo fortalecimento da agricultura familiar, harmonizados com a desconcentração regional e o respeito ao meio ambiente.

Já o eixo Governo Participativo, Ético e Competente tem como objetivos: a excelência da administração pública, com o aumento da transparência na gestão; viabilizar o planejamento, o monitoramento e a avaliação das ações governamentais e aperfeiçoar a relação entre governo e sociedade.

O PPA está estruturado em três dimensões, uma estratégia, que corresponde ao conjunto de eixos de governo e suas diretrizes, os cenários econômicos e fiscais, os resultados e indicadores estratégicos de governo e setorial e os compromissos regionais. A dimensão tática expressa a vinculação dos programas com suas iniciativas e a dimensão operacional que está voltada para o desempenho da ação governamental.

O Plano Plurianual 2012-2015 tem como premissas: gestão por resultados com foco na redução das desigualdades sociais e regionais; integração de políticas e programas; ampliação da participação popular; estabelecimento de parcerias com a sociedade civil; gestão eficiente, efetiva e eficaz das políticas públicas; aperfeiçoamento das diretrizes de governo; excelência da gestão de governo; e cooperação

e parcerias entre as esferas de governo e as organizações da sociedade civil.

Já os objetivos do plano em análise são: melhorar o desempenho gerencial da administração pública; dar maior transparência à aplicação dos recursos públicos e seus resultados; organizar todas as propostas de governo em programas que resultem em bens ou serviços à sociedade; demonstrar a distribuição regional das metas do governo; promover o alinhamento dos programas com a orientação estratégica do governo e com os recursos disponíveis.

A Mensagem do PPA (p. 14) fez referência à participação popular, informando que esta se deu mediante 17 encontros regionais, compreendendo as oito macrorregiões do Ceará. Tais encontros foram promovidos pela Vice-Governadoria e pela Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG), ocorrendo diálogos entre os diferentes segmentos da sociedade, do poder local e do setor produtivo dos 184 municípios cearenses, organizados em espaços microrregionais, compreendendo as demandas coletivas e as potencialidades das regiões do Estado.

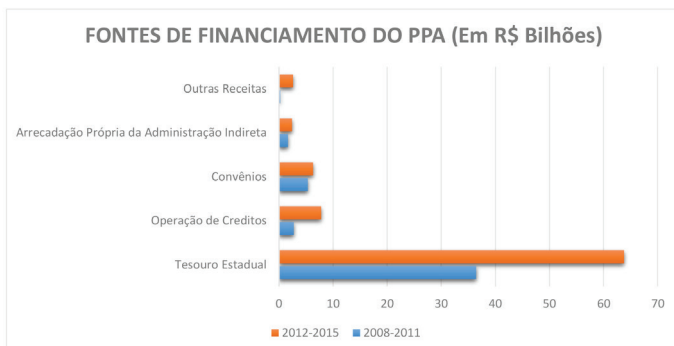
2.2.2. Das Fontes de Financiamento e Aplicação dos Recursos

As fontes de financiamento do PPA, de acordo com sua revisão, estão discriminadas a seguir, bem como sua distribuição:

FONTES DE FINANCIAMENTO DO PPA (Em Bilhões)

ORIGEM DOS RECURSOS	2008-2011	%	2012-2015	%
Tesouro Estadual	36,45	78,56	63,8	76,9
Operação de Créditos	2,74	5,91	7,8	9,4
Convênios	5,34	11,51	6,3	7,6
Arrecadação Própria da Administração Indireta	1,65	3,56	2,4	2,9
Outras Receitas	0,22	0,47	2,6	3,2
Total	46,4	100	82,9	100

Fonte: Lei nº 14.557/09 e Lei nº 15.109/12.



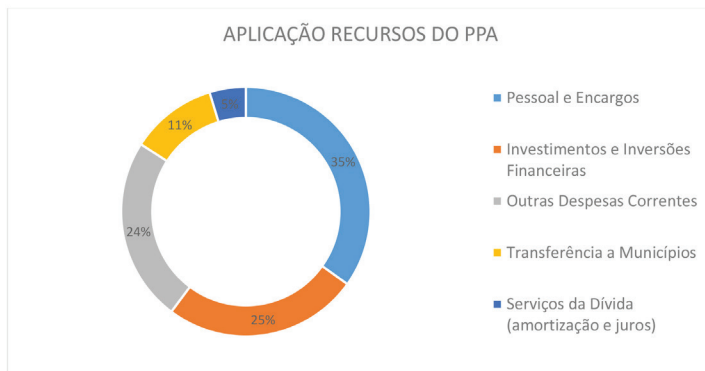
Fonte: Lei nº 14.557/09 e Lei nº 15.109/12.

Observa-se que os valores disponibilizados no PPA 2012-2015 aumentaram em torno de 79% em relação aos do PPA 2008-2011. Percentualmente, a rubrica “outras receitas” foi a que teve maior crescimento no período, ficando em torno de 1.082% se comparada com o PPA do período anterior.

A necessidade de financiamento do setor público estadual também teve aumento significativo, tendo em vista que os recursos oriundos de operações de crédito passaram de R\$ 2,4 para R\$ 7,8 bilhões.

As fontes de recurso do Tesouro são as maiores financiadoras dos gastos governamentais, responsável por 77% dos gastos.

No que cabe à aplicação dos recursos, o quadro abaixo ilustra, de forma agregada, a aplicação dos recursos anteriormente destacados.



Fonte Lei nº 15.266/12

Por ser o Estado um grande prestador de serviços à sociedade, a grande maioria dos gastos concentra-se em pessoal e encargos (35%), seguido por Investimentos (25%) e outras despesas correntes (24%).

2.2.3. Distribuição dos Recursos por Eixo e Área de Atuação do Governo

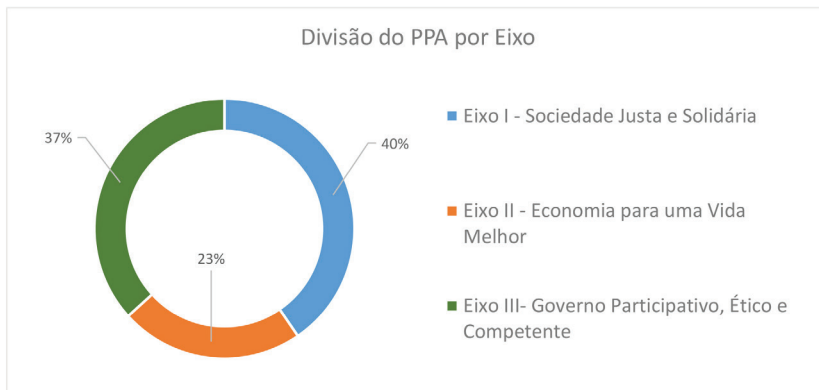
A exemplo do PPA 2008-2011, o novo PPA também foi estruturado em três eixos: Eixo I – Sociedade Justa e Solidária, Eixo II – Economia para uma Vida Melhor e Eixo III – Governo Participativo, Ético e Competente. Inseridas em cada eixo estão as áreas temáticas que representam os grandes temas aglutinadores dos programas do PPA.

O quadro a seguir demonstra a despesa por eixo de atuação no exercício de 2012.

Despesa por Eixo e Área de Atuação (RS 1,00)

EIXO / ÁREA DE ATUAÇÃO	2012	%
Eixo I - Sociedade Justa e Solidária	7.395.485.300,41	40,32
Educação Básica	2.932.038.055,59	39,65
Saúde	2.144.621.288,72	29,00
Segurança Pública	1.141.432.884,16	15,43
Ciência, Tecnologia, Inovação, Educação Superior e Profissional	520.769.708,92	7,04
Desenvolvimento Social e Trabalho	236.582.204,02	3,20
Esporte e Lazer	58.511.813,00	0,79
Cultura	74.561.891,00	1,01
Justiça e Cidadania	193.172.312,00	2,61
EIXO / ÁREA DE ATUAÇÃO	2012	%
Acesso à Justiça	93.795.143,00	1,2
Eixo II - Economia para uma Vida Melhor	4.172.782.210,40	22,75
Infraestrutura e Logística	1.290.927.371,45	30,94
Desenvolvimento Agrário, Agricultura e Pecuária	569.455.308,10	13,65
Aquicultura e Pesca	28.125.629,85	0,67
Recursos Hídricos	660.330.635,38	15,82
Turismo	336.152.057,89	8,06
Desenvolvimento Urbano e Integração Regional	817.857.063,58	19,60
Meio Ambiente	78.590.138,00	1,88
Desenvolvimento Econômico	131.455.156,15	3,15
Copa 2014	259.888.850,00	6,23
Eixo III- Governo Participativo, Ético e Competente	6.714.555.476,33	36,92
Planejamento e Gestão	1.212.462.957,37	17,91
Gestão Fiscal	607.740.496,14	8,97
Controladoria e Ouvidoria	10.297.323,00	0,15
Correição e Disciplina	11.345.776,00	0,17
Governo e Sociedade	413.013.186,38	6,10
Judiciário	724.057.681,08	10,69
Legislativo e Controle Externo	410.364.989,55	6,06
Essencial a Justiça	212.417.225,00	3,14
Encargos Gerais do Estado	3.119.666.966,84	46,07
Reserva de Contingência	50.188.875,00	0,74
TOTAL DOS DISPÊNDIOS	18.339.822.987,17	100

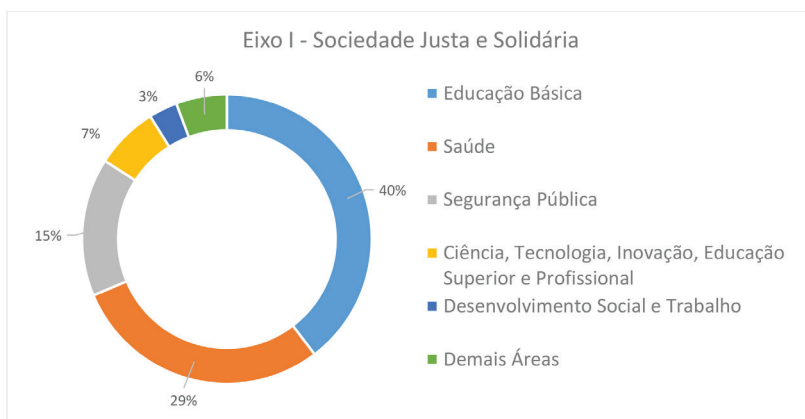
Fonte: Lei nº 15.109/12.



Fonte: Lei nº 15.109/12.

Considerando-se os dados acima, percebe-se que o Eixo I – Sociedade Justa e Solidária tem a maior participação na composição dos valores do PPA previstos para o exercício de 2012, com 40,32%, seguido pelo Eixo III – Governo Participativo, Ético e Competente, com uma participação um pouco menor, 36,92%. O Eixo II – Economia para uma Vida Melhor representou 22,75% do total.

O Eixo I – Sociedade Justa e Solidária engloba áreas como Segurança Pública, Educação Básica e Saúde, as quais detiveram 84,08% dos recursos previstos para esse eixo, no valor de R\$ 6.218.092.228,47, com destaque para as duas últimas que ficaram com 69% dos recursos.



Fonte: Lei nº 15.266/12.

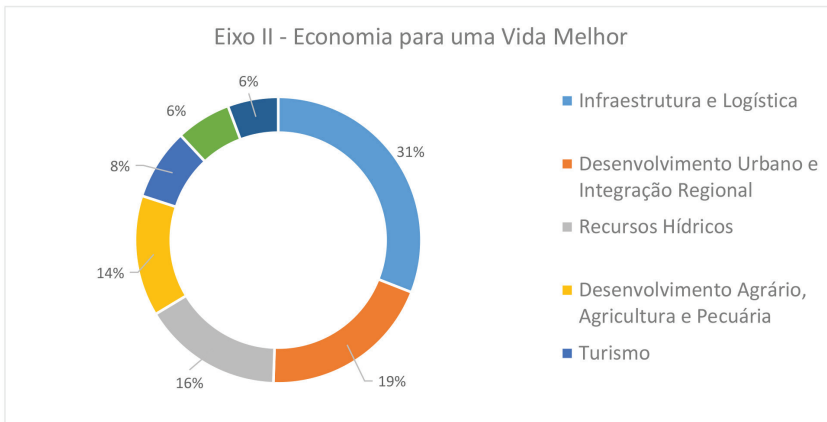
Destaca-se que quase 86% dos recursos previstos para a área temática Educação Básica foram destinados aos Programas 073 – Organização e Gestão da Educação Básica e 500 – Gestão e Manutenção do Conselho Estadual de Educação e da Secretaria de Educação do Estado, totalizando R\$ 2.521.464.394,55.

Com relação à área da Saúde, os programas 037 – Atenção à Saúde Integral de Qualidade e 500 – Gestão e Manutenção da Secretaria de Saúde do Estado e Vinculadas detiveram 1,87% de todos os recursos previstos, totalizando o valor de R\$ 1.970.280.650,47.

Por sua vez, a área temática Segurança Pública concentrou no programa 500 – Gestão e Manutenção da Secretaria de Segurança Pública e Desenvolvimento Social e vinculadas 81,15% de todas as despesas, enquanto os demais programas da área ficaram com apenas 18,85% daqueles.

O Eixo II – Economia para uma Vida Melhor destinou 80,01% do valor total de gastos previstos neste eixo para as áreas de Infraestrutura e Logística, Desenvolvimento Urbano e Integração Regional, Recursos Hídricos e Desenvolvimento Agrário, Agricultura e Pecuária, totalizando R\$ 3.338.570.378,59.

A área temática Infraestrutura e Logística sozinha englobou 30,94% de todo o recurso destinado a este eixo, destacando-se o Programa 003 – Transporte e Logística do Estado, que abocanhou quase 78,63% dos recursos disponibilizados para a área, totalizando R\$ 1.015.078.691,85.

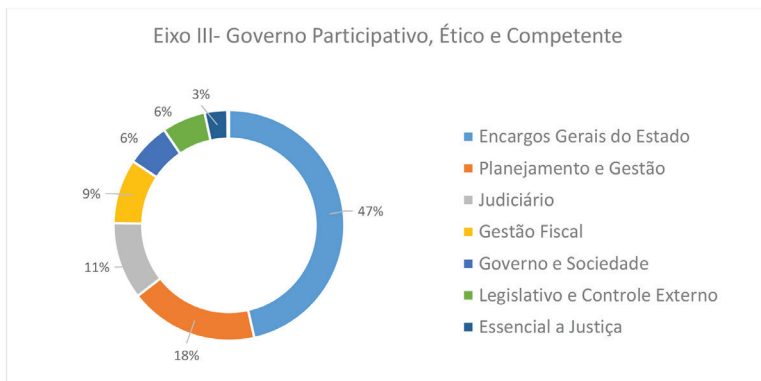


Fonte: Lei nº 15.266/12.

A área Temática Desenvolvimento Urbano e Integração Regional concentrou seus recursos em três programas: 028 – Desenvolvimento Agropecuário, 029 – Enfrentamento à Pobreza Rural e 500 – Gestão e Manutenção da Secretaria de Desenvolvimento Agrário e Vinculadas, os quais correspondem a 94,97% de todos os recursos disponibilizados para a área, totalizando R\$ 540.851.624,24.

Por sua vez, as áreas Recursos Hídricos e Desenvolvimento Agrário, Agricultura e Pecuária respondem por 35,42% dos recursos previstos para o eixo, totalizando R\$ 1.478.187.769,96.

Dentre essas áreas, destacam-se os programas 032 – Saneamento Ambiental, 033 – Habitacional e 039 – Transferência Hídrica e Suprimento de Água. Os dois primeiros correspondem a 70,48% dos recursos previstos para a área Desenvolvimento Agrário, Agricultura e Pecuária, e o terceiro engloba 86,05% dos recursos disponibilizados para a área Recursos Hídricos.



Fonte: Lei nº 15.266/12.

Com relação ao Eixo III – Governo Participativo, Ético e Competente, 84,35% dos recursos previstos para o eixo foram direcionados para as áreas Planejamento e Gestão, Judiciário, Gestão Fiscal e Encargos Gerais do Estado, as quais correspondem a R\$ 5.663.927.101,43.

A área Planejamento e Gestão concentrou seus recursos no Programa 074 – Gestão da Previdência Estadual, com 80,49%. Já a área Gestão Fiscal manteve-se nos mesmos patamares de distribuição de recursos das duas anteriores, com acumulação de 88,01% apenas no Programa 500 – Gestão e Manutenção da Secretaria da Fazenda e Vinculadas. Por sua vez, a área Judiciário também reteve em apenas um Programa – 500 – Gestão e Manutenção do Tribunal de Justiça e Vinculadas – 82,59% dos recursos disponibilizados para a função.

Quanto à regionalização, exigida no art. 165, § 1º, bem como no art. 203, § 1º da Constituição do Estado do Ceará, o Plano Plurianual destacou apenas as metas físicas. A falta da regionalização financeira no PPA levou esta comissão a realizar uma análise na Lei Orçamentária Anual, da qual trataremos em tópico específico.

2.3. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO é o instrumento de planejamento que conecta o Plano Plurianual à Lei Orçamentária Anual, com vistas à realização dos objetivos propostos pela Administração Pública de modo a atender aos anseios da sociedade.

Em cumprimento ao disposto no art. 203, § 2º, da Constituição Estadual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias definirá as metas e as prioridades deduzidas do plano plurianual, a serem aplicáveis no exercício de atividades administrativas em geral, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, assegurada a ordem cronológica prevista no plano plurianual; disporá sobre as alterações na legislação tributária; e estabelecerá as diretrizes políticas para observância pelas agências financeiras oficiais de fomento.

Por sua vez, a Lei Complementar nº 101/00, em seu art. 4º, prescreve que a Lei de Diretrizes Orçamentárias tratará sobre: o equilíbrio entre a despesa e as receitas; os critérios e a forma de limitação de empenho; as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; e as exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

As Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2012 constaram na Lei Estadual nº 14.983, de 2 de agosto de 2011, definindo as metas e as prioridades da Administração Estadual; a estrutura e a organização dos orçamentos; as disposições sobre alterações na legislação tributária do Estado; as determinações relativas às Políticas de Recursos Humanos e as referentes à Dívida Pública Estadual, dentre outras.

Destaca-se que a LDO referente ao exercício de 2012 não contemplou o 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 de compatibilidade entre os instrumentos de planejamento.

Tal omissão ocorreu, segundo esclarecimento dos técnicos da SEPLAG em reunião com membros desta comissão, porque, 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. Assim, não se poderia exigir a apresentação das metas e prioridades, tendo em vista que deveriam ser extraídas do Plano.

2.3.1. Metas Bimestrais de Arrecadação e Cronograma Mensal de Desembolso

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que até 30 dias após a publicação da Lei Orçamentária Anual sejam estabelecidas as metas bimestrais de arrecadação, a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. Acerca deste item, o Estado do Ceará editou a Resolução nº 03/2012 do Comitê de Gestão por Resultados e de Gestão Fiscal – COGERF, de 23 de janeiro de 2012, publicada no dia 14 de fevereiro de 2012.

Sobre este tema, a Lei Estadual nº 14.983, de 2 de agosto de 2011 (LDO 2012), estabelece:

Art. 48. O Poder Executivo deverá elaborar e publicar até 30 (trinta) dias após a publicação da Lei Orçamentária de 2012, cronograma anual de desembolso mensal, por Poder e Órgão, e metas bimestrais de arrecadação, nos termos do art. 8º e 13 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, com vistas ao cumprimento das metas estabelecidas no anexo de que trata o art. 20 desta Lei.

Percebe-se que a publicação das peças em tablado não ocorreu dentro do prazo previsto, haja vista que a Lei Orçamentária Anual do Estado para o exercício de 2012 foi publicada no dia 2 de janeiro de 2012.

Por meio do Quadro a seguir, é possível verificar o cumprimento das metas bimestrais de arrecadação do Estado ao longo do exercício de 2012.

Metas Bimestrais de Arrecadação Comparadas com os Valores Arrecadados (Em R\$ mil)

Período	Meta(a)	Arrecadação (b)	% (b/a)
1º bimestre	2.396.077	2.611.042	108,97
2º bimestre	2.751.670	2.498.045	90,78
3º bimestre	2.334.185	2.632.508	112,78
4º bimestre	2.409.404	2.577.609	106,98
5º bimestre	2.479.548	2.372.192	95,67
6º bimestre	3.092.006	3.785.282	122,42
Total	15.462.890	16.476.678,00	106,56

Fonte: Resolução nº 03/2012 COGERF e Balanço Orçamentário RREO

* As receitas apresentadas nas metas e na arrecadação estão informadas pelos valores líquidos das deduções FUNDEB.

Ressalte-se que a mesma resolução trouxe ainda o cronograma mensal de desembolso, conforme prescreve a Lei Complementar nº 101/2000.

2.3.2. Análise das Exigências Previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal

No que diz respeito às exigências previstas nos arts. 4º, 5º, 14, 16 e 45 da Lei Complementar nº 101/00, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para exercício de 2012 as atendeu de forma total ou parcial, conforme descrito a seguir:

Exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal	
EXIGÊNCIAS	ATENDIMENTO/ NÃO ATENDIMENTO
1. Regras que permitam o equilíbrio entre receitas e despesas (art. 4º, I, a).	Sim
2. Critérios e formas de limitação de empenho (art. 4º, I, b).	Sim
3. Normas relativas ao controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (art. 4º, I, e)	Parcialmente
4. Condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (art. 4º, I, f);	Sim
5. Anexo de Metas Fiscais (art. 4º, § 1º e 2º)	Parcialmente
6. Anexo de Riscos Fiscais (art. 4º, § 1º)	Sim
7. Montante e forma de utilização da reserva de contingência (art. 5º, III)	Sim
8. regras para a programação financeira e o cronograma de desembolso (art. 8º)	Sim
9. condições para concessão ou ampliação da renúncia de receita (art. 14, caput)	Não se Aplica
10. definição do que se considera despesa irrelevante (art. 16, § 3º)	Sim
11. requisitos para a inclusão de novos projetos na lei orçamentária ou em créditos adicionais, depois de atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público (art. 45, caput)	Sim

A LDO 2012 apresentou em seu art. 22, inciso I, regras sobre o equilíbrio entre despesas e receitas, dispondo que as segundas só serão fixadas se houver fontes de recursos necessárias ao seu custeio. Já o art. 71 afirma que são vedados quaisquer procedimentos que viabilizem a execução de despesa sem que se tenha a comprovação da suficiente disponibilidade financeira. Tal disposição atende ao previsto no art. 4º, I, a, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No que diz respeito ao item “2”, foi previsto no art. 49 da LDO 2012 que os percentuais e o montante da limitação de empenho seriam distribuídos de forma proporcional à participação de cada um dos poderes, do Ministério Público e da Defensoria Pública.

Em relação às exigências contidas no item “3”, a LDO 2012, em seu art. 17 e incisos, trata da temática de maneira bastante limitada, não indicando os mecanismos de controle de custos, nem a metodologia de avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos públicos.

Ademais, apesar de a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 50, § 3º, exigir que a Administração Pública mantenha sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, não se verificou ainda o efetivo funcionamento desse sistema no Estado, que é de suma importância para se medir a economicidade e a eficiência na utilização dos recursos públicos.

Com relação ao item “4”, o assunto foi tratado nos arts. 50 a 54 da LDO 2012. O primeiro afirma que as transferências para o setor público e empresas controladas deverão atender ao disposto no Decreto Estadual nº 27.953/2005, ressalvadas as exceções previstas em lei específica. Por sua vez, o art. 53 declara, com as ressalvas pertinentes, que as transferências voluntárias a municípios deverão atender a uma série de condições previstas nos incisos deste artigo.

Quanto ao Anexo de Metas Fiscais, item “5”, todos os demonstrativos foram elaborados de acordo com a metodologia constante na 4ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – Portaria STN nº 407, de 20 junho de 2011 –, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, salvo no caso do Demonstrativo VII (Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita), em que se verificou que o mesmo não apresentou qualquer valor relativo a previsão e compensação da renúncia de receitas. Sobre o tema, tramita nesta Corte de Contas o Processo nº 06294/2010-2, o qual analisa o atendimento às exigências da LRF na elaboração dos projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2011.

Relativamente ao item “6”, verificou-se que o Anexo de Riscos Fiscais foi elaborado de acordo com a estrutura estabelecida na 4ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN.

No que concerne ao item “7”, que trata do montante e da forma de utilização da reserva de contingência, observou-se o atendimento ao inciso III do art. 5º da LRF, haja vista que o art. 72 da LDO 2012 contempla as informações exigidas na Lei.

No que tange ao item “8”, verificou-se que constam do art. 48 da LDO 2012 regras para a programação financeira e o cronograma de desembolso, tendo sido definido que o último será publicado 30 dias após a publicação da LOA, por poder e órgão e metas bimestrais de arrecadação.

No que se refere ao item “9”, a LDO do Estado para 2009 não trouxe dispositivos que tratem de renúncia de receita.

Quanto ao item “10”, que trata da definição do que se considera despesa irrelevante, a LDO 2012, em seu art. 33, estabelece como despesas irrelevantes aquelas cujos valores não ultrapassem, para bens e serviços, os limites fixados na legislação estadual vigente, para as modalidades licitatórias previstas na Lei Federal nº 8.666/93.

No que diz respeito ao item “11”, que trata dos requisitos para a inclusão de novos projetos na lei orçamentária ou em créditos adicionais, depois de atendidos aqueles em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, a LDO 2012 fez tal previsão em seu art. 24 e incisos.

2.4. Lei Orçamentária Anual

A Lei Orçamentária Anual abrange as ações do Estado a serem executadas, na forma de projetos, atividades e encargos especiais, objetivando a realização de diretrizes, objetivos e metas programadas no Plano Plurianual, em consonância com o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A LOA deve conter a previsão de receitas e fixação de despesas, compreendendo o Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, conforme previsto no art. 203, § 3º, da Constituição Estadual.

Deve-se destacar que 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 com o Princípio Orçamentário da Especificação, bem como com as disposições contidas na Portaria

Interministerial STN/MPOG nº 163/2001.

Para o exercício financeiro de 2012, o Orçamento Geral do Estado teve seus valores consignados na Lei nº 15.110, de 2 de janeiro de 2012, com as receitas estimadas em R\$ 18.315.354.948,39, e as despesas fixadas em igual montante, contemplando o Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos, conforme demonstração a seguir:

Despesa por Esfera Orçamentária (2011 – 2012) (R\$ 1,00)

ESFERA ORÇAMENTÁRIA	2011	%	2012	%
ORÇAMENTO FISCAL	12.531.666.730,00	74,7	13.896.468.932,51	75,9
ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	3.787.374.143,00	22,6	4.080.442.037,95	22,3
ORÇAMENTO DE INVESTIMENTOS DAS EMPRESAS	468.677.778,00	2,79	338.443.977,93	1,85
TOTAL	16.787.718.651,00	100	18.315.354.948,39	100

Fonte: Leis nºs 14.827/10 e 15.110/12

Percebe-se, em comparação com o exercício anterior, que houve pequeno aumento nos valores constantes do Orçamento Total do Estado no exercício de 2012, na ordem de 9,1%.

2.4.1. Análise da Previsão da Receita

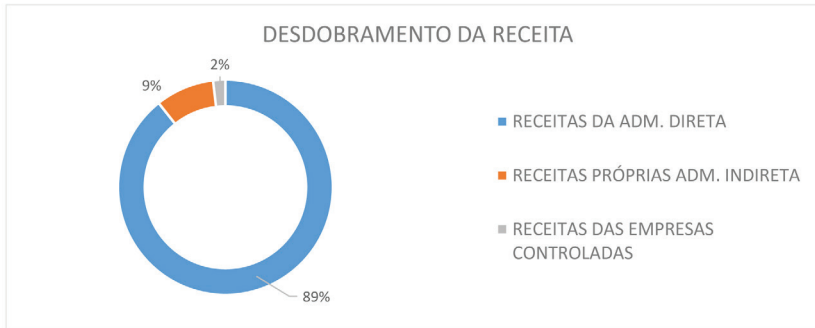
Para o exercício financeiro de 2012, a Receita Orçamentária apresentou o seguinte desdobramento:

Desdobramento da Receita (R\$ 1,00)

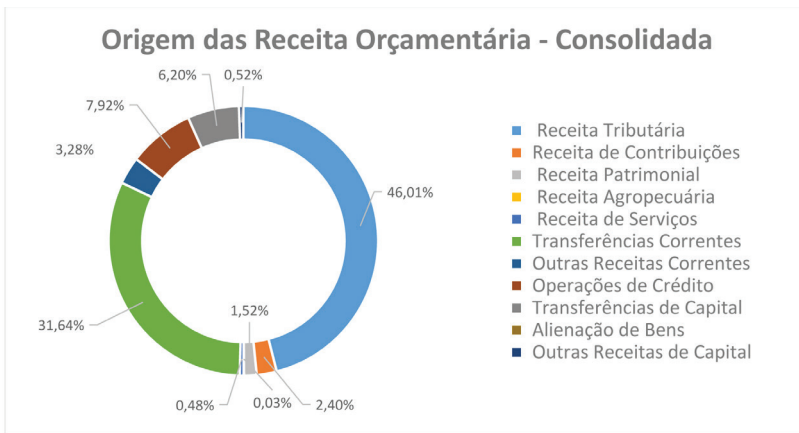
ESPECIFICAÇÃO	ORÇAMENTO FISCAL E SEGURIDADE SOCIAL		ORÇAMENTO DE INVESTIMENTOS	TOTAL
	RECEITAS DA ADM. DIRETA	RECEITAS PRÓPRIAS ADM. INDIRETA (1)	RECEITAS DAS EMPRESAS CONTROLADAS	
RECEITAS CORRENTES	14.044.273.719,00	1.501.701.503,64	87.086.542,54	15.633.061.765,18
Receita Tributária	8.138.766.598,00	288.198.847,34	-	8.426.965.445,34
Receita de Contribuições	648.249,00	439.221.461,87	-	439.869.710,87
Receita Patrimonial	240.000.000,00	25.029.851,15	12.923.228,00	277.953.079,15
Receita Agropecuária	-	4.740.000,00	-	4.740.000,00
Receita de Serviços	-	32.748.000,00	55.399.558,54	88.147.558,54
Transferências Correntes	5.326.498.091,00	468.414.727,57	-	5.794.912.818,57
Outras Receitas Correntes	338.360.781,00	243.348.615,71	18.763.756,00	600.473.152,71
RECEITAS DE CAPITAL	2.314.437.868,00	116.497.879,86	251.357.435,39	2.682.293.183,25
Operações de Crédito	1.290.291.451,00	-	161.184.879,39	1.451.476.330,39
Transferências de Capital	928.221.217,00	116.497.879,86	90.172.556,00	1.134.891.652,86
Alienação de Bens	106.880,00	-	-	106.880,00
Outras Receitas de Capital	95.818.320,00	-	-	95.818.320,00
TOTAL	16.358.711.587,00	1.618.199.383,50	338.443.977,93	18.315.354.948,39

Fonte: Lei nº 15.110/12

(1) • Autarquias, Fundos, Fundações e Empresas Estatais Dependentes



Fonte: Lei nº 15.110/12



Fonte: Lei nº 15.110/12

Verifica-se que 89,32% do total da receita foi prevista para a Administração Direta, e 10,68% para a Administração Indireta. Por outro lado, o Orçamento Fiscal e da Seguridade Fiscal representa 98,15% de todos os recursos previstos no citado instrumento de planejamento, enquanto o Orçamento de Investimentos das Estatais participa do referido montante com apenas 1,85%.

Destaca-se que 85,85% do Orçamento da Administração Direta é composto pelas receitas correntes, destacando-se as receitas tributárias (57,95%), seguidas pelas transferências correntes (37,93%). Já as receitas de contribuições foram as que menor participação tiveram nas receitas correntes da Administração Direta, com apenas 0,005% do total dessas receitas.

Por sua vez, as receitas de capital corresponderam a 14,15% do Orçamento Total da Administração Direta, sendo formadas em sua

maioria pelas operações de crédito (55,75%) e transferências de capital (40,10%).

Com relação ao Orçamento da Administração Indireta, 92,80% é formado por receitas correntes, das quais destacam-se as transferências correntes (31,19%) e as receitas de contribuição (29,24%). Já as receitas de capital são compostas por apenas 7,20% do citado Orçamento, que se desdobra em apenas transferências de capital.

No que diz respeito ao Orçamento de Investimentos das Estatais, 74,27% corresponde às receitas de capitais e 25,73% às receitas correntes, com predominância das transferências de capital, que correspondem a 64,13% do orçamento de capital daquele.

2.4.2. Análise da Fixação da Despesa

A despesa total para o exercício de 2012 é composta pelos Orçamentos Fiscal (R\$ 13.896.451.053,51), de Seguridade Social (R\$ 4.080.459.916,95) e de Investimento das Empresas Estatais Controladas (R\$ 338.443.977,93), conforme descrito a seguir:

Desdobramento da Despesa (R\$ 1,00)

ESPECIFICAÇÃO	FISCAL	DA SEGURIDADE SOCIAL	ORÇAMENTO DE INVESTIMENTOS	TOTAL	%
DESPESAS CORRENTES	9.609.514.142,89	3.827.984.996,46	28.682.400,75	13.466.181.540,10	73,5%
Pessoal e Encargos Sociais	3.761.547.147,47	2.363.177.415,69	6.124.295,50	6.130.848.858,66	33,5%
Juros e Encargos da Dívida	261.034.236,00	-	-	261.034.236,00	1,4%
Outras Despesas Correntes	5.586.932.759,42	1.464.807.580,77	22.558.105,25	7.074.298.445,44	38,6%
DESPESAS DE CAPITAL	4.236.748.035,61	252.474.920,49	309.761.577,18	4.798.984.533,28	26,2%
Investimentos	3.654.993.249,00	252.474.920,49	309.761.577,18	4.217.229.749,67	23,0%
Inversões Financeiras	122.801.654,61	-	-	122.801.654,61	0,7%
Amortização da Dívida	458.953.132,00	-	-	458.953.132,00	2,5%
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	50.188.875,00	-	-	50.188.875,00	0,3%
TOTAL	13.896.451.053,51	4.080.459.916,95	338.443.977,93	18.315.354.948,39	100,0%

Fonte: Lei nº 15.110/12

Verifica-se que 73,52% do Orçamento do Estado é composto pelas despesas correntes, enquanto 23,02% é formado pelas despesas de capitais. Com relação ao Orçamento Fiscal, as despesas correntes corresponderam a 69,15% do total fixado, e as despesas de capital, a 30,49%. Já no Orçamento da Seguridade Social, estão previstos 93,81% dos recursos para despesas correntes, e 6,19%, para as despesas de capital. De igual modo, o Orçamento de Investimento das Estatais traz sua composição formada por 8,48% de despesas correntes e 91,52% por despesa de capital.

Verificou-se a previsão de despesas correntes (pessoal e encargos sociais e outras despesas correntes) no Orçamento de Investimentos das Estatais. Tal situação desvirtua o referido orçamento e caracteriza os recursos do Estado por parte de suas Empresas Estatais.

As despesas fixadas por fonte de financiamento estão demonstradas a seguir:

Despesa Orçamentária por Fonte (R\$ 1,00)

FONTE	Valor	Participação %
TESOURO	14.349.141.948,35	78,34
OUTRAS FONTES	3.966.213.000,04	21,66
TOTAL	18.315.354.948,39	100

Fonte: Lei nº 15.110/12

Conforme dados acima, verifica-se que 78,34% de todo o orçamento do Estado do Ceará é formado por Recursos do Tesouro, e 21,66%, por recursos de outras fontes.

Percebe-se que foi pequena a variação na distribuição dos valores das despesas por Poder, havendo apenas pequeno aumento na participação do Legislativo e na participação do Judiciário, com a consequente diminuição da participação do Poder Executivo, conforme demonstrado a seguir:

Despesa Orçamentária por Poder (R\$ 1,00)

PODER	Ano 2011/	Participação %	Ano 2012/	Participação %
Poder Executivo	15.599.045.935,00	92,92	16.968.517.052,69	92,65
Poder Legislativo	374.446.450,00	2,23	410.364.989,55	2,24
Poder Judiciário	629.494.802,00	3,75	724.055.681,15	3,95
Ministério Público	184.731.464,00	1,1	212.417.225,00	1,16
TOTAL	16.787.718.651,00	100	18.315.354.948,39	100

Fonte: Leis nºs 14.827/10 e 15.110/12

O Poder Executivo ficou com 92,65% de todos os recursos previstos para as despesas fixadas no Orçamento de 2012, enquanto os demais poderes ficaram com apenas 7,35% do referido montante. Tal distribuição mostra que o percentual de participação do Executivo no orçamento é praticamente constante, tal qual o do Ministério Público, do Legislativo e do Judiciário.

As despesas por região, constantes do Orçamento Geral do Estado para o exercício de 2012, estão descritas a seguir:

Despesa Orçamentária por Região (R\$ 1,00)

REGIÃO	2011	Participação %	2012	Participação %
01 - REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA-RMF	4.716.635.500,00	28,1	5.687.948.177,61	31,06
02 – LITORAL OESTE	425.621.964,00	2,54	457.683.256,94	2,5
03 – SOBRAL / IBIAPABA	697.373.788,00	4,15	618.998.315,15	3,38
04 – SERTÃO DE INHAMUS	250.233.088,00	1,49	253.403.227,17	1,38
05 – SERTÃO CENTRAL	414.191.763,00	2,47	338.346.331,46	1,85
06 – BATURITÉ	150.801.268,00	0,9	163.816.736,27	0,89
07 – LITORAL LESTE/ JAGUARIBE	378.966.056,00	2,26	427.211.555,72	2,33
08 – CARIRI / CENTRO SUL	754.021.681,00	4,49	1.223.484.474,45	6,68
22 – ESTADO DO CEARÁ	8.999.873.543,00	53,61	9.144.462.878,62	49,93
TOTAL	16.787.718.651,00	100	18.315.354.948,39	100

Fonte: Leis nºs 14.827/10 e 15.110/12

Observa-se que a Região 22 – Estado do Ceará concentra a maior parte dos recursos previstos na LOA, juntamente com a Região 01 – Região Metropolitana de Fortaleza, as quais ficam com 80,98% dos recursos; as demais regiões absorveram apenas 19,05%.

Nos últimos anos, essa Comissão vinha enfatizando a grande concentração de recursos na região 22 – Estado do Ceará, no entanto, em uma análise mais detalhada, levando em consideração os novos itens de despesas adotados a partir do exercício de 2012, observou-se que as despesas ali estimadas de fato não podem, *a priori*, ser rateadas entre as diversas regiões. Verificou-se que aproximadamente 80% das despesas concentradas nesta macrorregião referem-se a: pagamento de vencimentos dos servidores do Estado, aposentadorias, pensões, reformas, obrigações patronais, juros e encargos da dívida, etc. Assim, esta comissão considera como aceitável a concentração de despesas na Macrorregião 22 – Estado do Ceará.

Pela tabela acima, observa-se ainda que a Região Metropolitana de Fortaleza e o Estado do Ceará foram as regiões que tiveram maior variação de percentuais na participação orçamentária em relação ao exercício anterior. As demais regiões tiveram pequenas variações, para mais ou para menos, destacando-se a região Cariri/Centro Sul, que aumentou sua participação percentual em relação ao exercício anterior em 2,19%.

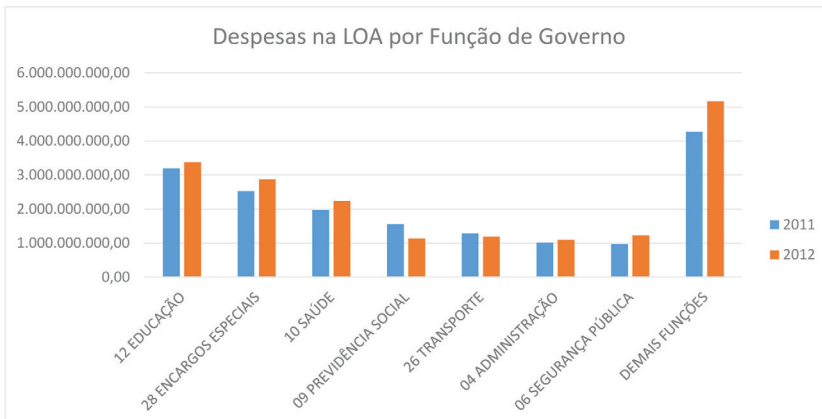
Constata-se que a LOA não apresenta a distribuição dos valores por Eixo e Área de Atuação, como ocorre no PPA, o que impossibilita uma comparação entre o que foi disposto nos dois instrumentos de planejamento.

No que concerne à repartição das despesas por Função de Governo, a LOA 2012 apresenta a distribuição demonstrada a seguir:

Consolidação das Despesas por Função de Governo (R\$ 1,00)

FUNÇÃO	DESPESAS			
	2011	%	2012	%
01 LEGISLATIVA	363.373.581,00	2,16	392.190.860,55	2,14
02 JUDICIÁRIA	612.915.513,00	3,65	723.895.681,08	3,95
03 ESSENCIAL À JUSTIÇA	225.812.391,00	1,35	273.407.168,82	1,49
04 ADMINISTRAÇÃO	1.016.490.215,00	6,05	1.100.751.584,45	6,01
06 SEGURANÇA PÚBLICA	966.612.985,00	5,76	1.226.484.814,00	6,70
08 ASSISTÊNCIA SOCIAL	230.805.282,00	1,37	244.624.133,95	1,34
09 PREVIDÊNCIA SOCIAL	1.555.851.501,00	9,27	1.134.299.216,00	6,19
10 SAÚDE	1.975.686.921,00	11,77	2.245.483.638,27	12,26
11 TRABALHO	81.388.901,00	0,48	79.539.561,63	0,43
12 EDUCAÇÃO	3.193.833.170,00	19,02	3.378.481.190,83	18,45
13 CULTURA	83.512.428,00	0,50	78.599.656,00	0,43
14 DIREITOS DA CIDADANIA	248.101.940,00	1,48	296.264.566,42	1,62
15 URBANISMO	182.046.088,00	1,08	241.492.718,43	1,32
16 HABITAÇÃO	136.905.896,00	0,82	247.313.915,86	1,35
17 SANEAMENTO	780.225.236,00	4,65	937.460.311,50	5,12
18 GESTÃO AMBIENTAL	189.828.067,00	1,13	184.725.224,41	1,01
19 CIÊNCIA E TECNOLOGIA	123.782.664,00	0,74	102.746.040,35	0,56
20 AGRICULTURA	358.287.226,00	2,13	565.472.562,83	3,09
21 ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	34.198.545,00	0,20	32.309.670,26	0,18
22 INDÚSTRIA	109.991.329,00	0,66	120.851.853,00	0,66
23 COMÉRCIO E SERVIÇOS	167.993.330,00	1,00	216.224.166,74	1,18
24 COMUNICAÇÕES	16.209.035,00	0,10	30.499.446,00	0,17
25 ENERGIA	32.985.095,00	0,20	32.263.957,25	0,18
26 TRANSPORTE	1.284.607.865,00	7,65	1.184.530.888,79	6,47
27 DESPORTO E LAZER	244.283.506,00	1,46	321.645.663,00	1,76
28 ENCARGOS ESPECIAIS	2.528.303.811,00	15,06	2.873.607.582,97	15,69
99 RESERVA DE CONTINGÊNCIA	43.686.130,00	0,26	50.188.875,00	0,27
Totais	16.787.718.651,00	100,00	18.315.354.948,39	100,00

Fonte: Leis n°s 14.827/10 e 15.110/12



Registra-se que, em comparação com o exercício de 2011, não houve grandes variações na participação das funções no Orçamento Estatal, destacando-se apenas a Previdência Social, que decresceu sua participação na LOA em 3,08%. As outras funções tiveram pequenos aumentos ou decréscimos.

Verifica-se que a maior previsão de dispêndios constante da LOA 2012 continua sendo a da função Educação (18,45%), seguida por Encargos Especiais (15,69%) e Saúde (12,26%), as quais, somadas, compreendem 46,40% dos recursos disponibilizados no instrumento de planejamento em análise.

2.4.3. Análise de Ações Governamentais com Valores Inexequíveis

Observa-se que, a exemplo de exercícios anteriores, foram identificadas na Lei Orçamentária Anual de 2012 diversas ações que foram orçadas com valores inexequíveis, segundo exemplificação a seguir:

Exemplos de Ações com Valores Inexequíveis (R\$1,00)

CÓDIGO	DESCRIÇÃO DA AÇÃO	VALOR
14755	ESTUDOS E PROJETOS / IMPLANTAÇÃO DO JUIZADO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER DO CRATO	2.000,00
13838	FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA PERÍCIA FORENSE	1.000,00
19571	IMPLANTAÇÃO DA REDE ESTADUAL DE EPT DO ESTADO	118,86
14738	ESTUDOS E PROJETOS/CRIAÇÃO DE UM PÓLO TÉCNICO DE INFORMATIZAÇÃO PARA O SERTÃO CENTRAL (ESCOLA)	2.000,00
14768	ESTUDOS E PROJETOS/PÓLO DE TI/QUIXADÁ	2.000,00
14631	ESTUDOS E PROJETOS/CAMPUS AVANÇADO DA UVA/CAMOCIM	2.000,00
19546	APOIO A AÇÕES DE INTERIORIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR	50,00
19547	APOIO À CONCLUSÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA S2IUPE NA UECE, UVA E URCA	50,00
19567	REESTRUTURAÇÃO DOS POLOS DE APOIO PRESENCIAL - UAB.	50,00
14732	ESTUDOS E PROJETOS/INCENTIVO À PISCICULTURA/AÇUDE BANABUIU	2.000,00
14668	ESTUDOS E PROJETOS/IMPLANTAÇÃO DE DUAS UNIDADES DE PRODUÇÃO DE ALEVINOS DE ESPÉCIES MARINHAS.	2.000,00
19595	CAPACITAÇÃO DE PESSOAS EM ELABORAÇÃO DE PROJETOS PARA CAPTAÇÃO DE RECURSOS	50,00

Fonte: Lei nº 15.110/12

A previsão na LOA de ações cujos valores estão abaixo do valor de mercado demonstra falha no planejamento, pois o gestor, ao elaborar seu orçamento, deve prever o valor que mais se aproxima da realidade para execução da ação, baseando-se em metodologia, pesquisa de preços, ações semelhantes já executadas, entre outros.

Apesar de tais ações poderem ser suplementadas, desde que estejam dentro dos limites estabelecidos pela própria Lei do Orçamento, as suplementações devem apenas sanar falhas pontuais no orçamento, e não as chamadas “janelas orçamentárias”.

2.4.4. Análise das Exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal

De acordo com o art. 5º da LRF (LC nº 101/00), a Lei Orçamentária Anual – LOA deve atender às seguintes exigências:

Exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal	
EXIGÊNCIAS	ATENDIMENTO / NÃO ATENDIMENTO
1. demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes no Anexo de Metas Fiscais da LDO (art. 5º, I);	Sim
2. estimativa e compensação da renúncia de receita e o aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado (art. 5º, II);	Parcial
3. reserva de contingência a ser utilizada na forma definida na LDO (art. 5º, III);	Sim
4. despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão (art. 5º, §1º);	Sim
5. o refinanciamento da dívida pública (art. 5º, §2º);	Sim
6. limite da atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada (art. 5º, §3º).	Não se aplica

Ao confrontar as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal com a Lei nº 15.110/12 (LOA -2012), percebe-se, no que concerne ao item “1”, que a meta prevista para o resultado primário e para o resultado nominal na LDO foi mantida no Demonstrativo dos Ajustes nas Metas Fiscais daquela. Entretanto, as metas relativas às receitas sofreram ajustes para mais, e as despesas, para menos. Tal variação é aceitável em virtude de mudanças que ocorrem no cenário econômico entre a elaboração da LDO e a elaboração da LOA.

Destaca-se que o Demonstrativo dos Ajustes nas Metas Fiscais da LDO, integrante da LOA, apresenta os motivos que justificaram a necessidade de alterações das metas previstas para as receitas e para as despesas orçamentárias.

Com referência à exigência indicada no item “2”, o Governo do Estado do Ceará apresentou apenas os dados do Demonstrativo da Margem do Aumento de Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado. Não constam valores no Demonstrativo de Renúncia de Recei-

ta, conforme já comentado no item 2.3.2 deste Relatório.

Convém ressaltar que a regra tratada no item “3” foi plenamente atendida, assim como a exigência contida no item “4”, pois a LOA de 2012 trouxe, em seus anexos, o Demonstrativo da Reserva de Contingência e o Demonstrativo das Despesas Relativas à Dívida Pública e das Receitas que as atenderão.

Em relação à exigência apontada no item “5”, informa-se que não houve, no exercício em referência, refinanciamento da dívida pública, não necessitando, assim, sua demonstração em separado, como demanda a LRF, o que implica o atendimento do item em análise.

Salienta-se, por fim, que a exigência relativa ao item “6” não é aplicável ao Estado do Ceará, uma vez que a dívida estadual é de natureza contratual, e não mobiliária.

2.4.5. Exigências de Lei nº 4.320/64

Quanto às exigências contidas no artigo 2º da Lei nº 4.320/64 referentes a LOA, todos os quadros solicitados pelo § 1º foram apresentados.

No que diz respeito ao § 2º do art. 2º da Lei nº 4.320/64, foram apresentadas as receitas (fontes de recursos) e planos de aplicação dos fundos especiais do Estado.

Informa-se que a Lei Orçamentária referente ao exercício de 2012 não apresentou nenhum dispositivo estranho à previsão de receitas e fixação de despesas, a não ser a autorização para abertura de créditos suplementares e para contratação de operações de créditos, em consonância com os ditames constantes do § 8º do art. 165 da Constituição Federal.

Ainda em relação aos créditos suplementares, destaca-se que a LOA em análise autorizou sua abertura, art. 6º, inciso I, pelo Chefe do Poder Executivo, até o limite de 25% do total da despesa fixada na referida lei, da fonte de recursos do tesouro, atendendo aos preceitos estabelecidos no art. 43 da Lei nº 4.320/64.

3. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

3. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) trata dos aspectos orçamentários e destaca que estudar o comportamento das receitas e despesas orçamentárias da Administração Pública tem por intuito conhecer o montante de recursos apropriados pelo Estado, por meio da instituição de tributos, e como estes foram empregados para proporcionar a geração de bens e serviços aos cidadãos.

Conforme o artigo 81 da Lei nº 4.320/1964, a análise da execução orçamentária, realizada pelo controle externo, tem por objetivo verificar a probidade na guarda e o legal emprego dos recursos públicos pela Administração, bem como o cumprimento do orçamento.

Desta forma, o presente capítulo objetiva demonstrar o comportamento das Receitas previstas e realizadas (arrecadadas), bem como das Despesas autorizadas e realizadas (empenhadas), identificando os fenômenos econômicos e financeiros que, direta ou indiretamente, afetaram as finanças públicas estaduais de forma consolidada.

Diferentemente dos exercícios anteriores, quando a análise das receitas e despesas era apresentada de forma segregada, ou seja, por tipo de Administração (Direta e Indireta), neste exercício a análise foi realizada de forma consolidada, tendo em vista a migração para o novo sistema de Contabilidade do Estado do Ceará – Sistema de Gestão Governamental por Resultados (S2GPR), o qual possibilitou a análise das despesas de forma agregada.

Já para a análise das receitas, mais uma vez, ressalta-se a limitação dos trabalhos, pois o módulo do sistema de Contabilidade da receita não é disponibilizado a esta Corte de Contas, sendo os dados da Receita Orçamentária baseados em informações obtidas no Balanço Geral do Estado, em especial no Anexo 10 – Comparativo dos Ingressos Orçados com os Arrecadados.

Ademais, apresenta-se uma análise das despesas, por modalidade e fonte de recursos.

As informações utilizadas foram extraídas das peças contábeis integrantes do Balanço Geral do Estado, da base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados (S2GPR), da Síntese do Balanço Geral e do Relatório do Controle Interno sobre as contas anuais do governo, relatórios elaborados pela Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará e pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado; dos relatórios gerenciais originários do Sistema de Contabilidade do Estado e dos demais relatórios disponibilizados por organismos públicos, como

a Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

Na consolidação da Execução Orçamentária, foram considerados os dados da Administração Direta, das Autarquias, das Fundações, dos Fundos e das Empresas Estatais Dependentes, fornecidos pela SEFAZ, constantes nos Anexos 10 do Balanço Geral do Estado e na base de dados do Sistema de Contabilidade do Estado (S2GPR).

Cabe ressaltar que, para a apuração desses dados no Capítulo III da Síntese do Balanço Geral do Estado, a SEFAZ excluiu da receita das entidades da Administração Indireta os recursos do Tesouro que constam na receita da Administração Direta. No tocante à consolidação da Despesa Orçamentária, foram excluídas as duplicidades com fontes comuns às duas administrações e incluídas as despesas na modalidade de transferências da Administração Direta, as quais foram repassadas ao FUNDEB. Foi destacado, ainda, que as Empresas Públicas Dependentes (ETICE e EMATERCE) e as Sociedades de Economia Mista (COHAB e CODECE) executam suas Despesas diretamente no SIC, portanto, não receberam recursos por meio da modalidade transferências.

No entanto, esta Comissão entende que as duplicidades não devem ser excluídas, e, sim, evidenciadas de forma segregada, a fim de demonstrar as operações ocorridas entre os órgãos, os fundos, as autarquias, as fundações, as empresas estatais dependentes e outras entidades integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, conforme orientação da STN.

3.1. Execução da Receita Orçamentária

A Receita Orçamentária é composta de toda a arrecadação ocorrida durante o exercício orçamentário, inclusive aquela originada de operações de crédito, com a finalidade de custear programas e ações para atender às necessidades da sociedade. Do ponto de vista econômico, a Lei nº 4.320/1964 classifica a Receita Orçamentária nas categorias Corrente e de Capital. Quanto ao seu ingresso, pode ser originária de Recursos do Tesouro ou de Outras Fontes.

Para o exercício de 2012, a Lei Orçamentária Anual (LOA) do Estado do Ceará (Lei nº 15.110/2012) estimou uma receita no valor de R\$ 18.315.354.948,39. No decorrer do exercício, esta receita foi atualizada para R\$ 18.996.311.712,82, conforme consta no Anexo 10 do Balanço Geral do Estado. Do total estimado, foi efetivamente arrecadada a cifra de R\$ 18.530.534.447,61, resultando em uma arrecadação a menor de R\$ 465.777.265,21. Destarte, pode-se afirmar que o Estado arrecadou 97,55% da Receita prevista para o exercício de 2012.

Se comparada com a receita arrecadada em 2011, verifica-se um aumento de 5,71%.

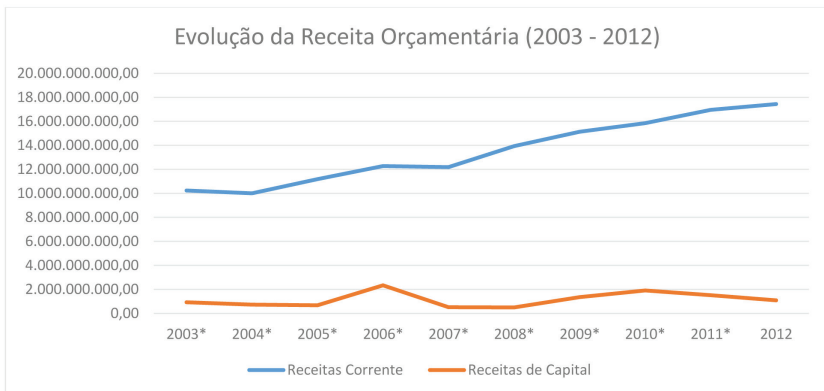
Para demonstrar a evolução da Receita Orçamentária arrecadada nos últimos dez anos, apresenta-se a tabela abaixo.

Evolução da Receita Orçamentária, por Categoria Econômica (R\$ 1,00)

Exercício	Receitas Corrente		Receitas de Capital		Total	
	Nominal	Real	Nominal	Real	Nominal	Real
2003*	5.886.070.603,10	10.229.990.708,19	532.119.672,90	924.823.991,50	6.418.190.276,00	11.154.814.699,69
2004*	6.461.089.633,15	10.008.227.841,75	473.629.615,00	733.652.273,64	6.934.719.248,15	10.741.880.115,38
2005*	7.345.057.330,16	11.186.522.313,83	442.325.193,33	673.661.269,44	7.787.382.523,49	11.860.183.583,28
2006*	8.345.921.223,58	12.268.504.198,66	1.592.465.676,88	2.340.924.545,01	9.938.386.900,46	14.609.428.743,68
2007*	8.836.946.000,00	12.186.148.534,00	380.257.000,00	524.374.403,00	9.217.203.000,00	12.710.522.937,00
2008*	11.148.682.744,91	13.942.533.085,85	402.268.135,42	498.812.487,92	11.550.950.880,33	14.441.345.573,77
2009*	11.992.539.968,44	15.134.585.440,17	1.071.425.720,51	1.352.139.259,28	13.063.965.688,95	16.486.724.699,45
2010*	13.905.613.551,24	15.852.399.448,41	1.677.070.902,04	1.911.860.828,33	15.582.684.453,28	17.764.260.276,74
2011*	15.692.331.348,40	16.947.717.856,27	1.402.491.692,65	1.514.691.028,06	17.094.823.041,05	18.462.408.884,33
2012	17.431.884.384,82	17.431.884.384,82	1.098.650.062,79	1.098.650.062,79	18.530.534.447,61	18.530.534.447,61

Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2003-2011; Anexo 10 (incluindo as receitas intraorçamentárias e as deduções FUNDEB).
*Fator de correção: IGP-DI.

Ao serem analisadas as variações percentuais, em termos reais, das categorias econômicas da Receita com o realizado no exercício de 2012, constata-se que a maior variação percentual positiva refere-se ao exercício de 2004, no qual houve um acréscimo de R\$ 7,8 bilhões (72,51%). Esse aumento foi influenciado, principalmente, pelos acréscimos nas origens das Receitas Tributárias (R\$ 3,4 bilhões) e de Transferências Correntes (R\$ 3 bilhões), classificadas na categoria econômica Receitas Correntes. No tocante ao comportamento das Receitas Correntes e de Capital ao longo dos dez anos de análise, apresenta-se o gráfico a seguir.



Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2003-2011; Anexo 10 (incluindo as receitas intraorçamentárias e as deduções FUNDEB).
*Fator de correção: IGP-DI.

Quando se compara a Receita realizada do exercício de 2011 com a de 2012, verifica-se um acréscimo nominal de R\$ 1.435.711.406,56 (8,40%). Considerando-se o índice de atualização para o período de 1,08, observa-se um acréscimo real de R\$ 68.125.563,28, correspondente a 0,37%.

Esse acréscimo foi representado, principalmente, pelo aumento das Receitas Tributárias (R\$ 465 milhões). Quanto às demais origens, segue a tabela abaixo, que apresenta os valores da previsão atualizada e da realização da Receita no exercício de 2012.

Receita Orçamentária, por categoria e origem (R\$ 1,00)

Categoria Econômica	Prevista*1	Atualizada*2 (a)	Arrecadada*2 (b)	Diferença (b) - (a)	Real. (%) (b)/(a)
Receitas Correntes	15.633.061.766,00	15.988.461.428,30	17.431.884.384,82	1.443.422.956,52	109,03
Tributária	8.426.965.446,00	7.631.054.327,66	8.907.767.737,33	1.276.713.409,67	116,73
Contribuições	439.869.711,00	1.169.628.311,11	1.099.805.982,02	-69.822.329,09	94,03
Patrimonial	277.953.079,00	371.379.365,21	441.963.706,64	70.584.341,43	119,01
Serviços	92.887.559,00	45.770.528,31	57.722.485,16	11.951.956,85	126,11
Transf. Correntes	5.794.912.818,00	6.159.452.568,74	6.494.305.513,56	334.852.944,82	105,44
Outras Rec. Correntes	600.473.153,00	611.176.327,27	430.318.960,11	-180.857.367,16	70,41
Receitas de Capital	2.682.293.183,00	3.007.850.284,52	1.098.650.062,79	-1.909.200.221,73	36,53
Operações de Crédito	1.568.774.710,00	1.784.470.346,63	811.577.194,34	-977.943.157,29	45,48
Alienação de bens	106.880,00	2.136.207,72	8.164.345,63	6.028.137,91	382,19
Amort. Empréstimos	0,00	0,00	49.944,20	49.944,20	-
Transf. De Capital	1.017.593.773,00	1.125.425.410,17	277.611.038,40	-847.814.371,77	24,67
Outras Rec. Capital	95.818.320,00	95.818.320,00	1.297.540,22	-94.520.779,78	1,35
Total	18.315.354.949,00	18.996.311.712,82	18.530.534.447,61	-465.777.265,21	97,55

Fonte: *1 Lei Estadual nº 15.110/2012.

*2 Anexo 10 (incluindo as receitas intraorçamentárias e as deduções FUNDEB).

Pela tabela, deduz-se que o percentual de realização da Receita, em 2012, foi de 97,55%. As Receitas Correntes ultrapassaram em 9,03% o valor previsto, e, quanto às Receitas de Capital, apenas 36,53% do valor previsto foi arrecadado. Para uma análise mais pormenorizada das demais origens de Receita, são apresentadas as variações ocorridas nas categorias econômicas das Receitas Correntes e de Capital.

3.1.1. Receitas Correntes

Segundo a Lei nº 4.320/1964, classificam-se como Receitas Correntes as tributárias, as de contribuições, as patrimoniais, as agropecuárias, as industriais, as de serviços e as outras que não estejam enquadradas nas anteriormente mencionadas, e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

Essas Receitas, em conformidade com o levantamento efetuado nas peças componentes do Balanço Geral do Estado, apresentaram uma arrecadação de R\$ 17.431.884.384,82, superior à previsão, que fora de R\$ 1.443.422.956,52.

As origens de Receita que mais contribuíram para a composição dos ingressos da Receita Corrente foram as Receitas Tributárias e as Transferências Correntes, com percentuais de 48,07% e 35,05%, respectivamente. Constata-se que as Receitas Correntes contribuíram com 94,07% do total da Receita arrecadada.

Receitas Tributárias

A Receita Tributária é formada pela arrecadação de Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria, representando a mais expressiva origem (fonte) de recursos existente no Estado. Conforme o artigo 155 da Constituição Federal, compete aos Estados e ao Distrito Federal o poder de instituir impostos sobre: transmissão causa mortis e doação de quaisquer bens ou direitos (ITCD), operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior (ICMS); e propriedade de veículos automotores (IPVA).

Ressalta-se ainda o disposto na Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) nº 212/2001, que estabelece a contabilização como Receita Tributária da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte (IRRF) e sobre rendimentos pagos pelos Estados, suas autarquias e pelas fundações.

No exercício em apreço, a Receita Tributária atingiu a cifra de R\$ 8.907.767.737,33, responsável por 48,07% do montante das Receitas Arrecadadas. Ao longo de dez anos de análise, o maior percentual, em termos reais, de Receita Tributária, ocorreu em 2012 (48,07%), e o menor em 2006 (41,76%). Quanto ao exercício de 2012, comparado a 2011, a Receita Tributária cresceu R\$ 464.598.455,31, com variação real positiva de 5,50%.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, no artigo 11, considera como requisito essencial de responsabilidade na gestão fiscal a instituição, a previsão e a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do ente federado. Para verificar o cumprimento desse dispositivo legal pelo Estado do Ceará, apresenta-se a tabela a seguir.

Previsão e arrecadação da Receita Tributária (R\$ 1,00)

Receita Tributária	Prevista ^{*1}	Atualizada ^{*2}	Arrecadada ^{*3}
Impostos	8.130.681.319,00	8.491.861.319,00	8.572.583.243,98
ICMS ^{*4}	7.240.860.450,00	7.560.860.450,00	7.527.081.275,20
IPVA	375.317.289,00	416.497.289,00	438.138.401,39
ITCD	23.747.108,00	23.747.108,00	38.862.981,72
IRRF	490.756.472,00	490.756.472,00	568.500.585,67
Taxas^{*4}	296.284.126,34	220.832.118,46	335.184.493,35
Total	8.426.965.445,34	8.712.693.437,46	8.907.767.737,33

Fonte: ^{*1} Lei nº 15.110/2012.

^{*2} Anexo 10.

^{*3} Anexo 10 (incluindo as receitas intraorçamentárias e as deduções FUNDEB).

^{*4} Tributos que apresentaram Receitas Intraorçamentárias.

Do exposto, constata-se que o Estado do Ceará instituiu, previu e arrecadou a mais 0,95% da sua Receita Tributária atualizada; portanto, pode-se considerar que foi atendido o comando legal em apreço. Ressalta-se que os Impostos e as Taxas foram atualizados, conforme anexo 10 do Balanço Geral, em 4,44% e -25,47%, respectivamente, quando comparados aos valores inicialmente previstos na LOA.

Quanto ao comportamento da Receita Tributária nos exercícios de 2011 e 2012, demonstra-se a tabela abaixo.

Composição da Receita Tributária (R\$ 1,00)

Receita Tributária	2011 ^{*1}	2012 ^{*2}	Variação %
Impostos	8.184.879.344,60	8.572.583.243,98	4,74
ICMS ^{*3}	7.214.934.150,09	7.527.081.275,20	4,33
IPVA	410.298.460,05	438.138.401,39	6,79
ITCD	42.427.568,31	38.862.981,72	-8,40
IRRF	517.219.166,15	568.500.585,67	9,91
Taxas^{*3}	258.289.937,42	335.184.493,35	29,77
Total	8.443.169.282,02	8.907.767.737,33	5,50

Fonte: ^{*1} Balanço Geral do Estado – BGE/2011, valores atualizados IGP-DI.

^{*2} Anexo 10 (incluindo as receitas intraorçamentárias e as deduções FUNDEB).

^{*3} Tributos que apresentaram Receitas Intraorçamentárias.

Ao comparar a arrecadação do exercício de 2012 com a de 2011, constata-se que a Receita Tributária apresentou um crescimento real de 5,50%. Esse percentual é decorrente, em especial, da variação das Receitas de Impostos (4,74%). No entanto, cabe destacar o aumento de 29,77% (77 milhões) da arrecadação das Taxas em relação a 2011.

O incremento da Receita Tributária, segundo informações constantes na Síntese do Balanço Geral do Estado, decorreu “da melhor capacitação dos recursos humanos, da melhoria da infraestrutura, da intensificação do uso da tecnologia da informação e do melhoramento dos processos e procedimentos no campo fiscal tributário”, bem como de diversas outras ações desenvolvidas no exercício de 2012.

Entre essas ações, foram destacadas fiscalizações e monitoramentos; serviços na internet; possibilidade de pagamento dos tributos com cartão de crédito; prosseguimento do programa “Sua Nota Vale Dinheiro”, do Sistema Público de Escrituração Digital, do Programa de Refinanciamento Fiscal – REFIS, do conhecimento de transporte eletrônico; automação do controle nas operações interestaduais, cobrança do ICMS nas operações interestaduais; e da implantação do Sistema de Controle das Operações de Comércio Exterior – SISCOEX e da Rede Nacional para simplificação do registro e da legalização de empresas e negócios – REDESIM.

No tocante à participação dessas espécies na Receita Tributária, a Receita com o ICMS representou 84,50% do total arrecadado nessa origem. A arrecadação desse imposto, nos últimos cinco anos, é apresentada na tabela abaixo.

Evolução da arrecadação do ICMS no quinquênio 2008-2012 (R\$ 1,00)

Exercício	Valor Nominal	Valor Real ¹³	Varição real 2012
2008 ¹¹	4.641.919.086,82	5.755.979.667,66	30,77%
2009 ¹¹	5.026.590.617,06	6.343.557.358,73	18,66%
2010 ¹¹	6.036.979.689,93	6.882.156.846,52	9,37%
2011 ¹¹	6.680.494.583,42	7.214.934.150,09	4,33%
2012 ¹²	7.527.081.275,20	7.527.081.275,20	-

Fonte: ¹¹ Balanço Geral do Estado – BGE/2008-2011.

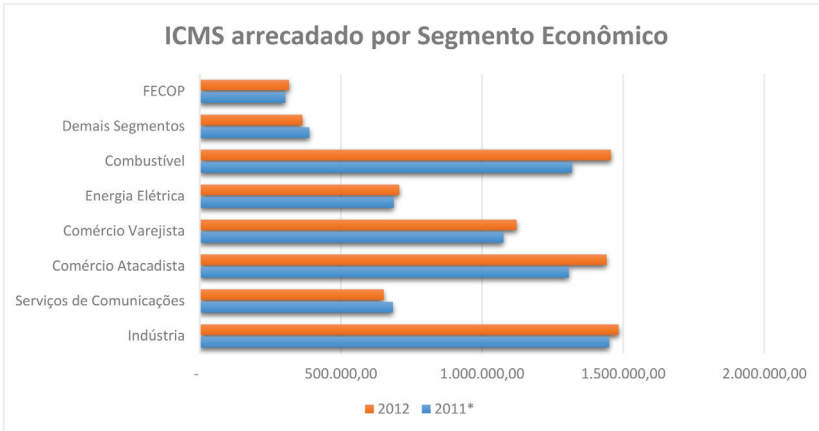
¹² Anexo 10 (incluindo as receitas intraorçamentárias e as deduções FUNDEB).

¹³ Fator de correção: IGP-DI.

Dos dados apresentados na tabela, observa-se que, em termos nominais e reais, em 2012, a arrecadação do ICMS foi superior à obtida em 2011. O crescimento nominal foi de 12,67%, e o real, de 4,33%. A maior variação percentual do ICMS, em termos reais, quando comparada a 2012, ocorreu no exercício de 2008, ou seja, um acréscimo de 30,77%.

A SEFAZ, na síntese do Balanço Geral do Estado, atribui esse crescimento, novamente, ao desempenho da atividade econômica nacional e local e às ações desenvolvidas por aquele órgão fazendário para incrementar a arrecadação estadual, tais como: cobrança do ICMS nas operações interestaduais, sendo arrecadados, em 2012, R\$ 30,28 milhões; fiscalização do trânsito de mercadorias, com a arrecadação de R\$ 244,15 milhões; monitoramento fiscal, sendo arrecadados R\$ 17,09 milhões; e continuação do programa “Sua Nota Vale Dinheiro”, que, em 2012, pagou R\$ 24,73 milhões aos beneficiários.

O aumento real observado na arrecadação do ICMS no exercício de 2012 foi decorrente, principalmente, dos segmentos econômicos: Indústria (19,67%), Energia Elétrica (19,31%) e Comércio Atacadista (19,11%), consoante gráfico a seguir.

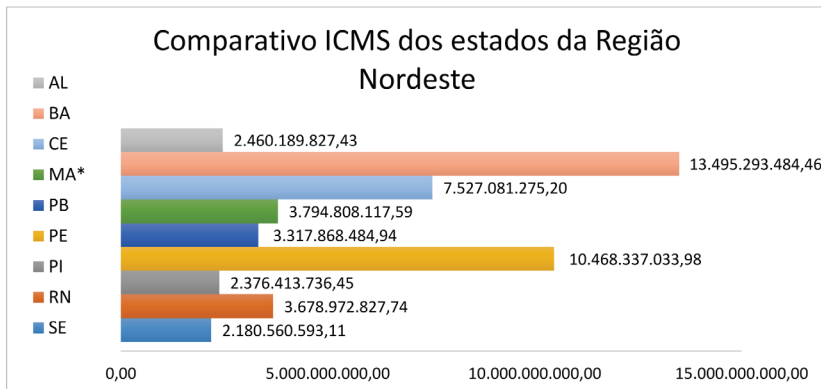


Fonte: Adaptado da Síntese do Balanço Geral do Estado – 2012 (valores em milhares).
* Valores atualizados IGP-DI.

Conforme destacado, os segmentos econômicos que apresentaram as maiores variações percentuais, em termos reais de arrecadação, foram Combustíveis (10,41%) e Comércio Atacadista (10,25%). Tais variações são explicadas, na síntese do Balanço Geral, pela “continuidade da política da elevação da renda e do volume de crédito às pessoas físicas”.

Quanto ao segmento denominado FECOP, este é representado pelos recursos destinados ao Fundo de Combate à Pobreza, instituído pela Lei Complementar nº 37/2003, composto por 2% da alíquota do ICMS incidente sobre os produtos e serviços estabelecidos por aquela Lei. Esse Fundo tem a finalidade de promover transformações estruturantes que possibilitem o efetivo combate à pobreza, o qual foi objeto de análise no Capítulo 1 – Desempenho da Economia Cearense.

Para se comparar o ICMS arrecadado pelo Estado do Ceará com o dos demais Estados da região Nordeste, segue gráfico.



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (6º Bimestre/2012) dos Estados.

* RREO (5º Bimestre) e Arrecadações meses Novembro e Dezembro/2012.

Da análise do gráfico, observa-se que o Estado do Ceará é o terceiro da região Nordeste que mais arrecadou ICMS no exercício de 2012, ficando atrás somente dos Estados de Pernambuco (R\$ 10,5 bilhões) e da Bahia (R\$ 13,5 bilhões).

Considerando o número de habitantes (dados do IBGE/2010), verifica-se que os Estados de Pernambuco (R\$ 1.190,06), do Rio Grande do Norte (R\$ 1.161,28) e de Sergipe (R\$ 1.054,42) apresentaram os maiores valores de ICMS/*per capita*. O Estado do Ceará obteve, no exercício de 2012, um ICMS/*per capita* de R\$ 890,53 (quinta posição no Nordeste).

No que concerne aos valores arrecadados na origem Taxas, segue a tabela.

Composição das Taxas Arrecadadas (R\$ 1,00)		
Taxas	2012	%
Taxas pelo exercício do Poder de Polícia	52.332.063,54	15,61
Taxa de Fiscalização de Vigilância Sanitária	18.768,95	0,01
Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental	34.445.814,26	10,28
Taxa de Serviços Meteorológicos	100,00	0,00
Taxa de Autorização de Func. De Transporte		-
Taxa de Utilização de Área de Domínio Público	7.350.520,47	2,19
Taxa de Aprovação do Projeto de Construção Civil	1.461.076,01	0,44
Taxa de Regulação de Serviços de Gás Canalizado	417.996,52	0,12
Outras taxas pelo exercício do Poder de Polícia	8.637.787,33	2,58
Taxas para prestação de serviços	282.852.429,81	84,39
Emolumentos e Custas Judiciais	58.921.652,82	17,58
Emolumentos e Custas Processuais Administrativas		-
Taxas de Serviços Cadastrais	96.328,70	0,03
Emolumentos e Custas Extrajudiciais	22.448.260,61	6,70
Outras taxas pela Prestação de Serviços	201.386.187,68	60,08
Total	335.184.493,35	100,00

Fonte: Anexo 10, incluídas as receitas intraorçamentárias.

Na análise da tabela, verifica-se que, no exercício de 2012, as taxas que obtiveram maiores percentuais de arrecadação, comparadas ao total do exercício, foram: Outras Taxas pela Prestação de Serviços (60,08%), Emolumentos e Custas Judiciais (17,58%) e Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (10,28%). Cabe destacar que 86,40% (R\$ 174 milhões) de Outras Taxas pela Prestação de Serviços são representados pela arrecadação da Taxa de Prestação de Serviços de Trânsito e Transporte.

Os órgãos/entidades que mais arrecadaram taxas, no exercício de 2012, foram: Detran (R\$ 175 milhões), Fermoju (R\$ 73 milhões), Semace (R\$ 19 milhões), Compam (R\$ 15 milhões), Faadep (R\$ 11 milhões), Sefaz (R\$ 10 milhões), Arce (R\$ 9 milhões) e DER (R\$ 7 milhões).

Receitas de Contribuições

As Receitas de Contribuições envolvem todo o ingresso proveniente da instituição de contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, bem como para o custeio de regimes de previdência.

Em 2012, essas Receitas atingiram o montante de R\$ 1.099.805.982,02. Quando confrontado com o valor da previsão atualizada, R\$ 1.169.628.311,11, constata-se a existência de déficit de arrecadação na ordem de R\$ 69.822.329,09.

Quando comparada a 2011, a Receita de Contribuições aumentou R\$ 24.290.178,70, ou seja, 2,26%, em termos reais. Ao longo de dez anos, observa-se que, no exercício de 2010, houve a maior arrecadação da Receita de Contribuições no período em análise, R\$ 1.112.763.050,30 (em termos reais).

Do total das Contribuições, 99,53% (R\$ 1,1 bilhões) são contribuições para o Regime Próprio de Previdência do Servidor Público. Nesse montante, 62,64% (R\$ 685,6 milhões) estão representados por receitas intraorçamentárias.

Receita Patrimonial

A Receita Patrimonial representa o ingresso proveniente da fruição do patrimônio pela exploração de bens imobiliários ou mobiliários e da participação societária em demais entidades. No Estado do Ceará, o comportamento das Receitas patrimoniais arrecadadas, no decurso de dez anos, foi irregular.

A menor arrecadação dessa Receita ocorreu em 2004, ou seja, R\$ 46.731.565,55. No exercício de 2012, essa origem de Receita alcançou o montante de R\$ 441.963.706,64, um aumento real de 49,67% em relação a 2011.

Composição das Receitas Patrimoniais Arrecadadas (R\$ 1,00)		
Receita	2012	%
Imobiliárias	1.679.565,94	0,38
Aluguéis	502.628,69	29,93
Arrendamentos	28.882,08	1,72
Foros	858,80	0,05
Laudêmiros	78.115,00	4,65
Outras Receitas Imobiliárias	1.069.081,37	63,65
Valores Mobiliários	239.651.987,87	54,22
Juros de títulos da renda	163.527.727,46	68,24
Dividendos	3.534.332,12	1,47
Participações	-	-
Remuneração de Depósitos Bancários	68.714.270,71	28,67
Outras Receitas de Valores Mobiliários	3.875.657,58	1,62
Concessões e Permissões	487.051,90	0,11
Receita de Concessões e Permissões - Serviços	487.051,90	100,00
Cessão de Direitos	191.374.950,00	43,30
Cessão do Direito de Operacionalização de Pagamentos	191.374.950,00	100,00
Outras Receitas Patrimoniais	8.770.150,93	1,98
Total	441.963.706,64	100,00

Fonte: Anexo 10, incluídas as receitas intraorçamentárias.

Entre as Receitas Patrimoniais, as Receitas de Valores Mobiliários e de Cessão de Direitos são as mais representativas, perfazendo os montantes de, respectivamente, R\$ 239,7 milhões e R\$ 191,4 milhões. Ressalta-se que a receita de cessão de direitos refere-se à operacionalização da folha de pagamentos de pessoal da Administração Pública.

Ademais, o resultado positivo das Receitas de Valores Mobiliários é decorrente, conforme Síntese do Balanço Geral do Estado, das negociações por melhores taxas de rendimentos das aplicações.

Receita de Serviços

A Receita de Serviços abrange aquela decorrente de atividades econômicas na prestação de serviços por parte do ente público. No exercício de 2012, o Estado do Ceará arrecadou, nessa origem, R\$ 57.722.485,16, ou seja, 0,31% do total da receita realizada. Comparado ao valor arrecadado em 2011, a receita de serviços arrecadada, em termos reais, reduziu-se 0,50%. Na tabela a seguir são apresentadas as Receitas que compõem essa origem.

Composição das Receitas de Serviços Arrecadadas (R\$ 1,00)

Receita	2012	%
Serviços Comerciais	1.321.042,65	2,29
Serviços Financeiros	10.197.773,73	17,67
Serviços de Comunicação	448.789,65	0,78
Serviços de Saúde	60.209,93	0,10
Serviços Tecnológicos	-	0,00
Serviços Administrativos	100.453,71	0,17
Serviços de Meteorologia	16.036,40	0,03
Serviços Recreativos e Culturais	7.230.509,68	12,53
Serviços de Consultoria, Assistência Técnica e Análise de Projetos	671.270,68	1,16
Serviços de hospedagem e alimentação	316.274,60	0,55
Serviços de Registro do Comércio	6.926.438,54	12,00
Serviços Veterinários	50.543,05	0,09
Tarifas de inscrição em concursos e processos seletivos	20.505,00	0,04
Outros serviços	30.362.637,54	52,60
Total	57.722.485,16	100,00

Fonte: Anexo 10, incluídas as receitas intraorçamentárias.

Da análise da tabela, observa-se que Outros Serviços (52,60%), Serviços Financeiros (17,67%), Serviços Recreativos e Culturais (12,53%) e Serviços de Registro do Comércio (12%) foram os mais representativos no total das Receitas de Serviços no exercício de 2012.

Cabe destacar que está incluída, em Outros Serviços, a conta 16009999 – Outros Serviços (R\$ 22.123.051,53), a qual representa 72,86% dos recursos dessa espécie de receita, recursos estes classificados em uma conta genérica, impossibilitando o real conhecimento da fonte desse expressivo montante arrecadado.

Transferências Correntes

As transferências correntes representam o ingresso efetivado proveniente de outros entes/entidades mediante condições preestabelecidas ou mesmo sem qualquer exigência, desde que o objetivo seja a aplicação em Despesas Correntes. Tais recursos podem ser tanto de propriedade do ente repassador (como no caso dos convênios) quanto do recebedor (como no caso do FPE). Podem ainda ser provenientes de determinações constitucionais, legais ou mesmo voluntárias.

Quanto às participações da Receita de Transferências Correntes (R\$ 6,5 bilhões) no total da Receita Orçamentária no período de dez anos, constata-se que, em 2012, a representação das Transferências Correntes no total da Receita Orçamentária foi 2,41% inferior ao percentual de 2011, diminuindo, assim, a dependência do Estado por recursos advindos de Transferências. O menor percentual de partici-

pação da Receita de Transferências Correntes, no período de análise, ocorreu em 2006 (32,56%).

Na tabela abaixo são apresentadas as espécies que compõem essa origem de Receita.

Composição das Receitas de Transferências Correntes

Intergovernamentais	96,86%
De Convênios	3,01%
De Instituições Privadas	0,11%
De Pessoas	0,01%

Fonte: Anexo 10 (incluídas as receitas intraorçamentárias e as deduções FUNDEB).

No total das Transferências Intergovernamentais (R\$ 6,3 bilhões) estão incluídas as chamadas “Transferências Constitucionais”, as quais representam a maior parcela dos recursos transferidos pela União ao Estado do Ceará. Essas transferências sobre as Receitas da União para os Estados-membros são compostas por 10% da arrecadação do IPI, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações, 29% do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE), 30% da arrecadação das operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF), referentes ao ouro, e, também, na forma de fundo de participação dos Estados (FPE), 21,5% da arrecadação dos impostos de produtos industrializados (IPI) e do imposto de renda (IR).

Cabe destacar que, desses impostos, as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste recebem 3% “para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo [...], ficando assegurada ao semiárido do Nordeste a metade dos recursos”.

Conforme dados do Balanço Geral do Estado, confirmados nos relatórios da STN, foram repassados ao Estado do Ceará pela União os seguintes valores constitucionais:

Valores repassados a título de transferências constitucionais ao Estado do Ceará (R\$ 1,00)

Repasse União	2011*	2012	% Variação
FPE	4.761.263.635,93	4.545.620.948,57	-4,53
IOF	34,87	184,46	428,94
IPI-exp	37.943.868,04	27.785.366,89	-26,77
CIDE	59.969.112,07	39.594.407,70	-33,98
FEX	-	6.100.672,50	-
Total	4.859.176.650,92	4.619.101.580,12	-4,94

Fonte: Anexo 10 (incluídas as receitas intraorçamentárias e as deduções FUNDEB).

* Valores atualizados IGP-DI.

Em 2012, observa-se que, em termos reais, o valor repassado pela União ao Estado do Ceará, a título de transferências constitucionais, diminuiu 4,94% em relação a 2011. Desse montante, a Cota-Parte do FPE (Fundo de Participação dos Estados) participou com a quantia de R\$ 4,5 bilhões, ou seja, 69,99% do total das transferências correntes do exercício. Estabelecendo um paralelo com os dados de 2011, o FPE apresentou decréscimo real de 4,53%. Na tabela abaixo, estão as arrecadações do FPE (Fundo de Participação dos Estados) nos últimos cinco anos.

Evolução do FPE no quinquênio 2008-2012(R\$ 1,00)

Exercício	Valor Nominal	Valor Real*	Varição Real 2012
2008	3.445.251.959,63	4.272.112.429,94	6,40%
2009	3.320.535.245,38	4.190.515.479,67	8,47%
2010	3.578.948.678,04	4.080.001.492,97	11,41%
2011	4.408.577.440,68	4.761.263.635,93	-4,53%
2012	4.545.620.948,57	4.545.620.948,57	0,00%

Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2008-2012.

*Fator de correção: IGP-DI.

Da tabela, verifica-se que a maior variação percentual, em relação ao exercício de 2012, ocorreu em 2010, ou seja, um acréscimo real de 11,41%. Comparando ao exercício de 2011, constata-se uma diminuição, em termos reais, de 4,53%.

Outras Receitas Correntes

Outras Receitas Correntes são os ingressos correntes provenientes de outras origens, não classificáveis nas demais origens dessa categoria econômica, abrangendo Multas e Juros de Mora, Indenizações e Restituições, Receitas da Dívida Ativa e Receitas Diversas. Essa origem, em 2012, obteve uma arrecadação, incluídas as receitas intraorçamentárias, de R\$ 430.318.690,11, realizando 70,41% do valor de sua previsão. Essa fonte de Receita apresentou um acréscimo real de 2,21% em relação ao arrecadado no exercício de 2011.

Dentre as espécies que compõem as Outras Receitas Correntes, as Multas e Juros de Mora (40,79%) e as Receitas Diversas (27,73%) são as arrecadações mais expressivas no exercício de 2012. Na composição das Multas e Juros de Mora, R\$ 75 milhões representam Multas e Juros de Mora de Tributos e, R\$ 87 milhões, Multas de Outras Origens, dentre as quais se destacam aquelas previstas na legislação de trânsito (R\$ 59 milhões).

Já no total das Receitas Diversas estão classificados os valores

do Superávit Financeiro das Autarquias (R\$ 21 milhões). No montante das Outras Receitas Correntes também estão incluídos os valores de Indenizações e Restituições (21,48%) e da Dívida Ativa (10%).

Cabe destacar que as Receitas da Dívida Ativa são aquelas que representam créditos da Fazenda Pública de natureza tributária ou não. De acordo com o artigo 39, parágrafo 2º, da Lei nº 4.320/1964, essas receitas são provenientes, quando tributárias, “de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas”, e não Tributária:

§ 2º - [...] os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudê- mios, aluguéis 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.

Essas receitas abrangem os créditos a favor da Fazenda Pública, cuja certeza e liquidez foram apuradas, mas não foram efetivamente recebidas nas datas devidas. É, portanto, uma fonte potencial de fluxo de caixa, pois representa créditos a receber.

A Receita arrecadada da Dívida Ativa totalizou, em 2012, R\$ 43.038.551,19, cujo comportamento de arrecadação é apresentado na tabela abaixo.

Comportamento da arrecadação da Dívida Ativa 2008-2012 (R\$ 1,00)

Exercício	Tributária	Não Tributária	Total
2008	25.059.583,12	-	25.059.583,12
2009	57.179.002,43	-	57.179.002,43
2010	57.095.951,71	-	57.095.951,71
2011	53.332.946,30	643.413,07	53.976.359,37
2012*	38.423.038,05	4.615.513,14	43.038.551,19

Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2008-2011.

* Anexo 10 (incluídas as receitas intraorçamentárias e as deduções FUNDEB).

Do exposto na tabela, verifica-se tanto a inexistência de arrecadação da Dívida Ativa Não Tributária nos exercícios de 2008, 2009 e 2010, como a inexpressiva arrecadação dessa Receita, em 2011 e 2012, quando comparado ao total da Dívida Ativa arrecadada no período. Comparado ao exercício de 2011, a arrecadação da Dívida Ativa foi reduzida em 20,26% no exercício de 2012.

3.1.2. Receitas de Capital

As Receitas de Capital compreendem as origens de recursos provenientes de operações de crédito, de alienações de bens, de amortizações de empréstimos, de transferências de capital e de outras Receitas de Capital. Essa Receita, em 2011, contribuiu, em termos reais, com 5,34% da Receita Total, diminuindo sua participação para 4,93% em 2012.

Vale destacar que a Receita de Capital apresentou, no exercício de 2012, uma arrecadação no importe de R\$ 1.098.650.062,79, inferior à previsão atualizada, que somou a importância de R\$ 3.007.850.284,52. Em relação ao exercício anterior, houve um decréscimo, em termos reais, de 27,47% dessa Receita, consoante a tabela a seguir.

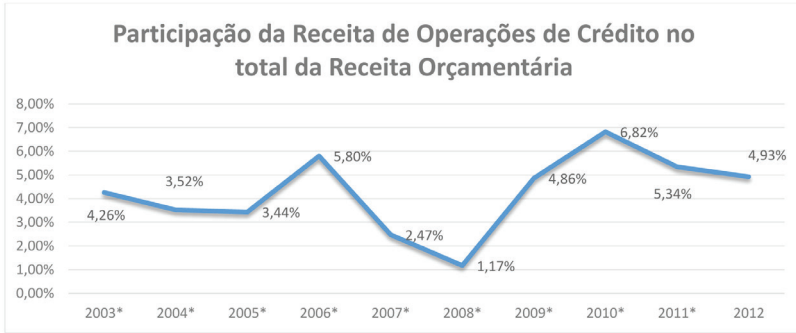
Composição das Receitas de Capital (R\$ 1,00)

Receitas de Capital	2011	2012	% Variação
Operações de Crédito	986.118.512,44	811.527.194,34	-17,70
Alienação de bens	17.388,00	8.164.345,63	46.853,91
Amort. De Empréstimo	103.285,50	49.944,20	-51,64
Transf. De Capital	525.262.606,60	277.611.038,40	-47,15
Outras Rec. Capital	3.189.235,53	1.297.540,22	-59,32
Total	1.514.691.028,06	1.098.650.062,79	-27,47

Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2011-2012.

* Valores atualizados IGP-DI.

Com exceção da Receita de Alienação de bens, a qual apresentou, em 2012, variação real positiva de 46.853,91%, comparado a 2011, as demais Receitas de Capital apresentaram variações reais negativas. No que concerne às Receitas de Operações de Crédito, apresenta-se, no gráfico a seguir, a participação das Operações de Crédito no total da Receita arrecadada, nos últimos dez exercícios.



Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2003-2012.

*Fator de correção: IGP-DI.

Da análise do gráfico, constata-se que a participação das Operações de Crédito no total da Receita Orçamentária apresentou oscilações no período analisado. Em 2012, esse percentual foi 0,42% inferior ao percentual de 2011. O maior percentual de participação das Operações de Crédito no total da Receita Arrecadada nos últimos dez anos de análise ocorreu em 2010 (6,82%), e o menor, em 2008 (1,17%).

Dentre as Operações de Crédito realizadas em 2012, 68,69% (R\$ 557 milhões) e 31,31% (R\$ 254 milhões) representam, respectivamente, operações de crédito internas e externas. Do total das operações de crédito internas, de acordo com a síntese do Balanço Geral do Estado, 47,61% (R\$ 386 milhões) foram obtidos junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e ao Banco do Brasil – BB. O primeiro era destinado ao refinanciamento da dívida do “Programa Emergencial de Financiamento – PEF”, e o segundo, a viabilizar a execução das despesas de capital constantes no plano plurianual – PPA. Quanto à composição das receitas de Operações de Crédito, apresenta-se a tabela a seguir.

Composição das Operações de Crédito (R\$ 1,00)

Especificação	2012	%
Operações de Crédito Internas	557.449.359,81	68,69
Para Programas de Educação	5.542.713,40	0,99
Para Programas de Saneamento	74.809,90	0,01
Para Programas de Modernização da Adm. Pública	5.474.821,46	0,98
Para Refinanciamento da Dívida Contratual	250.677.416,44	44,97
Para Programas da Moradia Popular	391.356,32	0,07
Para Programas de Turismo	7.036.279,09	1,26
Para Programas de Infraestrutura	73.600.000,00	13,20
Para Programas de Transporte	48.714.156,20	8,74
Proinveste BB	135.723.807,00	24,35
Outras contratuais	30.214.000,00	5,42
Operações de Crédito Externas	254.077.834,54	31,31
Para Programas de Saúde	25.647.754,80	10,09
Para Programas de Saneamento	2.474.513,99	0,97
Para Programas de Modernização da Adm. Pública	10.554.605,73	4,15
Para Programas de Turismo	45.041.300,00	17,73
Para Programas de Infraestrutura	14.776.463,55	5,82
Para Programas de Transporte	10.694.532,78	4,21
Para Programas de Ação Social	13.281.560,65	5,23
Para Programas de Recursos Hídricos	61.470.436,75	24,19
SWAP	70.136.666,29	27,60
Total	811.527.194,35	100,00

Fonte: Anexo 10.

Da análise da tabela, verifica-se que, do total das Operações de Crédito internas, 44,97% (R\$ 251 milhões) referem-se ao refinanciamento da dívida contratual, e 24,35% (R\$ 136 milhões), ao Programa de Apoio ao Investimento dos Estados e Distrito Federal do Banco do Brasil (Proinveste BB). Já do total das Operações de Crédito externas, 27,60% (R\$ 70 milhões) foram recebidos para o Programa SWAP, que visa promover avanços sociais, modernização institucional e situação fiscal do Estado, e 24,19% (R\$ 61 milhões) estão destinados aos programas de recursos hídricos (PROGERIRH).

A arrecadação com a alienação de bens, em 2012, foi a Receita que apresentou a maior variação real percentual (46.853,91%), quando comparada ao arrecadado no exercício de 2011. No entanto, essa origem de Receita representa somente 0,74% do total da Receita de Capital arrecadada em 2012. No total dessa Receita, observa-se que 80,65% foram provenientes de alienações de bens móveis, e 19,35%, de bens imóveis. Da análise dos Anexos 10 dos órgãos/entidades da Administração Pública, observa-se que a alienação de bens móveis consta no relatório da Secretaria da Fazenda e dos bens imóveis, no relatório da CODECE (Companhia de Desenvolvimento do Estado do Ceará).

A origem Amortização de Empréstimos representa o menor percentual de arrecadação no total das Receitas de Capital do exercício de 2012, ou seja, R\$ 49.944,20.

Quanto às origens de Receitas de Transferência de Capital (Intergovernamentais, Convênios e para o Combate à Fome) e Outras Receitas de Capital, a arrecadação destas, em 2012, foi de, respectivamente, R\$ 277.611.038,40 e R\$ 1.297.540,22, contribuindo com 25,27% e 0,12% do total das Receitas de Capital.

3.1.3. Receitas previstas e arrecadadas, por órgãos e entidades

Ressalta-se que, no exercício de 2012, o total da Receita Arrecadada do Estado do Ceará importou em R\$ 18.530.534.447,61, conforme se demonstra na tabela a seguir, que apresenta os valores arrecadados segregados por órgãos e entidades.

Valores Arrecadados, por Órgãos/Entidades (R\$ 1,00)

Código	Órgão/Entidade	Receita Arrecadada	%
060101	Fundo de Apoio e Aparelhamento da Defensoria Pública	11.240.710,58	0,06
080001	Secretaria da Infra Estrutura	8.777.630,69	0,05
080101	Departamento Estadual de Rodovias	119.597.325,35	0,65
080301	Departamento Estadual de Trânsito	263.810.614,28	1,44
100001	Secretaria da Seg. Pub e Defesa Social	3.650.379,96	0,02
100601	Fundo de Defesa Social	4.290.375,44	0,02
105001	Fundo de Defesa Civil do Estado do Ceará	13.920.138,27	0,08
110001	Gabinete do Governador	15.527.707,52	0,08
130101	Agência Reguladora de Serv. Publ Delegados	11.587.978,02	0,06
130201	Fundo de Modernização e Reaparelhamento da PGE	189.925,31	0,00
180001	Secretaria da Justiça e Cidadania	2.055.295,55	0,01
190001	Secretaria da Fazenda	15.839.156.742,78	86,23
190401	Junta Comercial do Estado do Ceará	7.112.739,08	0,04
210001	Secretaria do Desenvolvimento Agrário	47.491.706,62	0,26
210101	Empresa de Assistência Técnica Extensão Rural do Ceará	1.929.425,66	0,01
210301	Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará	9.382.122,87	0,05
211101	Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Ceará	1.635.298,74	0,01
211301	Fundo Est de Desenvolvimento da Agricultura Familiar	1.912.622,42	0,01
310601	Fundação Núcleo de Tecnologia Industrial	1.470.059,98	0,01
310801	Fundo de Inovação Tecnológica	21.906.876,28	0,12
360001	Secretaria do Turismo	2.814.468,80	0,02
420001	Secretaria do Esporte	4.622.496,41	0,03
420101	Fundo do Desenvolvimento do Esporte e Juventude	8.279.801,86	0,05
430001	Secretaria das Cidades	30.964.137,21	0,17
460001	Secretaria de Planejamento e Gestão	773.020,40	0,00
460101	Instituto de Saúde dos Servidores do Estado do Ceará	87.725,80	0,00

Código	Órgão/Entidade	Receita Arrecadada	%
220001	Secretaria da Educação	188.944.961,11	1,03
460401	SUPSEC	1.126.235.167,74	6,13
460601	Companhia de Habitação do Ceará	496.290,85	0,00
470001	Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social	2.988.203,36	0,02
470101	Fundo Estadual para Criança e Adolescência	55.157,31	0,00
470201	Fundo Estadual de Assistência Social	5.199.973,31	0,03
470301	Fundo Est Esp do Des e Comercialização do Artesanato	1.424.792,38	0,01
470401	Fundo de Fin as Micro Pequenas e Médias Empresas	807.268,61	0,00
480101	Companhia de Desenvolvimento do Ceará	2.586.171,41	0,01
490001	Conselho de Políticas e Gestão Meio Ambiente	15.658.306,93	0,09
490101	Superintendência Estadual do Meio Ambiente	24.580.240,01	0,13
Poder Executivo		18.367.739.018,35	99,12
010101	Fundo de Previdência Parlamentar	12.814.797,54	97,32
020001	Tribunal de Contas	291.972,82	2,22
030001	Tribunal de Contas dos Municípios	60.651,49	0,46
Poder Legislativo		13.167.421,85	0,07
040101	Fundo Especial de Reparelhamento e Modernização do Judiciário	146.002.832,17	98,90
040301	Fundo Estadual de Segurança dos Magistrados	1.621.835,49	1,10
Poder Judiciário		147.624.667,66	0,80
150001	Procuradoria Geral da Justiça	330.807,69	16,51
150201	Fundo de Defesa dos Direitos Difusos do Estado do Ceará	1.672.532,06	83,49
Ministério Público		2.003.339,75	0,01
Total		18.530.534.447,61	100,00

Fonte: Anexo 10 do Balanço Geral.

Do total da Receita Arrecadada no exercício de 2012, 99,12% referem-se a valores do Poder Executivo, tendo em vista a concentração, na SEFAZ (16 bilhões), da arrecadação dos impostos estaduais, do recebimento das transferências correntes e das operações de crédito. Outra entidade que demonstra grande representatividade de recursos é o SUPSEC, para o qual são arrecadadas as Contribuições para o Regime Próprio de Previdência do Servidor Público (R\$ 1,1 bilhão).

Já o Fundo Estadual de Saúde (R\$ 466 milhões) apresenta, entre outros, recursos provenientes de transferências do Sistema Único de Saúde (SUS). Os recursos do Departamento Estadual de Trânsito (R\$ 264 milhões) são provenientes, principalmente, da arrecadação de taxas pela prestação de serviços de trânsito e transporte (R\$ 174 milhões). Na arrecadação da Secretaria da Educação (R\$ 189 milhões) estão compreendidos valores de transferências do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação e de convênios destinados a programas de saúde.

Ressalta-se que, conforme a Síntese do Balanço Geral do Estado,

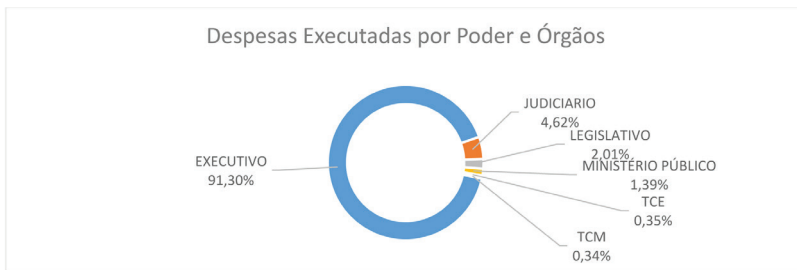
possuem independência financeira, ou seja, executam seus orçamentos com recursos diretamente arrecadados: Detran (R\$ 264 milhões), Fermoju (R\$ 146 milhões), FIT (R\$ 21,9 milhões), Faaped (R\$ 11 milhões), FEC (R\$ 10,8 milhões), Fundej (R\$ 8,3 milhões), Jucec (R\$ 7,1 milhões), FDS (R\$ 4,3 milhões), FDAF (R\$ 1,9 milhões), FDID (R\$ 1,7 milhões), Fundart (R\$ 1,4 milhões) e Feca (R\$ 55 mil).

3.2. Execução da Despesa Orçamentária

A Despesa Orçamentária representa todo o dispêndio, autorizado pelo Poder Legislativo, para financiar a prestação do serviço público à sociedade, sendo classificada nas categorias econômicas de Despesas Correntes e de Capital.

A Despesa autorizada alcançou, no final do exercício de 2012, a quantia de R\$ 20.890.342.159,37. Quanto à realização, essa Despesa importou em R\$ 16.638.191.564,83, existindo, assim, uma economia orçamentária nas despesas de R\$ 4.252.150.594,54. Destarte, pode-se afirmar que o Estado executou 79,65% da despesa orçamentária autorizada para 2012.

Do total da despesa realizada no exercício, apresentam-se, no gráfico a seguir, os percentuais empenhados pelos Poderes e Órgãos com autonomia administrativa e financeira.



Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária.

Do exposto, pode-se observar que, do montante da despesa realizada no exercício de 2012, 91,30% (R\$ 15,2 bilhões) foram empenhados pelos órgãos/entidades do Poder Executivo, 4,62% (R\$ 768,5 milhões) pelo Poder Judiciário, 2,01% (R\$ 334,6 milhões) pelo Poder Legislativo, 1,39% (R\$ 232 milhões) pelo Ministério Público, 0,35% (57,4 milhões) pelo Tribunal de Contas do Estado e 0,34% (55,8 mi-

lhões) pelo Tribunal de Contas dos Municípios.

A evolução da Despesa Orçamentária realizada nos últimos dez anos está evidenciada por categoria econômica na tabela a seguir.

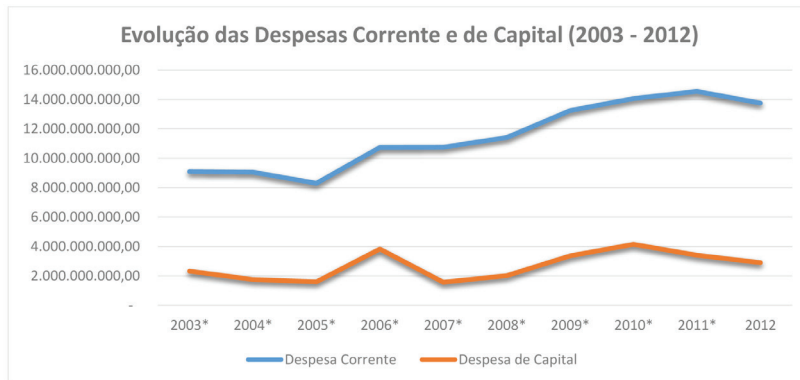
Evolução da Despesa Orçamentária, por Categoria Econômica (2003 – 2012) (R\$ 1,00)

Exercício	Despesa Corrente		Despesa de Capital		Total	
	Nominal	Real	Nominal	Real	Nominal	Real
2003*	5.235.869.159,24	9.099.940.598,76	1.334.283.948,51	2.318.985.502,51	6.570.153.107,75	11.418.926.101,27
2004*	5.848.140.012,66	9.058.768.879,61	1.134.537.879,25	1.757.399.174,96	6.982.677.891,91	10.816.168.054,57
2005*	5.442.619.905,45	8.289.110.116,00	1.046.435.578,66	1.593.721.386,30	6.489.055.484,11	9.882.831.502,30
2006*	7.299.698.857,31	10.730.557.320,25	2.605.669.101,56	3.830.333.579,29	9.905.367.958,87	14.560.890.899,54
2007*	7.792.581.632,94	10.745.970.071,82	1.141.300.271,58	1.573.853.074,51	8.933.881.904,52	12.319.823.146,33
2008*	9.202.017.900,82	11.410.502.197,02	1.622.746.283,64	2.012.205.391,71	10.824.764.184,46	13.422.707.588,73
2009*	10.492.697.571,29	13.241.784.334,97	2.666.294.535,96	3.364.863.704,38	13.158.992.107,25	16.606.648.039,35
2010*	12.325.234.404,18	14.050.767.220,77	3.638.998.768,60	4.148.458.596,20	15.964.233.172,78	18.199.225.816,97
2011*	13.472.581.217,71	14.550.387.715,13	3.158.056.812,77	3.410.701.357,79	16.630.638.030,48	17.961.089.072,92
2012	13.742.252.329,51	13.742.252.329,51	2.895.939.235,32	2.895.939.235,32	16.638.191.564,83	16.638.191.564,83

Fonte: Balanço Geral do Estado - BGE/2003-2012.

*Fator de correção: IGP-DI.

O comportamento das Despesas Correntes e de Capital ao longo dos dez anos de análise está demonstrado no gráfico a seguir.



Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2003-2012.

*Fator de correção: IGP-DI.

Do exposto, verifica-se que, ao longo dos exercícios analisados, o comportamento das categorias econômicas das Despesas é semelhante, com exceção dos exercícios de 2007 e de 2011, quando essas categorias tiveram comportamentos inversos, ou seja, enquanto as Despesas Correntes aumentavam, as Despesas de Capital diminuam.

Ao analisar as variações percentuais e em termos reais dessas categorias econômicas com o realizado no exercício de 2012, constata-se oscilações no montante da Despesa Orçamentária do Estado: a maior variação percentual positiva refere-se ao exercício de 2005, no qual houve um acréscimo real de R\$ 6,8 bilhões (68,35%) em relação a 2012. Esse aumento foi influenciado, principalmente, pelo acréscimo no grupo de investimentos (155,55%), classificado na categoria econômica Despesa de Capital.

Quando se compara a Despesa realizada no exercício de 2011 com a de 2012, verifica-se um acréscimo nominal de R\$ 7,6 milhões (0,05%). Considerando-se, contudo, o índice de atualização para o período, de 1,08, observa-se um decréscimo real de R\$ 1,3 bilhões, correspondente a -7,37%.

Esse decréscimo real foi representado, principalmente, pela diminuição, em termos reais, do grupo de investimentos em R\$ 831 milhões (-28,64%).

No que tange às alterações ocorridas no orçamento, tendo em vista os créditos adicionais abertos no período, apresenta-se a tabela a seguir.

Atualização da Despesa Orçamentária por Categoria e Grupo (R\$ 1,00)

Especificação	Orçamento ^{*1} (a)	Dotação inicial ^{*2} (b)	Créditos adicionais ^{*2} (c)	Atualização (b) + (c)
Despesas Correntes	13.466.181.540,00	14.183.807.345,69	1.388.916.093,29	15.572.723.438,98
Pessoal e Enc. Sociais	6.130.848.859,00	6.860.677.400,50	910.768.511,65	7.771.445.912,15
Juros e Enc. da Dívida	261.034.236,00	261.034.236,00	-4.772.345,80	256.261.890,20
Outras Desp. Correntes	7.074.298.445,00	7.062.095.709,19	482.919.927,44	7.545.015.636,63
Despesas de Capital	4.798.984.534,00	4.493.174.133,86	792.255.711,53	5.285.429.845,39
Investimentos	4.217.229.747,00	3.911.419.347,25	463.485.065,07	4.374.904.412,32
Inversões Financeiras	122.801.655,00	122.801.654,61	54.603.229,79	177.404.884,40
Amortização da Dívida	458.953.132,00	458.953.132,00	274.167.416,67	733.120.548,67
Reserva de Contingência	50.188.875,00	50.188.875,00	-18.000.000,00	32.188.875,00
Total	18.315.354.949,00	18.727.170.354,55	2.163.171.804,82	20.890.342.159,37

Fonte: *1Lei Estadual nº 15.110/2012.

*2Base de dados da Execução Orçamentária.

A tabela ora apresentada tem por fim retratar o montante de recursos dotados inicialmente, bem como sua retificação por meio de créditos adicionais e reduções no decorrer do período. Ressalta-se que os Créditos Adicionais são autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei do Orçamento, os quais se classificam em: suplementares, destinados ao reforço de dotações orçamentárias existentes; especiais, destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; e extraordinários, destinados ao

atendimento de despesas imprevisíveis e urgentes.

Inicialmente, é de bom alvitre relatar as discrepâncias observadas quanto à dotação inicial para o exercício de 2012, apresentadas nas fontes e sistemas de informações. De tal feita, os créditos orçamentários iniciais fixados na Lei Orçamentária Anual nº 15.110/2012 foram de R\$ 18.315.354.949,00, enquanto a dotação inicial destacada na base de dados do Sistema de Contabilidade do Estado do Ceará, bem como no Balanço Orçamentário, peça integrante do Balanço Geral do Estado, foi de R\$ 18.727.170.354,55, ou seja, uma diferença de R\$ 411.815.405,55.

No que concerne aos créditos suplementares e especiais abertos no exercício de 2012, observa-se na tabela anterior que estes adicionaram à dotação inicial da despesa o importe de R\$ 2.163.171.804,82, o que equivale a 11,55% da dotação inicial, sendo superior em 32,01% à situação configurada no período de 2011. Sabe-se que o percentual de 11,55% está dentro do limite de 25%, estabelecido como um dos critérios dispostos no artigo 6º, inciso I, da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2012, que autoriza o Chefe do Poder Executivo a abrir créditos suplementares da fonte de recursos do Tesouro Estadual.

Do total da despesa orçada, segundo dados da Síntese do Balanço Geral do Estado, 98,69% (R\$ 20.616.560.375,04) são originários de Créditos Ordinários e Suplementares, e 1,31% (R\$ 273.781.784,33), de Créditos Especiais. Entretanto, não é destacado o montante específico de créditos suplementares abertos no período.

Salienta-se que esta Corte de Contas não dispõe de informações para analisar a necessidade do Estado do Ceará de abrir créditos adicionais, bem como que demonstrem a existência de recursos financeiros disponíveis, ou mesmo sua origem, para a execução de suas despesas.

A execução da despesa orçamentária está demonstrada na tabela a seguir.

Despesa Orçamentária, por Categoria e Grupo (R\$ 1,00)

Especificação	Autorizada* (1)	Empenhada (2)	Diferença(1) – (2)	Realização (%) (2)/(1)
Despesas Correntes	15.572.723.438,98	13.742.252.329,51	1.830.471.109,47	88,25
Pessoal e Enc. Sociais	7.771.445.912,15	7.493.882.078,26	277.563.833,89	96,43
Juros e Enc. Da Dívida	256.261.890,20	247.099.324,96	9.162.565,24	96,42
Outras Desp. Correntes	7.545.015.636,63	6.001.270.926,29	1.543.744.710,34	79,54
Despesas de Capital	5.285.429.845,39	2.895.939.235,32	2.389.490.610,07	54,79
Investimentos	4.374.904.412,32	2.070.703.199,68	2.304.201.212,64	47,33
Inversões Financeiras	177.404.884,40	138.195.644,03	39.209.240,37	77,90
Amortização da Dívida	733.120.548,67	687.040.391,61	46.080.157,06	93,71
Total	20.858.153.284,37	16.638.191.564,83	4.252.150.594,54	79,65

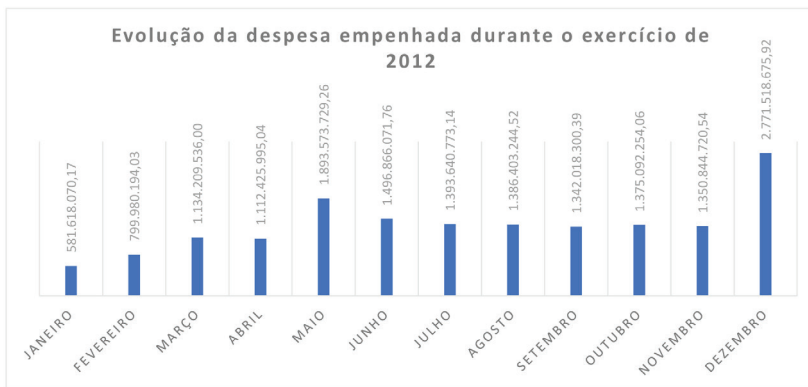
Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária.

*Do total da Despesa Autorizada foi excluída a parcela correspondente à Reserva de Contingência, no valor de R\$ 32.188.875,00.

Com base nos dados ora apresentados, verifica-se que as Despesas Correntes, as quais representam os gastos de natureza operacional destinados à manutenção e ao funcionamento dos serviços públicos, responderam por 82,59% do total dos gastos realizados; enquanto as Despesas de Capital, que constituem desembolsos vinculados à expansão das atividades do Estado e à amortização da dívida pública, participaram com 17,41% do total dispendido.

Comparando-se os percentuais de realização das Despesas Corrente e de Capital alusivos ao exercício de 2012 com os percentuais do exercício de 2011, que foram, respectivamente, de 85,19% e 68,21%, constata-se um aumento (3,06%) e uma diminuição (13,42%) nos percentuais alocados nessas categorias de Despesas pelo Estado nos exercícios em análise.

A despesa empenhada no exercício de 2012 está representada no gráfico a seguir.



Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária.

Ao analisar os valores empenhados mês a mês, pode-se constatar que houve maior concentração de despesa nos meses de maio (11,38%) e dezembro (16,66%), quando foi empenhado um montante (R\$ 4,7 bilhões) 28,58% superior à soma dos valores empenhados nos meses de janeiro a abril do mesmo ano. Já nos meses de julho a novembro, observa-se maior equilíbrio nos valores empenhados, ou seja, cerca de 8% (R\$ 1,330 bilhões) do total empenhado no exercício.

3.2.1. Análise da Execução da Despesa por Categoria Econômica e Grupos de Despesas

3.2.1.1. Despesas Correntes

Classificam-se na categoria Despesas Correntes todas as despesas que não contribuem diretamente para a formação ou a aquisição de um bem de capital, mas são destinadas ao custeio de serviços públicos e às transferências correntes, compreendendo as despesas com pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida interna e externa, bem como outras despesas correntes. Essa categoria econômica teve sua realização no total de R\$ 13.742.252.329,51, o que corresponde a 88,25% da Despesa Corrente autorizada.

Pessoal e Encargos Sociais

Estão incluídas em Pessoal e Encargos Sociais todas as despesas orçamentárias de natureza remuneratória decorrentes do efetivo exercício de cargo, emprego ou função de confiança no setor público; do pagamento dos proventos de aposentadorias, reformas e pensões; das obrigações trabalhistas de responsabilidade do empregador incidentes sobre a folha de salários; da contribuição a entidades fechadas de previdência e de outros benefícios assistenciais, classificáveis nesse grupo de despesa, bem como soldos, gratificações, adicionais e outros direitos remuneratórios.

No exercício de 2012, o grupo Pessoal e Encargos Sociais (R\$ 7,5 bilhões) foi responsável por 45,04% do total das Despesas Orçamentárias. Se comparado ao exercício de 2011 (43,03%), esse percentual aumentou 2,01%, conforme se observa no gráfico a seguir, que apresenta os percentuais da participação desse grupo no total das Despesas Orçamentárias no decurso de dez anos.



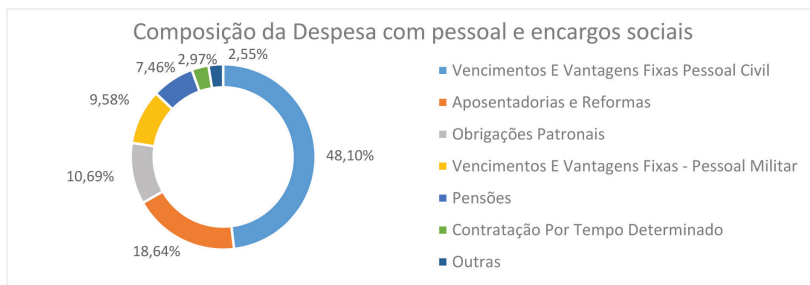
Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2003-2012.

*Fator de correção: IGP-DI.

Conforme apresentado no gráfico, pode-se observar que, ao longo dos dez anos de análise, o menor percentual de Despesas com Pessoal e Encargos Sociais ocorreu em 2006 (37,40%), e o maior, em 2005 (50,52%).

Quanto ao montante empenhado em 2012, a Despesa com Pessoal e Encargos Sociais diminuiu, em termos reais, R\$ 234.067.490,46, com variação real negativa de 3,03%, em relação a 2011.

No gráfico abaixo, é apresentada a composição dos elementos de despesa do grupo Pessoal e Encargos Sociais referente ao exercício de 2012.



Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária.

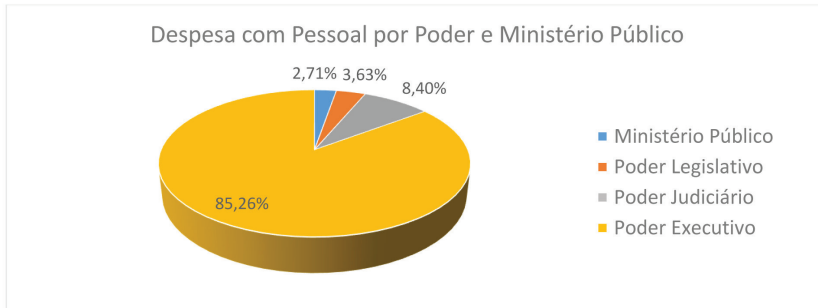
Observa-se, por meio do gráfico, que esse grupo de Despesa é representado, de forma expressiva, pelos elementos “Vencimentos e Vantagens fixas – Pessoal Civil” (R\$ 3,6 bilhões) e “Aposentadorias e Reformas” (R\$ 1,4 bilhões). Ressalta-se que o grupo “Outras” é representado pelos valores empenhados nos elementos Despesas de Exercícios Anteriores (R\$ 66 milhões), Sentenças Judiciais (R\$ 54 milhões), Outras Desp. Variáveis Pessoal Civil (R\$ 49 milhões), Ressarcimento de Despesa de Pessoal Requisitado (R\$ 16 milhões), Contribuição a Entidades Fechadas de Previdência (R\$ 3 milhões), Outros Benefícios Assistenciais (R\$ 2 milhões), Salário-Família (R\$ 1 milhão) e Indenizações Trabalhistas (R\$ 133 mil).

Ademais, cabe destacar o montante de R\$ 683.408.270,57, classificado na modalidade 91 – Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, empenhado nos elementos Obrigações Patronais (99,90%), Despesas de Exercícios Anteriores (0,08%) e Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado (0,02%).

Merece salientar que, dos itens de despesa do elemento Contratação por Tempo Determinado, 94,81% (R\$ 211 milhões) referem-se a

Professores Temporários e Professores Substitutos.

A distribuição da Despesa com Pessoal e Encargos Sociais está demonstrada no gráfico abaixo.



Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária.

Do gráfico anterior, observa-se que, em 2012, as despesas com Pessoal e Encargos Sociais destinaram-se 85,26% (R\$ 6,389 bilhões) ao Poder Executivo, 8,40% (R\$ 629 milhões) ao Poder Judiciário, 3,63% (R\$ 272 milhões) ao Poder Legislativo e 2,71% (R\$ 203 milhões) ao Ministério Público.

Quanto às despesas de Pessoal e Encargos Sociais do Poder Executivo, por órgão/entidade, verifica-se que foram mais expressivas as participações do Sistema Único de Previdência Social dos Servidores Públicos Cíveis e Militares, dos Agentes Públicos e dos Membros de Poder do Estado do Ceará (SUPSEC), da Secretaria da Educação (SEDUC), da Polícia Militar (PM), da Secretaria da Saúde (SESA), da Secretaria da Fazenda (SEFAZ), da Polícia Civil (PC) e da Fundação Universidade Estadual do Ceará (UECE), com, respectivamente, 30,60%, 19,76%, 11,72%, 9,59%, 7,70%, 2,81% e 2,32%. Esses órgãos e entidades participaram com 84,49% do total da Despesa com Pessoal e Encargos Sociais do Poder Executivo.

Do total das despesas com Pessoal e Encargos Sociais do Poder Legislativo, 68,69% (R\$ 186 milhões) referem-se às despesas de pessoal da Assembleia Legislativa, 17,06% (R\$ 46 milhões) do Tribunal de Contas dos Municípios e 14,25% (R\$ 39 milhões) do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Segundo a síntese do Balanço Geral do Estado e do Relatório do Controle Interno, o Poder Executivo, em 2012, realizou 305 nomeações de novos servidores para integrarem 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 PEFUCE (1). Cabe destacar que, comparadas ao exercício anterior, as nomeações foram reduzidas 69,16%. A despesa com esses novos servidores representou para o Estado, segundo a síntese, um custo adicional de R\$ 18.429.760,18.

Quanto à adequação das despesas de pessoal ao percentual estabelecido na LRF, esse aspecto será analisado detalhadamente no Capítulo 9 – Gestão Fiscal.

Juros e Encargos da Dívida

Os Juros e Encargos da Dívida compõem as despesas orçamentárias destinadas ao pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária. No exercício de 2012, esse grupo de despesa somou R\$ 247.099.324,96, representando 1,49% do total das despesas orçamentárias.

Destaca-se que, ao longo de dez anos de análise (2003 a 2012), as Despesas com Juros e Encargos da Dívida, em termos reais, com exceção dos exercícios de 2011 e 2012, diminuíram em relação ao exercício anterior, sendo constatada, no exercício de 2012, uma redução de 53,45% se confrontado com o valor empenhado em 2003. Comparado ao exercício de 2011, observa-se um acréscimo real de 4,24% nesse grupo.

Esse grupo é dividido em Juros da Dívida Contratada (97,04%) e em Encargos da Dívida por Contrato (2,96%). O grupo Juros da Dívida é segregado em Empréstimos e Financiamentos Internos (R\$ 214 milhões) e Externos (R\$ 26 milhões). O grupo Encargos da Dívida é segregado em Empréstimos e Financiamentos Internos (R\$ 6,5 milhões) e Externos (R\$ 807 mil).

No total das Despesas com Juros da Dívida Contratada estão incluídas Despesas de Encargos Gerais do Estado (R\$ 221 milhões) e da Companhia de Habitação do Ceará (COHAB) (R\$ 19 milhões).

Outras Despesas Correntes

Esse grupo de Despesa, o segundo mais representativo, refere-se à aquisição de material de consumo, serviços de pessoas físicas, serviços de pessoas jurídicas, de consultoria, pagamento de diárias, contribuições, repasses aos municípios a título de transferências constitucionais, auxílio-alimentação, auxílio-transporte e despesas com contratos de terceirização de mão de obra, além de outras despesas

da categoria econômica “Despesas Correntes” não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.

Esse grupo atingiu, em 2012, o montante de R\$ 6.001.270.926,29 e o percentual de 36,07% do total da despesa orçamentária. Nos últimos dez anos (2003 a 2012), a maior participação, em termos reais, da categoria econômica “Outras Despesas Correntes” no total da Despesa Orçamentária ocorreu em 2007 (38,33%), enquanto a menor ocorreu em 2005 (29,39%).

Com relação ao exercício anterior, constata-se que os valores empenhados no grupo Outras Despesas Correntes foram reduzidos em R\$ 584.112.347,40, acarretando uma diminuição real de 8,87%.

A composição do grupo Outras Despesas Correntes está representada na tabela a seguir.

Outras Despesas Correntes por Elemento (RS 1,00)		
Especificação	2012	%
Distribuição Const. e Legal de receitas	2.071.864.780,49	34,52%
Outros Serviços de Terceiros P. Jurídica*	1.360.598.347,26	22,67%
Locação de Mão de Obra	498.710.639,13	8,31%
Material de Consumo	356.433.518,77	5,94%
Contribuições*	349.894.089,25	5,83%
Material de Distribuição Gratuita*	211.798.052,08	3,53%
Out. Desp. de Pessoal decorrentes de Contratos. de Terceirização	187.349.210,39	3,12%
Outros Serviços de Terceiros P. Física	180.784.776,94	3,01%
Indenizações e Restituições*	156.312.527,26	2,60%
Obrigações Tribut. Contributivas*	153.921.192,91	2,56%
Despesas de Exercícios Anteriores*	116.110.474,18	1,93%
Auxílio Alimentação	75.526.295,05	1,26%
Rateio pela participação em consórcio público	48.024.464,54	0,80%
Premiações Culturais Artísticas Cient Desport e Outros	43.182.445,57	0,72%
Transferências a Municípios Fundo a Fundo	31.562.410,02	0,53%
Diárias Civil	28.644.152,19	0,48%
Passagens e Despesas com Locomoção	27.319.904,50	0,46%
Serviços de Consultoria	20.740.086,86	0,35%
Auxílio Financeiro a Estudantes	20.367.621,97	0,34%
Diárias Militar	17.269.177,12	0,29%
Pensões	10.067.387,39	0,17%
Subvenções Sociais	8.446.960,81	0,14%
Auxílio Financeiro a Pesquisadores	7.857.873,03	0,13%
Equalização de preços e taxas	7.675.063,75	0,13%
Subvenções Econômicas	5.849.012,24	0,10%
Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas	3.719.831,40	0,06%
Outros Benefícios Assistenciais	892.570,00	0,01%
Auxílio transporte	285.421,60	0,00%
Sentenças Judiciais	62.639,59	0,00%
TOTAL	6.001.270.926,29	100,00%

Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária.

* Elementos de Despesa que apresentam valores empenhados na modalidade 91, - Anulação Direta Decorrente de Operação, entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, no montante total de R\$ 45.067.061,41.

Do exposto na tabela, pode-se observar que os elementos do grupo Outras Despesas Correntes mais expressivos, para o exercício de 2012, foram “Distribuição Const. e Legal de Receitas” (34,52%) e “Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica” (22,67%).

Nesse exercício, pode-se observar o atendimento da recomendação desta Corte de Contas quanto à utilização do elemento de Despesa 81, “Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas”, para a contabilização dos valores repassados aos municípios.

Quanto às transferências constitucionais aos municípios, ressalta-se que, do total das Receitas Tributárias, os Estados devem repassar aos municípios, de acordo com o estabelecido no artigo 158 da Constituição Federal, 50% e 25%, respectivamente, da arrecadação do IPVA e ICMS, bem como 25% das transferências da União referentes à Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (IPI – Exportação) e da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE).

Considerando os valores de repasses constitucionais empenhados no Sistema de Contabilidade do Estado e comparando-os aos valores a serem devidamente transferidos aos municípios, observam-se divergências, as quais estão destacadas na tabela a seguir.

Valores Repassados a Título de Transferências aos Municípios (R\$ 1,00)

Tributo	Receita Bruta (a) ¹	Restituições (b) ¹	Receita Líquida (c = a - b)	% Const. (d)	Repasso Constitucional Devido (e = c x d)	Repasso Realizado ² (f)	Diferença (f) - (e)
ICMS	7.290.162.970,20	14.880.182,15	7.275.282.788,05	25%	1.818.820.697,01	1.819.164.486,15	343.789,14
IPVA	455.660.189,68	160.169,72	455.500.019,96	50%	227.750.009,98	227.750.846,40	836,42
IPI							
Export.	27.785.366,89	-	27.785.366,89	25%	6.946.341,72	6.946.341,75	0,03
CIDE*	39.594.407,70	-	39.594.407,70	25%	9.898.601,93	9.898.601,93	0,00
Total	7.813.202.934,47	15.040.351,87	7.798.162.582,60	-	2.063.415.650,64	2.063.760.276,23	344.625,59

Fonte: Anexo 10 Balanço Geral.

¹Base de dados da Execução Orçamentária, valores empenhados (deduzido repasse FUNDEB).

Do exposto na tabela, constata-se um repasse a maior aos municípios de R\$ 344.625,59, principalmente no que concerne aos valores transferidos a título de ICMS. Diante das constatações apresentadas, fez-se contato com a Secretaria da Fazenda a fim de dirimir as dúvidas existentes, sendo informado que podem ocorrer divergências em virtude de ajustes feitos após a elaboração do balanço geral.

Assim, conforme dados da SEFAZ, demonstrados no Diário Oficial do dia 29 de janeiro de 2013, o valor do ICMS efetivamente arrecadado, considerando as deduções do FECOP e restituições, foi de R\$ 7.276.658.053,48, e o repassado aos municípios foi de R\$ 1.819.164.513,37.

No tocante aos demais valores repassados aos municípios, se-

gue a tabela, que apresenta as divergências encontradas entre os valores empenhados a título de transferências constitucionais aos municípios e aqueles evidenciados no site da SEFAZ.

Divergências entre os Valores a Título de Transferências aos Municípios (R\$ 1,00)

Transferências	Valor empenhado ¹ (a)	Valor evidenciado ² (b)	Diferença (a) - (b)
ICMS	1.455.331.588,92	1.455.331.590,72	1,80
IPVA	182.200.677,12	182.201.481,57	804,45
IPI export.	5.557.073,40	5.495.619,38	-61.454,02
CIDE	9.898.601,93	Não encontrado	-9.898.601,93
Total	1.652.987.941,37	1.643.028.691,67	-9.959.249,70

Fonte: ¹Base de dados da Execução Orçamentária (deduzido repasse FUNDEB).

Na tabela, constata-se uma divergência a maior dos valores empenhados no Sistema de Contabilidade de R\$ 9.959.249,70 em relação àqueles evidenciados no endereço eletrônico da SEFAZ, sendo no IPI – Exportação e na CIDE verificadas as maiores divergências. Destaca-se que não são divulgados no site da SEFAZ os valores transferidos da CIDE aos municípios.

Do exposto, faz-se necessário que a metodologia do cálculo dos repasses constitucionais e das informações relativas aos valores utilizados no cálculo desses, ou seja, montante arrecadado, segregado por impostos, juros e multas arrecadados, bem como as deduções consideradas, seja claramente evidenciada no portal da transparência do Estado do Ceará, a fim de dirimir dúvidas e conflitos de informações encontrados entre os valores constatados no site da SEFAZ e aqueles registrados no Sistema de Contabilidade.

Apresentam-se, ainda, na tabela abaixo, os valores repassados (pagos) pelo Estado aos municípios.

Valores Repassados a Título de Transferências aos Municípios (R\$ 1,00)

Tributo	Receita Bruta (a) ¹	Restituições (b) ¹	Receita Líquida (c = a - b)	% Const. (d)	Repasso Constitucional Devido (e = c x d)	Repasso Realizado ² (f)	Diferença (f) - (e)
ICMS	7.290.162.970,20	14.880.182,15	7.275.282.788,05	25%	1.818.820.697,01	1.819.164.486,15	343.789,14
IPVA	455.660.189,68	160.169,72	455.500.019,96	50%	227.750.009,98	227.750.846,40	836,42
IPI							
Export.	27.785.366,89	-	27.785.366,89	25%	6.946.341,72	6.946.341,75	0,03
CIDE*	39.594.407,70	-	39.594.407,70	25%	9.898.601,93	9.898.601,93	0,00
Total	7.813.202.934,47	15.040.351,87	7.798.162.582,60	-	2.063.415.650,64	2.063.760.276,23	344.625,59

Fonte: Anexo 10 Balanço Geral.

²Base de dados da Execução Orçamentária, valores empenhados (deduzido repasse FUNDEB).

Observa-se, no exercício de 2012, um aumento, em termos reais, de 4,40% no total dos valores transferidos aos municípios em relação ao repassado no exercício anterior.

Cabe destacar que este Tribunal homologou cotas do ICMS

transferidas aos municípios no montante de R\$ 1.455.331.589,57, verificando-se uma diferença não representativa a menor de R\$ 1,15, considerando o valor registrado no Sistema de Contabilidade do Estado.

Ressalta-se, ainda, o atendimento à recomendação desta Corte de Contas quanto à contabilização pelos valores brutos no elemento de despesa 81 – “Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas”, da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), a qual era anteriormente registrada no SIC apenas pelo valor líquido. Todavia, os valores transferidos aos municípios não são evidenciados no site da SEFAZ.

As despesas relacionadas a Serviços de Terceiros estão apresentadas na tabela a seguir, destacando-se os itens de despesa dos elementos Locação de Mão de Obra, Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física e Jurídica e Serviços de Consultoria.

Serviços de Terceiros por Item de Despesa (R\$ 1.00)		
Especificação	2012	%
Assessoria e Consultoria Técnica ou Jurídica	18.811.243,61	90,70
Outros itens	1.928.843,25	9,30
Outros Serv. de Terceiros P. Física	180.784.776,94	-
Bolsas de Trabalho	55.666.945,28	30,79
Serviço de Apoio Administrativo e Parlamentar	48.833.192,45	27,01
Estagiários e Monitores	35.991.811,57	19,91
Serviços Médicos e Odontológicos	10.921.987,81	6,04
Outros itens	29.370.839,83	16,25
Locação de Mão de Obra	498.710.639,13	-
Apoio Administrativo, Técnico e Operacional	281.289.958,55	56,40
Locação de Mão-de-Obra em Tecnologia da Informação	88.202.898,78	17,69
Segurança e Vigilância	78.618.426,90	15,76
Limpeza e Conservação	24.447.350,31	4,90
Copa e Cozinha	15.787.176,87	3,17
Outros itens	10.364.827,72	2,08
Outros Serv. de Terceiros P. Jurídica	1.360.598.347,26	-
Transferências a Organizações Sociais - Contrato de Gestão	350.107.920,94	25,73
Serviços de Publicidade	107.518.128,10	7,90
Serviços Hospitalares, Médicos e Odontológicos	77.795.766,88	5,72
Serviços Técnicos Profissionais	66.229.651,90	4,87
Fornecimento de Alimentação	62.198.228,61	4,57
Serviços de Energia Elétrica	60.245.996,37	4,43
Instalação de Equipamentos	48.402.150,05	3,56
Gerenciamento de Frota de Veículos	44.158.625,94	3,25
Manutenção e Conservação de Bens Imóveis	41.135.008,55	3,02
Serviços Gráficos e Editoriais	33.226.736,84	2,44
Serviços de Telecomunicações	29.219.795,37	2,15

Especificação	2012	%
Locação de Veículos	27.658.270,61	2,03
Serviços de Comunicação em Geral	27.277.552,76	2,00
Manutenção e Conservação de Máquinas e Equipamentos	25.632.320,68	1,88
Vale-Transporte	24.503.793,99	1,80
Serviços de Água e Esgoto	23.674.829,44	1,74
Eventos Artísticos e Culturais	22.833.597,60	1,68
Vale-Refeição e Vale-Alimentação	21.091.350,17	1,55
Locação de Máquinas e Equipamentos	20.124.192,94	1,48
Suporte em Infraestrutura de Tecnologia da Informação	19.723.420,81	1,45
Serviço de Seleção e Treinamento	14.640.107,39	1,08
Fretes e Transporte de Encomendas	12.819.250,70	0,94
Serviço de Apoio Administrativo, Técnico e Operacional	12.257.826,09	0,90
Limpeza e Conservação	11.945.021,65	0,88
Locação de Aeronaves	11.822.662,36	0,87
Exames de Laboratório e Especializados	11.116.549,11	0,82
Manutenção e Conservação de Veículos	10.812.774,06	0,79
Outros itens	142.426.817,35	10,47
Total	2.060.833.850,19	-

Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária.

Cabe destacar inicialmente que estão incluídos nos grupos outros itens da tabela acima, como os valores empenhados no montante abaixo de R\$ 10 milhões. Do total do Grupo Outras Despesas Correntes, 34,34% (R\$ 2,061 bilhões) referem-se a valores empenhados nos itens de serviços de terceiros, sendo mais expressivos os recursos no elemento Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica (66,02%). Nesse elemento de despesa, 25,73% (R\$ 350 milhões) do montante empenhado foi destinado a transferências a organizações sociais para contratos de gestão, as quais serão alvo de mais explicações no Capítulo 5 – Transferências Voluntárias.

Ademais, torna-se relevante destacar o expressivo montante de valores empenhados nos Serviços de Publicidade (7,90%), Hospitalares, Médicos e Odontológicos (5,72%), Técnicos Profissionais (4,87%), de Energia Elétrica (4,43%) e Fornecimento de Alimentação (4,57%).

No que concerne aos itens de despesa relacionados à Locação de Mão de Obra, constata-se que mais de 56% (R\$ 281 milhões) do montante empenhado nesse elemento de despesa é utilizado em despesas com Apoio Administrativo, Técnico e Operacional.

O comparativo entre os valores empenhados com Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (R\$ 187 milhões) e o total das Despesas com Pessoal está evidenciado na tabela a seguir, dividido por órgãos/entidades.

Comparativo da Despesa de Pessoal de Cont. de Terceirização com a Despesa com Pessoal Por Órgão / Entidade (R\$ 1,00)

Órgão/Entidade	Out. Desp. De Pessoal Dec. De Cont. de Terceirização (a)	Despesa Pessoal (b)	Representatividade (a/b)
Hospital Infantil Dr Albert Sabin	26.097.942,32	8.291.779,54	314,74%
Hospital De Messejana	33.919.368,88	12.885.136,28	263,24%
Hospital Geral Militar José Martiano De Alencar	2.987.637,22	1.395.532,91	214,09%
Hospital De Saúde Mental De Messejana	3.467.661,20	1.805.533,64	192,06%
Hospital Geral De Fortaleza	20.024.493,43	15.101.396,69	132,60%
Décima Primeira Microrregional De Sobral	158.753,87	128.600,00	123,45%
Hospital Geral Cesar Cals De Oliveira	10.123.972,45	9.122.685,00	110,98%
Décima Oitava Microrregional De Iguatu	87.298,27	104.500,00	83,54%
Centro De Hematologia E Hemoterapia Do Ceara	3.798.696,95	4.733.537,56	80,25%
Hospital São Jose	3.781.671,34	4.942.380,28	76,52%
Centro Integrado De Diabetes E Hipertensão	349.724,96	567.512,00	61,62%
Superintendência De Obras Hidráulicas	1.650.558,80	2.774.306,80	59,49%
Departamento Regional De Fortaleza	78.686,06	146.900,00	53,56%
Quarta Microrregião De Baturite	42.839,96	80.000,00	53,55%
Fundo Estadual De Saúde	10.658.796,93	20.224.736,86	52,70%
Centro De Saúde Dona Libania	184.147,86	427.581,04	43,07%
CEO Rodolfo Teófilo	123.569,07	329.788,26	37,47%
Centro Odontológico Tipo II CEO Joaquim Távora	209.312,60	605.291,31	34,58%
Centro Especializado De Odontologia	427.404,34	1.268.734,92	33,69%
Posto De Assistência Medica Do Meireles	191.412,06	623.776,70	30,69%
Instituto De Prevenção Do Câncer Do Ceara	389.328,60	1.356.734,58	28,70%
Laboratório Central De Saúde Publica	465.393,82	2.402.290,89	19,37%
Secretaria Da Cultura	739.520,62	6.066.755,10	12,19%
Conselho Estadual De Educação	204.483,52	1.728.209,73	11,83%
Secretaria Da Infra Estrutura	640.856,97	7.142.432,81	8,97%
Fundação Universidade Estadual Do Ceara	9.292.666,85	148.414.674,63	6,26%
Secretaria Do Desenvolvimento Agrário	640.226,55	14.090.685,99	4,54%
Assembleia Legislativa	8.045.570,27	186.927.886,95	4,30%
Secretaria Do Trabalho E Desenvolvimento Social	1.848.842,18	51.937.094,14	3,56%
Secretaria Da Educação	39.536.970,33	1.262.203.725,83	3,13%
Secretaria Da Fazenda	7.181.402,11	491.668.245,11	1,46%
Total	187.349.210,39	2.259.498.445,55	8,29%

Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária.

Da análise da tabela, constata-se que o montante empenhado no elemento Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização, no exercício de 2012, representa 8,29% do total das Despesas com Pessoal e Encargos Sociais. Consta-se, ainda, que os valores empenhados nesse elemento pelas entidades vinculadas à Secretaria da Saúde representam, em alguns casos, três vezes os valores empenhados no grupo Pessoal e Encargos Sociais.

Os órgãos que tiveram maior soma de recursos empenhados em Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização foram: Secretaria da Educação (R\$ 39,5 milhões) e Secretaria da Saúde (Hospital de Messejana – R\$ 34 milhões; Hospital Infantil Albert Sabin – R\$ 26 milhões; Hospital Geral de Fortaleza – R\$ 20 milhões), que, juntos, participaram com 64% do total empenhado no elemento em destaque.

Nesse aspecto, cabe salientar a recomendação deste Tribunal de Contas, presente desde o Relatório de 2009, sobre adoção de medidas para reverter o quadro de elevado índice de contratação de mão de obra terceirizada em substituição a servidores e empregados públicos.

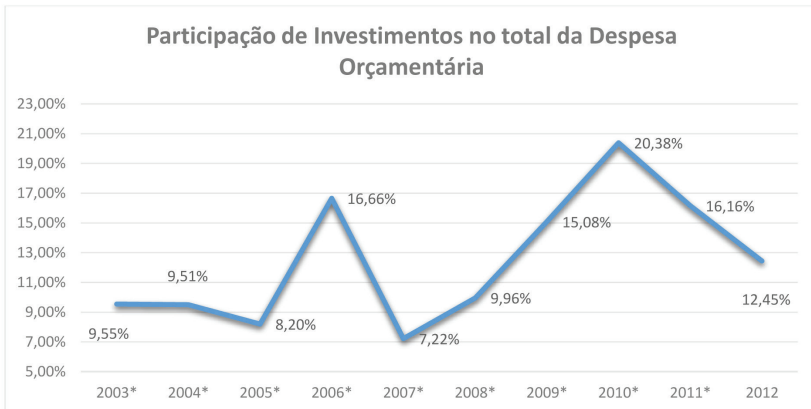
3.2.1.2. Despesas de Capital

São classificadas como Despesas de Capital aquelas que contribuem diretamente para a formação ou a aquisição de um bem de capital e, ainda, para a amortização da dívida fundada. Os valores empenhados, que se relacionam a Investimentos, Inversões Financeiras e Amortização da Dívida Interna e Externa, atingiram, no exercício de 2012, a importância de R\$ 2.895.939.235,32, representando 17,41% da despesa orçamentária.

Investimentos

Investimentos são despesas orçamentárias com a aquisição de *softwares*, com o planejamento e a execução de obras, com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e, ainda, com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização de obras. No exercício de 2012, o montante dos recursos alocados nesse grupo foi de R\$ 2.070.703.199,68, inferior ao destinado em 2011, que foi, em termos reais, R\$ 2.901.745.658,72, representando um decréscimo real de 28,64%. As despesas com Investimentos participaram com 12,45% do total das despesas realizadas.

O gráfico a seguir evidencia a participação dos Investimentos no total da despesa orçamentária nos exercícios de 2003 a 2012.



Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2003-2012.

*Fator de correção: IGP-DI.

De 2003 a 2006, conforme exposto no gráfico, os percentuais de participação do grupo de despesa Investimentos no total da Despesa Orçamentária apresentaram oscilações, constatando-se que, a partir do exercício de 2007, esses percentuais cresceram até 2010, quando foi alcançado o maior percentual (20,38%). Nesse exercício, observou-se também que houve, em termos reais, a maior quantidade de recursos financeiros dos últimos dez anos, ou seja, R\$ 3.709.603.301,14. Nos anos seguintes (2011 e 2012), esses percentuais passaram a diminuir.

O detalhamento dos elementos de despesa do grupo Investimentos está na tabela a seguir.

Elementos de Despesa do Grupo Investimentos (R\$ 1,00)

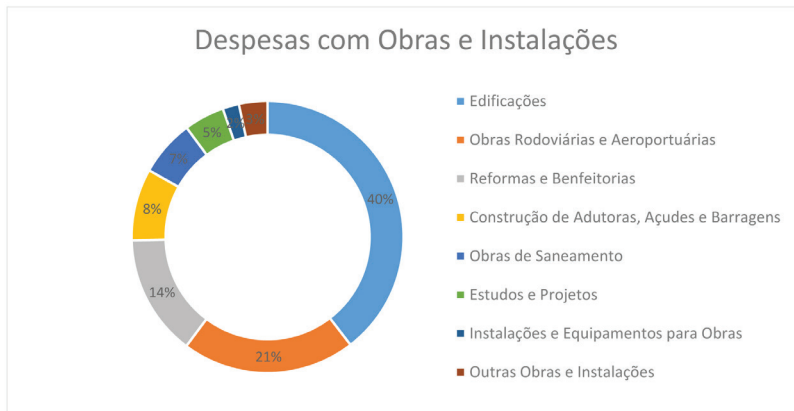
Especificação	2012	%
Obras e Instalações	1.122.817.311,33	54,22%
Equipamentos e Material Permanente	410.045.811,64	19,80%
Auxílios	162.326.144,12	7,84%
Outros Serv de Terceiros Pessoa Jurídica*	113.070.783,70	5,46%
Despesas de Exercícios Anteriores	104.187.594,81	5,03%
Constituição ou Aumento de Capital de Empresas	70.217.211,85	3,39%
Serviço de Consultoria	45.681.793,93	2,21%
Indenizações e Restituições	20.501.734,99	0,99%
Contribuições	6.654.674,48	0,32%
Material de Consumo	6.129.852,94	0,30%
Aquisição de Imóveis	3.571.923,03	0,17%
Auxílio Financeiro a Pesquisadores	2.925.185,85	0,14%
Obrigações Tributárias e Contributivas*	2.320.641,51	0,11%
Rateio pela participação em consórcio público	200.000,00	0,01%
Outros Serv de Terceiros Pessoa Física	39.720,00	0,00%
Diária Civil	6.479,61	0,00%
Passagens e Despesas de Locomoção	6.335,89	0,00%
Total	2.070.703.199,68	100,00%

Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária.

* Elementos de Despesa que apresentam valores empenhados na modalidade 91 - Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, no montante total de R\$ 2.358.706,01.

Entre os elementos constantes na tabela, Obras e Instalações (54,22%), Equipamentos e Material Permanente (19,80%), Auxílios”(7,84%) e Outros Serv. de Terceiros Pessoa Jurídica (5,46%) são os mais representativos.

No elemento Obras e Instalações, estão incluídos valores empenhados nos itens demonstrados no gráfico a seguir.

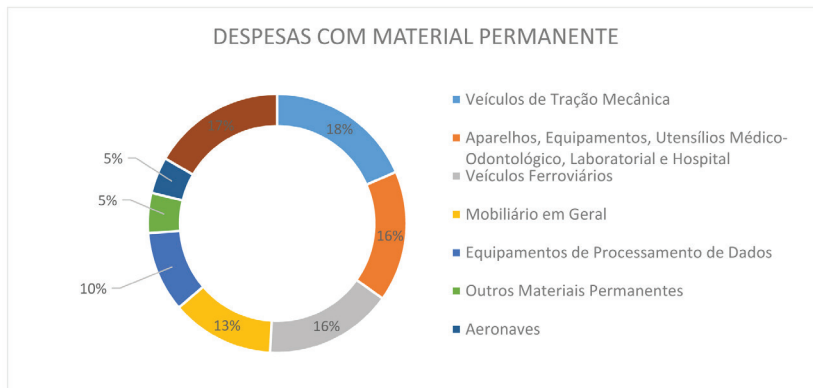


Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária.

* Estão incluídos no grupo Outros itens, os valores empenhados no montante abaixo de R\$ 3 milhões.

Da análise do gráfico, constata-se que, do total de valores empenhados no elemento Obras e Instalações, 40% referem-se a edificações (R\$ 444 milhões), 21% a obras rodoviárias e aeroportuárias (R\$ 231,8 milhões) e 14% a reformas e benfeitorias (R\$ 161,7 milhões).

No tocante aos valores empenhados no elemento Equipamentos e Material Permanente, segue o gráfico.



Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária.

* Estão incluídos no grupo Outros itens, os valores empenhados no montante abaixo de R\$ 8 milhões.

No total das despesas constantes no elemento Equipamentos e Material Permanente, 18,5% (R\$ 75,8 milhões) são valores empenhados no item Veículos de Tração Mecânica, 16,4% (R\$ 67 milhões) no item Aparelhos, Equipamentos, Utensílios Médico-Odontológicos, Laboratoriais e Hospitalares e 16,1% (R\$ 65,7 milhões) no item Veículos Ferroviários.

No elemento Auxílios (R\$ 162 milhões), foram empenhados recursos de transferências voluntárias por meio de convênios, ajustes e acordos. No elemento Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica, 74% (R\$ 83,4 milhões) representam valores empenhados no item Manutenção e Conservação de Estradas e Vias.

Merece destaque o elemento Despesas de Exercícios Anteriores, que participou com 5,05% (R\$ 104 milhões) do total empenhado no grupo Investimentos. Desse montante, aproximadamente 80% (R\$ 83 milhões) foram empenhados no item Obras e Instalações.

Inversões Financeiras

As Inversões Financeiras agrupam as despesas com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; a aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; com a constituição ou o aumento do capital de empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros; e com a concessão de empréstimos. Esse grupo atingiu o montante de R\$ 138.195.644,03, que, em relação ao valor realizado em 2011, apresentou um acréscimo real de 28,38%. Quanto ao valor autorizado, o Estado, nesse grupo de despesa, realizou 77,90%.

Ao longo dos exercícios de 2003 a 2012, em termos reais, os valores empenhados em inversões financeiras apresentam oscilações, aumentando e diminuindo em relação ao empenhado no exercício anterior. Em 2012, as despesas empenhadas nesse grupo foram representadas por Concessões de Empréstimos e Financiamentos (56,32%), seguidas por Constituição e Aumento de Capital de Empresas (42,87%), Aquisição de Produtos para Revenda (0,80%) e Aquisição de Imóveis (0,01%).

Quanto à Concessão de Empréstimos e Financiamentos, constata-se que este foi direcionado principalmente ao Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI), sendo empenhado o montante de R\$ 74,8 milhões. Tais recursos correspondem a incentivos fiscais concedidos às indústrias instaladas no Estado do Ceará, no âmbito do Programa

de Incentivos às Atividades Portuárias e Industriais do Ceará (PROAPI).

Também foram empenhados valores para o Fundo Estadual de Desenvolvimento da Agricultura Familiar (R\$ 2,5 milhões), para a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (R\$ 550 mil) e para o Fundo Estadual Esp. do Des. e Comercialização do Artesanato (R\$ 52 mil).

Foram realizados aumento de capital para as empresas ADECE (R\$ 31 milhões), EMAZP (R\$ 4 milhões), METROFOR (R\$ 24 milhões) e R\$ 1 milhão para a participação acionária de empresa, a qual não foi especificada na base de dados da execução orçamentária. De acordo com a Síntese do Balanço Geral do Estado, foi realizado aumento de capital, além das empresas já destacadas, para a CEARÁPORTOS, todavia, não foi apresentado o montante de recursos repassados.

Amortização da Dívida

Integram o grupo Amortização da Dívida as despesas orçamentárias com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária.

No gráfico abaixo, demonstra-se a evolução dos valores empenhados com a amortização da dívida do Estado do Ceará ao longo de dez anos.



Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2003-2012.

*Fator de correção: IGP-DI.

Da análise do gráfico, verifica-se que, em termos reais, no exercício de 2006, foi empenhada a maior quantidade de recursos para a amortização da dívida, ou seja, R\$ 1.188.696.216,63. Já a menor quantidade empenhada (R\$ 344.185.925,72), nesse período, ocorreu no exercício de 2010. No exercício de 2012, foi empenhado o montante de R\$ 687.040.391,61, superior a 71,20% do empenhado, em termos

reais, no exercício anterior.

Do total autorizado nesse grupo, o Estado realizou 93,71%, segregado nos seguintes itens.

Itens de Despesa do Grupo Amortização da Dívida (R\$ 1,00)		
Especificação	2012	%
Principal da Dívida Contratual Interna Resgatada	550.036.969,65	80,06
Principal da Dívida Contratual Externa Resgatada	130.041.353,09	18,93
Parcelamento INSS	1.917.664,15	0,28
Parcelamento PASEP	4.722.638,74	0,69
Parcelamento PASEP Lei nº 11.941/2009	321.765,98	0,05
Total	687.040.391,61	100,00

Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária.

Do exposto na tabela, observa-se que, do total de recursos empenhados no grupo amortização da dívida, 99% referem-se a compromissos com o principal da dívida contratada, sendo 80,06% interna e 18,93% externa.

Em uma análise mais ampla, considerando o total empenhado no exercício de 2012, a tabela a seguir destaca os elementos de despesa cujo montante de valores empenhados foi superior a R\$ 100 milhões.

Elementos de Despesa com Valores mais Expressivos (R\$ 1,00)		
Elemento de despesa	Realizado	%
Vencimentos e Vantagens Fixas	4.322.956.632,90	25,98
Distribuição Const. ou Legal de Receitas	2.071.864.780,49	12,45
Outros Serv de Terceiros - Pessoa Jurídica	1.473.669.130,96	8,86
Aposentadorias e Reformas	1.397.201.432,34	8,40
Obras e Instalações	1.122.817.311,33	6,75
Obrigações Patronais	800.790.336,57	4,81
Principal da Dívida Contratada	687.040.391,61	4,13
Pensões	569.455.564,48	3,42
Locação de Mão de Obra	498.710.639,13	3,00
Equipamentos e Material Permanente	410.045.811,64	2,46
Material de Consumo	362.563.371,71	2,18
Contribuições	359.576.897,98	2,16
Despesas de Exercícios Anteriores	286.180.691,03	1,72
Juros Sobre a Dívida por Contrato	239.790.127,21	1,44
Contratação por Tempo Determinado	222.220.284,81	1,34
Material de Distribuição Gratuita	211.798.052,08	1,27
Out Desp de Pessoal Decorrentes de Cont Terceirização	187.349.210,39	1,13
Outros Serv de Terceiros - Pessoa Física	180.824.496,94	1,09
Indenizações e Restituições	176.946.920,45	1,06
Auxílios	162.326.144,12	0,98
Obrigações Tribut Contributivas	156.241.834,42	0,94

Elemento de despesa	Realizado	%
Const ou Aumento de Capital de Empresas	129.464.791,67	0,78
Demais elementos*	608.356.710,57	3,66
Const ou Aumento de Capital de Empresas	129.464.791,67	0,78
Demais elementos*	608.356.710,57	3,66
Total	16.638.191.564,83	100,00

Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária.

Constata-se que, do total de despesas do exercício de 2012, 96,34% (R\$ 16 bilhões) foram empenhados nos elementos de despesa destacados na tabela acima. Desses elementos, apresentaram uma maior quantidade de recursos empenhados os elementos: Vencimentos e vantagens fixas de pessoal civil e militar (25,98%), Distribuição constitucional ou legal de receitas (12,45%), Outros serviços de terceiros – Pessoa Jurídica (8,86%), Aposentadorias e reformas (8,40%), Obras e instalações (6,75%), Obrigações patronais (4,81%) e Amortização da dívida contratada (4,13%).

Cabe ressaltar ainda o expressivo volume de valores empenhados nos elementos Despesas de exercícios anteriores (R\$ 286 milhões) e Material de distribuição gratuita (R\$ 211,8 milhões). Dos valores realizados em Despesas de exercícios anteriores, 86,28% foram empenhados em Obras e instalações (R\$ 83 milhões), Material de consumo (R\$ 57 milhões), Vencimentos e vantagens fixas (R\$ 54 milhões) e Outros serviços de terceiros – Pessoa Jurídica (R\$ 52 milhões). Já no total das despesas com Material de distribuição gratuita, 84,79% referem-se a valores empenhados nos itens Medicamentos (R\$ 147 milhões) e Distribuição de leite (R\$ 32,5 milhões).

Para uma análise mais aprofundada das despesas, por funções, são apresentadas, a seguir, as variações ocorridas nas funções e subfunções de governo.

3.2.2. Análise da Execução da Despesa por Funções de Governo

A Portaria do Ministério do Orçamento e Gestão – MOG nº 42/99 estabelece, nos parágrafos 1º e 3º do artigo 1º, os conceitos de função e subfunção como sendo, no caso daquela, o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público, enquanto a subfunção é uma partição da função, que visa a agregar determinado subconjunto de despesas do setor público.

Nesse sentido, são estabelecidas, na aludida Portaria, 28 funções de governo. A citada classificação, por ser de aplicação comum e obrigatória no âmbito dos municípios, dos Estados e da União, repre-

senta o papel de agregador dos gastos públicos por áreas de atuação do governo, nas três esferas, permitindo a consolidação nacional dos gastos do setor público.

No exercício de 2012, o Orçamento do Estado do Ceará alocou recursos em 26 das 28 funções de governo, sendo excluídas as funções 05 – Defesa Nacional e 07 – Relações Exteriores, por serem ações desenvolvidas exclusivamente no âmbito da União. Quanto aos valores previstos inicialmente, atualizados e empenhados, por funções, no exercício de 2012, apresenta-se a tabela a seguir.

Despesas Executada por Função de Governo (R\$ 1,00)

Cód.	Função	Prevista LOA ¹	Atualizada ² (a)	Empenhada ² (b)	% Realiz. (b)/(a)
01	Legislativa	392.190.860,55	452.584.903,54	436.724.940,81	96,50
02	Judiciária	723.895.681,08	876.886.095,65	768.494.153,36	87,64
03	Essencial à Justiça	273.407.168,82	315.556.358,39	291.105.962,56	92,25
04	Administração	1.100.751.584,45	1.071.517.125,68	973.356.946,85	90,84
06	Segurança Pública	1.226.484.814,00	1.557.549.811,20	1.476.466.582,87	94,79
08	Assistência Social	244.624.133,95	236.124.419,53	184.717.132,23	78,23
09	Previdência Social	1.134.299.216,00	2.110.909.539,59	1.958.383.836,50	92,77
10	Saúde	2.245.483.638,27	2.489.516.425,64	2.126.755.389,88	85,43
11	Trabalho	79.539.561,63	91.719.908,91	68.447.745,21	74,63
12	Educação	3.378.481.190,83	3.512.765.769,65	2.460.507.346,68	70,04
13	Cultura	78.599.656,00	78.560.387,00	56.185.479,47	71,52
14	Direitos da Cidadania	296.264.566,42	330.732.837,88	284.486.928,09	86,02
15	Urbanismo	241.492.718,43	267.678.894,11	130.064.035,31	48,59
16	Habituação	247.313.915,86	226.640.087,15	45.059.555,55	19,88
17	Saneamento	937.460.311,50	624.825.263,48	162.002.910,88	25,93
18	Gestão Ambiental	184.725.224,41	266.160.450,72	157.686.467,47	59,24
19	Ciência e Tecnologia	102.746.040,35	233.093.380,37	78.270.550,99	33,58
20	Agricultura	565.472.562,83	608.539.183,68	349.503.881,15	57,43
21	Organização Agrária	32.309.670,26	34.320.849,26	18.501.769,70	53,91
22	Indústria	120.851.853,00	141.714.291,10	109.473.373,16	77,25
23	Comercio e Serviços	216.224.166,74	380.284.811,03	194.302.727,26	51,09
24	Comunicações	30.499.446,00	20.411.453,15	16.790.549,90	82,26
25	Energia	32.263.957,25	9.434.296,08	1.420.376,58	15,06
26	Transporte	1.184.530.888,79	1.241.518.988,50	827.723.600,42	66,67
27	Desporto e Lazer	321.645.663,00	290.618.140,94	165.129.195,48	56,82
28	Encargos Especiais	2.873.607.582,97	3.388.489.612,14	3.296.630.126,47	97,29
	Total	18.265.166.073,39	20.858.153.284,37	16.638.191.564,83	79,65

Fonte: ¹Lei Estadual nº 15.110/2012.

²Base de dados da Execução Orçamentária.

Do total da Despesa, foi excluída a parcela correspondente à Reserva de Contingência.

Na análise dos dados demonstrados na tabela anterior, observa-se que, em relação ao total dos dispêndios executados em 2012, as funções que apresentaram maior volume de recursos empenhados foram: Encargos Especiais (19,81%), Educação (14,79%), Saúde (12,78%), Previdência Social (11,77%) e Segurança Pública (8,87%). Tais funções representaram 68,03% (R\$ 11 bilhões) do total das despesas realizadas no exercício.

Ressalte-se que a participação conjunta das funções Encargos Especiais e Previdência Social, as quais não contemplam estratégias para a manutenção das ações do governo, não resultando, portanto, em produtos sob a forma de bens ou serviços, atingiu o percentual de 31,58% (R\$ 5,3 bilhões) do total realizado em 2012.

Por sua vez, as duas principais funções sociais e finalísticas (Educação e Saúde), tanto em termos de recursos alocados quanto na importância para o provimento de serviços básicos à sociedade, na medida em que o próprio Estado é obrigado a obedecer aos limites mínimos estabelecidos em sua Constituição, juntas, alcançaram 27,57% (R\$ 4,6 bilhões) dos dispêndios incorridos.

Verificou-se, ainda, que atingiram percentual inferior a 50% de realização da despesa as seguintes funções: Urbanismo (48,59%), Ciência e Tecnologia (33,58%), Saneamento (25,93%), Habitação (19,88%) e Energia (15,06%).

Os valores empenhados nas diversas funções está demonstrado na tabela seguinte.

Funções	Exercício				%			
	2009* (a)	2010* (b)	2011* (c)	2012 (d)	(d/c)	(d-c)/c	(d-b)/b	(d-a)/a
Administração	754.125.918	874.604.526	854.505.548	973.356.946,85	5,9	13,9	11,3	29,1
Agricultura	290.856.380	368.831.611	344.843.238	349.503.881,15	2,1	1,4	-5,2	20,2
Assistência Social	190.502.527	196.347.416	206.985.524	184.717.132,23	1,1	-10,8	-5,9	-3,0
Ciência e Tecnologia	68.120.708	106.218.432	47.606.506	78.270.550,99	0,5	64,4	-26,3	14,9
Comércio e Serviços	153.443.352	236.960.027	298.056.954	194.302.727,26	1,2	34,8	-18,0	26,6
Comunicações	56.560.430	73.325.673	21.151.580	16.790.549,90	0,1	-	-77,1	-70,3
Cultura	82.858.859	89.285.396	54.755.364	56.185.479,47	0,3	2,6	-37,1	-32,2
Desporto e Lazer	23.477.097	74.097.808	306.924.067	165.129.195,48	1,0	46,2	122,9	603,4
Direit. da Cidadania	230.670.594	215.334.855	230.720.133	284.486.928,09	1,7	23,3	32,1	23,3
Educação	3.780.939.161	4.150.085.898	4.337.357.679	2.460.507.346,68	14,8	43,3	-40,7	-34,9
Encargos Especiais	2.941.738.813	2.631.795.361	2.829.086.191	3.296.630.126,47	19,8	16,5	25,3	12,1
Energia	29.126.271	35.788.533	19.320.475	1.420.376,58	0,0	92,7	-96,0	-95,1
Essencial a Justiça	175.809.729	221.222.778	249.409.895	291.105.962,56	1,8	16,7	31,6	65,6
Gestão Ambiental	88.893.485	165.983.215	134.009.494	157.686.467,47	1,0	17,7	-5,0	77,4
Habitação	61.695.720	101.483.542	64.955.662	45.059.555,55	0,3	30,6	-55,6	-27,0
Indústria	125.362.777	109.593.592	115.907.145	109.473.373,16	0,7	-5,6	-0,1	-12,7
Judiciária	548.084.574	613.365.092	601.187.623	768.494.153,36	4,6	27,8	25,3	40,2
Legislativa	386.832.002	413.511.275	396.299.258	436.724.940,81	2,6	10,2	5,6	12,9
Organização Agrária	10.630.125	30.330.806	30.367.793	18.501.769,70	0,1	39,1	-39,0	74,1
Previdência Social	2.292.293.062	2.345.889.483	2.288.788.680	1.958.383.836,50	11,8	14,4	-16,5	-14,6
Saneamento	201.806.463	405.414.902	372.477.326	162.002.910,88	1,0	56,5	-60,0	-19,7
Saúde	1.681.869.791	1.857.008.721	1.901.027.939	2.126.755.389,88	12,8	11,9	14,5	26,5
Segurança Pública	1.120.556.617	1.092.026.097	1.041.223.201	1.476.466.582,87	8,9	41,8	35,2	31,8
Trabalho	60.841.417	78.897.031	59.969.704	68.447.745,21	0,4	14,1	-13,2	12,5
Transporte	1.064.513.113	1.393.496.961	949.864.767	827.723.600,42	5,0	12,9	-40,6	-22,2
Urbanismo	185.039.057	318.326.789	204.287.325	130.064.035,31	0,8	36,3	-59,1	-29,7

Comparativo das Despesas Realizadas por Funções de Governo (2009 a 2012) (R\$ 1,00)

Funções	Exercício				%		%	
	2009* (a)	2010* (b)	2011* (c)	2012 (d)	(d/e)	(d-c)/c	(d-b)/b	(d-a)/a
Total	16.606.648.040,96	18.199.225.818,36	17.961.089.072,92	16.638.191.564,83	100,0	-7,4	-8,6	0,2

Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária.

*Fator de correção: IGP-DI.

Nos exercícios analisados, considerando-se as funções mais representativas em 2012 (Encargos Especiais, Educação, Saúde, Previdência Social e Segurança Pública), constata-se que as maiores variações percentuais negativas ocorreram nas funções Educação (-34,92%) e Previdência Social (-14,57%), quando comparadas ao empenhado no exercício de 2009, em termos reais. Já as maiores variações percentuais positivas ocorreram nas funções Segurança Pública (31,76%) e Saúde (26,45%).

Dentre as 26 funções do Estado, 12 não atingiram um ponto percentual ao comparar ao total das despesas realizadas em 2012, quais sejam: Desporto e Lazer (0,99%), Saneamento (0,97%), Gestão Ambiental (0,95%), Urbanismo (0,78%), Indústria (0,66%), Ciência e Tecnologia (0,47%), Trabalho (0,41%), Cultura (0,34%), Habitação (0,27%), Organização Agrária (0,11%), Comunicações (0,10%) e Energia (0,01%), sendo empenhado nessas funções, em 2012, um montante total de R\$ 1 bilhão.

No que se refere às subfunções de governo, a tabela abaixo evidencia aquelas que foram mais representativas no exercício de 2012: Encargos Especiais (19,81%), Educação (14,79%), Saúde (12,78%), Previdência Social (11,77%) e Segurança Pública (8,87%).

Análise dos valores empenhados das funções mais representativas, por subfunções (R\$ 1,00)

Código	Subfunção	Empenhada	%
122	Administração Geral	953.603.978,25	64,59
124	Controle Interno	654.965,90	0,04
126	Tecnologia da Informação	26.083.611,20	1,77
128	Formação de Recursos Humanos	23.913.437,49	1,62
181	Policciamento	283.723.855,29	19,22
182	Defesa Civil	14.470.360,91	0,98
183	Informação e Inteligência	4.547.913,49	0,31
272	Previdência do Regime Estatutário	169.468.460,34	11,48
Subtotal da Função Segurança Pública		1.476.466.582,87	8,87
122	Administração Geral	559,90	0,00
271	Previdência Básica	2.760.732,70	0,14
272	Previdência do Regime Estatutário	1.955.622.543,90	99,86
Subtotal da Função Previdência Social		1.958.383.836,50	11,77
032	Controle Externo	21.092.669,46	0,99
122	Administração Geral	672.607.118,10	31,63
126	Tecnologia da Informação	13.640.933,78	0,64
128	Formação de Recursos Humanos	19.668.868,55	0,92
272	Previdência do Regime Estatutário	92.647.068,62	4,36

Código	Subfunção	Empenhada	%
Subtotal da Função Previdência Social		1.958.383.836,50	11,77
032	Controle Externo	21.092.669,46	0,99
122	Administração Geral	672.607.118,10	31,63
126	Tecnologia da Informação	13.640.933,78	0,64
128	Formação de Recursos Humanos	19.668.868,55	0,92
272	Previdência do Regime Estatutário	92.647.068,62	4,36
301	Atenção Básica	36.279.728,25	1,71
302	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	1.056.205.519,53	49,66
303	Suporte Profilático e Terapêutico	172.195.044,84	8,10
304	Vigilância Sanitária	16.769.105,28	0,79
305	Vigilância Epidemiológica	25.469.190,03	1,20
422	Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	14.123,15	0,00
571	Desenvolvimento Científico	147.338,83	0,01
573	Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	18.681,46	0,00
Subtotal da Função Saúde		2.126.755.389,88	12,78
122	Administração Geral	150.630.518,92	6,12
126	Tecnologia da Informação	1.201.282,14	0,05
128	Formação de Recursos Humanos	704.402,83	0,03
272	Previdência do Regime Estatutário	172.360.925,23	7,01
361	Ensino Fundamental	65.131.794,42	2,65
362	Ensino Médio	183.941.364,11	7,48
363	Ensino Profissional	354.834.964,51	14,42
364	Ensino Superior	290.786.192,30	11,82
365	Educação Infantil	19.914.488,19	0,81
366	Educação de Jovens e Adultos	16.089.956,13	0,65
367	Educação Especial	1.840.974,04	0,07
368	Educação Básica	1.202.938.083,50	48,89
571	Desenvolvimento Científico	132.400,36	0,01
Subtotal da Função Educação		2.460.507.346,68	14,79
841	Refinanciamento da Dívida Interna	170.201.027,89	5,16
843	Serviço da Dívida Interna	580.061.337,94	17,60
844	Serviço da Dívida Externa	163.747.733,52	4,97
845	Outras Transferências	2.092.499.505,89	63,47
846	Outros Encargos Especiais	290.120.521,23	8,80
Subtotal da Função Encargos Especiais		3.296.630.126,47	19,81
Total		11.318.743.282,40	68,03

Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária.

No que tange às subfunções que apresentaram maior montante de recursos empenhados no exercício de 2012, considerando-se as funções mais representativas (tabela anterior), destacam-se: 122 – Administração Geral (R\$ 954 milhões), da função Segurança Pública; 272 – Previdência do Regime Estatutário (R\$ 2 bilhões), da função Previdência Social; 302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial (R\$ 1,06 bilhões), da função Saúde; 368 – Educação Básica (R\$ 1,2 bilhões), da função Educação; e 845 – Outras transferências (R\$ 2,1 bilhões), da função Encargos Especiais.

3.2.3. Análise da Despesa por Fonte de Recursos e Modalidade de Aplicação

No presente tópico, apresentam-se de forma comparativa as receitas e despesas do Estado do Ceará, por tipo de Administração, modalidade de aplicação e por fonte de recurso, a fim de evidenciar o resultado orçamentário do período.

No que concerne à análise das receitas por fonte de recurso, cabe destacar que esta ficou prejudicada em virtude da falta de demonstrativos específicos. Ressalte-se que nas contas de governo de 2011 já haviam sido recomendadas a evidenciação das receitas orçamentárias segregadas por fonte de recursos e a disponibilização a esta Corte de Contas dessas informações por meio de base de dados.

No tocante à análise da Despesa autorizada e realizada, por fonte de recursos, segue a tabela.

Despesa consolidada autorizada e realizada, por fonte de recursos (R\$ 1,00)				
Cód.	Fonte	Autorizada(a)	Realizada (b)	Realização % (b)/(a)
00	Recursos Ordinários	7.652.138.526,40	7.103.357.436,69	92,83
01	Cota Parte do Fundo de Partic. dos Estados	4.856.734.195,92	4.637.646.798,32	95,49
03	Cont. do Sist. Único de Prev. do Est. do Ceará	467.771.941,23	425.035.065,22	90,86
04	Recursos Provenientes da Contrib. Patronal	764.827.304,36	730.657.104,30	95,53
05	Rec. Prov. Contribuição Parlamentar	2.029.011,00	253.151,25	12,48
06	Rec. prov contrib parlamentar patronal	2.049.011,00	0,00	0,00
07	Cota Parte da Contrib. do Salário Educação	45.240.000,00	39.378.232,33	87,04
10	Rec. Provenientes do FECOP	408.669.230,01	285.250.616,51	69,80
11	Cota Parte Contr. Interv. no Domínio Econ.	81.000.000,00	66.542.052,22	82,15
12	Alienação de Bens	793.846,63	169.184,89	21,31
15	Depósitos Judiciais – PIMPJ	126.707.897,60	43.977.524,87	34,71
16	Medida Compensatória Ambiental	41.438.028,99	16.844.298,15	40,65
40	Operação de Crédito Não Condicionada	166.672.787,11	24.281.305,63	14,57
43	Op. de Crédito Internas BNDES/PEF	202.830.169,66	37.139.265,35	18,31
44	Indeniz. pela Ext. de Petróleo Xisto e Gás	38.874.918,49	32.089.578,14	82,55
45	Operações de Crédito Internas BNDES	345.170.190,48	127.474.345,56	36,93
48	Operações de Crédito Externas	3.338.946,80	2.337.632,17	70,01
50	Recursos Provenientes do FUNDEB	1.825.251.828,57	960.671.004,73	52,63
51	Complem. da União aos Recursos do FUNDEB	299.584.568,39	271.127.997,76	90,50
53	Oper. de Crédito Internas - BNDES/Pró-Investe	76.723.807,00	75.539.439,32	98,46
55	Operações Crédito Internas BNB	1.232.000,00	1.144.137,15	92,87
56	Operações Crédito Internas CEF	218.372.681,99	18.525.748,58	8,48
57	Operações Crédito Externas KFW	4.918.256,80	1.706.627,17	34,70
58	Operações Crédito Externas BIRD	97.243.148,59	28.821.967,11	29,64
59	Operações Crédito Externas BID	220.721.341,50	115.515.677,82	52,34
63	Oper. de Crédito Ext. Tesouro EX-IM	20.000.000,00	0,00	0,00
64	Oper. de Crédito Externas - Tesouro/FIDA	14.069.600,00	0,00	0,00
65	Oper. de Crédito Externas - Tesouro/CAF	47.260.000,00	0,00	0,00

67	Oper. de Crédito Externas - Tesouro/MLW	114.840.000,00	0,00	0,00
68	Oper. de Crédito Internas - Proinvest Refinanc.	250.677.416,67	250.677.416,44	100,00
70	Recursos Diretamente Arrecadados	516.131.000,88	417.108.294,03	80,81
75	Medida Compensatória Ambiental	0,00	0,00	-
79	Transf. Fundo de Def. Civil – FDCC	26.740.451,68	13.351.040,64	49,93
80	Conv. Órgão Internacional Adm. Direta	825.000,01	19.840,00	2,40
81	Conv. Órgãos Internacionais Adm. Indireta	402.741,00	164.875,40	40,94
82	Conv. Órgãos Federais Adm. Direta	1.169.954.302,39	399.792.145,91	34,17
83	Conv. Órgãos Federais Adm. Indireta	221.231.408,18	67.188.699,23	30,37
87	Conv. Órgão Municipal Adm. Indireta	120.000,00	108.324,10	90,27
88	Conv. Órgão Privado Adm. Direta	330.000,00	20.639,17	6,25
89	Conv. Órgão Privado Adm Indireta	1.957.984,00	910.464,17	46,50
90	Conv. Órgão Federal Prog. PAHD	4.198.442,68	873.549,62	20,81
91	Recursos Provenientes do SUS	550.095.144,64	441.703.622,90	80,30
92	Repasso Fundo a Fundo - FNAS	1.175.028,72	786.461,98	66,93
TOTAL		20.890.342.159,37	16.638.191.564,83	79,65

Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária.

Da análise da tabela, constata-se que, no exercício de 2012, 80,73% das despesas empenhadas são provenientes das 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 exercício de 2012, foram incluídas as fontes de recursos: 51 – Complemento da União aos Recursos FUNDEB, 52 – Operações de Crédito Internas – CEF/CPAC, 53 – Operações de Crédito Internas – BNDES/PROINVEST, 64 – Operações de Crédito Externas – Tesouro /FIDA, 65 – Operações de Crédito Externas – Tesouro /CAF, 67 – Operações de Crédito Externas – Tesouro /MLW, 68 – Operações de Crédito Internas – PROINVEST e 77 – Recursos Provenientes do FDC. Salienta-se que as fontes de recursos 06, 63, 64, 65 e 67 não apresentaram valores empenhados no exercício em análise.

Além das supracitadas, as fontes de recursos 80 (2,4%), 88 (6,25%), 56 (8,48%), 05 (12,48%), 40 (14,57%), 43 (18,31%), 90 (20,81%), 12 (21,31%), 58 (29,64%), 83 (30,37%), 82 (34,17%), 57 (34,7%), 15 (34,71%), 45 (36,93%), 16 (40,65%), 81 (40,94%), 89 (46,5%) e 79 (49,93%) apresentaram percentual de realização abaixo de 50%.

Para a análise dos valores autorizados e empenhados, por modalidade de aplicação, segue a tabela.

Despesa Executada por Modalidade de Aplicação (R\$ 1,00)

Cód.	Modalidade de Aplicação	Autorizada (a)	Realizada (b)	Real. % (b)/(a)
20	Transferências a União	0,00	0,00	-
40	Transferências a Municípios	3.160.739.594,99	2.247.137.426,93	71,10
41	Transferências a Municípios – Fundo a Fundo	38.802.873,39	32.623.677,05	84,08
42	Execução Orçamentária Delegada a Municípios	586.116,34	532.644,26	90,88
50	Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	887.091.185,78	673.876.003,53	75,96
60	Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos	31.929.625,00	10.703.512,24	33,52
71	Transferências a Consórcios Públicos	60.019.526,31	49.749.464,54	82,89
80	Transferências ao Exterior	1.612.510,00	1.607.510,00	99,69
90	Aplicações Diretas	15.916.415.742,88	12.891.127.288,29	80,99
91	Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	760.956.109,68	730.834.037,99	96,04
Total		20.858.153.284,37	16.638.191.564,83	79,77

Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária.

Do total empenhado entre as modalidades de aplicação, as mais representativas, no exercício de 2012, foram: 90 – Aplicações Diretas (77,48%) e 40 – Transferências aos municípios (13,51%). Na modalidade de 40, constata-se valores empenhados, em especial, nos elementos de Distribuição Const. e Legal de Receitas (R\$ 2,1 bilhões) e de Convênios, Acordos e Ajustes (R\$ 138 milhões).

Comparando-se as despesas realizadas com as autorizadas, observa-se que somente a modalidade 60 – Transferências a instituições privadas com fins lucrativos apresentou percentual de realização abaixo de 50%.

**4. GASTOS REALIZADOS MEDIANTE LICITAÇÕES, DISPENSAS
E INEXIGIBILIDADES**

4. GASTOS REALIZADOS MEDIANTE LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES

A análise que se segue visa demonstrar, de forma consolidada, o comportamento da gestão estadual em relação à realização dos diversos procedimentos licitatórios, incluindo também as contratações diretas (dispensas e inexigibilidades de licitação), que a legislação impõe à matéria. Os dados a serem analisados têm como base informações extraídas do Sistema de Gestão Governamental por Resultados – S2GPR, cujo órgão gestor é a Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará – SEFAZ.

Em virtude da mudança do Sistema Integrado de Contabilidade – SIC para o Sistema de Gestão Governamental por Resultados – S2GPR, adotar-se-á, a partir deste relatório técnico, uma nova metodologia de análise dos gastos efetuados pela Administração Estadual em relação aos procedimentos licitatórios, bem como às contratações diretas.

Devido a essa mudança, a nomenclatura “tipo”, convencionada pelo órgão Central de Contabilidade do Governo do Estado e aplicada no antigo Sistema Integrado de Contabilidade – SIC, utilizada nos relatórios técnicos das Contas de Governo anteriores, que indicava quais itens de despesas são passíveis – ou não – de procedimento licitatório, com o novo sistema (S2GPR), não foi adotada.

Assim, o exame foi realizado a partir do desdobramento dos elementos de despesa e das modalidades de licitação e contratações diretas (dispensa e inexigibilidade de licitação), incluindo, também, as despesas não licitáveis.

Faz-se relevante destacar que houve uma mudança significativa dos itens de despesas no novo sistema (S2GPR), a fim de obter um melhor detalhamento dos gastos efetuados pela Administração Pública Estadual, alterando, assim, a forma de análise das despesas empenhadas pelo Estado do Ceará, tanto no período referente a este relatório como também retroagindo a metodologia aos anos anteriores.

Por fim, merece destacar que o exame dos casos concretos, quanto à verificação da aplicação correta da modalidade licitatória, bem como das hipóteses de contratações diretas, far-se-á de forma pormenorizada, quando dos exames das Prestações de Contas de Gestão dos Administradores Públicos Estaduais, entregues anualmente a esta Corte. Tais análises indicarão, inclusive, as falhas quanto aos registros contábeis que não permitiram o alcance de uma informação consolidada com maior nível de precisão, da mesma forma como ocorreu em exercícios passados.

4.1. Total das Despesas Executadas no Exercício

Do total das despesas empenhadas em 2012 pelo Estado do Ceará, no montante de R\$ 16.638.191.564,83, cuja composição é demonstrada na Tabela abaixo, identificaram-se R\$ 4.557.351.384,29 correspondentes a gastos com compras, obras e serviços passíveis de licitação, sob suas diversas modalidades, bem como licitações internacionais e procedimentos de dispensas e inexigibilidades de licitações.

Entretanto, 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.

Assim, o valor de referência levado em consideração por esta Comissão para discorrer sobre as aquisições, obras e serviços passíveis de procedimentos de licitação será R\$ 4.191.749.742,46.

Para uma melhor análise dos valores a seguir, demonstrou-se, de forma objetiva, a decomposição do montante de R\$ 16.638.191.564,83 (despesas empenhadas – 2012), por despesas “não licitáveis”, “licitadas” e “dispensa e inexigibilidade de licitação”, subdividindo-se cada uma por grupo de despesa. Esses valores foram comparados com os de 2011, analisando-se a evolução de cada grupo de despesa.

**Despesas não Licitáveis, Licitadas, Dispensa e Inexigibilidade de Licitação por Grupo de Despesa
(R\$ 1,00)**

DESCRIÇÃO	2011	2012
DESPESAS NÃO LICITÁVEIS (I)	12.180.407.179,64	12.080.840.180,54
Pessoal e Encargos	7.155.497.083,52	7.493.877.096,26
Juros e Encargos da Dívida	219.495.252,51	247.099.324,96
Outras Despesas Correntes	3.918.264.900,75	3.189.158.211,12
Investimentos	418.094.665,94	325.469.512,56
Inversões Financeiras	97.469.030,01	138.195.644,03
Amortização da Dívida	371.586.246,91	687.040.391,61
DESPESAS LICITADAS (II)	3.536.348.694,85	3.461.086.501,54
Carta Convite	3.402.337,21	111.673.159,29

DESCRIÇÃO	2011	2012
Outras Despesas Correntes	1.137.354,29	100.023.561,32
Investimentos	2.264.982,92	11.649.597,97
Tomada de Preços	23.895.071,27	23.831.592,23
Outras Despesas Correntes	6.383.960,98	5.717.910,50
Investimentos	17.511.110,29	18.113.681,73
Concorrência	1.913.405.068,80	1.502.270.306,46
Outras Despesas Correntes	164.427.087,73	235.058.594,18
Investimentos	1.748.977.981,07	1.267.211.712,28
Licitação Internacional	158.909.255,66	84.694.058,10
Outras Despesas Correntes	28.938.664,73	4.665.403,87
Investimentos	129.970.590,93	80.028.654,23
Pregão	1.436.736.961,91	1.738.617.385,46
Outras Despesas Correntes	1.137.201.805,84	1.449.874.743,48
Investimentos	299.535.156,07	288.742.641,98
DISPENSA E INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO (III)	716.182.717,18	730.663.240,92
Dispensa de Licitação	410.026.953,30	363.033.569,45
Outras Despesas Correntes	347.350.477,94	333.976.456,69
Investimentos	60.476.475,36	29.057.112,76
Inversões Financeiras	2.200.000,00	-
Inexigibilidade de Licitação	306.155.763,88	367.629.671,47
Outras Despesas Correntes	298.400.378,28	319.136.885,30
Investimentos	7.755.385,60	48.492.786,17
REGISTROS INDEVIDOS NAS MODALIDADES CONCURSO, LEILÃO E PREGÃO (IV)	6.026.512,58	1.400.831,87
REGISTROS INDEVIDOS NAS DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES DE LICITAÇÃO	191.672.926,23	364.200.809,96
Total de Gastos Executados pelo Estado (I + II+III + IV)	16.630.638.030,48	16.638.191.564,83

Fonte: Base de dados do Sistema Integrado de Contabilidade – SIC para 2011 e do Sistema de Gestão Governamental por Resultados – S2GPR para 2012

Observe-se que as despesas cujas operações não são passíveis de procedimentos licitatórios alcançaram o importe de R\$ 12.080.840.180,54, representando 74% das despesas empenhadas pela Administração Estadual no ano de 2012. Já as despesas realizadas mediante procedimentos licitatórios atingiram o valor de R\$ 3.461.086.501,54, correspondendo a 21% do total.

As despesas realizadas por meio de dispensas e inexigibilidades de licitação apresentaram um montante de R\$ 730.663.240,92, representando apenas 5% do total dos gastos do Estado do Ceará.



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

A partir das informações demonstradas, observa-se que as despesas licitadas em 2012 chegam a um montante de R\$ 3.461.086.501,54, um decréscimo de 2,13% em relação ao ano de 2011. Em contrapartida, as despesas por dispensa e inexigibilidade demonstraram um acréscimo de 2,02% em relação ao ano anterior, atingindo o valor de R\$ 730.663.240,92.

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 aumento 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.

Tomando por base o ano de 2012 em relação a 2011, verifica-se que a categoria Investimentos realizada por meio da modalidade de licitação Concorrência variou negativamente em 27,55%. Também observou-se redução em relação ao grupo de despesa Investimentos, executado conforme a rubrica Licitação Internacional, no percentual de 38,43%.

A modalidade Pregão teve um incremento no grupo Outras Despesas Correntes da ordem de 27,49%, executando-se, em 2012, um conjunto de gastos no montante de R\$ 1.449.874.743,48. Entretanto, os Investimentos, nessa modalidade de licitação, alcançaram um valor de R\$ 288.742.641,98, apresentando pequena variação negativa em relação ao ano anterior, de 3,60%.

Como já ressaltado acima, despesas foram classificadas indevidamente nas modalidades licitatórias Concurso e Leilão, e ainda no

grupo de despesa Pessoal e Encargo, registrado na modalidade Pregão, perfazendo o total de R\$ 1.400.831,87, porém a representatividade em relação ao total é mínima, correspondendo a apenas 0,01% do total de despesas executadas pelo Estado, e a 0,03% das despesas passíveis de procedimento licitatório.

Quanto às contratações diretas, chama-se a atenção para os Investimentos realizados por meio de procedimentos de dispensa e inexigibilidade de licitação, quando comparados aos valores demandados no exercício anterior. Na Dispensa de licitação, a categoria de despesa em relevo apresentou uma diminuição de 54% em relação ao exercício passado. Já as Inexigibilidades de licitação atingiram, no ano de 2011, R\$ 7.755.385,60, e, em 2012, esse valor chegou ao patamar de R\$ 48.492.786,17, denotando-se um incremento de 525,28%.

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos, em seu art. 15, II, dispõe que, sempre que possível, as compras deverão ser processadas por meio de Sistema de Registro de Preços. Contudo, não apresentaram registro específico para as aquisições oriundas desse sistema, embora se observem corriqueiramente compras realizadas por meio de atas de registro de preços, seja como órgão participante, seja como órgão não participante originalmente do sistema de registro de preços, figura conhecida como “carona”. Essa ocorrência foi verificada quando da análise das Contas de Governo de exercícios anteriores. Porém, apesar da mudança do sistema contábil, não foram desenvolvidos mecanismos que permitissem evidenciar os gastos realizados pelo Sistema de Registro de Preços.

Portanto, é recomendável que a Administração Pública Estadual realize ajustes no S2GPR, de forma a evidenciar nos registros contábeis as despesas realizadas por meio do Sistema de Registro de Preços, a fim de obter maior transparência para os gastos processados por essa forma de seleção de futuros fornecedores ou prestadores de serviços.

Outra deficiência apontada é a impossibilidade de distinção, dentre as contratações processadas por Pregão, quanto à forma presencial ou eletrônica. Tal distinção tornaria a presente análise qualitativa, na medida em que possibilitaria o exame comparativo entre essas duas categorias de pregão.

Desse modo, ante as deficiências detectadas, houve limitação em um exame mais minucioso, em virtude da impossibilidade de segregação das aquisições oriundas do Sistema de Registro de Preços, bem como da não distinção entre as formas presenciais e eletrônicas das licitações mediante a modalidade Pregão.

4.2. Segregação da Despesa por “Modalidade de Licitação” e “Poder”

As modalidades de licitação estão previstas nas Leis Federais nº 8.666/93 e nº 10.520/02 e no Decreto Estadual nº 28.089/06. A tabela a seguir demonstra os gastos efetivados em 2012, aplicando-se as diversas modalidades de licitação, bem como as contratações diretas, segregando-as por Poder.

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

MODALIDADE DE LICITAÇÃO	TOTAL POR PODER			TOTAL GERAL	%
	EXECUTIVO	LEGISLATIVO	JUDICIÁRIO		
1. CARTA CONVITE	111.165.497,62	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.

Concernente ao total geral discriminado na tabela acima, constatou-se que, do montante de R\$ 4.191.749.742,46 relativo a despesas passíveis de licitação e destinados a obras, serviços e compras, R\$ 3.461.086.501,54, ou seja, 82,57%, foram realizados mediante procedimento licitatório. Esse importe representa 21% do total de despesas empenhadas em 2012.

O Pregão destacou-se em primeiro lugar no *ranking* como a modalidade licitatória mais utilizada pela administração pública estadual, correspondendo a 41,48% das despesas licitáveis executadas.

Em seguida, vem a Concorrência Pública, atingindo o percentual de 35,84%. Chama-se a atenção, mais uma vez, para o total de despesas licitadas por Carta-Convite, que, no ano de 2011, atingiu o valor de R\$ 3.402.337,21 e, em 2012, chegou ao patamar de R\$ 111.673.159,29,

mas que, em termos comparativos com as demais modalidades, representa apenas 2,66% dos gastos com compras, obras e serviços.

A Licitação Internacional figurou em quarto lugar, sendo responsável por 2,02% das despesas licitáveis, sofrendo redução, em relação ao ano anterior, de 46,70%. A modalidade Tomada de Preços teve uma representação sem significância, atingindo 0,57% das despesas licitáveis.

No tocante às contratações diretas, as Dispensas de Licitação correspondem a R\$ 363.033.569,45, representando um percentual de 8,66%. Em seguida, vêm as Inexigibilidades, equivalendo a 8,77% das despesas passíveis de licitação realizadas pela Administração Pública Estadual.

A metodologia adotada permitiu uma análise comparativa entre os exercícios de 2011 e 2012, resultando nos percentuais abaixo, excluídas as despesas não licitáveis registradas no S2GPR:

Modalidade de Licitação – Análise Comparativa (2011-2012) (R\$ Milhões)

MODALIDADE	EXERCÍCIOS		
	2011	2012	%(2012-2011)
1. CARTA CONVITE	3.402	111.673	3182,6%
2. TOMADA DE PREÇOS	23.895	23.832	-0,3%
3. CONCORRÊNCIA	1.913.405	1.502.270	-21,5%
4. PREGÃO	1.436.736	1.738.617	21,0%
5. LICITAÇÃO INTERNACIONAL	158.909	84.694	-46,7%
6. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO	306.155	367.629	20,01%
7. DISPENSA DE LICITAÇÃO	410.026	363.033	-11,5%
TOTAL	4.252.528	4.191.748	-1,4%

Fonte: Base de dados do Sistema Integrado de Contabilidade - SIC para 2011 e do Sistema de Gestão Governamental por Resultados – S2GPR para 2012.

Comparando-se os exercícios de 2012 e 2011, a partir das informações demonstradas na tabela anterior, observa-se um decréscimo de 1,4% no total de despesas licitáveis ou passíveis de contratação direta (dispensa ou inexigibilidade).

Dá-se maior destaque às modalidades Concorrência e Carta-Convite quando comparadas aos valores demandados nos anos de 2011 e 2012. Tomando-se por base 2012 em relação ao ano anterior, a Concorrência teve variação negativa de 21,5%. Já nas despesas licitadas por Carta-Convite houve incremento de 3.182,6% nessa modalidade de licitação.

A modalidade de licitação Pregão, no período em análise, passou a ser a que agrega maiores gastos pela Administração Pública Estadual, com um crescimento ao 21,0% (2012-2011).

Merecem destaque as despesas registradas sob a rubrica Licitação Internacional, categoria que apresentou decréscimo de 46,7% em relação ao ano anterior.

Quanto às contratações diretas, observa-se incremento nos gastos realizados por Inexigibilidade de Licitação, correspondente a 20,01% em relação a 2011, enquanto nas Dispensas de Licitação registrou-se redução de 11,50%, passando de R\$ 410.026953,30 em 2011 para R\$ 363.033.569,45 em 2012.

4.3. Principais Despesas Licitadas por Modalidade de Licitação e Contratação Direta

Para melhor demonstrar o ocorrido na execução das despesas, segundo as diversas modalidades de licitação, bem como as hipóteses de contratações diretas, aplicou-se como metodologia a agregação das despesas segundo a classificação contábil ITEM DE DESPESA, considerando-se, ainda, a MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO. A seguir, apresentam-se as despesas mais relevantes, no ano sob análise, e os percentuais correspondentes a cada uma.

DEMONSTRATIVO DOS ITENS DE DESPESA POR MODALIDADE DE LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO DIRETA

ITENS DE DESPESA	EXECUTADO (RS)	%
CONVITE (I)	111.673.159,29	100,00
GÊNEROS DE ALIMENTAÇÃO	37.223.003,88	33,33
MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DE BENS IMÓVEIS	19.448.508,91	17,42
REPASSE PARA MANUTENÇÃO DE ESCOLAS	17.301.675,31	15,49
REFORMAS E BENFEITORIAS	5.125.980,62	4,59
FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO	3.136.572,87	2,81
MATERIAL DE EXPEDIENTE	2.390.161,08	2,14
GÁS E OUTROS MATERIAIS ENGARRAFADOS	2.176.921,00	1,95
SERVIÇO DE APOIO ADM., TÉCNICO E OPERACIONAL	1.625.924,85	1,46
SERVIÇOS DE APOIO AO ENSINO	1.493.367,45	1,34
LOCAÇÃO DE VEÍCULOS	1.359.956,96	1,22
DEMAIS ITENS DE DESPESA	20.391.086,36	18,26
TOMADA DE PREÇOS (II)	23.831.592,23	100,00
REFORMAS E BENFEITORIAS	8.484.219,61	35,60
EDIFICAÇÕES	2.464.389,66	10,34
CONSTRUÇÃO E INSTALAÇÃO DE POÇOS	1.804.410,22	7,57
GERENCIAMENTO DE FROTA DE VEÍCULOS	1.498.781,94	6,29
CONSTRUÇÃO DE ADUTORES, AÇUDES E BARRAGENS	1.282.057,55	5,38

DEMONSTRATIVO DOS ITENS DE DESPESA POR MODALIDADE DE LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO DIRETA

ITENS DE DESPESA	EXECUTADO (R\$)	%
OBRAS E INSTALAÇÕES	1.214.225,48	5,10
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	1.138.733,41	4,78
ASSESSORIA E CONSULTORIA TÉCNICA OU JURÍDICA	1.135.860,35	4,77
MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DE BENS IMÓVEIS	812.266,16	3,41
SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS	722.525,59	3,03
DEMAIS ITENS DE DESPESA	3.274.122,26	13,74
CONCORRÊNCIA (III)	1.502.270.306,46	100,00
EDIFICAÇÕES	421.800.198,83	28,08
OBRAS RODOVIÁRIAS E AEROPORTUÁRIAS	222.607.565,19	14,82
REFORMAS E BENFEITORIAS	140.663.432,87	9,36
SERVIÇOS DE PUBLICIDADE	105.596.529,39	7,03
MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DE ESTRADAS E VIAS	83.188.763,12	5,54
CONSTRUÇÃO DE ADUTORES, AÇUDES E BARRAGENS	74.027.130,70	4,93
OBRAS E INSTALAÇÕES	72.197.954,27	4,81
VEÍCULOS FERROVIÁRIOS	61.350.537,52	4,08
OBRAS DE SANEAMENTO	48.860.769,23	3,25
INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTOS	39.003.387,85	2,60
DEMAIS ITENS DE DESPESA	232.974.037,49	15,51
PREGÃO (IV)	1.738.617.385,46	100,00
APOIO ADMINISTRATIVO, TÉCNICO E OPERACIONAL	265.887.455,82	15,29
MEDICAMENTOS	136.797.972,02	7,87
LOCAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	81.870.532,43	4,71
TERCEIRIZAÇÃO DECORRENTE DE SUBST. MÃO-DE-OBRA (LRF, ART. 18)	81.396.686,09	4,68
SEGURANÇA E VIGILÂNCIA	77.498.463,09	4,46
VEÍCULOS DE TRACÇÃO MECÂNICA	75.756.955,05	4,36
MATERIAL DE CONSUMO	53.684.330,84	3,09
MATERIAL HOSPITALAR	52.293.533,05	3,01
MOBILIÁRIO EM GERAL	48.895.401,28	2,81
GERENCIAMENTO DE FROTA DE VEÍCULOS	42.659.844,00	2,45
DEMAIS ITENS DE DESPESA	821.876.211,79	47,27
LICITAÇÃO INTERNACIONAL (V)	84.694.058,10	100,00
CONSTRUÇÃO DE ADUTORES, AÇUDES E BARRAGENS	15.755.577,84	18,60
ASSESSORIA E CONSULTORIA TÉCNICA OU JURÍDICA	12.363.254,76	14,60
OBRAS E INSTALAÇÕES	8.783.367,94	10,37
ASSESSORIA E CONSULTORIA PARA OBRAS E INSTALAÇÕES	7.974.667,57	9,42
EDIFICAÇÕES	7.309.226,50	8,63
REFORMAS E BENFEITORIAS	6.144.698,32	7,26
OBRAS DE URBANIZAÇÃO	6.106.115,82	7,21
INSTALAÇÕES E EQUIPAMENTOS PARA OBRAS	4.746.993,31	5,60
MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	3.664.289,45	4,33
GERENCIAMENTO E SUPERVISÃO DE OBRAS	3.074.363,44	3,63
DEMAIS ITENS DE DESPESA	8.771.503,15	10,36
DISPENSA DE LICITAÇÃO (VI)	363.033.569,45	100,00
TERCEIRIZAÇÃO DECORRENTE DE SUBST. MÃO-DE-OBRA (LRF, ART. 18)	64.714.137,74	17,83
SERVIÇOS DE ENERGIA ELÉTRICA	57.472.608,11	15,83
SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS	28.390.116,58	7,82

DEMONSTRATIVO DOS ITENS DE DESPESA POR MODALIDADE DE LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO DIRETA

ITENS DE DESPESA	EXECUTADO (R\$)	%
SERVIÇO DE APOIO ADMINISTRATIVO E PARLAMENTAR	27.196.310,70	7,49
FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO	17.682.331,15	4,87
SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO EM GERAL	15.933.646,75	4,39
APOIO ADMINISTRATIVO, TÉCNICO E OPERACIONAL	14.584.804,68	4,02
LOCAÇÃO DE IMÓVEIS	12.224.840,47	3,37
EDIFICAÇÕES	11.060.583,18	3,05
DEMAIS ITENS DE DESPESA	113.774.190,09	31,34
INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO (VII)	367.629.671,47	100,00
SERVIÇOS HOSPITALARES, MÉDICOS E ODONTOLÓGICOS	58.115.840,59	15,81
ESTUDOS E PROJETOS	36.887.425,00	10,03
TERCEIRIZAÇÃO DECORRENTE DE SUBST. MÃO-DE-OBRA (LRF, ART. 18)	33.984.410,28	9,24
DISTRIBUIÇÃO DE LEITE	32.454.437,80	8,83
VALE-TRANSPORTE	24.259.167,62	6,60
SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO	20.750.121,22	5,64
SEMENTES, MUDAS DE PLANTAS E INSUMOS	13.918.212,90	3,79
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	12.792.734,49	3,48
LIVROS DIDÁTICOS	12.672.205,46	3,45
EVENTOS ARTÍSTICOS E CULTURAIS	10.492.519,47	2,85
DEMAIS ITENS DE DESPESA	113.302.596,64	30,86
TOTAL (I+II+III+IV+V+VI+VII)	4.191.749.742,46	

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

De acordo com a tabela acima, observa-se que, nas licitações por Carta-Convite, o item de despesa mais representativo foi GÊNEROS DE ALIMENTAÇÃO, no valor de R\$ 37.223.003,29, correspondendo a 33,33% dos gastos nessa modalidade.

Nas Concorrências Públicas, destacaram-se os itens de despesas EDIFICAÇÕES, OBRAS RODOVIÁRIAS E AEROPORTUÁRIAS, REFORMAS E BENFEITORIAS e SERVIÇOS DE PUBLICIDADE, que representaram, conjuntamente, o percentual de 59,29% do montante total dos gastos realizados por meio daquela modalidade.

O item APOIO ADMINISTRATIVO, TÉCNICO E OPERACIONAL foi o mais representativo na modalidade Pregão, alcançando o importe de R\$ 265.887.455,82, 15,29% das despesas contratadas por essa modalidade de licitação. Considerando ainda o mesmo procedimento licitatório, ressalte-se que houve despesas no montante de R\$ 81.396.686,09 em TERCEIRIZAÇÃO DECORRENTE DE SUBSTITUIÇÃO DE MÃO DE OBRA.

Quanto às despesas por contratação direta, constata-se que foi repassado um valor de R\$ 64.714.137,74, correspondente ao item de despesa TERCEIRIZAÇÃO DECORRENTE DE SUBSTITUIÇÃO DE MÃO DE OBRA (LRF, art. 18). Essa componente contábil representa 17,83% das

despesas realizadas por dispensa de licitação.

Na rubrica Inexigibilidade de Licitação, o item de despesa SERVIÇOS HOSPITALARES, MÉDICOS E ODONTOLÓGICOS representa 15,81%, atingindo o valor de R\$ 58.115.840,59. Destaca-se também o item EVENTOS ARTÍSTICOS E CULTURAIS, correspondente a 2,85% do montante total dos gastos por inexigibilidade, no valor de R\$ 10.492.519,47.

4.4. Despesas com Obras e Instalações por Modalidade de Licitação e Contratação Direta

A Tabela abaixo evidencia os itens de despesas nos quais foi contabilizada a aplicação de recursos destinados a Obras e Instalações, por modalidade de licitação e contratação direta (dispensa e inexigibilidade de licitação).

DEMONSTRATIVO DOS ITENS DE DESPESA COM OBRAS E INSTALAÇÕES POR MODALIDADE DE LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO DIRETA

ITENS DE DESPESA	EXECUTADO (R\$)
CARTA CONVITE (I)	8.341.968,36
CONSTRUÇÃO DE ADUTORES, AÇUDES E BARRAGENS	1.252.369,57
EDIFICAÇÕES	1.291.711,12
GERENCIAMENTO E SUPERVISÃO DE OBRAS	378.123,27
OBRAS E INSTALAÇÕES (DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES)	245.283,78
OBRAS RODOVIÁRIAS E AEROPORTUÁRIAS	48.500,00
INSTALAÇÕES E EQUIPAMENTOS PARA OBRAS	5.125.980,62
TOMADA DE PREÇOS (II)	15.914.996,76
BENFEITORIAS EM PROPRIEDADES DE TERCEIROS	331.820,07
CONSTRUÇÃO DE ADUTORES, AÇUDES E BARRAGENS	1.282.057,55
CONSTRUÇÃO E INSTALAÇÃO DE POÇOS	1.804.410,22
EDIFICAÇÕES	2.464.389,66
OBRAS DE SANEAMENTO	222.908,12
OBRAS E INSTALAÇÕES (DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES)	1.214.225,48
OBRAS RODOVIÁRIAS E AEROPORTUÁRIAS	110.966,05
REFORMAS E BENFEITORIAS	8.484.219,61
CONCORRÊNCIA (III)	1.019.633.573,32
BENFEITORIAS EM PROPRIEDADES DE TERCEIROS	84.880,68
CONSTRUÇÃO DE ADUTORES, AÇUDES E BARRAGENS	74.027.130,70
CONSTRUÇÃO E INSTALAÇÃO DE POÇOS	929.704,56
DESAPROPRIAÇÕES	576.599,52
EDIFICAÇÕES	421.800.198,83
ESTUDOS E PROJETOS	16.809.105,07
GERENCIAMENTO E SUPERVISÃO DE OBRAS	3.324.714,14
INSTALAÇÕES E EQUIPAMENTOS PARA OBRAS	12.665.957,85
OBRAS DE SANEAMENTO	48.860.769,23
OBRAS DE URBANIZAÇÃO	5.085.560,41

**DEMONSTRATIVO DOS ITENS DE DESPESA COM OBRAS E INSTALAÇÕES POR MODALIDADE DE
LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO DIRETA**

ITENS DE DESPESA	EXECUTADO (R\$)
OBRAS E INSTALAÇÕES (DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES)	72.197.954,27
OBRAS RODOVIÁRIAS E AEROPORTUÁRIAS	222.607.565,19
REFORMAS E BENFEITORIAS	140.663.432,87
PREGÃO (IV)	5.126.657,49
EDIFICAÇÕES	46.800,00
ESTUDOS E PROJETOS	292.700,00
INSTALAÇÕES E EQUIPAMENTOS PARA OBRAS	3.518.948,40
OBRAS E INSTALAÇÕES (DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES)	253.025,01
OUTRAS OBRAS E INSTALAÇÕES	13.000,00
REFORMAS E BENFEITORIAS	1.002.184,08
LICITAÇÃO INTERNACIONAL (V)	51.920.343,17
CONSTRUÇÃO DE ADUTORES, AÇUDES E BARRAGENS	15.755.577,84
EDIFICAÇÕES	7.309.226,50
GERENCIAMENTO E SUPERVISÃO DE OBRAS	3.074.363,44
INSTALAÇÕES E EQUIPAMENTOS PARA OBRAS	4.746.993,31
OBRAS DE URBANIZAÇÃO	6.106.115,82
OBRAS E INSTALAÇÕES (DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES)	8.783.367,94
REFORMAS E BENFEITORIAS	6.144.698,32
DISPENSA DE LICITAÇÃO (VI)	24.120.731,20
CONSTRUÇÃO DE ADUTORES, AÇUDES E BARRAGENS	3.692.065,91
EDIFICAÇÕES	11.060.583,18
ESTUDOS E PROJETOS	50.889,10
GERENCIAMENTO E SUPERVISÃO DE OBRAS	5.910,00
INSTALAÇÕES E EQUIPAMENTOS PARA OBRAS	23.618,01
OBRAS RODOVIÁRIAS E AEROPORTUÁRIAS	9.029.832,92
REFORMAS E BENFEITORIAS	257.832,08
INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO (VII)	37.826.172,18
ESTUDOS E PROJETOS	36.828.255,00
INSTALAÇÕES E EQUIPAMENTOS PARA OBRAS	997.917,18
TOTAL GERAL (I+II+III+IV+V+VI+VII)	1.162.884.442,48

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

A partir de informações extraídas da tabela acima, constatou-se que Concorrência foi a modalidade que concentrou a maior aplicação de recursos com Obras e Instalações, representando 88% do total das despesas executadas à conta desse elemento de despesa.

Ainda na modalidade Concorrência, o item de despesa EDIFICAÇÕES foi o mais representativo nas contratações, com o montante de R\$ 421.800.198,83, concentrando 41,37% do total das despesas. Em seguida, os itens OBRAS RODOVIÁRIAS E AEROPORTUÁRIAS e REFORMAS E BENFEITORIAS alcançaram os respectivos valores de R\$ 222.607.565,19 e R\$ 140.663.432,87.

O item de despesa **CONSTRUÇÃO DE ADUTORES, AÇUDES E BARRAGENS**, registrado sob a rubrica **Licitação Internacional**, atingiu o valor de R\$ 15.755.577,84, representando 30,35% do total das despesas ali registradas.

Os gastos com Obras e Instalações realizados mediante as demais modalidades licitatórias – Carta-Convite, Tomada de Preços e Pregão – e por meio de contratações diretas correspondem ao montante de R\$ 91.330.525,99, equivalente a 7%.

4.5. Os 10 Maiores Credores em 2012

No que se refere às contratações mediante Concorrência Pública, segue gráfico contendo os 10 maiores credores contratados a partir dessa modalidade. Constatou-se que somente com esses contratados foi executado o montante de R\$ 601.717.535,01, equivalente a 40,05% do total realizado.



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

O gráfico acima retrata a celebração de diversos contratos, destacando-se, no item seguinte, as cinco obras de maior relevância entre aquelas executadas por esses credores.

4.6. Obras de Maior Relevância Contratadas por Concorrência Pública

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 PÚBLICO PRIVADA – PPP).	ARENA CASTELAO OPERADORA DE ESTADIO SA	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.	ANSALDOBREDA SPA	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.	CONSORCIO CPE-VLT FORTALEZA	173.887.343,47	43.091.205,87	43.091.205,87
CONSTRUÇÃO DO HOSPITAL REGIONAL NORTE, EM SOBRAL, CEARÁ.	CONSORCIO MARQUISE EIT	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

Conforme se pode observar, a obra de intervenção no Estádio Castelão tem como empresa executante a empresa ARENA CASTELÃO OPERADORA DE ESTÁDIO S/A, executando, em 2012, R\$ 120.593.561,08, correspondente a 22,09% do valor ajustado do contrato.

Já a obra de implantação do ramal Parangaba-Mucuripe do Metrô de Fortaleza, a cargo da empresa CONSORCIO CPE-VLT FORTALEZA, contou com R\$ 43.091.205,85 executados em 2012, ou seja, 24,78% de seu valor com os devidos ajustes.

4.7. Contratação Direta (Dispensa e Inexigibilidade de Licitação) por Elemento da Despesa

Relativamente aos gastos efetivados em 2012 por meio de contratação direta (dispensa e inexigibilidade de licitação), verificou-se que a despesa atingiu 17,43%, sendo 8,66% por dispensa e 8,77% por inexigibilidade de licitação.

Ademais, analisando as contratações diretas sob a perspectiva financeira, verificou-se que, do montante de R\$ 730.663.240,92, despendido em 2012, foram executados R\$ 363.033.569,45 por meio de dispensa de licitação, e R\$ 367.629.671,47, por inexigibilidade de licitação.

Verificou-se que foram incluídos na composição desses valores itens de despesas que por sua natureza não poderiam ser classificados nas rubricas Dispensa de Licitação e Inexigibilidade de Licitação, vez que correspondem a operações não licitáveis, à semelhança das despesas com pessoal ou dos encargos da dívida. Tais elementos de despesas foram suprimidos para que os valores analisados refletissem com o máximo de fidedignidade os gastos executados por meio das hipóteses de contratação direta.

Segue a análise das despesas que compuseram as contratações diretas executadas pelo Estado no exercício de 2012, agrupadas por elementos de despesa.

DEMONSTRATIVO DOS ELEMENTOS DE DESPESA POR CONTRATAÇÃO DIRETA (R\$ 1,00)	
CONTRATAÇÃO DIRETA	EXECUTADO (R\$)
DISPENSA DE LICITAÇÃO	363.033.569,45
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	176.982.723,88
OUTRAS DESPESAS DE PESSOAL DECORRENTE DE CONTRATO DE TERCEIRIZAÇÃO	64.714.137,74
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS PESSOA FÍSICA	36.302.528,55
OBRAS E INSTALAÇÕES	24.120.731,20
LOCAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA	23.937.581,32
MATERIAL DE CONSUMO	13.580.687,35
MATERIAL, BEM OU SERVIÇO PARA DISTRIBUIÇÃO GRATUITA	7.557.619,84
DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	6.870.056,31
PREMIAÇÕES CULTURAIS, ARTÍSTICAS, CIENTÍFICAS, DESPORTIVAS E OUTR	5.268.888,36
EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	3.329.576,50
PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOÇÃO	241.721,41
SERVIÇO DE CONSULTORIA	84.400,00
SERVIÇOS DE CONSULTORIA	42.916,99
INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO	367.629.671,47
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	176.989.748,51
MATERIAL, BEM OU SERVIÇO PARA DISTRIBUIÇÃO GRATUITA	49.093.100,04
OBRAS E INSTALAÇÕES	37.826.172,18
OUTRAS DESPESAS DE PESSOAL DECORRENTE DE CONTRATO DE TERCEIRIZAÇÃO	33.984.410,28
MATERIAL DE CONSUMO	33.021.019,46
DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	15.910.371,25
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS PESSOA FÍSICA	10.749.168,52
EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	9.716.559,73
SERVIÇO DE CONSULTORIA	299.750,00
PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOÇÃO	30.221,50
SERVIÇOS DE CONSULTORIA	9.150,00
TOTAL	730.663.240,92

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

No que se refere à despesa OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA JURÍDICA, observa-se que o total gasto foi R\$ 176.982.723,88, ou seja, 48,75% das despesas contratadas diretamente por dispensa de licitação.

Considerando ainda a forma de contratação direta referida no parágrafo anterior, merece destaque o elemento OUTRAS DESPESAS DE PESSOAL DECORRENTES DE CONTRATO DE TERCEIRIZAÇÃO, representando um gasto de R\$ 64.714.137,74, correspondente a 17,83% dessas despesas.

Foram observadas, ainda, outras despesas executadas por dispensa de licitação cujos valores são representativos, tais como: OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS PESSOA FÍSICA – R\$ 36.302.528,55; OBRAS E INSTALAÇÕES – R\$ 24.120.731,20; LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA – R\$ 23.937.581,32.

Por sua vez, a rubrica OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA JURÍDICA registrou um montante de R\$ 176.989.748,51 contratados por inexigibilidade de licitação, significando 48,14 % das despesas contratadas diretamente por inexigibilidade.

Vale ressaltar também que foram gastos por inexigibilidade de licitação R\$ 33.984.410,28, enquadrados na rubrica OUTRAS DESPESAS DE PESSOAL DECORRENTES DE CONTRATO DE TERCEIRIZAÇÃO.

Reitera-se o entendimento desta comissão de que a utilização das hipóteses de dispensas e inexigibilidades de licitação aplicadas pela Administração Pública Estadual não se traduz em tendência a burlar a realização de procedimento licitatório. Essa possibilidade será examinada quando da análise dos respectivos casos concretos em momento oportuno, seja pelo acompanhamento concomitante, seja por ocasião do exame das Prestações de Contas Anuais dos gestores dos diversos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública do Estado do Ceará.

4.8. Licitação Sustentável

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a compras, obras e serviços, aplicáveis aos órgãos da administração direta e indireta, bem como às demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Poder Público Federal, Estadual ou Municipal.

Com o advento da Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, o *caput* do art. 3º da Lei 8.666/93 sofreu inovação, pela inclusão da

promoção do desenvolvimento nacional como objetivo da licitação, *in verbis*:

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**, 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. [Grifos nossos]

Com base na parte em destaque desse dispositivo normativo, foi introduzido no ordenamento jurídico um novo critério nos procedimentos licitatórios, a partir do qual se deve considerar a sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e contratação de serviços pela Administração Pública, visando-se assim não apenas o menor preço, mas produtos com menos impactos ambientais.

As “Licitações Sustentáveis” objetivam fazer que a Administração Pública estabeleça preferências em razão de critérios de valoração voltados para a preservação do meio ambiente, a sustentabilidade, bem como para aspectos de cunho social, como, por exemplo, reciclagem do produto, vida útil mais longa, fabricação de menos resíduos em sua utilização e menor consumo de insumos e energia.

No âmbito federal, o Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, regulamentou o art. 3º da Lei de Licitações, estabelecendo critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela União por procedimento licitatório.

Esta Comissão buscou informação junto à Procuradoria-Geral do Estado – PGE e à Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG a fim de verificar se existe alguma legislação no âmbito estadual que trate da matéria. Entretanto, não foi localizada nenhuma norma que estabeleça diretrizes para promoção do desenvolvimento sustentável nos procedimentos licitatórios no Estado do Ceará.

**5. TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS A ENTIDADES PÚBLICAS
E PRIVADAS**

5. TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS A ENTIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS

A análise a seguir objetiva apontar, de forma consolidada, o volume dos recursos transferidos pelo Estado do Ceará a entidades públicas e privadas sob a forma de convênios e outros instrumentos congêneres.

Cabe ressaltar que as análises mais detalhadas acerca da legalidade desta modalidade de despesa serão submetidas a apreciação desta Corte de Contas, quando do exame das prestações de contas anuais dos diversos órgãos e entidades que compõem a estrutura da Administração Estadual, bem como por meio de acompanhamento concomitante à execução das referidas despesas.

A legislação que trata da matéria é bastante ampla, sendo abordada em leis de abrangência estadual e nacional, a saber:

- Lei nº 4.320/1964 (arts. 17 e 18);
- Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (os Capítulos V e VI tratam, respectivamente, das Transferências Voluntárias e da Destinação de Recursos Públicos para o Setor Privado);
- Lei nº 14.983/2011, Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado para o exercício financeiro de 2012 (os artigos 50 a 52 tratam de transferências de recursos para o setor privado, e os artigos 53 a 55, de transferências voluntárias a municípios);
- Lei Estadual nº 13.553, de 29 de dezembro de 2004, autoriza a destinação de recursos públicos para entidades do setor privado sem fins lucrativos, a título de subvenções sociais, contribuições correntes e auxílios, nos termos do art. 26 da LRF;
- Instruções Normativas Conjuntas SECON/SEFAZ/SEPLAN nº 001/2005 e nº 003/2008, também disciplinam a forma de repasse de recursos aos municípios cearenses.

Ressalte-se que em 2013 foi publicada a Lei Complementar Estadual nº 119, a qual dispõe sobre 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 sua publicação, ou seja, em meados do exercício de 2013.

Neste capítulo, serão tratadas as transferências de recursos financeiros do Estado nas seguintes modalidades:

- Transferência a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos;
- Transferência a Municípios;
- Transferência a Consórcios Públicos;
- Transferência a Municípios Fundo a Fundo;
- Transferência a Instituições Privadas com Fins Lucrativos;
- Transferências para Execução Orçamentária Delegada a Municípios.

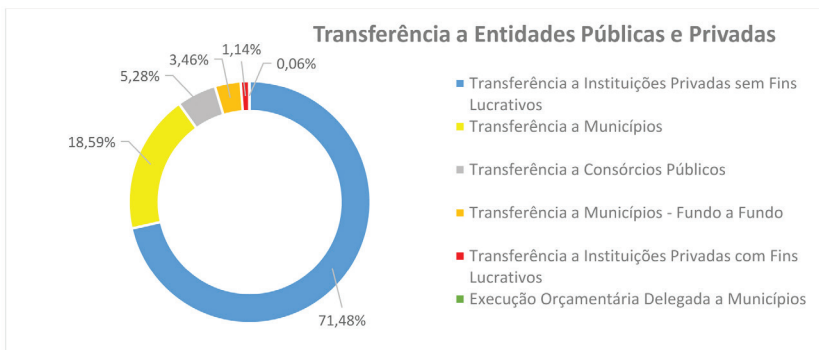
Deve-se ressaltar que, ao contrário do que se observou em exercícios anteriores, foi possível aferir os valores efetivamente transferidos a entidades públicas e privadas devido à correta classificação desses gastos, conforme prevê a Portaria Interministerial (STN/SOF) nº 163/2001. A nova classificação dos itens de despesa também possibilitou um exame mais detalhado por esta Comissão.

A tabela abaixo destaca o montante de recursos transferidos pelo Estado a entidades públicas e privadas nas modalidades anteriormente comentadas.

Transferência a Entidades Públicas e Privadas (R\$ 1,00)

DESCRIÇÃO	Valor (R\$)
Transferência a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	673.876.003,53
Transferência a Municípios	175.272.646,44
Transferência a Consórcios Públicos	49.749.464,54
Transferência a Municípios - Fundo a Fundo	32.623.677,05
Transferência a Instituições Privadas com Fins Lucrativos	10.703.512,24
Execução Orçamentária Delegada a Municípios	532.644,26
Total das Transferências a Entidades Públicas e Privadas	942.757.948,06

Fonte: Base de Dados do S2GPR



De acordo com o conteúdo da Tabela e do Gráfico, verifica-se que o recurso transferido a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos alcançou, no ano de 2012, o valor de R\$ 673.876.003,53, correspondendo a 72% do montante dos recursos transferidos pela Administração Pública para entidades públicas e privadas.

Em seguida, os recursos transferidos aos Municípios representaram 19%, atingindo o valor de R\$ 175.272.646,44.

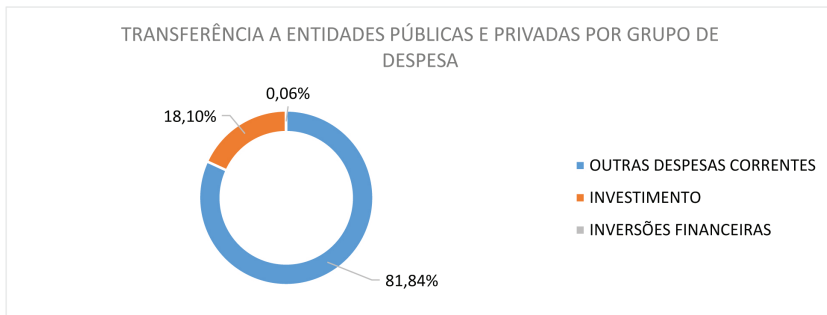
Os demais repasses (Transferência a Municípios Fundo a Fundo, Transferência a Instituições Privadas com Fins Lucrativos e Execução Orçamentária Delegada a Municípios) apresentaram, conjuntamente, 9% do total transferido.

Em relação à distribuição de recursos por Grupo de Despesa destaca-se a tabela abaixo:

TRANSFERÊNCIA A ENTIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS POR GRUPO DE DESPESA

GRUPO DE DESPESA	Valor (R\$)
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	771.533.084,44
INVESTIMENTO	170.674.863,62
INVERSÕES FINANCEIRAS	550.000,00
TOTAL	942.757.948,06

Fonte: Base de Dados do S2GPR



Fonte: Base de Dados do S2GPR

De acordo com as informações apresentadas, constata-se que a maior parcela dos recursos repassados a entidades públicas e privadas foi utilizada com Outras Despesas Correntes, representando 81,84%.

Outras Despesas Correntes são aquelas despesas orçamentárias utilizadas com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, entre outros.

Em seguida, os Investimentos correspondem a 18% do total dos recursos repassados a entidades públicas e privadas. As Inversões Financeiras não apresentaram um valor representativo, ou seja, somente foram repassados R\$ 550.000,00.

5.1. Transferência a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos

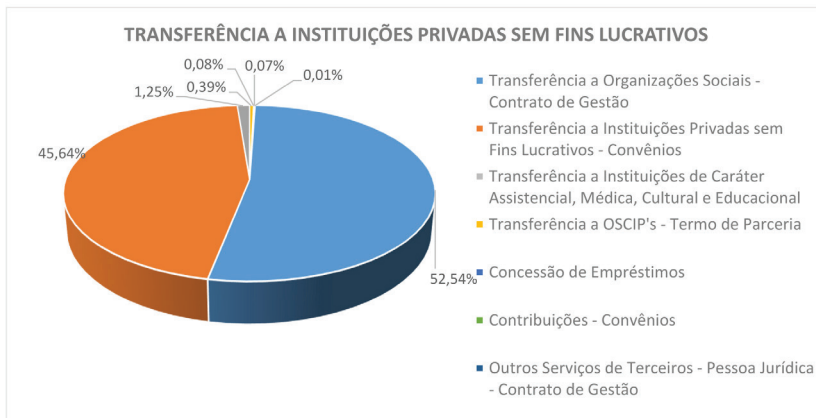
As Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos consistem na descentralização de recursos financeiros a entidades sem fins lucrativos que não tenham vínculo com a administração pública. Incluem-se neste tipo de transferência aquelas realizadas mediante Contrato de Gestão na forma prevista na Lei Estadual nº 12.781/1997.

A Seção VIII da LDO para 2012 previa as condições para a transferência de recursos do Estado a entidades sem fins lucrativos.

Vale ressaltar que as entidades privadas sem fins lucrativos devem obedecer, no que couber, aos dispositivos da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), quando tratar sobre a publicidade dos recursos públicos recebidos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres e a sua devida destinação.

Transferência a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	673.876.003,53
Transferência a Organizações Sociais - Contrato de Gestão	354.064.671,46
Transferência a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos - Convênios	307.590.589,79
Transferência a Instituições de Caráter Assistencial, Médica, Cultural e Educacional	8.446.960,81
Transferência a OSCIP's - Termo de Parceria	2.640.360,57
Concessão de Empréstimos	550.000,00
Contribuições - Convênios	489.400,00
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica - Contrato de Gestão	94.020,90

Fonte: Base de Dados do S2GPR



A partir da análise do gráfico anterior, constata-se que, das transferências a Instituições sem fins lucrativos, os repasses mais significativos foram para as Organizações Sociais, por meio dos Contratos de Gestão, e para as Instituições Privadas sem Fins Lucrativos, por meio de convênios, apresentando um total de R\$ 661.655.261,25.

Em virtude da representatividade dos valores transferidos por meio de contratos de gestão e convênios, analisar-se-ão de forma pormenorizada as transferências às Organizações Sociais, bem como às Instituições Privadas sem Fins Lucrativos que receberam recursos públicos por meio de convênios.

5.1.1. Transferência a Organizações Sociais – Contrato de Gestão

No âmbito do Estado do Ceará os contratos de gestão são executados por meio de Organizações Sociais, qualificadas na forma prevista na Lei nº 12.781/1997 e suas alterações.

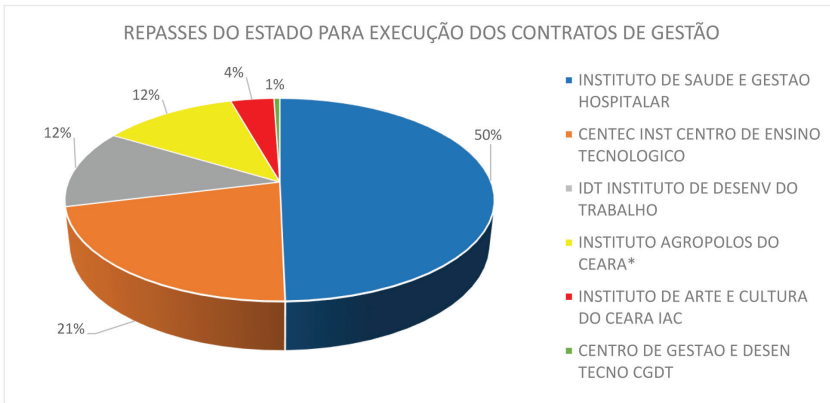
A Tabela abaixo evidencia os valores empenhados pelo Estado em nome das Organizações Sociais para execução dos contratos de gestão.

REPASSES DO ESTADO PARA EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DE GESTÃO	
ORGANIZAÇÃO SOCIAL	Valor (R\$)
INSTITUTO DE SAÚDE E GESTÃO HOSPITALAR	174.226.683,12
INSTITUTO CENTRO DE ENSINO TECNOLÓGICO - CENTEC	75.283.996,33
INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO - IDT	43.841.852,09
INSTITUTO AGROPOLOS DO CEARA*	42.141.489,74
INSTITUTO DE ARTE E CULTURA DO CEARA - IAC	13.481.420,06
CENTRO DE GESTAO E DESEN TECNO - CGDT	1.853.500,22
TOTAL	350.840.941,56

Fonte: Sistema S2GPR

* Foi adicionado o valor de R\$ 9.020,90, relativo a despesas de exercícios anteriores.

Pelo exame do gráfico a seguir, observa-se que, do montante de R\$ 350.840.941,56, R\$ 249.510.679,45, equivalentes a 71,00%, foram destinados somente ao Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar e ao Instituto Centro de Ensino Tecnológico – CENTEC, recebendo, respectivamente, R\$ 174.226.683,12 e 75.283.996,33.



Fonte: Sistema S2GPR

Ressalta-se que foi contabilizado indevidamente no item de despesa “Transferência a Organizações Sociais – Contrato de Gestão” o valor de R\$ 3.317.750,80, conforme se verifica na tabela abaixo:

ENTIDADES	Valor (R\$)
FUNDAÇÃO DEMÓCRITO ROCHA	680.000,00
SOC. MÉDICO CIRÚRGICO DES. HERMES PARAYBA	613.000,00
CAIXA ECONOMICA FEDERAL	598.176,96
FEDERAÇÃO DE PARAPENTE E ASA DELTA DO ESTADO	355.000,00
MOVIMENTO CONSCIÊNCIA JOVEM	188.949,36
FEDERAÇÃO DE TRIATHLON DO ESTADO DO CEARÁ	100.000,00
REDE NAC DE PES VIV C HIV AIDS CE RNO CE	51.000,00
ASSOC DE VOLUNTÁRIOS HOSPITAL SÃO JOSÉ	41.000,00
SOC BEN SAO C HOSP MAT SÃO VIC DE PAULO	36.240,00
OUTRAS ENTIDADES	654.384,48
TOTAL	3.317.750,80

Fonte: Sistema S2GPR

5.1.2. Transferência a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos – Convênios

As Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos realizadas via convênios devem obedecer, entre outras instruções, àquelas contidas na LDO e na Lei de Responsabilidade Fiscal, além das demais normas citadas no início deste Capítulo.

A tabela a seguir demonstra as Instituições Privadas sem Fins Lucrativos que mais receberam recursos de convênios repassados pelo Estado.

As 30 Entidades sem Fins Lucrativos Mais Beneficiadas com Transferências do Estado

ENTIDADE	Valor (R\$)
SOCIEDADE PARA O BEM ESTAR DA FAMÍLIA	15.313.569,09
CIRANDA DA VIDA ED AC DES SUST EMP SOC C	9.465.458,82
CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	9.193.088,64
INSTITUTO DE DESENVOL SOCIAL E CIDADANIA	8.837.262,64
MOVIMENTO CONSCIÊNCIA JOVEM	8.550.235,66
SOCIEDADE BENEFICENTE SÃO CAMILO	8.550.000,00
ASSOC BATISTA BENEFICENTE MISSIONÁRIA	8.475.223,72
AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO ECON E SOCIAL	7.654.984,66
CENTRO ESTUDOS E APOIO AO TRAB E TRABALH	7.441.256,87
BANCO DO BRASIL SA AG SETOR PÚBLICO	6.086.280,00
CENTRO DE APOIO AO DESENV. SOC. E CULTUR	6.007.358,46
CENTRO EST TRABALHO E ASSES TRABALHADOR	5.732.040,08
LIG ESP A E C BEN CONJ HAB SÍTIO CORREGO	5.616.858,39
FED TRABALHADORES NA AGRICULTURA CEARÁ	5.556.941,20
INSTITUTO DE ASSIST E PROTEÇÃO SOCIAL	5.446.493,88
IRMAND DA S CASA DE MISERICORDIA DE SOB	5.040.000,00
ORGANIZAÇÃO BARREIRA AMIGOS SOLIDÁRIOS	4.821.554,00
ASSOC DO CONSELHO COMUN DO PARQUE SÃO JOSÉ	4.544.269,94
CENTRO ESTUDOS ASSIST LUTAS TRABALHADOR	4.487.693,58
ASSOC DOS MOR DO CJ T NEVES	3.846.902,05
INST ANTO CONS APOIO ASS PESQ DES HUMANO	3.671.966,34
CENTRO DEF DIR HUMANOS ANTO CONSLHEIRO	3.445.793,71
ONG FLOR DO PIQUI	3.424.705,28
FUNDAÇÃO DEMÓCRITO ROCHA	3.251.757,14
SOC HOSPITALAR SÃO FRANCISCO DE CANINDÉ	3.116.190,00
HOSPITAL MATERNIDADE S VICENTE DE PAULO	3.000.000,00
ASSOCIAÇÃO CRISTÃ DE BASE	2.783.873,26
INSTITUTO VIDA MELHOR	2.707.508,02
SOCIEDADE BENEFICENTE SÃO CAMILO - CRATEÚS	2.700.000,00
DEMAIS ENTIDADES SEM FINIS LUCRATIVOS	138.821.324,36
TOTAL	307.590.589,79

Fonte: Base de Dados do S2GPR

Concernente às informações da tabela acima, observa-se que, do montante de R\$ 307.590.589,79, referente ao total transferido às Instituições Privadas sem Fins Lucrativos por meio de convênios, R\$ 15.313.569,09, correspondentes a 4,98% do total, foram gastos com a entidade Sociedade para o Bem-Estar da Família no exercício de 2012.

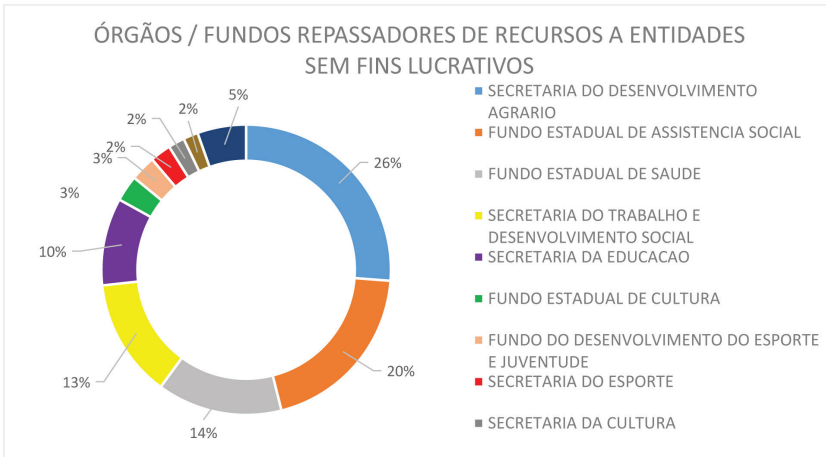
Em seguimento, verifica-se que Ciranda da Vida Ed. Ac. Des. Sust. Emp. Soc. C, Caixa Econômica Federal e Instituto de Desenvolvimento Social e Cidadania foram beneficiadas pelo repasse de recursos financeiros, respectivamente, de R\$ 9.465.458,82, R\$ 9.193.088,64 e R\$ 8.837.262,64, por meio de convênio com o Governo do Estado do Ceará.

A tabela abaixo evidencia os órgãos/fundos repassadores de recursos públicos às Entidades sem Fins Lucrativos por meio de convênio.

Órgãos / Fundos Repassadores de Recursos a Entidades Sem Fins Lucrativos

ÓRGÃO / FUNDOS	Valor (R\$)
SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	80.634.405,12
FUNDO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	61.074.057,87
FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE	42.998.579,10
SECRETARIA DO TRABALHO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL	40.672.628,77
SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	29.993.379,50
FUNDO ESTADUAL DE CULTURA	8.917.620,72
FUNDO DO DESENVOLVIMENTO DO ESPORTE E JUVENTUDE	8.685.458,82
SECRETARIA DO ESPORTE	7.152.200,00
SECRETARIA DA CULTURA	5.622.374,27
CASA CIVIL	5.091.450,00
DEMAIS ÓRGÃOS/FUNDOS	16.748.435,62
TOTAL	307.590.589,79

Fonte: Base de Dados do S2GPR



5.2. Transferência a Consórcios Públicos

Em nível nacional, os consórcios públicos são regidos pela Lei nº 11.107/2005, regulamentada pelo Decreto Presidencial nº 6.017/2007, segundo o qual o consórcio público é uma pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107/2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive para a realização de objetivos de interesse comum, constituídos como asso-

ciações públicas, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoas jurídicas de direito privado sem fins econômicos.

As transferências financeiras do Estado aos consórcios públicos dos quais ele participa são para financiar as despesas daquelas entidades de acordo com o Contrato de Rateio.

O Contrato de Rateio é um instrumento por meio do qual os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público.

Em 2012, o Estado participou de diversos consórcios públicos na área da saúde. Diante disso, o Ceará empenhou R\$ 48.224.464,54 em nome dessas entidades. As tabelas a seguir detalham o valor empenhado.

Cabe ressaltar que foram empenhados indevidamente no item de consórcios públicos R\$ 1.525.000,00 em nome do Fundo Municipal de Saúde de Maranguape.

Valor Empenhado para os Consórcios Públicos Em 2012

CONSÓRCIOS PÚBLICOS	Valor (R\$)	%
CONSÓRCIO PÚBLICO DE SAÚDE DE TAUÁ	7.585.612,47	15,7%
CONS PUB DE SAÚDE DO MACIÇO DE BATURITÉ	7.334.026,90	15,2%
CONSOR PÚBLICO DE SAÚDE DE CAMOCIM	6.693.862,61	13,9%
CONSÓRCIO PÚBLICO DA MICROR DE CASCAVEL	2.393.266,72	5,0%
CONSÓRCIO PUB DE SAÚDE MICRO BREJO SANTO	2.310.602,93	4,8%
CONSÓRCIO PÚBLICO DE SAÚDE DA MICRO SOBRAL	2.258.800,77	4,7%
CONSÓRCIO PÚBLICO DE SAÚDE DA MICRORREGI	2.061.205,14	4,3%
CONSÓRCIO PUBL DE SAÚDE MICRO ITAIPPOCA	2.050.864,99	4,3%
CONSÓRCIO PUB DE CAUCAIA	1.842.155,13	3,8%
CONSÓRCIO PUB DE SAÚDE DA MICRO RUSSAS	1.667.081,90	3,5%
CONSÓRCIO P DE S DA MICRO JUAZEIRO NORTE	1.667.081,90	3,5%
CONSÓRCIO PÚBLICO DE SAÚDE DA IBIAPABA	1.662.588,14	3,4%
CONSÓRCIO PÚBLICO DE SAÚDE DE ACARAÚ	1.562.470,39	3,2%
CONSÓRCIO PÚBLICO DE SAÚDE MICRO DE CRATEÚS	1.547.234,56	3,2%
CONSÓRCIO PUB DE SAÚDE DE MARACANAÚ	1.511.934,56	3,1%
DEMAIS CONSÓRCIOS PÚBLICOS	4.075.675,43	8,5%
TOTAL	48.224.464,54	100,0%

Fonte: Base de Dados do S2GPR

Concernente ao total geral discriminado na tabela anterior, constatou-se que, do montante de R\$ 48.224.464,54, relativo à transferência a Consórcios Públicos pelo Estado do Ceará, R\$ 21.613.501,98, correspondentes a 44,82% do total, foram gastos apenas com o Consórcio Público de Saúde de Tauá, o Consórcio Público de Saúde do Maciço

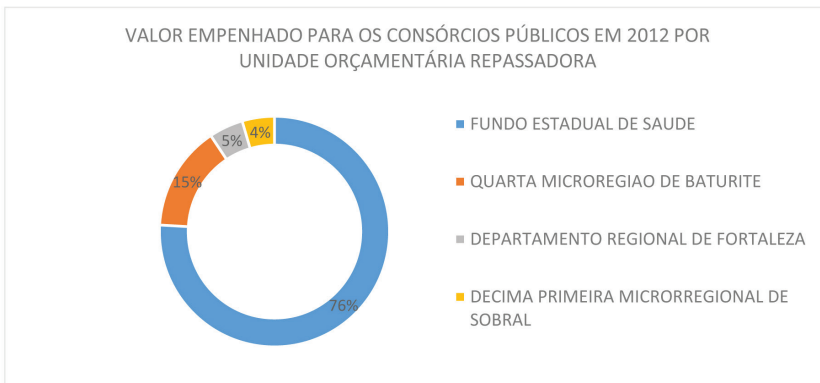
de Baturité e o Consórcio Público de Saúde de Camocim, sendo todos relacionados à área da saúde.

Destacam-se, a seguir, as Unidades Orçamentárias repassadoras de recursos aos consórcios públicos.

VALOR EMPENHADO PARA OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS EM 2012 POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA REPASSADORA

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	Valor (R\$)
FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE	37.763.370,15
QUARTA MICROREGIÃO DE BATURITÉ	7.334.026,90
DEPARTAMENTO REGIONAL DE FORTALEZA	2.393.266,72
DÉCIMA PRIMEIRA MICRORREGIONAL DE SOBRAL	2.258.800,77
TOTAL	49.749.464,54

Fonte: Base de Dados do S2GPR



A partir da análise do gráfico, observa-se que o Fundo Estadual de Saúde foi a unidade orçamentária repassadora responsável por 76% do total da transferência a Consórcios Públicos, equivalente a um montante de R\$ 37.763.370,15 em 2012. As demais unidades representaram apenas 24% desse repasse.

5.3. Transferência a Municípios

Para efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. Dessa forma, não se incluem nessas transferências aquelas decorrentes da repartição tributária do

ICMS e do IPVA previstas na Constituição, bem como das transferências da CIDE, do IPI – Exportação e da Transferência da Indenização de Extração de Petróleo, Xisto e Gás.

Além das disposições contidas na LRF, os entes estaduais transferidores, bem como os municípios recebedores, devem observar as disposições contidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

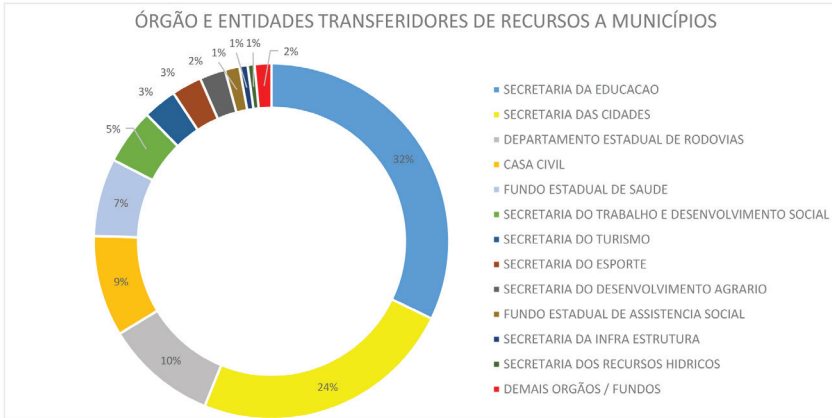
Durante o exercício de 2012, o Estado transferiu R\$ 175.272.646,44 de recursos aos municípios na forma de convênio a título de auxílios e contribuições.

ÓRGÃO E ENTIDADES TRANSFERIDORES DE RECURSOS A MUNICÍPIOS	
ÓRGÃO / FUNDO	Valor (R\$)
SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	56.355.943,34
SECRETARIA DAS CIDADES	42.032.225,57
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE RODOVIAS	17.819.807,42
CASA CIVIL	16.062.554,40
FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE	12.433.463,54
SECRETARIA DO TRABALHO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL	8.868.846,57
SECRETARIA DO TURISMO	5.378.323,63
SECRETARIA DO ESPORTE	4.799.793,52
SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	4.111.371,18
FUNDO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	2.322.017,55
SECRETARIA DA INFRAESTRUTURA	1.313.582,54
SECRETARIA DOS RECURSOS HÍDRICOS	1.097.311,53
DEMAIS ORGÃOS / FUNDOS	2.677.405,65
TOTAL	175.272.646,44

Fonte: Base de Dados do S2GPR

Examinando a planilha em relevo, observa-se que apenas a Secretaria da Educação, a Secretaria das Cidades e o Departamento Estadual de Rodovias concentraram 66,30% dos valores repassados a municípios sob a forma de transferências voluntárias.

O gráfico a seguir permite uma melhor visualização dos percentuais correspondentes aos repasses de recursos aos municípios por órgãos e entidades transferidores.



A tabela abaixo destaca os vinte municípios que mais receberam recursos na forma de convênio a título de auxílios e contribuições.

OS 20 MUNICÍPIOS MAIS BENEFICIADOS COM TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

MUNICÍPIO	População Residente	IDM – 2010** (IG4)	Valor (R\$)	% *
PREF MUNIC DE SOBRAL	188.271	83,45	12.444.176,05	7,46%
PREF MUNIC DE IGUATU	96.523	47,19	12.089.041,05	7,24%
PREF MUNIC DE BREJO SANTO	45.190	43,31	4.880.369,97	2,92%
PREF MUNIC DE JUAZEIRO DO NORTE	249.936	57,12	4.209.789,01	2,52%
PREF MUNIC DE MAURITI	44.217	29,24	3.340.837,70	2,00%
PREF MUNIC DE VARZEA ALEGRE	38.442	27,76	3.222.609,35	1,93%
PREF MUNIC DE TAUÁ	55.755	26,04	3.134.319,01	1,88%
PREF MUNIC DE HORIZONTE	55.154	54,63	3.088.174,02	1,85%
PREF MUNIC DE ITAIPOCA	116.065	32,07	2.950.929,44	1,77%
PREF MUNIC DE CARIRÉ	18.348	20,27	2.899.674,68	1,74%
PREF MUNIC DE IPU	40.300	24,72	2.537.398,88	1,52%
PREF MUNIC DE ITAITINGA	35.838	78,99	2.406.274,84	1,44%
PREF MUNIC DE PEDRA BRANCA	41.942	37,34	2.220.720,52	1,33%
PREF MUNIC DE TIANGUÁ	68.901	43,30	2.139.805,26	1,28%
PREF MUNIC DE UBAJARA	31.792	39,01	1.984.581,57	1,19%
PREF MUNIC DE CAUCAIA	324.738	35,69	1.905.644,00	1,14%
PREF MUNIC DE SÃO BENEDITO	44.186	26,77	1.902.305,66	1,14%
PREF MUNIC DE BARBALHA	55.373	95,08	1.882.178,10	1,13%
PREF MUNIC DE LIMOEIRO DO NORTE	56.281	38,29	1.862.950,89	1,12%
PREF MUNIC DE PACATUBA	72.249	41,08	1.848.261,59	1,11%

Fonte: Base de Dados do S2GPR e Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE

* Percentagem em relação ao total transferido a todos os municípios.

****IDM 2010-IG4**: O Índice de Desenvolvimento Municipal - IDM é um produto tradicional do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, que tem o mérito de congregar em um único índice diversos indicadores relacionados a diferentes grupos que retratam o desenvolvimento dos municípios cearenses. A sigla **IG4** representa um dos quatro grupos utilizados para o cálculo do IDM. Esse grupo específico congrega os **Indicadores Sociais**: taxa de escolarização no Ensino Médio, taxa de aprovação no Ensino Fundamental, escolas com bibliotecas, salas de leitura e laboratórios de informática, equipamentos de informática, função docente no Ensino Fundamental com formação superior, taxa de mortalidade infantil, leitos hospitalares, médicos e abastecimento de água.

Observando-se a tabela anterior, foi constatado que, dos 184 municípios cearenses, 20 deles foram beneficiados com 39,50% do total das transferências voluntárias.

Destaque para os municípios de Sobral, Iguatu, Brejo Santo, Juazeiro do Norte e Mauriti, que receberam juntos o importe de R\$ 36.964.213,78, correspondendo a 21,09% do total de repasses efetuados aos municípios.

Verificou-se que, para a distribuição de recursos por meio de transferências voluntárias, não se levou em consideração o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) como uma ferramenta para a elaboração das políticas públicas no Estado do Ceará, pois, conforme a tabela anterior, observa-se que municípios com IDM considerados elevados em relação à média do referido índice (31,28) receberam um volume maior de repasses em detrimento de outros com o IDM-IG4 relativamente baixo.

Por outro lado, destacam-se, na tabela abaixo, os vinte municípios que menos receberam recursos na forma de convênio a título de auxílios e contribuições.

Os 20 Municípios Menos Beneficiados com Transferências Voluntárias

MUNICÍPIO	População Residente	IDM – 2010** (IG4)	Valor (R\$)	% *
PREF MUNIC DE JATI	7.649	100,00	154.007,73	0,09%
PREF MUNIC DE GUARAMIRANGA	4.165	44,57	151.545,79	0,09%
PREF MUNIC DE MILAGRES	28.317	14,51	147.111,08	0,09%
PREF MUNIC DE ITAPIÚNA	18.626	46,83	144.514,52	0,09%
PREF MUNIC DE COREAU	22.018	22,35	142.784,67	0,09%
PREF MUNIC DE CARIÚS	18.567	15,74	139.215,76	0,08%
PREF MUNIC DE ALTO SANTO	16.360	16,83	139.105,68	0,08%
PREF MUNIC DE CHAVAL	12.617	43,38	133.409,35	0,08%
PREF MUNIC DE ORÓS	21.392	40,57	122.729,37	0,07%
PREF MUNIC DE CATUNDA	9.951	36,74	106.294,63	0,06%
PREF MUNIC DE URUBURETAMA	19.765	32,74	104.314,26	0,06%
PREF MUNIC DE UMARI	7.545	11,94	101.066,70	0,06%
PREF MUNIC DE PARAMOTI	11.308	10,83	98.866,71	0,06%
PREF MUNIC DE PORANGA	12.003	25,50	88.272,61	0,05%
PREF MUNIC DE ITAIÇABA	7.321	62,29	86.794,40	0,05%
PREF MUNIC DE BAIXIO	6.026	26,50	85.823,91	0,05%
PREF MUNIC DE MUCAMBO	14.102	42,14	83.456,23	0,05%
PREF MUNIC DE CANINDÉ	74.486	19,21	51.000,00	0,03%

Os 20 Municípios Menos Beneficiados com Transferências Voluntárias

MUNICÍPIO	População Residente	IDM – 2010** (IG4)	Valor (R\$)	% *
PREF MUNIC DE POTIRETAMA	6.129	22,65	35.422,12	0,02%
PREF MUNIC DE GRANJEIRO	4.626	44,52	29.279,32	0,02%

Fonte: Base de Dados do S2GPR e Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE

* Percentagem em relação ao total transferido a todos os municípios.

** **IDM 2010-IG4**: O Índice de Desenvolvimento Municipal - IDM é um produto tradicional do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, que tem o mérito de congregar em um único índice diversos indicadores relacionados a diferentes grupos que retratam o desenvolvimento dos municípios cearenses. A sigla **IG4** representa um dos quatro grupos utilizados para o cálculo do IDM. Esse grupo específico congrega os **Indicadores Sociais**: taxa de escolarização no Ensino Médio, taxa de aprovação no Ensino Fundamental, escolas com bibliotecas, salas de leitura e laboratórios de informática, equipamentos de informática, função docente no Ensino Fundamental com formação superior, taxa de mortalidade infantil, leitos hospitalares, médicos e abastecimento de água.

Ressalte-se que foram empenhados indevidamente como transferências a municípios R\$ 8.355.008,45 para entidades não municipais, conforme se destaca na tabela abaixo.

Entidades Empenhadas Indevidamente como Transferências A Municípios

ENTIDADE	Valor (R\$)
INST CDL DE CULTURA E RESPONSABILIDADE SO	800.000,00
CERBERO MOTOR CLUBE	650.000,00
FUNDAÇÃO EDSON QUEIROZ - UNIFOR	600.000,00
FUNDAÇÃO DEMÓCRITO ROCHA	570.000,00
INSTITUTO DE ARTE E CULTURA DO CEARÁ - IAC	530.000,00
CÂMARA DE DIRIGENTES LOJISTA FORTALEZA - CDL	450.000,00
UNIÃO DAS INDÚSTRIAS DE ARTIGOS DE MODAS	395.000,00
INSTIT SOLARIS DE ARTE E CULTURA	380.000,00
FEDER DAS CÂMARAS DOS DIRIGENTES LOJISTA	300.000,00
INST DE PREV A DESNUTRIÇÃO E A EXCEPCION	277.725,64
INSTITUTO COR DA CULTURA	275.000,00
ASSOCIAÇÃO AVOANTE	250.000,00
SIND DA IND DE CONF R E CHAPEUS DE SRA	220.000,00
ASSOC EDUC CULT E ART ELEAZAR DE CARVALHO	212.500,00
ASSOC CRIAD CAP OVINOS BIO REG ARARIPE	205.000,00
CONS DE SECRETARIOS MUNIC DE SAÚDE DO CE	200.000,00
ASSOCIAÇÃO DAS Pousadas DE JERICOACOARA	200.000,00
FUNDAÇÃO VIVA MARANGUAPE DE TUR ESP E CU	180.000,00
SOC AMIGOS DO SOBRADO DR JOSE LOURENÇO	176.753,32
FEDERAÇÃO DAS ARTES DO CEARÁ	150.000,00
IPREDE	138.862,82
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES	120.000,00
INSTITUTO NORDESTE 21	100.000,00
FUNDAÇÃO CULTURAL NIPONICA BRASILEIRA	90.000,00
IHAB INST HIDROAMBIENTAL AGUAS DO BRASIL	80.000,00
GRUPO DE APOIO A LIVRE ORIENT SEX DO CARIR	80.000,00
ASSOCIAÇÃO AMIGOS DO PIANO DO CEARÁ	75.000,00
DEMAIS ENTIDADES	649.166,67
TOTAL	8.355.008,45

Fonte: Base de Dados do S2GPR

5.4. Transferências a Municípios Fundo a Fundo

As Transferências a Municípios Fundo a Fundo correspondem às transferências por meio da descentralização de recursos financeiros de um fundo estadual a um fundo municipal. Essas transferências fundo a fundo são utilizadas nas áreas de assistência social e de saúde.

A Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, estabeleceu novos critérios de rateio dos recursos dos Estados vinculados à saúde destinados aos seus respectivos municípios, a fim de reduzir progressivamente as disparidades regionais. A Lei estabelece ainda que as transferências dos Estados para os Municípios destinadas a financiar ações e serviços públicos de saúde serão realizadas diretamente aos Fundos Municipais de Saúde, de forma regular e automática, em conformidade com os critérios de transferência aprovados pelo respectivo Conselho de Saúde.

De acordo com artigo 19 da supracitada lei, o rateio desses recursos será realizado segundo o critério de necessidades de saúde da população e levará em consideração as dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica e espacial e a capacidade de oferta de ações e de serviços de saúde, observada a necessidade de se reduzirem as desigualdades regionais.

A tabela a seguir evidencia os valores empenhados pelo Estado aos Municípios – Fundo a Fundo, no exercício de 2012, para serem utilizados nas áreas de assistência social e saúde, seguidos do percentual correspondente ao total transferido.

VALOR EMPENHADO PARA OS MUNICÍPIOS - FUNDO A FUNDO EM 2012		
MUNICÍPIO/FUNDO	Valor (R\$)	%
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE FORTALEZA	5.685.000,00	17,43%
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE IGUATU	2.700.000,00	8,28%
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE MARANGUAPE	2.435.000,00	7,46%
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE JUAZEIRO DO NORTE	2.100.000,00	6,44%
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE CAUCAIA	1.620.000,00	4,97%
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE BARBALHA	1.184.416,82	3,63%
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE SOBRAL	1.118.422,73	3,43%
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE ICÓ	1.080.000,00	3,31%
FUNDO MUNIC DE SAÚDE DE QUIXERAMOBIM	1.080.000,00	3,31%
FUNDO MUNICIPAL DE ARACOIABA	1.080.000,00	3,31%
FUNDO MUNIC SAÚDE DE LIMOEIRO DO NORTE	990.000,00	3,03%
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE ARACATI	979.645,17	3,00%
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE IPU	720.000,00	2,21%
FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE IRACEMA	700.000,00	2,15%
FMS PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTAEZA	700.000,00	2,15%

MUNICÍPIO/FUNDO	Valor (R\$)	%
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE QUIXADA	540.000,00	1,66%
PREF MUNIC DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE	217.800,00	0,67%
FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE	140.000,00	0,43%
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE OCARA	128.457,98	0,39%
FMAS PM DE SOBRAL	124.000,00	0,38%
FMAS PREFEITURA MUNICIPAL DE CRATEÚS	104.000,00	0,32%
FMAS PREFEITURA MUNICIPAL DE TAUÁ	104.000,00	0,32%
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE CAPISTRANO	98.672,04	0,30%
FMAS DE PM DE ARACATI	95.200,00	0,29%
FMAS PREF MUNIC DE RUSSAS	86.000,00	0,26%
OUTROS FUNDOS	6.813.062,31	20,88%
TOTAL	32.623.677,05	100,00%

Fonte: Base de Dados do S2GPR

A partir das informações demonstradas na tabela acima, destaca-se que o Fundo Municipal de Saúde de Fortaleza apresentou o valor mais significativo recebido pelo Governo do Ceará, no montante de R\$ 5.685.000,00, responsável por 17,43% do montante total dos repasses aos Municípios – Fundo a Fundo.

Em seguida, o Fundo Municipal de Saúde de Iguatu, o Fundo Municipal de Saúde de Maranguape e o Fundo Municipal de Saúde de Juazeiro do Norte receberam transferências, respectivamente, de R\$ 2.700.000,00, R\$ 2.435.000,00 e R\$ 2.100.000,00.

Das unidades orçamentárias repassadoras apresentadas na tabela a seguir, constata-se que, do montante total transferido aos Municípios – Fundo a Fundo, correspondente a R\$ 32.623.677,05, o importe de R\$26.164.729,05 foi destinado somente para a área da saúde, representando 80,20%. Na área de assistência social, o Fundo Estadual de Assistência Social repassou apenas R\$ 6.458.948,00 em 2012.

Valor Empenhado para os Municípios - Fundo a Fundo em 2012 por Unidade Orçamentária

Repassadora

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	Valor (R\$)
FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE	14.831.740,47
FUNDO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	6.458.948,00
DEPARTAMENTO REGIONAL DE FORTALEZA	5.949.337,58
DÉCIMA OITAVA MICRORREGIONAL DE IGUATU	2.814.074,00
QUARTA MICROREGIÃO DE BATURITÉ	1.302.360,20
DÉCIMA PRIMEIRA MICRORREGIONAL DE SOBRAL	1.267.216,80
TOTAL	32.623.677,05

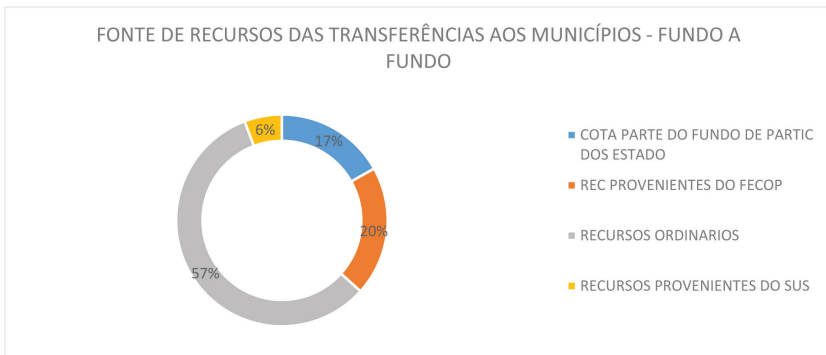
Fonte: Base de Dados do S2GPR

A tabela a seguir apresenta as fontes de recursos utilizadas pelo Estado do Ceará para transferências aos Municípios – Fundo a Fundo.

Fonte de Recursos para Transferência aos Municípios - Fundo A Fundo

FONTE DE RECURSOS	Valor (R\$)
COTA PARTE DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS	5.500.000,00
RECURSOS PROVENIENTES DO FECOP	6.458.948,00
RECURSOS ORDINÁRIOS	18.790.889,50
RECURSOS PROVENIENTES DO SUS	1.873.839,55
TOTAL	32.623.677,05

Fonte: Base de Dados do S2GPR



Fonte: Base de Dados do S2GPR

De acordo com a tabela acima, observa-se que, das fontes de recursos repassados aos Municípios – Fundo a Fundo, a fonte “Recursos Ordinários” transferiu R\$ 18.790.889,50, correspondendo a 57% do total desse recurso. As demais fontes foram da Cota-Parte do Fundo de Participação dos Estados (R\$ 5.500.000,00), de Recursos provenientes do FECOP (R\$ 6.458.948,00) e Recursos oriundos do SUS (R\$ 1.873.839,55).

5.5. Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos

As Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos consistem na descentralização de recursos financeiros a entidades com fins lucrativos que não tenham vínculo com a administração pública.

Segue a tabela que demonstra as instituições privadas com fins lucrativos que mais receberam recursos repassados pelo Estado.

**As 30 Entidades Privadas Com Fins Lucrativos Mais Beneficiadas Com Transferências Do
Estado**

ENTIDADE	Valor (R\$)
TELEMAR NORTE LESTE SA	1.937.500,00
EDITORA VERDES MARES LTDA	1.687.000,00
SOC.MEDICO CIRURGICO DES.HERMES PARAYBA	1.058.000,00
TELEVISAO CAPITAL DE FORTALEZA TV DIARIO	700.000,00
IND BRASILEIRO DE ARTEFATOS	375.000,00
BIOCLONE PRODUCAO DE MUDAS LTDA	352.871,70
TV JANGADEIRO LTDA	350.000,00
ALPHA METALURGICA IND. COM. SERV. IMP. E	302.500,00
VERDE TECNOLOGIA LTDA	204.740,00
RCN-CONSULTORIA E SISTEMAS LT	187.600,00
PLASTSAN PLÁSTICOS DO NORDESTE LTDA	181.440,00
JOÃO ALEXANDRE LOBO MARQUES	180.000,00
TECHNOVIEW ENGENHARIA LTDA	166.640,00
VENT7 AUTOMACAO E INOVAÇÃO EM TECNOLOGIA	164.250,00
ISOTERMAS - ISOLANTES TÉRMICOS E CONSERV	152.577,50
MEGATECH CONTROLS LTDA	150.185,00
CERÂMICA SAGRADA FAMÍLIA LTDA EPP	145.575,00
INSTITUTO DE IDIOMAS SANTA IFIGENIA LTDA	145.333,00
PROCONSULT S S LTDA	126.100,00
MODULO CONSTRUÇÕES E PROJETOS LTDA	119.500,00
FERNANDO FERREIRA CHUCRE	112.074,00
CHIP TELECOMUNICAÇÕES LTDA	107.915,00
SOL EMPREENDIMENTOS LTDA	107.406,00
PINHEIRO E PAIVA SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO	100.000,00
JM DE VASCONCELOS SILVA	98.240,45
GILDACIO JOSÉ DE ALMEIDA SA - ME	96.630,50
GENPHARMA CONS. FARMACEUTICA E GEN. LTDA	90.000,00
CADEIRAS DE RODAS DO NORDESTE	85.285,00
TECHNOACQUA SERVICOS DE CONSULTORIA LTDA	81.675,00
POLICLAY NANOTECH INDÚSTRIA E COMÉRCIO	80.951,76
DEMAIS ENTIDADES COM FINS LUCRATIVOS	1.056.522,33
TOTAL	10.703.512,24

Fonte: Base de Dados do S2GPR

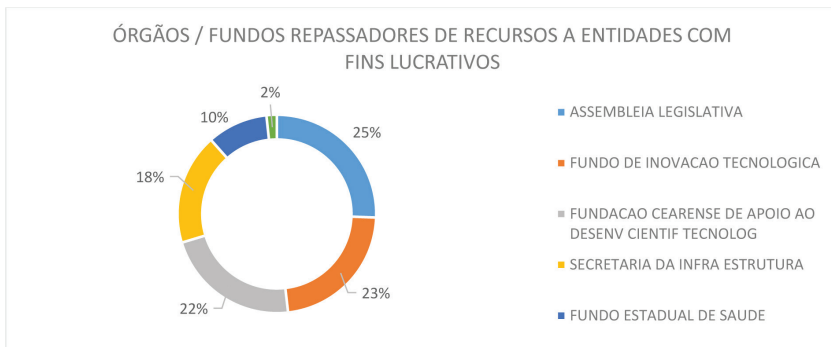
Observando a tabela acima, constata-se que, do total transferido às entidades privadas com fins lucrativos, as empresas Telemar Norte Leste SA, a Editora Verdes Mares Ltda. e a Sociedade Médico Cirúrgico Des. Hermes Paraíba receberam, conjuntamente, o montante de R\$ 4.682.500,00, equivalente a 43,75% do total repassado pelo Estado do Ceará a essas entidades.

A tabela a seguir demonstra os órgãos/fundos repassadores de recursos às entidades privadas com fins lucrativos no exercício de 2012.

Órgãos / Fundos Repassadores de Recursos a Entidades com Fins Lucrativos

ÓRGÃO / FUNDOS	Valor (R\$)
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	2.737.000,00
FUNDO DE INOVAÇÃO TECNOLÓGICA	2.421.238,84
FUNDAÇÃO CEARENSE DE APOIO AO DESENV CIENTIF TECNOLOG	2.369.773,40
SECRETARIA DA INFRAESTRUTURA	1.937.500,00
FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE	1.058.000,00
FUNDO ESTADUAL DE CULTURA	180.000,00
TOTAL	10.703.512,24

Fonte: Base de Dados do S2GPR



Fonte: Base de Dados do S2GPR

Diante das informações colhidas, observa-se que a Assembleia Legislativa, o Fundo de Inovação Tecnológica e a Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico-Tecnológico representam, conjuntamente, 70,33% do total do repasse às Instituições Privadas com Fins Lucrativos.

5.6. Transferências para Execução Orçamentária Delegada a Municípios

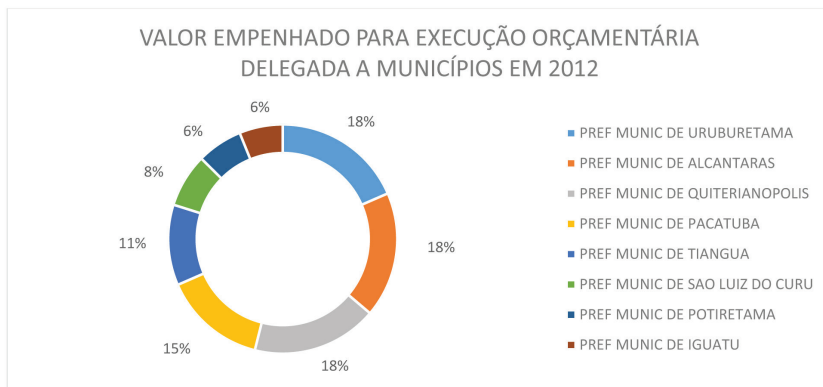
A Transferência para Execução Orçamentária Delegada a Municípios corresponde à transferência de recursos financeiros decorrentes de delegação ou descentralização a Municípios para execução de ações de responsabilidade exclusiva do Estado.

A tabela a seguir evidencia os valores empenhados aos Municípios que receberam recursos financeiros decorrentes de delegação ou descentralização pelo Estado.

VALOR EMPENHADO PARA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DELEGADA A MUNICÍPIOS

MUNICÍPIOS	Valor (R\$)
PREF MUNIC DE URUBURETAMA	98.420,39
PREF MUNIC DE ALCÂNTARAS	94.421,92
PREF MUNIC DE QUITERIANÓPOLIS	94.362,50
PREF MUNIC DE PACATUBA	77.420,96
PREF MUNIC DE TIANGUÁ	60.667,46
PREF MUNIC DE SAO LUIZ DO CURU	40.280,88
PREF MUNIC DE POTIRETAMA	34.392,62
PREF MUNIC DE IGUATU	32.677,53
TOTAL	532.644,26

Fonte: Base de Dados do S2GPR



Fonte: Base de Dados do S2GPR

De acordo com o gráfico acima, os Municípios de Uburetama, Alcântaras e Quiterianópolis receberam recursos públicos decorrentes de delegação ou descentralização da Administração Pública Estadual, respectivamente, de R\$ 98.420,39, R\$ 94.421,92 e R\$ 94.362,50, representando 53,92% do total do valor empenhado.

Ressalte-se, ainda, que todo o recurso financeiro (R\$532.644,26) de delegação ou descentralização aos Municípios de Uburetama, Alcântaras, Quiterianópolis, Pacatuba, Tianguá, São Luiz do Curu, Potiretama e Iguatu foi transferido pela Secretaria das Cidades para executarem ações de responsabilidade exclusiva do Estado.

6. PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS

PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS

Entende-se por Programa Governamental o instrumento de organização da ação governamental com vistas ao enfrentamento de um problema e à concretização dos objetivos pretendidos. É mensurado por indicadores e resulta do reconhecimento de carências, demandas sociais e econômicas e de oportunidades. Articula um conjunto coerente de ações necessárias e suficientes para enfrentar o problema, de modo a superar ou evitar as causas identificadas, como também a aproveitar as oportunidades existentes.

Nesse sentido, a Portaria nº 42 do então Ministério do Orçamento e Gestão (MOG), de 14 de abril de 1999, aplicável à União, Estados e Municípios, veio formalizar em seu art. 2º o conceito de Programa da seguinte forma: “instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual”.

Os Programas de Governo representam o maior nível de agregação da ação governamental, nascendo no Plano Plurianual (PPA), passando pela Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e finalizando na Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Governo Federal elaborou novas orientações metodológicas para a elaboração do Plano Plurianual (2012-2015), tendo disseminado essas informações para todos os Estados da Federação. A adoção dessas orientações foi facultativa no âmbito dos Estados-membros, não existindo regramento legal que os obrigasse a adotar o modelo proposto.

Naquele nível de governo, foram introduzidas mudanças muito significativas em relação à metodologia adotada nos últimos três Planos Plurianuais do Governo Federal. O sentido geral das mudanças foi a busca pelo caráter mais estratégico do Plano, criando condições efetivas para a formulação, a gestão e a implementação de políticas públicas. Além disso, tal inovadora estrutura sugeriu nova definição de espaços de atuação do Plano Plurianual e do Orçamento, com o fim de qualificar a comunicação com a sociedade.

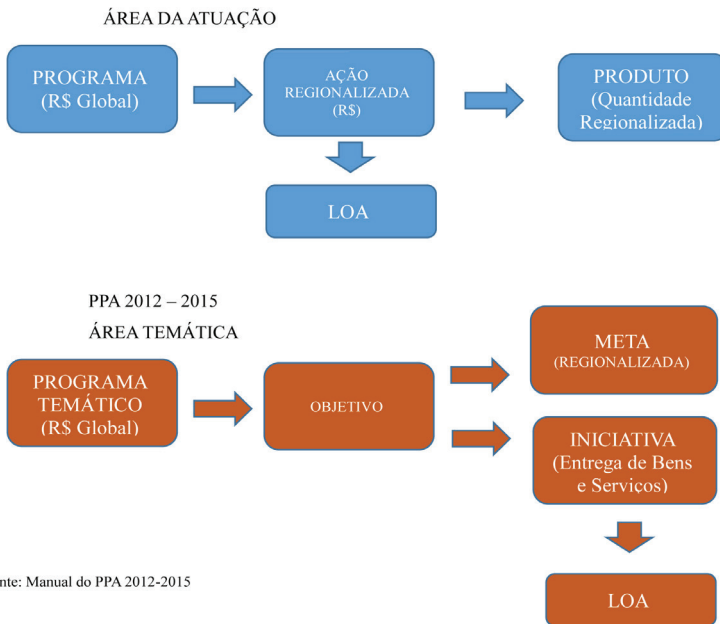
O Governo do Ceará, com o objetivo de alinhamento com a proposta de elaboração do PPA 2012-2015 do Governo Federal, adotou o respectivo modelo para elaboração do PPA 2012-2015 estadual, mas adequando a metodologia à realidade do planejamento estadual e à execução de seus programas e ações.

Alinhado com a nova proposta, o Governo do Estado do Ceará redesenhou as categorias do Plano Plurianual: o binômio “Programa-

-Ação”, que estruturava os Planos Plurianuais anteriores, deu lugar a Programas Temáticos, Objetivos e Iniciativas, tornando-se a “Ação” uma categoria exclusiva dos orçamentos.

Há de se considerar, porém, que, por se tratar de uma nova metodologia, o Plano Plurianual estará sujeito a mudanças e adaptações à realidade do planejamento do Estado do Ceará, sendo pertinente que se procedam às modificações legais necessárias para melhor adaptar-se ao modelo proposto, durante a elaboração de suas revisões/atualizações legais.

As figuras abaixo ilustram essa mudança.



Fonte: Manual do PPA 2012-2015

Um Programa poderá ter mais de um Objetivo, sendo este o atributo que expressa as escolhas do Governo para a implementação de determinada política pública. O Objetivo não deve ser uma declaração descomprometida com as soluções.

As Iniciativas são os atributos que definem a atuação governamental e estabelecem um elo entre o PPA e a LOA. A partir das Iniciativas, são criadas as ações orçamentárias, podendo corresponder a cada Iniciativa uma ou mais Ações. Da mesma forma, pode haver mais de uma Iniciativa por Objetivo.

A Meta, por sua vez, é regionalizada de acordo com a Macror-

região e expressa a quantidade total de determinado bem ou serviço a ser disponibilizado para o alcance do resultado pretendido pelo Programa no período de implementação do Plano. Haverá uma ou mais metas associadas a cada Objetivo. Ademais, o descritor da meta admite, além de quantitativos em número absolutos, quantitativos em números relativos.

De acordo com o PPA 2012-2015, art. 3º da Lei nº 15.109, de 2 de janeiro de 2012, os Programas de Governo passaram a se estruturar em três tipos: Programas Temáticos, subdivididos em Setoriais e Multissetoriais; Programas de Serviços ao Estado; e Programa de Gestão e Manutenção.

Os Programas Temáticos Setoriais são aqueles que retratam no Plano Plurianual o tema da política pública executada por cada Secretaria que o governo, a sociedade e outros atores relevantes conheçam como uma área de atuação pública.

Tais programas incorporam desafios governamentais em determinada política pública e visam a aprimorar a coordenação das ações do governo, traduzindo-se em bens e serviços à população. Suas denominações/títulos correspondem às áreas de atuação definidas por cada Secretaria. Podem se chamar “eixos de atuação”, “linhas de atuação”, etc. Têm-se como exemplo os Programas “Atenção Básica à Saúde”, “Desenvolvimento Industrial”, “Agricultura Familiar”, etc.

A figura abaixo esquematiza o posicionamento do Programa Temático Setorial:

Esquematização do Programa Temático Setorial



Fonte: Manual do PPA 2012-2015

Classifica-se como Programa Temático Multissetorial aquele cujo órgão gestor é uma única secretaria, porém o conjunto de seus objetivos, metas e iniciativas é executado por mais de um órgão, estando suas ações, no Orçamento, separadas por Unidade Orçamentária. São exemplos de Programas Multissetoriais do PPA 2012-2015: “Atenção à Pessoa Idosa”, “Atenção à Pessoa com Deficiência” e “Valorização do Servidor”.

O Programa de Serviços ao Estado tem natureza de programa finalístico, porém apresenta-se de forma menos complexa, não comportando tantos objetivos e iniciativas quanto os programas temáticos setoriais das áreas mais finalísticas do Governo. Por este motivo, são utilizados por órgãos de apoio do Poder Executivo (Casa Civil, Casa Militar, Gabinete do Governador, Gabinete do Vice-Governador, Procuradoria-Geral do Estado e Conselho de Educação do Estado do Ceará), por órgãos e entidades dos Poderes Legislativo (Assembleia Legislativa) e Judiciário, bem como pelo Ministério Público e Tribunais de Contas (TCE e TCM).

Os objetivos desses programas estão relacionados às atividades típicas dos órgãos citados, e, dessa forma, seus títulos são definidos em razão de suas atividades finalísticas. Os programas “Ação Judiciária” (Poder Judiciário), “Ação Legislativa e Controle Externo” (Poder Legislativo) e “Defesa dos Direitos Difusos” (Ministério Público) são alguns exemplos desses programas.

Por fim, há os Programas de Gestão e Manutenção, aqueles que detêm exclusivamente um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção de atividades tipicamente administrativas. Todos os Programas de Gestão e Manutenção possuem a codificação “500” para efeito de padronização.

Não obstante os Programas “Encargos Gerais do Estado” e “Reserva de Contingência” terem a codificação “002” e “999”, respectivamente, considerou-se os mesmos, para fins de realização deste trabalho, como Programas de Gestão e Manutenção, haja vista seus objetivos primordiais de manutenção da máquina pública.

6.1. Visão Geral dos Programas do PPA 2012-2015

Visando a obter um panorama dos Programas do PPA 2012-2015, elaborou-se a tabela a seguir, composta pelos 81 programas com seus respectivos valores orçados na LOA, bem como seus valores efetivamente executados no exercício de 2012.

Valor Orçado e Realizado em 2012 dos Programas PPA 2012-2015 (R\$)
EIXO I: SOCIEDADE JUSTA E SOLIDÁRIA

 Área Temática: **Educação Básica**

Cód.	Título dos Programas	Autorizado LOA (a)	Executado (b)	% (b/a)
14	ENSINO MÉDIO ARTICULADO À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL	384.270.578,04	315.637.439,60	82,10%
56	VALORIZAÇÃO DO SERVIDOR	707.284,31	704.402,83	99,60%
60	GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA	408.826,12	367.991,60	90,00%
72	APRENDIZAGEM DAS CRIANÇAS NA IDADE CERTA	100.329.102,21	75.741.207,87	75,50%
73	ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA	1.280.347.020,13	369.739.046,18	28,90%
TOTAL		1.766.062.810,81	762.190.088,08	43,16%

 Área Temática: **Ciência, Tecnologia, Inovação, Educação Superior e Profissional.**

Cód.	Título dos Programas	Autorizado LOA (a)	Executado (b)	% (b/a)
68	EDUCAÇÃO SUPERIOR	84.184.190,80	61.994.059,99	73,60%
69	EDUCAÇÃO PROFISSIONAL	37.949.544,63	32.944.528,68	86,80%
70	CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	206.761.626,91	52.076.457,32	25,20%
79	MONITORAMENTO HIDROAMBIENTAL DO ESTADO DO CEARÁ	5.895.777,46	4.808.998,24	81,60%
TOTAL		334.791.139,80	151.824.044,23	45,35%

 Área Temática: **Saúde**

Cód.	Título dos Programas	Autorizado LOA (a)	Executado (b)	% (b/a)
30	GESTÃO, PARTICIPAÇÃO, CONTROLE SOCIAL E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DO SUS.	98.769.258,11	79.016.314,16	80,00%
37	ATENÇÃO À SAÚDE INTEGRAL E DE QUALIDADE	1.527.806.839,01	1.232.853.098,51	80,70%
65	PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E VIGILÂNCIA À SAÚDE	59.738.832,35	43.438.585,02	72,70%
TOTAL		1.686.314.929,47	1.355.307.997,69	80,37%

Área Temática: Desenvolvimento Social e Trabalho

Cód.	Título dos Programas	Autorizado LOA (a)	Executado (b)	% (b/a)
49	TRABALHO, EMPREGO E RENDA	66.465.039,00	53.320.710,48	80,20%
50	ASSISTÊNCIA SOCIAL	91.175.324,46	65.202.433,97	71,50%
51	SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	2.842.941,73	1.822.675,29	64,10%
52	ATENÇÃO AO SEGMENTO DE LÉSBICAS, GAYS, BISSEXUAIS, TRAVESTIS E TRANSSEXUAIS	300.000,00	300.000,00	100,00%
	TOTAL	160.783.305,19	120.645.819,74	75,04%

Área Temática: Cultura

Cód.	Título dos Programas	Autorizado LOA (a)	Executado (b)	% (b/a)
6	MEMÓRIA CULTURAL	1.989.620,00	1.159.581,42	58,30%
7	INCENTIVO ÀS ARTES E CULTURAS REGIONAIS DO CEARÁ	58.928.869,46	39.879.090,03	67,70%
8	INCENTIVO À LEITURA E AO CONHECIMENTO	3.040.407,00	2.241.268,07	73,70%
	TOTAL	63.958.896,46	43.279.939,52	67,67%

Área Temática: Esporte e Lazer

Cód.	Título dos Programas	Autorizado LOA (a)	Executado (b)	% (b/a)
71	ESPORTE - EDUCAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E LAZER	35.276.267,53	23.033.409,42	65,30%
92	CEARÁ NO ESPORTE DE RENDIMENTO	2.124.000,00	2.011.680,75	94,70%
93	INFRAESTRUTURA ESPORTIVA E DE LAZER	9.182.932,27	8.422.300,35	91,70%
	TOTAL	46.583.199,80	33.467.390,52	71,84%

Área Temática: Segurança Pública

Cód.	Título dos Programas	Autorizado LOA (a)	Executado (b)	% (b/a)
12	SEGURANÇA PÚBLICA COMUNITÁRIA	53.260.830,20	50.162.317,26	94,20%
15	SEGURANÇA PÚBLICA INTEGRADA	224.608.074,98	193.943.572,36	86,30%
16	GESTÃO DE RISCOS E DESASTRES	36.344.893,52	14.470.360,91	39,80%
66	PROGRAMA DE GESTÃO E ASSISTÊNCIA PENITENCIÁRIA	600.000,00	-	0,00%
	TOTAL	314.813.798,70	258.576.250,53	82,14%

Área Temática: **Justiça e Cidadania**

Cód.	Título dos Programas	Autorizado LOA (a)	Executado (b)	% (b/a)
76	PROTEÇÃO E CIDADANIA	18.334.204,40	14.088.996,28	76,80%
77	INFRAESTRUTURA, GESTÃO E ASSISTÊNCIA PENITENCIÁRIA	125.741.243,99	100.984.141,45	80,30%
	TOTAL	144.075.448,39	115.073.137,73	79,87%

 Área Temática: **Acesso à Justiça**

Cód.	Título dos Programas	Autorizado LOA (a)	Executado (b)	% (b/a)
88	PROMOÇÃO E DEFESA DE DIREITOS E ACESSO À JUSTIÇA	1.230.481,49	379.020,00	30,80%
	TOTAL	1.230.481,49	379.020,00	30,80%

EIXO II: ECONOMIA PARA UMA VIDA MELHOR

 Área Temática: **Desenvolvimento Econômico**

Cód.	Título dos Programas	Autorizado LOA (a)	Executado (b)	% (b/a)
078	INDÚSTRIA, SERVIÇOS, MINERAÇÃO E AGRONEGÓCIO	270.540.042,14	106.927.653,91	39,5%
	TOTAL	270.540.042,14	106.927.653,91	39,5%

 Área Temática: **Desenvolvimento Agrário, Agricultura e Pecuária.**

Cód.	Título dos Programas	Autorizado LOA (a)	Executado (b)	% (b/a)
028	DESENVOLVIMENTO AGROPECUÁRIO	264.820.432,11	161.000.541,79	60,8%
029	ENFRENTAMENTO À POBREZA RURAL	216.664.669,10	78.848.264,38	36,4%
067	DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL	33.256.196,86	18.471.271,50	55,5%
	TOTAL	514.741.298,07	258.320.077,67	50,18%

 Área Temática: **Agricultura e Pesca**

Cód.	Título dos Programas	Autorizado LOA (a)	Executado (b)	% (b/a)
036	DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA PESCA E AQUICULTURA	24.396.236,58	4.812.215,20	19,7%
	TOTAL	24.396.236,58	4.812.215,20	19,7%

 Área Temática: **Recursos Hídricos**

Cód.	Título dos Programas	Autorizado LOA (a)	Executado (b)	% (b/a)
039	TRANSFERÊNCIA HÍDRICA E SUPRIMENTO DE ÁGUA	421.090.267,86	85.036.296,34	20,2%
040	ACUMULAÇÃO HÍDRICA	119.895.063,04	77.501.212,00	64,6%
041	GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS	10.552.757,09	473.833,86	4,5%
	TOTAL	551.538.087,99	163.011.342,20	29,56%

Área Temática: Infraestrutura e Logística

Cód.	Título dos Programas	Autorizado LOA (a)	Executado (b)	% (b/a)
003	TRANSPORTE E LOGÍSTICA DO ESTADO DO CEARÁ	1.187.519.589,33	730.308.602,79	61,5%
004	MATRIZ ENERGÉTICA DO ESTADO DO CEARÁ	27.483.924,00	-	0,0%
005	INFRAESTRUTURA COMPLEMENTAR DAS REGIÕES DO ESTADO DO CEARÁ	15.530.310,93	12.768.241,42	82,2%
054	EDIFICAÇÕES E OBRAS PÚBLICAS DO ESTADO DO CEARÁ	19.317.000,28	16.201.694,32	83,9%
TOTAL		1.249.850.824,54	759.278.538,53	60,7%

Área Temática: Turismo

Cód.	Título dos Programas	Autorizado LOA (a)	Executado (b)	% (b/a)
075	CONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO DESTINO TURÍSTICO "CEARÁ"	492.781.357,95	245.528.489,43	49,8%
TOTAL		492.781.357,95	245.528.489,43	49,8%

Área Temática: Desenvolvimento Urbano e Integração Social

Cód.	Título dos Programas	Autorizado LOA (a)	Executado (b)	% (b/a)
31	DESENVOLVIMENTO URBANO	174.040.678,97	89.791.624,55	51,60%
32	SANEAMENTO AMBIENTAL	333.923.274,81	37.363.415,33	11,20%
33	HABITACIONAL	223.652.393,27	42.231.675,37	18,90%
34	DESENVOLVIMENTO REGIONAL	73.841.189,68	25.344.438,98	34,30%
91	DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DAS CIDADES	2.490.413,36	-	0,00%
TOTAL		807.947.950,09	194.731.154,23	24%

Área Temática: Meio Ambiente

Cód.	Título dos Programas	Autorizado LOA (a)	Executado (b)	% (b/a)
82	GESTÃO DA QUALIDADE DOS RECURSOS NATURAIS E AMBIENTAIS	52.529.401,97	20.216.135,75	38,50%
84	EDUCAÇÃO AMBIENTAL	1.295.000,00	50.911,76	3,90%
90	DESENVOLVIMENTO SUSTENTADO DOS TERRITÓRIOS	7.832.934,00	79.578,65	1,00%
TOTAL		61.657.335,97	20.346.626,16	33%

Área Temática: Copa 2014

Cód.	Título dos Programas	Autorizado LOA (a)	Executado (b)	% (b/a)
89	PROMOÇÃO E REALIZAÇÃO DA COPA 2014	227.157.145,08	120.593.561,08	53,10%
TOTAL		227.157.145,08	120.593.561,08	53,10%

EIXO III: GOVERNO PARTICIPATIVO, ÉTICO E COMPETENTE
Área Temática: Planejamento e Gestão

Cód.	Título dos Programas	Autorizado LOA (a)	Executado (b)	% (b/a)
1	GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS DA ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL	89.931.033,23	86.901.360,46	96,60 %
18	TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA ESTADUAL	12.441.264,08	9.926.396,13	79,80 %
19	COORDENAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTADUAL	12.024.489,51	763.466,82	6,35 %
20	MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO ESTADUAL	2.900.000,00	1.047.285,07	36,10 %
74	GESTÃO DA PREVIDÊNCIA ESTADUAL	2.100.233.603,59	1.955.166.561,62	93,10 %
TOTAL		2.217.530.390,41	2.053.805.070,10	92,62 %

Área Temática: Gestão Fiscal

Cód.	Título dos Programas	Autorizado LOA (a)	Executado (b)	% (b/a)
9	MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO FISCAL	43.961.071,32	4.737.560,26	10,80%
10	GESTÃO FISCAL E FINANCEIRA	59.589.395,63	43.710.123,58	73,40%
11	CIDADANIA FISCAL	195.000,00	66.485,00	34,10%
TOTAL		103.745.466,95	48.514.168,84	46,8%

Área Temática: Controladoria e Ouvidoria

Cód.	Título dos Programas	Autorizado LOA (a)	Executado (b)	% (b/a)
63	CONTROLE INTERNO PREVENTIVO E AUDITORIA GOVERNAMENTAL	1.087.681,89	1.076.920,00	99,00%
64	PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL	1.959.846,93	1.914.037,87	97,70%
TOTAL		3.047.528,82	2.990.957,87	98,14%

Área Temática: Governo e Sociedade

Cód.	Título dos Programas	Autorizado LOA (a)	Executado (b)	% (b/a)
19	COORDENAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTADUAL	1.500.000	1.497.689,76	99,85%
21	PROMOÇÃO DA JUVENTUDE	74.556.995,10	54.016.782,80	72,50%
22	EQUIDADE DE GÊNERO	676.057,00	402.862,15	59,60%
23	IGUALDADE ÉTNICO-RACIAL	1.661.377,47	1.218.521,83	73,30%
24	PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS	56.114.211,36	38.552.279,77	68,70%
25	ENFRENTAMENTO ÀS DROGAS	843.807,54	465.211,60	55,10%
26	ATENÇÃO À PESSOA COM DEFICIÊNCIA	15.006.354,04	11.848.013,78	79,00%
27	ATENÇÃO À PESSOA IDOSA	6.865.159,99	5.468.495,04	79,70%
35	COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL E APOIO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS	159.326.000,00	155.908.869,73	97,90%

53	REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS	3.378.581,27	2.946.386,33	87,20%
59	TELEDIFUSÃO CULTURAL E INFORMATIVA	1.969.709,00	1.654.648,29	84,00%
TOTAL		321.898.253,00	273.979.761,08	85%

Área Temática: Correição e Disciplina

Cód.	Título dos Programas	Autorizado LOA (a)	Executado (b)	% (b/a)
96	CONTROLE DISCIPLINAR DA SEGURANÇA E SISTEMA PENITENCIÁRIO	899.500,91	735.932,55	81,80%
TOTAL		899.500,91	735.932,55	81,80%

Área Temática: Essencial à Justiça

Cód.	Título dos Programas	Autorizado LOA (a)	Executado (b)	% (b/a)
80	DEFESA DA ORDEM JURÍDICA, DA DEMOCRACIA E DOS INTERESSES SOCIAIS	7.381.317,00	1.916.621,72	26,00%
97	DEFESA DOS DIREITOS DIFUSOS	5.500.000,00	376.473,04	6,80%
TOTAL		12.881.317,00	2.293.094,76	18%

Área Temática: Legislativo e Controle Externo

Cód.	Título dos Programas	Autorizado LOA (a)	Executado (b)	% (b/a)
55	AÇÃO LEGISLATIVA E CONTROLE EXTERNO	507.438,75	470.865,76	92,80%
58	AÇÃO PARLAMENTAR	59.431.739,94	59.422.911,10	100,00%
TOTAL		59.939.178,69	59.893.776,86	99,9%

Área Temática: Judiciário

Cód.	Título dos Programas	Autorizado LOA (a)	Executado (b)	% (b/a)
013	AÇÃO JUDICIÁRIA	126.707.897,60	43.977.524,87	34,7%
098	SEGURANÇA E ASSISTÊNCIA AOS JUÍZES COLOCADOS EM SITUAÇÃO DE RISCO EM RAZÃO DE SUA ATIVIDADE JURISDICIONAL	2.638.797,35	-	0,0%
TOTAL		129.346.694,95	43.977.524,87	34,00%

Área Temática: Reserva de Contingência

Cód.	Título dos Programas	Autorizado LOA (a)	Executado (b)	% (b/a)
999	RESERVA DE CONTINGENCIA	32.188.875,00	-	0,0%
TOTAL		32.188.875,00	-	0,0%

Área Temática: Encargos Gerais do Estado

Cód.	Título dos Programas	Autorizado LOA (a)	Executado (b)	% (b/a)
002	ENCARGOS GERAIS DO ESTADO	3.369.839.030,86	3.276.324.493,23	97,2%
TOTAL		3.369.839.030,86	3.276.324.493,23	97,2%

Área Temática: Todas*

Cód.	Título dos Programas	Autorizado LOA (a)	Executado (b)	% (b/a)
500	GESTÃO E MANUTENÇÃO	6.380.083.240,78	6.161.383.438,22	96,6%
TOTAL		6.380.083.240,78	6.161.383.438,22	96,6%

TOTAL DOS PROGRAMAS	21.350.623.765,66	16.638.191.564,83	77,9%
----------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------

Fonte: S2GPR

* O Programa 500 encontra-se em todas as áreas temáticas, à exceção das áreas Encargos Gerais do Estado e Reserva de Contingência.

Inicialmente, cumpre comentar que, na Lei do PPA 2012-2015, os Programas vieram previstos no montante de R\$ 24.321.536.901,01, culminando, dessa forma, numa diferença a maior de R\$ 2.970.913.135,35 (16,16%) entre os valores previstos neste instrumento e na LOA 2012. Este fato, embora discrepante, encontra respaldo no art. 6º da Lei do PPA, o qual dispõe que “o Valor Global dos Programas, as Metas e os enunciados dos Objetivos não constituem limites à programação e à execução das despesas expressas nas leis orçamentárias e nas leis que as modifiquem”.

Tal ocorrência é razoável, haja vista que o planejamento é uma função indicativa por conta da complexidade inerente ao ambiente e da velocidade das transformações nas condições sob as quais as políticas são formuladas e implementadas. Logo, as declarações constantes do Plano são referências para a atuação governamental, mas não possuem caráter impositivo. Dito de outra forma, o planejamento é dinâmico e deve ser ajustado de acordo com a necessidade.

Conforme demonstrado nas tabelas acima, a execução dos Programas de Governo previstos no PPA 2012-2015 apresentou um nível de execução geral satisfatório, de 77,9%, todavia, quando se analisam os programas de forma individualizada, percebe-se que, do universo dos 81 programas, apenas 33 apresentaram execução orçamentária superior a 75% da dotação autorizada na LOA 2012, ou seja, menos da metade do universo de programas apresentaram nível de execução elevado.

Considerando o percentual de realização de cada programa, pode-se somá-los e obter a média geral de execução dos programas. Dessa forma, feito este cálculo, teve-se uma execução ou desempenho médio geral considerado baixo, mais precisamente de 59,7% (excluído o programa “Reserva de Contingência”).

Quanto à performance das grandes áreas de atuação do Governo (Educação; Saúde; Segurança Pública; e Desenvolvimento Social e do Trabalho), destacou-se a temática “Segurança Pública”, com o maior índice de execução orçamentária, na ordem de 82,14%. Nessa temática, o Programa 015 – Segurança Pública Integrada revelou-se o mais representativo em termos absolutos, na medida em que executou dispêndios no importe de R\$ 193.943.572,36 (86,30%), tendo sido orçados R\$ 224.608.074,98.

Já as demais áreas temáticas apresentaram índices de: 43,16% para Educação Básica; 80,37% para Saúde; e 75,04% para Desenvolvimento Social e do Trabalho.

A área temática Educação Básica, muito embora tenha revelado a maior destinação dos recursos no orçamento para o exercício de 2012, no montante de R\$ 1.766.062.810,81, realizou despesas no total de R\$ 762.190.088,08 (43,16%), o menor índice de execução orçamentária entre essas grandes áreas. Esse resultado, todavia, tem como razão a nova contabilização aplicada para as transferências do FUNDEB, que, diferentemente dos anos anteriores, deixaram de ser contabilizadas como “despesas” e passaram a ser contabilizadas como “dedução de receita”, conforme orientação deste Tribunal à Secretaria da Fazenda do Estado.

Dessa forma, retirando da análise o valor orçado do FUNDEB, de R\$ 844.208.195,00, a área temática da Educação Básica fica com um índice de execução orçamentária satisfatório, no percentual de 82,68%.

De forma geral, quanto aos Programas Temáticos, destacam-se aqueles que ultrapassaram o índice de desempenho orçamentário superior a 90% de execução, no total de 7, a saber: 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%), tendo o programa 052 - ATENÇÃO AO SEGMENTO DE LÉSBICAS, GAYS, BISSEXUAIS, TRAVESTIS E TRANSSEXUAIS obtido índice de 100% de realização.

Em sentido oposto, os Programas Temáticos 009 – MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO FISCAL (10,8%), 019 – COORDENAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTADUAL (16,7%), 032 – SANEAMENTO AMBIENTAL (11,2%), 033 – HABITACIONAL (18,9%), 036 – DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA PESCA E AQUICULTURA (19,7%), 039 – TRANSFERÊNCIA HÍDRICA E SUPRIMENTO DE ÁGUA (20,2%), 041 – GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS (4,5%), 084 – EDUCAÇÃO AMBIENTAL (3,9%) e 090 – DESENVOLVIMENTO SUSTENTADO DOS TERRITÓRIOS (1%) apresentaram execução orçamentária inferior a 25%.

De maneira análoga ao ponderado anteriormente, três Programas Temáticos apresentaram desempenho orçamentário nulo (0), quais sejam, 004 – MATRIZ ENERGÉTICA DO ESTADO DO CEARÁ, 066 – PROGRAMA DE GESTÃO E ASSISTÊNCIA PENITENCIÁRIA e 091 – DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DAS CIDADES.

Visando fazer uma consolidação dos resultados da execução orçamentária de todos os Programas, foi elaborada a tabela seguinte:

Quantidade de Programas por Faixa de Execução Orçamentária

Faixas	Quantidade	%
Ausência de execução orçamentária*	4	5
Faixa 1	10	12,50
Faixa 2	13	16,25
Faixa 3	20	25
Faixa 4	33	41,25
Total	80*	100

Faixa 1 – Até 25% de Realização do Programa

Faixa 2 – De 25,01% a 50% de Realização do Programa

Faixa 3 – De 50,01% a 75% de Realização do Programa

Faixa 4 – A Partir de 75,01% do Programa

* Excluído o Programa Reserva de Contingência

A análise que trata do desempenho orçamentário por faixa de realização dos Programas permite aferir que cerca de 41% dos programas constantes do PPA, em um número de 33, situaram-se na Faixa 4, faixa esta que evidencia índice de realização de despesa entre 75,01% a 100%. Os valores monetários orçados e realizados desta Faixa, também expressaram a maior representatividade de valores absolutos dos montantes totais orçados e realizados da LOA 2012, na proporção de 69,76% e 83,70%, respectivamente.

Ressalte-se, ainda, que os 13 programas compreendidos na Faixa 2, com percentual de execução orçamentária entre 25,01% e 50%, representaram 13% (R\$ 2.768.224.897,49) do valor total orçado na LOA, resultando em maior representatividade que o conjunto de todos os 20 programas integrantes da Faixa 3, que tiveram apenas 12% (2.537.307.402,82) de representatividade dos valores absolutos.

A tabela a seguir ilustra melhor esses percentuais.

Representatividade por Faixa (R\$)

Faixas de Desempenho Orçamentário	Quant.	Orçado	%	Realizado	%	Desempenho médio
Faixa 1 (até 25%)	10	1.085.728.424	5,09%	177.423.116	1,07%	16,34%
Faixa 2 (de 25,01% a 50%)	13	2.768.224.897	12,97%	960.537.784	5,77%	34,70%
Faixa 3 (de 50,01% a 75%)	20	2.537.307.403	11,88%	1.574.803.699	9,46%	62,07%
Faixa 4 (de 75,01% a 100%)	33	14.893.961.031	69,76%	13.925.426.966	83,70%	93,50%
Total LOA 2012+Créd.Adicionais	76*	21.350.623.765,66	100%	16.638.191.564,83	100%	77,93%

* Excluídos os Programas que não tiveram execução orçamentária e a Reserva de Contingência

Em conclusão, muito embora o universo dos Programas do PPA 2012-2015 tenha apresentado um nível de execução satisfatório, ainda demonstra de forma individualizada por Programa um índice de desempenho médio geral orçamentário (59,7%) abaixo do limite considerado satisfatório, qual seja, 75%, o que corrobora com o posicionamento desta Comissão de que há um distanciamento entre o planejamento e a execução das ações governamentais.

6.2. Metodologia da Amostra dos Programas

O PPA 2012-2015 contemplou um universo de 81 Programas, conforme explicitado no item anterior, dessa forma, para se realizar uma análise mais aprofundada sobre estes, faz-se necessário estabelecer uma amostragem.

A Tabela a seguir apresenta os dados consolidados quanto aos quantitativos dos tipos de programa constantes do PPA (população da amostra), que abrange Programas Temáticos, subdivididos em Setoriais e Multissetoriais, Programas de Serviços ao Estado, bem como os de Gestão e Manutenção, conforme estabelecido no art. 3º da Lei do PPA 2012-2015. De acordo com os dados dessa tabela, percebe-se que a população compõe-se de 81 (oitenta e um) programas.

População de Programas para Análise

Tipo de Programa	Quantidade	%
Temático	68	84,0%
Setorial	61	75,3%
Multissetorial	7	8,6%
Serviços ao Estado	10	12,3%
Gestão e Manutenção	3	3,7%
Total	81	100,0%

Fonte: PPA 2012-2015; SEPLAG

O PPA 2012-2015 veio contemplando inicialmente 80 programas, todavia, com a abertura de um Crédito Adicional no final de 2012, por meio da Lei nº 15.223, de 11 de outubro de 2012, foi inserido o Programas 098 – SEGURANÇA E ASSISTÊNCIA AOS JUÍZES COLOCADOS EM SITUAÇÃO DE RISCO EM RAZÃO DE SUA ATIVIDADE JURISDICIONAL, aumentando o quantitativo de programas de 80 para 81.

Após a identificação da população, buscou-se definir uma amostra de forma intencional, a qual ocorre quando o investigador dirige-se propositalmente a um grupo de elementos dos quais deseja obter a

análise, para compor a amostra.

Dessa forma, o critério de seleção utilizado para a escolha dos programas foi o de “Relevância”, fator este que busca levantar a importância relativa das ações em estudo, independentemente de sua materialidade. Na oportunidade, foram considerados Programas relevantes aqueles com as seguintes temáticas:

- i. Seca;
- ii. Sistema Penitenciário;
- iii. Infância e Juventude;
- iv. Direitos Fundamentais estabelecidos na Constituição Federal de 1998.

Nesse contexto, foram excluídos da amostra todos os Programas de Serviços ao Estado, de Gestão de Manutenção, bem como os Temáticos não relacionados aos Direitos Fundamentais. O primeiro, haja vista serem programas relacionados às atividades típicas dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, alguns órgãos de apoio do Poder Executivo, Ministério Público e Tribunais de Contas. O segundo, por ser composto de ações exclusivamente destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.

Obteve-se, então, uma amostra inicial composta de 13 programas, todos envolvendo as temáticas inicialmente priorizadas e intencionalmente escolhidas.

Não obstante, ao se proceder o detalhamento dos Programas executados pelo Estado em 2012, por meio de dados extraídos da base de dados do S2GPR, observou-se que um dos programas temáticos selecionados não foi executado, muito provavelmente devido à abertura de créditos adicionais redutores durante o exercício, estando, por isso, fora do escopo da presente análise:

Programa do PPA – 2012/2015 Não Realizados no Exercício 2012

Programa	Valor Orçado (R\$)
066 - Programa de Gestão e Assistência Penitenciária	R\$ 600.000,00

Fonte: S2GPR

O fato de o Programa de “Gestão e Assistência Penitenciária” não ter tido nenhuma execução orçamentária em 2012 será objeto de mais comentários em tópico posterior, haja vista seu objetivo ser correlacionado ao tema “Sistema Penitenciário”.

Ao final, aplicada a metodologia, estabeleceu-se uma amostra de doze Programas, a saber:

Programas PPA 2012-2015 Contemplados na Amostra

Código	Título dos Programas	Valor Orçado (R\$ 1,00)
012	SEGURANÇA PÚBLICA COMUNITÁRIA	53.260.830,20
014	ENSINO MÉDIO ARTICULADO À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL	384.270.578,04
021	PROMOÇÃO DA JUVENTUDE	74.556.995,10
029	ENFRENTAMENTO À POBREZA RURAL	216.664.669,10
032	SANEAMENTO AMBIENTAL	333.923.274,81
037	ATENÇÃO À SAÚDE INTEGRAL E DE QUALIDADE	1.527.806.839,01
039	TRANSFERÊNCIA HÍDRICA E SUPRIMENTO DE ÁGUA	421.090.267,86
040	ACUMULAÇÃO HÍDRICA	119.895.063,04
050	ASSINTÊNCIA SOCIAL	91.175.324,46
072	APRENDIZAGEM DAS CRIANÇAS NA IDADE CERTA	100.329.102,21
076	PROTEÇÃO E CIDADANIA	18.334.204,40
077	INFRAESTRUTURA, GESTÃO E ASSISTÊNCIA PENITENCIÁRIA	125.741.243,99
Total Geral		3.467.048.392,22

Fonte: S2GPR

Não existem no PPA áreas temáticas exatamente denominadas com os temas priorizados neste trabalho; dessa forma, para a escolha dos programas da amostra, foram analisados os objetivos da cada um deles.

A amostra baseada na vinculação dos Programas Temáticos, com suas respectivas áreas de atuação, permitirá um diagnóstico setorial no que tange à execução orçamentária e ao alcance das metas fixadas.

Conforme exposto no tópico “Visão Geral dos Programas do PPA 2012-2015”, os programas integrantes da Amostra abrangem os três Grandes Eixos do PPA: Sociedade Justa e Solidária, Economia para uma Vida Melhor e Governo Participativo, Ético e Competente.

A tabela a seguir demonstra o percentual de representatividade do montante financeiro da amostra frente aos Programas Temáticos, que são aqueles passíveis de mensuração quanto à entrega de bens e serviços à sociedade.

Representatividade financeira dos Programas da Amostra

	Valor Orçado (R\$)	%
Total de Recursos previstos (LOA +créditos adicionais) 2012	21.350.623.765,66	
(-) Total recursos Programas de Gestão e Manutenção	9.728.956.318,88	
(-) Total recursos Programas de Serviços ao Estado	367.309.491,56	
(-) Total recursos Programas não executados	30.574.337,36	
(-) Total recursos Programa Temático 074 – Gestão da Previdência Estadual	2.100.233.603,59	
Total	9.123.550.014,27	100
Total recursos Amostra de Programas	3.467.048.392,22	38

Fonte: SEPLAG

O Programa “074 – Gestão da Previdência Estadual”, embora classificado pela SEPLAG como Temático Setorial, foi excluído do cálculo da tabela acima, haja vista que suas ações destinam-se unicamente ao funcionamento e à manutenção da máquina administrativa.

Vale lembrar que a baixa representatividade financeira da amostra em estudo, de 38%, decorreu do critério de seleção adotado para a escolha dos programas, que foi a “relevância”. Dessa forma, almejou-se com essa abordagem a priorização de políticas públicas diretamente relacionadas a temas destacados pela atual Constituição Federal, abrangendo setores mais essenciais à vida e às demandas da população jovem carente.

Com o intuito de se estabelecer um cotejo entre o planejamento e a execução, utilizou-se como critério de análise da realização dos programas governamentais no exercício em questão três indicadores: i) desempenho orçamentário, baseado na relação entre a despesa realizada e a despesa autorizada, englobando a dotação inicial estabelecida na LOA acrescida dos créditos adicionais concedidos ao longo do exercício; e ii) meta física, centrado no confronto entre as metas fixadas e os resultados alcançados no exercício.

A análise do indicador de meta física mostra-se fundamental para uma apreciação percuciente do esforço da máquina administrativa para determinado exercício, muito mais que o desempenho orçamentário, até porque os créditos são consignados para o alcance dos resultados estabelecidos. Em verdade, os programas são avaliados pela concretização dos objetivos pretendidos de cada ação empreendida, sendo mensurado por metas e indicadores estabelecidos no Plano Plurianual. Em última análise, o desempenho orçamentário de um ente público é apenas o meio para o alcance dos resultados pretendidos.

Isso posto, o Indicador de Meta Física será apurado com base no percentual de realização das metas que foram inicialmente estabelecidas no PPA 2012-2015 e quantificadas em seu Anexo III – Demonstrativo por Macrorregião de Planejamento.

Torna-se importante destacar o fato de que, sob os aspectos da legalidade e da legitimidade, os programas ora destacados serão oportunamente analisadas quando do exame das prestações de contas anuais de seus respectivos órgãos/entidades, ou forem escolhidos como objeto de Auditorias Operacionais a serem realizadas por este Tribunal.

6.3. Performance Orçamentária dos Temas Priorizados

A presente análise terá como base o Índice de Desempenho Or-

çamentário dos programas da amostra. Para tanto, fez-se necessária uma abordagem setorial do desempenho orçamentário de tais programas, de acordo com sua alocação nos quatro temas eleitos como mais relevantes, a partir de alguns agrupamentos e exclusões com outros programas e/ou ações que detinham objetivos semelhantes.

Dessa forma, para a análise dos programas dentro de suas respectivas temáticas, foi feita uma consolidação dos programas conforme tabela a seguir:

Programas divididos por Tema

I – DIREITOS FUNDAMENTAIS

Cód.	Título dos Programas	Valor Orçado (RS)	Valor Executado (RS)	%
012	SEGURANÇA PÚBLICA COMUNITÁRIA	53.260.830,20	50.162.317,26	94,18%
014	ENSINO MÉDIO ARTICULADO À EDUCAÇÃO PROF.	384.270.578,04	315.637.439,60	82,14%
029	ENFRENTAMENTO À POBREZA RURAL	216.664.669,10	78.848.264,38	36,39%
037	ATENÇÃO À SAÚDE INTEGRAL E DE QUALIDADE	1.527.806.839,01	1.232.853.098,51	80,69%
076	PROTEÇÃO E CIDADANIA	18.334.204,40	14.088.996,28	76,85%
Soma dos Programas		2.200.337.120,75	1.691.590.116,03	76,88%

II – SECA

Cód.	Título dos Programas	Valor Orçado (RS)	Valor Executado (RS)	%
032	SANEAMENTO AMBIENTAL	333.923.274,81	37.363.415,33	11,19%
039	TRANSFERÊNCIA HÍDRICA E SUPRIMENTO DE ÁGUA	421.090.267,86	85.036.296,34	20,19%
040	ACUMULAÇÃO HÍDRICA	119.895.063,04	77.501.212,00	64,64%
Soma dos Programas		874.908.605,71	199.900.923,67	22,85%

III – INFÂNCIA E JUVENTUDE

Cód.	Título dos Programas	Valor Orçado (RS)	Valor Executado (RS)	%
021	PROMOÇÃO DA JUVENTUDE	74.556.995,10	54.016.782,80	72,45%
050	ASSINTÊNCIA SOCIAL	91.175.324,46	65.202.433,97	71,51%
072	APRENDIZAGEM DAS CRIANÇAS NA IDADE CERTA	100.329.102,21	75.741.207,87	75,49%
Soma dos Programas		266.061.421,77	194.960.424,64	73,28%

IV – SISTEMA PENITENCIÁRIO

Cód.	Título dos Programas	Valor Orçado (R\$)	Valor Executado (R\$)	%
077	INFRAESTRUTURA, GESTÃO E ASSISTÊNCIA PENITENCIÁRIA	125.741.243,99	100.984.141,45	80,31%
Soma dos Programas		125.741.243,99	100.984.141,45	80,31%
Total Geral		3.467.048.392,22	2.187.435.605,79	63,09%

No que concerne à performance dos temas priorizados, analisando inicialmente de forma conjunta, destaca-se os de “Direitos Fundamentais” e “Sistema Penitenciário”, temáticas que evidenciaram execução orçamentária superior ao patamar de 75%, o equivalente a 76,88% e 80,31%, respectivamente. No primeiro grupo, o Programa 012 – Segurança Pública Comunitária revelou-se o mais representativo em termos absolutos, na medida em que executou dispêndios no importe de R\$ 50.162.317,26, ao se terem orçado R\$ 53.260.830,20, ou seja, 94,18% de execução.

A área temática da “Infância e Juventude” também apresentou um bom índice de execução, com percentual de 73,28%. Já o tema da “Seca” foi o que teve o menor percentual de realização de despesas, com um índice de apenas 22,85%, o que demonstra uma necessidade imediata de maior atenção a essa política pública.

A área temática da “Seca”, muito embora tenha revelado, dentre as temáticas da amostra, a segunda maior destinação dos recursos no orçamento, de R\$ 874.908.605,71, realizou despesas no valor de R\$ 199.900.923,67 (22,85%), o menor índice de execução orçamentária da amostra escolhida, considerado, assim, não satisfatório, uma vez que consiste numa área temática de extrema relevância, haja vista que a Região Nordeste como um todo vem passando pela pior seca dos últimos cinquenta anos. Tal rendimento esteve condicionado aos Programas 032 – Saneamento Ambiental e 039 – Transferência Hídrica e Suprimento de Água, os quais tiveram significativos valores absolutos de orçamento para a área, mas com execução insatisfatória frente ao planejado, com percentuais equivalentes a apenas 11,19% e 20,19%, respectivamente.

Agora, analisando cada temática de forma isolada, podem-se tecer mais comentários específicos.

a) Direitos Fundamentais

A temática dos Direitos Fundamentais será sempre de grande relevância, em todas as esferas de Governo e em todos os tempos. Sua relevância foi destacada na própria Carta Constitucional de 1988. Em seu Título II, Dos Direitos e Garantias Fundamentais, são apresentados esses direitos, subdivididos em cinco capítulos: I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos; II – Dos Direitos Sociais; III – Da Nacionalidade; IV – Dos Direitos Políticos; e V – Dos Partidos Políticos.

A maioria dos Programas do PPA 2012-2015 está relacionada aos Direitos Fundamentais, sendo classificados, após análise prévia dos objetivos de cada um dos 81 Programas, 28 deles como pertinentes a esta temática. Todavia, para efeito de amostra, foram selecionados cinco programas, conforme demonstrado na tabela acima, os quais contemplaram direitos relacionados a educação, saúde, segurança, cidadania, vida, dignidade da pessoa humana, bem como aos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

Os programas desta temática, selecionados na amostra, foram os que tiveram os melhores índices de desempenho orçamentário, com a média de 74,05% de execução. Somente o Programa 029 – Enfrentamento à Pobreza Rural teve índice insatisfatório, com o percentual de 36,39%. O Programa 037 – Atenção à Saúde Integral e de Qualidade teve o segundo maior orçamento previsto para 2012 dentre todos os programas temáticos, no valor de R\$ 1.527.806.839,01, tendo alcançado um elevado índice de execução, com percentual de 80,69%.

O Programa 029 – Enfrentamento à Pobreza Rural, embora classificado aqui na temática dos Direitos Fundamentais, também possui ações que podem ser relacionadas à problemática da Seca. Dessa forma, procedeu-se à exclusão dessas ações para que a análise do desempenho de execução orçamentária ficasse somente sobre as ações voltadas para o tema dos Direitos Fundamentais. Ademais, tais ações serão novamente incluídas quando da análise do tema da Seca.

Assim, atualizando o total de realização das ações que foram relacionadas somente ao tema dos Direitos Fundamentais, fica-se com o seguinte resultado:

	Valor Orçado LOA + Créd. Adic. (R\$)	Valor Executado (R\$)	%
TOTAL GRUPO DIREITOS FUNDAMENTAIS	2.200.337.120,75	1.691.590.116,03	76,88
(-) Ações do Programa 029 – Enfrentamento à Pobreza Rural relacionadas à Seca	143.352.684,08	31.074.083,68	21,68
TOTAL GERAL	2.056.984.436,67	1.660.516.032,35	80,73

Dessa tabela, constata-se que, considerando a exclusão das ações do Programa 029 relacionadas à seca, tem-se um índice de execução orçamentária relacionado ao tema dos Direitos Fundamentais maior ainda, com aumento de 76,88% para 80,73%. Ademais, constatou-se que o montante geral executado, de R\$ 1.660.516.032,35, teve representatividade de 10% sobre o orçamento total executado da LOA 2012 e 33,04% sobre o orçamento executado por meio dos Programas temáticos.

Isso posto, conclui-se que existe um número relevante de Programas no PPA voltados a atender às políticas dos Direitos Fundamentais e que a execução das ações específicas foi numericamente constatada, seguida do maior índice de desempenho orçamentário entre as temáticas da amostra, na ordem de 80,73%, atendendo, assim, a princípio, ao conjunto de direitos e garantias do ser humano, cuja finalidade principal é o respeito da dignidade, com a proteção do poder estatal e a garantia das condições mínimas de vida e desenvolvimento do ser humano, ou seja, visa a garantir o respeito à vida, à liberdade, à igualdade e a dignidade, para o pleno desenvolvimento de sua personalidade.

b) Seca

No PPA 2012-2015, não se detectou nenhum programa expressamente destinado a combater a problemática da seca, o que é extremamente preocupante, haja vista a situação crítica que os agricultores do Estado do Ceará vêm enfrentando, devido a problemas como a má distribuição de água e a conseqüente perda de rebanhos e safras. Todavia, visando a obter uma visão geral das políticas ao menos relacionadas ao tema, selecionaram-se os Programas que tinham entre seus objetivos expressões relativas a: abastecimento de água, oferta de água e infraestrutura hídrica.

Nesse contexto, conforme exposto anteriormente, constataram-se apenas três programas, entre todos os do PPA 2012-2015, cujos títulos e respectivos objetivos inerentes ao tema encontram-se elencados abaixo.

Quadro – Objetivos específicos dos Programas Temáticos que foram relacionados à Seca

Cód.	Título do Programa	Objetivos
032	SANEAMENTO AMBIENTAL	001 - Expandir e modernizar o sistema de abastecimento de água do Estado do Ceará, ampliando a cobertura da população com acesso ao serviço - SCIDADES. [...] 006 - Expandir e modernizar o sistema de abastecimento de água do Estado do Ceará, ampliando a cobertura da população com acesso ao serviço - CAGECE.
039	TRANSFERÊNCIA HÍDRICA E SUPRIMENTO DE ÁGUA	001 - Ampliar a infraestrutura de transferência hídrica visando garantir a oferta de água para o abastecimento humano, agropecuário, industrial e de empreendimentos turísticos, para centros urbanos e rurais. 002 - Ampliar a infraestrutura hídrica de oferta de água às comunidades rurais difusas do Estado. [...]
040	ACUMULAÇÃO HÍDRICA	001 - Ampliar a infraestrutura de acumulação hídrica, visando garantir a oferta de água para abastecimento humano, agropecuário, industrial, para centros urbanos e rurais. [...]

Fonte: PPA 2012-2015

Dessa forma, evidenciados os programas que contêm ao menos um objetivo relacionado ao tema, procurou-se identificar se as ações específicas relacionadas a esses objetivos foram efetivamente executadas, constatando-se os seguintes resultados:

Ações relacionadas ao tema da Seca

032 - SANEAMENTO AMBIENTAL			
Ações relacionadas ao tema	Valor Orçado LOA + Créd. Adic. (R\$)	Valor Executado (R\$)	%
14381 ESTUDOS E PROJETOS / AMPLIAÇÃO DA REDE DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA / LAVRAS DA MANGABEIRA	-	-	-
14385 ESTUDOS E PROJETOS / REDE DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA/ URUBURETAMA (SANTA LUZIA)	-	-	-
14389 ESTUDOS E PROJETOS / SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA/PARACURU (VOLTA REDONDA)	-	-	-
14408 ESTUDOS E PROJETOS / ESTRUTURAÇÃO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA EM LOCALIDADES URBANAS/ BREJO SANTO	-	-	-
14424 ESTUDOS E PROJETOS / ESTRUTURAÇÃO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA EM LOCALIDADES RURAIS / BREJO SANTO.	-	-	-
14469 ESTUDOS E PROJETOS/ SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA/ PARACURÚ (MURIM)	-	-	-
14487 ESTUDOS E PROJETOS / INSTALAÇÃO DE SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA ARACATI (TANQUE SALGADO)	-	-	-
14524 ESTUDOS E PROJETOS / REDE DE ABASTECIMENTO D'ÁGUA - CRATEÚS (CABEÇA DE ONÇA)	-	-	-
14529 ESTUDOS E PROJETOS / REDE DE ABASTECIMENTO D'ÁGUA - CRATEÚS (LAJE E LADEIRA)	-	-	-

Ações relacionadas ao tema	Valor Orçado LOA + Créd. Adic. (R\$)	Valor Executado (R\$)	%
14539 ESTUDOS E PROJETOS / REDE DE ABASTECIMENTO DÁGUA - MARANGUAPE (TABATINGA E UMARIZEIRA)	-	-	-
14680 ESTUDOS E PROJETOS / TUBULAÇÃO DO SISTEMA DE ABASTECIMENTO DÁGUA / MARANGUAPE (SEDE).	-	-	-
14691 ESTUDOS E PROJETOS / SISTEMAS DE ABASTECIMENTO DÁGUA / REDENÇÃO (BARRA NOVA, GUACI E FAÍSCA)	-	-	-
14692 ESTUDOS E PROJETOS / SISTEMAS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA / REDENÇÃO (SEDE)	-	-	-
14710 ESTUDOS E PROJETOS / Sistema de abastecimento de água/São Benedito (Barreira).	-	-	-
14715 ESTUDOS E PROJETOS / ABASTECIMENTO DÁGUA/ MARANGUAPE/ DISTRITO DE PAPARA	-	-	-
14735 ESTUDOS E PROJETOS / ABASTECIMENTO DÁGUA DOMICILIAR / IBARETAMA	-	-	-
19845 PRO-MORADIA - Comp II - ESTRUTURAÇÃO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA EM LOCALIDADES URBANAS	128.648.627,92	6.405.418,34	4,98%
19847 ESTRUTURAÇÃO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA EM LOCALIDADES RURAIS	401.495,48	-	0,00%
TOTAL DAS AÇÕES	129.050.123,40	6.405.418,34	4,96%

039 - TRANSFERÊNCIA HÍDRICA E SUPRIMENTO DE ÁGUA

Ações relacionadas ao tema	Valor Orçado LOA + Créd. Adic. (R\$)	Valor Executado (R\$)	%
14061 Acompanhamento e Fiscalização das obras de infraestrutura hídrica	3.050.000,00	2.951.469,29	96,77%
14543 ESTUDOS E PROJETOS / CONSTRUÇÃO DE CAIXA DÁGUA - AÇUDE DOS SÉRVULOS/ CRATEÚS	5.000,00	-	0,00%
13811 Integração do Açude Pacajus ao Trecho IV do Eixão das Águas	600.000,00	-	0,00%
13846 Projeto Executivo e Construção do Eixo de Integração de águas do Açude Banabuiú para Açude Pedras Brancas	1.284.060,00	1.123,06	0,09%
14199 Construção do Eixo de Integração Jaguaribe - Icapuí	1.192.569,17	3.369,17	0,28%
14208 Construção do Eixo de Integração da Ibiapaba	2.000.000,00	-	0,00%
13982 Aquisição de Comboio de Perfuração de Poços	3.814.783,70	3.714.783,76	97,38%
14259 Realização de Estudos Geofísicos (Locação de Poços)	605.000,00	599.600,00	99,11%
14261 Construção de Poços	1.120.000,00	1.074.886,98	95,97%
19881 Construção do Eixo de Integração - Cinturão das Águas do Ceará - CAC - 1ª Etapa	265.929.484,26	13.264.374,87	4,99%
13764 Estudo e Construção da Adutora de Caririaguá	450.000,00	-	0,00%
13868 Estudo, Projeto Executivo e Construção da Adutora de Quixelô	315.000,00	-	0,00%
13890 Construção da Adutora de Antonina do Norte	-	-	-
13913 Estudo para Construção da Adutora de Acopiara	450.000,00	-	0,00%
13922 Construção da Adutora de Ipeueiras	-	-	-
14181 Atualização da automação no Trecho I e Implantação da automação nos Trechos II, III, IV e V	3.700.000,00	-	0,00%

Ações relacionadas ao tema	Valor Orçado LOA + Créd. Adic. (R\$)	Valor Executado (R\$)	%
13955 Construção e recuperação de adutoras	1.505.263,55	268.938,38	17,87%
14322 Ampliação e melhoramento do Sistema Acarape - RMF	1.300.000,00	-	0,00%
14525 ESTUDOS E PROJETOS / ADUTORA DO RIO POTI - SÍTIO ESCURO (CRATEÚS)	9.000,00	-	0,00%
14530 ESTUDOS E PROJETOS / ADUTORA DE IBIAPABA/ AÇUDE JAFURU/ GUARACIABA DO NORTE	9.000,00	-	0,00%
14579 ESTUDOS E PROJETOS / ADUTORA / LAGOA DOS MILHARES / ICÓ (PEDRINHAS)	20.000,00	-	0,00%
14617 ESTUDOS E PROJETOS / CONSTRUÇÃO DA ADUTORA DE SERROTE BRANCO/QUIXADÁ	9.000,00	-	0,00%
14647 ESTUDOS E PROJETOS / ADUTORA DO AÇUDE ITAÚNA/ GRANJA (ADRIANÓPOLIS)	2.000,00	-	0,00%
14649 ESTUDOS E PROJETOS / ADUTORA DO AÇUDE GANGORRA / GRANJA (SAMBAÍBA E SANTA TEREZINHA)	2.000,00	-	0,00%
14761 ESTUDOS E PROJETOS /ADUTORA BEBERIBE/FORTIM.	2.000,00	-	0,00%
19027 Construção do Sistema Adutor do Projeto Santa Quitéria / Itaitaia	8.184.351,00	-	0,00%
19158 Construção da Adutora de Nova Olinda	1.421.889,91	-	0,00%
19175 Construção e Supervisão da Adutora de Itapipoca / Barrento - PROGERIRH	-	-	-
19176 Construção e Supervisão da Adutora de Madalena / Lagoa do Mato / São José da Macaoca	-	-	-
19178 Construção e Supervisão da Adutora de Amontada - PROGERIRH	-	-	-
19179 Construção e Supervisão da Adutora de Ipaumirim / Baixo / Umari	-	-	-
19181 Construção e Supervisão da Adutora de Alto Santo	4.097.668,00	-	0,00%
19871 Construção da Rede de Distribuição água - Adutora de Ibaretama	-	-	-
19887 Construção da Adutora de Maranguape	1.203.200,00	-	0,00%
19913 Construção da Adutora de Boa Viagem	735.750,00	-	0,00%
19916 Construção da Adutora de Campos Belos - Caridade	139.500,00	-	0,00%
19921 Construção do Sistema Adutor para abastecimento da Cidade de Arneiroz	765.000,00	-	0,00%
19036 Construção do Eixo de Integração Trecho IV	16.417.735,56	-	0,00%
19037 Construção do Eixo de Integração Trecho V	57.467.028,94	-	0,00%
14545 ESTUDOS E PROJETOS / SISTEMA DE ABASTECIMENTO D'ÁGUA/ CRATEÚS (CABEÇA DA ONÇA).	15.000,00	-	0,00%
19889 Estudo e Projeto para construção da Adutora de Fortim - Beberibe	49.500,00	-	0,00%
19903 Estudo, Projeto para Construção do Sistema Adutor da Cidade de Ererê	90.000,00	-	0,00%
19907 Estudo de Alternativas para Adutora Sede de Pereiro	1.112.013,23	1.112.013,23	100,00%
19920 Estudo e Projeto para Adutora de Mineirolândia - Pedra Branca	1.440.000,00	-	0,00%
19923 Estudo e Projeto Executivo para Construção da Adutora da Cidade de Tauá	990.000,00	-	0,00%

Ações relacionadas ao tema	Valor Orçado LOA + Créd. Adic. (R\$)	Valor Executado (R\$)	%
19939 Estudo, Projeto para construção da Adutora - Distrito Araticum e Comunidade Furnalhão - Ubajara	108.000,00	-	0,00%
14005 Implementação de Pequenos Sistemas Simplificados de Abastecimento D'água em Comunidades Rurais	2.908.479,20	1.469.091,65	50,51%
TOTAL DAS AÇÕES	384.519.276,52	24.459.650,39	6,36%

040 - ACUMULAÇÃO HÍDRICA

Ações relacionadas ao tema	Valor Orçado LOA + Créd. Adic. (R\$)	Valor Executado (R\$)	%
14058 Acompanhamento e Fiscalização das obras de infraestrutura hídrica	2.117.767,00	2.089.944,90	98,69%
14166 Atividades Produtivas Agrícolas e não Agrícolas - Agrovilas	1.500.000,00	-	0,00%
19972 Construção da Barragem Ceará, no Município de Caucaia	1.879.500,00	-	0,00%
19163 Construção da Barragem Jatobá em Ipueiras - PROGERIRH	1.800,00	1.293,93	71,89%
13938 Construção da Barragem Riacho do Meio em Granjeiro	1.763.500,00	-	0,00%
13950 Estudos básicos e concepção da Barragem Jacurutu em Sobral	730.000,00	-	0,00%
13966 Construção e recuperação de barragens	12.374.952,78	7.467.770,73	60,35%
14032 Recuperação de Barragens Monitoradas pela COGERH - 20 Barragens	4.911.330,00	-	0,00%
14568 ESTUDOS E PROJETOS / CONCLUSÃO DO AÇUDE DIAMANTINO/ MARCO.	125.000,00	-	0,00%
14583 ESTUDOS E PROJETOS / BARRAGEM DO RIO TRUSSU / ACOPIARA	10.000,00	-	0,00%
14689 ESTUDOS E PROJETOS / ESTUDOS TÉCNICOS PARA CONSTRUÇÃO DE BARRAGEM PARA ABASTECIMENTO D'ÁGUA DA SEDE E DISTRITOS DO MUNICÍPIO DE MARANGUAPE	2.000,00	-	0,00%
14734 ESTUDOS E PROJETOS / CONSTRUÇÃO DO AÇUDE CAJAZEIRAS NO MUNICÍPIO DE BOA VIAGEM.	2.000,00	-	0,00%
19038 Construção da Barragem Ipú, no Município de Itapajé	8.658.151,99	6.556.101,99	75,72%
19161 Construção e Supervisão da Barragem Jenipapeiro em Baixio / Umari - PROGERIRH	-	-	-
19162 Construção e Supervisão da Barragem Gameleira em Itapipoca - PROGERIRH	-	-	-
19164 Construção e Supervisão da Barragem Mamoeiro em Antonina do Norte - PROGERIRH	-	-	-
19183 Construção e Desapropriação da Barragem Cruzeta em Pedra Branca	6.129.463,64	-	0,00%
19966 Construção da Barragem Anil, no Município de Caucaia	2.096.700,00	-	0,00%
19979 Construção da Barragem Melancia - São Luiz do Curú	1.355.500,00	-	0,00%
19985 Construção da Barragem das Amarelas - Beberibe	6.116.925,00	-	0,00%
19996 Construção da Barragem Germinal, em Palmácia	3.042.971,25	221.046,25	7,26%
14042 Construção e Recuperação de Pequenas Barragens	250.000,00	-	0,00%

14723 ESTUDOS E PROJETOS / CONSTRUÇÃO DE BARRAGENS VERTEDOURAS, CONSTRUÍDAS EM ALVENARIA DE PEDRA, BEM COMO A RECUPERAÇÃO DAS BARRAGENS EXISTENTES NO RIO ARACATIACU, A JUSANTE DO AÇUDE MISSI	10.000,00	-	0,00%
14542 ESTUDOS E PROJETOS / RECUPERAÇÃO/ AMPLIAÇÃO DA BARRAGEM TIJUQUINHA (BATURITÉ)	9.000,00	-	0,00%
14630 ESTUDOS E PROJETOS / AÇUDE PAULA PESSOA/ GRANJA	2.000,00	-	0,00%
14636 ESTUDOS E PROJETOS / BARRAGEM NA LAGOA DAS CANGALHAS / CAMOCIM	2.000,00	-	0,00%
14703 ESTUDOS E PROJETOS / AÇUDE DE LAGOINHA / BARREIRA	2.000,00	-	0,00%
19980 Estudos básicos e concepção das barragens Paula Pessoa e Frecheirinha - Granja e Frecheirinha	932.750,00	-	0,00%
19998 Estudos Básicos e concepção da Barragem Macacos II, em Santa Quitéria	1.703.830,00	-	0,00%
TOTAL DAS AÇÕES	55.729.141,66	16.336.157,80	29,31%
TOTAL (I)	569.298.541,58	47.201.226,53	8,29%

Fonte: S2GPR

Da tabela exposta anteriormente, percebe-se que todos os três programas selecionados na amostra tiveram ações orçadas para o exercício de 2012 que podem ser relacionadas ao tema da Seca, tais como ampliação da rede de abastecimento de água; construção de caixas d'água; integração de açudes; e construção de poços, adutoras e barragens.

Tais ações totalizaram o montante orçado de R\$ 569.298.541,58, valor considerável. Todavia, quando se analisa o índice de execução orçamentária, percebe-se que apenas 8,29% do valor orçado foi efetivamente realizado, índice bastante insatisfatório.

O panorama ora apresentado é bastante preocupante diante do grande problema da seca que o Estado do Ceará vem enfrentando. Ressalte-se que o problema não é inédito, nem exclusivo do Nordeste brasileiro. Ocorre com frequência, apresenta relativa periodicidade e pode ser previsto com certa antecedência. Sobre o caso, desde 2011, grande parte dos Municípios cearenses vem decretando estado de emergência, situação bastante contraditória com os resultados alarmantes que aqui se apresentam.

As ações expostas na tabela acima foram realizadas por todas as macrorregiões do Estado e totalizaram uma execução de R\$ 47.201.226,53, montante que representa apenas 0,284% do orçamento total executado da LOA 2012 e 0,939% do orçamento executado por meio dos Programas Temáticos.

Outro ponto que se faz importante comentar sobre a Tabela é que a maioria das ações do Programa “032 - Saneamento Ambiental” correspondentes a projetos de sistema de abastecimento de água foi inicialmente contemplada na Lei Orçamentária Anual com uma dotação inicial; entretanto, no decorrer do orçamento, acabaram por não ser priorizadas e tiveram, conseqüentemente, suas dotações remanejadas a ponto de ficarem com os saldos zerados. Também se enquadram nessa situação alguns projetos de construção de adutoras do Programa 039 e projetos de construção e supervisão de barragens do Programa 040.

Ressalte-se, ainda, que no programa “029 – Enfrentamento à Pobreza Rural”, embora classificado como relacionado ao tema dos Direitos Fundamentais, identificou-se um objetivo relacionado ao abastecimento de água: “007 - Construir cisternas, sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário simplificado visando a proporcionar a melhoria de qualidade de vida das famílias nas comunidades rurais do Estado”.

No contexto desse objetivo, foi constatada a presença de cinco ações, mas somente duas foram efetivamente realizadas: “19750 - Construção de cisternas de placa” e “14056 - Implantação de sistemas de abastecimento de água”. Dessa forma, atualizando o total de realização das ações que foram relacionadas ao tema da Seca, fica-se com o seguinte resultado:

Totalidade monetária das ações temática da Seca efetivamente realizadas (R\$)

	Ações Orçadas LOA + Créd. Adic.	Valor Executado	%
TOTAL (1)	569.298.541,58	47.201.226,53	8,29
(+) Ações do Programa 029 – Enfrentamento à Pobreza Rural			
13975 Apoio à implantação de projetos de acesso à água e de melhorias sanitárias	500.000,00	0,00	
14401 Estudos e projetos / construção de cisternas de placas	10.000,00	0,00	
14056 - Implantação de sistemas de abastecimento de água	15.786.374,51	1.990.537,75	12,61
14059 PSJ III - Comp II - Sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário simplificado (aproveitamento dos recursos hídricos)	23.140.837,71	0,00	
19750 - Construção de cisternas de placa	103.915.471,86	29.083.545,93	27,99
TOTAL (2)	143.352.684,08	31.074.083,68	21,68
TOTAL GERAL (1+2)	712.651.225,66	78.275.310,21	10,98

Fonte: S2GPR

Na tabela acima constata-se que, mesmo considerando a execução das ações do Programa 029, ainda assim se tem um índice de execução orçamentária relacionada ao tema da seca considerado insatisfatório, com um pequeno aumento, de 8,29% para 10,98%. Ademais, o montante geral executado, de R\$ 78.275.310,21, tem representatividade de apenas 0,470% sobre o orçamento total executado da LOA 2012 e 1,558% do orçamento executado por meio dos Programas Temáticos.

Disso posto, conclui-se que os programas que se conseguiu relacionar ao tema da Seca tiveram poucas ações efetivamente realizadas visando solucionar tal problemática, com um impacto monetário geral de menos de 2% no orçamento executado em 2012 tanto no que concerne ao montante total executado da LOA quanto ao executado pelos Programas Temáticos. Tal resultado demonstra não só um grande distanciamento entre o planejado e o executado, mas também um visível descaso do governo com uma problemática tão séria e evidente que é a questão da seca.

c) Infância e Juventude

Uma das grandes novidades da Constituição Federal de 1988 foi a introdução do princípio da prioridade absoluta dos direitos das crianças e dos adolescentes, conforme previsto pelo art. 227, que assim dispõe:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. [...]

Essa nota diferencial em relação a outros campos de atuação das políticas públicas, a fim de que não pairasse qualquer dúvida quanto à aplicabilidade do preceito constitucional, ou seja, não é meramente programático, veio reiterada e esmiuçada na Lei nº 8.069/90, mais conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente.

Não diferente, a Constituição do Estado do Ceará de 1989 também dispõe da mesma forma, estabelecendo tal prioridade em alguns artigos, determinando da seguinte forma:

Art. 272. É dever indelegável do Estado assegurar os direitos fundamentais da criança, garantida a participação da sociedade civil na alocação e fiscalização dos recursos destinados a esse fim, observados os princípios contidos na Constituição Federal.

Art. 273. Toda entidade pública ou privada que inclua o atendimento à criança e ao adolescente, inclusive os órgãos de segurança, tem por finalidade prioritária assegurar-lhes os direitos fundamentais.

[...]

Art. 278. As crianças e os adolescentes respeitados em sua dignidade, liberdade e consciência, gozarão da proteção especial do Estado e da sociedade, na forma da lei.

Art. 279. O Estado deverá assumir, prioritariamente, o amparo e a proteção às crianças e adolescentes em situação de risco, zelando para que os programas atendam às características culturais e sócio-econômicas locais.

[...]

Do exposto, pode-se extrair que a criança e o adolescente devem ter prioridade no orçamento em todos os aspectos: saúde, educação, lazer, cultura, alimentação etc.

Pela análise dos objetivos de todos os Programas do PPA 2012-2015, encontrou-se três deles com ações relativas ao tema da Infância e Juventude, conforme já exposto anteriormente: 021 – Promoção da Juventude, 050 – Assistência Social e 072 – Aprendizagem das Crianças na Idade Certa.

Encontrou-se também, quando do exame da LOA 2012, Volume I, um demonstrativo denominado “Consolidação do Orçamento por Órgão, Função, Subfunção, Programa e Projeto/Atividade dos Recursos destinados às Políticas Públicas para Infância e Adolescência”. Nele, vieram detalhados alguns programas com suas respectivas ações, quantificadas pelos seus valores inicialmente trazidos na LOA 2012, classificadas pelo governo como destinadas a dar assistência a crianças e adolescentes, atendendo, assim, a princípio, à prioridade estabelecida na Constituição Federal e Estadual.

Utilizando-se deste demonstrativo para a presente análise, complementou-se o mesmo com: os valores das ações orçados na LOA após modificações legais; os valores efetivamente executados; e seu índice de execução orçamentária, quando existente. A tabela a seguir demonstra o resultado.

Código*	Descrição	Valor Orçado LOA	Valor Orçado LOA + Créd. Adic.	Valor Executado	%
04.14.243.500	GESTÃO E MANUTENÇÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA E VINCULADA	110.000,00	-	-	-
04.14.243.500.14596	ESTUDOS E PROJETOS / IMPLANTAÇÃO DA VARA DA INFÂNCIA E DA ADOLESCÊNCIA NO MUNICÍPIO DE IGUATU.	10.000,00	-	-	-
04.14.243.500.28310	MANUTENÇÃO DA EQUIPE INTERPROFISSIONAL DE ASSESSORAMENTO À JUSTIÇA DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE - TJ	100.000,00	-	-	-
10.06	SEGURANÇA PÚBLICA	23.236,58	-	-	-
10.06.243	ASSISTÊNCIA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	23.236,58	-	-	-
10.06.243.021	PROMOÇÃO DA JUVENTUDE	23.236,58	-	-	-
10.06.243.021.19550	FORTALECIMENTO DO PROTAGONISMO DA JUVENTUDE	12.500,00	-	-	-
10.06.243.021.19661	AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS PARA SUPORTE AO PROTAGONISMO DA JUVENTUDE	10.736,58	-	-	-
10.06	SEGURANÇA PÚBLICA	10.736,58	-	-	-
10.06.243	ASSISTÊNCIA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	10.736,58	-	-	-
10.06.243.021	PROMOÇÃO DA JUVENTUDE	10.736,58	-	-	-
10.06.243.021.19678	AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS PARA SUPORTE AO PROTAGONISMO DA JUVENTUDE	8.736,58	-	-	-
10.06.243.021.19679	REAPARELHAMENTO E MODERNIZAÇÃO NA ÁREA DE TI DA POLÍCIA MILITAR NECESSÁRIOS À PROMOÇÃO DA JUVENTUDE	2.000,00	-	-	-
10.06	SEGURANÇA PÚBLICA	23.236,58	-	-	-
10.06.243	ASSISTÊNCIA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	23.236,58	-	-	-
10.06.243.021	PROMOÇÃO DA JUVENTUDE	23.236,58	-	-	-
10.06.243.021.19973	AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS, FARDAMENTOS E MATERIAIS NECESSÁRIOS AO DESENVOLVIMENTO DAS ATIVIDADES DO PROJETO JOVEM BOMBEIRO VOLUNTÁRIO (JBV)	10.736,58	-	-	-

Código*	Descrição	Valor Orçado LOA	Valor Orçado LOA + Créd. Adic.	Valor Executado	%
10.06.243. 021.19981	REALIZAÇÃO DE CURSOS PARA O EFETIVO DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR	12.500,00	-	-	-
47.08	ASSISTÊNCIA SOCIAL	19.005.500,00	19.244.498,19	13.973.589,12	72,61%
47.08.243	ASSISTÊNCIA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	19.005.500,00	19.244.498,19	13.973.589,12	72,61%
47.08.243 050	ASSISTÊNCIA SOCIAL	19.005.500,00	19.244.498,19	13.973.589,12	72,61%
47.08.243. 050.14433	ESTUDOS E PROJETOS / AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS DESTINADAS À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	5.500,00	5.500,00	-	0,00%
47.08.243. 050.19562	PROARES II - COMP II - UNIDADE DE INTERNAÇÃO PROVISÓRIA	1.373.500,00	1.714.648,19	1.385.196,79	80,79%
47.08.243. 050.19563	PROARES II - COMP II - UNIDADE DE SEMILIBERDADE	1.023.650,00	794.500,00	668.330,47	84,12%
47.08.243. 050.19566	PROARES II - COMP V - ADMINISTRAÇÃO E AUDITORIA	720.000,00	2.260.000,00	1.886.307,81	83,46%
47.08.243. 050.19642	PROARES II - COMP III - FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL	1.685.850,00	537.850,00	243.560,39	45,28%
47.08.243. 050.19652	PROARES II - COMP II - ELABORAÇÃO DO PLANO ESTRATÉGICO ESTADUAL DO SISTEMA DE ATENDIMENTO SÓCIO-EDUCATIVO	1.570.000,00	1.305.000,00	827.830,29	63,44%
47.08.243. 050.19695	PROARES II - COMP I - IMPLANTAÇÃO DOS PLANOS PARTICIPATIVOS MUNICIPAIS	12.127.000,00	12.227.000,00	8.828.846,57	72,21%
47.08.243. 050.19820	PROARES II - COMP IV - MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO	500.000,00	400.000,00	133.516,80	33,38%
47.08	ASSISTÊNCIA SOCIAL	2.901.475,87	3.101.475,87	760.369,17	0,00%
47.08.243	ASSISTÊNCIA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	2.901.475,87	3.101.475,87	760.369,17	24,52%
47.08.243 024	PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS	515.500,00	515.500,00	-	0,00%
47.08.243. 024.14066	CAPACITAÇÃO DAS EQUIPES DE PROFISSIONAIS DAS UNIDADES DE ATENDIMENTO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS	200.000,00	200.000,00	-	0,00%
47.08.243. 024.14067	CONSTRUÇÃO DE UNIDADES DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL - MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS PARA ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI	300.000,00	300.000,00	-	0,00%
47.08.243.	ESTUDOS E PROJETOS / TRATAMENTO DE ADOLESCENTES DEPENDENTES	5.500,00	5.500,00	-	0,00%

Código*	Descrição	Valor Orçado LOA	Valor Orçado LOA + Créd. Adic.	Valor Executado	%
024 . 14754	QUÍMICOS QUE CUMPREM MEDIDAS SÓCIO EDUCATIVAS				
47.08.243 . 024 . 14767	ESTUDOS E PROJETOS / AÇÕES SÓCIO - EDUCATIVAS VISANDO A PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES.	10.000,00	10.000,00	-	0,00%
47.08.243 050	ASSISTÊNCIA SOCIAL	2.385.975,87	2.585.975,87	760.369,17	29,40%
47.08.243 . 050 . 14069	CONSTRUÇÃO DAS UNIDADES DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL - MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS - ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI.	500.000,00	500.000,00	-	0,00%
47.08.243 . 050 . 21445	APOIO FINANCEIRO ÀS ENTIDADES QUE TRABALHAM COM CRIANÇAS E ADOLESCENTES	1.785.975,87	1.785.975,87	760.369,17	42,57%
47.08.243 . 050 . 21489	APOIO À ENTIDADES QUE TRABALHAM COM CRIANÇAS E ADOLESCENTES	100.000,00	300.000,00	-	0,00%
47.08	ASSISTÊNCIA SOCIAL	65.588.354,82	71.376.474,62	53.752.867,19	75,31%
47.08 . 243	ASSISTÊNCIA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	65.588.354,82	71.376.474,62	53.752.867,19	75,31%
47.08.243 024	PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS	49.213.312,38	52.751.371,63	36.816.008,54	69,79%
47.08.243 . 024 . 14303	CONSTRUÇÃO DAS UNIDADES DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL - MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS - ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI	15.077.588,69	16.173.283,94	1.448.934,40	8,96%
47.08.243 . 024 . 14454	ESTUDOS E PROJETOS / NÚCLEO DE INTERNAÇÃO E RESSOCIALIZAÇÃO DE DEPENDENTES QUÍMICOS	10.000,00	10.000,00	-	0,00%
47.08.243 . 024 . 14586	ESTUDOS E PROJETOS / APOIO A CONSTRUÇÃO DE DUAS (2) FAZENDAS ESPERANÇA NOS MUNICÍPIOS DE IGUATU E MAURITI, COM FINALIDADE DE ABRIGAR JOVENS DEPENDENTES QUÍMICOS E ATUAR NO COMBATE ÀS DROGAS.	10.000,00	10.000,00	-	0,00%
47.08.243 . 024 . 21303	ATENDIMENTO ÀS UNIDADES DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL - MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS - ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI	34.115.723,69	36.558.087,69	35.367.074,14	96,74%
47.08.243 050	ASSISTÊNCIA SOCIAL	16.375.042,44	18.625.102,99	16.936.858,65	90,94%
47.08.243 . 050 . 14325	APOIO AO COMITÊ ESTADUAL DO PACTO "UM MUNDO PARA CRIANÇA E ADOLESCENTE DO SEMIÁRIDO NO	16.802,28	-	-	-

Código*	Descrição	Valor Orçado LOA	Valor Orçado LOA + Créd. Adic.	Valor Executado	%
	ESTADO DO CEARÁ"				
47.08.243.050.14331	PROTEÇÃO SOCIAL À CRIANÇAS, ADOLESCENTES E FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL - COGESTÃO	6.174.652,25	6.566.973,00	6.467.057,59	98,48%
47.08.243.050.14394	ESTUDOS E PROJETOS / CENTRO DE RECUPERAÇÃO DE DEPENDENTES QUÍMICOS	50.000,00	50.000,00	-	0,00%
47.08.243.050.14477	ESTUDOS E PROJETOS / COMBATE AO ABUSO E A EXPLORAÇÃO SEXUAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.	15.000,00	15.000,00	-	0,00%
47.08.243.050.14492	ESTUDOS E PROJETOS / COMBATE À EXPLORAÇÃO SEXUAL	5.500,00	5.500,00	-	0,00%
47.08.243.050.14495	ESTUDOS E PROJETOS / POLÍTICA ESTADUAL DE PREVENÇÃO E TRATAMENTO DOS TRANSTORNOS ASSOCIADOS AO CONSUMO DO ALCÓOL E OUTRAS DROGAS VOLTADAS PARA ATENDIMENTO ÀS CRIANÇAS, JOVENS E ADOLESCENTES.	15.000,00	15.000,00	-	0,00%
47.08.243.050.14496	ESTUDOS E PROJETOS / PROTEÇÃO SOCIAL À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE VÍTIMA DE VIOLÊNCIA, ABUSO E EXPLORAÇÃO SEXUAL.	25.000,00	25.000,00	-	0,00%
47.08.243.050.14497	ESTUDOS E PROJETOS / ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL NO ESTADO DO CEARÁ.	25.000,00	25.000,00	-	0,00%
47.08.243.050.14538	ESTUDOS E PROJETOS / CASA ABRIGO PARA MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA/ FORTALEZA	4.000,00	4.000,00	-	0,00%
47.08.243.050.14599	ESTUDOS E PROJETOS / SERVIÇO ITINERANTE PARA ERRADICAÇÃO DO SUB-REGISTRO	48.000,00	48.000,00	-	0,00%
47.08.243.050.14750	ESTUDOS E PROJETOS / CENTRO DE REFERÊNCIA EM ASSISTÊNCIA SOCIAL - CRAS / MILHÃ.	2.000,00	2.000,00	-	0,00%
47.08.243.050.19758	ERRADICAÇÃO DO SUB-REGISTRO CIVIL DE NASCIMENTO NO CEARÁ	402.252,22	402.252,22	1.722,88	0,43%
47.08.243.050.21422	MANUTENÇÃO DAS UNIDADES DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL - ALTA COMPLEXIDADE - ABRIGOS DESCENTRALIZADOS	5.855.610,69	7.024.842,77	6.123.081,13	87,16%
47.08.243.050.21440	MANUTENÇÃO DAS UNIDADES DE ACOLHIMENTO DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL - ALTA COMPLEXIDADE - ABRIGOS INSTITUCIONAIS - ALBERGUE E CASA ABRIGO	3.009.474,70	3.714.784,70	3.623.301,80	97,54%

Código*	Descrição	Valor Orçado LOA	Valor Orçado LOA + Créd. Adic.	Valor Executado	%
47.08.243. 050.28996	MANUTENÇÃO DAS UNIDADES DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL - MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS - JOVENS USUÁRIOS DE SUBSTÂNCIAS PSICOATIVAS E EGRESSOS DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS	726.750,30	726.750,30	721.695,25	99,30%
TOTAL		87.662.540,43	93.722.448,68	68.486.825,48	73,07%

Fonte: S2GPR

* Órgão, Função, Subfunção, Programa e Projeto/Atividade

Como se pode perceber pela tabela acima, dois programas não contemplados na amostra tiveram ações voltadas para atender às políticas da Infância e Juventude e, por tal motivo, serão consideradas para fins de análise dos percentuais aplicados neste tema: 024 – Promoção e Proteção dos Direitos Humanos e 500 – Gestão e Manutenção do Tribunal de Justiça e Vinculada.

Ressalte-se que as ações do Programa “072 – Aprendizagem das Crianças na Idade Certa” não foram contempladas neste demonstrativo da LOA como fazendo parte de tal política pública. Todavia, para fins de análise do tema, referidas ações serão acrescentadas, haja vista que a prioridade mencionada na Constituição Federal é em todos os aspectos inclusive educação.

Ademais, percebe-se também, pela tabela acima, que muitas ações 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. Em contraponto, algumas ações foram suplementadas em mais de 300%.

Por fim, atualizando o total de realização das ações relacionadas à temática da Infância e Juventude, tem-se o seguinte resultado:

Totalidade monetária das ações efetivamente realizadas do tema Infância e Juventude (R\$)			
	Ações Orçadas LOA + Créd. Adic.	Valor Executado	%
TOTAL GRUPO INFANCIA E JUVENTUDE	93.722.448,68	68.486.825,48	73,07
(+) Ações do Programas 072 – Aprendizagem das Crianças na Idade Certa	100.329.102,21	75.741.207,87	75,49
TOTAL	194.051.550,89	144.228.033,35	74,32

Fonte: S2GPR

Considerando o valor orçado e o que foi efetivamente executado por todas as ações encontradas, constatou-se um índice de execução relevante: 74,32%. Em termos de representatividade, tem-se que o valor monetário total executado, de R\$ 144.228.033,35, representou 0,87% do orçamento total executado em 2012 e 2,87% sobre a execução total dos programas temáticos.

Isso posto, pode-se concluir que existe um número razoável de Programas no PPA voltados a atender às políticas da infância e juventude e que a execução das ações específicas foi numericamente constatada, seguida de um índice de desempenho orçamentário satisfatório, na ordem de 74,32%, atendendo, assim, à prioridade estabelecida nas Constituições Federal e Estadual.

d) Sistema Penitenciário

No que tange ao tema do “Sistema Penitenciário”, identificaram-se apenas dois Programas do PPA 2012-2015 contemplando objetivos que indicaram expressamente ações no sentido de atender ao Setor Penitenciário, são eles: 066 - PROGRAMA DE GESTÃO E ASSISTÊNCIA PENITENCIÁRIA e 077 - INFRAESTRUTURA, GESTÃO E ASSISTÊNCIA PENITENCIÁRIA.

O Programa 066 teve seu orçamento de 2012 autorizado em R\$ 600.000,00 e veio contemplando um único objetivo: “Contribuir para a qualificação profissional dentro do sistema penitenciário, estimulando presos e egressos para o exercício de uma atividade lícita e autossustentável”. Todavia, quando da verificação da execução orçamentária dos Programas do atual PPA, constatou-se que o mesmo não teve nenhuma execução no exercício de 2012.

Já o Programa 077, de responsabilidade da SEJUS, foi mais abrangente, trazendo quatro objetivos: (1) Construir, reformar, modernizar e equipar as unidades prisionais, dotando-as de infraestrutura adequada; (2) Gerir e manter em pleno funcionamento as atividades-fins do sistema penitenciário; (3) Promover a assistência básica, a assistência jurídica, a execução de penas alternativas, a qualificação profissional e o apoio à empregabilidade, à religião, à cultura, ao esporte e ao lazer dos indivíduos em conflito com a lei e sob a tutela do Estado; e (4) Manter, modernizar e equipar a Escola de Gestão Penitenciária e Res-socialização.

Este Programa foi orçado em R\$ 125.741.243,99 para o exercício de 2012 e alcançou o índice de realização de 80,31% (R\$ 100.984.141,45), considerado satisfatório. Todavia, o fato do PPA

2012-2015 ter contemplado apenas dois programas na área, e, ainda, com execução efetiva de apenas um deles, demonstra a necessidade de intensificação de ações nessa área, haja vista a crise do sistema penitenciário/carcerário que paira sobre o Estado do Ceará.

Apesar de todos os investimentos do Governo despendidos nos últimos dez anos, o sistema inchou e as novas vagas não foram suficientes para atender à demanda. O resultado disso é que as cadeias e presídios estão todos superlotados, fazendo que a Justiça determine a interdição provisória ou a desativação definitiva de várias unidades – entre elas, a maior penitenciária do Ceará, o Instituto Penal Paulo Sarasate (IPPS), em Aquiraz. Neste cenário, fugas, rebeliões e mortes viraram uma rotina a ser enfrentada diariamente, o que agrava ainda mais a crise.

Como se pôde perceber, o Programa 077 foi o único que realizou ações no sentido de construir, ampliar, reformar, etc. o sistema penitenciário. Entre as ações realizadas estão as seguintes: 19774 - Construção de Penitenciárias (R\$ 6.491.124,27); 19776 - Construção de Cadeias Públicas (R\$ 1.897.688,33); 19782 - Reforma e/ou ampliação de Penitenciárias (R\$ 216.545,23); e 19783 - Reforma e/ou ampliação de Cadeias Públicas (R\$ 341.519,52).

As ações retrocitadas foram realizadas por todas as macrorregiões do Estado e totalizaram R\$ 8.946.877,35, montante que representa apenas 0,054% do orçamento total executado da LOA 2012 e 0,178% do orçamento executado por meio dos Programas Temáticos. Ações importantes vinculadas à iniciativa de “01953 - Construção de penitenciárias e cadeias públicas”, tais como 14470 - ESTUDOS E PROJETOS / CADEIA PÚBLICA / SÃO GONÇALO DO AMARANTE; 14740 ESTUDOS E PROJETOS / PRESÍDIO – QUIXADÁ; e 14748 - ESTUDOS E PROJETOS / PRESÍDIO FEMININO / CRATO, não tiveram nenhuma execução no exercício de 2012.

Isso posto, conclui-se que os Programas relacionados ao tema do Sistema Penitenciário foram insuficientes em seu quantitativo numérico (somente dois programas foram identificados), e, embora o Programa 077 tenha tido um percentual de realização satisfatório (80,31%), poucas ações foram efetivamente realizadas visando a solucionar a crise do sistema penitenciário, com impacto monetário de menos de 1% no orçamento executado em 2012, tanto no que concerne ao montante total executado da LOA quanto ao executado pelos Programas Temáticos.

A seguir, apresenta-se um quadro-resumo do Índice de Desempenho Orçamentário e representatividade monetária das ações efeti-

vamente executadas em 2012 que tiveram impacto positivo no desenvolvimento dos temas aqui analisados.

IDO e representatividade monetária dos temas priorizados (R\$)

Tema	Ações Previstas	Ações Executadas	IDO%	% sobre Total Executado no Orçamento*	% sobre Total Executado pelos Programas Temáticos**
Direitos Fundamentais	2.056.984.436,67	1.660.516.032,35	80,73	10%	33,04%
Seca	712.651.225,66	78.275.310,21	10,98	0,470%	1,558%
Infância e Juventude	194.051.550,89	144.228.033,35	74,32	0,867%	2,87%
Sistema Penitenciário	18.974.576,73	8.946.877,35	47,15	0,054%	0,178%
TOTAL	2.982.661.789,95	1.891.966.253,26	63,43	11,37%	37,65%

Fonte: S2GPR

* R\$ 16.638.191.564,83

** R\$ 5.025.612.118,94

Claramente se nota pela tabela acima que o tema dos Direitos Fundamentais teve o maior índice de execução orçamentária, com um percentual de 80,73%, seguido, logo após, pelo tema da Infância e Juventude, com 74,32%. Tais temas demonstraram considerável distância em relação ao tema do Sistema Penitenciário e Seca, que obtiveram apenas 47,15% e 10,98% de execução, respectivamente.

No que tange à representatividade dos valores executados por tema, nota-se também que os Direitos Fundamentais tiveram a maior presença no Orçamento executado em 2012, com um montante total de R\$ 1.660.516.032,35, o que representou 10% do total executado no orçamento e 33,04% do total executado pelos Programas Temáticos, que são aqueles que se permitem auferir bens e serviços dispostos à sociedade.

No outro extremo, tem-se o tema do Sistema Penitenciário, com a menor presença no orçamento executado em 2012, com o valor total de R\$ 8.946.877,35, quantia que representou apenas 0,054% do total executado em 2012 e 0,178% do total executado pelos Programas Temáticos.

6.4. Índice de Execução de Metas Físicas dos Programas selecionados

Neste tópico, será apurado o Índice de Execução de Metas Físicas (IEMF) dos Programas da amostra selecionada, apurado com base em informações fornecidas pela Secretaria do Planejamento e Gestão

(SEPLAG), após solicitação deste Tribunal formalizada por meio do Ofício nº 991, de 15 de abril de 2013.

Sobre isso, vale comentar que tais informações das metas físicas só foram possíveis de se obter após contato realizado pela SEPLAG com as Secretarias e Setoriais responsáveis pela execução do orçamento, haja vista que não existe no Estado um sistema de acompanhamento de metas disponível para os órgãos de controle.

Tal situação suscitou dúvidas acerca da atuação do Controle Interno frente ao disposto no art. 67 da Constituição do Estado do Ceará, o qual dispõe que:

Art. 67. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário mantêm, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado; [...]

O único “acompanhamento” de metas realizado pelo Controle Interno a que se teve acesso foi o demonstrado no Relatório do Controle Interno referente à Prestação de Contas Anuais de Governo 2012. Em tal relatório, no item “2.4.2 – Recursos aplicados por eixo em relação à distribuição prevista no orçamento”, são expostos alguns Programas de Governo com algumas metas ditas prioritárias; todavia, não há indicativo da fonte que forneceu essas informações.

Analisando posteriormente a prestação de contas enviada pelo Governador à Assembleia Legislativa quando da abertura dos trabalhos da Sessão Legislativa em 2013 (Mensagem à AL 2013 - 3ª Sessão da 28ª Legislatura), percebeu-se que o “acompanhamento” de metas demonstrado no Relatório do Controle Interno nada mais era do que um resumo de programas e metas já citados na referida prestação de contas.

Ainda sobre a Mensagem 2013 do Governador enviada à AL, encontraram-se inconsistências, bem como divergências entre o quantitativo de metas expostas naquele documento e o quantitativo repassado pela SEPLAG para este Tribunal. Não houve divergências entre a descrição das metas repassadas pela SEPLAG e as metas contidas no PPA 2012-2015.

De inconsistência, claramente se viu uma no Programa 004 – Matriz Energética do Estado do Ceará, o qual, segundo a Mensagem 2013 à AL (pág. 219), realizou as seguintes metas:

Metas realizadas em 2012 pelo Programa 004

Metas Prioritárias	Realizado
Ampliar em 36.000 m ³ /dia o volume de gás natural distribuído	18.000 (*)
Expandir em 47 km a rede de distribuição de gás natural	23
Realizar 100 ligações de energia elétrica em residências do meio rural	3802

(*) Meta reduzida para 18.000m³/dia

Não obstante as informações apresentadas, não se sabe como tais metas foram realizadas, haja vista que, segundo dados extraídos da base de dados do S2GPR, tal Programa 004 não teve nenhuma execução orçamentária de despesas em 2012, conforme explicitado no tópico “Visão Geral dos Programas do PPA 2012-2015”.

De divergências entre as informações repassadas para este Tribunal pela SEPLAG e as informações da Mensagem à AL 2013, encontraram-se diferenças na definição das próprias metas, bem como em seus valores executados. Tais inconsistências serão comentadas mais à frente, no tópico “Metas PPA 2012-2015 x Metas Mensagem à AL 2013”.

Na análise da Prestação de Contas Anual de Governo do exercício de 2011, as informações para o cálculo do indicador de meta física ampararam-se no Anexo VI do Plano Plurianual 2008-2011 Revisado e no Relatório de Execução dos Principais Programas e Projetos 2011. Tal relatório é previsto anualmente nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e, ainda, na Instrução Normativa nº 01/2000 do TCE/CE, no que diz respeito à apresentação de demonstrativo, por programa governamental e por ação, da execução física e financeira do exercício, de forma a evidenciar os resultados alcançados em confronto com as metas fixadas nos instrumentos de planejamento.

Na LDO 2012, Lei nº 14.983, de 02.08.11, veio mencionado em seu art. 78, o qual estabeleceu que 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”.

Diferentemente do exercício anterior, a SEPLAG apenas enviou três relatórios bastante resumidos sobre o andamento de projetos denominados “Projetos Mapp”: **RELAÇÃO DE PROJETOS COM EXECUÇÃO FÍSICA CONCLUÍDA EM 2012 – POR ÓRGÃO**; **RELAÇÃO DE PROJETOS COM EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA CONCLUÍDA EM 2012 – POR ÓRGÃO**; e **RELAÇÃO DE PROJETOS EM EXECUÇÃO NO EXERCÍCIO DE 2012 – POR ÓRGÃO**.

Tais relatórios muito provavelmente são oriundos de informa-

ções do sistema WebMapp (Guardião) do Governo do Estado, porém os mesmos não oferecem utilidade para este órgão de controle, haja vista que: tal sistema, desde o exercício anterior, é utilizado apenas para fins gerenciais do Governo; e não há como se correlacionar o planejamento proposto no PPA com os resultados registrados nestas Relações de Projetos elaboradas pela SEPLAG.

Visando a cumprir os propósitos norteadores para o escoreito acompanhamento da execução dos programas de governo, repetidamente vem sendo recomendado por esta Corte de Contas que o Relatório dos Resultados e Realizações dos Programas previsto na LDO apresente dados que possibilitem a avaliação de desempenho de todos os programas, tanto pelos órgãos de controle como pela sociedade.

A preocupação reside quando o PPA, instrumento de planejamento indispensável para a operacionalização das ações governamentais, vem a ser elaborado apenas para cumprir as formalidades impostas pelos diplomas legais pertinentes, não havendo compromisso com seu acompanhamento e apresentação dos resultados.

Conclui-se, portanto, que tais Relações de Projetos não atendem aos preceitos estabelecidos na LDO 2012 e na Instrução Normativa nº 01/2000 do TCE/CE.

Por fim, vale ressaltar que no presente tópico também será utilizada a divisão criada dos temas priorizados (Direitos Fundamentais; Seca; Infância e Juventude; e Sistema Penitenciário), mas a mesma contém algumas atecnias, haja vista que dentro dos Programas da Amostra existe um misto de ações que envolvem mais de uma temática, conforme já visto no tópico anterior, “Performance orçamentária dos temas priorizados”.

I) Direitos Fundamentais

Os cinco programas da amostra classificados dentro da temática dos Direitos Fundamentais tiveram um total de 88 metas estabelecidas no PPA 2012-2015, em seu Anexo III – Demonstrativo de Programas por Macrorregião. Para estas metas, obtiveram-se as seguintes informações.

012- SEGURANÇA PÚBLICA COMUNITÁRIA

Metas para 2012-2015	Programado 2012	Realizado 2012	%
03000 - Ampliar a atuação do Ronda do Quarteirão para municípios acima de 30 mil habitantes - Polícia Militar.	11	0	0%
03004 - Capacitar 3600 integrantes da Polícia Militar na filosofia do policiamento comunitário.	900	900	100%
03005 - Aumentar em 1.100 policiais o efetivo do Batalhão de Polícia Comunitária - Polícia Militar.	275	982	357%
03006 - Criar 15 postos de vigilância e atendimento de salvamento aquático em áreas de concentração turística na região metropolitana e interior do Corpo de Bombeiros Militar.	4	0	0%
03007 - Aumentar em 45 o número de Municípios atendidos pelos projetos sociais do Corpo de Bombeiros Militar.	16	0	0%
03008 - Capacitar 400 bombeiros militares que atuam nos projetos sociais e salvamento aquático em áreas de concentração turística.	115	0	0%
03009 - Capacitar 3.000 pessoas para atuarem como multiplicadores em prevenção e intervenção à violência contra crianças e adolescentes - Polícia Civil.	1000	931	93%
03028 - Implantar e aparelhar 20 postos de articulação comunitária - SSPDS.	4	0	0%
03029 - Executar 2 projetos de edificações públicas - SSPDS.	1	0	0%
03030 - Adquirir 10 veículos para a SSPDS.	4	0	0%
03031 - Equipar 2 unidades da SSPDS.	1	0	0%
03032 - Capacitar 4.000 cidadãos cearenses - SSPDS.	1000	0	0%
03050 - Implantar 26 Postos de Identificação Civil distribuídos nas 8 macrorregiões do Estado do Ceará - Perícia Forense.	18	0	0%
03051 - Dotar 5 Postos de Atendimento "Vapt-Vupt", do Governo do Estado, de 1 kit de identificação civil - Perícia Forense.	5	0	0%

014 - ENSINO MÉDIO ARTICULADO À EDUCAÇÃO PROF.

Metas para 2012-2015	Programado 2012	Realizado 2012	%
00273 - Ampliar em 20.143 a oferta de matrícula nas Escolas Estaduais de Educação Profissional-EEEP.	5035	5035	100%
00582 - Garantir a 100% dos alunos das Escolas Estaduais de Educação Profissional formação técnica, pedagógica e qualificação profissional articulada aos setores produtivos.	100	100	100%

029 - ENFRENTAMENTO À POBREZA RURAL

Metas para 2012-2015	Programado 2012	Realizado 2012	%
00683 - Construir 2.000 habitações rurais nos imóveis rurais no âmbito do Programa Nacional de Crédito Fundiário - PNCF.	500	181	36%
00773 - Beneficiar 109.997 pessoas, diariamente, com distribuição de leite.	100000	80545	81%
00775 - Ampliar a cobertura do Leite Fome Zero para 180 municípios.	180	175	97%
00776 - Beneficiar 107.730 pessoas com distribuição de alimentos.	35910	125081	348%
00777 - Beneficiar 8.268 agricultores(as) familiares com aquisição de sua produção.	2756	1508	55%
00779 - Ampliar para 99 municípios a cobertura do PAA nos 06 territórios da cidadania e CONSAD.	99	54	55%
00781 - Distribuir para 1.788 entidades sócio-assistenciais locais alimentos produzidos pela agricultura familiar.	596	814	137%
00782 - Implantar o PAA em 117 assentamentos estaduais e comunidades tradicionais.	54	0	0%
00793 - Executar 24 projetos de educação do campo em assentamentos e comunidades tradicionais.	8	0	0%

00795 - Beneficiar 7.520 famílias em assentamentos e comunidades tradicionais com projetos de educação do campo.	2520	0	0%
00796 - Beneficiar 3.200 famílias com Planos de Desenvolvimento em Assentamentos e Comunidades Tradicionais.	800	0	0%
00797 - Elaborar 224 Planos de Desenvolvimento dos Assentamentos e Comunidades Tradicionais.	56	0	0%
00799 - Atender 8.000 famílias com ATER em assentamentos e comunidades tradicionais.	2000	2510	126%
00801 - Incentivar a averbação da área de reserva legal em 200 assentamentos.	50	0	0%
00802 - Incentivar a recuperação do passivo ambiental em 100 assentamentos.	25	0	0%
00803 - Recuperar açudes em 18 assentamentos.	8	0	0%
00804 - Apoiar a implantação de infraestrutura em 72 assentamentos e comunidades tradicionais.	18	0	0%
00805 - Apoiar a implantação de projetos produtivos em 24 assentamentos e comunidades tradicionais.	8	5	63%
00809 - Implantar 1.280 bibliotecas rurais.	320	55	17%
00811 - Capacitar 1.280 agentes de leitura no âmbito do Arca das Letras.	320	100	31%
00812 - Implantar 320 casas digitais.	80	66	83%
00813 - Capacitar 12.800 gestores comunitários.	3200	2640	83%
00814 - Apoiar a implantação de 160 bibliotecas rurais em assentamentos e comunidades tradicionais.	40	25	63%
00815 - Apoiar a implantação de 184 casas digitais em assentamentos e comunidades tradicionais.	64	60	94%
00816 - Apoiar ações de arte e cultura em 32 assentamentos e comunidades tradicionais.	8	8	100%
00817 - Beneficiar 2.400 famílias com a aquisição de imóveis rurais no âmbito do Programa Nacional do Crédito Fundiário - PNCF.	600	238	40%
00979 - Beneficiar 40.000 famílias rurais em situação de extrema pobreza por meio de atividades individuais e grupais de produção familiar.	10000	3200	32%
00985 - Atender a 159.356 famílias de agricultores(as) familiares, na produção agroecológica e solidária.	83991	113269	135%
00994 - Atender 4.725 famílias de agricultores (as) familiares para o acesso aos financiamentos do Projeto São José, Fedaf e Fecop na implantação e condução de projetos produtivos e de comercialização.	3550	5131	145%
01008 - Apoiar a construção e implementação de 01 matriz curricular do curso de agropecuária.	1	1	100%
01009 - Acompanhar e colaborar na estruturação do curso agropecuário em 02 escolas agropecuárias.	2	2	100%
01010 - Acompanhar e colaborar na estruturação do curso agropecuário em 05 escolas profissionalizantes.	5	5	100%
01132 - Construir 250 habitações rurais em assentamentos e comunidades tradicionais.	100	40	40%
01133 - Reformar 1.200 habitações rurais em assentamentos e comunidades tradicionais.	300	351	117%
01179 - Implantar 100.000 cisternas de placas para consumo humano, nas comunidades rurais.	90000	17764	20%
01180 - Implantar 340 sistemas de abastecimento de água com ligações domiciliares em comunidades rurais.	92	45	49%
01181 - Elaborar 159 Planos de Água Municipal (PAM).	50	0	0%
03010 - Construir 12.000 kits sanitários.	3000	569	19%
00683 - Construir 2.000 habitações rurais nos imóveis rurais no âmbito do Programa Nacional de Crédito Fundiário - PNCF.	500	181	36%

037 – ATENÇÃO À SAÚDE INTEGRAL E DE QUALIDADE

Metas para 2012-2015	Programado 2012	Realizado 2012	%
00136 - Garantir padrão de atendimento de qualidade: Acreditação/Certificação para todas as Unidades de Saúde do Estado	32	0	0%
00949 - Estruturar três redes temáticas: Rede Cegonha, Urgências e Psicossocial em 6 regiões de saúde.	6	6	100%
00986 - Apoiar 100% dos municípios na organização e qualificação das ações de Saúde Mental.	184	184	100%
01700 - Implementar um Sistema de Informação gerencial padronizado para todos os CEO's, Policlínicas e Hospitais Terciários com implantação progressiva visando a efetivação em 100% até 2015.	24	0	0%
01724 - Garantir a implantação/implementação de 17 serviços especializados de Saúde do Trabalhador.	9	7	78%
01726 - Configurar o desenho das Redes de Urgências, articuladas com as Redes Cegonha e Psicossocial em 100% das Regiões de Saúde.	22	22	100%
01729 - Implantar/implementar as 32 Unidades de Pronto Atendimento - UPAs.	23	6	26%
01731 - Apoiar 100% dos municípios com população maior que 100 mil habitantes na implantação da atenção domiciliar.	8	2	25%
01732 - Preparar 100% das unidades que integram a Rede de Urgência e Emergência para o atendimento a desastre, catástrofes e incidentes com múltiplas vítimas.	44	0	0%
01734 - Apoiar os 184 municípios para obtenção de uma cobertura mínima de 70% do SISVAN-Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional.	184	184	100%
01739 - Implantar Centros de Especialidades Odontológicas em 10 regiões de saúde.	10	5	50%
01743 - Apoiar o desenvolvimento de ações promotoras de saúde bucal em 100% dos municípios.	78	78	100%
01747 - Monitorar 33 Hospitais Polo, 15 Hospitais Estratégicos e 64 Hospitais de Pequeno Porte para garantia de atendimento aos pacientes encaminhados pela Atenção Primária.	112	107	96%
01749 - Monitorar unidades que realizam atendimentos especializados em oftalmologia em 30 municípios.	30	37	123%
01750 - Implantar/Implementar ações de prevenção a cegueira do RN em maternidades credenciadas ao Sistema Único de Saúde - SUS em 138 municípios.	138	0	0%
01758 - Promover ações sobre saúde sexual, igualdade de Gênero e direito reprodutivo em 84 municípios.	84	184	219%
01771 - Apoiar a organização dos serviços de Atenção à Saúde do Homem em 100% dos municípios com população maior que 100 mil habitantes.	8	5	63%
01791 - Implantar um sistema de informação gerencial de monitoramento e controle das Unidades da Rede com efetivação em 100% até 2015.	184	0	0%
01792 - Garantir padrão de atendimento e qualidade: Acreditação/Certificação para 50% das Unidades da Rede SESA do Estado até 2015.	9	0	0%
01818 - Garantir a implantação de serviços especializados em Fitoterapia nas 08 (oito) Macrorregiões do Estado.	4	0	0%
01823 - Estruturar a Rede de Assistência Farmacêutica Básica e Especializada nas 08 (oito) Macrorregiões do Estado.	8	8	100%
01824 - Garantir o abastecimento e atendimento de 80% dos fármacos padronizados no elenco da Programação Pactuada Integrada - PPI da Assistência Farmacêutica Básica e Especializada aos 184 municípios.	184	117	64%
01826 - Apoiar os projetos financiados com recursos do Programa de Cooperação Federativa para melhoria da infraestrutura física e tecnológica das Unidades de Saúde.	169	90	53%

02993 - Construir e equipar os Hospitais Regionais.	3	1	33%
03065 - Expandir a capacidade de internação hospitalar em 134.082 internações até 2015, a partir do acréscimo de 700 leitos.	10314	20437	198%

076 – PROTEÇÃO E CIDADANIA

Metas para 2012-2015	Programado 2012	Realizado 2012	%
01126 - Atender 394.400 cidadãos por meio das ações dos caminhões do cidadão.	98100	40205	41%
01136 - Realizar 119 eventos de cidadania.	28	32	114%
01139 - Atender 20.000 cidadãos nos conselhos e comitês vinculados.	5000	9212	184%
01150 - Atender 1.256.000 cidadãos nas Casas do Cidadão.	314000	327880	104%
01151 - Atender 14.400.000 cidadãos nas centrais de atendimento do Vapt-Vupt.	3600000	0	0%
01498 - Atender a 100% da demanda direcionada à SEJUS dos cidadãos vítimas de violência, do tráfico e da exploração sexual.	100	100	100%
01500 - Atender a 100% da demanda direcionada a SEJUS das testemunhas e defensores dos direitos humanos ameaçados.	100	100	100%

Fonte: SEPLAG

Pela Tabela acima, percebe-se que, do total das 88 metas programadas para o exercício de 2012, 29 não tiveram nenhuma execução, ou seja, 32,95%.

Outro ponto que chama atenção é a altíssima execução de algumas metas que, não só atingiram em 2012 a meta estabelecida para os quatro anos do PPA 2012-2015, como as superaram: Meta 00776 – Beneficiar 107.730 pessoas com distribuição de alimentos, Programado 2012: 35.910, Realizado 2012: 125.081, IMF: 348%; Meta 00994 – Atender a 4.725 famílias de agricultores(as) familiares para o acesso aos financiamentos do Projeto São José, Fedaf e Fecop na implantação e condução de projetos produtivos e de comercialização, Programado 2012: 3.550, Realizado 2012: 5131, IMF: 145%; Meta 01758 – Promover ações sobre saúde sexual, igualdade de gênero e direito reprodutivo em 84 Municípios, Programado 2012: 84, Realizado 2012: 184, IMF: 219%.

Sobre a execução dessas metas, entrou-se em contato com a SEPLAG para a devida confirmação, obtendo-se resposta tempestiva de ratificação. Ademais, a SEPLAG repassou duas informações sobre as metas 00776 e 00994.

Sobre a primeira (00776), informou que o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado pelo art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, vem sendo executado desde 2008, em Convênio com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Em 2012, teve um aditivo ao convênio, ampliando os recursos para R\$ 6.500.000,00, em

que foram beneficiadas 125.081 pessoas em 60 municípios, conforme relatórios do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

Sobre a meta 00994, informou que o Governo do Estado ampliou a liberação do número de projetos de mecanização agrícola por meio de financiamento do Projeto São José, permitindo o incremento do número de famílias de agricultores familiares atendidos.

Considerando-se o percentual de realização de cada meta, pode-se somá-los e obter a média de execução de metas para cada Programa.

Média dos Índices de Execução de Metas Físicas de cada Programa

TEMA	PROGRAMA	Média do IEMF
DIREITOS FUNDAMENTAIS	012 - SEGURANÇA PÚBLICA COMUNITÁRIA	39,3%
	014 - ENSINO MÉDIO ARTICULADO À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL	100,0%
	029 - ENFRENTAMENTO À POBREZA RURAL	61,5%
	037 - ATENÇÃO À SAÚDE INTEGRAL E DE QUALIDADE	63,1%
	076 - PROTEÇÃO E CIDADANIA	92,0%
	MÉDIA GERAL	71,2%

Pela Tabela acima, inferiu-se que dois programas tiveram uma média de execução de metas físicas satisfatória: 014 – ENSINO MÉDIO ARTICULADO À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL (100%); 076 – PROTEÇÃO E CIDADANIA (92%). Os demais programas, 012, 029 e 037, apresentaram índices de 39,3%, 61,5% e 63,1% respectivamente.

Convém lembrar que o Programa 012 foi o que teve a maior execução orçamentária do total de programas de governo (IEO 94,2%), mas foi também o programa da amostra que teve o menor índice de execução de metas físicas, com percentual IMF de 39,3%.

Da média geral de execução de metas físicas dos programas da temática dos direitos fundamentais, no percentual de 71,2%, conclui-se que tais programas tiveram razoável execução das metas estabelecidas no PPA 2012-2015, chamando-se a atenção apenas para o Programa 012 – Segurança Pública Comunitária, que executou menos da metade das metas previstas inicialmente e gastou praticamente todo o orçamento autorizado.

II) Seca

Os três programas da amostra classificados dentro da temática da Seca tiveram um total de 16 metas estabelecidas no PPA 2012-2015 em seu Anexo III – Demonstrativo de Programas por Macrorregião. Para tais metas, obtiveram-se as seguintes informações:

032 - SANEAMENTO AMBIENTAL			
Metas para 2012-2015	Programado 2012	Realizado 2012	%
*01692 e 0199 - Executar 133.843 ligações domiciliares de esgoto	20606	46496	226%
*01691 e 00248 - Executar 58.077 ligações domiciliares de água.	12435	81205	653%
01466 - Garantir a manutenção e operacionalização das ações do programa.	1	1	100%
01693 - Garantir a manutenção e operacionalização das ações do programa.	1	1	100%
*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.			
039 - TRANSFERÊNCIA HÍDRICA E SUPRIMENTO DE ÁGUA			
Metas para 2012-2015	Programado 2012	Realizado 2012	%
01361 - Construir 407 Km de adutoras.	174	131,4	76%
01362 - Concluir 13,0 Km de Eixos de Integração.	13	13	100%
01374 - Instalar 780 pequenos sistemas de abastecimento d'água em todo Estado do Ceará.	170	128	75%
01375 - Construir 970 poços em todo o Estado do Ceará.	200	265	133%
01379 - Revitalizar 600 pequenos sistemas de abastecimentos d'água em todo o Estado do Ceará.	150	235	157%
01472 - Elaborar 14 estudos de infraestrutura de transferência hídrica.	7	0	0%
01594 - Realizar a fiscalização de 100% das obras de infraestrutura de transferência hídrica no Estado do Ceará (574 km).	187	131,4	70%
040 - ACUMULAÇÃO HÍDRICA			
Metas para 2012-2015	Programado 2012	Realizado 2012	%
01335 - Construir 12 barragens aumentando a acumulação hídrica do Estado em 256 milhões de m³	4	4	100%
01447 - Elaborar 11 estudos de infraestrutura de acumulação hídrica.	7	0	0%
01595 - Realizar a fiscalização de 100% das obras de barragem do Estado do Ceará.	4	4	100%

Nota-se que, do total das 16 metas programadas para serem executadas no exercício de 2012, duas delas não tiveram nenhuma execução, ou seja, 12,5%.

Considerando-se o percentual de realização de cada meta, procedeu-se à soma dos mesmos e obteve-se a média de execução para cada Programa.

Média dos Índices de Execução de Metas Físicas de cada Programa

TEMA	PROGRAMA	Média do IEMF
SECA	032 - SANEAMENTO AMBIENTAL	269,7%
	039 - TRANSFERÊNCIA HÍDRICA E SUPRIMENTO DE ÁGUA	87,2%
	040 - ACUMULAÇÃO HÍDRICA	66,7%
	MÉDIA GERAL	141,2%

Dessa forma, com base nos percentuais apresentados na tabela, inferiu-se que o Programa 032 – Saneamento Ambiental obteve média do índice de execução de metas físicas bastante elevada, no percentual de 269,7%, sendo considerada a maior média dos programas da amostra. Este resultado esteve condicionado ao alto índice de execução de metas físicas das metas “01691 e 00248 – Executar 58.077 ligações domiciliares de água”, as quais objetivavam executar 12.435 ligações domiciliares de água em 2012, mas, segundo informado, executaram 81.205, 553% a mais do que o previsto para 2012.

Sobre a execução dessas metas, também se entrou em contato com a SEPLAG para a devida confirmação, mas não se obteve resposta tempestiva. Sobre o caso, a SEPLAG apenas informou que as metas referentes a ligações domiciliares de água e ligações domiciliares de esgoto encontram-se distribuídas nos órgãos “43000000 – SECRETARIA DAS CIDADES” e “43200002 – COMPANHIA DE ÁGUA E ESGOTO DO CEARÁ”, sendo sua execução realizada pela CAGECE.

Os demais programas, 039 – Transferência Hídrica e Suprimento de Água e 040 – Acumulação Hídrica, apresentaram índices de 87,2% e 66,7% respectivamente.

Da média geral de execução de metas físicas dos programas da temática da Seca, no percentual de 141,2%, conclui-se que tais programas tiveram uma excelente execução das metas estabelecidas no PPA 2012-2015, chamando-se a atenção para o Programa 032 – Saneamento Ambiental, o qual superou bastante a execução de suas metas previstas inicialmente, utilizando-se apenas de 23,8% de seu orçamento autorizado, um dos dez programas com menor índice de execução orçamentária em 2012.

III) Infância e Juventude

Os três programas da amostra classificados sob a temática da Infância e Juventude tiveram um total de 67 metas estabelecidas no

PPA 2012-2015, em seu Anexo III – Demonstrativo de Programas por Macrorregião, sendo que a realização de duas delas não foi informada, qual sejam:

Metas com realização não informada

Programa	Meta para 2012-2015	Programado 2012
072 - APRENDIZAGEM DAS CRIANÇAS NA IDADE CERTA	00581 - Elevar em 10%, a cada ano, o número de alunos, no final dos anos iniciais do Ensino Fundamental, com proficiência de, no mínimo, 225 em linguagem, comprovada através da avaliação do SPAECE.	20.733
	01721 - Elevar em 10%, a cada ano, o número de alunos, no final dos anos iniciais do Ensino Fundamental, com proficiência de, no mínimo, 250 em matemática, comprovada através da avaliação do SPAECE.	16.815

Fonte: PPA 2012-2015

Segundo a SEPLAG, os dados referentes a essas metas ainda não estavam disponíveis. Para as demais metas, obtiveram-se as seguintes informações:

021 – PROMOÇÃO DA JUVENTUDE AMBIENTAL

Metas para 2012-2015	Programado 2012	Realizado 2012	%
00087 - Construir 14 Praças da Juventude.	14	8	57%
01191 - Certificar 6000 jovens agricultores familiares no ensino fundamental com qualificação profissional em 60 municípios	6000	0	0%
01194 - Construir 03 Centros de Referência de Juventude.	1	0	0%
01195 - Viabilizar a participação de 40.000 jovens nos diversos canais e fóruns de interlocução.	5000	5000	100%
01196 - Ampliar de 62 para 100 o número de conselhos municipais de juventude.	8	8	100%
01197 - Elaborar 3 instrumentos legais referentes à temática de política da Juventude.	1	1	100%
01449 - Implantar o Portal da Juventude do Estado do Ceará.	1	0	0%
00530 - Conceder bolsas a 640 jovens artistas de 30 municípios de baixo IDM nas 8 macrorregiões.	320	0	0%
00534 - Apoiar 40 projetos em todo o Estado.	10	5	50%
00535 - Apoiar 200 projetos.	50	0	0%
00538 - Realizar 64 atividades socioeducativas, sendo 16 oficinas de hip hop ao ano, contemplando grafite, MC, dance e break.	16	0	0%
00539 - Realizar 32 seminários sobre juventude e segurança pública.	8	0	0%
01788 - Conceder 290 bolsas para agentes de leitura, sendo 280 agentes e 10 articuladores em 41 municípios de alto Índice de Focalização de Agentes de Leitura - IFAL.	290	265	91%
01503 - Ampliar o atendimento do Programa E-Jovem para os 184 municípios até 2014.	184	103	56%
01506 - Apoiar 100% das escolas que demandem projetos de empreendedorismo estudantil e atividades extracurriculares.	100	100	100%
00871 - Atender 4.000 jovens com o desenvolvimento de projetos de promoção da defesa social e do protagonismo em favor da paz - SSPDS.	1000	0	0%
02466 - Aumentar em 300 o número de crianças formadas no Projeto Cavaleiros do Futuro do Policiamento Montado do Estado - Polícia Militar.	150	150	100%

02467 - Expandir o atendimento para 1.113.600 crianças do Projeto "Turminha do Ronda" - Polícia Militar.	278400	90000	32%
00905 - Qualificar e requalificar 80.480 jovens trabalhadores.	19480	16014	82%
01304 - Inserir 28.150 jovens trabalhadores no mercado de trabalho.	9859	7312	74%
02468 - Atender 167.000 crianças com o Projeto "Um dia com o Ronda na Escola"	41750	41750	100%
02469 - Expandir o atendimento para 3.000 crianças do Projeto "Violão Comunitário" - Polícia Militar.	750	200	27%
02496 - Contemplar 6.000 jovens com o projeto Jovem Bombeiro Voluntário.	1500	0	0%

050 – ASSISTÊNCIA SOCIAL

Metas para 2012-2015	Programado 2012	Realizado 2012	%
00306 - Apoiar os 184 municípios em sua adequação à gestão do SUAS.	184	184	100%
00307 - Atualizar e integrar o Sistema de Informação das Situações de Vulnerabilidade Social dos Municípios.	1	1	100%
00308 - Realizar pesquisa/diagnóstico do SUAS.	1	1	100%
01035 - Atender 3.100 crianças de 0 a 5 anos em Centros de Educação Infantil.	1100	1465	133%
01038 - Ofertar 40 vagas para adolescentes em conflito com a lei em unidade de internação provisória e 40 vagas em unidade de semiliberdade.	80	0	0%
01044 - Capacitar 4.960 pessoas da entidade executora do programa e dos municípios beneficiados.	1646	1234	75%
01047 - Avaliar e monitorar o Programa PROARES II.	1	1	100%
01049 - Garantir a plena execução do PROARES II.	1	1	100%
01086 - Prestar assessoramento técnico aos 184 municípios.	184	184	100%
01125 - Assegurar o co-financiamento dos benefícios eventuais nos 184 municípios.	93	67	72%
01135 - Capacitar 7.380 profissionais das equipes municipais da Proteção Social Básica e do banco de dados do CadÚnico.	1845	901	49%
01142 - Assegurar o cofinanciamento das ações do Programa de Atendimento Integral às Famílias - PAIF nos 184 municípios.	123	103	84%
01155 - Atender 156.550 famílias por meio do PAIF e do Estação Família.	106500	90050	85%
01157 - Atender 17.900 pessoas através de ONGs da rede de proteção social.	17900	13027	73%
01158 - Atender 4.830 pessoas através de ONGs da rede de proteção social.	4830	4020	83%
01161 - Reformar e adaptar a infraestrutura física de 5 unidades de atendimento direto à população.	5	0	0%
01163 - Municipalizar as ações de 24 unidades da Proteção Social Básica.	24	0	0%
01537 - Assegurar 100% das ações de monitoramento da Proteção Social Básica.	100	100	100%
01540 - Assegurar 100% das ações de monitoramento da Proteção Social Especial.	100	100	100%
01755 - Atender 17.000 famílias em situação de vulnerabilidade social nos Centros de Referência da Assistência Social.	10500	0	0%
01756 - Atender 4.000 pessoas nas bibliotecas públicas construídas no âmbito do PROARES.	3200	0	0%
01757 - Atender 23.600 crianças, adolescentes e jovens em ações esportivas, intercâmbios, identificação de talentos, protagonismo juvenil e outros.	8500	10365	122%
01760 - Elaborar o Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo.	1	1	100%
01808 - Beneficiar 10.500 famílias cadastradas no CADÚNICO.	2625	1006	38%

01833 - Manter o atendimento em 24 unidades de execução direta e/ou em cogestão das unidades de Proteção Social Básica durante o período de transição para o município de Fortaleza.	24	24	100%
01834 - Realizar Plano de Capacitação para a Gestão do SUAS.	1	1	100%
01836 - Atender 50.934 pessoas vítimas de violência nos Centros de Referência Especializada de Assistência Social - CREAS municipais e regionais.	24963	42403	170%
01837 - Acolher e proteger socialmente 8.606 pessoas em situação de risco.	2323	2999	129%
01838 - Retirar 18.675 crianças e adolescentes do trabalho infantil.	4671	0	0%
01839 - Qualificar 5.242 adolescentes, jovens e agentes públicos.	1542	0	0%
01840 - Implantar 2 CREAS regionais.	2	0	0%
01842 - Atender 100 adolescentes e jovens usuários de substâncias psicoativas.	25	113	452%
01843 - Ampliar para 104 o número de CREAS com o serviço de atendimento das medidas em meio aberto	45	45	100%
01854 - Realizar 6 encontros intersetoriais.	6	0	0%
01855 - Reduzir para 5% o sub-registro civil de nascimento no Estado do Ceará.	5	0,066	1%
01856 - Financiar 21 entidades sociais que trabalham com crianças e adolescentes.	21	12	57%
01857 - Assegurar 100% das ações de monitoramento da Proteção Social Básica.	100	100	100%
02992 - Subsidiar 32 entidades que prestam serviços de acolhimento institucional à crianças, adolescentes e idosos, socioeducativos para pessoas com deficiências.	32	26	81%
03040 - Realizar 4 capacitações para os profissionais do serviço de acolhimento no âmbito da Proteção Social Especial.	1	0	0%
03042 - Realizar 24 eventos para a implementação das políticas públicas.	6	0	0%

072 – APRENDIZAGEM DAS CRIANÇAS NA IDADE CERTA

Metas para 2012-2015	Programado 2012	Realizado 2012	%
00532 - Alfabetizar a cada ano, no nível desejável, 237.082 alunos, até o final do 2º ano do Ensino Fundamental, em todos os municípios do Estado.	237082	237082	100%
00590 - Ampliar as ações do Programa de Alfabetização na Idade Certa - PAIC para os 427.533 alunos do 3º ao 5º anos do Ensino Fundamental das escolas públicas.	427533	427533	100%
00632 - Implantar 161 Centros de Educação Infantil - CEI, apoiando os municípios na ampliação do atendimento das crianças de 0 a 5 anos.	18	0	0%
00633 - Apoiar os 184 municípios na implementação de políticas direcionadas para melhoria da aprendizagem dos alunos, conforme Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil.	184	184	100%

Pela tabela acima, percebe-se que, do total das 67 metas programadas para o exercício de 2012, 21 não tiveram nenhuma execução, ou seja, 31,34%.

Outro ponto que chama novamente a atenção é a altíssima execução de uma meta que, não só atingiu em 2012 a meta para os quatro anos do PPA, como a superou, qual seja: Meta 01842 – Atender a 100 adolescentes e jovens usuários de substâncias psicoativas, Programa do 2012: 25, Realizado 2012: 113, IMF: 425%.

Essa meta foi proveniente do Programa 050 – Assistência Social, e, sobre esta, também se entrou em contato com a SEPLAG para a devida confirmação, obtendo-se resposta tempestiva de ratificação. Ademais, a SEPLAG informou que, apesar de a Unidade dispor de apenas 25 vagas, a rotatividade anual de atendimentos de drogadictos é alta. Poucos concluem o extenso período de tratamento químico, que é de oito meses, acarretando grande percentual de abandono.

Considerando-se o percentual de realização de cada meta, pode-se somá-los e obter a média de execução de metas para cada programa. Este cálculo não contemplou as metas que não foram informadas, haja vista que influenciaria negativamente no resultado, de forma, portanto, inapropriada.

Média dos Índices de Execução de Metas Físicas de cada Programa

TEMA	PROGRAMA	Média do IMF
INFÂNCIA E JUVENTUDE	021 - PROMOÇÃO DA JUVENTUDE	46,5%
	050 - ASSISTÊNCIA SOCIAL	75,1%
	072 - APRENDIZAGEM DAS CRIANÇAS NA IDADE CERTA	75,0%
	MÉDIA GERAL	65,5%

Fonte: S2GPR

Pela tabela acima, inferiu-se que dois programas tiveram uma média de execução de metas físicas satisfatória, são eles: 050 – ASSISTÊNCIA SOCIAL (75,1%); 072 – APRENDIZAGEM DAS CRIANÇAS NA IDADE CERTA (75%). O Programa 021 – PROMOÇÃO DA JUVENTUDE apresentou baixo índice de execução de metas físicas, de apenas 46,5%.

Ressalte-se que, apesar de a meta ser do Programa 050, a mesma não afetou exorbitantemente a média do IMF daquele programa, haja vista que, das 40 metas do Programa, 11 (27,5%) não tiveram nenhum percentual de execução.

Por fim, considera-se que a média geral do índice de execução de metas físicas dos programas do tema Infância e Juventude foi insatisfatória, com 65,5%.

IV) Sistema Penitenciário

O único programa da amostra classificado dentro da temática do Sistema Penitenciário contemplou um total de 15 metas estabelecidas no PPA 2012-2015, em seu Anexo III – Demonstrativo de Programas por Macrorregião. Para tais metas, obtiveram-se as seguintes informações:

077 – INFRAESTRUTURA, GESTÃO E ASSISTÊNCIA PENITENCIÁRIA

Metas para 2012-2015	Programado 2012	Realizado 2012	%
01160 - Aumentar o número de vagas no Sistema Prisional, com a criação de 43 novas unidades.	9	1	11%
01162 - Implantar o Centro de Triagem Criminológica	1	0	0%
01164 - Implantar 13 rádios livres nas unidades especializadas.	3	5	167%
01167 - Manter e gerir 231 equipamentos penitenciários.	204	149	73%
01171 - Qualificar profissionalmente 5.200 presos e egressos.	1300	618	48%
01172 - Matricular 9.200 presos e egressos nas turmas do ensino fundamental, médio e superior.	2300	2824	123%
01174 - Implantar 80 oficinas produtivas.	20	11	55%
01175 - Atender as necessidades básicas de saúde dos 21.142 presos e egressos.	17018	18832	111%
01176 - Apoiar 4.000 presos e egressos para a empregabilidade.	1000	956	96%
01178 - Promover 84 eventos socioculturais, esportivos e religiosos para os presos, egressos e familiares.	21	25	119%
01182 - Promover a assistência jurídica para os 38.160 presos e egressos que dela necessitem.	17018	18832	111%
01829 - Gerir e manter a Escola de Gestão Penitenciária e Ressocialização.	1	1	100%
01832 - Modernizar a Escola de Gestão Penitenciária e Ressocialização.	1	1	100%
03062 - Criar a unidade de gestão da execução de alternativas penais.	1	1	100%
03064 - Manter a unidade de gestão da execução de alternativas penais	1	1	100%

Fonte: SEPLAG

Pela tabela acima, percebe-se que, do total das 15 metas programadas para o exercício de 2012, somente uma não teve nenhuma execução de meta física: 01162 – Implantar o Centro de Triagem Criminológica.

Outro ponto que chama atenção é o fato de, em plena crise do sistema penitenciário, existir apenas uma meta destinada à criação de novas unidades penitenciárias: 01160 – Aumentar o número de vagas no Sistema Prisional, com a criação de 43 novas unidades. Além disso, não obstante ter sido prevista a construção/criação de nove novas unidades penitenciárias em 2012, extrai-se das informações recebidas que somente uma nova unidade foi criada.

Considerando-se o percentual de realização de cada meta, pode-se somá-los e obter a média de execução do Programa 077.

Média dos Índices de Execução de Metas Físicas de cada Programa

TEMA	PROGRAMA	Média do IEMF
SISTEMA PENITENCIÁRIO	077 - INFRAESTRUTURA, GESTÃO E ASSISTÊNCIA PENITENCIÁRIA	87,5%
	MÉDIA GERAL	87,5%

Pela Tabela acima, inferiu-se que a média geral do índice de execução de metas físicas do tema “Sistema Previdenciário” corresponde ao mesmo valor da média de execução de metas físicas do Programa 077, no percentual de 87,5%, haja vista que este foi o único programa do PPA que teve ações executadas em 2012 no sentido de atender ao setor penitenciário.

Por fim, resumindo todas as informações encontradas, tem-se que: i) Das 184 metas informadas dos programas da amostra, 53 não tiveram execução, ou seja, 28,80%; ii) apenas duas metas não foram informadas, o que significa que se conseguiu 98,92% das informações requeridas; e iii) cinco metas apresentaram alta execução, o que suscitou inicialmente questionamentos acerca da fidedignidade, especificamente, desses dados, porém se obteve ratificação tempestiva de quatro dessas metas, ficando-se apenas com uma meta não confirmada.

Quanto ao resumo das médias gerais divididas por tema, elaborou-se a tabela a seguir.

Médias Gerais dos Temas priorizados

TEMA	MÉDIA GERAL (%)
DIREITOS FUNDAMENTAIS	71,2
SECA	141,2
INFÂNCIA E JUVENTUDE	65,5
SISTEMA PENITENCIÁRIO	87,5
TOTAL	91,35%

Do exposto, percebe-se que as temáticas priorizadas nesta análise obtiveram bons índices de execução de suas metas físicas, com percentual médio de 91,35% de execução. O tema de maior índice foi o da “Seca”, com índice de 141,2%, seguido, logo após, pelo tema do “Sistema Penitenciário” – 87,5%, “Direitos Fundamentais” – 71,2% e “Infância e Juventude” – 65,5%.

Todavia, conforme já comentado no início deste tópico, a análise do índice de meta física subdividida pelos temas priorizados neste trabalho encontra-se com atecnia, haja vista que dentro de alguns programas existem ações com reflexos em mais de um tema.

6.4.1. Metas PPA 2012-2015 x Metas Mensagem à AL 2013

Conforme explicado no início do tópico anterior, os dados referentes às metas físicas dos programas selecionados só foram possíveis de se obter após contato realizado pela SEPLAG com as Secretarias e Setoriais responsáveis pela execução do orçamento, haja vista que não existe no Estado um sistema de acompanhamento de metas disponível

para os órgãos de controle.

Todavia, analisando posteriormente a Prestação de Contas enviada pelo Governador à Assembleia Legislativa, na oportunidade da abertura dos trabalhos da Sessão Legislativa em 2013 (Mensagem à AL 2013 – 3ª Sessão da 28ª Legislatura), perceberam-se divergências entre as metas expostas naquele documento e as metas repassadas pela SEPLAG a este Tribunal.

Tais divergências vêm na definição das próprias metas, bem como nos valores executados. Para ilustrar essas inconsistências, elaborou-se a tabela a seguir, que consolida os resultados repassados pela SEPLAG e os resultados da Mensagem 2013 à AL. Não houve divergências entre a descrição das metas contidas no PPA e as metas repassadas pela SEPLAG a este Tribunal, haja vista que a mesma apenas acrescentou os quantitativos executados em 2012 ao lado das metas já organizadas previamente por este Tribunal.

012 – SEGURANÇA PÚBLICA COMUNITÁRIA

Metas para 2012-2015	Programado 2012 (PPA)	Realizado (SEPLAG)	Realizado (Mensagem)
Atender 100.000 crianças e adolescentes em palestras de Prevenção à violência.	-	Não existe essa meta no PPA 2012-2015	91.135

021 – PROMOÇÃO DA JUVENTUDE

Metas para 2012-2015	Programado 2012 (PPA)	Realizado (SEPLAG)	Realizado (Mensagem)
01191 - Certificar 6000 jovens agricultores familiares no ensino fundamental com qualificação profissional em 60 municípios	6000	0	6000
01196 - Ampliar de 62 para 100 o número de conselhos municipais de juventude.	8	8	95
01197 - Elaborar 3 instrumentos legais referentes à temática de política da Juventude.	1	1	3
00534 - Apoiar 40 projetos em todo o Estado.	10	5	10
01788 - Conceder 290 bolsas para agentes de leitura, sendo 280 agentes e 10 articuladores em 41 municípios de alto Índice de Focalização de Agentes de Leitura - IFAL.	290	265	267
01503 - Ampliar o atendimento do Programa E-Jovem para os 184 municípios até 2014.	184	103	184
00905 - Qualificar e requalificar 80.480 jovens trabalhadores.	19840	16014	10980

029 – ENFRENTAMENTO À POBREZA RURAL

Metas para 2012-2015	Programado 2012 (PPA)	Realizado (SEPLAG)	Realizado (Mensagem)
00773 - Beneficiar 109.997 pessoas, diariamente, com distribuição de leite.	100000	80545	80239
00776 - Beneficiar 107.730 pessoas com distribuição de alimentos.	35910	125081	122152
00777 - Beneficiar 8.268 agricultores(as) familiares com aquisição de sua produção.	2756	1508	1545

00817 - Beneficiar 2.400 famílias com a aquisição de imóveis rurais no âmbito do Programa Nacional do Crédito Fundiário - PNCF.	600	238	298
01179 - Implantar 100.000 cisternas de placas para consumo humano, nas comunidades rurais.	90000	17764	16913
01180 - Implantar 340 sistemas de abastecimento de água com ligações domiciliares em comunidades rurais.	92	45	50
03010 - Construir 12.000 kits sanitários.	3000	569	87

032 – SANEAMENTO AMBIENTAL

Metas para 2012-2015	Programado 2012 (PPA)	Realizado (SEPLAG)	Realizado (Mensagem)
01692 e 0199 - Executar 133.843 ligações domiciliares de esgoto.	20606	46496	41300
01691 e 00248 - Executar 58.077 ligações domiciliares de água.	12435	81205	69926

037 – ATENÇÃO À SAÚDE INTEGRAL E DE QUALIDADE

Metas para 2012-2015	Programado 2012 (PPA)	Realizado (SEPLAG)	Realizado (Mensagem)
01726 - Configurar o desenho das Redes de Urgências, articuladas com as Redes Cegonha e Psicossocial em 100% das Regiões de Saúde.	22	22	100
01731 - Apoiar 100% dos municípios com população maior que 100 mil habitantes na implantação da atenção domiciliar.	8	2	25
01747 - Monitorar 33 Hospitais Polo, 15 Hospitais Estratégicos e 64 Hospitais de Pequeno Porte para garantia de atendimento aos pacientes encaminhados pela Atenção Primária.	112	107	100
01818 - Garantir a implantação de serviços especializados em Fitoterapia nas 08 (oito) Macrorregiões do Estado.	4	0	3
01824 - Garantir o abastecimento e atendimento de 80% dos fármacos padronizados no elenco da Programação Pactuada Integrada - PPI da Assistência Farmacêutica Básica e Especializada aos 184 municípios.	184	117	75
Programar ações humanizadas nas 22 Maternidades Polo	-	Não existe essa meta no PPA 2012-2015	20
Estruturar a Rede Psicossocial em 06 Regiões de Saúde.	-	Não existe essa meta no PPA 2012-2015	8
Apoiar 52 municípios na implantação das ações de Saúde do Trabalhador	-	Não existe essa meta no PPA 2012-2015	52

039 – TRANSFERÊNCIA HÍDRICA E SUPRIMENTO DE ÁGUA

Metas para 2012-2015	Programado 2012 (PPA)	Realizado (SEPLAG)	Realizado (Mensagem)
Construir 89 Km de adutoras	-	Não existe essa meta no PPA 2012-2015	152,25
01362 - Concluir 12,0 Km de Eixos de Integração	-	Não existe essa meta no PPA 2012-2015	12,2

01375 - Construir 970 poços em todo o Estado do Ceará.	200	265	235
01379 - Revitalizar 600 pequenos sistemas de abastecimentos d'água em todo o Estado do Ceará.	150	235	265

050 – ASSISTÊNCIA SOCIAL

Metas para 2012-2015	Programado 2012 (PPA)	Realizado (SEPLAG)	Realizado (Mensagem)
01757 - Atender 23.600 crianças, adolescentes e jovens em ações esportivas, intercâmbios, identificação de talentos, protagonismo juvenil e outros.	8500	10365	10465

072 – APRENDIZAGEM DAS CRIANÇAS NA IDADE CERTA

Metas para 2012-2015	Programado 2012 (PPA)	Realizado (SEPLAG)	Realizado (Mensagem)
00632 - Implantar 161 Centros de Educação Infantil - CEI, apoiando os municípios na ampliação do atendimento das crianças de 0 a 5 anos.	18	0	23

076 – PROTEÇÃO E CIDADANIA

Metas para 2012-2015	Programado 2012 (PPA)	Realizado (SEPLAG)	Realizado (Mensagem)
Manter 8 unidades de atendimento ao cidadão	-	Não existe essa meta no PPA 2012-2015	8
Atender 8.933 pessoas nos conselhos	-	Não existe essa meta no PPA 2012-2015	9212

077 – INFRAESTRUTURA, GESTÃO E ASSISTÊNCIA PENITENCIÁRIA

Metas para 2012-2015	Programado 2012 (PPA)	Realizado (SEPLAG)	Realizado (Mensagem)
Reformar 2 penitenciárias	-	Não existe essa meta no PPA 2012-2015	2
Construir 2 cadeias públicas	-	Não existe essa meta no PPA 2012-2015	2
Reformar 12 cadeias públicas	-	Não existe essa meta no PPA 2012-2015	12

Fonte: PPA 2012-2015; SEPLAG; Mensagem 2013 à AL

Do exposto, atesta-se o diferencial no detalhamento de metas, haja vista que a Mensagem 2013 do Governo à AL traz metas que não guardam correspondência com aquelas realizadas e evidenciadas no Anexo III do PPA 2012-2015, indispensáveis a uma análise quanto à consecução dos objetivos propostos. Ademais, nem todas as metas previstas no PPA foram abordadas na citada Mensagem, impossibilitando, assim, uma avaliação completa de qualquer programa.

Some-se a isso o fato de o quantitativo realizado de metas físicas em 2012 informado pela SEPLAG ser diferente do quantitativo descrito na Mensagem 2013 à AL. Ressalte-se que os resultados demonstrados na Mensagem também não apresentam indicativo da fonte que forneceu as informações, da mesma forma que ocorreu no Relatório do Controle Interno referente à Prestação de Contas de Governo 2012.

Não se pode perder de vista o fim precípuo que se espera atingir quando da formulação e do acompanhamento de um Plano Plurianual, em que são estabelecidos as metas para os programas governamentais, senão efetivar, ao final do exercício financeiro, comparações entre os resultados almejados e aqueles efetivamente realizados pelos Programas, segundo mensuração de seus indicadores, a teor da própria Portaria nº 42 do Ministério do Orçamento e Gestão.

Fica evidente que a utilização de critérios discricionários para a fixação dos projetos do Governo, os quais se revertem desarrastados do Plano Plurianual, denota que não há o efetivo gerenciamento por parte do órgão responsável – no caso, a SEPLAG, a quem compete, nos termos da Lei nº 1.3875/2007, “acompanhar os planos de ações e a execução orçamentária em nível dos programas governamentais” e, ainda, “coordenar a formulação de indicadores para o sistema de gestão por resultados e o monitoramento dos programas estratégicos de governo”.

Dessa forma, conclui-se que ainda há necessidade de evolução do sistema de planejamento e avaliação das políticas públicas no Estado do Ceará.

7. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

7. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

A transparência na gestão dos recursos públicos é considerada, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, um dos pressupostos de responsabilidade na gestão fiscal. Nesse sentido, as demonstrações contábeis exercem um papel fundamental no cumprimento deste requisito legal, já que elas refletem sinteticamente os principais atos e fatos da gestão.

A elaboração dos balanços no setor público deve observar as disposições contidas no art. 101 da Lei 4.320/64 – “Os resultados gerais do exercício serão demonstrados no balanço Orçamentário, no Balanço Financeiro, no Balanço Patrimonial, na Demonstração das Variações Patrimoniais, segundo Anexo 12, 13, 14 e 15 e os quadros demonstrativos constantes nos anexos 1, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 16 e 17”.

Adicionalmente a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê, em seu art. 2º, inciso III, que as demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente.

Entretanto, em consonância com a tendência mundial de aperfeiçoamento da contabilidade, o Ministério da Fazenda editou, em 2008, a Portaria 184/08, considerada o marco inicial do processo de convergência da contabilidade governamental aos padrões internacionais. Como parte desse processo, a STN edita anualmente o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) com base nas IPSAS (Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público) e nas normas do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), respeitando a legislação vigente. Papel importante também é desempenhado pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), que editou, em 2008, as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP), de observância obrigatória para as entidades do setor público.

Nesse processo de convergência, a contabilidade deixa de ter o foco no orçamento público, passando a dispor de maior atenção para o patrimônio público, devendo ser registrados todos os fenômenos que o afetam. Com a mudança de foco, entretanto, a contabilidade não deixará de realizar os registros referentes ao orçamento. O objetivo da Contabilidade Aplicada ao Setor Público é fornecer informações de natureza tanto orçamentária quanto econômica, financeira e física do patrimônio das entidades do setor público.

As alterações apresentadas pela Secretaria do Tesouro Nacional devem estar implantadas facultativamente em 2012 e integralmente

até o final de 2014. Com o objetivo de possibilitar o acompanhamento deste processo, a STN, por meio da Portaria 231/2012, estabeleceu que cada Ente da Federação deverá divulgar, em meio eletrônico de acesso público, os Procedimentos Contábeis e o cronograma de ações a adotar até 2014.

O Estado do Ceará, por meio da Portaria 981/2012, atualizou seu cronograma de ações, inicialmente definido pela Portaria nº559/2012. Pela referida portaria, os novos procedimentos apresentados pela STN deverão ser plenamente aplicados dentro do prazo estabelecido.

Entretanto, os demonstrativos contábeis apresentados pelo Estado na Prestação de Contas de Governo do exercício financeiro de 2012, já foram apresentados com a adoção de parte expressiva dos novos parâmetros, evidenciando o comprometimento da SEFAZ neste processo de implantação.

Desse modo, a SEFAZ apresentou os seguintes demonstrativos dentro dos novos parâmetros:

- Balanço Patrimonial (BP);
- Balanço Orçamentário (BO);
- Demonstrativo de Restos a Pagar;
- Balanço Financeiro (BF);
- Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP);

Quanto à Demonstração do Fluxo de Caixa (DFC) e à Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL), esta última necessária para os Entes que possuem estatais dependentes, ressalta-se que não foram elaboradas para o exercício 2012.

No que tange às empresas controladas, cujo Estado possui a maioria do capital social com direito a voto, serão analisados os demonstrativos contábeis em conformidade com a Lei nº 6.404/76 e suas alterações, evidenciando seus resultados no Balanço Patrimonial, nas Demonstrações dos Lucros ou Prejuízos Acumulados, do Resultado do Exercício, dos Fluxos de Caixa e do Valor Adicionado, este último para companhia aberta.

7.1. Balanço Orçamentário

O Balanço Orçamentário, exigido pelo art. 102 da Lei Nº 4.320/64, evidencia as receitas e despesas previstas acompanhadas das suas respectivas realizações, com o objetivo de realizar tanto o confronto entre previsão e execução quanto o confronto entre receita executada e despesa executada. Deste segundo confronto apura-se o resultado orçamentário do período. Em síntese, o Balanço Orçamen-

tário demonstra a capacidade de planejamento financeiro da gestão para o exercício financeiro.

Em sua nova estrutura, o demonstrativo passou a evidenciar adicionalmente:

- As despesas orçamentárias por categoria econômica;
- Situação inicial conforme a LOA para as receitas e despesas em confronto com a situação atualizada;
- Despesas liquidadas e pagas no exercício;
- Quadros demonstrativos de execução de restos a pagar.

7.1.1. Estrutura do Balanço Orçamentário

Conforme disposto na página 157 do Relatório Contábil relativo ao exercício 2012, no total da receita e da despesa orçamentária constam as receitas e despesas intraorçamentárias. Tal procedimento diverge do definido no volume V do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, segundo o qual a identificação das receitas e despesas intraorçamentárias, quando necessária, deverá ser apresentada em notas explicativas, e não no corpo do demonstrativo. Apresenta-se a seguir uma síntese do demonstrativo constante nas presentes contas:

Balanço Orçamentário Exercício 2012 - Consolidado

R\$ Mil

Receitas orçamentárias	Previsão Inicial	Previsão Atualizada	Receitas Realizadas	Saldo a Realizar
Receitas correntes	15.344.830	15.988.461	15.378.069	(610.392)
Receitas de capital	2.450.202	2.757.173	847.973	(1.909.200)
Subtotal das Receitas(I):	17.795.032	18.745.634	16.226.042	(2.519.592)
Refinanciamento(II):	-	250.677	250.677	0
Operações de crédito internas	-	250.677	250.677	0
Operações de crédito externas	-	-	-	-
Subtotal com Ref. (III=I+II):	17.795.032	18.996.312	16.476.719	(2.519.592)
Déficit (IV):	932.138	1.894.030	161.472	-
Total (V=III + IV):	18.727.170	20.890.342	16.638.192	(4.252.151)

Despesas orçamentárias	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas	Saldo da Dotação
Despesas correntes	14.183.807	15.572.723	13.742.252	13.559.895	13.354.912	1.830.471
Despesas de capital	4.414.117	5.230.373	2.844.198	2.472.682	2.458.993	2.389.491
Reserva de contingência	50.189	32.189	-	-	-	32.189
Subtotal das Despesas (VI):	18.648.113	20.835.285	16.586.451	16.032.577	15.813.905	4.248.834
Amort. Da Dívida/Ref. (VII):	79.057	55.057	51.741	51.741	51.741	3.316
Amortização da dívida interna	79.057	55.057	51.741	51.741	51.741	3.316
Amortização da dívida externa	-	-	-	-	-	-
Subtotal com Ref. (VIII=VI+VII):	18.727.170	20.890.342	16.638.192	16.084.317	15.865.646	4.252.151
Superávit (IX):	-	-	-	-	-	-
Total (X=VIII+IX):	18.727.170	20.890.342	16.638.192	16.084.317	15.865.646	4.252.151

Fonte: Balanço Geral do Estado

A coluna **previsão inicial** da receita deve identificar os valores constantes da Lei Orçamentária Anual (Lei 15.110/2012). Desse modo, os valores registrados nessa coluna permanecerão inalterados durante todo o exercício, pois refletem a posição inicial do orçamento. Entretanto, o valor constante do Balanço Orçamentário (R\$ 17.795.032.246,04) diverge a menor do verificado no Volume I da LOA (R\$ 18.031.379.009,50) em R\$ 236.346.763,46.

Uma vez que, aparentemente, as receitas dispostas no referido volume da LOA não consideram as deduções para a formação do FUNDEB, caso as mesmas fossem deduzidas no montante apurado, conforme a tabela abaixo, o total das receitas passaria para R\$ 16.295.327.676,83, divergindo ainda mais do valor presente no Balanço Orçamentário.

Deduções do FUNDEB calculadas sobre as receitas dispostas no volume I da LOA 2012

	R\$ 1,00
Deduções p/ FUNDEB	2.074.495.311
Sobre o IPVA	37.531.729
Sobre o ITCMD	4.749.422
Sobre o ICMS	1.039.357.959
Sobre o FPE	977.233.193
Sobre o IPI – Exportação	8.827.367
Sobre o L.C. N° 87/96	6.795.640

Fonte: Volume I da LOA 2012.

Com relação à previsão inicial da despesa, a LOA apresentou o montante de R\$ 18.315.354.948,38 ao passo que o balanço orçamentário evidenciou o montante de R\$ 18.727.170.354,55, configurando uma divergência de R\$ 411.815.406,17.

Outro ponto questionável diz respeito ao déficit de previsão (R\$ 932.138.108,51) fruto do confronto da PREVISÃO INICIAL DA RECEITA com a DOTAÇÃO INICIAL DA DESPESA. Essas colunas devem apresentar os valores inicialmente previstos na LOA. Segundo o princípio orçamentário do equilíbrio, deve haver equilíbrio financeiro entre as receitas e as despesas dispostas no orçamento público.

No presente demonstrativo, o confronto da situação atualizada da receita com a da despesa evidenciou um déficit de R\$ 1.894.030.446,55. Por outro lado, não foi verificado no demonstrativo o campo relativo aos saldos de exercícios anteriores para restabelecer o equilíbrio orçamentário do planejamento.

Ainda com relação à despesa, vale ressaltar que a Parte V do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público determina que o

Balanço Orçamentário será complementado por nota explicativa detalhando as despesas executadas por tipos de créditos (inicial, suplementar, especial e extraordinário). Entretanto, foi verificado tal detalhamento no relatório síntese da SEFAZ para a administração direta (tabela 65, às fls. 115) e para a administração indireta (tabela 80, às fls. 147), não constando para o balanço consolidado.

Os dois quadros demonstrativos da execução de restos a pagar seguem logo abaixo, um relativo aos restos a pagar não processados e outro relativo aos restos a pagar processados, sendo ambos dotados do mesmo detalhamento da despesa presente no balanço orçamentário.

Restos a pagar Não Processados - Anexo I

Restos a Pagar	Inscritos		Liquidados (c)	Pagos (d)	Cancelados (e)	Saldo (f) = (a+b-c-e)
	Em Exerc Anteriores (a)	Em 31 de Dez do Exerc Anterior (b)				
Despesas correntes	5.870	65.286	48.082	48.036	9.415	13.659
Pessoal e encargos sociais	89	1.004	455	455	89	549
Outras despesas correntes	5.780	64.282	47.627	47.582	9.326	13.110
Despesas de capital	25.425	195.616	156.959	156.961	19.936	44.147
Investimentos	25.425	193.134	154.476	154.478	19.936	44.147
Inversões financeiras	0	2.483	2.483	2.483	0	0
Total:	31.294	260.902	205.040	204.997	29.351	57.805

Fonte: Balanço Geral do Estado

Conforme se verifica no Anexo 17 da Lei 4.320/64, o saldo final dos Restos a Pagar não processados de anos anteriores é de R\$ 57.848.426,34 , ao passo que o Anexo I do Balanço Orçamentário evidencia um saldo de R\$ 57.805.404,30.

Resto a Pagar Processados - Anexo II

Restos a Pagar	Inscritos		Liquidados (c)	Pagos (d)	Cancelados (e)	Saldo (f) = (a+b-c-e)
	Em Exerc Anteriores (a)	Em 31 de Dez do Exerc Anterior (b)				
Despesas correntes	7.807	335.989	0	332.016	6.969	336.827
Pessoal e encargos sociais	35	233.959	0	232.735	291	233.703
Outras despesas correntes	7.773	102.030	0	99.281	6.678	103.124
Despesas de capital	32.118	159.317	0	139.843	26.588	164.848
Investimentos	32.118	159.317	0	139.843	26.588	164.848
Total:	39.926	495.306	0	471.859	33.557	501.675

Fonte: Balanço Geral do Estado

Quanto aos restos a pagar processados, o Anexo 17 da Lei 4.320/64 evidencia um saldo final de R\$ 29.815.679,04, ao passo que o Anexo II do Balanço Orçamentário apresenta um saldo de R\$ 501.674.927,81, gerando uma divergência de R\$ 471.859.248,77. Observa-se, entretanto, que o valor da diferença corresponde ao total da coluna dos restos a pagar pagos (coluna d). Portanto, houve um erro na geração do relatório ao não abater o valor dos pagamentos do estoque da dívida com restos a pagar processados de anos anteriores.

Vale ressaltar o alto volume de restos a pagar processados de anos anteriores cancelados durante o exercício (R\$ 33.556.789,95). Uma vez que os restos a pagar processados correspondem a um direito líquido e certo dos credores, deve-se adotar bastante cautela e transparência no seu cancelamento. O valor apontado, além de bastante expressivo, não contou com nota explicativa que desse a transparência necessária para o seu entendimento.

7.1.2. Análise do Balanço Orçamentário

Uma abordagem mais detalhada acerca da previsão e execução das receitas e despesas foi realizada no Capítulo 3 deste relatório, restando neste Capítulo, portanto, uma análise de valores macro, propósito principal dos balanços públicos.

Conforme apontado no tópico anterior, o Balanço Orçamentário apresentou um déficit de previsão de R\$ 932.138.108,51, em desacordo com o Princípio Orçamentário do Equilíbrio. Apresentou ainda déficit no confronto da previsão atualizada da receita com a dotação atualizada da despesa (R\$ 1.894.030.446,55) sem a indicação da coluna **saldos de exercícios anteriores** para restabelecer o equilíbrio orçamentário.

Em relação à execução das receitas, verifica-se que o Estado arrecadou 86,74% das receitas previstas, o que representa uma frustração de arrecadação de R\$ 2.519.592.388. Em relação à execução da despesa, dos R\$ 20.890.342.159 de gastos autorizados pelo Poder Legislativo foram executados R\$ 16.638.191.565, demonstrando uma execução na ordem de 79,65% dos créditos orçamentários e uma economia orçamentária de R\$ 4.252.150.595.

O resultado da execução do orçamento corrente, obtido pelo confronto das receitas e despesas correntes executadas, correspondeu a um superávit do orçamento corrente de R\$ 1.635.816.932. O resultado da execução do orçamento de capital, fruto do confronto entre receitas e despesas de capital, registrou déficit de R\$ 1.797.289.173.

Portanto, pela leitura conjunta desses indicadores, percebe-se um déficit orçamentário de R\$ 161.472.241.

Pelo confronto da coluna Despesas Empenhadas com a Despesas Liquidadas se verifica o montante de R\$ 553.874.256,84, correspondendo aos restos a pagar não processados inscritos no exercício. Pelo confronto das Despesas Liquidadas com as Despesas Pagas se verifica o montante de R\$ 218.671.261,54 relativo aos restos a pagar processados inscritos no exercício. Entretanto, esse valor diverge do apresentado no Demonstrativo da Dívida Flutuante (Anexo XVII) para a inscrição de restos a pagar processados no exercício (R\$ 182.307.257,12). Tal divergência decorre do procedimento adotado pela Secretaria da Fazenda na contabilização das consignações, este procedimento foi explicado no Relatório do Balanço Geral, cujo teor transcreve-se a seguir.

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 dos Ingressos Extraorçamentários (III) como dos 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

Esta comissão acolhe o procedimento ora adotado, no entanto recomenda que sejam feitos ajustes no Balanço Orçamentário para que o mesmo apresente os reais valores das despesas orçamentárias pagas no exercício.

O Quociente Financeiro Real da Execução Orçamentária, resultante da relação entre a Receita Realizada e a Despesa Paga, indicou que a receita orçamentária arrecadada foi superior à despesa orçamentária paga em 3,85%.

Pela análise do Anexo I do Balanço Orçamentário, verifica-se que o saldo dos Restos a Pagar de anos anteriores sofreram uma redução de 80,22%, finalizando o exercício com o total de R\$ 57.805.404,30.

Devido ao erro apontado no tópico anterior sobre a geração do Anexo II, esta Comissão ficou impossibilitada de avaliar os resultados obtidos no que tange à evolução do saldo da dívida com restos a pagar processados de anos anteriores.

7.2. Balanço Financeiro

O Balanço Financeiro demonstra o fluxo financeiro em termos orçamentários e extraorçamentários em determinado exercício financeiro. Conforme art. 103 da Lei nº 4.320/64, o Balanço Financeiro demonstrará a receita e a despesa orçamentárias bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extraorçamentárias, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte. Sua estrutura é definida pelo Anexo III da supracitada Lei.

Em sua nova estrutura, o demonstrativo passou a evidenciar:

- A receita orçamentária realizada por destinação de recurso;
- A despesa orçamentária executada por destinação de recurso;
- As transferências financeiras decorrentes, ou não, da execução orçamentária.

7.2.1. Estrutura do Balanço Financeiro

A Tabela a seguir representa o Balanço Financeiro elaborado pela Secretaria da Fazenda de forma a atender às disposições do art. 103 da Lei 4.320/64. A análise a seguir tem por objetivo examinar a estrutura do Balanço Financeiro, no que tange à sua adequação com outros demonstrativos.

Balanço Financeiro Exercício 2012 - Consolidado

R\$ Mil

Ingressos		Dispêndios	
Receita orçamentária (i)	16.476.719	Despesa orçamentária (vi)	16.638.192
Ordinária	11.516.450	Ordinária	11.765.286
Vinculada	4.960.269	Vinculada	4.872.906
Previdência social	1.126.235	Previdência social	1.155.692
Fecop	339.679	Fecop	285.251
Transferências obrigatórias de outros entes	96.071	Transferências obrigatórias de outros entes	138.010
Alienação de bens	6.585	Alienação de bens	169
Medidas compensatórias	25.067	Medidas compensatórias	16.844
Fundeb	1.132.817	Fundeb	1.231.799
Operações de crédito	741.391	Operações de crédito	658.882
Convênios	467.367	Convênios	469.079
Recursos próprios	469.752	Recursos próprios	417.108
Sus	461.109	Sus	441.704
Outros recursos	94.197	Outros recursos	58.368
Transferências financeiras recebidas (ii)	14.422.114	Transferências financeiras concedidas (vii)	14.422.189
Com execução orçamentária	13.585.979	Com execução orçamentária	13.585.979
Para execução de restos a pagar	511.803	Para execução de restos a pagar	511.803
Para execução de valores restituíveis	47.690	Para execução de valores restituíveis	47.690
Outras transferências independentes da execução orçamentária	276.642	Outras transferências independentes da execução orçamentária	276.717
Recebimentos extraorçamentários (iii)	8.537.253	Pagamentos extraorçamentários (viii)	8.377.471
Inscrição de restos a pagar processados	182.307	Inscrição de restos a pagar processados	471.859
Inscrição de restos a pagar não processados	553.874	Inscrição de restos a pagar não processados	204.997
Valores restituíveis	7.801.072	Valores restituíveis	7.700.614
Consignações do exercício	2.107.455	Consignações do exercício	2.071.091
Consignações de exercícios anteriores	23.114	Consignações de exercícios anteriores	46.228
Outros valores restituíveis	5.670.502	Outros valores restituíveis	5.583.295
Saldo em espécie do exerc. anterior (iv)	2.701.685	Saldo em espécie p/ o exerc. seguinte (ix)	2.699.921
Caixa e equivalentes de caixa	2.701.685	Caixa e equivalentes de caixa	2.699.921
Depósitos restituíveis e valores vinculados	0	Depósitos restituíveis e valores vinculados	0
Total (v)	42.137.772	Total (x)	42.137.772

Fonte: Balanço Geral do Estado

As receitas e despesas orçamentárias destacadas no Balanço Financeiro correspondem aos valores apresentados no Balanço Orçamentário. Entretanto, ressalta-se que esta Comissão ficou impossibilitada de verificar a disposição da receita por fonte, em virtude da ausência de demonstrativo da receita para esse fim. Com relação às transferências financeiras, esta Comissão tem uma ocorrência a esclarecer.

As transferências financeiras refletem as movimentações de recursos entre órgãos e entidades da administração direta e indireta, podendo ser orçamentárias ou extraorçamentárias. As transferências concedidas representam a contrapartida das transferências financeiras

recebidas. Portanto, no caso dos demonstrativos consolidados, devem apresentar o mesmo saldo. Entretanto, as “Outras Transferências Independentes da Execução Orçamentária” apresentaram uma divergência de R\$ 74.543,12 entre os valores recebidos e concedidos.

Com relação à parte extraorçamentária do balanço, as inscrições em **restos a pagar processados** (R\$ 182.307.257,12) e não processados (R\$ 553.874.256,84) no exercício corresponderam aos valores presentes no Demonstrativo da Dívida Flutuante (Anexo XVII). Entretanto, a inscrição em **restos a pagar processados** apresentou uma diferença de R\$ 36.364.004,42 em comparação com o valor constante no Balanço Orçamentário (R\$ 218.671.261,54).

Sobre a referida divergência, a SEFAZ argumentou no seu Relatório Contábil:

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 dos Ingressos Extraorçamentários (III) como dos 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

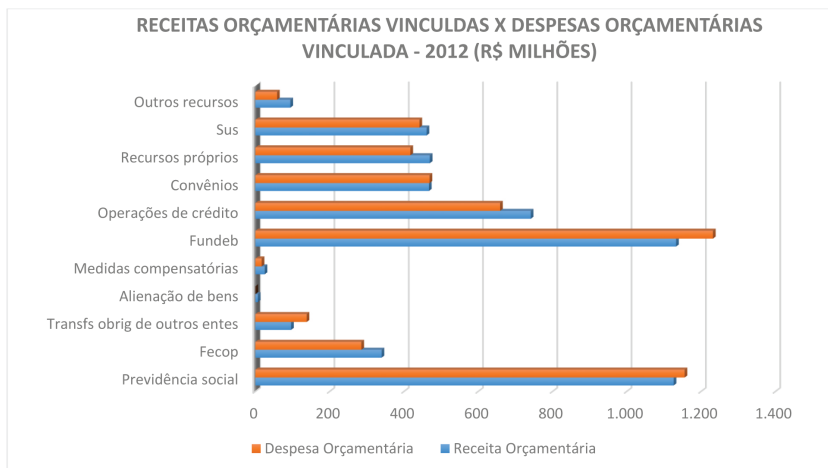
Esta Comissão acolhe os esclarecimentos, contudo, não houve o ajuste necessário no valor da despesa paga apresentada no Balanço Orçamentário, conforme sugerido no item 7.1.2.

Ainda sobre as transações extraorçamentárias, na coluna dos dispêndios, vale ressaltar a falha na especificação dos restos a pagar pagos no exercício, uma vez que foi utilizado o termo “inscrição” quando deveria ser “pagamento”.

7.2.2. Análise do Balanço Financeiro

Quanto ao resultado financeiro do período, obtido pela diferença entre os saldos finais e iniciais do disponível, foi apurado o saldo negativo de R\$ 1.764.118,39, indicando, portanto, uma queda nas disponibilidades financeiras do Estado.

A discriminação do Balanço Financeiro por destinação de recurso (ordinária e vinculada) permite evidenciar qual a origem e aplicação dos recursos financeiros no exercício referentes à Receita e à Despesa Orçamentárias de acordo com a sua vinculação legal. O confronto das receitas ordinárias com as despesas ordinárias evidencia um déficit de R\$ 248.835.516,63. Os recursos vinculados seguem detalhados no gráfico a seguir.



Fonte: Balanço Geral do Estado

O confronto dos totais das receitas vinculadas com as despesas vinculadas gerou um superávit de R\$ 87.363.275,72. Entretanto, várias fontes foram deficitárias como FUNDEB (R\$ 98.982.036,94), Transfe-

rências obrigatórias de outros entes (R\$ 41.938.678,76), Previdência social (R\$ 29.457.001,78) e Convênios (R\$ 1.711.566,11).

Cabe ainda uma análise do Quociente Orçamentário do Resultado Financeiro. Tal indicador surge da relação entre o Resultado Orçamentário (Receita Orçamentária – Despesa Orçamentária) e a Variação do Saldo em Espécie. A interpretação desse quociente indica a parcela da variação do saldo do disponível que pode ser explicada pelo resultado orçamentário.

Assim sendo, considerando o déficit orçamentário (R\$ 161.472.240,91), evidenciado no tópico anterior, e o déficit financeiro (R\$ 1.764.118,39), encontra-se que 91,53% das variações nas disponibilidades são explicadas por transações orçamentárias.

7.3. Balanço Patrimonial

O Balanço Patrimonial, considerado um dos principais demonstrativos contábeis, sintetiza a situação patrimonial do Estado ao final de cada exercício financeiro. Esta peça contábil evidencia os valores dos bens, direitos, obrigações, situação patrimonial líquida, além das contas de compensação, conforme as seguintes definições:

- Ativo - são recursos controlados pela entidade como resultado de eventos passados e dos quais se espera que resultem para a entidade benefícios econômicos futuros ou potencial de serviços.
- Passivo - são obrigações presentes da entidade, derivadas de eventos passados, cujos pagamentos se esperam que resultem para a entidade saídas de recursos capazes de gerar benefícios econômicos ou potencial de serviços.
- Patrimônio Líquido - é o valor residual dos ativos da entidade depois de deduzidos todos seus passivos.
- Contas de Compensação - compreende os atos que possam vir ou não a afetar o patrimônio.
- Em sua nova estrutura, o demonstrativo passou a evidenciar adicionalmente:
- Classificação dos elementos patrimoniais em “circulante” e “não circulante”, com base em seus atributos de conversibilidade e exigibilidade;
- Demonstrativo do superávit/déficit financeiro do exercício, elaborado por fonte de recursos.

7.3.1. Estrutura do Balanço Patrimonial

A seguir transcreve-se o balanço patrimonial consolidado do exercício 2012, em atendimento ao artigo 105 da Lei 4.320/64, com informações extraídas do Balanço Geral do Estado

Balanço patrimonial Exercício 2012 - Consolidado

Ativo circulante	3.563.025	Passivo circulante	634.940
Caixa e equivalentes de caixa	2.699.921	Obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais a pagar a curto prazo	84.181
Caixa e equivalentes de caixa em moeda nacional	2.699.921	Pessoal a pagar	41.414
Créditos a curto prazo	18.328	Benefícios previdenciários a pagar	0
Dívida ativa tributária	-	Benefícios assistenciais a pagar	24
Dívida ativa não tributária - clientes	-	Encargos sociais a pagar	42.742
Empréstimos e financiamentos concedidos	88.974	Empréstimos e financiamentos a curto prazo	-
(-) Ajustes de perdas de créditos a curto prazo	(70.646)	Parcela a curto prazo dos empréstimos e financiamentos	-
Demais créditos e valores a curto prazo	176.877	Juros e encargos a pagar de empréstimos e financiamentos a curto prazo	-
Adiantamentos concedidos a pessoal a terceiros	3.394	Fornecedores e contas a pagar a curto prazo	25.097
Créditos por danos ao patrimônio	483	Fornecedores e contas a pagar nacionais a curto prazo	24.173
Outros créditos a receber e valores a curto prazo	720.294	Contas a pagar - credores nacionais	923
(-) Ajuste de perdas de demais créditos e valores a curto prazo	(547.294)	Obrigações fiscais a curto prazo	3
Estoques	667.899	Obrigações fiscais a curto prazo com a união	1
Mercadorias para revenda	1.100	Obrigações fiscais a curto prazo com os estados	1
Produtos e serviços acabados	939	Obrigações fiscais a curto prazo com os municípios	-
Almoxarifado	495.184	Obrigações de repartição a outros entes	61.914
Outros estoques	170.676	Obrigações de repartição a outros entes (i)	61.914
Variações patrimoniais diminutivas pagas antecipadamente	-	Demais obrigações a curto prazo	463.746
Demais vpd a apropriar	-	Valores restituíveis	365.313
		Outras obrigações a curto prazo	98.433
Ativo não circulante	17.350.595	Passivo não circulante	5.745.082
Ativo realizável a longo prazo	6.169.677	Obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais a pagar a longo prazo	81.939
Créditos a longo prazo	5.967.583	Encargos sociais a pagar	81.939
Demais créditos e valores a longo prazo	202.094	Empréstimos e financiamentos a longo prazo	5.188.321
Investimentos	2.485.583	Empréstimos a longo prazo	5.188.321
Participações permanentes	2.481.386	Demais obrigações a longo prazo	474.822
Demais investimentos permanentes	4.197	Outras obrigações a longo prazo	474.822
Imobilizado	8.694.962		-
Bens móveis	2.322.561		-
Bens imóveis	6.372.401		-
Intangível	374		-
Marcas, direitos e patentes industriais	374		-

		Patrimônio líquido	14.533.597
		Demais reservas	527
		Resultados acumulados	14.533.070
Total do Ativo:	20.913.620	Total do Passivo:	20.913.620
(1) ativo financeiro:	2.699.921	(3) passivo financeiro:	1.118.848
(2) ativo permanente:	18.213.699	(4) passivo permanente:	5.815.049
		Saldo patrimonial:	13.979.723
Compensações			
Saldo dos Atos Potenciais Ativos	1.420.429	Saldo dos Atos Potenciais Passivos	1.240.777
Execução de garantias e contragarantias recebidas	853.441	Execução de garantias e contragarantias concedidas	64.903
Execução de direitos conveniados e outros instrumentos congêneres	562.926	Execução de obrigações conveniadas e outros instrumentos congêneres	93.628
Execução de direitos contratuais	-	Execução de obrigações contratuais	811.527
Execução de outros atos potenciais ativos	4.062	Execução de outros atos potenciais passivos	270.719

Fonte: Balanço Geral do Estado

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, a existência de saldos em contas contábeis descritas em contas genéricas deve ser limitada a 10% do total do grupo. Entretanto, o Balanço Patrimonial apresentou diversos elementos que descumpriram essa regra, sem o devido detalhamento em nota explicativa, conforme disposto na tabela a seguir:

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%

Conforme disposto no Demonstrativo, a Dívida Ativa Tributária classificada no Ativo Circulante apresentou saldo zerado. Em consulta ao balancete das contas do ativo, verificou-se que R\$ 5.748.323.153,70 estão registrados como “Dívida Ativa Tributária” dentro dos “Créditos a longo prazo” do ativo não circulante. Esse procedimento não condiz com as Normas Brasileiras de Contabilidade, que nos orienta a classificar os direitos realizáveis até doze meses após a data das demonstrações contábeis, no ativo circulante. Portanto, a dívida ativa que o Estado do Ceará espera arrecadar no exercício seguinte deve estar figurada no ativo circulante. Vale ressaltar, inclusive, que o Poder Executivo realiza tal previsão de arrecadação na Lei Orçamentária Anual. Entende-se, desse modo, que a SEFAZ deve se apropriar da melhor metodologia, de forma a classificar adequadamente esses valores a receber.

Continuando a análise dos elementos do ativo, cabe destacar o montante de R\$ 74.752.033,52 concedido pelo Estado do Ceará a título de empréstimo, valor este relativo ao programa Gestão do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará e correspondente a 96,21% do

total liquidado e pago a título de concessão de empréstimo em 2012. Segundo as notas explicativas divulgadas no relatório da SEFAZ, foram adotados novos critérios contábeis para evidenciação dos incentivos fiscais do Estado do Ceará, registrando os créditos a receber no grupo do Circulante de Curto Prazo e os de longo prazo não circulante, com as devidas deduções dos prováveis valores de fundo perdido, conforme as normas legais e contratuais inerentes ao FDI.

Contudo, cabem algumas considerações sobre os referidos registros. Conforme já dito neste tópico, no balanço em epígrafe foi utilizado em demasia termos genéricos como as expressões “outros e demais”. De fato, a estrutura do Balanço Patrimonial deve obedecer a estrutura padrão aplicada à Federação, respeitando os níveis de contas do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público. Todavia, esta comissão recomenda que as contas com termos genéricos e valores expressivos sejam detalhadas em notas explicativas e quadros auxiliares.

Quanto às deduções dos prováveis valores de fundo perdido, o ativo circulante apresenta os seguintes itens com nomenclatura assemelhada: “Ajustes de perdas de créditos a curto prazo” e “Ajuste de perdas de demais créditos e valores a curto prazo”, com valores correspondentes a mais de 70% das respectivas contas retificadas. Entretanto, considerando a magnitude dos referidos valores, foi dito nas notas explicativas apenas que estão de acordo com as normas legais e contratuais inerentes ao FDI, não constando nenhuma referência concreta sobre a metodologia de cálculo.

Assim como foi apontado nos exercícios anteriores, em consulta ao Sistema de Gestão de Bens Imóveis – SGBI, foi identificado que o Estado possui 2.370 imóveis registrados a R\$ 1,00 (Um real), dentre os quais o Palácio da Abolição e a Sede do DETRAN. Tal valor representa 47,40% do total de imóveis do Estado. O Balanço Patrimonial, em relação aos bens imóveis, permanece sem refletir a real composição do patrimônio do Estado. Destarte, observa-se que o patrimônio do Estado está subavaliado por não se observar os preceitos estabelecidos na Lei nº 4.320/64, a qual determina em seu art. 95 que o levantamento geral dos bens móveis e imóveis terá por base o inventário analítico de cada unidade administrativa e os elementos da escrituração sintética na contabilidade.

No que tange ao Passivo, especificamente o passivo não circulante, o saldo de R\$ 5.745.082.357,19 guardou conformidade com o evidenciado no Anexo XVI da 4.320/64. Entretanto cabe uma consideração sobre a classificação da dívida com precatórios dentro do referido grupo.

O Anexo XVI da 4.320/64 apresenta um estoque final de R\$ 474.822.422,70 para os precatórios, valor este classificado como “Demais obrigações a longo prazo” no balanço patrimonial. O Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, por outro lado, classifica a dívida com precatórios no longo prazo em três subgrupos, tendo a mesma estrutura para o curto prazo, conforme detalhado a seguir:

Conta	Título	Função
2.2.1.0.0.00.00	Obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais a pagar a longo prazo	Compreende as obrigações referentes a salários ou remunerações, bem como benefícios aos quais o empregado ou servidor tenha direito, aposentadorias, reformas, pensões e encargos a pagar, benefícios assistenciais, inclusive os precatórios decorrentes dessas obrigações , com vencimento no longo prazo.
2.2.3.0.0.00.00	Fornecedores a longo prazo	Compreende as obrigações junto a fornecedores de matérias-primas, mercadorias e outros materiais utilizados nas atividades operacionais da entidade, inclusive os precatórios decorrentes dessas obrigações , com vencimento no longo prazo.
2.2.8.0.0.00.00	Demais obrigações a longo prazo	Compreende as obrigações da entidade junto a terceiros não incluídas nos subgrupos anteriores, inclusive os precatórios decorrentes dessas obrigações , com vencimento no longo prazo.

Fonte: Plano de Contas Aplicado ao Setor Público

Portanto, as dívidas com precatório só são classificadas nas “Demais obrigações a longo prazo” quando não se classificam nos grupos anteriores. Da forma como está evidenciada, interpreta-se que não existem precatórios frutos de obrigações trabalhistas e dívidas com fornecedores.

Por fim, segundo as notas explicativas constantes no relatório contábil da SEFAZ, dentro do exercício de 2012, através da Portaria STN nº 406/2011, foi criado o Anexo ao Balanço Patrimonial denominado Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro.

Esse anexo tem por objetivo apresentar fontes com déficit e outras com superávit financeiro, de maneira que o total seja igual ao superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício. Entretanto, não foi verificada a presença de tal demonstrativo para o Balanço Patrimonial Consolidado. Para a Administração Direta, a SEFAZ apresentou, no seu relatório síntese, o referido demonstrativo conforme a tabela 72 às fls. 133, num formato diferente do definido na Parte V do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

7.3.2. Análise do Balanço Patrimonial

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 em 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 para cada R\$ 1,00 de passivo circulante. Entretanto, insta salientar que esses 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 ativa a ser realizada em curto prazo.

A Liquidez Geral é uma medida da capacidade de honrar todas as exigibilidades, contando, para isso, com os seus recursos realizáveis em 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.

7.4. Demonstrativo das Variações Patrimoniais

A Lei nº 4.320/64, em seu art. 104, determina que a Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) evidenciará as alterações ocorridas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício.

Em sua nova estrutura, o demonstrativo passou a classificar as alterações patrimoniais em qualitativas e quantitativas. As variações quantitativas são decorrentes de transações no setor público que aumentam ou diminuem o patrimônio líquido. Já as variações qualitativas são decorrentes de transações no setor público que alteram a composição dos elementos patrimoniais sem afetar o patrimônio líquido.

O resultado patrimonial, resultante da diferença entre as variações quantitativas aumentativas e diminutivas, é denominado de superávit ou déficit patrimonial. O resultado patrimonial será incorporado ao patrimônio líquido do Balanço Patrimonial.

7.4.1. Estrutura do Demonstrativo das Variações Patrimoniais

Abaixo se destaca a Demonstração das Variações Patrimoniais Consolidada, elaborada pela SEFAZ.

Demonstração das Variações Patrimoniais Exercício 2012 - Consolidado

R\$ Mil	
Variações Patrimoniais Quantitativas	
Variações Aumentativas	31.142.047
Impostos, taxas e contribuições de melhoria	8.404.652
Impostos	8.074.959
Taxas	329.693
Contribuições	1.099.806
Contribuições sociais	1.099.806

Exploração e venda de bens, serviços e direitos	265.177
Venda de mercadorias	1.321
Exploração de bens e direitos e prestação	263.856
Variações patrimoniais aumentativas financeiras	704.970
Juros e encargos de mora	175.562
Variações monetárias e cambiais	293.187
Remuneração de depósitos bancários e	232.345
Outras variações patrimoniais	3.876
Transferências e delegações recebidas	20.281.263
Transferências intragovernamentais	14.433.587
Transferências intergovernamentais	4.715.482
Transferências das instituições privadas	11.629
Transferências das instituições	1.119.562
Transferências do exterior	165
Transferências de pessoas físicas	839
Outras variações patrimoniais aumentativas	386.178
Resultado positivo de participações	14.935
Diversas variações patrimoniais	371.243
Variações diminutivas	28.397.911
Pessoal e encargos	5.488.086
Remuneração a pessoal	4.602.254
Encargos patronais	793.632
Benefícios a pessoal	76.335
Outras variações patrimoniais	15.865
Benefícios previdenciários e assistenciais	1.970.700
Aposentadorias e reformas	1.397.201
Pensões	569.456
Outros benefícios previdenciários e	4.043
Uso de bens, serviços e consumo de capital fixo	2.089.829
Uso de material de consumo	183.595
Serviços	1.906.234
Variações patrimoniais diminutivas financeiras	875.217
Juros e encargos de empréstimos e	247.099
Juros e encargos de mora	2.821
Variações monetárias e cambiais	540.212
Outras variações patrimoniais	85.084
Transferências e delegações concedidas	17.363.346
Transferências intragovernamentais	14.433.661
Transferências intergovernamentais	2.238.970
Transferências a instituições privadas	668.202
Transferências a consórcios públicos	21.507
Transferências ao exterior	1.005
Desvalorização e perda de ativos	45.745
Redução a valor recuperável e ajuste	45.745
Tributárias	76.359
Impostos, taxas e contribuições de	1.693
Contribuições	74.666
Outras variações patrimoniais diminutivas	488.630
Premiações	43.335
Resultado negativo de participações	16.129
Incentivos	27.189
Subvenções econômicas	16.355

Subvenções econômicas	16.355
Diversas variações patrimoniais	385.622
Resultado patrimonial por período:	2.744.135
Variações Patrimoniais Qualitativas	
Variações Qualitativas	3.096.385
Incorporação do ativo	1.536.395
Aquisição de bens móveis	421.476
Aquisição de bens imóveis	3.439
Obras em andamento	1.111.479
Desincorporação do passivo	687.040
Amortização da dívida	687.040
Incorporação de passivo	811.527
Operações de crédito	811.527
Desincorporação de ativo	61.422
Alienação de bens	8.165
Recebimento de dívida ativa	38.423
Recebimento de multa e juros	14.834

Fonte: Balanço Geral do Estado

Dentro das variações quantitativas, destaca-se 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). Ressalta-se que, por se tratar de demonstrativo consolidado, tais valores deveriam ser iguais. A mesma divergência foi apontada no tópico relativo ao Balanço Financeiro.

Conforme apontado no tópico anterior, a SEFAZ esclareceu nas notas explicativas que adotou novos critérios contábeis para evidenciação dos incentivos fiscais do Estado do Ceará relativos ao FDI. Foi liquidado e pago o montante de R\$ 77.227.709,97 a título de concessão de empréstimo e financiamento em 2012. Entretanto, as Incorporações do Ativo, presentes no grupo das variações qualitativas do Demonstrativo da Variação Patrimonial, não apresentam o item “Empréstimos Concedidos” na sua composição.

No que tange às amortizações da Dívida Fundada no exercício, o Anexo XVI da Lei 4.320/64 apresentou um total de R\$ 700.190.240,56, ao passo que a DVP, R\$ 687.040.391,61, ensejando numa divergência de R\$ 13.149.848,95. Insta salientar que tal diferença se aproxima do valor constante no Anexo XVI para a amortização da dívida com precatórios (R\$ 13.586.117,72).

Com relação ao item “Incorporações do Passivo”, a DVP evidenciou R\$ 811.527.194,34 a título de ingresso de dívidas com operações de crédito, valor este que guarda conformidade com os ingressos da dívida contratual registrados no Anexo XVI.

Outro componente que merece destaque é a participação do

Estado no capital de empresas. Conforme os dados da execução orçamentária, o Estado liquidou e pagou R\$ 120.766.465,59 a título de constituição ou aumento de capital de empresas em 2012. No entanto a DVP, no grupo das Incorporações do Ativo, não apresenta o item “Aquisição do Capital de Empresas” na sua composição.

7.4.2. Análise do Demonstrativo das Variações Patrimoniais

A demonstração em análise revela, pelo confronto das variações aumentativas com as diminutivas, um superávit patrimonial de R\$ 2.744.135.053,99, sendo este o incremento líquido patrimonial fruto das operações realizadas durante o exercício 2012.

Dentre as variações aumentativas, destacam-se os acréscimos patrimoniais decorrentes de Impostos (R\$ 8.074.959.376,27) e das Transferências Intergovernamentais (R\$ 4.715.482.446,52). Dentre as variações diminutivas, destacam-se os decréscimos patrimoniais decorrentes de despesas com Pessoal e Encargos Sociais (R\$ 5.488.085.877,91) e com o uso de Bens e Serviços (R\$ 2.089.828.596,35).

7.5. Demonstrações Financeiras das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista

Neste tópico foram objeto de análise as demonstrações financeiras das seguintes Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista do Estado do Ceará.

- 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

Destaque-se que o artigo 176 da Lei nº 6.404/76, alterada pelas Leis nºs 11.638/07 e 11.941/09, estabelece que ao fim de cada exercício social serão elaboradas, com base na escrituração mercantil da companhia, as seguintes demonstrações financeiras, que deverão exprimir com clareza a situação do patrimônio da companhia e as mutações ocorridas no exercício: Balanço Patrimonial; Demonstração dos Lucros ou Prejuízos Acumulados; Demonstração do Resultado do Exercício; Demonstração dos Fluxos de Caixa e Demonstração do Valor Adicionado, sendo este último obrigatório somente para companhia aberta.

Deve-se destacar que as empresas estatais dependentes devem obedecer também às normas de contabilidade pública, conforme art. 2º, inciso III e art. 50, inciso III, sem prejuízo da escrituração mercantil para atender à legislação societária.

Ressalta-se que foram solicitadas por este Tribunal as demonstrações das entidades mencionadas, a fim de aprofundar as análises. Entretanto, a ADECE, a CEASA e a CEGÁS não entregaram os referidos demonstrativos em tempo hábil, cabendo a esta comissão complementar as informações com dados obtidos no relatório síntese do Balanço 2012, elaborado pela Secretaria da Fazenda.

7.5.1. Balanço Patrimonial

A tabela a seguir corresponde à síntese do Balanço Patrimonial consolidado das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista do Estado do Ceará, relativa aos exercícios de 2011 e 2012.

Consolidado do Balanço Patrimonial

Valores em R\$ mil

Título	Ativo		Diferença	Variação
	2012	2011		
Ativo circulante	523.200	613.332	(90.132)	-14,70%
Disponibilidades	241.623	346.538	(104.915)	-30,28%
Estoques	11.131	10.853	277	2,56%
Direitos realizáveis	269.267	255.637	13.630	5,33%
Despesas antecipadas	1.179	304	876	288,43%
Ativo não-circulante	4.395.629	4.017.947	377.681	9,40%
Realizável longo prazo	748.246	726.837	21.409	2,95%
Investimentos	52.753	36.762	15.992	43,50%
Imobilizado	1.652.653	1.487.608	165.045	11,09%
Intangível	1.899.411	1.723.316	176.095	10,22%
Diferido	42.565	43.425	(860)	-1,98%
Total do ativo	4.918.828	4.631.279	287.549	6,21%

Passivo				
Título	2012	2011	Diferença	Variação
Passivo circulante	376.937	387.451	(10.514)	-2,71%
Fornecedores	160.801	129.573	31.227	24,10%
Obrig. Sociais/tributária	41.414	29.124	12.290	42,20%
Convênios	6.917	8.772	(1.855)	-21,15%
Emprést./financiamentos	61.004	53.678	7.326	13,65%
Outras obrigações	91.073	154.764	(63.691)	-41,15%
Provisões	15.728	11.539	4.189	36,31%
Passivo não-circulante	2.238.077	2.075.236	162.841	7,85%
Fornecedores	0	67	(67)	-100,00%
Emprést./financiamentos	1.712.594	1.601.110	111.484	6,96%
Outras obrigações	525.483	474.059	51.424	10,85%
Patrimônio líquido	2.303.814	2.168.593	135.221	6,24%
Capital social	2.390.554	2.366.461	24.093	1,02%
Reserva capital	223.350	111.674	111.676	100,00%
Ajustes patrimoniais	12.538	(3.909)	16.447	-420,78%
Reserva de lucros	151.318	106.931	44.386	41,51%
Lucro/prej. Acumulados	(473.946)	(412.565)	(61.381)	14,88%
Total do passivo	4.918.828	4.631.279	287.549	6,21%

Fonte: Balanço Geral das Empresas de 2012

Diante do exposto, constata-se que o Ativo, composto pelos Ativos Circulante e Não Circulante, teve um acréscimo de 6,21%, proporcionado, principalmente, pelo aumento de R\$ 378 milhões (9,40%) no Ativo Não Circulante, em especial pela conta do Intangível (10,22%).

No tocante ao Passivo, o grupo “Circulante” teve um decréscimo de 2,71% ao passo que os grupos “Não Circulante” e “Patrimônio Líquido” tiveram acréscimos na ordem de 7,85% e 6,24%, respectivamente.

Para a análise de cada Empresa Pública ou Sociedade de Economia Mista, serão apresentados a seguir os quocientes: Liquidez Corrente (QLC) e Liquidez Imediata (QLI). O primeiro constata a capacidade de pagamento a curto prazo de uma entidade, e o segundo faz essa mesma análise, considerando somente as disponibilidades (caixa, bancos, aplicações financeiras de curtíssimo prazo).

Quocientes de Liquidez

Quocientes Fórmula	QLC		QLI	
	AC/PC		Disponibilidades/PC	
Exercício/entidade	2012	2011	2012	2011
Total	1,39	1,58	0,64	0,89
ADECE	3,36	1,85	1,10	0,89
CAGECE	1,01	0,90	0,30	0,23
CEARAPORTOS	5,66	9,57	5,11	8,68
CEASA	2,50	2,41	1,31	0,89
CEGÁS	1,50	1,49	0,58	0,69
CODECE	6,93	9,55	5,47	4,41
COGERH	4,76	4,34	3,89	3,52
COHAB	0,32	0,25	0,16	0,16
EMATERCE	0,37	0,60	0,27	0,49
EMASZP	21,49	5,40	21,25	5,23
ETICE	0,43	0,17	0,00	0,00
METROFOR	3,37	10,24	2,71	9,80

Fonte: Balanço Patrimonial das Empresas de 2012

O Quociente da Liquidez Corrente (QLC), do total das Entidades, demonstra que existe R\$ 1,39 de Ativo Circulante para cada R\$ 1,00 de dívida de curto prazo, observando-se um pequeno decréscimo quando comparado ao quociente de 2011. Já a análise individualizada por Entidade demonstra que, no exercício de 2012, das 12 entidades existentes, somente a COHAB, a EMATERCE e a ETICE apresentaram Quociente de Liquidez Corrente menor que 1,00.

Já o Quociente da Liquidez Imediata (QLI), do total das Entidades, teve um pequeno decréscimo em relação ao quociente de 2011, revelando que para cada R\$1,00 de dívida de curto prazo existe R\$ 0,64 de disponibilidade para saldá-la. A análise individualizada evidencia que, no exercício de 2012, CAGECE, CEGÁS, COHAB, EMATERCE e ETICE apresentaram Quociente da Liquidez Imediata menor que 1,00.

Quanto à avaliação dos níveis de endividamento, serão apresentados os seguintes quocientes: Participação de Capital de Terceiros (PCT) e Capitais de Terceiros em Relação ao Capital Próprio (CTXCP). O primeiro constata a porcentagem que o endividamento representa do Passivo Total, e o segundo indica quanto do exigível total pode ser coberto com Capital Próprio.

Quocientes de Endividamento

Quocientes Fórmula	PCT		CTXCP	
	EXIG/PASSIVO		EXIG/PL	
Exercício/entidade	2012	2011	2012	2011
Total	0,53	0,53	1,14	1,14
ADECE	0,11	0,41	0,13	0,71
CEARAPORTOS	0,11	0,08	0,13	0,09
CEASA	0,35	0,24	0,53	0,31
CEGÁS	0,59	0,60	1,42	1,49
CODECE	0,55	0,53	1,25	1,13
COGERH	0,12	0,13	0,13	0,15
COHAB	1,64	1,61	-2,56	-2,63
EMATERCE	5,18	5,50	-1,24	-1,22
EMASZP	0,05	0,18	0,05	0,22
ETICE	0,47	0,73	0,88	2,68
METROFOR	0,39	0,39	0,64	0,64

Fonte: Balanço Patrimonial das Empresas de 2012

A Participação de Capital de Terceiros (PCT), do total das Entidades, apresentou o mesmo índice em relação ao exercício anterior, registrando que de cada R\$ 1,00 do Passivo Total existe R\$ R\$ 0,53 de capital de terceiros. No longo prazo, a porcentagem de capitais de terceiros não deve ser grande, pois aumenta progressivamente as despesas financeiras, prejudicando a rentabilidade das empresas. Dentre os quocientes apresentados, apenas a COHAB e a EMATERCE apresentaram indicadores superiores a 1,00.

O índice Capitais de Terceiros em Relação ao Capital Próprio (CTXCP) também apresentou o mesmo índice do exercício anterior. No geral, é como se o Passivo Exigível fosse superior ao Patrimônio Líquido em 14%. Se o quociente for acentuadamente maior do que 1,00, indica uma dependência exagerada de recursos de terceiros, elevando, desse modo, as despesas financeiras.

7.5.2. Demonstração do Resultado do Exercício

Conforme dispõe o artigo 187 da Lei nº 6.404/76, alterado pela Lei nº 11.941/09, a Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) deve discriminar as receitas e despesas, decorrentes ou não das atividades da empresa e o resultado, lucro ou prejuízo, ao final do exercício.

A tabela a seguir apresenta a síntese consolidada das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista do Estado do Ceará, relativa aos exercícios de 2011 e 2012.

Consolidado da Demonstração do Resultado do Exercício

	Valores em R\$ mil			
	2012	2011	Diferença	%
Receita bruta	1.394.157	1.258.770	135.386	10,76%
(-) Deduções	91.389	92.796	(1.407)	-1,52%
Receita líquida	1.302.767	1.165.974	136.793	11,73%
(-) Custo de venda	869.203	829.371	39.832	4,80%
Lucro bruto	433.564	336.603	96.961	28,81%
(-) Despesas operacionais	391.347	328.716	62.631	19,05%
(+) Receitas operacionais	42.493	35.577	6.915	19,44%
Resultado operacional	84.711	43.464	41.246	94,90%
(-) Outras despesas	36.598	40.393	(3.795)	-9,40%
(+) Outras receitas	40.059	58.226	(18.167)	-31,20%
(-) Provisões	35.237	27.586	7.651	27,74%
Result. Líq. Do exercício	52.934	33.712	19.223	57,02%

Fonte: Balanço Geral das Empresas de 2012

Pela análise do demonstrativo constata-se que, em 2011, o resultado líquido do exercício teve um acréscimo de 57,02%, em relação ao apurado em 2011. Já quanto ao desempenho individual das entidades, tiveram resultados positivos (lucro) as seguintes entidades: CAGECE (R\$ 74.521.000), CEARÁPORTOS (R\$ 7.139.551), CEASA (R\$ 962.448), CEGÁS (R\$ 37.624.491), COGERH (R\$ 3.840.325) e ETICE (R\$ 2.807.552). Tiveram resultados negativos (prejuízo) as seguintes empresas: ADECE (R\$ 12.288.446), CODECE (R\$ 536.000), COHAB (R\$ 12.046.006), EMATERCE (R\$ 5.136.768), EMAZP (R\$ 1.480.248) e METROFOR (R\$ 42.473.546).

7.5.3. Demonstração de Lucros ou Prejuízos Acumulados

A Lei nº 6.404/76, no artigo 186, dispõe que a Demonstração de Lucros ou Prejuízos Acumulados discriminará: o saldo do início do período, os ajustes de exercícios anteriores e a correção monetária do saldo inicial; as reversões de reservas e o lucro líquido do exercício; as Transferências para reservas, os dividendos, a parcela dos lucros incorporada ao capital; e o saldo ao fim do período.

A síntese da Demonstração de Lucros ou Prejuízos Acumulados consolidada das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista do Estado do Ceará, relativa aos exercícios de 2011 e 2012, é apresentada a seguir.

Consolidado da Demonstração de Lucros e Prejuízos Acumulados

Valores em R\$ mil

	2012	2011	Diferença	%
Saldo no início do exercício	(414.977)	(378.450)	(36.527)	9,65%
Ajustes de exercícios anteriores	(1.593)	(4.928)	3.334	-67,66%
Saldo ajustado e corrigido	(416.571)	(383.378)	(33.192)	8,66%
Reversões de reservas	1.245	8.535	(7.291)	-85,42%
Lucro (prejuízo) líquido do exercício	52.934	33.712	19.223	57,02%
Transferências para reservas	(17.723)	(17.189)	(534)	3,11%
Dividendos	(77.028)	(51.807)	(25.221)	48,68%
Outros	(8.948)	(4.850)	(4.097)	84,48%
Saldo no final do exercício	(466.090)	(414.977)	(51.113)	12,32%

Fonte: Balanço Geral das Empresas de 2012

A análise das peças contábeis das Entidades revela que o saldo negativo no final do exercício teve um acréscimo de 12,32%, em relação a 2011, proporcionado, principalmente, pelos prejuízos registrados em 2011 pelo METROFOR (42,47 milhões) e pela COHAB (12,04 milhões).

7.5.4. Demonstração dos Fluxos de Caixa

A Demonstração do Fluxo de Caixa indicará, no mínimo, as alterações ocorridas durante o exercício no saldo de caixa e equivalentes de caixa, segregando-se essas alterações em, no mínimo, três fluxos: das operações, dos financiamentos e dos investimentos, conforme estabelece o artigo 188 da Lei nº 6.404/76 e alterações. Esta Lei ainda estabelece no parágrafo 6º, artigo 176, que “a companhia fechada com patrimônio líquido, na data do balanço, inferior a R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) não será obrigada à elaboração e publicação da demonstração dos fluxos de caixa”. No Estado do Ceará, está enquadrada nesta situação a COHAB.

Na tabela a seguir é apresentada a síntese da Demonstração dos Fluxos de Caixa consolidada das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista do Estado do Ceará, relativa aos exercícios de 2011 e 2012. A COHAB não foi incluída pelos motivos expostos acima.

Consolidado da Demonstração dos Fluxos de Caixa

Título	Valores em R\$ mil			
	2012	2011	Diferença	%
Atividades operacionais	100.577	107.668	(7.091)	-6,59%
Atividades de investimento	(428.397)	(464.280)	35.884	-7,73%
Atividades de financiamento	222.681	365.862	(143.181)	-39,14%
Total fluxo de caixa	(105.139)	9.250	(114.388)	-1236,65%
Caixa início do período	344.804	335.554	9.250	2,76%
Caixa fim do período	239.665	344.804	(105.139)	-30,49%
Var. Saldo de caixa do exercício	(105.139)	9.250	(114.388)	-1236,65%

Fonte: Balanço Geral das Empresas de 2012

A análise da DFC revela que o saldo de caixa do exercício das Entidades teve um decréscimo de 114,39 milhões em relação a 2011, dando-se maior destaque para os decréscimos verificados no METROFOR (R\$108.914.735), ADECE (R\$ 5.621.601) e CEGÁS (R\$ 5.759.294).

7.5.5. Demonstração do Valor Adicionado

Conforme o artigo 188 da Lei nº 6.404/76 e alterações, a Demonstração do Valor Adicionado indicará, no mínimo, o valor da riqueza gerada pela companhia, a sua distribuição entre os elementos que contribuíram para a geração dessa riqueza, tais como empregados, financiadores, acionistas, governo e outros, bem como a parcela da riqueza não distribuída.

A seguir é apresentada a síntese da Demonstração do Valor Adicionado, consolidado das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista do Estado do Ceará, relativa aos exercícios de 2011 e 2012.

Consolidado da Demonstração do Valor Adicionado

Título	Valores em R\$ mil			
	2012	2011	Diferença	Percentual
Receita bruta	1.267.991	1.191.177	76.814	6,45%
Insumos adquiridos de terceiros	(789.049)	(789.588)	539	-0,07%
Transferência de outras sociedades	33.859	35.310	(1.451)	-4,11%
Retenções	(63.838)	(62.827)	(1.011)	1,61%
Total do valor adicionado gerado	448.962	374.071	74.891	20,02%
Pessoal	146.009	135.338	10.670	7,88%
Governo	151.435	126.232	25.203	19,97%
Financiadores	32.008	32.612	(604)	-1,85%
Acionistas	113.537	67.993	45.544	66,98%
Retenção para investimentos	5.975	11.897	(5.922)	-49,78%
Total do valor adicionado distribuídos	448.962	374.071	74.891	20,02%

Fonte: Balanço Geral das Empresas de 2012

Cabe ressaltar que CAGECE, CEARÁPORTOS, CEGÁS e EMAZP foram as entidades que apresentaram a DVA no exercício de 2012. Contudo, somente a CAGECE é obrigada a elaborar essa demonstração, em observância ao disposto no artigo 176, inciso V, da Lei nº 6.404/76 e alterações.

Da análise acima, observa-se que o total de valor adicionado distribuído pelas Entidades aumentou 20,02% em relação ao distribuído em 2011. Do total distribuído, R\$ 448 milhões, 33,73% é absorvido pelo Governo, seguido pelo Pessoal, com R\$ 146 milhões (32,52%).

7.5.6. Empresas Controladas sob a Ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 2º trouxe o conceito de empresa estatal dependente como sendo a empresa controlada que recebe do ente controlador 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.

O intuito deste tópico é identificar dentre as empresas controladas pelo Estado quais se enquadram neste conceito. A LRF, em seu art. 50, determina que as empresas enquadradas como dependentes devem obedecer à escrituração e demais normas de contabilidade pública. Com isso, os gastos com pessoal e endividamento, por exemplo, devem compor os limites do Poder Executivo em relação à LRF.

O Estado do Ceará considera como estatais não dependentes as seguintes empresas:

- 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;
- Centrais de Abastecimento do Ceará S/A - CEASA;
- Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos – COGERH; e
- Empresa Adm. da Zona de Processamento de Exp. de Pecém – EMAZP.

Conforme o inciso III do art. 2º da LRF:

Art. 2º: Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador 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; (Grifou-se)

A LRF é bastante cristalina ao definir que escapam ao controle fiscal apenas os recursos provindos de aumento de participação acionária para cobertura de despesas de capital da Entidade. O mesmo não acontece, portanto, com a parcela desse recurso destinada à cobertura das despesas de custeio, que enseja numa situação de dependência.

Conforme leciona o autor Afonso Gomes Aguiar, no livro Lei de Responsabilidade Fiscal – Questões Práticas, sobre a locução empresa dependente:

...decorre de sua subordinação financeira ao ente controlador, que transfere, para ela, recursos financeiros destinados ao pagamento do seu pessoal ou de custeios em geral ou de capital, excluídos quanto ao custeio de capital aqueles recursos repassados a título de aumento na participação acionária (art. 2º, II e III, LRF).

Tanto na ótica econômica como na jurídica, se a entidade utiliza recursos públicos, mesmo que provindos de aumento de participação acionária, para cobertura de despesas de custeio, estará configurada a situação de dependência. Desse modo, esta Comissão entende que não foi atendida a presente recomendação.

A fim de verificar o grau de dependência das entidades mencionadas, assim como foi abordado no relatório relativo às contas do exercício anterior, foram analisadas as Demonstrações de Resultado do Exercício – DRE de cada uma delas, bem como suas respectivas Notas Explicativas e demais peças contábeis. No exercício anterior, foi apontado que a ADECE e o METROFOR deveriam ser enquadradas como estatais dependentes. Após as devidas análises, são necessárias as seguintes considerações.

A ADECE apresentou prejuízo operacional de R\$ 13,02 milhões, comprovando que as receitas classificadas como operacionais pela Entidade não foram suficientes para cobrir seu custeio. Uma análise mais aprofundada sobre tal resultado não foi possível em razão do não envio tempestivo dos demonstrativos contábeis e das respectivas notas explicativas. Conforme apontado no relatório alusivo às contas de 2011, a entidade apresentou prejuízo operacional de R\$ 3,62 milhões, destacando-se, dentre as receitas operacionais (R\$ 9,68 milhões), R\$ 9,06 milhões (93,64%) intituladas como Receita de FDI. Conforme as notas explicativas, essas receitas correspondem a repasses mensais de recurso de participação do FDI feitos pelo Estado do Ceará. As outras duas receitas apresentadas, R\$ 573 mil (5,92%) a título de venda de terrenos e R\$ 42,63 mil (0,44%) a título de aluguel, foram consideradas operacionais quando não deveriam, uma vez que não condizem com a atividade fim da entidade. Desse modo, esta Comissão concluiu que todos os recursos para fazerem frente às despesas operacionais foram provenientes do Estado.

Quanto ao METROFOR, após considerar a receita dos transportes ferroviários e os custos dos serviços prestados, apresentou resultado deficitário de R\$ 26,94 milhões, explicado pelo baixo volume das receitas (R\$ 3,42 milhões) frente aos custos dos serviços prestados (R\$ 30,36 milhões). Após considerar as despesas operacionais (R\$ 19,65 milhões), as receitas e despesas financeiras e as outras receitas e despesas operacionais, a Companhia registrou um prejuízo de R\$ 42,47 milhões, sendo 107,44% superior ao prejuízo registrado em 2011.

Pela análise do Fluxo de Caixa, observa-se que os fluxos negativos das atividades operacionais (R\$ 38,66 milhões) e das atividades de investimentos (R\$ 190,34 milhões) foram contrapostos ao fluxo positivo das atividades de financiamentos (R\$ 120,08), dos quais 71,16% corresponde ao aumento da participação acionária do Estado do Ceará. Portanto, fica evidente que a referida Entidade vem cobrindo gastos correntes com recursos provindos do aumento da participação acionária do Estado, o que enquadra a Companhia como empresa dependente à luz do inciso III do artigo 2º da LRF.

Na mesma direção do que foi concluído para o METROFOR, a EMAZP apresentou prejuízo operacional de R\$ 1,56 milhão. Conforme o Fluxo de Caixa, o fluxo negativo das atividades operacionais (R\$ 1,46 milhão) foi coberto pelo fluxo positivo das atividades de financiamento (R\$ 3,88 milhões), fruto da integralização de capital social pelo Estado do Ceará.

Ainda nos ditames da LRF, vale salientar que não foram apresen-

tadas notas explicativas aos balanços das estatais quanto às exigências dispostas nos incisos I, II e III do parágrafo único do artigo 47, dispostos a seguir:

Parágrafo único. A empresa controlada incluirá em seus balanços trimestrais nota explicativa em que informará:

I - fornecimento de bens e serviços ao controlador, com respectivos preços e condições, comparando-os com os praticados no mercado;

II - recursos recebidos do controlador, a qualquer título, especificando valor, fonte e destinação;

III - venda de bens, prestação de serviços ou concessão de empréstimos e financiamentos com preços, taxas, prazos ou condições diferentes dos vigentes no mercado.

8. LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

8. LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

O presente capítulo tratará dos limites mínimos estabelecidos na Constituição Federal e Estadual, em especial quanto à aplicação de recursos na educação, na saúde, com investimentos, com o fomento das atividades de pesquisa científica e tecnológica e com o setor produtivo, envolvendo os fundos de financiamento às Micro, Pequenas e Médias empresas (FCE) e de desenvolvimento industrial (FDI).

8.1. Aplicação de Recursos na Educação

A Constituição Federal dispõe em seu Art. 212 que o Estado deve aplicar anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências e excluídos os valores repassados constitucionalmente aos municípios.

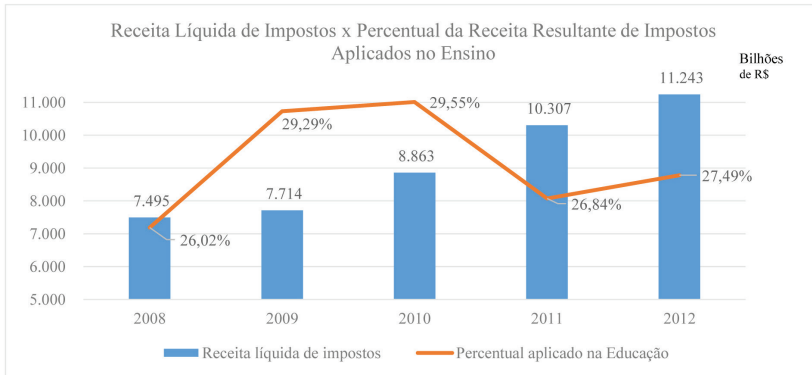
Tendo em vista que a Lei Federal nº 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, em seu Art. 73, estabelece que os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, o cumprimento do disposto no Art. 212 da Constituição Federal, esta Comissão efetua o referido cumprimento analisando o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Anexo X), integrante do Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO, com base na metodologia de apuração definida no Manual de Demonstrativos Fiscais, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN:

Apuração do Índice de Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino		RS 1,00
DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MDE (A)		2.176.987.167,71
Educação Infantil		6.048.043,93
Ensino Fundamental		41.032.446,98
Despesas custeadas com recursos do FUNDEB		12.117.207,14
Despesas custeadas com outros recursos de impostos		28.915.239,84
Ensino Médio		100.016.817,89
Despesas custeadas com recursos do FUNDEB		90.880.616,93
Despesas custeadas com outros recursos de impostos		9.136.200,96
Educação Básica		1.195.605.033,82
Despesas custeadas com recursos do FUNDEB		903.911.036,06
Despesas custeadas com outros recursos de impostos		291.693.997,76
Ensino Superior		254.796.781,11
Ensino Profissional não integrado ao Ensino Regular		211.299.374,50
Despesas custeadas com recursos do FUNDEB		100.796.138,18
Despesas custeadas com outros recursos de impostos		110.503.236,32
Outras		368.188.669,48
DEDUÇÕES PARA FINS DE LIMITE CONSTITUCIONAL (B)		(913.744.409,87)
Resultado líquido das transferências do FUNDEB		(1.245.507.512,34)
Despesas custeadas com a complementação do FUNDEB no exercício		271.127.997,77
Receita de aplicação financeira dos recursos do FUNDEB até o bimestre		10.466.670,42
Despesas custeadas com o superávit financeiro, do exercício anterior, do FUNDEB		47.061.188,50
Cancelamento de restos a pagar inscritos com disponibilidade financeira		3.107.245,78
TOTAL DAS DESPESAS PARA FINS DE LIMITE (C) (A-B)		3.090.731.577,58
TOTAL DA RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS (D)		11.242.657.588,47
Mínimo de 25% das Receitas Resultantes de Impostos em MDE ((C/D) x 100)		27,49

Fonte: Anexo X do RREO do 6º Bimestre de 2012

De acordo com a tabela acima, conclui-se que o Governo do Estado do Ceará, ao aplicar o equivalente a 27,49% de suas receitas de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, efetuou aplicações de acordo com o estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal, ou seja, em montante superior ao limite de 25%.

Observa-se no gráfico a seguir, com base nos dados divulgados no Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO, que houve um acréscimo de 0,65 pontos percentuais no percentual aplicado na educação no ano de 2012 em relação ao ano de 2011:



Fonte: Anexo X do RREO do 6º bimestre dos anos de 2008 a 2012

Esta comissão efetuou a análise das receitas e despesas que serviram de base para o referido cálculo, sendo constatado que as receitas conferem com aquelas apresentadas no Balanço Geral do Estado - BGE, porém as despesas divergem da base de dados, extraída do S2GPR, nas subfunções Ensino Superior e Ensino Profissional e no somatório de Outras Despesas (demais atividades dirigidas ao ensino), conforme demonstrado abaixo:

(R\$ 1,00)

Despesas com ações típicas do MDE	Anexo X - RREO	Base de Dados	Diferença
Educação Infantil	6.048.043,93	6.048.043,93	-
Ensino Fundamental	41.032.446,98	41.032.446,98	-
Ensino Médio	100.016.817,89	100.016.817,89	-
Educação Básica	1.195.605.033,82	1.195.605.033,82	-
Ensino Superior	254.796.781,11	271.965.471,30	17.168.690,19
Ensino Profissional não integrado ao Ensino Regular	211.299.374,50	240.968.494,82	29.669.120,32
Outras	368.188.669,48	328.556.790,10	- 39.631.879,38
Total	2.176.987.167,71	2.184.193.098,84	7.205.931,13

Fonte: Anexo X do RREO do 6º bimestre e Base de dados do S2GPR

Considerando o montante de R\$ 2.184.193.098,84 para as despesas aplicadas na manutenção e desenvolvimento do ensino e preser-

vando os demais valores do cálculo, tem-se uma aplicação de 27,56% de suas receitas de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

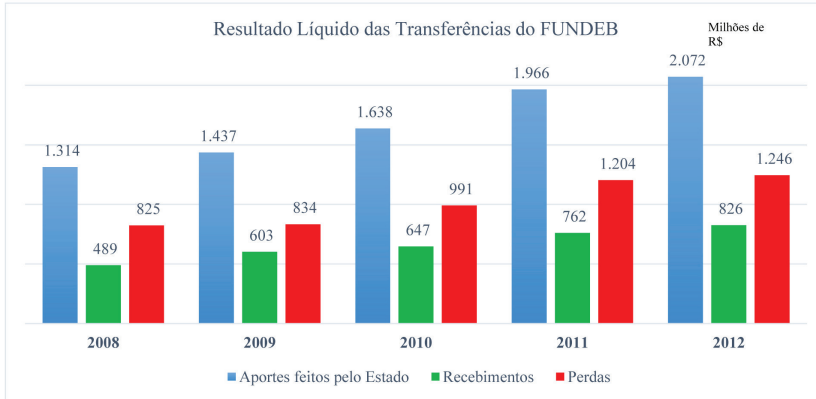
8.2. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)

Trata-se de fundo de natureza contábil cujos recursos se destinam à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à valorização dos profissionais da educação, incluindo sua remuneração. Destina-se a atender toda a educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

O FUNDEB cria para os Estados a obrigatoriedade de depósito em uma conta própria de percentual específico sobre alguns impostos e transferências constitucionais. Além disso, deve ser recolhido à conta do Fundo o percentual devido pelo Município referente à sua participação em tais receitas.

A redistribuição desses recursos se dá na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, com base em coeficiente de retorno. Há de se acrescentar que, de acordo com a Lei nº 11.494/07, em seu Art. 4º, a União complementará os recursos dos Fundos sempre que o valor médio ponderado por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

De acordo com o Anexo X do Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO, o Estado destinou ao FUNDEB, no exercício financeiro de 2012, o montante de R\$ 2.071.542.738,44, tendo como retorno dessas transferências o montante de R\$ 826.035.226,10. Assim, apresentou um resultado líquido negativo das transferências na ordem de R\$ 1.245.507.512,34, tendo o Governo Federal aportado uma complementação de recursos no FUNDEB na ordem de R\$ 293.526.581,98. Observa-se, no gráfico abaixo, que o Estado do Ceará, nos últimos anos, vem apresentando perda líquida nas transferências do FUNDEB, que corresponde à diferença entre o valor que o Estado contribuiu para o Fundo e o montante recebido pelo Ente, em função de seu coeficiente de participação.



8.2.1. Despesas na Remuneração do Magistério com Ensino Fundamental e Médio

Dispõe o art. 22 da Lei Federal nº 11.494/07 que pelos menos 60% dos recursos anuais do Fundo serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública. Reforça-se que, no âmbito do Estado do Ceará, a Lei nº 15.064/11 estabeleceu um percentual de 77% para esse tipo de gasto no exercício de 2012.

No exercício financeiro de 2012 foram gastos com profissionais do magistério, utilizando recursos do FUNDEB, segundo dados do RREO do 6º bimestre, o montante de R\$ 870.121.928,45, correspondendo a 77% das receitas recebidas do Fundo, que totalizaram o montante de R\$ 1.130.028.478,50. Portanto, verifica-se que foram atendidos os limites anteriormente destacados.

A Lei nº 11.494/07 estabelece ainda, em seu art. 21, que os recursos do FUNDEB serão utilizados pelo Estado no exercício financeiro em que foram creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, porém o dispositivo legal permite, em seu § 2º, que até 5% desses recursos sejam utilizados no 1º trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional. Assim, recomenda-se a criação de fonte a fim de distinguir os recursos do FUNDEB do exercício daqueles provenientes de exercícios anteriores para que se possa aferir o efetivo cumprimento da Lei Federal supracitada.

8.3. Aplicações de Recursos na Saúde

A Constituição Federal estabeleceu, através do Art. 198, a obrigatoriedade de aplicações mínimas de recursos em ações e serviços públicos de saúde pelos entes federativos. A Lei Complementar nº 141, de 13/01/12, regulamentou o § 3º do citado artigo, incluído pela Emenda Constitucional nº 29/2000, em que os Estados e o Distrito Federal devem aplicar em ações e serviços públicos de saúde no mínimo 12% da arrecadação dos impostos a que se refere o Art. 155 e dos recursos de que tratam o Art. 157, inciso I, alínea “a” e o Art. 159, inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos Municípios.

A citada Lei Complementar estabeleceu, através do Art. 39, que o Ministério da Saúde manterá um sistema de registro de informações de saúde referentes aos orçamentos públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluída sua execução, garantindo o acesso público às informações. O § 1º do citado artigo denominou o referido sistema de SIOPS (Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Saúde) e instituiu, por meio do inciso V, a previsão de um módulo específico de controle externo para o Tribunal de Contas das informações sobre a aplicação dos recursos em ações e serviços públicos de saúde consideradas para fins de emissão do parecer prévio, divulgado nos termos dos arts. 48 e 56 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sem prejuízo das informações declaradas e homologadas pelos gestores do SUS. Ressalta-se que SIOPS ainda não dispõe de um módulo específico de controle externo.

Com fulcro no Art. 37 da Lei Complementar nº 141/12, esta Comissão passa a analisar o Demonstrativo da Receita de Impostos Líquida das Despesas Próprias com Ações e Serviços Públicos de Saúde, anexo XVI, integrante do Relatório Resumido da Execução Orçamentária:

Apuração do Índice de Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde		(R\$ 1,00)
DESPESAS COM SAÚDE - POR GRUPO DE NATUREZA DA DESPESA (A)		2.031.616.774,21
Despesas Correntes		1.819.472.693,21
Pessoal e Encargos Sociais		699.795.543,98
Juros e Encargos da Dívida		-
Outras Despesas Correntes		1.119.677.149,23
Despesas de Capital		212.144.081,00
Investimentos		212.144.081,00
Inversões Financeiras		-
Amortização da Dívida		-
DESPESAS PRÓPRIAS COM SAÚDE (B)		1.554.164.527,21
Despesas com Saúde		2.031.616.774,21
(-) Despesas com Inativos e Pensionistas		-
(-) Despesas Custeadas com Outros Recursos destinados à Saúde		477.452.247,00
Recursos de Transferências do Sistema Único de Saúde - SUS		441.703.622,90
Recursos de Operações de Crédito		30.565.629,15
Outros Recursos		5.182.994,95

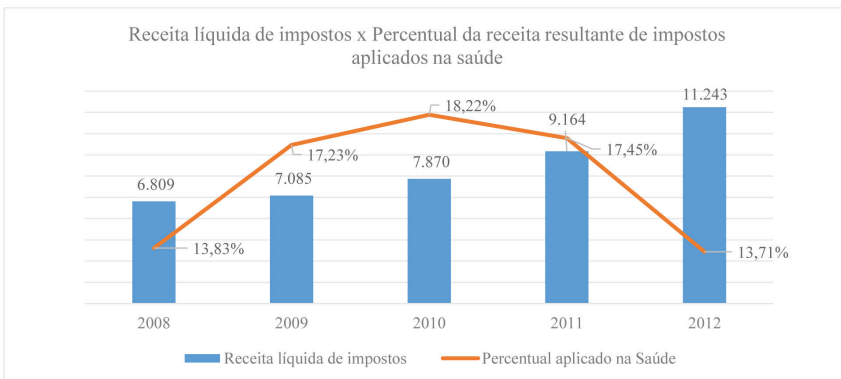
(-) Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos	-
Próprios Vinculados	
CONTROLE DE RESTOS A PAGAR VINCULADOS À SAÚDE INSCRITOS EM EXERCÍCIOS ANTERIORES (C)	-
Inscritos em Exercícios Anteriores	3.034.978,16
Cancelados em 2012 (f)	13.014.996,89
Total da Receita Líquida de Impostos e Transferências Constitucionais e Legais (D)	11.242.657.404,01
Participação das Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde na Receita Líquida	
Limite Constitucional (12%) ((B-C f)/D) *100	13,71

Fonte: Anexo XVI do RREO do 6º Bimestre de 2012

De acordo com os dados apresentados no Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO, o Estado aplicou, em 2012, 13,71% da referida receita em ações e serviços públicos de saúde, superando, assim, o mínimo constitucional.

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais, 4ª edição, o Demonstrativo da Saúde, integrante do RREO, deve ser preenchido utilizando os formulários constantes no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde – SIOPS. Assim, os dados disponíveis no sítio eletrônico <http://portal.saude.gov.br> foram confrontados com o RREO e observou-se que há uma diferença no percentual de aplicação da receita em ações e serviços públicos de saúde, tendo em vista que do RREO do referido site consta uma aplicação de 13,77%.

Observa-se no gráfico a seguir, com base nos dados divulgados no Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO, que houve um decréscimo de 3,74 pontos percentuais aplicado na saúde no ano de 2012 em relação ao ano de 2011. Cabe salientar que, com o advento da Lei Complementar nº 141/12, os gastos com “Saneamento Básico”, a partir do exercício financeiro de 2012, não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata essa Lei Complementar.



Fonte: Anexo XVI do RREO, do 6º bimestre, dos anos de 2008 a 2012

Verificando as despesas com a Função “Saúde”, antes das deduções para apuração do limite constitucional, observa-se, no quadro abaixo, que os maiores gastos foram na Subfunção “Assistência Hospitalar e Ambulatorial”, que correspondem a 49,6% do total geral:

Subfunção	Valor (R\$ 1,00)
Administração geral	656.537.523,87
Assistência hospitalar e ambulatorial	1.008.167.659,71
Atenção básica	6.903.807,32
Controle externo	21.092.669,46
Desenvolvimento científico	147.338,83
Difusão do conhecimento científico e tecnológico	18.681,46
Direitos individuais, coletivos e difusos	14.123,15
Formação de recursos humanos	19.668.868,55
Previdência do regime estatutário	92.647.068,62
Suporte profilático e terapêutico	171.713.691,84
Tecnologia da informação	12.467.046,09
Vigilância epidemiológica	25.469.190,03
Vigilância sanitária	16.769.105,28
Total	2.031.616.774,21

Fonte: Anexo XVI do RREO do 6º bimestre de 2012

8.4. Aplicação de Recursos com Investimentos

A Constituição Estadual, no seu art. 205, § 2º, estabelece que o Estado deve aplicar no mínimo 20% (vinte por cento) da sua arrecadação tributária com investimentos.

Consultando o banco de dados do S2GPR, verificou-se que o valor realizado a título de investimentos e inversões financeiras financiados com recursos de origem tributária, no exercício de 2012, alcançou o montante de R\$ 1.113.783.786,22.

A receita tributária do Estado do Ceará, no exercício financeiro de 2012, de acordo com o Anexo 10 do Balanço Geral do Estado, foi de R\$ 8.907.767.737,33, deduzindo desse montante as transferências constitucionais aos Municípios referentes às participações na arrecadação tributária do ICMS e IPVA no valor de R\$ 2.046.915.332,55, bem como as deduções do FUNDEB (ICMS, IPVA, ITCD) no valor de R\$ 1.123.355.411,21, tem-se uma Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual (base de cálculo) no valor de R\$ 5.737.496.993,57, portanto, verifica-se que o percentual de investimento e inversões financeiras chegou a 19,41% da receita tributária líquida, não atingindo, assim, o mínimo constitucional.

O art. 210 da Constituição Estadual estabelece, também, que

para investimentos do setor público estadual do Interior deve ser observada dotação nunca inferior a 50% (cinquenta por cento) do valor global consignado para esse fim. Além disso, excluem-se dessa classificação os Municípios integrantes da Região Metropolitana de Fortaleza.

Extraído-se da base de dados do S2GPR os gastos com investimentos e inversões financeiras, obtém-se a seguinte composição, destacada na tabela abaixo:

Demonstrativo dos Investimentos por Macrorregião (R\$ 1,00)

MACROREGIÃO	DESPESA AUTORIZADA	DESPESA EMPENHADA
22 - ESTADO DO CEARÁ	502.341.403,32	238.195.431,70
08 - CARIRI / CENTRO SUL	588.875.135,40	238.991.515,62
07 - LITORAL LESTE / JAGUARIBE	190.561.613,06	76.620.582,71
06 - BATURITE	65.022.168,99	32.041.337,02
05 - SERTÃO CENTRAL	200.532.626,99	115.734.958,78
04 - SERTÃO DE INHAMUS	129.423.334,04	74.258.693,37
03 - SOBRAL / IBIAPINA	391.215.343,46	289.609.751,55
02 - LITORAL OESTE	353.324.158,12	170.682.375,87
01 - REGIÃO METROPOLITANA	2.131.013.513,34	972.764.197,09
TOTAL (Excluída Região 22)	4.049.967.893,40	1.970.703.412,01
Interior (Macrorregião 02 a 08)	1.918.954.380,06	997.939.214,92
VERIFICAÇÃO DO LIMITE CONSTITUCIONAL	47,38%	50,64%

Fonte: Base de Dados do S2GPR

Analisando os dados apresentados verificou-se que, apesar das dotações não atingirem o percentual exigido, a execução cumpriu a intenção constitucional, conforme se observa na tabela anterior. Assim, pode-se verificar que o limite constitucional acima descrito foi atingido.

Cabe ressaltar que não foram incluídas no cálculo as despesas alocadas na Região 22, denominada “Estado do Ceará”, no montante das despesas, tendo em vista que o Governo considera como não passíveis de regionalização por gerarem benefícios para todo o Estado, o que inviabiliza a apuração do mandamento constitucional em destaque.

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

De acordo com o Art. 258 da Constituição Estadual, o Estado manterá uma Fundação de Amparo à Pesquisa, para fomento das atividades de pesquisa científica e tecnológica, à qual será atribuída dotação mínima correspondente a 2% (dois por cento) da receita tributária como renda de sua administração privada. É de se ressaltar que a base de cálculo para o cálculo desse percentual se baseia na Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual (R\$ 5.737.496.993,57).

Os recursos do Tesouro, repassados para a FUNCAP, conforme registrado no BGE, totalizaram R\$ 31.753.333,88, correspondendo, assim, a 0,55% da Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual, inferior, portanto, ao limite fixado pela Constituição Estadual.

8.6. Fundos de Financiamento ao Setor Produtivo

O Art. 209 da Constituição Estadual estabelece que o Estado destinará recursos para a constituição e manutenção de fundo destinado à aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo, ficando assegurada a utilização de, no mínimo, 50% do volume aportado em favor das micros, pequenas e médias empresas, sendo que 50% dos recursos deverão ser aplicados no interior do Estado.

Com vistas a atender às determinações contidas no referido dispositivo constitucional, foram criados no Estado o Fundo de Financiamento às Micros, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará - FCE e o Fundo de Desenvolvimento Industrial - FDI.

Em relação ao FCE, verificou-se e inicialmente foi previsto R\$ 1.000.000,00 na Lei Orçamentária Anual de 2012 para esse fundo, porém, a exemplo de exercícios anteriores, não houve execução para o FCE. Assim, não atendeu-se à exigência do Art. 209 da Constituição Estadual.

9. GESTÃO FISCAL

9. GESTÃO FISCAL

Com relação ao cumprimento dos dispositivos da Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, inicialmente é importante destacar o seguinte contexto:

Pelas disposições contidas nos artigos 56 e 57 da LRF, as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20 da Lei, as quais receberão parecer prévio do Tribunal de Contas no prazo de sessenta dias do recebimento, sendo estabelecido no § 2º do art. 56 que o parecer prévio sobre as contas do Tribunal de Contas é de competência da comissão mista permanente referida no § 1º do art. 166 da Constituição Federal ou equivalente das Casas Legislativas.

Ocorre que, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) 2238, foi questionada a constitucionalidade de alguns artigos da LRF, entre eles os dispositivos supracitados.

O Supremo Tribunal Federal na citada ação deferiu o pedido de liminar no tocante aos artigos 56 e 57 da LRF, suspendendo automaticamente a eficácia dos citados artigos.

Com a decisão do STF, foi reafirmada a competência dos Tribunais de Contas, conferida pela Constituição, para julgar a gestão do Poder Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público, não cabendo a emissão de parecer prévio pelo Tribunal nas Contas do Governador do Estado sobre a gestão fiscal dos referidos Poderes e órgão para julgamento pelo Legislativo.

Assim, no presente relatório, será emitido pronunciamento, apenas, sobre a gestão fiscal do Poder Executivo Estadual, conforme procedimento adotado nos últimos anos.

Merece ressaltar que a verificação do cumprimento das disposições da LC nº 101/00 pelos demais Poderes e órgãos do Estado será efetuada por esta Corte de Contas, quando da apreciação dos seus relatórios de gestão fiscal, bem como de suas prestações de contas anuais. Destaca-se, ainda, que o julgamento das contas do Tribunal de Contas do Estado do Ceará compete à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, conforme estabelecido no art. 76, § 4º da Constituição Estadual, bem como no art. 97 da Lei Estadual nº 12.509/95 (Lei Orgânica do Tribunal).

9.1. Indicadores da Gestão Fiscal

A Lei Complementar nº 101/2000 considera que 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.

Este capítulo é dedicado a aferição dos indicadores de responsabilidade na gestão fiscal com base no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e no Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

9.1.1. Do Equilíbrio Financeiro

O equilíbrio entre as receitas e despesas é considerado um dos pressupostos de responsabilidade na Gestão Fiscal. Por meio do Demonstrativo do Balanço Orçamentário (Anexo I), integrante do RREO, é possível verificar se houve equilíbrio entre os ingressos e os dispêndios de recursos financeiros realizados durante o exercício. Tal demonstrativo evidencia a receita e a despesa inicialmente contemplada na LOA, bem como os valores efetivamente executados, permitindo que se faça uma comparação entre previsão e a execução da lei orçamentária de cada exercício. Esse demonstrativo possibilita ainda que se faça uma comparação entre os valores arrecadados da receita e realizados da despesa, apurando-se assim um déficit ou superávit da execução orçamentária.

O Balanço Orçamentário do RREO do último bimestre de 2012 apresentou um superávit no valor de R\$ 392.402.015,93, no entanto cabe ressaltar que a metodologia adotada na apuração do resultado não é a mesma indicada no Manual de Demonstrativos Fiscais editado pela STN, tendo em vista que no último bimestre devem ser consideradas as despesas pelo valor empenhado, ou seja, a despesa liquidada mais os restos a pagar. Em sua apuração o Estado considerou apenas a despesa liquidada. Caso fosse adotada a metodologia adequada apurar-se-ia na verdade um déficit de R\$ 161.472.240,91.

O déficit de execução isoladamente não caracteriza o desequilíbrio financeiro, tendo em vista que as despesas realizadas no exercício podem ter sido financiadas com o superávit apurado no balanço patrimonial do exercício anterior, por meio da criação de créditos adi-

cionais, o que provavelmente ocorreu já que o Estado, no ano anterior, apresentou uma disponibilidade de caixa líquida no valor de R\$ 1.680.159.261,94.

No que se refere à estrutura, nesse demonstrativo não foram evidenciadas as despesas intraorçamentárias, decorrentes de transações entre órgãos e entidades 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.

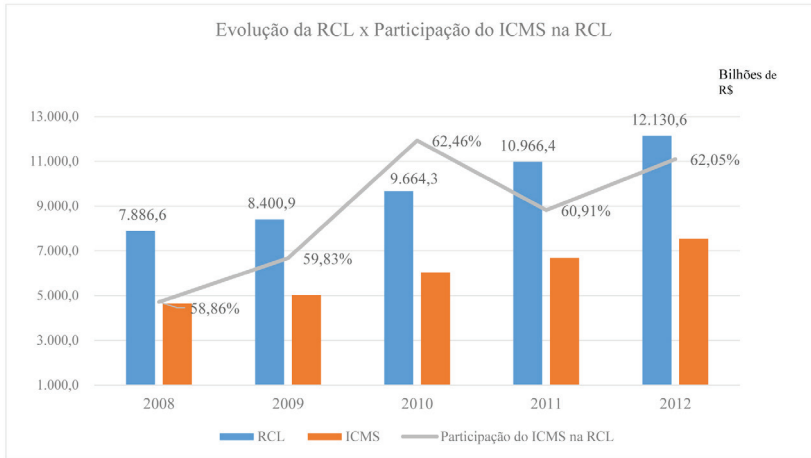
9.1.2. Receita Corrente Líquida - RCL

A Receita Corrente Líquida é o somatório das receitas correntes, arrecadadas em um período de doze meses, das administrações direta e indireta, deduzidos alguns itens estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal e excluídas as duplicidades.

O principal objetivo da Receita Corrente Líquida (RCL) é servir de parâmetro para o montante da reserva de contingência e para os limites da despesa total com pessoal, da dívida consolidada líquida, das operações de crédito, do serviço da dívida, das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária e das garantias do ente da Federação.

De acordo com o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida, Anexo III do RREO, bem como a tabela 31 do Relatório da SEFAZ (BGE), a RCL do Estado no referido exercício totalizou em R\$ 12.130.620.626,13.

Analisando a evolução da Receita Corrente Líquida, conforme quadro abaixo, verifica-se que seu crescimento foi de 10,60% em relação ao ano anterior. Cabe salientar que o referido crescimento foi menor que os dois últimos anos, tendo em vista que a variação positiva dos anos de 2009/2010 foi de 15,04% e de 2010/2011 foi de 13,49%.



Fonte: Anexo III do RREO, do 6º bimestre, dos anos de 2008 a 2012

Destaca-se a participação do ICMS na RCL, observa-se que mais da metade da RCL é composta pelo ICMS. Cabe salientar que no referido cálculo foi considerado o ICMS antes das deduções (transferências constitucionais e receita para formação do FUNDEB).

9.1.3. Despesa com Pessoal

Para efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

A Resolução deste Tribunal nº 2230/2010 - TCE, com base no art. 169 da CF/88 c/c o art. 19 da LRF, determinou a não inclusão dos gastos com pensionistas no cômputo das despesas com pessoal. Portanto esta comissão apurou o valor da despesa com pessoal com base nesse posicionamento do Tribunal de Contas.

Segundo os dados constantes no Demonstrativo das Despesas com Pessoal do Poder Executivo (Anexo I), integrante do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2012, o total das despesas

com pessoal do referido Poder, para fins de apuração do limite fixado na LRF, atingiu o montante de R\$ 5.090.861.426,00, correspondendo a um percentual de 41,97% da Receita Corrente Líquida (R\$ 12.130.620.626,13), abaixo, portanto, do limite prudencial (46,17%) e do limite máximo legal (48,60%), estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF através dos arts. 19 e 20, conforme demonstrado na tabela seguinte:

Dados apurados pela SEFAZ

(R\$ 1,00)

DESPESAS COM PESSOAL	DESPESAS EXECUTADAS (Últimos 12 Meses)	
	LIQUIDADAS (a)	INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (b)
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	5.795.920.402,12	9.377.133,88
Pessoal Ativo	4.400.243.319,35	9.310.869,17
Pessoal Inativo	1.216.439.707,36	-
Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (§ 1º do art.18 da LRF)	179.237.375,41	66.264,71
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§ 1º do art.19 da LRF) (II)	713.894.514,92	541.595,08
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	-	-
Decorrentes de Decisão Judicial	54.004.322,75	382.529,41
Despesas de Exercícios Anteriores	20.847.815,86	159.065,67
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	639.042.376,31	-
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I-II)	5.082.025.887,20	8.835.538,80
DESPESA TOTAL COM PESSOAL – DTP (IV) = (III+ IIIb)		5.090.861.426,00
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL	VALOR	
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (V)		12.130.620.626,13
% DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL – TDP (VI) = (IV/V) * 100		41,97%
LIMITE MÁXIMO		48,60%
LIMITE PRUDENCIAL		46,17%

Fonte: Anexo I do RGF, do 3º quadrimestre de 2012

Esta comissão efetuou uma análise detalhada dos elementos que compõem a memória de cálculo dos gastos com pessoal e apurou o mesmo percentual. Todavia, houveram pequenas diferenças entre os valores dos elementos que compõem o demonstrativo:

Dados apurados pela Comissão

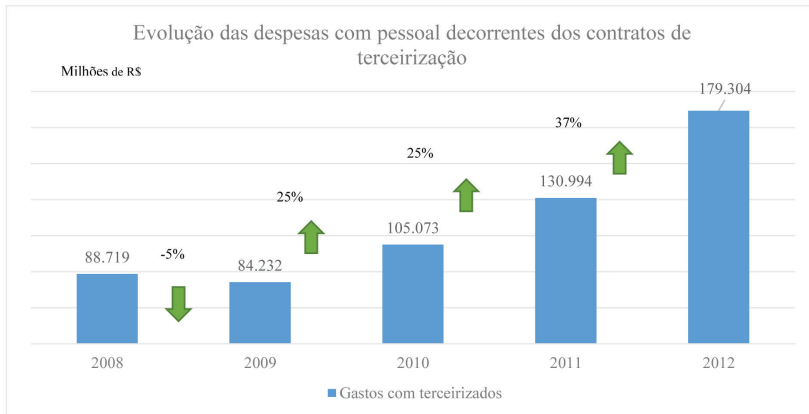
(R\$ 1,00)

DESPESAS COM PESSOAL	DESPESAS EXECUTADAS (Últimos 12 Meses)	
	LIQUIDADAS (a)	INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (b)
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	5.796.429.227,82	9.377.133,88
Pessoal Ativo	4.402.485.376,26	9.310.869,17
Pessoal Inativo	1.214.706.476,15	-
Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (§ 1º do art.18 da LRF)	179.237.375,41	66.264,71
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§ 1º do art.19 da LRF) (II)	714.369.594,63	541.595,08
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	-	-
Decorrentes de Decisão Judicial	54.003.301,78	382.529,41
Despesas de Exercícios Anteriores	21.566.176,94	159.065,67
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	638.800.115,91	-
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I-II)	5.082.059.633,19	8.835.538,80
DESPESA TOTAL COM PESSOAL – DTP (IV) = (III+ IIIb)		5.090.895.171,99

APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL	VALOR
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (V)	12.130.620.626,13
% DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL – TDP (VI) = (IV/V) * 100	41,97%
LIMITE MÁXIMO	48,60%
LIMITE PRUDENCIAL	46,17%

Fonte: Banco de Dados do S2GPR

Em relação aos gastos com pessoal decorrentes de contratos de terceirização, verifica-se o crescimento de 37% em relação ao ano de 2011, conforme demonstrado no quadro a seguir, enquanto os gastos com servidores ativos cresceu 14% em relação ao ano de 2011.



Fonte: Anexo I do RGF do 3º quadrimestre dos anos de 2008 a 2012

9.1.4. Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores

Por meio do Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (Anexo V do RREO), pode-se analisar a execução das receitas e despesas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência do Servidor (RPPS) e verificar a situação financeira do referido regime previdenciário.

O Demonstrativo apresentado pelo Estado foi elaborado de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais e apresentou, no exercício de 2012, um resultado previdenciário negativo no montante de R\$ 816.332.524,03. Em relação ao ano de 2011, o déficit aumentou em 38,97%.

Pode-se verificar ainda que o Estado aportou R\$ 798.774.423,16 para a cobertura de insuficiências financeiras do Regime Próprio de Previdência dos Servidores. Em relação ao ano de 2011, o aumento

do aporte para cobertura de insuficiências financeiras aumentou em 28,69%.

O Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos (Anexo XIII do RREO) apresenta a projeção atuarial do Sistema Único de Previdência Social dos Servidores Públicos Cíveis e Militares, dos Agentes Públicos e dos Membros de Poder do Estado do Ceará – SUPSEC, e integra o RREO referente ao último bimestre do exercício. Os dados constantes devem ser os mesmos oficialmente enviados para o Ministério da Previdência Social – MPS. Além disso, deve ser apresentada a projeção atuarial de pelo menos 75 (setenta e cinco) anos, tendo como ano inicial o ano anterior àquele a que o demonstrativo se refere.

A avaliação atuarial deverá ser realizada na constituição do RPPS e a cada exercício financeiro.

Segundo a projeção atuarial apresentada no referido demonstrativo, o saldo financeiro do SUPSEC ao final do ano de 2087 estará negativo em 115.386.062.949,52.

9.1.5. Disponibilidade de Caixa

De acordo com o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa (Anexo V) do RGF do 3º quadrimestre de 2012, o Estado apresentou, ao final do exercício, disponibilidade de caixa bruta na importância de R\$ 2.699.921.322,74 e obrigações financeiras no valor de R\$ 1.117.174.783,23. Portanto, confrontando os respectivos valores, constata-se o registro de uma disponibilidade de caixa líquida no valor de R\$ 1.582.746.539,51.

Já em relação ao disposto no art. 42 da LRF, no qual é destacado que é vedado ao titular de Poder ou órgão, referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesas que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para esse efeito, ressalta-se que o conteúdo deste artigo não é aplicável no exercício em análise, pois não se trata de final de mandato.

9.1.6. Restos a Pagar

Por meio do Demonstrativo dos Restos a Pagar por Poder e por Órgão, Anexo IX integrante do RREO, evidencia-se que, no início do exercício, o saldo desses tipos 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.

9.1.7. Parcerias Público-Privadas

No art. 28 da Lei nº 11.079, de 30/12/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas, no âmbito da administração pública, com a redação alterada pela Lei nº 12.766, de 2012, é estabelecido que:

“A União não poderá conceder garantia e realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios”.

Analisando o Demonstrativo das Parcerias Públicos-Privadas (Anexo XVII), integrante do RREO, verifica-se que as despesas que vem sendo realizadas com parceiras público-privadas se referem a rubrica “Castelão – Copa 2014”, em que no ano de 2011 foram executadas R\$ 242.000.000,00, que correspondem a 2,21% da RCL (10.966.435.337,00), já no ano de 2012 foram executadas o montante de R\$ 120.837.761,08, correspondendo a um percentual de 1% da RCL (R\$ 12.130.620.626,00), ambos abaixo do limite estabelecido (5% da RCL). Em relação à projeção de despesas com parcerias público-privadas para os próximos anos, verifica-se que não excedem o limite de 5% da RCL projetada.

9.1.8. Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos

De acordo com o art. 44 da LRF, é vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

Analisando o Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos, Anexo XIV do RREO do 6º bimestre, como também o anexo 10 da receita do Balanço Geral do Estado - BGE, observa-se que o Estado auferiu uma receita de alienação de bens, em 2012, no total de R\$ 8.164.346,00. Quanto à aplicação dos recursos arrecadados no exercício, sob análise, observa-se pelo demonstrativo, bem como na despesa realizada por fonte (fonte 12) no BGE, que foram aplicados R\$ 169.184,89, em despesas de capital, conforme estabelece o art. 44 da LRF. Desse total, R\$ 79.800,00 foi aplicado pela Assembleia Legislativa do Estado e R\$ 89.384,89 pela Secretaria de Planejamento e Gestão. Ao final do exercício, pode-se apurar um saldo de R\$ 13.416.957,00, que poderá ser utilizado nos próximos exercícios, obedecendo-se as disposições contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

9.1.9. Dívida Consolidada

A Dívida Pública Consolidada ou Fundada, de acordo com a definição contida na LRF compreende o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses. Ainda de acordo com a LRF, os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites.

De acordo com o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, Anexo II do Relatório de Gestão Fiscal, as dívidas com Instituições Financeiras correspondem a 78,41% da dívida contratual, conforme demonstrado a seguir:

Na tabela abaixo demonstra-se a composição da dívida consolidada, por credor, no montante de R\$ 5.745.082.357,00:

No relatório da SEFAZ, item 4.1.3 - Balanço Patrimonial, foi des-

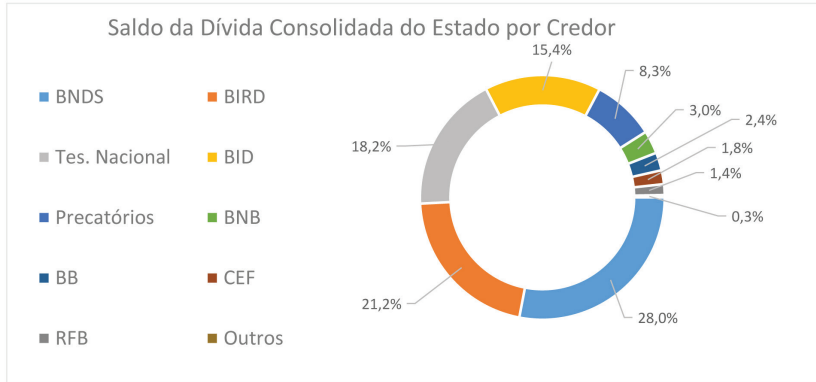
Detalhamento da Dívida Consolidada (R\$1,00)

	Saldo do exercício em 2012
Parcelamento de Dívidas	81.938.971,00
De Contribuições Sociais	81.938.971,00
Com Instituições Financeiras	4.132.933.988,00
Internas	2.025.881.937,00
Externas	2.107.052.051,00
Demais Dívidas Contratuais	1.055.386.955,00
União	1.045.085.597,00
Outras Dívidas	10.301.358,00
Total da Dívida Contratual	5.270.259.914,00

Precatórios	474.822.443,00
Total da Dívida Consolidada	5.745.082.357,00

Fonte: Anexo II do RGF do 3º quadrimestre de 2012

tacado que o aumento no estoque da dívida, em relação ao ano de 2011, deve-se à contratação de novas dívidas, ao aumento do câmbio em 8,94% e dos investimentos.



Fonte: Tabela 75 do Relatório da SEFAZ (BGE)

9.1.9.1. Limite da Dívida Consolidada Líquida

O limite de endividamento para os Estados está previsto na Resolução nº 40/2001, com alterações promovidas pela Resolução nº 05/2002, ambas do Senado Federal. De acordo com a referida Resolução, a Dívida Consolidada Líquida (DCL) compreende a dívida pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros. Segundo a mesma resolução, a DCL dos Estados não poderá exceder a duas vezes a Receita Corrente Líquida – RCL.

No exercício de 2012, a Dívida Consolidada Líquida do Estado correspondeu a 0,28 vezes a Receita Corrente Líquida, abaixo, portanto, do limite fixado pela Resolução em referência, conforme pode ser verificado no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida integrante do RGF do Poder Executivo (Anexo II), referente ao último quadrimestre/2012, sintetizada na tabela que segue:

Esta comissão efetuou a análise do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, Anexo II do RGF do 3º quadrimestre de 2012, e aponta as seguintes diferenças entre os dados publicados no RGF e os

dados extraídos do Balanço Geral do Estado:

Montante da Dívida Consolidada Líquida em Relação à RCL			(R\$ 1,00)
MONTANTE DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	MONTANTE DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA EM RELAÇÃO À RCL	LIMITE
3.360.363.106,00	12.130.620.626,00	0,2770 VEZES A RCL	2,00 VEZES A RCL

Fonte: Anexo II do RGF do 3º quadrimestre de 2012

Considerando o montante apurado de R\$ 2.603.168.940,34 na linha “Disponibilidade de Caixa Bruta” para o cálculo da Dívida Consolidada Líquida, verifica-se o seguinte resultado:

Cálculo da Disponibilidade de Caixa			(R\$ 1,00)
	ANEXO II - RGF	BALANÇO GERAL DO ESTADO	
Caixa Equivalente de Caixa Consolidado (a)	2.699.921.322,74	2.699.921.322,74	
Caixa Equivalente de Caixa – RPPS (b)*	-80.985.771,74	-96.752.382,40	
Disponibilidade de Caixa (c) (c = a – b)	2.618.935.551,00	2.603.168.940,34	

Fonte: Anexo V do RGF do 3º quadrimestre de 2012 e BGE

Nota*: O Regime Previdenciário é composto pelo SUPSEC e FPP

Observa-se que, apesar da mudança no valor da Disponibilidade de Caixa Bruta, o montante da DCL em relação a RCL continua dentro do limite estabelecido pelo Senado Federal (2,00 vezes a RCL).

Montante da Dívida Consolidada Líquida em Relação à RCL		(R\$ 1,00)
Descrição	Saldo do exercício em 2012	
Dívida Consolidada	5.745.082.357,00	
Deduções	2.368.952.641,34	
Disponibilidade de Caixa Bruta	2.603.168.940,34	
(-) Restos a Pagar Processados	-234.216.299,00	
Dívida Consolidada Líquida - DCL	3.376.129.715,66	
Receita Corrente Líquida - RCL	12.130.620.626,00	
Montante da DCL em relação a RCL	0,2783 VEZES A RCL	

Fonte: Anexo II do RGF do 3º quadrimestre de 2012 e BGE

9.1.9.2. Comprometimento com Amortização e Encargos da Dívida

A Resolução do Senado Federal nº 43/2001, em seu art. 7º, inciso II, estabelece que:

Art. 7º As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites:

[...]

II - o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, não poderá exceder a 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida;

Os dispêndios realizados, no exercício de 2012, 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 aludida Resolução do Senado Federal (11,5%), conforme demonstrado na tabela.

9.2. Operações de Crédito

Amortização, Juros e Encargos da Dívida		(R\$1,00)
Descrição	Valor	
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA (1)		700.190.000,00
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA PÚBLICA (2)		227.402.000,00
TOTAL (1 + 2)		927.592.000,00
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL		12.130.620.626,00
% DE COMPROMETIMENTO		7,65 %
LIMITE FIXADO NA RESOLUÇÃO Nº 43 DO SENADO FEDERAL		11,5%

Fonte: BGE (Tabela 78 da Síntese do Balanço de 2012)

Nota: No total da amortização, juros e encargos da dívida foi excluído o pagamento de Garantias.

Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, constituem operações de crédito os compromissos financeiros assumidos 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 semelhantes.

Equiparam-se às operações de crédito, segundo o art. 37 da LRF e art. 3º, § 1º, da Resolução nº 43/2001, e estão vedados:

- O 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;
- 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

- Assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.

Além dos conceitos acima, é bom destacar que, segundo o art. 33 da LRF, as operações de crédito devem atender as condições e limites estabelecidos e que não foi constatada, no exercício em apreço, a realização de operações de crédito pelo Estado em desacordo com as normas do art. 33 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Da mesma forma, não foi constatada a realização de operação de crédito vedada no art. 37 da referida lei.

9.2.1. Limites das Operações de Crédito

No final do exercício de 2012, o montante das operações de crédito realizadas pelo Tesouro Estadual correspondeu a 6,69% da Receita Corrente Líquida, portanto, abaixo do limite fixado pela Resolução nº 43/01 do Senado Federal, que é de 16% da RCL, conforme demonstrado na tabela abaixo.

9.2.2. Limite das Receitas de Operações de Crédito por Antecipação da Receita

Montante das Operações de Crédito em Relação à RCL

(R\$ 1,00)

MONTANTE DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO (Internas e Externas)	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	MONTANTE DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO EM RELAÇÃO À RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	LIMITE
811.527.194,00	12.130.620.626,00	6,69% DA RCL	16% DA RCL

Fonte: BGE (Anexo 10 da Receita) e RGF do 3º quadrimestre/2012 do Poder Executivo

Segundo o art. 38 da LRF, as operações de crédito por antecipação da receita (ARO) destinam-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirão as exigências mencionadas no art. 32 e mais os seguintes pontos:

- 1- realizar-se-á somente a partir do décimo dia do início do exercício;
- 2- deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano;
- 3- não será autorizada se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou inde-

xada à taxa básica financeira, ou à que vier a esta substituir;

4 - estará proibida:

a) enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada;

b) no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.

O art. 10 da Resolução nº 43 do Senado Federal estabelece que o saldo devedor das operações de crédito por antecipação da receita orçamentária não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a 7% (sete por cento) da Receita Corrente Líquida.

Conforme verificado no Demonstrativo das Operações de Crédito, Anexo IV do RGF do 3º quadrimestre do exercício de 2012, o Estado não realizou operações de crédito por antecipação de receita – ARO.

9.2.3. Concessão de Garantias

A concessão de garantia compreende os compromissos de obrigações financeiras ou contratuais assumidos pelo ente da Federação ou entidade a ele vinculado. Segundo o art. 40 da LRF, os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas e externas.

A LRF, em seu art. 40, § 1º, e a Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, em seu art. 18, I e II, preceituam que a concessão de garantia, pelos Estados, às operações de crédito interno e externo, demandará a apresentação de Contragarantias em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, e a adimplência do tomador relativamente às suas obrigações para com o garantidor e entidades por ele controlada. Analisando o Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores, Anexo III do RGF do 3º quadrimestre de 2012, verificou-se que o Estado do Ceará não possui contragarantias de valores.

Analisando o Anexo III – Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores, do RGF do 3º quadrimestre de 2012, verifica-se que as garantias concedidas pelo Tesouro Estadual corresponderam a 7,01% da Receita Corrente Líquida, portanto, abaixo do limite fixado pela Resolução nº 43/01 do Senado Federal, que é de 22% da RCL, conforme demonstrado na tabela.

Montante das Garantias em Relação à RCL

(R\$ 1,00)

MONTANTE DAS GARANTIAS	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	MONTANTE DAS GARANTIAS EM RELAÇÃO À RCL	LIMITE
850.047.773,00	12.130.620.626,00	7,01% DA RCL	22 % DA RCL

Fonte: BGE (Anexo 16) e RGF do 3º Quadrimestre/2012 do Poder Executivo.

9.2.4. Metas Fiscais

Conforme já mencionado no Capítulo 2 deste relatório, projeto de lei de diretrizes orçamentárias deve contemplar o Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

As metas fiscais, para o exercício de 2012, foram estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO nº 14.983, de 02/08/11, e, posteriormente, ajustadas na Lei Orçamentária Anual - LOA nº 15.110, de 02/01/12. Acerca dessa revisão das metas fiscais fixadas na LDO, a matéria foi abordada no Capítulo II - Instrumentos de Planejamento Governamental deste Relatório.

Na tabela 43 do Relatório da SEFAZ (BGE), subitem 2.1.2.3, são apresentadas as metas fiscais previstas para o exercício de 2012, bem como as realizações no que tange às receitas, despesas, resultados primário e nominal.

Demonstrativo Comparativo da Previsão de Metas Fiscais com a Realização (R\$ 1,00)

ESPECIFICAÇÃO	PREVISÃO PARA O EXERCÍCIO (META)	REALIZAÇÃO
1. RECEITA TOTAL	19.038.355.000,00	16.446.043.000,00
1.1.RECEITAS NÃO – FINANCEIRAS	17.323.394.000,00	15.394.060.000,00
2.DESPESA TOTAL	18.988.166.000,00	15.784.416.000,00
2.1.DESPESAS NÃO FINANCEIRAS	17.061.394.000,00	14.772.991.000,00
3.RESULTADO PRIMÁRIO (1.1 – 2.1)	262.000.000,00	621.069.000,00
4.RESULTADO NOMINAL	-152.483.000,00	138.647.000,00

Fonte: Tabela 43 do Relatório da SEFAZ.

Esta comissão averiguou uma diferença na Receita Total constante na tabela acima, tendo em vista que não foram consideradas as seguintes receitas intraorçamentárias: Receitas de Serviços no valor de R\$ 5.105.743,71 e Outras Receitas Correntes no valor de R\$ 25.570.521,41. Assim, conseqüentemente, haverá alteração no resultado primário do Estado, matéria que será abordada no item 9.2.4.2 deste relatório.

Em relação às notas explicativas, constantes da referida tabela, selecionou-se alguns pontos a destacar:

- 1) Que foram excluídas as estatais: ADECE, CAGECE, COGERH, CEGÁS, CEARÁ PORTOS, METROFOR, CEASA;
- 2) Que foram deduzidas as despesas discricionárias;

- 3) Que foram excluídas as concessões de empréstimos do grupo “Inversões Financeiras”;
- 4) Que o Resultado Nominal = Dívida Fiscal Líquida (2012) R\$ 3.360.363.105,00 – Dívida Fiscal Líquida (2011) R\$ 3.221.715.420,00;
- 5) Que a despesa está pelo valor liquidado;
- 6) Que a previsão foi extraída do Demonstrativo da LOA 2012;

9.2.4.1. Receitas e Despesas Totais

A meta para a Receita Total consolidada, fixada no Anexo de Metas Fiscais da LDO foi de R\$ 18.762.379.000,00, tendo sido ajustada na LOA para R\$ 19.038.355.000,00, onde a Receita Total obtida no exercício foi de R\$ 16.476.719.323,92, valor divergente da tabela mostrada, portanto, abaixo da meta ajustada na LOA.

Em relação à Despesa Total consolidada, foi estabelecida uma meta na LDO no importe de R\$ 17.785.342.000,00, sendo ajustada na LOA para R\$ 18.988.166.000,00, em que a Despesa Total realizada alcançou a importância de R\$ 16.638.191.564,83, portanto, abaixo da meta ajustada na LOA.

9.2.4.2. Resultado Primário

O Resultado Primário, segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais, representa a diferença entre as receitas e as despesas primárias (não financeiras) da Administração Direta e Indireta. O referido resultado objetiva demonstrar o quanto as ações correntes da Administração Pública afetam sua situação econômica, financeira e patrimonial. Quanto maior esse indicador, apurado antes da apropriação dos juros e outros encargos da dívida, maior será o volume de recursos disponíveis para pagamento dos serviços da dívida ou realizar outros investimentos. Portanto, é um indicador de suma importância no contexto da avaliação da política fiscal, pois demonstra a capacidade do ente em honrar os compromissos financeiros assumidos e consequente diminuição da dívida pública.

Analisando o Demonstrativo do Resultado Primário, Anexo VII integrante do RREO, verifica-se que o valor da despesa utilizada para apurar o referido resultado está de acordo com os dados extraídos do S2GPR. Foram deduzidos, nos Investimentos, os Programas de Infraestrutura no montante de R\$ 853.775.084,79, conforme autorizado pela LDO, no entanto tais programas não foram evidenciados em nota explicativa ao Demonstrativo.

Em relação à receita utilizada para apurar o referido resultado, verificou-se divergência na receita total, registrada no anexo 10 do BGE, no montante de R\$ 30.676.265,11, tendo em vista que não foram consideradas as receitas intraorçamentárias - de serviços e outras receitas correntes.

Diante da divergência apontada, esta comissão refez o cálculo do resultado primário, apurando o seguinte resultado:

Demonstrativo do Resultado Primário		(R\$ 1,00)
ESPECIFICAÇÃO	PREVISÃO PARA O EXERCÍCIO (META)	REALIZAÇÃO
1. RECEITA TOTAL	19.038.355.000,00	16.476.719.323,00
1.1. RECEITAS NÃO - FINANCEIRAS	17.323.394.000,00	15.424.735.841,57
2. DESPESA TOTAL	18.988.166.000,00	15.784.416.000,00
2.1. DESPESAS NÃO FINANCEIRAS	17.061.394.000,00	14.772.991.000,00
3. RESULTADO PRIMÁRIO (1.1 - 2.1)	262.000.000,00	651.744.841,57

Fonte: Banco de dados do S2GPR e Anexo 10 do BGE

Observa-se na tabela acima que ao incluir as receitas intraorçamentárias faltantes no cálculo, melhora-se o resultado primário do Estado, já que o referido resultado passa a ser de R\$ 651.744.841,57.

9.2.4.3. Resultado Nominal

O Resultado Nominal representa o quanto o saldo da Dívida Fiscal Líquida de um ente público aumentou ou diminuiu. Quando obtido um resultado negativo, significa que o saldo da referida dívida decresceu, e, no caso de resultado positivo, representa um aumento no saldo da aludida dívida.

A meta para o Resultado Nominal, estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da LDO de 2012, foi um resultado negativo no valor de R\$ 152.483.000,00. Isto significa que o Estado pretendia diminuir, nesse valor, o saldo da sua dívida fiscal líquida durante o exercício de 2012. No entanto, o Demonstrativo do Resultado Nominal, Anexo VI do RREO do 6º bimestre de 2012, apontou um Resultado Nominal positivo de R\$ 138.647.685,00, o que representa um aumento no saldo da Dívida Fiscal Líquida do Estado no período sob análise, não atingindo, desta forma, a meta de resultado nominal fixada na LDO de 2012.

9.2.4.4. Montante da Dívida Pública Estadual

Observando a tabela, verifica-se que o Estado não cumpriu o valor previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, Anexo de Metas

Fiscais, para o montante da Dívida Consolidada, porém, cumpriu para o montante da Dívida Consolidada Líquida.

Dívida Pública Estadual

(R\$ 1,00)

ESPECIFICAÇÃO	PREVISÃO PARA O EXERCÍCIO DE 2012 (LDO)	SALDO DO EXERCÍCIO DE 2012
DÍVIDA PÚBLICA CONSOLIDADA	5.354.103.000,00	5.745.082.357,00
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA	3.487.773.000,00	3.360.363.106,00

Fonte: Anexo de Metas Fiscais da LDO de 2012, RGF do 3º Quadrimestre/12 do Poder Executivo (Anexo II).

9.3. Transparência na Gestão Fiscal

9.3.1. Publicação dos Relatórios da Lei De Responsabilidade Fiscal - LRF

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), de responsabilidade do Poder Executivo Estadual, foram publicados do Diário Oficial do Estado, no Portal da Transparência do Estado, sítio eletrônico, **www.portaldatransparencia.ce.gov.br**, bem como no sítio eletrônico da SEFAZ, **www.sefaz.ce.gov.br**, em atendimento ao disposto nos arts. 52 e 55, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na tabela estão destacadas as datas de publicação e republicação no Diário Oficial do Estado dos relatórios em epígrafe.

Relatório Resumido da Execução Orçamentária

PERÍODO	DATA DA PUBLICAÇÃO NO D.O.E	DATA DA REPUBLICAÇÃO NO D.O.E
1º BIMESTRE/2012	30/03/12	22/08/12
2º BIMESTRE/2012	30/05/12	22/08/12
3º BIMESTRE/2012	30/07/12	22/08/12
4º BIMESTRE/2012	28/09/12	-
5º BIMESTRE/2012	29/11/12	-
6º BIMESTRE/2012	30/01/13	17/04/13

Fonte: Diário Oficial do Estado – D.O.E

Relatório de Gestão Fiscal

PERÍODO	DATA DA PUBLICAÇÃO NO D.O.E	DATA DA REPUBLICAÇÃO NO D.O.E
1º QUADRIMESTRE/2012	30/05/12	-
2º QUADRIMESTRE /2012	28/09/12	-
3º QUADRIMESTRE /2012	30/01/13	17/04/13

Fonte: Diário Oficial do Estado – D.O.E

Verifica-se que o Poder Executivo vem publicando os referidos relatórios no prazo legal, entretanto os mesmos não são publicados na sua versão definitiva. Por este motivo, esta comissão entende que há descumprimento dos prazos de publicação definidos nas Constituições Federal e Estadual e na Lei de Responsabilidade Fiscal. Cabe

ressaltar que a Lei nº 10.028/2000, em seu art. 5º, inciso I, considera como 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; em face ao descumprimento do referido dispositivo a Lei prevê punição do agente que lhe der causa com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais.

9.3.2. Audiências Públicas

De acordo com o artigo 9º, parágrafo 4º, da LRF, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas casas legislativas estaduais e municipais.

Em cumprimento às normas supra mencionadas, o Poder Executivo Estadual compareceu, nas datas estabelecidas, à Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação do Poder Legislativo Estadual, para demonstrar os resultados alcançados pelo Tesouro Estadual no exercício de 2012, relativos às receitas, despesas, aos investimentos, às operações de créditos, aos resultados nominais e primários, bem como do montante da dívida pública, conforme atestam as atas das audiências públicas constantes no Processo nº 01610/2013-4, sendo portanto atestado o cumprimento da determinação legal.

9.3.3. Portal da Transparência do Estado

Em 27 de maio de 2010, entrou em vigor a Lei Complementar nº 131, conhecida como a Lei da Transparência. Este Diploma Legal representa um marco no controle social das contas públicas, pois possibilita à sociedade o pleno acompanhamento da aplicação dos recursos auferidos pelo Estado.

A Lei da Transparência modificou o artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal e acrescentou os artigos 48 – A, 73 – A, 73 – B e 73 – C, nos quais os entes da Federação devem liberar, para o pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, as informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

É importante ressaltar que no exercício financeiro de 2010 foi publicado o Decreto nº 7.185, regulamentando a Lei em tablado, devendo ser observado pela União, Estados, Distrito Federal e Municí-

pios. Esse Decreto dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle no âmbito de cada ente da Federação.

Com supedâneo na referida legislação, esta comissão analisou os dados constantes no sítio eletrônico <http://transparencia.ce.gov.br>, a fim de verificar o cumprimento da Lei da Transparência pelo Poder Executivo do Estado, conforme detalhamento mostrado na tabela.

Dispositivo legal	Análise
1 - (LRF - art. 48) São instrumentos de transparência da gestão fiscal:	
1.1- os planos	Atendido
1.2- orçamentos	Atendido
1.3- leis de diretrizes orçamentárias	Atendido
1.4- as prestações de contas	Atendido
1.5- parecer prévio	Atendido
1.6- Relatório Resumido da Execução Orçamentária	Atendido
1.7- Relatório de Gestão Fiscal	Atendido
1.8- versões simplificadas do RREO e RGF	Atendido
2 - (DC 7.185/10, art. 2º, § 2º, II) Liberação em tempo real: a disponibilização das informações, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo SISTEMA.	Atendido
3 - (DC 7.185/10, art. 2º, § 2º, III) Meio eletrônico que possibilite amplo acesso público: a Internet, sem exigências de cadastramento de usuários ou utilização de senhas para acesso.	Atendido
4 - (DC 7.185/10, art.7º, I, a) A despesa deve ser evidenciada pelo seu valor:	
4.1 - empenhado	Atendido
4.2 - liquidado	Atendido
4.3 - pago	Atendido
5 - (DC 7.185/10, art.7º, I, b) O número do correspondente processo da execução, quando for o caso.	Atendido
6 - (DC 7.185/10, art. 7º, I, c) Classificação orçamentária, especificando:	
6.1 - a unidade orçamentária	Atendido
6.2 - função	Atendido
6.3 - subfunção	Atendido
6.4 - natureza da despesa	Atendido
6.5 - fonte dos recursos que financiaram o gasto	Atendido
7 - (DC 7.185/10, art. 7º, I, d)	
7.1 - A pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento (exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários)	Atendido
7.2 - inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária	Não Atendido
8 - (DC 7.185/10, art. 7º, I, e) O procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo	Atendido
9 - (DC 7.185/10, art. 7º, I, f) O bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso	Atendido
9 - (DC 7.185/10, art. 7º, II) Quanto à receita, os valores de todas as receitas da unidade gestora, compreendendo no mínimo sua natureza, relativas a:	Atendido

Dispositivo legal	Análise
10.1 - previsão	Atendido
10.2 - lançamento, quando for o caso	Não Atendido
10.3 - arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários.	Atendido

Fonte: Site <http://transparencia.ce.gov.br>, consultado em 29/04/2013

Em relação aos itens que não foram atendidos, detalhados no quadro anterior, verifica-se que:

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

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.

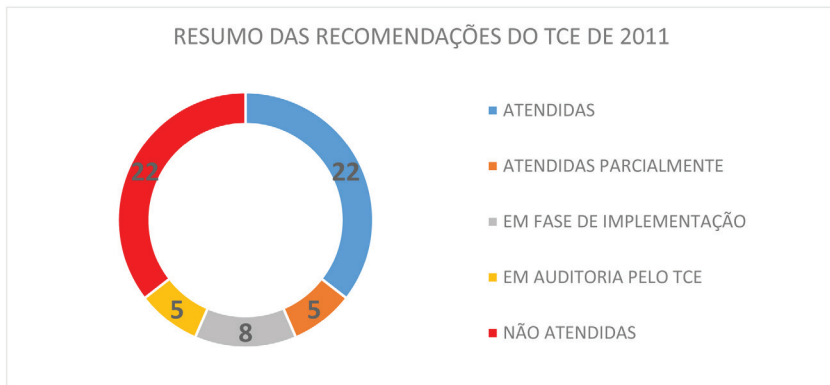
**10. ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE
CONTAS DO ESTADO SOBRE AS CONTAS ANUAIS DO GOVERNO DO
EXERCÍCIO DE 2011**

10. ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO SOBRE AS CONTAS ANUAIS DO GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2011

O presente capítulo tem como objetivo analisar as ações de melhoria ou corretivas que foram e/ou estão sendo adotadas no âmbito da Administração Pública Estadual, com vistas ao atendimento às recomendações formuladas por este Tribunal de Contas, por ocasião do exame das contas anuais de governo referentes a exercícios anteriores.

Segundo o Relatório do Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo, tais ações foram definidas no âmbito da Comissão Gestora Intersectorial para Aplicação do Plano de Ação para Sanar Fragilidades - PASF, ferramenta criada pelo Decreto nº 29.388, de 27 de agosto de 2008, que instituiu a Auditoria Preventiva com Foco em Riscos. Para tanto, a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado - CGE, seguindo orientação normativa constante do art. 6º do referido decreto, instituiu a referida comissão, coordenada por representante da CGE e formada por representantes da Procuradoria Geral do Estado - PGE, Secretaria da Fazenda -SEFAZ e Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG.

Em relação à análise das recomendações, o quadro que segue sintetiza a situação das recomendações do Tribunal de Contas sobre as Contas de Governo do Exercício de 2011.



A seguir, faz-se a análise das recomendações desta Corte de Contas expedidas em 2011 e das providências adotadas pelos órgãos estaduais competentes.

RECOMENDAÇÃO 01

À Secretaria do Planejamento e Gestão que aprimore os Instrumentos de Planejamento Governamental (LDO e LOA) de forma a atender satisfatoriamente as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), haja vista que os referidos instrumentos, relativos ao exercício sob exame, atenderam, em parte, as disposições da LRF.

COMENTÁRIOS:

Sobre essa recomendação, o Controle Interno informou seu atendimento mediante a edição da Lei 14.983 de 02 de agosto de 2011, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentária para o exercício de 2012.

Esta Comissão verificou que não foi realizada na sua totalidade, visto que permanece na LDO de 2012 a ausência de valor no Demonstrativo Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, tendo sido regularizado apenas o Demonstrativo que trata do aumento das despesas obrigatórias de caráter continuado. Sendo assim, tal recomendação foi atendida de maneira parcial.

Situação: Atendida Parcialmente.

RECOMENDAÇÃO 02

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 às exigências contidas no art. 50, VI, § 3º da LRF.

COMENTÁRIOS:

No que se refere a essa recomendação, a Controladoria e Ouvidoria do Ceará-CGE informou que a implantação do sistema de custos está prevista para janeiro de 2014, conforme tratado nas Portarias nºs 559/2012 e 981/2012, publicadas no DOE de 30/06/2012 e 05/12/2012, respectivamente. No entanto, analisando as referidas portarias, verificou-se que a efetiva implantação de tal sistema só se concretizará a partir de janeiro de 2015, e não janeiro de 2014, como afirmado. Conseqüentemente, ainda não houve atendimento integral da recomendação em referência.

Situação: Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO 03

À Secretaria da Fazenda que elabore a Consolidação do Balanço Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais de acordo com a estrutura definida nos anexos XII, XIII, XIV, XV, XVI e XVII da Lei nº 4.320/64, a fim de atender o disposto no art. 50, inciso III da Lei de Responsabilidade Fiscal;

COMENTÁRIOS:

Com a implantação do S2GPR, a SEFAZ encaminhou a esta Corte de Contas os seguintes demonstrativos consolidados: Balanço Orçamentário, Balanço Patrimonial, Balanço Financeiro e a Demonstração das Variações Patrimoniais. Vale ressaltar que os mesmos podem ser consultados a qualquer tempo diretamente no S2GPR.

Situação: Atendida.

RECOMENDAÇÃO 04

À Secretaria da Fazenda que contabilize integralmente as operações intraorçamentárias, observando-se a forma prevista pela Portaria Interministerial (STN/SOF) nº 338/2006 e (STN) nº 339/2001, e evidenciar as mesmas em Notas Explicativas ao Balanço Orçamentário, conforme orientação contida no Manual de Demonstrações Contábeis Aplicados ao Setor Público, editado por meio da Portaria STN nº 664/2010;

COMENTÁRIOS:

Preliminarmente pode-se observar, por meio de consultas realizadas nas demonstrações contábeis e na base de dados do S2GPR em 2012, que as despesas intraorçamentárias estão sendo contabilizadas de acordo com a Portaria STN/SOF nº 338/2006, foi também possível identificar, em consulta ao sistema, no Balancete da Receita Orçamentária gerado pelo Sistema S2GPR, que estão sendo feitos os registros das receitas intraorçamentárias.

Situação: Atendida.

RECOMENDAÇÃO 05

À Secretaria da Fazenda e Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado que readequem os sistemas em que são registradas as informações relativas às modalidades licitatórias, detalhando, inclusive, as

diversas hipóteses legais de contratação direta (dispensas e inexigibilidades de licitação), constantes da 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.

COMENTÁRIOS:

Quanto a essa recomendação, a CGE esclarece que o Processo Informatizado de Gestão dos Contratos e Convênios do Poder Executivo Estadual é gerido pelo mencionado órgão, por meio do Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios (SACC). Por considerar que as informações geridas por meio desse sistema para o ambiente governamental são relevantes, o Governo do Estado do Ceará decidiu desenvolver uma nova ferramenta informatizada para controle de contratos, convênios e instrumentos congêneres, tendo sido firmado contrato com uma empresa especializada para a realização desse serviço.

Informa, ainda, que essa nova ferramenta está sendo desenvolvida conforme as regras estabelecidas pelo Sistema Governamental de Gestão por Resultados (S2GPR), devendo ser totalmente integrada a esta plataforma tecnológica, fazendo parte de um projeto da CGE denominado Controle Interno Preventivo.

Esse projeto consistirá numa moderna tecnologia de controle baseada no gerenciamento dos riscos identificados nos processos organizacionais, com vistas à eficiência e regularidade da gestão. Tal projeto de controle preventivo encontra-se em fase de implementação.

Situação: Em fase de Implementação.

Para as Recomendações 06, 58, 59, 60 e 61, a CGE fez um só pronunciamento.

RECOMENDAÇÃO 06

Ao Poder Executivo que adote medidas tendentes a reverter o quadro de elevado índice de contratação de mão de obra terceirizada em substituição a servidores e empregados públicos.

RECOMENDAÇÃO 58

Ao Governo do Estado que adote, como regra, a contratação de pessoal pela via do concurso público, além de envidar esforços de só realizar terceirização de mão de obra em se tratando de atividade-meio e desde que não importe em substituição de servidores de carreira.

RECOMENDAÇÃO 59

Ao Governo do Estado que realize as medidas necessárias à eliminação de terceirização de atividade-fim na Administração Pública Estadual, com a substituição paulatina dos terceirizados pelos concursados.

RECOMENDAÇÃO 60

Ao Governo do Estado que proíba a indicação de nomes de profissionais para serem contratados por empresas fornecedoras de mão de obra terceirizada contratadas pelo Poder Público.

RECOMENDAÇÃO 61

Ao Governo do Estado que divulgue a lista de todo o pessoal terceirizado da Administração Pública direta e indireta, cruzando esses dados com o de seus servidores públicos, assim entendidos os ocupantes de cargos, emprego ou função pública, efetivos ou transitórios, civis e militares, a fim de averiguar eventual favorecimento pessoal e nepotismo no âmbito da terceirização de mão de obra.

COMENTÁRIOS:

Conforme informações da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE), é política do Governo do Estado do Ceará a autorização de terceirizações destinadas à execução das atividades-meio dos órgãos, com o intuito de tornar a Administração Pública mais eficiente e econômica, “liberando o Estado para agir em assuntos finalísticos e de maior interesse da coletividade”. Assim, a CGE enfatiza que atividades de

Conservação, limpeza, segurança, vigilância, transporte, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações, manutenção de prédios, equipamentos e instalações, entre outros, considerados como de apoio, acessórios, instrumentais ou complementares [...] deverão ser contratados prioritariamente através de terceirização.

De acordo com os dados apresentados no Capítulo 3 – Execução Orçamentária, os valores empenhados em Serviços de Terceiros, representados por Locação de Mão de Obra, Outros Serviços de Ter-

ceiros – Pessoa Física e Jurídica e Serviços de Consultoria, no exercício de 2012, foi de R\$ 2.060.833.850,19, ou seja, 34% do total de Outras Despesas Correntes (R\$ 6 bilhões).

Para a CGE, o aumento das despesas nesses elementos decorre da ampliação dos serviços prestados pelo Estado, seja por meio da implantação ou da ampliação dos serviços e equipamentos públicos. Por esse mesmo motivo, a CGE justifica a necessidade de contratação temporária, principalmente nas áreas de saúde e educação, de profissionais para a execução de atividades-fim do Estado.

Entretanto, o órgão de controle interno salienta que o Governo do Estado “comunga com o entendimento de que as atividades-fim devem ser exercidas por servidores de carreira” e apresenta os esforços realizados para a realização de concursos, com a nomeação, em 2012, de 305 servidores, distribuídos nos 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).

A CGE destaca ainda que, no período de janeiro a março de 2013, foram nomeados mais 1.761 servidores e que estão em andamento ou serão realizados concursos para o preenchimento de 2.595 novas vagas.

Não obstante as elucidações apresentadas pela CGE, cabe mencionar que, comparadas ao exercício de 2011, as nomeações de 2012 reduziram 69,16%. Além disso, as Despesas com Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização, no exercício de 2012, aumentaram, em termos reais, 25,11%, comparadas ao exercício anterior.

Foi enfatizado ainda, no Capítulo 3, que, em especial, as entidades vinculadas à Secretaria da Saúde (SESA) empenharam três vezes mais dos recursos em Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização, ao comparar com a Despesa de Pessoal e Encargos Sociais dessas entidades.

Já os órgãos/entidades que empenharam o maior montante de recursos em Out. Desp. de Pessoal Dec. de Cont. de Terceirização foram: Secretaria da Educação (R\$ 39,5 milhões), Hospital de Messejana (R\$ 34 milhões), Hospital Infantil Albert Sabin (R\$ 26 milhões), Hospital Geral de Fortaleza (R\$ 20 milhões); juntos correspondem a 64% do total empenhado em Out. Desp. de Pessoal Dec. de Cont. de Terceirização.

Ademais, a CGE frisa que desconhece e condena a prática de indicação de nomes de profissionais para comporem as categorias nas terceirizações e que os serviços são fornecidos por empresas contratadas, sendo responsabilidade destas a composição do quadro dos pro-

fissionais a serem alocados nos órgãos e entidades. E que a lista do pessoal terceirizado é da empresa vencedora do processo licitatório, estando os contratos de terceirização de mão-de-obra disponibilizados no Portal da Transparência do Estado do Ceará.

Cabe ressaltar que, para uma análise mais aprofundada da matéria, estão sendo realizadas auditorias específicas, por esta Corte de Contas, em órgãos/entidades da Administração Pública.

Situação: Em auditoria pelo TCE.

RECOMENDAÇÃO 07

À Secretaria da Fazenda que ajuste o sistema de contabilidade estadual de modo que concentre o registro de repasses a organizações sociais para fazer em face de contratos de gestão em item de despesa específico para esse fim.

COMENTÁRIOS:

Quanto a essa recomendação, as considerações apresentadas pelo órgão de controle interno do Poder Executivo destacam que o registro do item de despesa constitui um nível de detalhamento facultativo, de caráter puramente operacional, não comprometendo a fidedignidade do registro da despesa. A partir de 2012, as despesas para fazer face aos contratos de gestão estão sendo registradas na rubrica 33.50.39.0002.

Desse modo, constata-se que, em consulta à base de dados do sistema S2GPR, foi criado item de despesa específico para atender as despesas destinadas aos contratos de gestão, de modo a distinguir estas transferências daquelas destinadas às demais entidades.

Situação: Atendida.

RECOMENDAÇÃO 08

À Secretaria de Planejamento e Gestão que proceda a implantação integral do Sistema de Gestão do PPA 2008-2011, nos termos do Decreto Estadual nº 29.189/08, para permitir o acompanhamento e gerenciamento desse instrumento de Planejamento.

COMENTÁRIOS:

A CGE afirma que, no tocante à implementação integral do Sistema de Gestão do PPA 2008-2011, a recomendação nº 8 torna-se inequívoca, considerando que o fim da vigência da Lei nº 14.053, de 07

de janeiro de 2008, que instituiu o referido PPA, implicou a perda da aplicabilidade dos dispositivos do Decreto Estadual nº 29.189/08, que trata da matéria.

Não obstante a situação apresentada, o sistema de gestão do PPA tinha o objetivo de permitir o monitoramento e acompanhamento deste instrumento de planejamento. De forma análoga, o artigo 11 da Lei Estadual nº 15.109/2012 (Plano Plurianual 2012-2015), institui condições para que a SEPLAG defina prazos, diretrizes e orientações para o monitoramento dos principais programas do Governo.

Dessa feita, mesmo não mais havendo a obrigatoriedade de utilização do sistema de gestão, esta SECEX reforça a necessidade de monitoramento dos principais programas do Governo, em face ao exposto na Lei que instituiu o PPA 2012-2015.

Situação: Não Atendida.

RECOMENDAÇÃO 09

À Secretaria de Planejamento e Gestão que dote o Sistema de Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários - WebMapp de módulo específico para registro de dados referentes à execução física dos programas de governo constantes da Matriz de Gestão por Resultados, de forma a possibilitar o acompanhamento das ações governamentais em tempo real, nos termos do Decreto Estadual nº 27.119/03, que disciplina a Gestão por Resultados no Estado do Ceará.

COMENTÁRIOS:

Com relação a esta recomendação a CGE esclarece que o Sistema de Monitoramento das Ações e Projetos Prioritários – MAPP, nos termos do Decreto nº 29.189/2008, “constitui-se em um instrumento gerencial do planejamento governamental, compreendendo a definição das ações de projetos prioritários no âmbito do PPA, a análise e a aprovação de recursos financeiros pelo Comitê de Gestão por resultados e Gestão Fiscal (COGERF) e a sistemática de gestão em nível de órgão ou entidade responsável por sua implementação”.

Face às argumentações apresentadas especialmente quanto ao WebMAPP ser “um instrumento de gerenciamento interno das ações e programas do Poder Executivo”, esta Comissão acolhe os esclarecimentos desde que sejam implementados outros instrumentos de acompanhamento das metas físicas do PPA.

Situação: Atendida.

RECOMENDAÇÃO 10

À Secretaria do Planejamento e Gestão 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).

COMENTÁRIOS:

No que concerne à Recomendação 10, a CGE expressa que, em virtude das alterações no modelo de gestão do PPA 2012-2015, ainda estão sendo definidas as categorias determinadas na Lei do PPA, Lei nº 15.109/2012 (objetivos, metas e iniciativas) para viabilizar o monitoramento e acompanhamento do PPA, bem como a comparação dos produtos e metas das ações governamentais.

Da situação apresentada pelo órgão de controle interno estadual, considera-se, portanto, necessário o estabelecimento dos pontos requeridos no parágrafo 1º, artigo 11 da Lei Estadual nº 15.109/2012, a fim de possibilitar o cumprimento da referida recomendação.

Situação: Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO 11

À Secretaria do Planejamento e Gestão 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 e Instrução Normativa nº 01/2000 deste Tribunal.

COMENTÁRIOS:

A CGE informou que a metodologia adotada pela SEPLAG para o Relatório de Execução dos Principais Programas e Projetos, visa demonstrar os resultados das ações governamentais no contexto dos programas executados, evidenciando o desempenho dos indicadores setoriais e a execução dos principais produtos por programas, além de destacar as grandes realizações da gestão governamental. A CGE informa ainda que esse é um formato que se coaduna com os princípios da Gestão por resultados, indo além do exigido pela IN TCE 01/2000.

Considerando os argumentos apresentados esta Comissão considera que estas ações estão em fase de implementação, em face ao novo modelo de gestão do PPA 2012-2015.

Situação: Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO 12

Ao Poder Executivo que reverta os índices não satisfatórios de desempenho orçamentário de programas de investimentos do governo relacionados à implementação de direitos fundamentais sociais - educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, assistência aos desamparados (CF, art. 6º).

Quanto aos índices não satisfatórios de desempenho orçamentário de programas relacionados aos direitos fundamentais sociais (educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, assistência aos desamparados), a CGE expressa que:

[...] os procedimentos adotados pelo Órgão Central de Controle Interno para execução de suas atividades de auditoria integrada para as contas de gestão de 2010, não devem ser aplicados por analogia para exame das Contas de Governo de qualquer exercício, não cabendo recomendação sobre a matéria.

[...] índices de execução orçamentária [...] têm sido satisfatórios, motivados, principalmente, pelos incrementos observados nos investimentos realizados [...].

Mesmo não sendo um parâmetro ideal para o acompanhamento da execução orçamentária dos programas de governo, esta Corte de Contas considerou prudente a utilização do percentual de 75% para a avaliação do nível de execução orçamentária estadual, já que esse é um percentual também utilizado pelo órgão de controle interno para a realização de suas análises.

Cabe ressaltar que esse percentual é um indicador de desempenho, o qual tem o objetivo de comparar a execução orçamentária dos programas de governo do Estado do Ceará, confrontando os valores financeiros realizados com aqueles que foram previstos.

No que se refere aos incrementos mencionados pela CGE nos investimentos realizados nos programas relacionados aos direitos fundamentais sociais, faz-se destaque para a Tabela a seguir, que apre-

sentam um comparativo no biênio 2011/2012 das funções relativas aos direitos sociais.

Função	Exercício 2011 (*)		II=b/a	Exercício 2012		I2=d/c	2011/2012	
	Fixado (a)	Realizado (b)		Fixado (c)	Realizado (d)		(d-b)/b	(I2-I1)/I1
Educação	458.692.606,08	282.117.973,68	61,50%	345.018.374,89	269.344.588,72	78,07%	-4,53%	26,93%
Saúde	411.140.215,80	253.134.207,00	61,57%	340.180.984,73	212.144.081,00	62,36%	16,19%	1,29%
Trabalho	3.628.085,04	1.849.447,08	50,98%	3.017.933,53	2.310.481,40	76,56%	24,93%	50,19%
Habitação	151.961.370,84	57.384.510,48	37,76%	201.681.774,13	31.515.057,51	15,63%	-45,08%	-58,62%
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%	-43,40%
Segurança Pública	83.024.101,44	48.902.391,36	58,90%	94.382.322,43	54.385.732,91	57,62%	11,21%	-2,17%
Previdência Social	302.400,00	0,00	0,00%	0,00	0,00	-	-	-
Assistência Social	66.699.725,40	36.233.713,80	54,32%	50.149.107,34	20.213.994,74	40,31%	-44,21%	-25,80%
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%	13,56%

Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária 2011/2012.

*Valores Atualizados pelo IGP-DI.

Tabela – Investimentos previstos e realizados, em 2011 e 2012, nas funções que implementam direitos fundamentais sociais

De forma contrária ao destacado pela CGE, pode-se observar na Tabela acima que houve um decréscimo de 25,57% nos investimentos realizados no exercício de 2012, comparados a 2011, bem como uma redução, de 13,56%, no percentual de realização (ao confrontar os valores empenhados com os orçados) em 2012, comparado ao de 2011. Tal diminuição foi, principalmente, influenciada pelas reduções de investimentos nas funções Desporto e Lazer (R\$ - 156 milhões), Saúde (R\$ - 41 milhões) e Habitação (R\$ - 26 milhões).

Situação: Não Atendida.

RECOMENDAÇÃO 13

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.

COMENTÁRIOS:

A CGE informou que está tratando da reavaliação do atual modelo de parceria entre o Estado e as Organizações Sociais.

Vale ressaltar que, no dia 15 de janeiro de 2013, foi publicada a Lei Complementar nº 119, a qual dispõe sobre as regras para a transfe-

rência de recursos pelos órgãos e entidades do poder executivo estadual por meio de convênios e instrumentos congêneres.

Assim, 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 dessa Lei.

Situação: Em fase de Implementação.

RECOMENDAÇÃO 14

À Secretaria do Planejamento e Gestão que reduza de forma considerável a concentração dos recursos na macrorregião 22 - Estado do Ceará, de modo a atender aos preceitos constitucionais e infraconstitucionais no que diz respeito à regionalização das metas e às prioridades constantes dos Instrumentos de Planejamento.

COMENTÁRIOS:

A respeito desse ponto, a CGE informou que a regionalização foi tratada na Lei de Diretrizes Orçamentária de 2013, a qual define que a regionalização, quando não for possível na elaboração da Lei Orçamentária Anual - LOA, poderá ser efetivada na sua execução. Ademais, a CGE declara que na citada execução serão estabelecidas críticas automatizadas nos sistemas informatizados para que a utilização da Macrorregião 22 se restrinja às despesas não passíveis de regionalização, reduzindo assim o uso de tal região. Analisando a LOA 2012, percebe-se que houve uma pequena redução na concentração dos recursos da LOA na macrorregião Estado do Ceará.

Nos últimos anos essa Comissão vinha enfatizando a grande concentração de recursos na região 22 – Estado do Ceará, no entanto, em uma análise mais detalhada, levando em consideração os novos itens de despesas adotados a partir do exercício de 2012, observou que as despesas ali estimadas de fato não podem, a priori, ser rateadas entre as diversas regiões. Verificou-se que aproximadamente 80% das despesas concentradas nessa macrorregião referem-se a(o): pagamento vencimentos dos servidores do estado, aposentadorias, pensões, reformas, obrigações patronais, juros e encargos da dívida etc. Assim, diante dos esclarecimentos da CGE e da verificação feita na Base de Dados do S2GPR, esta comissão considera como aceitável a concentração de despesas na Macrorregião 22 – Estado do Ceará.

Situação: Atendida.

RECOMENDAÇÃO 15

À Secretaria da Fazenda que observe as atualizações promovidas pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, para a elaboração dos Anexos de Metas Fiscais e Anexo de Riscos Fiscais.

RECOMENDAÇÃO 37

À Secretaria do Planejamento e Gestão que elabore para os próximos exercícios os demonstrativos de Metas e de Riscos Fiscais de acordo com o Manual de Demonstrativos editados pela Secretaria do Tesouro Nacional, em especial quanto aos seguintes pontos:

Que sejam incluídos os percentuais no Demonstrativo III – Metas Fiscais Atuais Comparadas com as Fixadas nos Três Exercícios Anteriores constante do Anexo de Metas Fiscais;

1. Que inclua a previsão completa no Demonstrativo VI – Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS das Receitas e das Despesas Previdenciárias.

2. Que inclua a previsão de valores para expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado;

3. Que se apresente a separação dos valores entre o Passivo Contingente e os Demais Riscos Fiscais no Anexo de Riscos Fiscais;

COMENTÁRIOS:

Relativamente às recomendações nos 15 e 37, o Controle Interno esclareceu que as Leis nº 14.983/2011 e 15.203/2012, as quais estabelecem as diretrizes orçamentárias para os exercícios de 2012 e de 2013, respectivamente, já apresentam os referidos anexos em conformidade com a 4ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, restando claro o atendimento integral das referidas recomendações.

Sobre o assunto, esta Comissão, ao analisar a estrutura dos Relatório de Metas Fiscais, verificou o pleno atendimento desta recomendação.

Situação: Atendida.

RECOMENDAÇÃO 16

Ao Poder Executivo que promova a devida execução de todos os programas governamentais de combate às drogas previstos no orçamento.

RECOMENDAÇÃO 54

Ao Poder Executivo que desenvolva políticas públicas integradas nas áreas de saúde, assistência social, educação, segurança pública, esporte e cultura para o enfrentamento do crack por meio da implementação de ações voltadas à prevenção, tratamento e reinserção social dos dependentes químicos, bem como à abordagem policial da questão, com fundamento na Lei Estadual nº 14.217/08.

RECOMENDAÇÃO 55

Ao Poder Executivo que, considerando a gravidade dos problemas sociais causados pelo crack, promova a devida execução de todos os programas governamentais de combate às drogas previstos no orçamento.

COMENTÁRIOS:

Para as recomendações de 16, 54 e 55, no que concerne às recomendações relacionadas ao combate de drogas e enfrentamento do crack, o órgão de controle interno afirma que está desenvolvendo ações para o atendimento da população acometida pelas drogas. Dentre essas ações, foram destacadas:

- Edição da Lei Estadual nº 14.869/2011: dá competência ao Gabinete do Governador para coordenar as políticas transversais à prevenção integral ao uso de drogas lícitas e ilícitas;
- Publicação do Decreto Estadual nº 30.433/2011: cria a Coordenadoria de Políticas Públicas sobre Drogas, abrangendo as Células de Articulação Regional de Políticas sobre Drogas e de Programas e Ações Temáticas de Políticas sobre Drogas;
- Criação do Programa Multissetorial de Enfrentamento às Drogas no PPA 2012/2015 e LOA/2012;
- Celebração de convênios da Secretaria da Saúde (SESA) com as comunidades terapêuticas Shalom, Leões de Judá, Desafio Jovem e Mãe da Divina Providência;
- Disponibilização pela SESA de um Hospital de Saúde Mental para a recuperação de dependentes químicos, por meio dos serviços do Hospital-dia e da internação psiquiátrica;
- Instituição, por intermédio do Ministério da Saúde, da Rede de Atenção Psicossocial, na qual são ofertados os serviços:
 1. Atenção Básica em Saúde, com o objetivo de “desenvolver a atenção integral que impacte na situação de saúde e au-

- tonomia das pessoas e nos determinantes e condicionantes de saúde das coletividades”;
2. Atenção Psicossocial Especializada, com a finalidade de realizar o “atendimento às pessoas com transtornos mentais graves e persistentes e às pessoas com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas”;
 3. Atenção de Urgência e Emergência, responsável pelo colhimento, classificação de risco e cuidado nas situações de urgência e emergência das pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas; e
 4. Atenção Residencial de Caráter Transitório, com o objetivo de “oferecer cuidados contínuos de saúde [...] para pessoas com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas”.

Por fim, é ressaltado que o Estado do Ceará “aprovou junto ao Ministério da Saúde as Redes Cegonha e de Urgência e Emergências”, [...] e está formando, “em conjunto com os municípios, a Rede Psicossocial”. Assim, “essa rede virá para dar um grande avanço no combate à dependência química, especialmente, o CRACK”.

Nada obstante as ações mencionadas pela CGE para o combate às drogas e enfrentamento do crack no âmbito do Estado do Ceará, constatou-se a existência, no PPA 2012-2015, de 11 objetivos relacionados ao programa 025-Enfrentamento às drogas, e, na LOA 2012, de 53 ações envolvidas com o programa supra.

Ao analisar os dados constantes da base de dados da Execução Orçamentária do Estado do Ceará, observa-se que fora empenhado no Programa 025 – Enfrentamento às Drogas, em 2012, R\$ 465.211,60, ou seja, uma execução de somente 55,13% do total autorizado, conforme apresentado na tabela.

Tabela – Ações do Programa 025-Enfrentamento às drogas

Ação	Autorizado (a)	Realizado (b)	(b)/(a)
14137 - Implantação do Centro Regional de Referência para formação permanente dos profissionais que atuam nas redes de atenção integral a saúde e de assistência social com usuário de crack e outras drogas	243.851,54	189.211,60	77,59%
14252 - Implantação do Programa de Ações Continuadas de Apoio ao Drogadicto assistido	135.256,00	0,00	0,00%
14749 - Estudos e Projetos/Centro De Referência Para Formação Permanente De Profissionais	2.000,00	0,00	0,00%
14756 - Estudos e Projetos/Centro De Referência De Tratamento E Ressocialização De	2.000,00	0,00	0,00%
21495 - Manutenção do Programa de Ações Continuadas de Apoio ao Drogadicto assistido	28.700,00	0,00	0,00%
28822 - Apoio à estrutura da assistência aos usuários de drogas lícitas e ilícitas	432.000,00	276.000,00	63,89%
TOTAL	843.807,54	465.211,60	55,13%

Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária (2012).

Como se depreende da tabela, das seis ações que apresentaram valores orçados, no exercício de 2012, somente duas foram realizadas pelo Governo do Estado do Ceará, concluindo-se, assim, que as recomendações 16, 54 e 55 ainda não foram plenamente atendidas.

Situação: Não atendida.

RECOMENDAÇÃO 17

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

COMENTÁRIOS:

Nos esclarecimentos apresentados, a CGE, mais uma vez, resalta que

[...] a regra imposta pela Constituição Federal está sendo plenamente atendida pelo disposto na Lei Estadual nº 11.966, de 17 de junho de 1992, com alteração da Lei Estadual nº 14.508/2009, que definiu que os cargos de nível hierárquico até DAS-2 são de exercício privativo de servidores de carreira.

[...] os ocupantes de cargo em comissão dirigirão, chefiarão e assessorarão as atividades desenvolvidas pelo órgão da Administração Pública no qual estejam lotados [...] as competências encontram-se definidas nos Decretos ou Regimentos Internos que os regulamentam.

A CGE salienta ainda que não é competência desta Corte de Contas interpretar a Constituição da forma que “considere mais correta”, e que

[...] a única restrição existente no bojo da Constituição Federal diz respeito à impossibilidade de criação de cargos de comissão para o exercício de atividades próprias de cargos efetivos, sob pena de burla ao concurso público, o que não é o caso dos autos. [...] entende-se que a recomendação não encontra respaldo legal.

Inicialmente, faz-se necessário especificar a diferença entre funções de confiança e cargos em comissão, destacados no artigo 37, V, da Constituição Federal. Para Uadi Lammêgo Bulos (2005), o primeiro termo significa “atividades gratificadas”, enquanto o segundo deve ser

ocupado em “caráter passageiro”.

De acordo com a CGE, aos servidores de carreira são reservados os cargos de “nível estrutural administrativo diário, corriqueiro”, e aos terceiros facultam-se os provimentos nos cargos de “Direção, Gerência e Assessoramento Superior”.

Contudo, Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (2008), bem como Maria Sylvia Di Pietro (2012) asseguram que as atribuições a serem exercidas nas funções de confiança e nos cargos em comissão somente podem ser de direção, chefia e assessoramento.

É também entendimento desses renomados autores, não somente desta Corte de Contas, a exigência, conferida na CF, do estabelecimento em lei de casos, condições e percentuais mínimos para o preenchimento dos cargos em comissão por servidores de carreira (concurados).

Dessa feita, é possível constatar que a Constituição Federal não faz restrição quanto ao nível hierárquico das atribuições de direção, chefia e assessoramento a serem exercidas por servidores de carreira, diferente da situação apresentada pela CGE, ao constatar que uma restrição na lei torna-se mais “salutar do que a simples definição de um percentual” e que “[...] existem 4.279 cargos de provimento em comissão de nível hierárquico até DAS-2, o que equivale a aproximadamente 55% do total de cargos comissionados da estrutura organizacional da Administração Pública Estadual”.

Esta Corte de Contas acentua novamente que, como o referido percentual não considera os cargos da Secretaria da Educação, nem aqueles de nível hierárquico superior ao DAS-2, esse não representa de forma real o total de cargos comissionados da Administração Estadual; além disso, a ausência da definição de percentual mínimo de cargos em comissão por servidores de carreira torna discricionária a atuação da gestão quanto ao preenchimento desses cargos e, desta forma, não alcança plenamente o dispositivo da Constituição Federal de 1988.

Situação: Atendida parcialmente.

RECOMENDAÇÃO 18

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

COMENTÁRIOS:

Segundo a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE), o Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará – FCE não teve operacionalização no ano de 2012.

Verificou-se, através do Balanço Geral de 2012, bem como no banco de dados do S2GPR, que inicialmente foi previsto R\$ 1.000.000,00 para esse fim, porém não houve execução. Assim, não atendeu-se à exigência do Art. 209 da Constituição Estadual. Há de ressaltar que também não houve execução nos exercícios financeiros de 2010 e 2011, conseqüentemente não ocorrendo a operacionalização do referido Fundo.

Situação: Não atendida.

RECOMENDAÇÃO 19

À Secretaria de Planejamento e Gestão que faça a reavaliação dos bens imóveis do Estado, tendo em vista que, em sua maioria, estão subavaliados;

RECOMENDAÇÃO 33

À Secretaria de Planejamento e Gestão que implemente sistema corporativo para controle de bens móveis;

COMENTÁRIOS:

Em relação às recomendações 19 e 33, Governo do Estado do Ceará, por meio da SEFAZ, a fim de atender a esse novo modelo de contabilidade pública, produziu a Portaria nº 559/2012, posteriormente atualizada pela Portaria nº 981/2012. No que se refere às recomendações 19 e 33, o cronograma estabelece os procedimentos e os prazos destacados.

Procedimento 3: Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens móveis, imóveis e intangíveis (Portaria STN nº406/2011, Art.6º, parágrafo único, III)	Prazo para cumprimento
3.1 Instituir comissão específica a fim de promover o levantamento geral dos bens móveis, imóveis e intangíveis pertencentes ao Estado, confrontando o resultado desse levantamento com os registros constantes no inventário geral de bens de cada Órgão e Entidade Estadual.	31 de Dezembro de 2012 (publicação) e 01 de Março de 2013 (constituir comissão)
3.2 Elaborar relatório circunstanciado com a identificação de todos os bens móveis, imóveis e intangíveis cadastrados, evidenciando, também, aqueles que eventualmente não constem no cadastro, além de efetuar seu cadastramento e proceder às respectivas contabilizações.	31 de Dezembro de 2013
3.3 Definir procedimento específico para averiguação periódica dos bens móveis, imóveis e intangíveis, a fim de efetuar, conforme o caso, as incorporações, baixas ou movimentações dos bens.	31 de Dezembro de 2013
3.4 Elaborar relatório circunstanciado com a identificação das incorporações, baixas ou movimentações de bens, para registro e evidenciação dessas transações na contabilidade.	30 de Dezembro de 2014

3.5 Adotar metodologia de reconhecimento dos bens intangíveis, aplicável somente nos casos em que for provável que os benefícios econômicos futuros esperados atribuíveis ao ativo sejam gerados em favor do Estado e quando o custo desse ativo possa ser mensurado com segurança.	31 de Dezembro de 2014
3.6 Evidenciar nas demonstrações contábeis apenas os bens intangíveis que possam ser reconhecidos e mensurados com segurança.	01 de Janeiro de 2015
3.7 Implantar a contabilização das operações relacionadas ao reconhecimento e mensuração dos bens móveis, imóveis e intangíveis, conforme as disposições constantes na parte II - Procedimentos Contábeis Patrimoniais, do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).	01 de Janeiro de 2015
Procedimento 4: Registro de fenômenos econômicos, resultantes ou independentes da execução orçamentária, tais como depreciação, amortização, exaustão (Portaria STN nº406/2011, Art.6º, parágrafo único, IV)	Prazo para cumprimento
4.1 Instituir comissão específica a fim de definir os procedimentos de depreciação, amortização, exaustão, reavaliação e redução ao valor recuperável dos bens do Estado do Ceará, em atendimento às mudanças ocorridas na Contabilidade aplicada ao setor público.	Etapa Cumprida.
4.2 Estabelecer as regras administrativas para que se possa proceder à reavaliação e redução ao valor recuperável de bens pertencentes ao patrimônio do Estado, bem como à depreciação, amortização e exaustão desses bens, quando for o caso.	Etapa Cumprida.
4.3 Definir os procedimentos contábeis necessários para o reconhecimento e mensuração dos fenômenos que venham a afetar o patrimônio público, especialmente aqueles independentes da execução orçamentária (depreciação, amortização, exaustão, reavaliação e redução ao valor recuperável dos bens do Estado do Ceará).	31 de Dezembro de 2014
4.4 Definir a vida útil média dos bens patrimoniais sujeitos à depreciação, bem como as taxas de depreciação a serem aplicadas a esses bens e o valor residual ao fim de sua vida útil.	Etapa Cumprida.
4.5 Elaborar relatório com a identificação dos bens sujeitos à depreciação, suas taxas de depreciação, vida útil estimada, depreciação acumulada e valor residual dos bens, para registro evidenciado dessas transações na contabilidade.	31 de Dezembro de 2014
4.6 Implantar a contabilização das operações relacionadas ao reconhecimento e mensuração dos fenômenos que venham a afetar o patrimônio público (depreciação, amortização, exaustão, reavaliação e redução ao valor recuperável), conforme as disposições constantes na Parte II - Procedimentos Contábeis Patrimoniais, do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)	31 de Dezembro de 2014
Procedimento 5: Reconhecimento, mensuração e evidencição dos ativos de infraestrutura (Portaria STN nº406/2011, Art.6º, parágrafo único, V)	Prazo para cumprimento
5.1 Instituir comissão específica a fim de identificar e avaliar todos os ativos de infraestrutura do Estado, verificar os ativos não contabilizados, além de providenciar o reconhecimento e a mensuração desses ativos	31 de Agosto de 2013
5.2 Elaborar relatório pormenorizado dos bens de infraestrutura, contendo a descrição completa e detalhada de cada um deles, com as respectivas avaliações, encaminhando-o ao setor de patrimônio de cada Órgão e Entidade Estadual, visando, conforme o caso, à formalização desse reconhecimento e mensuração dos ativos, com a realização dos registros respectivos no cadastro de bens da entidade.	30 de Dezembro de 2014
5.3 Encaminhar o relatório pormenorizado dos bens de infraestrutura e dos registros cadastrais respectivos ao setor de contabilidade, a fim de evidenciar, conforme o caso, essas incorporações ao patrimônio da entidade e efetuar ajustes necessários, em razão do levantamento promovido.	30 de Dezembro de 2014
5.4 Adotar metodologia específica para reconhecer e mensurar futuros ativos de infraestrutura a serem incorporados ao patrimônio do Estado, assim como possibilitar o registro de eventuais ajustes em virtude dos fenômenos econômicos que possam vir a afetá-los.	31 de Dezembro de 2014

5.5 Implantar a contabilização das operações relacionadas ao reconhecimento e mensuração dos ativos de infraestrutura, conforme as disposições constantes na Parte II - Procedimentos Contábeis Patrimoniais, do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) Fonte: Portaria SEFAZ nº 981/2012.	01 de Janeiro de 2015
--	-----------------------

Ademais, cabe destacar os Processos, no quadro enumerados, os quais foram desenvolvidos pela 8ª Inspeção de Controle Externo deste Tribunal e possuem o intuito de regularizar as informações do patrimônio público estadual do Ceará, com foco nas normas de Contabilidade aplicadas ao setor público.

Processo nº 00668/2011-5: Fiscalizar o reconhecimento da depreciação, da amortização e da exaustão na contabilidade do Estado do Ceará, relativo ao período de janeiro a dezembro de 2010, em observância à Resolução do CFC nº 1.136/08; e

Processo nº 01540/2011-6: Fiscalizar o Sistema de Gestão de Bens Imóveis - SGBI, quanto ao Controle e Gerenciamento dos Bens Imóveis de propriedade do Estado do Ceará.

Situação: Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO 20

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.

COMENTÁRIOS:

A CGE esclarece que esta recomendação foi atendida a partir do segundo semestre do exercício de 2012 com a implementação do Sistema de Gestão Governamental por Resultados - 2GPR.

No entanto, esta Comissão não identificou na Base de Dados do S2GPR os registros de forma a identificar as contratações realizadas por meio de pregão em suas versões presencial ou eletrônica, bem como pelo Sistema de Registro de Preços.

Situação: Não Atendida.

RECOMENDAÇÃO 21

À Secretaria da Fazenda que aperfeiçoe o controle contábil dos recursos do Estado, por destinação de recursos, de forma a possibilitar a identificação individualizada das disponibilidades financeiras por recursos ordinários e vinculados, informações necessárias para controle da obediência aos ditames dos arts. 8º e 42º da LRF;

COMENTÁRIOS:

Segundo o Controle Interno, os demonstrativos da execução orçamentária e financeira do Estado do Ceará já apresentam a origem e a destinação dos recursos segregados por fonte, segundo o seu fato gerador, bem como sua aplicação em consonância com o art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por meio da análise dos relatórios da Lei nº 4.320/64, bem como da Lei de Responsabilidade Fiscal, foi possível verificar a distinção entre recursos vinculados e não vinculados.

Situação: Atendida.

RECOMENDAÇÃO 22

À Secretaria de Planejamento e Gestão que estime as ações constantes do PPA e da LOA com valores compatíveis com a realidade, a fim de que possam refletir, em sua totalidade, as estratégias traçadas pelo Governo e os meios necessários a sua operacionalização.

COMENTÁRIOS:

Quanto ao conteúdo, o Controle Interno declarou que a Secretaria de Planejamento e Gestão-SEPLAG orienta que os órgãos não incluam ações com valores inexequíveis na LOA, porém tal orientação não vem sendo atendida. Ademais, de acordo com a CGE, outros poderes também incorrem no mesmo erro, inclusive o Legislativo, com algumas emendas nessa situação. Outrossim, a CGE informou que a SEPLAG continuará reforçando a orientação no sentido de reduzir cada vez mais tal ocorrência.

Esta comissão verificou se o PPA e a Lei Orçamentária ainda são elaborados levando em conta ações com valores inexequíveis; por esse motivo persiste a recomendação.

Situação: Não atendida.

RECOMENDAÇÃO 23

À Secretaria de Planejamento e Gestão que elabore, para os próximos exercícios, o Demonstrativo do Programa Anual de Trabalho do Governo, em termos de realização integral de obras e de prestação dos serviços, conforme preceitua o inciso III, §2º do art. 2º da Lei nº 4.320/64.

COMENTÁRIOS:

No que concerne a esse item, a CGE informou que o Programa Anual de Trabalho em termo de realização de obras foi elaborado e pode ser consultado no endereço eletrônico da SEPLAG; deixou, entretanto, de se manifestar sobre o referido programa de trabalho no que se refere à prestação de serviços.

A esse respeito, ao analisar-se detidamente a Lei Estadual nº 15.110/2012 (LOA 2012) e seus anexos, verificou que o quadro “Consolidação do Orçamento por Função, Subfunção, Programa e Projeto/Atividade/Operação Especial” evidencia em detalhes e com os respectivos valores fixados, todas as obras e serviços a serem realizados durante o exercício de 2012. Dessa forma a ocorrência foi devidamente sanada.

Situação: Atendida.

RECOMENDAÇÃO 24

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

COMENTÁRIOS:

No relatório da CGE, é destacado que as portarias informativas de transferências aos municípios apresentam a arrecadação dos tributos por competência, sendo mais interessante informar ao público em geral os repasses constitucionais aos municípios com base na arrecadação real. Foi enfatizado, ainda, que, como a SEFAZ utiliza o empenho por estimativa para registrar no Sistema de Contabilidade do Estado os valores repassados aos municípios, uma vez que não é possível identificar, até o final do mês de competência, os valores dos impostos efetivamente arrecadados, podendo haver divergências entre os valores repassados no site da SEFAZ e no Sistema de Contabilidade,

sendo destacado que os possíveis ajustes somente ocorrem no mês subsequente.

Esta Comissão constatou que persistem divergências, em especial quanto aos valores repassados a título da Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (IPI - Exportação) (R\$ 61.454,02) e da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) (R\$ 9.898.601,53), conforme dados apresentados no Capítulo 3, constando-se, ainda, a ausência de divulgação no site da SEFAZ dos valores transferidos da CIDE aos municípios.

Destarte, faz-se necessária a publicação da metodologia do cálculo dos repasses constitucionais, bem como as informações relativas aos valores utilizados no cálculo desses, ou seja, montante arrecadado, segregado por impostos, juros e multas arrecadados, bem como as deduções consideradas, com o objetivo de que sejam claramente evidenciadas no portal da transparência pelo Estado do Ceará, dirimindo dúvidas e conflitos de informações encontrados, principalmente entre os valores constatados no site da SEFAZ e aqueles registrados no Sistema de Contabilidade.

Situação: Atendida parcialmente.

RECOMENDAÇÃO 25

À Secretaria da Fazenda que contabilize, pelos valores brutos, os repasses recebidos a título de transferências constitucionais da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), e contabilizar os repasses dessa contribuição aos municípios no elemento de despesa 81, “Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas”.

COMENTÁRIOS:

A Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado enfatizou que esta recomendação foi implementada no exercício de 2012, sendo constatado, por esta Corte de Contas, no Capítulo 3, o atendimento da referida recomendação.

Situação: Atendida.

RECOMENDAÇÃO 26

À Secretaria da Fazenda que contabilize apropriadamente as transferências constitucionais aos municípios no elemento de despesa 81 (Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas), conforme Portaria Interministerial (STN/SIF) nº 163/2001, para que se possa fazer a

distinção entre os valores transferidos a outros entes da federação a título de convênio e repasses constitucionais.

COMENTÁRIOS:

A Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado enfatizou que esta recomendação foi implementada no exercício de 2012, sendo constatado, por esta Corte de Contas, no Capítulo 3, o atendimento da referida recomendação.

Situação: Atendida.

RECOMENDAÇÃO 27

À Secretaria da Fazenda que elabore demonstrativo 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, na forma prevista pelo artigo 13 da LRF.

COMENTÁRIOS:

A LRF em seu art. 13 determina que, juntamente com o relatório que trata das metas bimestrais de arrecadação, sejam destacadas as medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e dos valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

Ao se analisar a Resolução COGERF nº 03/2012, assim como foi apontado no relatório relativo ao exercício anterior, verificou-se que o relatório que tratou das metas bimestrais de arrecadação para o exercício de 2012 não expôs as medidas acerca da Dívida Ativa, conforme determina o dispositivo legal acima exposto.

Situação: Não atendida.

RECOMENDAÇÃO 28

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.

COMENTÁRIOS:

Segundo a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE),

a presente recomendação será tratada no âmbito do processo nº 12619679-6, desse TCE, que trata de auditoria específica do Portal da Transparência.

Inicialmente, vale esclarecer que o processo que trata da auditoria no Portal da Transparência é o de número 08528/2011-7, tendo o mesmo como escopo o Sistema Informatizado Portal da Transparência e as suas integrações com os demais sistemas de informação envolvidos. Portanto, diverge do assunto da presente recomendação.

Consultando o sítio eletrônico <http://transparencia.ce.gov.br>, em 29/04/13, a fim de verificar o cumprimento da Lei da Transparência pelo Poder Executivo do Estado, constatou-se que os seguintes pontos, apontados como pendentes no Relatório Técnico das Contas de Governo de 2011, foram atendidos:

- Não consta do portal a prestação de contas de cada exercício;
- Não consta do Portal *link* para divulgação do Parecer prévio sobre as contas de governo emitidas por esta Corte de Contas;
- Em relação à receita, observa-se que apenas as Tributárias foram apresentadas de maneira detalhada e as demais origens de receita, não. Não há ainda receitas da unidade gestora, compreendendo no mínimo sua natureza, relativas à previsão;

Entretanto, alguns itens continuam com o *status* de não atendidos:

- Não há disponível no site a opção de consulta, em relação à despesa, dos desembolsos de operações independentes da execução 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).
- 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).

Situação: Atendida Parcialmente.

RECOMENDAÇÃO 29

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”.

COMENTÁRIOS:

No tocante ao desenvolvimento de ferramenta de TI que possibilite a identificação e o controle dos créditos adicionais, a CGE faz ênfase à implantação no exercício de 2012 de “rotina específica no sistema SIOF, por meio da qual já estão sendo realizadas as solicitações e o acompanhamento dos créditos adicionais, bem como o controle dos limites estabelecidos pela Lei Orçamentária Anual”.

Quando da análise do sistema SIOF/SEPLAG, não foi possível visualizar o atendimento da referida recomendação, restando, portanto, a necessidade de publicação das informações geradas por essa ferramenta de TI, com a finalidade de possibilitar a identificação e acompanhamento da abertura de créditos adicionais por esta Corte de Contas.

Ademais, fica impossibilitada a aferição se o valor adicionado, em relação ao montante das dotações iniciais, encontra-se dentro do limite de 25%, estabelecido no artigo 6º da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2012 (Lei nº 15.110/2012), que autoriza o Chefe do Poder Executivo a abrir créditos suplementares da fonte de recursos do Tesouro Estadual.

Situação: Não atendida.

RECOMENDAÇÃO 30

À Secretaria da Fazenda que segregue as contas que compõem as transações extraorçamentárias no Balanço Financeiro e no Demonstrativo da Dívida Flutuante, a fim de detalhar as operações extraorçamentárias, atendendo ao princípio orçamentário da evidenciação.

COMENTÁRIOS:

Segundo o relatório da CGE, o Balanço Financeiro e o Demonstrativo da Dívida Flutuante foram apresentados nos moldes da Portaria STN nº 406/11, com mais detalhe do que o demonstrativo legal exige.

O Demonstrativo da Dívida Flutuante, entretanto, classifica todas as consignações como “Depósitos de Diversas Origens”, com um saldo final de R\$ 295.020.298,29. O Balanço Financeiro apresenta títulos bem genéricos, como “Consignações do Exercício” e “Outros Valores Restituíveis”.

Situação: Não atendida.

RECOMENDAÇÃO 31

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.

COMENTÁRIOS:

Após análise das notas explicativas ao referido demonstrativo, verificou-se que não constam informações sobre a origem e ao destino dos recursos provenientes da alienação de ativos, permanecendo o descumprimento ao art. 50, inciso VI da LRF.

Situação: Não atendida.

RECOMENDAÇÃO 32

À Secretaria de Planejamento e Gestão que inclua no Orçamento Fiscal e/ou da Seguridade Social do Estado, em observância o disposto na Portaria STN nº 589/2001, as empresas Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S/A – ADECE e Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos – METROFOR, por caracterizarem-se como Empresas Estatais Dependentes, nos termos do art. 2º, Inciso III da LRF e Resolução nº 43 do Senado Federal.

COMENTÁRIOS:

A CGE, em seu pronunciamento, informa que:

De acordo com o item 7.5.6 deste relatório, a ADECE, o METROFOR e EMAZP são mantidas com recursos estaduais, devendo ser qualificadas como empresas estatais dependentes e incluídas no orçamento fiscal, à luz do inciso III do artigo 2º da LRF.

Situação: Não atendida.

RECOMENDAÇÃO 34

À Secretaria de Planejamento e Gestão que não utilize dupla classificação de Programas previstos nos Instrumentos de Planejamento, já que a natureza desses não comporta tal situação.

COMENTÁRIOS:

No que diz respeito a esse tópico, a CGE declarou que “em face nova metodologia adotada para a elaboração do PPA 2012-2015, essa

ocorrência não mais se observará”. Tal afirmativa se concretizou ao se analisar o citado PPA, motivo pelo qual fica sanada tal recomendação.

Situação: Atendida.

RECOMENDAÇÃO 35

À Secretaria de Planejamento e Gestão que possibilite a consulta nos sistemas informatizados do Estado, especialmente no Integrado Orçamentário e Financeiro - SIOF, da execução dos programas, ações, projetos, atividades por Eixo e Área de Atuação.

COMENTÁRIOS:

No que concerne a esse item, a CGE informou que apesar desse assunto não refletir na sua essência a matéria relativa ao Parecer Prévio das Contas de Governo, inclusive no que diz respeito à recomendação, a SEPLAG já disponibiliza, por meio do seu sítio eletrônico, consulta no sistema SIOF da execução orçamentária de programas por eixo e área de atuação. Ademais, conforme aquele órgão, está em desenvolvimento na SEPLAG uma consulta de ações, projetos e atividades por Eixo e Área Temática.

O Plano Plurianual é dividido por Eixo e Área de Atuação e isso, por si só, já justificaria esta recomendação. Além do que, o acesso a informações específicas nos sistemas informatizados do Estado tem a finalidade de subsidiar as análises realizadas por esta Corte de Contas. Quanto ao mérito, o sistema SIOF ainda não contém as consultas objeto desta recomendação, motivo pelo qual permanece a pendência.

Situação: Não Atendida.

RECOMENDAÇÃO 36

À Secretaria do Planejamento e Gestão que discrimine os valores dos Programas e das ações no Anexo de Metas constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

COMENTÁRIOS

A CGE afirmou que o regramento jurídico estabelecido pelo artigo 165 da Constituição Federal e pelo art. 4º da Lei Complementar nº 101/2000, não se exigem a apresentação dos valores dos programas e ações no Anexo de Metas e Prioridades.

Esta comissão inicialmente ressalta as disposições contidas na Constituição do Estado:

Art. 203. O Estado programará as suas atividades financeiras mediante leis de iniciativa do Poder Executivo, abrangendo:

I – plano plurianual;

II – diretrizes orçamentárias; e

III – orçamentos anuais.

[...]

§2º A Lei de Diretrizes Orçamentárias definirá as metas e prioridades deduzidas do plano plurianual, a serem aplicáveis no exercício de atividades administrativas em geral, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente [...]. (Grifamos)

Face ao exposto, conclui-se que atribuição de valores monetários às metas e prioridades na LDO advêm do que dispõe a nossa Constituição. Uma que vez que no PPA se atribui valores monetários para o cumprimento das metas e prioridades para um período de quatro anos, a LDO, pelo exposto no texto constitucional, deve deduzir do PPA as metas e prioridades para o exercício seguinte e, por conseguinte, os custos para financiá-los.

Por fim, o não cumprimento desta recomendação dificulta sobremaneira a aferição do cumprimento dessas metas por parte deste Tribunal de Contas.

Situação: Não Atendida.

RECOMENDAÇÃO 38

Ao Poder Executivo que execute as ações consideradas prioritárias na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

COMENTÁRIOS:

Sobre este ponto, a CGE informou “...que a não execução de algumas ações estabelecidas como prioridade na LDO decorre da prevalência das obrigações constitucionais e legais e das despesas de manutenção e funcionamento da máquina pública estadual, sobre as prioridades da própria LDO”.

A Constituição do Estado do Ceará assevera que a LDO defina as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente, conforme se destaca a seguir:

Art. 203. O Estado programará as suas atividades financeiras mediante leis de iniciativa do Poder Executivo, abrangendo:

I – plano plurianual;

II – diretrizes orçamentárias; e

III – orçamentos anuais.

[...]

§2º A Lei de Diretrizes Orçamentárias definirá as metas e prioridades deduzidas do plano plurianual, a serem aplicáveis no exercício de atividades administrativas em geral, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente [...]. (Grifamos)

Prioridade, segundo o *Dicionário Sacconi*, consiste em “precedência estabelecida por ordem de importância ou urgência”. Portanto, se tais ações foram eleitas pelo próprio Poder Executivo e corroboradas pelo Legislativo Estadual como prioritárias, estas deveriam ter primazia na sua execução.

Situação: Não Atendida.

RECOMENDAÇÃO 39

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.

COMENTÁRIOS:

Acerca desta recomendação, a CGE informou em seu relatório que a “disponibilização de consultas aos registros contábeis da despesa e receita, segregados pelas fontes de recursos, já constituía prática adotada historicamente pelo Poder Executivo a partir do Sistema Integrado de Contabilidade – SIC”, a qual foi mantida com a implantação do módulo de Contabilidade do Sistema de Gestão Governamental por Resultados – S2GPR.

Inicialmente, cabe ressaltar que a base de dados enviada pela SEFAZ a este Tribunal de Contas contempla as movimentações ocorridas na execução da despesa, tornando as análises da receita pública prejudicadas, incluídas aquelas relacionadas às análises, por fonte de recursos.

Situação: Não atendida.

RECOMENDAÇÃO 40

Às Secretarias de Estado que contabilize nos elementos e itens de despesa apropriados as transferências às entidades públicas e privadas de acordo com a Portaria Interministerial (MF/MPOG) nº 163/2001.

COMENTÁRIOS:

O órgão de controle interno do Poder Executivo informa que o atendimento da presente recomendação teve início no decorrer do exercício de 2011 e estará refletida integralmente no exercício de 2012.

Assim, pode-se verificar, com base em informações extraídas da base de dados do S2GPR, que as transferências às entidades públicas e privadas estão sendo contabilizadas de acordo com a Portaria Interministerial (MF/MPOG) nº 163/2001. Foi possível também verificar um maior detalhamento nos itens de despesas que possibilitou uma análise mais apurada por esta Comissão.

Situação: Atendida.

RECOMENDAÇÃO 41

Às Secretarias de Estado que não formalize mais de um convênio ou contrato de gestão, cujo objeto é igual ou similar em obediência à previsão do artigo 20 da Instrução Normativa Conjunta SECON\SEFAZ\SEPLAG nº 01/2005.

COMENTÁRIOS:

O órgão de controle externo do Governo do Estado esclarece que o Poder Executivo está diligente quanto ao cumprimento dessa Norma.

Em análise preliminar no Portal da Transparência e no SACC, não foi possível constatar a existência de contratos de gestão e convênios com objetos similares ou iguais.

Situação: Atendida.

RECOMENDAÇÃO 42

À Secretaria da Fazenda que confeccione o Balanço Orçamentário e o Demonstrativo da Despesa por Função e Subfunção de modo que a previsão inicial da receita e a fixação da despesa reflitam exatamente a posição inicial da Lei Orçamentária Anual, inclusive evidenciando as operações intraorçamentárias.

COMENTÁRIOS:

O Balanço Orçamentário, Anexo 12 da Lei nº 4.320/64, bem como o Balanço Orçamentário, Anexo 1 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária ainda não evidenciam o real valor da Receita Prevista e da Despesa Fixada na Lei Orçamentária Anual.

Situação: Não Atendida.

RECOMENDAÇÃO 43

Ao Poder Executivo que cumpra a meta de Resultado Nominal fixada na LDO.

COMENTÁRIOS:

A Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado salienta, em seu relatório, que esse indicador é fortemente influenciado pelas novas liberações que ocorrerem no exercício, mas que são frutos de negociações iniciadas em exercícios anteriores e que, pelo ritual imposto pelo Manual de Instrução de Pleitos - MIP, empresta ao processo de contratação um aspecto de imprevisibilidade quando da efetiva liberação dos recursos referentes às operações de crédito contratadas que compõem o saldo da dívida. Além disso, destaca que o Estado reúne condições que lhe conferem uma pujante situação fiscal, pautada numa política orçamentária focada em investimentos estratégicos e estruturantes com controle dos gastos correntes, numa política tributária que visa o aumento da arrecadação por meio de ações voltadas para obtenção da eficiência tributária, do combate à sonegação, da desoneração e alargamento de base. Sendo assim, pode-se afirmar de forma contundente, que não é uma análise pontual de inadimplemento de uma meta, que irá macular o intenso e sustentável processo de desenvolvimento econômico no Ceará nos últimos anos, principalmente, porque esse desenvolvimento é fruto da garantia de fontes estáveis de financiamento, e que, portanto, sabe-se que essa prática só é possível quando antes existe um orçamento equilibrado de forma intertemporal que atenda, antes de tudo, aos ditames legais estabelecidos para uma execução fiscal eficiente e que, de forma inequívoca, irá tornar o Ceará um lugar melhor para se viver.

Analisando o Demonstrativo do Resultado Nominal do último bimestre, integrante do RREO, verificou-se que a meta para o Resultado Nominal, estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da LDO de 2012, foi uma redução no valor de R\$ 152.483.000,00 no saldo da dívida fiscal líquida durante o exercício. No entanto, apontou um aumento de R\$

138.647.685,00, não atingindo, dessa forma, a meta fixada.

Cabe mencionar que a Lei de Responsabilidade Fiscal tem entre seus pilares a ação planejada de forma a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas. Destarte, a meta de resultado nominal deve ser perseguida durante todo o exercício e sua previsão deve levar em consideração certas externalidades.

Conforme o parágrafo primeiro do art. 4º da LRF, integrará o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias o Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

Importante destacar que, se existe a negociação de operações de crédito e, conseqüentemente, a expectativa de liberações financeiras futuras, estas devem estar contempladas no estabelecimento da meta de resultado nominal para o exercício. Dentro das melhores práticas de planejamento, deve o planejador se apropriar do fluxo de emolpo e desembolso dessas contratações, de modo a apontar com maior precisão o momento em que as liberações financeiras ocorrerão. Além disso, não se está desmerecendo, de forma alguma, o bom desempenho do Estado do Ceará com relação aos demais indicadores. Entretanto, deve-se buscar maior zelo na elaboração das metas fiscais, de modo que não ocorra tamanha divergência entre o planejado e o realizado.

Situação: Não atendida.

RECOMENDAÇÃO 44

À Secretaria da Fazenda que compute no cálculo do Resultado Primário as despesas empenhadas referentes ao Demonstrativo de Resultado Primário do último Bimestre, conforme determina o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN.

COMENTÁRIOS:

Segundo a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE), esta recomendação foi atendida no exercício de 2012.

Analisando o Demonstrativo do Resultado Primário, integrante do RREO, verifica-se que foram utilizadas, no cálculo, as despesas empenhadas.

Situação: Atendida.

RECOMENDAÇÃO 45

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.

COMENTÁRIOS:

A Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE) informa, em seu relatório, que serão adotadas medidas para o atendimento da recomendação, ressaltando, todavia, que determinadas circunstâncias, como recebimento de recursos da União nos últimos dias do ano, podem exigir tratamento excepcional, implicando ajustes futuros, conforme procedimentos adotados pela União e demais Estados brasileiros.

Verificou-se que os relatórios de gestão fiscal: RREO e RGF, do último período, foram inicialmente publicados no prazo legal, até 30 de janeiro do ano subsequente, porém foram republicados no Diário Oficial do Estado em 17/04/2013.

Situação: Não atendida.

RECOMENDAÇÃO 46

Ao Poder Executivo que cumpra o percentual de recursos direcionados à FUNCAP conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual.

COMENTÁRIOS:

No tocante à recomendação em tela, a CGE afirma que o assunto se assemelha àquele do objeto apreciado no processo nº 03416/2005-2-TC, que trata do repasse de recursos decorrentes de receitas tributárias para o ensino superior, razão pela qual, sugere-se que seja observado se procede o mesmo entendimento pelas mesmas razões jurídicas.

O processo 03416/2005-2 trata de pedido de informação sobre o cumprimento do art. 224 da Constituição Estadual. De acordo com esse artigo, o Governo do Estado deveria aplicar, mensalmente, nunca menos de um quinto da parcela a que se refere o art. 212 da Constituição Federal para despesas de capital do sistema de ensino superior público do Estado do Ceará, respeitada a proporcionalidade dos recursos repassados às universidades públicas estaduais nos últimos dois anos anteriores à promulgação da Constituição Estadual.

Por sua vez, o art. 258 disciplina que o Estado manterá uma Fundação de Amparo à Pesquisa, para fomento das atividades de pesquisa científica e tecnológica, à qual será atribuída dotação mínima correspondente a 2% (dois por cento) da receita tributária como renda de sua administração privada.

Tratam-se, portanto, de dispositivos distintos com metodologias de cálculos também distintas. De fato, o Estado do Ceará repassou em 2012 para a FUNCAP o equivalente a 0,55% da Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual, inferior ao limite fixado pela Constituição Estadual, a exemplo do que ocorreu nos exercícios de 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011, quando os percentuais foram de 1,11%, 0,69 %, 0,79%, 0,68% e 0,59%, respectivamente. Desse modo, verifica-se que a recomendação não foi atendida.

Situação: Não atendida.

RECOMENDAÇÃO 47

À Secretaria da Fazenda que inclua no Demonstrativo da Despesa com Pessoal o valor dos restos a pagar de acordo com a metodologia definida no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN.

COMENTÁRIOS:

Segundo a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE), esta recomendação foi atendida no exercício de 2012.

Analisando o Demonstrativo da Despesa com Pessoal, integrante do RGF, do último período, verifica-se que foram incluídas, no cálculo, as despesas liquidadas e as inscritas em **restos a pagar**.

Situação: Atendida.

RECOMENDAÇÃO 48

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.

COMENTÁRIOS:

Conforme evidenciado no relatório técnico das Contas de Governo relativo ao exercício 2011, os restos a pagar pagos em 2011, conforme o Balanço Financeiro, apresentaram divergência com relação ao valor registrado no RREO do 6º bimestre e o saldo do “Disponível” apresentado no Balanço Patrimonial (Bancos e Correspondentes

e Órgãos Arrecadadores) diferiu do destacado no Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa (Anexo V do Relatório de Gestão Fiscal).

No que tange aos restos a pagar pagos em 2012, o Balanço Financeiro apresentou R\$ 471.859.248,77 para os processados e R\$ 204.997.119,81 para os não processados, ao passo que o RREO do 6º bimestre apresentou R\$ 471.763.854 para os processados e R\$ 204.991.552 para os não processados. Com relação à disponibilidade de caixa, o valor apresentado no Balanço Patrimonial confere com o do Anexo V do RGF do 3º Quadrimestre.

Situação: Atendida Parcialmente.

RECOMENDAÇÃO 49

À Secretaria da Fazenda que efetue os registros cabíveis dos créditos a receber relativos aos empréstimos concedidos por meio do programa FDI, bem como os registros das mutações patrimoniais relativas à execução orçamentária das despesas com pagamento de precatórios, em observância ao Princípio Contábil da Oportunidade e aos artigos 1º, § 1º da LRF e 85 da Lei nº 4.320/64.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Controle Interno, esta recomendação foi atendida a partir do segundo semestre de 2012 com a implantação do S2GPR. Entretanto, conforme visto nos itens 7.3.1 e 7.4.1 deste relatório, as movimentações contábeis relativas aos empréstimos concedidos por meio do programa FDI e aos pagamentos dos precatórios não constam do Demonstrativo das Variações Patrimoniais.

Situação: Não atendida.

RECOMENDAÇÃO 50

À Secretaria da Fazenda que elabore o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino — MDE de forma a destacar:

- O valor real das despesas custeadas com os recursos de impostos no ensino fundamental;
- O valor real das despesas custeadas com os recursos de impostos no ensino médio;
- O valor do resultado líquido das transferências do FUNDEB;
- O valor das despesas custeadas com a Complementação do FUNDEB no exercício;

- O valor das despesas custeadas com a receita de aplicação financeira dos recursos do FUNDEB; e
- Que sejam incluídas no cálculo para a apuração dos limites os valores das Deduções Consideradas Para Fins de Limite Constitucional de Aplicação Mínima em MDE.

COMENTÁRIOS:

Segundo a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE), esta recomendação será atendida no decorrer do segundo semestre do exercício de 2012 com a implementação do S2GPR.

Analisando o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino — MDE, integrante do RREO, verifica-se que o referido demonstrativo foi elaborado de acordo com a metodologia adotada pelo Manual de Demonstrativos Fiscais de STN.

Situação: Atendida.

RECOMENDAÇÃO 51

Aos órgãos setoriais que realizem a classificação correta da despesa relativa aos contratos de gestão, convênios, ajustes e instrumentos congêneres.

COMENTÁRIOS:

A CGE informa que a matéria desta recomendação já foi tratada nas recomendações de nº 07 e 40.

Destarte, constata-se que, em consulta à base de dados do sistema S2GPR, foi criado item de despesa específico para atender as despesas destinadas aos contratos de gestão, convênios, ajustes etc. de modo a distinguir essas transferências daquelas destinadas às demais entidades.

Situação: Atendida.

RECOMENDAÇÃO 52

Ao Poder Executivo que realize um planejamento mais interligado com o orçamento, evitando a não realização de projetos/atividades dispostos na LOA (Lei Orçamentária Anual), principalmente no que se refere aos direitos fundamentais sociais relacionados com a saúde pública.

RECOMENDAÇÃO 53

Ao Poder Executivo que eleve o nível de execução orçamentária dos projetos atinentes à saúde, como forma de garantir a plena eficácia desse direito fundamental.

COMENTÁRIOS:

Quanto às recomendações 52 e 53, o órgão de controle interno somente apresenta trechos do relatório das Contas de Governo, exercício 2011, desta Corte de Contas, os quais fazem destaque às análises realizadas acerca dos gastos realizados na função Saúde.

Na análise das contas do exercício de 2012, observa-se que a função Saúde apresentou um índice de realização de 85,43%, sendo empenhado um montante de R\$2,13 bilhões e um incremento real de 11,87, ao comparar com o empenhado em 2011. Dessa forma, esta Comissão considera atendida a recomendação.

Situação: Atendida.

RECOMENDAÇÃO 56

Ao Governo do Estado que observe, para as contas do exercício financeiro de 2012, a impossibilidade de constituir como despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos, aquelas elencadas no art. 4º da Lei Complementar nº 141/2012, e, em especial, as decorrentes de saneamento básico e obras hídricas.

COMENTÁRIOS

Esta comissão, em uma análise detalhada do Demonstrativo da Receita de Impostos Líquida das Despesas Próprias com Ações e Serviços Públicos, observou que não foram incluídas como despesas para fins de apuração dos limites mínimos com aquelas elencadas no art. 4º da Lei Complementar nº 141/2012, em especial de saneamento básico e obras hídricas.

Situação: Atendida.

RECOMENDAÇÃO 57

Ao Governo do Estado que aloque no Fundo Estadual de Saúde todos os recursos que devam ser destinados ao cumprimento do piso constitucional referente ao direito fundamental social à saúde.

COMENTÁRIOS:

Segundo a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE), o Poder Executivo está adotando as medidas necessárias para cumprimento integral da referida norma. Informa ainda que o pagamento de pessoal será realizado através do Fundo Estadual de Saúde, a partir do Orçamento de 2013, considerando que a LOA de 2012 já estava vigente quando da Publicação da Lei Complementar nº 141/2012.

Situação: Em fase de implementação.

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.

COMENTÁRIOS

Segundo a CGE, todos os projetos financiados com recursos do FECOP têm como público alvo a população pobre do Estado, atendendo as determinações contidas na Lei Complementar nº 37/2003 e no Decreto nº 29.910/2009. Ressalta ainda que a abrangência espacial na aplicação dos recursos do Fundo é justificada pela presença da pobreza em todo o Estado do Ceará. Apesar dos percentuais aparentarem uma concentração de pobres em algumas macrorregiões, os números absolutos revelam outra realidade.

Com o objetivo de avaliar a aplicação dos recursos do FECOP também pela ótica dos números absolutos dos extremamente pobres, esta Secretaria procedeu ao cálculo de aplicação per capita dos recursos no exercício de 2012 (até o dia 12.12.2012), por região, conforme detalhado na tabela.

Tabela 1 – Recursos do FECOP per capita sem Região 22

Região	População extremamente pobre total	Valor Empenhado 2012 (R\$)	Recursos Per Capital (R\$)
Região Metropolitana de Fortaleza (RMF)	260.929	101.109.896	387,50
Litoral Oeste	264.879	22.479.649	84,87
Sobral/Ibiapaba	206.182	30.858.546	149,67
Sertão de Inhamuns	128.601	20.928.644	162,74
Sertão central	183.657	28.808.442	156,86
Baturité	59.591	7.752.328	130,09
Litoral Leste/Jaguaribe	109.625	20.789.650	189,64
Cariri/Centro Sul	289.460	41.852.582	144,59
Total	1.502.924	274.579.739	

Fonte: Texto para Discussão n.º 97 do IPECE e Base de Dados do Sistema S2GPR

Ressalte-se que o Estado aplicou na Região 22 (Estado do Ceará) a importância de R\$ 10.670.877,97, representando 3,7% do total aplicado com recursos do FECOP. Pode-se observar uma considerável diminuição dos valores concentrados nessa região, tendo em vista que em 2011 ela concentrava 12% da aplicação dos recursos do FECOP.

Com exceção da região Metropolitana de Fortaleza, pode-se verificar que as demais regiões tiveram uma distribuição per capita razoavelmente equivalente. Assim, diante das explicações apresentadas pelo Poder Executivo e dos dados apresentados, pode-se considerar que a recomendação foi atendida.

Situação: Atendida.

**11. OCORRÊNCIAS E RECOMENDAÇÕES ALUSIVAS
AO EXERCÍCIO DE 2012**

11. OCORRÊNCIAS E RECOMENDAÇÕES ALUSIVAS AO EXERCÍCIO DE 2012

O presente Capítulo tem como objetivo compilar as ocorrências e as recomendações realizadas ao longo do presente relatório, bem como aquelas remanescentes de exercícios anteriores, mas que ainda persistiram no exercício sob exame, de forma a melhor subsidiar a elaboração do Parecer Prévio sobre as Contas do Governador – exercício de 2012.

As ocorrências apontadas e as recomendações propostas alicerçam-se na função constitucional deste Tribunal de assegurar a observância aos princípios da legalidade, eficiência, legitimidade e economicidade na gestão pública, e, ainda, nos Princípios de Contabilidade.

No exame das contas do exercício de 2012, pode-se perceber uma considerável redução no número de ocorrências e recomendações. Pode-se apontar como principais fatores dessa retração: a implementação do novo Sistema de Gestão Governamental por Resultados (S2GPR); a nova estrutura das demonstrações contábeis, agora de acordo com o novo modelo de contabilidade pública adotado no país; a reestruturação dos itens de despesa e o novo modelo de gestão do PPA. Tal redução na quantidade de recomendações também foi motivada pela reformulação e aglutinação de algumas ocorrências e recomendações que, em essência, tratavam da mesma matéria.

No quadro a seguir, destacam-se as ocorrências e as respectivas recomendações identificadas no exercício, bem como aquelas de anos anteriores, mas que ainda persistiram no exercício sob análise. Para tornar mais didática a análise das ocorrências e recomendações, o quadro foi estruturado por assunto, de acordo com cada Capítulo deste Relatório.

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 descrimine 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 às exigências contidas no art. 50, VI, § 3º da LRF.</p>

Ocorrências	Recomendações
3. Não foi possível verificar o acompanhamento das realizações das metas físicas previstas no PPA por parte da Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG.	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.
4. Existência de ações com valores inexequíveis tanto no Plano Plurianual quanto na Lei Orçamentária Anual.	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.
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.	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.
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.	6. A 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.
Execução Orçamentária	
7. Evidenciação, na página eletrônica da SEFAZ, das transferências constitucionais repassadas aos municípios, em valores inferiores aos constantes da base de dados contábeis.	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.
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.

Ocorrências	Recomendações
<p>11. Classificação indevida de despesas não licitáveis como dispensa ou inexigibilidade de licitação no Sistema de Gestão Governamental por Resultados - S2GPR.</p>	<p>11. Às Secretarias de Estados que registrem no sistema S2GPR, como dispensas ou inexigibilidades de licitação somente aqueles despesas de fato se enquadram nessas hipóteses.</p>
Transferências Financeiras a Entidades Públicas e Privadas	
<p>12. Contabilização indevida de diversas despesas no item “Transferência a Organizações Sociais - Contrato de Gestão”</p>	<p>12. As Secretarias de Estado que contabilizem no item “Transferência a Organizações Sociais - Contrato de Gestão” somente aquelas despesas relativas aos contratos de gestão.</p>
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. A Secretaria do Planejamento e Gestão que dê prosseguimento as trabalhos de reavaliação dos bens imóveis e móveis 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. A 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>
<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>

Ocorrências	Recomendações
<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>
<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>
<p>32. Não cumprimento do percentual previsto no</p>	<p>24. Ao Poder Executivo que cumpra o percentual</p>

Ocorrências	Recomendações
art. 205, § 2º, da Constituição Estadual.	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.

12. RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO
RELATOR RHOLDEN QUEIROZ

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 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

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.

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. 85^o do Regimento Interno deste TCE, na primeira sessão plenária ordinária desta Corte no corrente ano (05.02.2013), foi 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.

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 pela 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

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.”

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 de 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 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**
- ✓ **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 sobre o 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 orçamentária, 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 essas mudanças destacam-se:

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 dos itens de despesa; e

O novo modelo de gestão do Plano Plurianual (PPA 2012 – 2015)

Tais modificações influenciaram fortemente na análise do Balanço Geral por parte da Comissão instituída para esse 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 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, depois, 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 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 descreva 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>
<p>3. Não foi possível verificar o acompanhamento das realização 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>

Ocorrências	Recomendações
<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>
<p>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”.</p>	<p>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”.</p>
<p>9. Não evidenciação das Receitas Orçamentárias, por fonte de recursos.</p>	<p>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.</p>
Gastos Realizados Mediante Licitação, Dispensa e Inexigibilidade	
<p>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.</p>	<p>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.</p>
<p>11. Classificação indevida de despesas não licitáveis como dispensa ou inexigibilidade de licitação no Sistema de Gestão Governamental por Resultados - S2GPR.</p>	<p>11. Às Secretarias de Estados que registrem no sistema S2GPR, como dispensas ou inexigibilidades de licitação somente aquelas despesas que de fato se enquadram nessas hipóteses.</p>

Ocorrências	Recomendações
Transferências Financeiras a Entidades Públicas e Privadas	
<p>12. Contabilização indevida de diversas despesas no item "Transferência a Organizações Sociais - Contrato de Gestão"</p>	<p>12. As Secretarias de Estado que contabilizem no item "Transferência a Organizações Sociais - Contrato de Gestão" somente aquelas despesas relativas aos contratos de gestão.</p>
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 as 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>

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>
<p>24. Ausência no Balanço Orçamentário do campo relativo aos saldos de exercícios anteriores 25. O valor da despesa paga no Balanço Orçamentário está evidenciado pelos seus valores líquidos não contemplando os valores consignados. 26. Não apresentação, nas notas explicativas, da metodologia de cálculo da provisão para perda dos empréstimos concedidos relativos ao FDI. 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>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>

Ocorrências	Recomendações
<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>	
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>
<p>32. Não cumprimento do percentual previsto no art. 205, § 2º, da Constituição Estadual.</p>	<p>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.</p>
Gestão Fiscal	
<p>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.</p>	<p>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.</p>
<p>34. Não cumprimento da meta de Resultado Nominal prevista na LDO.</p>	<p>26. Ao Poder Executivo que cumpra a meta de Resultado Nominal fixada na LDO.</p>
<p>35. Não publicação do RREO (6º Bimestre) e do RGF (3º quadrimestre) de 2012, com dados definitivos nos prazos previstos na legislação.</p>	<p>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.</p>

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, requerendo 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 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 dessas 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.

I) 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);

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 para 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;

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 proíbam 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 ao 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;

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 essas;

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 às 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 nesse 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, para que se cumpram as disposições contidas nos arts. 25 e 26 da Instrução Normativa Conjunta SECON/SEFAZ/SEPLAN n° 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 à liberação de novos repasses ou à 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 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, essas 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, os objetivos e as 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.

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 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 déficit 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 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 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.

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

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**: [...]

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.

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 2010¹, 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).

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

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

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, Juárez. 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)

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 evidência o quadro abaixo:

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*)

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.

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

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, evidem 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

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.

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%)**.

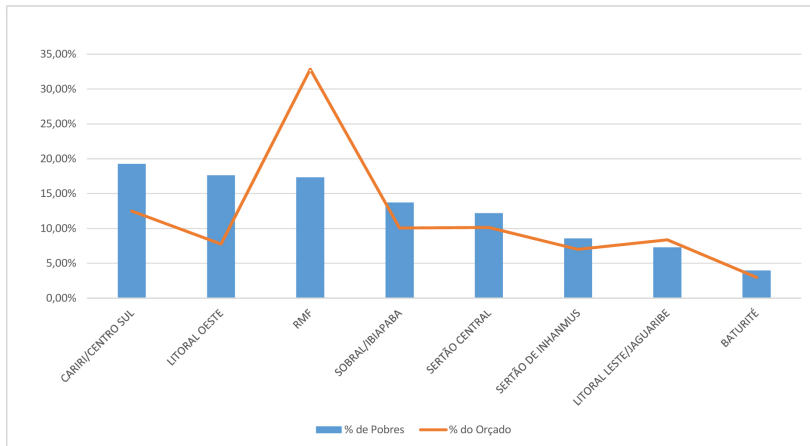
Comparando o números acima apresentados, emerge uma patente incongruência: **à região que concentra apenas o 3º quantitativo de pessoas na extrema pobreza (17,36%) foi destinada a maior fatia do orçamento do FECOP (32,85%)**, qual seja, **Região Metropolitana de Fortaleza – RMF**. Outra constatação alarmante 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**:

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.

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.

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.”

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, evidenciem 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.

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):

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, evidenciando 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 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.

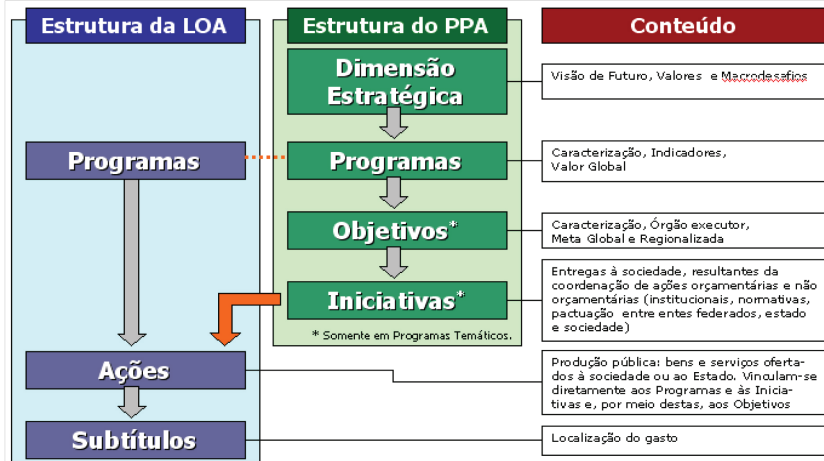
2.2.1 Plano Plurianual - PPA

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, revista pela Lei nº 15.266 de 28 de dezembro de 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 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

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

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 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”.

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 em 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 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 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 inexequíveis (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 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 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 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 **“Receitas Correntes”**. Com 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

18 Incluídas as receitas das Empresas Estatais Dependentes.

19 Considerando as receitas intraorçamentárias e as deduções do FUNDEB.

20 Cujá arrecadação, junto com a do ICMS, representa uma das principais fontes de

na ordem de R\$ 4,545 bilhões.

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.

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,

receita para o Estado, tendo como objetivo principal equalizar a capacidade fiscal das unidades federativas, daí a sua importância para as finanças estaduais.

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.

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 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 “PROINVESTI 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:

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, alugueiros 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.

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.

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 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 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.

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.

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.

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.

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.

Ademais, salientou que, em face da migração do SIC para o S2GPR, 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**

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

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 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

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.”.

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).

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:

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

MODALIDADE DE LICITAÇÃO	TOTAL POR PODER			TOTAL GERAL	%
	EXECUTIVO	LEGISLATIVO	JUDICIÁRIO		
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 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 **decréscimo 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)**.

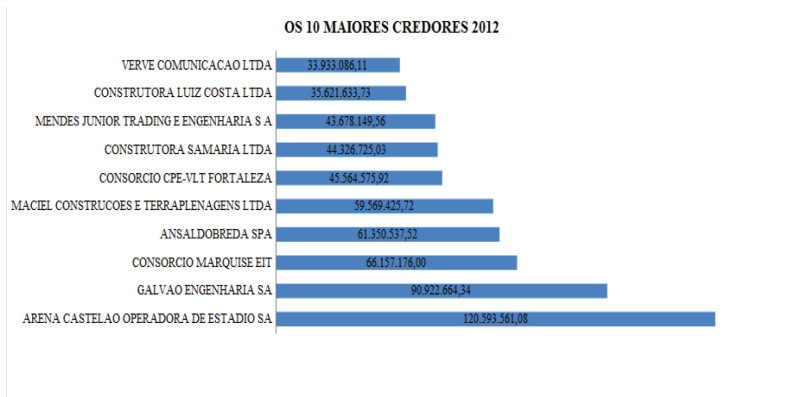
Sobre o **item 4**, despesas com obras e instalações por modalidade de licitação e contratação direta, evidencia-se que a modalidade **concorrência agrupou parcela bastante significativa da aplicação dos recursos com Obras e Instalações**, representando

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.”

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:

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 PÚBLICO 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

DESCRIÇÃO DA OBRA	CONTRATADO	CONTRATO AJUSTADO	EXECUTADO	EXECUTADO 2012
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/MUCURIPE - 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.

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)**, 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

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.maio.2013.

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.

[...]

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

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

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:

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,

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

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 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.

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 nº. 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 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

32 Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits 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.

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 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 Seleccionados.

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

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

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.

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.

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

34 Incluído o Programa referente à Reserva de Contingência.

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.

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%
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.

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 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

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.

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, 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 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

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.

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

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 diretivas 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

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

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 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):

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

41 Informativo 660 do STF.

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 rezear que o STF, ao emprestar vinculação no que se refere às emendas legislativas, mas não quanto 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:

⁴² Informativo 657 do STF.

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
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 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%
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 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 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).

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 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

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

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 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 casos⁴⁴, 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)⁴⁵, 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.

Sobre a metodologia empregada pela Comissão, algumas

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

45 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.

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 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 PPA⁴⁶, 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)⁴⁷.

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-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,

46 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.”

47 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/OrientadorDoAcompanhamentoOrcamentario2012_15022013.pdf. Acesso em: 14.mai.2013.

podem ser destacados os seguintes resultados, compendiados no quadro a seguir:

Distribuição das Metas por Temáticas e por Faixas de execução

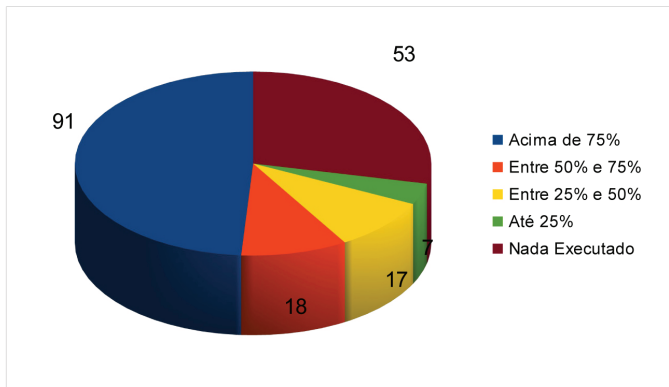
Faixas/Temáticas	Dir. Fund.	Seca	Inf. e Juv.	Sist. Penint.	Total	Execução (%)
Acima de 75%	36	12	33	10	91	48,92%
Entre 50% e 75%	7	2	7	2	18	9,68%
Entre 25% e 50%	11	0	5	1	17	9,14%
Até 25%	5	0	1	1	7	3,76%
Nada Executado	29	2	21	1	53	28,49%
Total	88	16	67	15	186	100,00%

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 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%
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.

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 execução⁴⁸, 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% 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

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

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 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.⁴⁹

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”.⁵⁰

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,

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

50 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.

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.

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**;

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.⁵¹

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 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 o valor de R\$ 57.805.404,30;

b) o saldo final dos RPP de exercícios anteriores apurados pelo

⁵¹ 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)

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.

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:

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.

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.

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 impede 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 Balanço Financeiro é composto por duas importantes sessões: Receitas e Despesas. O lado esquerdo corresponde às receitas, onde são registrados os ingressos orçamentários e os recebimentos extraorçamentários. Sendo que o lado direito corresponde às 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 (R\$ 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 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.

Balanco Patrimonial

O Balanço Patrimonial do Estado do Ceará do exercício 2012 também foi elaborado de acordo com a orientação emanada da Secretaria do Tesouro Nacional, através do Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público válido para o exercício, observando a estruturação padrão aplicada à Federação, que objetiva respeitar os níveis de contas do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público. Contudo, da análise levada a efeito pela Comissão, a teor do Relatório Técnico, infere-se algumas impropriedades na sua feitura, notadamente:

a) Ausência do Demonstrativo do Superavit/Deficit Financeiro no Balanço Patrimonial consolidado.

b) existência de saldos em contas contábeis descritas em contas genéricas, que devem ser limitadas a 10% do total do grupo, sem o devido detalhamento em nota explicativa, conforme disposto na tabela transcrita do Relatório Técnico:

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 Resolução CFC nº 1.133/08⁵², 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.

Portanto, diante da existência de grupos genéricos de contas nas

52 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.

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 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 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 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.

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.

1. 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 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 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 incluía 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.

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 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 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 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, 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, 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.

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 esse 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.

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 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 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 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 exercícios de 2011 e 2012, foi possível observar um incremento de 13,94% nos

gastos alocados no Código 37 (33903700)⁵³, alusivos à terceirização da atividade-meio; e de 25,11% nos dispêndios pertinentes ao Código 34 (31903400)⁵⁴, referentes às despesas com mão de obra terceirizada em substituição a servidores e empregados públicos.

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

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

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

concurados;

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.

No mesmo viés, insta observar que este Tribunal, no exame das contas de governo do exercício 2011, recomendou ao Poder Executivo que adotasse 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 à direção, chefia e ao 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 do 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 de R\$ 816.332.524,03, representativo de um aumento do deficit, com relação aos dados de 2011, na ordem 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 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 duas 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.

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 das 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 do 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.

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 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 nas condições estabelecidas 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 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.

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 Contas⁵⁵ 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 defesa⁵⁶, o que elevaria o grau de perfeição jurídica do parecer prévio. Esse pensamento, porém, não é compartilhado pela maioria de meus pares, o que foi confirmado

55 O Ministério Público utilizou também a nomenclatura “ressalvas” para referir-se às falhas encontradas.

56 Conferir, a esse respeito, decisão monocrática do Ministro Celso de Mello, na SS nº 1.197-9.

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 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.
- ✓ 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 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.
- ✓ 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 às exigências contidas no art. 50, VI, § 3º da LRF.
- ✓ 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.

✓ 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.

✓ À Secretaria de 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 pelo 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.

✓ Às Secretarias de Estado que registrem no sistema S2GPR, como dispensas ou inexigibilidades de licitação, somente aquelas 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 às 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 em que são registradas as informações relativas às modalidades licitatórias, detalhando, inclusive, as diversas hipóteses legais de contratação direta (dispensas e inexigibilidades de licitação) constantes da 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.

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 às entidades que compõem a Administração Pública Estadual que analisem as prestações de contas apresentadas pelos convenentes 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 às entidades que compõem a Administração Pública Estadual que, com base no art. 116, §3º da Lei nº 8.666/93, somente procedam à liberação de novos repasses ou à realização de novos convênios com o mesmo objeto quando aprovadas as contas apresentadas e atestada a situação de adimplência daquele que recebeu verbas do erário.
- ✓ Aos órgãos e às 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 convenentes, adotem as providências necessárias a fim de instaurar a devida Tomada de Contas Especial, sob pena de responsabilidade solidária.
- ✓ Aos órgãos e às entidades que compõem a Administração Pública Estadual que verifiquem de forma categórica a habilitação jurídica e a capacidade técnico-operacional das entidades convenentes 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 às 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 às 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, essas funções.

✓ Aos órgãos e às 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 às 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.

✓ À Secretaria de Planejamento e Gestão e ao 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, 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 às 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.

✓ 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, por meio 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.

✓ 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.

✓ 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 essas.

✓ 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 Estado⁵⁷ e demais legislações relacionadas à acessibilidade, fazendo com que as obras de engenharia que venham a ser licitadas e contratadas contenham os regramentos estabelecidos nesse 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

⁵⁷ Disponível em: http://www.seinfra.ce.gov.br/phocadownload/documentacao/Guia_Acessibilidade.pdf

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 do corpo das demonstrações, tais como os grupos de contas genéricos com valores expressivos.

✓ 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 de 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 com 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 nos Demonstrativos dos Restos a pagar do RREO.

✓ À Secretaria da Fazenda que evidencie, nas Variações Qualitativas da Demonstração das Variações Patrimoniais, a movimentação relativa aos empréstimos concedidos por meio do programa FDI.

✓ 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.

✓ À Secretaria da Fazenda para que sejam feitos ajustes

no Balanço Orçamentário, a fim de que apresente 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.

✓ 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 (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 proibam 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

**13. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL
JUNTO AO TCE-CE**

PROCESSO : 01610/2013-4
RELATOR : CONS. ROLDEN BOTELHO DE QUEIROZ
NATUREZA : CONTAS DE GOVERNO
ENTIDADE : GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
INTERESSADO : CID FERREIRA GOMES

Prestação de Contas de Governo do exercício de 2012. Do Enfrentamento à Seca e suas Consequências. Do Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza (FECOP). Do Aumento da Violência. Terceirização “ilícita” (art. 18, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal). Terceirização de atividade-fim no âmbito da saúde. Do Combate às Drogas e suas consequências. Atendimento às Pessoas com Deficiência. Transferências Financeiras a Entidades Públicas e Privadas. Gastos realizados mediante Licitações, Dispensas e Inexigibilidades. Dos Instrumentos de Planejamento. Parecer favorável à aprovação com Ressalvas e Recomendações.

Cuidam os presentes autos do exame das Contas Anuais do Governador Cid Ferreira Gomes, acerca do exercício 2012, remetidas a este Tribunal de Contas para fins de emissão de Parecer Prévio, nos termos do art. 71, I, da Constituição Federal, c/c o art. 76, I, da Constituição Estadual.

A matéria é trazida a este Ministério Público de Contas (MPC) em razão do estabelecido no art. 87-B, inciso II, da Lei Estadual n.º 12.509, de 06 de dezembro de 1995, Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, segundo o qual compete ao MPC “**manifestar-se em todos os processos da competência do Tribunal, sendo obrigatória a oportunidade de manifestação nos processos de representação, denúncias, prestação e tomadas de contas**”. (g. n.)

Examinando o Balanço Geral das Contas de Governo, o Relatório Técnico deste Tribunal e o que foi solicitado mediante petições incidentais (Processo n.º 01967/2013-1 e Processo n.º 03182/2013-8), o Ministério Público de Contas tecerá considerações apenas sobre pontos específicos, listados a seguir.

1. DO ENFRENTAMENTO À SECA E AS SUAS CONSEQUÊNCIAS

A seca se transformou em um problema social de elevadas proporções, causando inúmeros prejuízos sociais e financeiros, mor-

mente no interior do Estado. Neste sentido, a Comissão Técnica desta Colenda Corte mostrou forte preocupação com a ausência de Programas no PPA cearense de 2012/2015 destinados a combater a problemática da seca, in verbis:

No PPA 2012-2015 não se detectou nenhum programa expressamente destinado a combater a problemática da seca, o que é extremamente preocupante, haja vista a situação crítica em que os agricultores do Estado do Ceará vêm vivendo devido a problemas como a má distribuição de água e a consequente perda de rebanhos e safras. Todavia, visando obter uma visão geral das políticas ao menos relacionadas ao tema, selecionou-se os Programas que tinham entre seus objetivos expressões relativas à: abastecimento de água, oferta de água e infraestrutura hídrica (Relatório Técnico – fl. 168).

Ressalta-se que tal fato se mostra ainda mais alarmante ante o **fato de que 30,4% dos municípios cearenses estão, ao mesmo tempo, sem reserva de água para consumos humano e animal - como cacimbas, córregos, poços profundos - e também sem pastagem suficiente para o rebanho por conta dos efeitos da estiagem prolongada**. Tais dados são apontados em Relatório, divulgado em março deste exercício, da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará – Ematerce¹.

Mesmo diante de tal situação, cabe destacar que o Governo do Estado do Ceará, no exercício de 2012, apresentou um baixo nível de execução orçamentária nos Programas relacionados à SECA, conforme se constata dos apontamentos da Comissão Técnica desta Colenda Corte:

A Área temática da “Seca”, muito embora tenha revelado, dentre as temáticas da amostra, a segunda maior destinação dos recursos no orçamento, **de R\$ 874.908.605,71, realizou despesas no valor de R\$ 199.900.923,67 (22,85%), o menor índice de execução orçamentária da amostra escolhida, considerado, assim, não satisfatório**, uma vez que consiste numa área temática de extrema relevância haja vista que a Região

1 Divulgado no jornal O Povo por meio do Link: <http://www.opovo.com.br/app/opovo/ceara/2013/03/27/noticiasjornalceara,3029020/30-4-dos-municipios-estao-sem-reserva-de-agua-para-consumo-humano.shtml>

Nordeste de modo geral, vem passando pela pior seca dos últimos 50 anos. Tal rendimento esteve condicionado aos Programas 032 – Saneamento Ambiental e 039 – Transferência Hídrica e Suprimento de Água, os quais tiveram significativos valores absolutos de orçamento para a área, mas com execução insatisfatória frente ao planejado, com percentuais equivalentes a apenas 11,19% e 20,19% respectivamente. (Grifos nossos). (Fl. 166 do Relatório Técnico).

Cód.	Título dos Programas	Valor Orçado (R\$)	Valor Executado (R\$)	%
032	SANEAMENTO AMBIENTAL	333.923.274,81	37.363.415,33	11,19%
039	TRANSFERÊNCIA HÍDRICA E SUPRIMENTO DE ÁGUA	421.090.267,86	85.036.296,34	20,19%
040	ACUMULAÇÃO HÍDRICA	119.895.063,04	77.501.212,00	64,64%
Soma dos Programas		874.908.605,71	199.900.923,67	22,85%

Para ilustrar as ilações suso apontadas, cabe destacar a tabela apresentada pela nobre Comissão (fl. 165).

Em face disso, resta assentado que, pelos baixos índices de execução orçamentária dos programas e das ações relacionadas à seca, o Estado não vem adotando medidas eficazes de minimização da problemática, o que pode vir a submeter diversas famílias rurais a condições sub-humanas.

Isso se dá porque a ausência de água impede a população rural de realizar suas rotinas básicas, acarretando ainda a impossibilidade de desenvolvimento da agricultura e da pecuária e, conseqüentemente, a possibilidade de o sertanejo auferir alguma renda, pondo-o, assim, em condição indigna, de extrema pobreza, e totalmente distante do fundamento da República do Brasil, disciplinado no art. 1º, inciso III da CF/88.

Diante disto, a baixa execução orçamentária estatal pode vir a afrontar a dignidade humana refletindo, então, a própria **ausência do mínimo existencial**, haja vista que o elemento basilar de sobrevivência (água) pode não estar sendo garantido às comunidades rurais, motivo pelo qual se faz imperioso recomendar ao Executivo Estadual que:

01) promova a devida execução de todos os programas governa-

mentais voltados ao enfrentamento da seca previstos no orçamento.

POLÍTICAS PÚBLICAS EM TORNO DA SECA

1.1 CISTERNAS

Esmiuçando as políticas públicas em torno da questão da seca, este Ministério Público de Contas solicitou, mediante Petição (Processo nº 01967/2013-1), que a Secretaria de Desenvolvimento Agrário (SDA) prestasse informações acerca da implantação de cisternas para o consumo humano de água nas comunidades rurais.

Sobre este ponto, ressalta-se inicialmente que a Controladoria Geral do Estado (CGE), em seu Relatório (fl. 82), destacou que o Governo do Estado objetivou implantar 46.861 cisternas para consumo humano nas comunidades rurais no ano de 2012. **Contudo, somente conseguiu implementar o quantitativo de 16.913 cisternas (36,09%). Tal fato demonstra que o número de cisternas executadas ficou bem aquém do previsto pelo Executivo.**

Além disso, observando os valores dispendidos com o Programa 29 – Enfrentamento à Pobreza Rural, vê-se que a própria execução orçamentária relacionada às cisternas é insatisfatória, tendo em vista que somente 27,99% da totalidade monetária prevista foi efetivamente realizada (19750 - Construção de cisternas de placa – Total de Ações Orçadas na LOA e nos Créditos Adicionais de R\$ 103.915.471,86, somente sendo executado o valor de R\$ 29.083.545,93).

Mostra-se, portanto, a falta de planejamento na execução das despesas relacionadas à seca, tendo em vista que as ações atinentes às cisternas representam um dos pontos centrais do Governo do Estado no combate à estiagem, fazendo-se necessário, assim, que se recomende a devida execução dos valores previstos no orçamento para a execução das cisternas.

Outro ponto que não se pode olvidar, no que tange ao uso de cisternas para consumo humano, é a ausência de estudos técnicos para subsidiar a implementação desse projeto. Isto porque, apesar de ter sido solicitado à SDA tais estudos, essa Secretaria apenas informou o critério utilizado para concessão das cisternas (Processo nº 03133/2013-6 – fls. 01/02):

No tocante à definição das famílias beneficiadas com a implantação de cisternas de placas é criado em cada município um comitê denominado de Comissão Municipal

do PACS (Programa de Ações de Convivência com a Seca), o qual é composto por representantes dos seguintes órgãos: Igreja, Sindicatos Trabalhadores Rurais, EMATERCE e Prefeitura.

Esta comissão define a lista de beneficiados, devendo priorizar comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas e remanescentes) e assentamentos rurais estaduais. A entidade executora das cisternas, juntamente com a Comissão Municipal, dirige-se até a comunidade e em regiões de mobilização apresentam o programa e cadastram as famílias interessadas, as quais devem estar dentro dos **critérios exigidos (baixa renda e/ou enquadráveis no CadÚnico do Governo Federal), além de não possuir acesso à água de consumo humano em quantidade e qualidade).**

Quando há mais interessados do que oferta de construção de cisternas, são priorizadas para aquele município as famílias chefiadas por mulheres, com maior número de crianças, maior número de deficientes e/ou maior número de idosos.

Ressalta-se entretanto que o objetivo do Programa é a universalização de cisternas na zona rural cearense para as famílias que atendam aos critérios citados. Vale evidenciar ainda que o Governo Federal e Governo do Estado por meio da Secretaria de Desenvolvimento Agrário (SDA) trabalham com a meta de até 2014 universalizar seu acesso em todos os municípios cearenses. (Grifos nossos).

Percebe-se, por conseguinte, que o Programa de Cisternas executado pelo Executivo Estadual não tem como critério, por exemplo, estudos que indiquem a viabilidade do solo em receber a cisterna, os índices de chuvas para a região, a verificação da possibilidade de perfuração de poços, vindo assim a acarretar possível ineficácia das cisternas.

Além das considerações postas, implica mencionar que o programa de cisternas, na forma desenvolvida pelo Estado, impõe a natureza de contrato aos ajustes que venham a ser firmados, já que não há identidade e nem reciprocidade de objetivos entre as partes (o Estado busca a devida execução das cisternas, enquanto a parte executora apenas a gestão dos recursos públicos repassados), devendo, assim, o Estado se abster de utilizar a figura do convênio para a realização deste programa.

Neste sentido, é oportuno transcrever trecho do voto do Minis-

tro Carlos Ayres Britto², acerca da diferença entre contrato e convênio:

O que diferencia, porém, contrato de convênio? Segundo Hely Lopes Meirelles, “no contrato as partes têm interesses diversos e opostos; no convênio os partícipes têm interesses comuns e coincidentes” (15). É como entende Celso Antônio Bandeira de Mello, para quem os “convênios e consórcios (sic) diferem da generalidade dos contratos administrativos porque, ao contrário destes, não há interesses contrapostos das partes, mas interesses coincidentes” (16). Também Marçal Justen Filho leciona que, “**no chamado ‘convênio administrativo’, a avença é instrumento de realização de um determinado e específico objetivo, em que os interesses não se contrapõem – ainda que haja prestações específicas e individualizadas, a cargo de cada partícipe**” (17). Ainda no mesmo sentido, Sergio Ferraz, ao afirmar no parecer de fls. 2053/2076 que, “ao ajuste cooperativo, disciplinador não de interesses contrapostos distributiva ou comutativamente, mas em coordenação de interesses comuns, firmado entre entes administrativos, se apõe o rótulo convênio. (...)”. (Grifo nosso)

Dos ensinamentos acima apontados, extrai-se a seguinte lição: contrato e convênio são institutos distintos, uma vez que aquele caracteriza-se pela presença de interesses opostos, enquanto esse, de interesses comuns.

Neste sentido, cabe evidenciar ainda que **a utilização de convênios pode vir a representar um instrumento de desvio de recursos públicos**, uma vez que, nos convênios, **os recursos públicos são repassados para a iniciativa privada de forma antecipada**, antes mesmo da consecução do objeto.

Ante tais apontamentos e como forma de resguardar os cofres estaduais de qualquer possibilidade de desvio de recursos, verifica-se que o contrato é instrumento escorreito para a execução dos programas relacionados às cisternas.

Pelo exposto, resta evidente a necessidade de pronta atuação deste Colegiado a fim de buscar solucionar a baixa implementação orçamentária prevista para ser despendida com o perquirido programa, bem como a necessidade de que a concessão de cisternas tenha por base estudos técnicos. Ademais, deve-se deixar assente ao Executivo Estadual que execute o programa de cisternas por meio de contratos administrativos.

Em face disso e da precária situação que a seca prolongada tem causado às populações rurais alencarinhas, é imprescindível recomen-

2 Voto proferido no Mandado de Segurança nº 25.855/DF.

dar ao Governo do Estado do Ceará, **por meio da Secretaria de Desenvolvimento Agrário (SDA)**, que:

02) proceda à 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.

1.2 PERFURAÇÃO DE POÇOS

Outro programa de combate à seca que recebeu atenção por parte do Governo Estadual, alude à construção de poços, tendo tal programa ficado sob a responsabilidade da Superintendência de Obras Hidráulicas – Sohidra (Balanço Geral – Volume 2 – Anexo 11 – Página 3/5).

Instada a se manifestar acerca do total de pedidos de perfuração de poços feitos e do total atendido no ano passado, a mencionada Superintendência protocolou sua manifestação (fls. 02/06 - Processo nº 02650/2013-0), destacando que foram realizadas 1039 solicitações de perfuração, só tendo, contudo, sido efetivadas duzentos e sessenta e uma perfurações. Logo, só foram atendidas 25,12% das solicitações feitas.

Tais dados, por si só, já demonstram a necessidade de aprimoramento do programa, sendo a situação agravada, conforme esclarece o gestor da Sohidra em sua manifestação, pela constatação de que uma grande quantidade de municípios sequer tiveram poços perfurados, a saber: Assaré, Aratuba, Aurora, Apuiarés, Alto Santo, Altaneira, Barro, Baixo, Carmelópolis, Croatá, Cruz, Chaval, Caridade, Catarina, Forquilha, Granjeiro, Graça, General Sampaio, Granja, Ipaporanga, Itaitinga, Itaiçaba, Icapuí, Itapiúna, Itatira, Jaguaratama, Jati, Juazeiro do Norte, Maracanaú, Marjolândia, Miraíma, Nova Olinda, Paracuru, Pacoti, Pacujá, Palhano, Pedro Branca, Pindoretama, Poranga, Potengi, Potiretama, Senador Pompeu, Saboeiro, Taiba e Tianguá.

Com base neste contexto, traz-se à lume que a dificuldade de

expandir o perquirido Programa esbarra no quantitativo de perfuratrizes que o Executivo estadual detém, pois o Estado possui somente 07 perfuratrizes, conforme se verifica da manifestação da Sohida (fl. 45 - Processo nº 02650/2013-0). Tal quantitativo, nota-se, é insuficiente para atender toda a sua demanda, uma vez que apenas permitiu atender 25,12% das solicitações de perfuração de poços para a população no ano de 2012. Situação esta que só tende a se agravar em face do atual quadro de escassez de precipitações.

Sendo assim, resta nítida a necessidade de maiores investimentos para reduzir os efeitos negativos das secas e, por via de consequência, dar condições de o sertanejo seguir habitando o semiárido cearense, motivo pelo qual é imperioso recomendar ao Executivo Estadual que:

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;

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.

1.3 AQUISIÇÃO DE SEMENTES E DE MUDAS

A partir da análise do Balanço Geral (Volume 2 – Anexo 11 – Página 3/7), verifica-se que a aquisição de sementes e de mudas implicou importante programa no enfrentamento à seca.

Neste cenário, ressalta o Manual Operacional 2012 – Projeto Hora de Plantar XXV (Processo nº 03133/202013-6 - fl. 71) que “a distribuição direta e os estímulos indiretos da utilização de sementes e mudas de alta qualidade e produtividade (...) estão contribuindo para

que o aumento na produção de grãos sejam menos dependentes das precipitações. Isto é, com a utilização destes materiais há uma tendência de um menor impacto do clima sobre a produção de sequeiro no Estado do Ceará”. Sendo assim, as comunidades rurais tiveram um considerável avanço em sua produção, “suficientes para atender parte do consumo local, devido, em parte, às ações do ‘Hora de Plantar’”.

Ocorre que o referido Projeto tinha como meta beneficiar, sem repetição, o total de 145.330 agricultores, tendo sido beneficiados, contudo, 124.743 agricultores no ano sob análise. Portanto, 20.578 ruralistas ficaram sem o atendimento do Projeto “Hora de Plantar”.

Com base nesses dados, resta evidente a necessidade de implementar o referido Projeto em sua totalidade, devendo, ademais, o Executivo Estadual expandir as metas do Projeto, a fim de alcançar um maior número de beneficiários.

Logo, tendo em vista a necessidade de ampliação e consolidação das ações governamentais relacionadas à questão agrícola do Estado, bem como a necessidade de fortalecimento da agricultura familiar, deve-se recomendar à Secretaria de Desenvolvimento Agrícola (SDA) e à Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará (Ematerce) que:

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.

2. FECOP - FUNDO DE COMBATE E ERRADICAÇÃO À POBREZA

O Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza – FECOP, que no Estado do Ceará foi instituído pela Lei Complementar nº 37/2003 e alterado pela Lei Complementar nº 76/2009, apresentou uma arrecadação, no exercício de 2012, de R\$ 339.787.991,32, conforme aponta o Relatório Técnico das Contas de Governo (fl. 36).

Ressaltou, ainda, a Comissão das Contas de Governo deste Tribunal que “segundo informações contidas no Demonstrativo da Dis-

ponibilidade de Caixa ao final do exercício de 2012, **o saldo bancário líquido da conta FECOP somou R\$ 218.945.729,59**” (fl. 36 do Relatório Técnico).

Tal fato causa extrema preocupação, tendo em vista que, mesmo diante de um cenário de seca e de estiagem prolongada, de comunidades rurais em condição de extrema pobreza, de aumento da violência e das problemáticas relacionadas às drogas, **o Estado manteve em seus cofres quase 219 milhões de reais de recursos do FECOP.**

Sendo assim, frisa-se que esse elevado quantitativo de recursos mantidos pelo Estado, somado às situações fáticas mencionadas, contradizem as metas prioritárias elencadas pelo Poder Constituinte Derivado, por meio da Lei Complementar nº 89/2010, a saber:

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. (Grifo nosso).

Com base nessas considerações, faz-se preponderante recomendar à Administração Estadual que promova a devida execução dos recursos do FECOP, a fim de dar efetividade às metas estaduais de redução da pobreza e de assegurar políticas sociais de caráter universal.

Nesse mesmo sentido, cabe explicitar outro fato apontado pela Comissão Técnica deste Colegiado, em seu Relatório (fl. 37), qual seja, a constatação de que “dos recursos totais arrecadados pelo Fundo em 2012, apenas 84% foram efetivamente aplicados nos órgãos/entidades da administração pública”.

Desta feita, releva mencionar que, analisando a diferença entre o total autorizado para o FECOP (R\$ 311.807.388,00) e o total executado (R\$ 285.250.616,51), verifica-se que **o Executivo Estadual deixou de aplicar o montante de R\$ 26.556.771,49**, o que também evidencia a necessidade de as Secretarias Estaduais beneficiárias de Recursos do Fundo melhor executarem os recursos orçamentários dele recebidos.

Por conseguinte, faz-se imperioso recomendar ao Governo do

Estado 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.

Além do exposto, não se pode olvidar da forma com que foi procedida a **aplicação dos recursos do FECOP por região**. Sobre isto, cabe apontar inicialmente que o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica – IPECE divulgou a lista de todas as regiões cearenses com as respectivas populações extremamente pobres. Os dados disponibilizados foram compilados na primeira tabela.

Região	DISTRIBUIÇÃO DA POBREZA POR MACROREGIÃO	
	População Extremamente Pobre	Percentual
Cariri Centro Sul	289.460	20%
Litoral Oeste	264.879	18%
RMF	260.929	17%
Sobral Ibiapaba	206.182	14%
Sertão Central	183.657	12%
Sertão Inhamuns	128.601	9%
Litoral Leste	109.625	7%
Baturité	59.591	4%
Total	1.502.924	100%

Fonte: com base no Relatório Técnico das Contas de Governo TCE/CE do exercício de 2012 (fls. 39/40)

Apesar disso, a distribuição dos recursos do FECOP não foi realizada conforme a quantidade de indivíduos pobres existentes nas respectivas regiões, conforme se verifica na segunda.

REGIÕES	2012	%
REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA	101.109.896,33	35,45
CARIRI/CENTRO SUL	41.852.582,22	14,67
SOBRAL/IBIAPABA	30.858.546,43	10,82
SERTÃO CENTRAL	28.808.441,67	10,1
LITORAL OESTE	22.479.649,21	7,88
SERTÃO DE INHAMUNS	20.928.644,23	7,34
LITORAL LESTE/JAGUARIBE	20.789.650,27	7,29
ESTADO DO CEARÁ	10.670.877,97	3,74
BATURITÉ	7.752.328,18	2,72
TOTAL	285.250.616,51	100

Comparando esses dados, percebe-se nitidamente a disparidade existente entre o quantitativo da população de pobres e a aplicação de recursos do FECOP, **tanto que a região que possui maior número de indivíduos extremamente pobres (Cariri Centro Sul – 20% da população pobre do Estado) absorveu apenas 14,67% dos recursos do Fundo**, enquanto a Região Metropolitana de Fortaleza, com 17% da população pobre do Estado, recebeu 35,45% de recursos. Da mesma

forma, o Litoral Oeste, que apresenta o segundo maior percentual de pobres (18%), recebeu apenas 7,88%.

Nesse ponto, percebendo a gravosidade da problemática, vale mencionar as considerações traçadas pela Comissão Técnica deste Colegiado, *in verbis*:

Destaque-se que foi observado que áreas com expressivos números de pessoas extremamente pobre (sic) receberam menos recursos do FECOP. Considerando que as ações custeadas pelo Fundo tem como público-alvo a população extremamente pobre, pode-se afirmar que a distribuição de recursos não está obedecendo a uma proporcionalidade em relação à população pobre do Estado (fl. 40 do Relatório Técnico).

Diante dessa constatação, é imprescindível que as Pastas do Executivo Estadual beneficiárias de recursos do FECOP 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.

Por todo o exposto, e tendo em vista a necessidade de reduzir a extrema pobreza verificada no Estado, é imprescindível recomendar as Secretarias beneficiárias do FECOP que:

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;

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.

3. AUMENTO DA VIOLÊNCIA

Por imposição do próprio Poder Constituinte Originário (art. 144 da CF/88), a Segurança Pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, devendo ser exercida para a preservação da ordem

pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Neste sentido, o próprio Supremo Tribunal Federal deixou assente, no recente julgamento do RE 559.646-AgR que teve por Relatora a Ministra Ellen Gracie (DJE de 24-6-2011), que “o direito a segurança é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, **impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço**”.

Sendo assim, e por ser a segurança pública corolário da Dignidade da Pessoa Humana (Fundamento de nossa ordem constitucional – art. 1º, inciso III da CF/88), é certo que cabe ao Estado garantir **eficazmente** a segurança da sociedade.

No entanto, há de se destacar a alarmante situação fática da Segurança Pública estadual, pois, com base nos próprios dados da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social, resta demonstrada **que a situação de violência se agravou de forma assustadora no exercício sob análise**, conforme se percebe na tabela referente à Taxa de Homicídios (informações prestadas pela Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social – Processo nº 03001/2013-0 - fl. 08).

Taxa de Homicídios por 100 mil habitantes			
Região	Ano da Ocorrência		
	2010	2011	2012
Fortaleza	48,32	48,41	66,43
Região Metropolitana	47,70	42,20	61,71
CE	31,94	31,55	42,22

Fonte: SIP/CIOPS/CPI/PEFOCE/AAESC/SSPDS

Visto isso, passa-se a se constatar a dimensão da problemática relacionada ao aumento da violência, uma vez que os índices do Estado do Ceará superam quatro vezes o índice considerado aceitável pela Organização das Nações Unidas³ (ONU). E se se observar tão somente a cidade de Fortaleza esse índice passa a ser superado em quase sete vezes.

Além disso, cabe apontar que os índices de roubos e furtos também apresentaram considerável aumento no exercício sob análise em comparação aos anos 2010 e 2011, conforme apontam as tabelas (informações prestadas pela Secretaria de Segurança Pública e Defesa

3 A ONU considera aceitável o índice de 10 homicídios para cada grupo de 100 mil habitantes. Fonte: <http://vestibular.uol.com.br/resumo-das-disciplinas/atualidades/violencia-urbana-homicidios-no-brasil-superam-numeros-de-paises-em-guerra.htm>

Social – Processo nº 03001/2013-0 – fl. 08).

Taxa de Ocorrências de Roubo por 100 mil habitantes			
Região	Ano da Ocorrência		
	2010	2011	2012
Fortaleza	1.346,96	1.101,96	1.517,63
Região Metropolitana	413,89	372,04	557,24
CE	489,97	414,56	577,71

Fonte: SIP/AAESC/SSPDS

Taxa de Ocorrências de Furto por 100 mil habitantes			
Região	Ano da Ocorrência		
	2010	2011	2012
Fortaleza	1.423,75	1293,05	1.407,36
Região Metropolitana	595,23	621,53	709,79
CE	615,27	602,34	660,41

Fonte: SIP/AAESC/SSPDS

Diante desse cenário, impende ressaltar que este Ministério Público de Contas observou, após verificação do Balanço Geral (Demonstrativos - Anexo 11 – página 1/2), apresentado nas Contas de Governo do exercício em comento, que **as Entidades de Segurança estaduais deixaram de executar R\$ 55.078.151,59 (cinquenta e cinco milhões, setenta e oito mil, cento e cinquenta e um reais e cinquenta e nove centavos) do total do orçamento.**

Sendo assim, evidencia-se a urgente necessidade de se recomendar ao Executivo estadual que execute a totalidade dos recursos orçamentários previstos para a área de Segurança Pública, a fim de reverter e de minimizar a grave situação social desencadeada pelo aumento da violência.

Nesse ponto, há de se destacar que os direitos fundamentais (como o direito à Segurança Pública), por imposição constitucional, não podem ser compreendidos como meras promessas, mas como verdadeiras normas que vinculam minimamente os agentes públicos, atribuindo-lhes o dever jurídico de implementá-los.

Desta forma, havendo previsão orçamentária com dispêndios de natureza fundamental à pessoa, essa há de ser realizada, pois os direitos fundamentais alicerçam a estrutura essencial do Estado, garantindo a dignidade que fundamenta nosso ordenamento (art. 1º, inciso III da CF/88) e “que se tornou o centro axiológico da concepção de Estado democrático de direito”⁴.

4 BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 377.

Em face desses apontamentos e de todas as considerações elencadas acerca do cenário da Segurança Pública no Estado do Ceará no exercício de 2012, faz-se imperioso que esta Colenda Corte recomende ao Executivo estadual que:

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.

4. TERCEIRIZAÇÃO “ILÍCITA” (ART. 18, §1º DA LRF)

Este Ministério Público de Contas tem demonstrado constante preocupação com os gastos de terceirização de mão de obra, como observado nos pareceres referentes aos exercícios de 2007 a 2010. Pela importância do assunto, novamente, traz-se à baila a referida matéria.

4.1. DA TERCEIRIZAÇÃO DE ATIVIDADE-FIM

A tabela demonstra o total da despesa empenhada com o pagamento de serviços terceirizados em substituição a servidores públicos (art. 18 §1º da Lei Complementar nº 101/2000) nos exercícios de 2007 a 2012. Analisando a evolução dos gastos, chega-se a algumas constatações importantes.

Evolução dos Gastos com Terceirização em Substituição a Servidores		
Elemento 34 - Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização		
Exercício	Despesa Empenhada	Percentual em Comparação ao Anterior
2008*	R\$ 95.063.425,88	--
2009**	R\$ 115.549.085,82	21,54%
2010***	R\$ 128.501.076,74	11,20%
2011****	R\$ 149.747.738,93	16,53%
2012	R\$ 187.349.210,39	25,10%

Fonte: Base de dados do Sistema Integrado de Contabilidade

* Valores atualizados pelo IGP-DI - 1,24

** Valores atualizados pelo IGP-DI - 1,262

*** Valores atualizados pelo IGP-DI - 1,14

**** Valores atualizados pelo IGP-DI - 1,08

Consoante a tabela, verifica-se que o valor total das despesas com terceirização em substituição a servidores sofreu um aumento real de 25,10% em relação ao exercício de 2011.

Sobre isto, é cediço que a Constituição Federal de 1988 consagrou, em seu art. 37, inciso II⁵, que a forma de ingresso no serviço público será pela via do concurso público, ressalvada apenas na hipótese de nomeação para cargo em comissão e para contratação por necessidade temporária de excepcional interesse público.

Tal dispositivo objetiva proteger o interesse público em seu sentido mais amplo, na medida em que, por meio do certame público, garante-se obediência aos princípios da isonomia, da moralidade e da impessoalidade que devem nortear toda atuação estatal.

O respeito ao princípio do concurso público é direito assegurado desde a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789, cujo art. 6º dispõe que: *“Todos os cidadãos são igualmente admissíveis a todos os cargos públicos, sem outra distinção que não seja capacidade ou o talento”*.

Além disso, impende destacar que o Tribunal de Contas da União já manifestou seu entendimento sobre a vedação à terceirização de atividade-fim, apontando a via do concurso público como o meio de resolução dessa problemática, com a substituição paulatina dos terceirizados pelos concursados (Acórdão n.º 1520/2006 – Plenário, Acórdão n.º 1823/2006 – Plenário, Acórdão n.º 4218/2010 – 1ª Câmara).

Nesse sentido, este Tribunal de Contas do Estado do Ceará, em algumas oportunidades, enfrentou a questão da terceirização de mão de obra no serviço público, posicionando-se contra a terceirização ilegal de serviços e funções inerentes a servidores efetivos, determinando, por conseguinte, a realização de concurso público. Citam-se, como exemplo, os seguintes arestos proferidos por esta Corte de Contas: Resolução n.º 0919/2009 (Processo n.º 05292/2004-2),_Acórdão

5 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

§ 2º - A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei. (grifo nosso)

n.º 0043/2011 (Processo n.º 01894/2010-1), Resolução n.º 2304/2006 (Processo n.º 00685/2001-8), Resolução n.º 0176/2011 (Processo n.º 03626/2007-5), Resolução 02228/2012 (Processo n.º 09298/2012-6).

Registre-se, outrossim, que, no Parecer Prévio às Contas de Governo do Exercício de 2011, este TCE fez recomendações no sentido de que o Chefe do Executivo estadual adotasse medidas para rever o quadro de elevado índice de contratação de mão de obra terceirizada:

Recomendação 06: Ao Poder Executivo que adote medidas tendentes a reverter o quadro de elevado índice de contratação de mão terceirizada em substituição a servidores e empregados públicos;

Recomendação 58: Ao Governo do Estado que adote, como regra, a contratação de pessoal pela via do concurso público, além de envidar esforços de só realizar terceirização de mão de obra em se tratando de atividade-meio e desde que não importe em substituição de servidores de carreira;

Recomendação 59: Ao Governo do Estado que realize as medidas necessárias à eliminação de terceirização de atividade-fim na Administração Pública Estadual, com a substituição paulatina dos terceirizados pelos concursados;

Recomendação 60: Ao Governo do Estado que proíba a indicação de nomes de profissionais para serem contratados por empresas fornecedoras de mão de obra terceirizada contratadas pelo Poder Público.

Contudo, como já exposto na tabela retromencionada, a terceirização “ilícita” (em substituição a servidores – art. 18, §1º da LRF) aumentou no exercício de 2012, mesmo com a recomendação do TCE para que fosse revertido o quadro de terceirizados. Assim, diante dos dados e dos argumentos acima apresentados, o MPC opina que esta Corte de Contas expeça as seguintes recomendações:

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 terceiriza-

ção 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 proíbam a indicação de nomes de profissionais para serem contratados por empresas fornecedoras de mão de obra terceirizada contratadas pelo Poder Público.

4.2. DA TERCEIRIZAÇÃO DE ATIVIDADE-FIM NO ÂMBITO DA SAÚDE

Estabelece a Constituição Federal em seu art. 196 que “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

A saúde é, pois, serviço público essencial, materializada pelo trabalho dos mais variados profissionais, consistindo as funções desempenhadas em funções permanentes que demandam provimento efetivo mediante concurso público.

Ocorre, contudo, que, no exercício de 2012, o Poder Executivo estadual efetuou, no âmbito da saúde, consideráveis dispêndios com a contratação de profissionais em sua área fim, conforme se aponta da seguinte tabela:

CÓD.	NOME_ORGAO	EMPENHADO
240344	CEO RODOLFO TEOFILO	123.569,07
240401	FUNDO ESTADUAL DE SAUDE	10.658.796,93
240424	CENTRO DE HEMATOLOGIA E HEMOTERAPIA DO CEARA	3.798.696,95
240479	HOSPITAL GERAL MILITAR JOSE MARTIANO DE ALENCAR	2.987.637,22
240494	QUARTA MICRORREGIAO DE BATURITE	42.839,96
240564	DECIMA PRIMEIRA MICRORREGIONAL DE SOBRAL	158.753,87
240634	DECIMA OITAVA MICRORREGIONAL DE IGUATU	87.298,27
241081	DEPARTAMENTO REGIONAL DE FORTALEZA	78.686,06
241281	HOSPITAL GERAL DE FORTALEZA	20.024.493,43
241291	HOSPITAL DE MESSEJANA	33.919.368,88
241301	HOSPITAL GERAL CESAR CALS DE OLIVEIRA	10.123.972,45
241311	HOSPITAL INFANTIL DR ALBERTO SABIN	26.097.942,32
241321	HOSPITAL DE SAUDE MENTAL DE MESSEJANA	3.467.661,20
241331	HOSPITAL SAO JOSE	3.781.671,34
241501	CENTRO ESPECIALIZADO DE ODONTOLOGIA	427.404,34
241521	INSTITUTO DE PREVENCAO DO CANCER DO CEARA	389.328,60
241531	LABORATORIO CENTRAL DE SAUDE PUBLICA	465.393,82
241561	CENTRO INTEGRADO DE DIABETES E HIPERTENCAO	349.724,96
241581	CENTRO DE SAUDE DONA LIBANIA	184.147,86
241591	POSTO DE ASSISTENCIA MEDICA DO MEIRELES	191.412,06
241621	CENTRO ODONTOLOGICO TIPO II CEO JOAQUIM TAVORA	209.312,60
	Total	117.568.112,19

Fonte: S2GPR

Do exposto, percebe-se que, do total gasto pelo Estado, no exercício em comento, com terceirização (R\$ 187.349.210,39 – cento e oitenta e sete milhões, trezentos e quarenta e nove mil, duzentos e dez reais e trinta e nove centavos), o montante de R\$ 117.568.112,19 (cento e dezessete milhões, quinhentos e sessenta oito mil, cento e doze reais e dezenove centavos), ou 59,35%, foi somente na área da saúde.

Nesse ponto, cabe ressaltar que o Secretário de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará, Sr. Antônio Eduardo Diogo de Siqueira Filho, chega ainda a afirmar em seus esclarecimentos (prestados por meio do Processo 02649/2013-3) que 57% dos dispêndios do Executivo com o elemento 34 (Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização) foram destinados a pagamentos de Cooperativas Médicas.

Tal fato parece olvidar que a terceirização da saúde, em todas as suas formas existentes, pode criar diversos entraves ao regular funcionamento das atividades hospitalares. Há o risco de alta rotatividade no corpo clínico, gerando desmotivação na equipe, **além de um gasto excessivo de tempo e de recursos com treinamento dos profissionais sem vínculo efetivo com a Administração.**

O próprio Supremo Tribunal Federal deixou assente, em recente decisão, que, **na área da saúde, a admissão por concurso público é obrigatória:**

EMENTA: RECURSO. Extraordinário. Inadmissibilidade. **Saúde. Prestação de serviços previsíveis e de caráter permanente. Contratação por concurso público. Obrigatoriedade.** Ausência de razões consistentes. Decisão mantida. Agravo regimental não provido. Nega-se provimento a agravo regimental tendente a impugnar, sem razões consistentes, decisão fundada em jurisprudência assente na Corte.

(STF - RE 445167 AgR, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Segunda Turma, julgado em 28/08/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-184 DIVULG 18-09-2012 PUBLIC 19-09-2012).

O ex-Ministro Carlos Ayres Britto também assegurou que somente concursados podem exercer as atividades de saúde:

(...)

5. No caso em análise, a Instância Judicante de origem deu correta aplicação aos ditames da Constituição Re-

publicana. Isso porque os cargos inerentes aos serviços de saúde, prestados dentro de órgãos públicos, por ter a característica de permanência e ser de natureza previsível, devem ser atribuídos a servidores admitidos por concurso público, pena de desvirtuamento dos comandos constitucionais referidos.

6. Precedentes (...).

(RE 445167, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, julgado em 18/12/2009, publicado em DJe-026 DIVULG 10/02/2010 PUBLIC 11/02/2010).

Assim, resta evidenciado que os serviços de saúde devem ser prestados por servidores de carreira, uma vez que têm natureza permanente e previsível, tornando, assim, o concurso público de obrigatoria observância nesta seara.

Em face do exposto, resta demonstrada a impossibilidade de se contratar prestadores de serviços terceirizados para o exercício de atividade-fim no âmbito da saúde, devendo esta Colenda Corte de Contas recomendar à Secretaria de Saúde (Sesa):

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.

5. COMBATE ÀS DROGAS E AS SUAS CONSEQUÊNCIAS

No que se refere aos programas de enfrentamento às drogas do Governo do Estado, tido pela Lei nº 14.983/2011 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2012) como meta e prioridade⁶, a Controladoria Geral

6 Art. 2º As prioridades e metas da Administração Pública Estadual, para o exercício de 2012, serão as constantes na Lei do Plano Plurianual 2012-2015, a qual deverá observar as seguintes diretrizes e objetivos estratégicos: (...).

c) na Segurança Pública – integração com cidadania, planejamento e gestão inteligente das ações de Segurança Pública, modernização tecnológica e científica, valorização do profissional de Segurança, atenção ao preso e egresso do sistema prisional, combate ao tráfico e prevenção ao uso indevido de drogas e no combate à violência social; (...).

f) no âmbito do Desenvolvimento Social e Trabalho – ampliação da rede de proteção e garantia de direitos da criança e do adolescente, criação do Programa Multissetorial de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, intensificação de ações voltadas

do Estado afirma que o Executivo estadual está desenvolvendo ações para o atendimento da população acometida pelas drogas. Dentre essas ações, foram destacadas:

a) Edição da Lei Estadual nº 14.869/2011 que dá competência ao Gabinete do Governador para coordenar as políticas transversais à prevenção integral ao uso de drogas lícitas e ilícitas;

b) Publicação do Decreto Estadual nº 30.433/2011 que cria a Coordenadoria de Políticas Públicas sobre Drogas, abrangendo as Células de Articulação Regional de Políticas sobre Drogas e de Programas e Ações Temáticas de Políticas sobre Drogas;

c) Criação do Programa Multissetorial de Enfrentamento às Drogas no PPA 2012/2015 e LOA/2012;

d) Disponibilização pela SESA de um Hospital de Saúde Mental para a recuperação de dependentes químicos, por meio dos serviços do Hospital-dia e da internação psiquiátrica;

e) Instituição, por intermédio do Ministério da Saúde (e que será operacionalizado de forma tripartite, envolvendo União, Estado e Municípios), da Rede de Atenção Psicossocial, na qual são ofertados os serviços:

1. Atenção Básica em Saúde, com o objetivo de “desenvolver a atenção integral que impacte na situação de saúde e autonomia das pessoas e nos determinantes e condicionantes de saúde das coletividades”;

2. Atenção Psicossocial Especializada, com a finalidade de realizar o “atendimento às pessoas com transtornos mentais graves e persistentes e às pessoas com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas”;

3. Atenção de Urgência e Emergência, responsável pelo colhimento, classificação de risco e cuidado nas situações de urgência e emergência das pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas; e

4. Atenção Residencial de Caráter Transitório, com o objetivo de “oferecer cuidados contínuos de saúde [...] para pessoas com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas” (fls. 36/42 do Relatório de Controle Interno).

para Segurança Alimentar e Nutricional, criação de um Programa Multissetorial de Enfrentamento às Drogas, ampliação e fortalecimento das casas de ressocialização para dependentes químicos, promoção de ações de enfrentamento à discriminação quanto a gênero, raça e diversidade sexual, políticas efetivas direcionadas à Pessoa Idosa e Pessoa com Deficiência, geração de trabalho, emprego e renda nas cadeias produtivas, fortalecimento de micro e pequenas empresas e intensificação de políticas de erradicação da pobreza, com formação continuada dos atores do sistema de garantia (educação, saúde, assistência social, segurança pública, defensores) que atendam crianças e adolescentes, dentre outros;

Preocupado com a situação, o MPC solicitou informações em relação a este ponto, através da Petição (Processo nº 01967/2013-1), à Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS), à Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS), à Secretaria de Esportes (Sesporte) e à Secretaria de Saúde (Sesa) a fim de que informassem os programas, as atividades/projetos, e as metas orçamentárias previstas para o combate às drogas, bem como os implementados.

O Secretário do Esporte, Sr. Esmerino Oliveira Arruda Coelho Júnior, informou, por meio do Processo nº 02807/2013-6 (fl. 02), que a sobredita Pasta desenvolveu o “Projeto Viva +”, o qual tem por objeto “promover atividades esportivas, de lazer e culturais para jovens e adultos em situação de risco social e pessoal”.

Da mesma forma, o gestor da Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social, Sr. Evandro Sá Barreto Leitão, prestou esclarecimentos (Processo nº 02906/2013-8) no sentido de indicar que a STDS desenvolveu, para o enfrentamento às drogas, o projeto/ação “Manutenção das unidades da Proteção Social Especial - Medidas Socioeducativas aos Jovens usuários de substâncias psicoativas”, tendo executado quase a totalidade dos recursos previstos.

Apesar disso, deve-se atentar, conforme destaca a Comissão Técnica desta Corte (fl. 272), para o fato de que essas ações desenvolvidas para o combate às drogas e para o enfrentamento do crack no âmbito do Estado do Ceará, estão, pelo menos em termos quantitativos, bem aquém do número total de objetivos e metas elencados no PPA 2012-2015, (que traz 11 objetivos relacionados ao Programa 025 - Enfrentamento às Drogas) e de ações elencadas na LOA 2012 (que traz 53 ações envolvidas com o programa supra).

Outrossim, a própria Comissão destaca (fl. 272) que, ao analisar os dados constantes da base de dados da Execução Orçamentária do Estado do Ceará, verificou que fora disponibilizado R\$ 843.807,54 no Programa 025 – Enfrentamento às Drogas, em 2012, só tendo havido, contudo, o empenho de R\$ 465.211,60, ou seja, uma execução de somente 55,13% do total autorizado, conforme apresentado na tabela.

Vê-se, pois, que o percentual despendido no Programa 025 - Enfrentamento às Drogas não satisfaz as recomendações já proferidas por esta Colenda Corte, nas Contas de Governo do Exercício de 2011 (Recomendação 16), no sentido de que o Poder Executivo “promova a devida execução de todos os programas governamentais de combate às drogas previsto no orçamento”.

Além disso, causa maior preocupação o fato de ter apenas três entidades estaduais operando recursos previstos do programa de enfrentamento às drogas:

Ação	Autorizado (a)	Realizado (b)	(b)/(a)
14137 - Implantação do Centro Regional de Referência para formação permanente dos profissionais que atuam nas redes de atenção integral à saúde e de assistência social com usuário de crack e outras drogas	243.851,54	189.211,60	77,59%
14252 - Implantação do Programa de Ações Continuadas de Apoio ao Drogadicto assistido	135.256,00	0,00	0,00%
14749 - Estudos e Projetos/Centro De Referência Para Formação Permanente De Profissionais	2.000,00	0,00	0,00%
Ação	Autorizado (a)	Realizado (b)	(b)/(a)
14756 - Estudos e Projetos/Centro De Referência De Tratamento E Ressocialização De	2.000,00	0,00	0,00%
21495 - Manutenção do Programa de Ações Continuadas de Apoio ao Drogadicto assistido	28.700,00	0,00	0,00%
28822 - Apoio à estrutura da assistência aos usuários de drogas lícitas e ilícitas	432.000,00	276.000,00	63,89%
TOTAL	843.807,54	465.211,60	55,13%

Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária (2012).

Tal fato causa espécie ante a crescente situação da violência urbana, no exercício de 2012, pois o consumo de drogas, no Estado do Ceará, e em especial do crack, apresenta crescimento vertiginoso em todas as classes sociais, estando muitas vezes associadas à ocorrência de crimes contra o patrimônio e de prostituição infanto-juvenil. Vê-se, assim, que esse cenário leva a um caos social, em que se assiste à elevação dos índices de violência no Estado, onde a maior parte dos óbitos está comumente associada ao tráfico de drogas, à disputa de pontos de venda e ao enfrentamentos com a Polícia.

Programa 025, por órgão

CÓDIGO ÓRGÃO	NOME_ORGAO	ORÇADO	REALIZADO
180001	SECRETARIA DA JUSTICA E CIDADANIA	163.956,00	0,00
240301	ESCOLA DE SAUDE PUBLICA	247.851,54	189.211,60
240401	FUNDO ESTADUAL DE SAUDE	432.000,00	276.000,00
	Total	843.807,54	465.211,60

Com base nessas premissas, impende ressaltar que as mencionadas ações se referem à implementação de direito fundamental de caráter social (saúde - art. 6º, caput, da CF/88), ocupando, pois, posição central no ordenamento jurídico, o que torna indispensável a aplicação dos recursos públicos inicialmente previstos no orçamento para a implementação dessas ações, a fim de minorar as consequências so-

ciais negativas geradas pelas drogas.

Por conseguinte, além de se fazer necessário recomendar o cumprimento das metas e prioridades da LDO, é imprescindível que este Tribunal reitere as recomendações proferidas desde as contas do exercício de 2009 à Administração Pública Estadual, para que esta efetive a devida execução dos recursos públicos alocados no orçamento para o desenvolvimento de políticas voltadas ao combate às drogas. Em sendo assim, renovam-se as recomendações propostas na análise das contas de 2009, a fim de que:

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.

6. ATENDIMENTO ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

A Magna Carta de 1988 dispõe, em vários momentos, da necessidade de garantir acesso adequado a logradouros e edifícios de uso público às pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida. Nesse sentido, diversos artigos contemplam essa conquista, dentre eles pode-se destacar: art. 24, XIV; art. 227, § 2º e art. 244⁷.

7 Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...)

XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; (...).

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade

Vale ressaltar que, no plano infraconstitucional, há a Lei Federal nº 10.048/2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas com deficiência; a Lei Federal nº 10.098/2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida e o Decreto Federal nº 5.296/2004, que regulamenta a referida Lei.

Assim, infere-se que todo equipamento público, a ser construído ou existente, deve atender ao interesse público e à função a que se destina. Não há como atender ao público sem que todos possam usufruir do espaço construído, tornando-se necessária a promoção da acessibilidade, que representa a *“possibilidade e condição de alcance, percepção e entendimento para utilização com segurança e autonomia de edificações, espaço, mobiliário, equipamento urbano e elementos”* (Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, 2004, item 3).

Segundo dados do censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em 2010, havia 45,6 milhões de pessoas com pelo menos uma das deficiências investigadas (visual, auditiva, motora e mental), representando 23,9% da população, o que já evidenciava a necessidade de incrementar as ações governamentais destinadas a atender a essa parcela significativa da população.

O Governo do Estado do Ceará elencou como prioritário o Programa 026 – Atenção à Pessoa com Deficiência. Segundo as análises realizadas pela Comissão Técnica deste Tribunal (fl. 157), o referido programa teve dotação orçamentária autorizada na LOA no montante de R\$ 15.006.354,04, sendo executado o valor total de R\$ 11.848.013,78, que representa 79% do total. Ou seja, apenas um pouco acima do nível mínimo exigível pela Portaria CGE nº 023/2010, que é de 75%⁸.

e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (...).

§ 2º - A lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência. (...).

Art. 244. A lei disporá sobre a adaptação dos logradouros, dos edifícios de uso público e dos veículos de transporte coletivo atualmente existentes a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência, conforme o disposto no art. 227, § 2º.

⁸Portaria nº 023/2010 da CGE: (...)

1.2 Nível de Execução Orçamentária

Objetivo: considerar para fins de análise do nível de execução orçamentária anual, nos procedimentos 1.2.1, 1.2.2 e 1.2.3, **quando a relação entre o volume empenhado e o valor autorizado for inferior a 75%**, (...).

Outrossim, a própria Comissão destaca que, ao analisar os dados constantes da base de dados da Execução Orçamentária do Estado do Ceará, 2012, as ações do programa 026 estavam pulverizadas em doze entidades estaduais, conforme se observa na tabela.

Nome Órgão	Orçado (a) R\$	Realizado (b) R\$	(b)/(a) %
Secretaria da Infra Estrutura	20.752,25	20.752,25	100,00
Secretaria do Esporte	30.000,00	30.000,00	100,00
Fundo do Desenvolvimento do Esporte e Juventude	100.000,00	100.000,00	100,00
Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social	1.015.000,00	999.879,96	98,51
Fundo Estadual de Assistência Social	10.512.547,86	8.747.629,35	83,21
Secretaria da Educação	2.666.023,82	1.840.974,04	69,05
Secretaria da Justiça e Cidadania	69.600,00	29.000,00	41,67
Fundo Estadual de Saúde	311.399,00	65.748,18	21,11
Defensoria Pública Geral	124.030,00	14.030,00	11,31
Secretaria da Seg. Pub. e Defesa Social	1,11	0,00	0,00
Gabinete do Governador	140.000,00	0,00	0,00
Secretaria da Cultura	17.000,00	0,00	0,00
Total	15.006.354,04	11.848.013,78	78,95

Fonte: S2GPR

Em análise, verifica-se que a execução do Programa 026 - Atenção à Pessoa com Deficiência restou prejudicada devido à ausência ou à baixa execução por parte de algumas entidades estaduais, dentre elas destacam-se a Secretaria de Justiça e Cidadania, com execução de 41,67%; o Fundo Estadual de Saúde, 21,11%; a Defensoria Pública Geral, 11,31%; e o Gabinete do Governador e a Secretaria da Cultura, ambos com 0,00% de execução.

Examinando mais minuciosamente a execução do programa nas ações correlacionadas a cada entidade estadual responsável é possível verificar que diversas ações deixaram de ser executadas, comprometendo a efetividade do programa de governo, conforme se verifica da tabela:

1.2.1 Execução Orçamentária por Programa

Objetivo: apresentar o perfil da execução orçamentária do órgão ou entidade confrontando os valores "Autorizado" e "Empenhado", por Programa de Governo.

NOME ORGAO		AÇÃO	ORÇADO	REALIZADO	%
DEFENSORIA PUBLICA GERAL	14284	Implantação e Modernização do Núcleo de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência	124.030,00	14.030,00	11,31
SECRETARIA DA INFRAESTRUTURA	14164	Elaboração de Projetos para Adequação dos Espaços Públicos e Normas de Acessibilidade	20.752,25	20.752,25	100,00
SECRETARIA DA SEG PUB E DEFESA SOCIAL	19640	Promoção de Estratégias de Atenção à Pessoas com Deficiência	0,67	0,00	0,00
	19669	Reaparelhamento e Modernização da SSPDS Visando Melhor Acessibilidade e Atendimento	0,44	0,00	0,00
GABINETE DO GOVERNADOR	19608	Capacitação de Atores Sociais	140.000,00	0,00	0,00
	28790	Gestão e manutenção do Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência	39.200,00	29.000,00	73,98
SECRETARIA DA JUSTICA E CIDADANIA	28791	Realização de eventos e cursos de capacitação.	5.400,00	0,00	0,00
	19650	Modernização do Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência do C	25.000,00	0,00	0,00
SECRETARIA DA EDUCACAO	19489	Aquisição de Equipamentos e Material Didático para Atendimento às Unidades E	110.000,00	7.474,64	6,80
	19490	Apoio à Melhoria das Ações de Educação Inclusiva	2.046.023,82	1.390.969,20	67,98
	28673	Concessão de Subvenções Sociais	510.000,00	442.530,20	86,77
FUNDO ESTADUAL DE SAUDE	28856	Realização de eventos de capacitação em atenção à pessoas com deficiência	171.399,00	36.359,92	21,21
	28859	Realização de eventos de capacitação em atenção à saúde ocular	140.000,00	29.388,26	20,99
SECRETARIA DA CULTURA	19702	Incentivo às Artes para Pessoa com Deficiência	17.000,00	0,00	0,00
SECRETARIA DO ESPORTE	19917	Promoção da acessibilidade das pessoas com deficiências em eventos, competições	30.000,00	30.000,00	100,00
FUNDO DO DESENVOLVIMENTO DO ESPORTE E JUVENTUDE	19983	Promoção da acessibilidade das pessoas especiais em eventos e competições	100.000,00	100.000,00	100,00
SECRETARIA DO TRABALHO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL	14315	Qualificação de pessoas com deficiência e seus familiares - Garantindo a Acessibilidade	1.000.000,00	999.879,96	99,99
	14489	Estudos e projetos gratuito de passagens no transporte coletivo público	15.000,00	0,00	0,00
	13983	Apoio à implementação de políticas públicas para a inserção social e acessibilidade	2.583.220,26	1.987.824,94	76,95
	14304	Implantação, reestruturação e aquisição de equipamentos para as Unidades	1.792.013,07	799.935,23	44,64
	14305	Atendimento social à crianças, adolescentes e adultos com deficiência intelectual	4.930.835,02	4.808.543,38	97,52
FUNDO ESTADUAL DE ASSISTENCIA SOCIAL	14306	Apoio financeiro e técnico à ações voltadas à pessoa com deficiência exec	658.350,01	658.350,00	100,00
	14321	Proteção Social Básica à Pessoa com Deficiência com a concessão de Vales Transportes	516.129,50	492.975,80	95,51
	14480	Estudos e projetos / residências assistidas para pessoas com deficiências	15.000,00	0,00	0,00
	14481	Estudos e projetos / Acessibilidade dos sites governamentais estaduais	15.000,00	0,00	0,00
	14753	Estudos e projetos / centro regional de atenção ao deficiente Quixadá	2.000,00	0,00	0,00
Total			15.006.354,04	11.848.013,78	78,95

Fonte: S2GPR

Do exposto, resta nítido que muitas ações voltadas à acessibilidade tiveram execução orçamentária insatisfatória, dificultando, assim, o implemento de condições dignas relacionadas à liberdade de locomoção das pessoas com deficiência. **Portanto, torna-se necessário que os órgãos responsáveis pela execução do programa 026 (Atenção à Pessoa com Deficiência) aumentem a execução orçamentária das ações relacionadas à acessibilidade.**

Em outra linha, considerando que os órgãos governamentais, dentro de suas esferas legais, devem atuar garantindo a promoção da cidadania, direito constitucional fundamental, da qual a acessibilidade é um de seus instrumentos, destaca-se a importância da ação do Controle Externo na promoção da acessibilidade.

Nesse sentido, em sessão ordinária do pleno desta Colenda Corte, de 20/09/2011, foi aprovado, por unanimidade de votos, e com base em proposição deste Ministério Público de Contas (que teve por molde proposição feita pela Associação Nacional do Ministério Público de Contas - AMPCON), que, quando da fiscalização de obras e de serviços de engenharia, as inspeções e auditorias do TCE incluíssem a análise acerca da acessibilidade.

Em decorrência, o Plano de Auditoria traçado pela Secretaria de Controle Externo, alusivo a 2012, determinou a realização de Inspeção/Auditoria no Departamento de Arquitetura e Engenharia – DAE, de forma a averiguar os procedimentos adotados por aquela entidade quanto à verificação da inserção dos quesitos de acessibilidade nos projetos referentes aos prédios públicos, o que demonstra a preocupação desta Corte de Contas com a garantia da execução das políticas públicas de acessibilidade.

Em torno da questão da acessibilidade, este Ministério Público de Contas solicitou, mediante Petição (Processo nº 01967/2013-1), ao Departamento de Arquitetura e Engenharia (DAE) que informasse quais as atividades/projetos realizados pelo Departamento para dar efetividade às políticas direcionadas à Pessoa com Deficiência.

Em resposta, o DAE afirmou, por meio do processo nº 03056/2013-3 (fl. 01), que, apesar de competir a esse Departamento a realização de vistorias técnicas e fiscalização das obras públicas, não é da alçada dessa entidade a realização de atividades/projetos com intuito de dar efetividade às políticas direcionadas à Pessoa com Deficiência.

Nesse sentido, é imperioso lembrar que, na função de fiscalização das obras, cabe estritamente ao DAE a aferição da implementação das determinações legais relativas à acessibilidade nas obras públicas. Sendo assim, deixa-se assente que esta Colenda Corte poderá vir a verificar, em processos de auditoria, inspeção e análise das contas do DAE, se esse Departamento está aferindo em suas fiscalizações a existência dos elementos de acessibilidade nos projetos e nas obras públicas do Estado.

Desta feita, cabe ressaltar que só se produz mudanças para a superação de limites quando se equiparar oportunidades entre pessoas com e sem deficiência. Isso porque os limites não estão definidos pela condição de cada pessoa, mas pela sociedade, seja por obstáculos físicos ou atitudes preconceituosas. Assim, **deve-se assegurar cada vez mais uma vida melhor, com dignidade e direitos para as pessoas com deficiência.**

Em face do exposto, é necessário que o Poder Público Estadual priorize o cumprimento das metas relacionadas ao programa Atenção à Pessoa com Deficiência, visto a necessidade de incrementar as ações governamentais destinadas a atender a essa parcela significativa da população, minimizando a desigualdade social. Desta feita, sugerem-se as seguintes recomendações:

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 essas;

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 às regras estipuladas no Guia de Acessibilidade: Espaço Público e Edificações do Governo do Estado⁹ 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

⁹ Disponível em: http://www.seinfra.ce.gov.br/phocadownload/documentacao/Guia_Acessibilidade.pdf

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).

7. TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS A ENTIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS

É cediço que o Estado do Ceará, por intermédio de suas Secretarias, realiza anualmente transferências vultosas de recursos públicos para entidades públicas e privadas, sob a forma de convênios e outros instrumentos congêneres.

A Comissão Técnica desta Colenda Corte destacou que, no exercício de 2012, o montante de verbas estaduais repassadas foi de R\$ 942.757.948,06, conforme descrito abaixo:

Transferência a Entidades Públicas e Privadas (R\$ 1,00)	Valor (R\$)
DESCRIÇÃO	
Transferência a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	673.876.003,53
Transferência a Municípios	175.272.646,44
Transferência a Consórcios Públicos	49.749.464,54
Transferência a Municípios - Fundo a Fundo	32.623.677,05
Transferência a Instituições Privadas com Fins Lucrativos	10.703.512,24
Execução Orçamentária Delegada a Municípios	532.644,26
Total das Transferências a Entidades Públicas e Privadas	942.757.948,06

Fonte: Base de Dados do S2GPR

Nesse cenário, há de se destacar que, em pesquisa ao Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios (SACC), verificou-se que, tendo por referência o ano de 2012 como período de inadimplência, **o total de inadimplência das entidades convenentes com o Estado do Ceará implica a expressiva quantia de R\$ 24.105.406,70 (Ver Doc. 01 em anexo).**

Além disso, chama também a atenção o fato de que diversos convênios formalizados pelas Pastas estaduais sequer tiveram suas prestações de contas apresentadas pelos convenentes, bem como outras prestações de contas foram reprovadas.

Nesta senda, impende trazer à colação o que a Instrução Normativa Conjunta SECON/SEFAZ/SEPLAN Nº. 01 de 27 de janeiro de 2005 considera por situação de inadimplência; vejamos:

Art.4º. **Considera-se em situação de inadimplência**, devendo o órgão/entidade concedente proceder ex-officio ou por determinação do órgão de controle interno do Poder Executivo a inscrição no SIAP e no CADINE **o conveniente que:**

I - **não apresentar a prestação de contas, final ou parcial**, dos recursos recebidos, nos prazos estipulados por esta Instrução Normativa;

II - **não tiver a sua prestação de contas aprovada pelo concedente**, por qualquer fato que resulte em prejuízo ao Erário estadual; (...). (Grifos nossos).

Percebe-se do exposto que a não apresentação das prestações de contas e também a não aprovação das prestações de contas apresentadas implicam a situação de inadimplência das entidades convenientes.

Em sendo assim, destaca-se que **a autoridade concedente tem o dever de instaurar a Tomada de Contas Especial** sempre que não for apresentada prestação de contas ou sempre que as contas apresentadas não forem aprovadas, a saber:

Art.29. **Será instaurada a competente Tomada de Contas Especial**, visando a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação dos danos, **pelo ordenador de despesas do órgão concedente** ou, na sua omissão, por determinação do Órgão de Controle Interno ou Tribunal de Contas do Estado - TCE, **quando:**

I - **não for apresentada a prestação de contas** no prazo de até 30 dias concedido em notificação pelo concedente;

II - **não for aprovada a prestação de contas**, apesar de eventuais justificativas pelo conveniente, em decorrência de:

- a) não execução total do objeto pactuado;
- b) atingimento parcial dos objetivos avençados;
- c) desvio de finalidade;
- d) impugnação de despesas;
- e) não cumprimento dos recursos da contrapartida;
- f) não utilização de rendimentos de aplicações financeiras

no objeto do convênio;

III - ocorrer qualquer outro fato do qual resulte prejuízo ao erário estadual. (Grifos nossos).

Nesta perspectiva, a citada Instrução Normativa impõe que, quando configurada a situação de inadimplência, **deve o ordenador de despesa adotar as providências necessárias a fim de salvaguardar o erário estadual, promovendo a devida instauração da Tomada de Contas Especial (TCE).**

Tal situação se torna ainda mais preocupante se se considerar os valores envolvidos em ajustes firmados que ainda não tiveram suas prestações de contas, parciais e totais, analisadas (situação Recebida e Não Analisada - RNA), mormente o fato de que os prazos impostos pela Instrução Normativa Conjunta SECON/SEFAZ/SEPLAN nº 01, de 27 de Janeiro de 2005, não estão sendo fielmente observados pelas Secretarias estaduais, conforme se observa, **a título exemplificativo**, do Resumo da Prestação de Contas de convênios do Fundo Estadual de Saúde, extraído do SACC (Doc. 02 em anexo).

Nesse sentido, tendo em vista a importância da análise das contas (parciais e finais), a citada Instrução Normativa nº 01/05 impôs o prazo máximo de sessenta dias para que os órgãos repassadores efetuassem a realização desse mister, conforme expressa disposição de seu art. 25 e de seu art. 26, *in verbis*:

Art.25. A partir da data de recebimento da prestação de contas final o ordenador de despesa do concedente, à vista do parecer da unidade técnica responsável pelo programa, terá o prazo de sessenta dias para pronunciar-se sobre a aprovação ou não da prestação de contas apresentada, devendo a unidade técnica emitir seu parecer nos quarenta e cinco dias iniciais do prazo, ficando os quinze dias restantes para o pronunciamento do ordenador da despesa.

Art.26. A prestação de contas parcial é aquela pertinente a cada uma das parcelas liberadas anteriormente à parcela final, devendo ser apresentada no prazo de até 60 dias após cada liberação de recursos, e será composta da documentação especificada nos itens IV a VII e X, quando houver, do art.21 desta Instrução Normativa **e analisada segundo os mesmos critérios adotados para o exame da prestação de contas final.**(Grifou-se)

Desta forma, resta evidenciado ser de competência das entidades concedentes analisarem as prestações de contas apresentadas pelos convenientes no prazo de 60 dias, a fim de comprovar a boa e regular aplicação das verbas públicas. **Tanto que, somente quando aprovadas as contas apresentadas e atestada a situação de adimplência daquele que recebeu verbas do erário, poder-se-á proceder à liberação de novos repasses ou a feitura de novos convênios com o mesmo objeto.**

Nesse sentido, disciplina a Lei de Licitações e Contratos, quando estabelece, literalmente:

Art.116. [...]

§3º As parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto nos casos a seguir, em que as mesmas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes:

I - quando não tiver havido comprovação da boa e regular

aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública; (Grifos nossos).

Contudo, em que pese a imposição de a análise das contas apresentadas pelos convenientes ser feita no prazo de sessenta dias, diversos ajustes firmados pelas Secretarias Estaduais ainda estão pendentes de análise.

Além do exposto, questão de grande relevância e que pode levar ao mal uso das verbas públicas alude ao fato de que **diversos convênios realizados pelo Executivo alencarino foram celebrados com Associações e Instituições sem capacidade técnico-operacional de realizar os objetos dos convênios**. Sobre isto, cabe apontar que, neste tipo de instrumento, **a habilitação jurídica e a capacidade técnico-operacional das entidades convenientes devem ser analisadas de forma categórica, seguindo os parâmetros da Lei n.º 8666/93 (art. 116, c/c o art. 27)**, para evitar desvios de recursos públicos da forma que aconteceu no chamado “escândalo dos banheiros”.

Ademais, questão imperiosa a ser destacada faz referência à ausência de pessoal qualificado para exercer a fiscalização dos convênios celebrados e para analisar as Prestações de Contas dos convenientes, situação esta que tem implicado a feitura desta análise por prestadores de serviços (terceirizados) das Pastas estaduais.

Tal fato demonstra a ausência de condições técnico-operacionais destas Secretarias de avaliar, acompanhar e orientar, adequadamente, a concretização dos objetivos previstos nas avenças, bem como de analisar, em prazo oportuno, todas as respectivas prestações de contas, de acordo com os normativos que disciplinam a matéria, o que de pronto afronta diretamente a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, consoante se percebe do recente julgado:

Tomada de Contas Especial, instaurada pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS em desfavor do ex-prefeito de Irauçuba/CE e atual prefeito, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados àquele ente por força do Convênio PGE 60/2002, que teve por objeto a execução de obras de construção de passagens molhadas em diversas localidades na zona rural do município. (...).

[VOTO]

10. Com respeito à proposta de aplicação de multa ao ex-Coordenador Estadual do Dnocs (item 20, fl. 240), entendendo que é cabível, vez que as justificativas apresentadas por esse gestor em relação ao acompanhamento intempestivo da execução do Convênio PGE 60/2002 não foram suficientes para justificar a ocorrência irregular.

As dificuldades operacionais e orçamentárias alegadas são inadmissíveis para afastar a responsabilidade do Dnocs em relação ao exercício precípua da fiscalização. Assim, deixo de acatar a razões de justificativa apresentadas na audiência, razão pela qual entendo plausível a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II da Lei Orgânica do TCU.

11. Compreendo que **os órgãos só podem firmar convênios se tiverem condições técnicas, financeiras, operacionais não só de analisar a prestação de contas, como também de fiscalizar in loco a execução física da avença.** Pois quem lida com o Controle sabe que a verificação quanto à execução física é imprescindível, uma vez que, não raro, a execução financeira não guarda consonância com o que, na prática, é executado.

12. Esse entendimento, é bom frisar, foi acompanhado e consolidado pelo Plenário desta Corte de Contas por oportunidade da prolação do Acórdão nº 1562/2009-Plenário. Por meio do subitem 9.1.6. (acrescido em virtude de Declaração de Voto por mim proferida), foi determinado à Secretaria Executiva do Ministério da Ciência e Tecnologia que:

“somente formalize convênios na medida em que disponha de condições técnico-operacionais de avaliar adequadamente os Planos de Trabalho, acompanhar e orientar a concretização dos objetivos previstos nas avenças, bem como de analisar, em prazo oportuno, todas as respectivas prestações de contas, de acordo com os normativos que disciplinam a matéria, especialmente a IN/STN nº 01/97, a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127, de 29/05/2008, e o Decreto nº 6.170/2007, respectivamente.”

TCU - AC-3642-16/12-2 - Relator: Ministro RAIMUNDO CARREIRO - Sessão: 22/05/12.

Em face do exposto, resta assente a importância do acompanhamento da execução de convênios, bem como da análise das prestações de contas, tendo em vista que comumente é celebrado número de convênios acima da capacidade operacional dos órgãos convenientes, o que vem a acarretar irregularidades decorrentes de análises técnicas e jurídicas superficiais a ponto de colocar a Administração e o erário em diversas situações de risco.

Por derradeiro, cabe destacar que, no exercício sob análise, **vários órgãos/fundos estaduais realizaram diversas transferências a instituições privadas com fins lucrativos.**

Neste ponto, a Comissão Técnica deste Colegiado elencou (fls. 145/146) os órgãos/fundos do Estado que mais repassaram recursos às entidades privadas com fins lucrativos:

Órgãos / Fundos Repassadores de Recursos a Entidades com Fins Lucrativos	Valor R\$
ÓRGÃO / FUNDOS	
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	2.737.000,00
FUNDO DE INOVAÇÃO TECNOLÓGICA	2.421.238,84
FUNDAÇÃO CEARENSE DE APOIO AO DESENV CIENTIF TECNOLOG	2.369.773,40
SECRETARIA DA INFRAESTRUTURA	1.937.500,00
FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE	1.058.000,00
FUNDO ESTADUAL DE CULTURA	180.000,00
TOTAL	10703512,24

Fonte: Base de Dados do S2GPR

Sobre isso, cabe destacar, inicialmente, que para **destinar verbas às entidades privadas impõe-se a necessidade de autorização por lei específica**, atendimento às condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e previsão no orçamento ou em seus créditos adicionais, por expressa imposição da Lei de Responsabilidade Fiscal – LFR (Lei Complementar nº 101/2000):

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits 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.**
(grifos nossos).

Vê-se, pois, que qualquer transferência de recursos públicos a entidades privadas com fins lucrativos tem que observar obrigatoriamente os requisitos descritos no art. 26 da LRF, **o que implica a exigência de o repasse ser previamente autorizado por lei específica.**

Outrossim, no âmbito do Estado do Ceará, cabe explicitar que a Instrução Normativa Conjunta SECON/SEFAZ/SEPLAN nº 01, de 27 de Janeiro de 2005, **expressamente veda repasses de recursos públicos** como contribuições, subvenções sociais ou qualquer modalidade assemelhada **a instituições privadas com fins lucrativos**, a saber:

Art.3º: **É vedado:**

I - (...);

II - **destinar recursos públicos como contribuições, subvenções sociais ou qualquer modalidade assemelhada a instituições privadas com fins lucrativos;**

III - (...);

IV - **destinar recursos públicos para o setor privado contrariando as disposições contidas no art. 26 da Lei Complementar Federal nº101/2000.** (grifos nossos).

Percebe-se, assim, que as condutas das Pastas Estaduais de repassarem recursos a entidades com fins lucrativos afrontaram diretamente o art. 3º, incisos II e IV da IN nº 01/2005, devendo, pois, haver pronta atuação deste Colegiado no sentido de recomendar às sobreditas Secretarias que se abstenham de destinar verbas públicas a tais entidades.

Em face disso, faz-se imperioso recomendar aos órgãos/fundos acima mencionados que observem os estritos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Instrução Normativa nº 01/2005, devendo, assim, absterem-se de efetuar repasses para entidades privadas com fins lucrativos.

Por conseguinte, este *Parquet* entende salutar recomendar aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que:

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, de modo a 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 à liberação de novos repasses ou a celebração de novos convênios com o mesmo objeto quando aprovadas as contas apresentadas e atestada a situação de inadimplência 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, am-

bos da Lei nº 8666/93), a fim de evitar desvios de recursos públicos;

42) somente formalizem convênios na medida em que dispõem 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;

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; e

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.

8. GASTOS REALIZADOS MEDIANTE LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES

É consabido que o princípio da licitação pública constitui-se como instrumento do princípio da moralidade administrativa e da isonomia. Por isso, o Constituinte determinou como regra a obrigatoriedade do procedimento licitatório quando a Administração for contratar, salvo quando presentes os requisitos legais para contratação direta (dispensas e inexigibilidades).

Neste diapasão, a Comissão Técnica apresentou análise comparativa entre as participações das diversas modalidades de licitação no total das despesas licitadas, abrangendo o período de 2011 e 2012, acrescentando, ainda, os gastos realizados mediante dispensa e inexigibilidade (fl. 117).

Dessa comparação, convém ressaltar o elevado gasto na modalidade Carta Convite, cujo incremento foi de 3.182,6%, passando de R\$ 3.402.337,21 para incríveis R\$ 111.673.159,29 (fl. 113). Ressalta-se, outrossim, conforme descreve a Comissão Técnica do TCE (fl. 115), que o emprego dessa modalidade ficou concentrado na Secretaria de Educação (Seduc).

Neste mesmo ponto, a Comissão, por meio de tabela descri-

va (fl. 118), apontou os itens de despesas adquiridos pela modalidade de Convite, cujos mais representativos foram Gêneros de alimentação (33,33%), Demais itens de despesa (18,26%), Manutenção e conservação de bens imóveis (17,42%), Repasse para manutenção de escolas (15,49%), Reformas e benfeitorias (4,59%), Fornecimento de alimentação (2,81%), Material de expediente (2,14%), Gás e outros materiais engarrafados (1,95%).

Analisando os itens nos quais ocorreram os gastos mediante Convite, constata-se que várias aquisições descritas acima deveriam ter sido realizadas por meio de Pregão, tendo em vista o disposto no Decreto Estadual nº 28.089/2006, que prevê a obrigatoriedade do uso do Pregão para aquisição de bens e serviços comuns, como se observa a seguir:

Art. 1º A Administração Pública Estadual realizará, obrigatoriamente, licitação na modalidade Pregão para aquisição de bens e serviços comuns, definida na forma do parágrafo único do Art. 1º da Lei Federal nº 10.520/02.

§ 1º Consideram-se bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e de qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais do mercado, a exemplo dos listados no Anexo Único deste Decreto.

Assim, fica evidente a obrigatoriedade da utilização do pregão nas aquisições em questão, por se tratarem de bens e serviços comuns.

Ademais, verificando o demonstrativo apresentado pela Comissão desta Corte (fls. 113/114), há de se destacar os valores havidos no somatório da proporção dos itens dispensa e inexigibilidade em relação ao total das despesas licitadas, quais sejam: 20,25% no exercício de 2011 e 21,11% no exercício de 2012.

Observa-se, então, que o índice apresentado no ano de 2012 aumentou em relação àquele verificado em 2011, mesmo havendo recomendação do TCE no sentido de diminuir a contratação direta nas aquisições públicas.

Por último, analisando a tabela à fl. 116 do Relatório Técnico, verificou-se que as dispensas realizadas pelo Poder Legislativo importaram R\$ 42.767.450,53. Esse valor corresponde a 32,67% das despesas desse Poder com obras, compras e serviços que, no total, somaram R\$ 130.886.008,49. Comparando-se as dispensas do Poder Legislativo do ano de 2011 com as do ano de 2012, verificou-se um aumento significativo de R\$ 22.390.663,71.

Com base nisso, resta evidente que o Poder Legislativo aumen-

tou bastante suas aquisições por meio de dispensas de licitação, o que faz necessário reafirmar o dever constitucional de licitar, sendo a dispensa ou a inexigibilidade de processo licitatório hipóteses excepcionais, que deverão ser utilizadas com mais cautela nos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual.

Destarte, com base no Relatório da Comissão Técnica do TCE e nos dados acima postos, este MPC sugere que se recomende:

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; e

47) à Administração Estadual que 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.

9. DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO: PLANO PLURIANUAL, LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

O Governo do Estado do Ceará não atentou ao que dispõe o art. 165, § 1º¹⁰, da Constituição Federal, ao elaborar o seu plano plurianual para o período de 2012-2015. Isso porque não estabeleceu, 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, tendo destacado apenas as metas físicas.

Releva dizer que a regionalização das metas apenas na Lei Orçamentária Anual não supre a exigência constitucional, mesmo porque o plano plurianual deve contemplar todas as diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e os programas de duração continuada para um período de quatro anos.

Desse modo, a ausência da regionalização no PPA 2012-2015 compromete o planejamento adequado às necessidades do Estado e perde sua principal função de organização das finanças e direciona-

10 A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

mento à atividade financeira e social do Estado, devendo o Tribunal expedir recomendação ao Governo Estadual para que 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.

No tocante à Lei de Diretrizes Orçamentárias, referente ao exercício de 2012, não contemplou o 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.

Em face disso, deve o Tribunal expedir recomendação ao Governo Estadual, no sentido de que observe estritamente o disposto no art. 165, 2º¹¹, da Carta da República, ao elaborar o projeto de lei relativo às diretrizes orçamentárias de 2014, incluindo as metas e prioridades da administração pública, bem como as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da lei orçamentária anual, dispondo sobre as alterações na legislação tributária e estabelecendo a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Destaca-se, ainda, que o governo não atendeu à Lei de Responsabilidade Fiscal quando estabelece o prazo de até 30 dias, após a publicação da Lei Orçamentária Anual, para que sejam estabelecidas as metas bimestrais de arrecadação, a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, devendo o Tribunal expedir recomendação ao governo para que observe o prazo legal e que busque cumprir 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.

Releva destacar, ainda, que o governo estadual não atentou às normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige mecanismos de controle de custos e metodologia de avaliação dos resultados dos pro-

11 § 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

gramas financiados com recursos públicos. No mais, não se observou o disposto no art. 50, § 3º, da LRF, ao deixar de manter sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, o que impede a avaliação da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade da gestão.

Em face disso, deve o Tribunal recomendar ao Governo do Estado que institua e mantenha um sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Estado.

Quanto à Lei Orçamentária Anual, percebe-se na rubrica genérica de “outras despesas correntes” o crédito de R\$ 7,074 milhões, corresponde a mais de 50% da receita corrente total de R\$ 13,466 milhões, razão pela qual deve o Tribunal recomendar ao chefe do 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.

Com relação à alocação da despesa orçamentária por poder, verifica-se que a participação do Poder Legislativo é de 2,24% da despesa total. Contudo, sabe-se que há discrepância na distribuição desse percentual entre a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Contas do Estado e o Tribunal de Contas dos Municípios.

Com relação à autorização para abertura de créditos suplementares, sem autorização legislativa específica, de até 25% do total da despesa fixada, considera-se que, apesar de não se ter limite expresso de percentual máximo para suplementação, as balizas para tanto decorrem de interpretação sistemática da legislação de regência, levando-se em conta também a noção do razoável.

No caso, o dispositivo que confere eficácia à autorização para suplementação vai de encontro à exigência de ação planejada, um dos pilares da LRF (art. 1º), na medida em que a possibilidade de retificação do orçamento em percentual de 25% significa dizer que o planejamento financeiro-orçamentário do Estado é frágil e inefetivo.

Importa considerar, também, a autorização de suplementação de 25% sob a ótica do princípio da razoabilidade. Primeiramente, o dispositivo mostra-se desnecessário, tendo em vista que o governo dispõe de elementos suficientes para estimar as demandas locais e fixar margem para contingências. Em segundo lugar, a autorização para suplementação do orçamento em 25% é inadequada, na medida em que se afasta do sistema de freios e contrapesos e viola o princípio da independência harmônica entre as funções do Estado.

Não resta dúvida de que o percentual constante da LOA em exame enfraquece o controle externo da atividade financeira do Estado, porquanto concede autorização para a modificação do orçamento pelo chefe do Executivo sem a intervenção momentânea e contextualizada do Poder Legislativo.

Em terceiro, o percentual fixado (25%) é desproporcional e desnatura o caráter de instrumento de retificação e de ajuste ínsito aos créditos adicionais suplementares. Uma previsão de ajuste proporcional e razoável não poderia superar 10% da previsão inicial, sendo que 25% extrapola a noção do razoável, até mesmo para um leigo em finanças públicas.

Portanto, o dispositivo constante da LOA deveria ser tido por ineficaz por esta Corte, afastando-se a sua aplicação, de modo que eventuais aberturas de créditos suplementares no exercício e despesas decorrentes considerassem-se iam desprovidas de autorização legislativa, podendo macular futuras contas de governo, bem como as de gestão de ordenadores de despesa.

Contudo, como a LOA possui prazo de vigência temporário, vale dizer, um ano, e considerando que esse período findou-se ao final de 2012, não há que se falar, nesse momento, na ineficácia do referido artigo, mas em recomendação para que a previsão de abertura de créditos suplementares não ultrapasse o percentual de 10% do total da despesa fixada.

Ante todas as disposições colacionadas, recomenda-se ao Executivo Estadual que:

48) envie projeto de lei à Assembleia Legislativa para introduzir na lei do PPA, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as 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, bem como as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da lei orçamentária anual, dispondo sobre as alterações na legislação tributária e estabelecendo a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento;

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 legisla-

ção 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; e

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

Por outro lado, há de se deixar assente que o Constituinte impôs, como garantia fundamental (art. 5º, inciso LV), tanto nos processos judiciais quanto nos administrativos, a observância ao contraditório e à ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, devendo, assim, esta Colenda Corte ter conferido ao Excelentíssimo Senhor Governador do Estado o direito de se manifestar sobre as ocorrências trazidas no Relatório Técnico da Comissão deste TCE, bem como ao longo deste Parecer.

De forma derradeira, faz imperioso recomendar, conforme já exposto por este Ministério Público de Contas nas Petições (Processo nº 01967/2013-1 e Processo nº 03182/2013-8), 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 I¹² e art. 8º¹³, ambos da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), seguindo, assim, idêntico procedimento adotado pelo Governo Federal¹⁴.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas junto ao TCE/CE manifesta-se pela emissão de PARECER PRÉVIO pela APROVAÇÃO,

12 Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação; (...).

13 Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

14 <http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2013/noticia04313.asp>

com as ressalvas abaixo listadas, das Contas de Governo referentes ao exercício de 2012, de responsabilidade do Sr. Cid Ferreira Gomes.

I) 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);

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;

16) diante da existência de saldo bancário líquido na conta do FECOP, efetuem ações suplementares de nutrição, habitação, edu-

cação, 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 proíbam 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;

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 essas;

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 às regras estipuladas no Guia de Acessibilidade: Espaço Público e Edificações do Governo do Estado¹⁵ e demais legislações relacionadas à acessibilidade, fazendo com que as obras de engenharia que venham a ser licitadas e contratadas contenham os

15 Disponível em: http://www.seinfra.ce.gov.br/phocadownload/documentacao/Guia_Acessibilidade.pdf

regramentos estabelecido nesse 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, para que se cumpram 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 à liberação de novos repasses ou à 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 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 parecer.

Fortaleza, 22 de maio de 2013.

GLEYDSON A P. ALEXANDRE
Procurador-Geral do Ministério
Público de Contas

EDUARDO DE SOUSA LEMOS
Procurador do Ministério
Público de Contas

4. DECLARAÇÃO DE VOTO - CONSELHEIRA SORAIA VICTOR

**DECLARAÇÃO DE VOTO DA CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ
DIAS VICTOR SOBRE AS CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO
CEARÁ REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2012**

Senhor Presidente,
Senhores Conselheiros,
Senhores Procuradores de Contas,

De início, gostaria de parabenizar o Relator, Conselheiro Rholden Botelho de Queiroz, pela excelência do trabalho que ora apresenta ao Plenário deste Tribunal, que, com uma redação clara e objetiva, buscou tornar transparente e acessível a toda a sociedade os dados técnicos que compõem as contas sob exame, possibilitando, assim, o exercício pleno da cidadania. Por questão de justiça, destaco também o belo trabalho desenvolvido pela Comissão Especial desta Corte, com a competência e profissionalismo de costume.

Digna de destaque igualmente a proposição efetuada pelo Relator do feito na Sessão Plenária do dia 07 de maio de 2013, no sentido de **conceder prazo ao Exmo. Governador do Estado a fim de que este se pronunciasse sobre o relatório elaborado pela Comissão Técnica responsável, em cumprimento aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa**. Não obstante a conclusão a que chegou a maioria da Corte à época, penso que tal medida se demonstra extremamente pertinente e que deve ser adotada já nas Contas de Governo do exercício de 2013.

Não poderia deixar também de enfatizar as oportunas ponderações mencionadas no Parecer do Ministério Público de Contas, da lavra dos Procuradores de Contas, Drs. Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre e Eduardo de Sousa Lemos, que, além de ressaltar alguns pontos gizados no Relatório Técnico, sugeriu a adoção de um número expressivo de **54 (cinquenta e quatro) recomendações**, com as quais nos alinhamos.

Para o exercício 2012, a Comissão Técnica deste Tribunal, no capítulo dedicado às **Ocorrências e Recomendações Alusivas ao Exercício de 2012**, apontou a existência de **35 (trinta e cinco) ocorrências ou ressalvas como adotamos no exercício de 2011**, das quais resultaram em **27 (vinte e sete) recomendações** a serem sugeridas, número este consideravelmente inferior às **62 (sessenta e duas) recomendações** consignadas no exercício de 2011.

Atribuiu o Corpo Técnico como principais fatores para a redução das recomendações: a implementação do novo Sistema de Gestão Governamental por Resultados (S2GPR), a nova estrutura das demonstrações contábeis, a reestruturação dos itens de despesa e o novo modelo de gestão do PPA, bem como a reformulação e aglutinação, pela Comissão, de algumas ocorrências/ressalvas e recomendações anteriores que, em essência, tratavam da mesma matéria.

Entretanto, é preciso ressaltar que, ao analisar as **05 (cinco) recomendações** referentes à terceirização de mão de obra, efetuadas no exercício de 2011, optou a Comissão por não reiterá-las no exercício em apreço, por entender que a matéria está sendo tratada em auditorias específicas no âmbito desta Corte de Contas.

Nesse aspecto, não compartilhamos de tal posicionamento. Não obstante estejam sendo objeto de auditoria e fiscalização, recomendações oriundas de ocorrências/ressalvas que persistiram em 2012, como veremos a seguir, necessitam ser repisadas, em razão dos valores que só aumentam.

Ademais, por dever de ofício, na presente Declaração de Voto abordaremos algumas das ocorrências verificadas, merecedoras de uma maior ênfase, sem deixar de endossar na íntegra aquelas que foram catalogadas pela Comissão, pelo *Parquet* de Contas e aquelas repisadas pelo Ilustre Relator das Contas em apreço, que embasaram a proposta do Parecer Prévio sob apreciação.

1 – DA DESPESA COM TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA

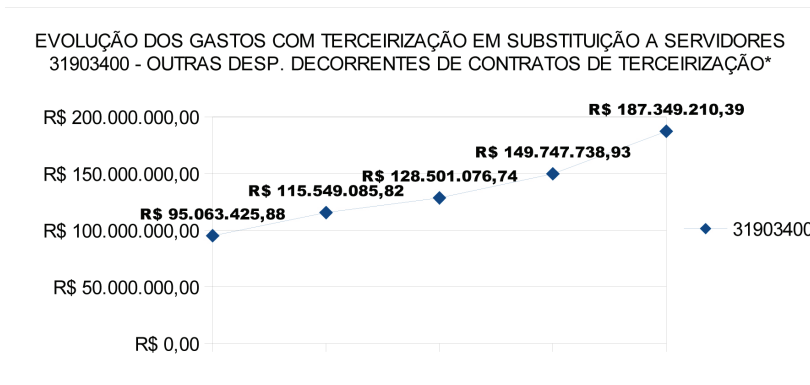
Em minhas últimas manifestações proferidas por ocasião das Contas de Governo dos 5 (cinco) exercícios anteriores, inclusive como Relatora no ano de 2011, tenho demonstrado constante preocupação quanto ao excessivo crescimento da terceirização de mão de obra verificado no Estado do Ceará.

A **terceirização de mão de obra** pode ser compreendida em duas vertentes, quais sejam: a referente à **atividade-fim**, alocada na

rubrica **34**, esta, via de regra, considerada ilícita e sujeita aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 18, §1^o) e a concorrente à **atividade-meio**, consignada na rubrica **37**, que, embora lícita, carece de atenção devido aos vultosos montantes nela empenhados.

No que se refere à **terceirização em substituição a servidores públicos**, designada na rubrica **34** – outras despesas de pessoal decorrentes de terceirização, de acordo com dados extraídos do Sistema Integrado de Contabilidade – SIC, observa-se que, no período **2011-2012**, ocorreu um aumento **real** de **25,11%** nesse tipo de despesa, passando do valor nominal de **R\$ 138.655.313,82 (cento e trinta e oito milhões, seiscientos e cinquenta e cinco mil e trezentos e treze reais e oitenta e dois centavos)**, para **R\$ 187.349.210,39 (cento e oitenta e sete milhões, trezentos e quarenta e nove mil, duzentos e dez reais e trinta e nove centavos)**.

O gráfico a seguir demonstra a evolução da despesa empenhada com terceirização de atividade-fim entre os exercícios de 2008 a 2012, em termos reais, em que se observa um crescimento de **97,08%** no período considerado:



Fonte: Banco de dados do S2GPR

* Os valores dos exercícios de 2008 a 2011 foram atualizados pelo IGP-DI

Entre os órgãos que mais contrataram serviços de mão de obra em substituição a servidores no exercício de 2012, destacam-se:

1 Art.18.(OMISSIS)

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

	ORGÃO	2011*	2012	variação	% do total
1	SECRETARIA DA EDUCACAO	R\$ 6.617.539,81	R\$ 39.536.970,33	497,46%	21,10%
2	HOSPITAL DE MESSEJANA	R\$ 27.259.635,42	R\$ 33.919.368,88	24,43%	18,10%
3	HOSPITAL INFANTIL DR ALBERTO SABIN	R\$ 25.599.535,95	R\$ 26.097.942,32	1,95%	13,93%
4	HOSPITAL GERAL DE FORTALEZA	R\$ 20.599.728,58	R\$ 20.024.493,43	-2,79%	10,69%
5	FUNDO ESTADUAL DE SAUDE	R\$ 7.266.410,11	R\$ 10.658.796,93	46,69%	5,69%
6	HOSPITAL GERAL CESAR CALS DE OLIVEIRA	R\$ 10.347.745,50	R\$ 10.123.972,45	-2,16%	5,40%
7	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ	R\$ 8.094.250,04	R\$ 9.292.666,85	14,81%	4,96%
8	ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	R\$ 8.274.661,73	R\$ 8.045.570,27	-2,77%	4,29%
9	SECRETARIA DA FAZENDA	R\$ 5.621.090,56	R\$ 7.181.402,11	27,76%	3,83%
10	CENTRO DE HEMAT. E HEMOTERAPIA DO CEARÁ	R\$ 3.476.422,18	R\$ 3.798.696,95	9,27%	2,03%
11	HOSPITAL SAO JOSE	R\$ 2.555.555,65	R\$ 3.781.671,34	47,98%	2,02%

Fonte: Banco de dados do S2GPR

* Os valores foram atualizados pelo IGP-DI – 1,08

A transferência de atividade-fim da Administração para terceiros é **irregular**, haja vista que a subcontratação de mão de obra para o exercício de funções permanentes constitui lesão à exigência de concurso prévio estabelecido no **art. 37, II**, da Constituição Federal.

Sobre a ilegalidade da terceirização de atividade-fim, entendo salutar aduzir à baila manifestação colacionada pelo Ministério Público junto a este Tribunal de Contas no Parecer referente às Contas de Governo do exercício de 2008, *in verbis*:

Desta feita, convém destacar que **terceirizar (seja pela via da licitação, da contratação direta, do convênio) serviços que sejam inerentes e privativos do servidor público (atividade-fim) é um modo de burlar o dever constitucional de promover o ingresso no serviço público pela via do concurso público**. E mesmo que seja admissível a terceirização de atividade-meio, esta prática mostra-se incompatível com o princípio da impessoalidade, pois se acaba perpetuando o maléfico apadrinhamento no serviço público, conduta reprovada pela Constituição (art. 37, II). (grifos nossos)

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará, ao apreciar o tema, já se manifestou categoricamente contra qualquer terceirização de atividade-fim do Estado, determinando, por conseguinte, a realização de concurso público. Como exemplos, citamos as seguintes decisões: Resolução nº 0919/2009 (Processo nº 05292/2004-2), Acórdão

nº 0043/2011 (Processo nº 01894/2010-1), Resolução nº 2304/2006 (Processo nº 00685/2001-8) e Resolução nº 0176/2011 (Processo nº 03626/2007-5).

Entretanto, contrariando as diversas deliberações desta Corte nesse sentido, inclusive as consignadas nas Contas de Governo do exercício de 2011, **percebe-se que o Governo do Estado do Ceará, em 2012, novamente reduziu o ingresso de servidores concursados em detrimento do aumento da terceirização de atividade-fim**. É o que se evidencia a partir da seguinte colocação realizada pela Comissão desta Corte, a seguir transcrita, *in litteris*:

Não obstante as elucidações apresentadas pela CGE, **cabe mencionar que, comparadas ao exercício de 2011, as nomeações de 2012 reduziram 69,16%**. Além disso, **as Despesas com Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização, no exercício de 2012, aumentaram, em termos reais, 25,11%, comparadas ao exercício anterior.** (grifos nossos)

A situação da terceirização irregular se agrava, sobretudo, no âmbito das entidades vinculadas à Secretaria da Saúde, cujo gasto com **terceirização de atividade-fim, em 2012, superou em mais de 100% o dispêndio com o próprio quadro de servidores efetivos**. Como exemplos, citamos: Hospital Infantil Albert Sabin (314,74%), Hospital de Messejana (263,24%), Hospital Geral Militar José Martiano de Alencar (214,09%), Hospital de Saúde Mental de Messejana (192,06%), Hospital Geral de Fortaleza (132,60%), Décima Primeira Microrregional de Sobral (123,45%) e Hospital Geral César Cals de Oliveira (110,98%).

Desta feita, diante da ocorrência epigrafada, independentemente de este Tribunal estar efetuando Auditoria específica sobre Terceirização de pessoal, entendo que a irregularidade persiste, sendo fundamental repisar a **recomendação** que se apresenta a seguir (reiterada desde 2008), *verbis*:

- Ao Poder Executivo que adote medidas tendentes a reverter o quadro de elevado índice de contratação de mão de obra terceirizada em substituição a servidores e empregados públicos.

Ademais, considerando o elevado grau de terceirização de ativi-

dade-fim e também a tendência de elevação desse dispêndio ao longo dos exercícios, restando violada, portanto, a regra do concurso público, esta Conselheira entende oportuno recomendar novamente ao Governo do Estado que:

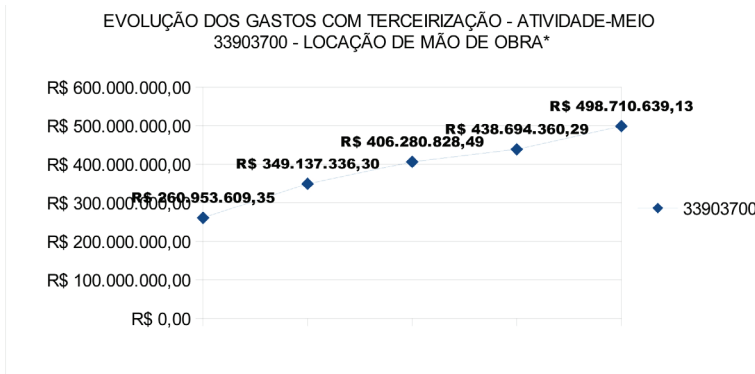
- Adote, como regra, a contratação de pessoal pela via do concurso público, além de envidar esforços de só realizar terceirização de mão de obra em se tratando de atividade-meio e desde que não importe em substituição de servidores de carreira;

No que concerne ao volume de recursos aportados para a rubrica **37 – locação de mão de obra**, este aumentou de **R\$ 406.198.481,75 (quatrocentos e seis milhões, cento e noventa e oito mil, quatrocentos e oitenta e um reais e setenta e cinco centavos)**, em 2011, para **R\$ 498.710.639,13 (quatrocentos e noventa e oito milhões, setecentos e dez mil, seiscentos e trinta e nove reais e treze centavos)**, em 2012, representando um aumento real de aproximadamente **13,68%**.

Cabe destacar que a rubrica **37** não é incluída no cálculo dos limites fixados na LRF, por uma interpretação ampla conferida ao § 1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Desta forma, o que se verifica é um estímulo para a Administração Pública extinguir cargos, não computando mais os dispêndios no montante de pessoal, mesmo que em seguida preencha pela via da terceirização a lacuna deixada pelo cargo extinto.**

Em consulta ao Sistema Integrado de Contabilidade, verifica-se que, no exercício de 2012, vários órgãos não contabilizaram dispêndios na rubrica 34, concentrando os gastos na rubrica 37, e, assim, não sendo computados nas despesas com pessoal para limites da LRF. **É necessário que esses gastos sejam examinados com a devida atenção e cautela.**

O gráfico a seguir demonstra a evolução da despesa empenhada com terceirização de atividade-meio entre os exercícios de 2008 a 2012, em termos reais, em que constata-se um crescimento de **91,11%** no período considerado:



Fonte: Banco de dados do S2GPR

* Os valores dos exercícios de 2008 a 2011 foram atualizados pelo IGP-DI

Entre os órgãos que mais contrataram serviços de mão de obra na rubrica 37, no exercício de 2012, destacam-se:

	ORGAO	2011*	2012	% do total
1	SECRETARIA DA EDUCACAO	R\$ 28.155.499,16	R\$ 106.603.721,72	21,38%
2	FUNDO ESTADUAL DE SAUDE	R\$ 29.336.485,93	R\$ 36.054.572,63	7,23%
3	SECRETARIA DA FAZENDA	R\$ 30.223.709,90	R\$ 33.557.742,76	6,73%
4	SECRETARIA DA JUSTICA E CIDADANIA	R\$ 22.722.492,09	R\$ 30.206.523,90	6,06%
5	FUNDO ESPECIAL DE REAP. E MODERNIZ DO JUDICIARIO	R\$ 20.310.986,84	R\$ 23.981.950,83	4,81%
6	SECRETARIA DA SEG PUB E DEFESA SOCIAL	R\$ 22.474.235,51	R\$ 23.464.700,36	4,71%
7	DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRANSITO	R\$ 14.050.065,78	R\$ 18.614.768,69	3,73%
8	SSPDC POLICIA CIVIL	R\$ 11.603.719,88	R\$ 13.510.473,71	2,71%
9	SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTAO	R\$ 9.994.957,48	R\$ 11.358.055,02	2,28%
10	HOSPITAL GERAL DE FORTALEZA	R\$ 9.955.548,13	R\$ 10.278.461,61	2,06%

Fonte: Banco de dados do S2GPR

* Os valores foram atualizados pelo IGP-DI – 1,08

Sob o viés percentual, destaca-se a seguir os órgãos em que se verificou o maior crescimento do dispêndio com terceirização de mão de obra na rubrica 37 de um exercício para outro:

	NOME_ORGAO	2011*	2012	variação
1	SECRETARIA ESPECIAL DA COPA	R\$ 12.626,97	R\$ 791.212,87	6166,05%
2	CASA MILITAR	R\$ 17.302,42	R\$ 152.601,10	781,96%
3	DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E ENGENHARIA	R\$ 317.423,24	R\$ 2.731.436,54	760,50%
4	COMPANHIA DE HABITACAO DO CEARA	R\$ 386.600,63	R\$ 1.915.887,20	395,57%
5	ACADEMIA ESTADUAL DE SEGURANCA PUBLICA	R\$ 351.868,60	R\$ 1.450.848,71	312,33%
6	SECRETARIA DA EDUCACAO	R\$ 28.155.499,16	R\$ 106.603.721,72	278,62%
7	DECIMA OITAVA MICRORREGIONAL DE IGUATU	R\$ 126.469,49	R\$ 369.620,72	192,26%
8	HOSPITAL GERAL CESAR CALS DE OLIVEIRA	R\$ 2.167.533,14	R\$ 5.303.151,19	144,66%
9	CONSELHO DE POLITICAS E GESTAO MEIO AMBIENTE	R\$ 1.640.838,93	R\$ 3.267.721,68	99,15%
10	FUNDACAO NUCLEO DE TECNOLOGIA INDUSTRIAL	R\$ 1.031.105,57	R\$ 1.858.552,32	80,25%

Fonte: Banco de dados do S2GPR

* Os valores atualizados pelo IGP-DI – 1,08

Outrossim, também se demonstra preocupante outra ocorrência inerente à terceirização de atividade-meio, qual seja, **a indicação, à empresa fornecedora de mão de obra, de nomes de pessoas a serem recrutadas como terceirizados**, o que dá ensejo ao “apadrinhamento” e outras condutas proibidas, como o nepotismo. O Ministério Público de Contas, por ocasião do Parecer nº 0182/2011, referente às Contas de Governo do exercício de 2010, já alertou sobre a prática, consoante se observa, *in verbis*:

Ainda sobre a temática da mão de obra terceirizada, advirta-se que, mesmo a terceirização lícita, ou seja, de atividade-meio, pode violar o princípio da impessoalidade consoante entendimento do TCU quando houver indicação, à empresa fornecedora de mão de obra, de nomes de pessoas para serem recrutadas como terceirizados, uma vez que tal conduta configura favorecimento pessoal e, a depender do grau de parentesco, até nepotismo.

Com efeito, face ao entendimento do TCU, entende-se necessário que o Estado do Ceará divulgue a lista de seus terceirizados, cruze esses dados com o de seus servidores públicos, a fim de averiguar eventual favorecimento pessoal e/ou nepotismo no âmbito da terceirização de mão de obra. (grifos no original)

Assim, considerando que a **terceirização de mão de obra de atividade-meio** dá azo ao favorecimento pessoal e que tal despesa tem atingido, ao longo dos anos, patamares bastante elevados, entendo por imperioso, assim como fiz em 2011 enquanto Relatora, recomendar ao Governo do Estado que:

- Proíba a indicação de nomes de profissionais para serem contratados por empresas fornecedoras de mão de obra terceirizada contratadas pelo Poder Público;
- Divulgue a lista de todo o pessoal terceirizado da Administração Pública direta e indireta, cruzando esses dados com o de seus servidores públicos, assim entendidos os ocupantes de cargo, emprego ou função pública, efetivos ou transitórios, civis e militares, a fim de averiguar eventual favorecimento pessoal e nepotismo no âmbito da terceiri-

zação de mão de obra.

Entretanto, considerando que o Relator do feito, assim como o Ministério Público de Contas, em seus pronunciamentos sobre terceirização, também cuidaram de efetuar recomendações que, se não idênticas, possuem bastante similitude às consignadas na presente Declaração de Voto, faço a opção, de modo a padronizar as proposições, por acompanhar as recomendações do Relator em seu Voto sobre a temática.

2 – DA GESTÃO FISCAL (RELATÓRIO RESUMIDO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL)

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária é um instrumento de extrema importância no acompanhamento das atividades financeiras e de gestão do Estado e está previsto no § 3º, do artigo 165 da Constituição Federal, regulamentado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

Essa lei estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e determina que a União, **os Estados**, o Distrito Federal e os Municípios deverão **elaborar e publicar o Relatório Resumido da Execução Orçamentária**, com o propósito de assegurar **a transparência dos gastos públicos** e a consecução das metas fiscais, com a observância das normas fixadas pela lei.

Ademais, esse mesmo dispositivo legal (LRF) determina que o **relatório de Gestão Fiscal** deverá ser publicado quadrimestralmente e disponibilizado ao acesso público, inclusive em meios eletrônicos, **até trinta dias** após o encerramento do período a que corresponder. Prazo que, para o primeiro quadrimestre, encerra-se em 30 de maio, para o segundo quadrimestre, encerra-se em 30 de setembro e, para o terceiro, em 30 de janeiro do ano subsequente ao de referência.

Esse relatório (RGF), segundo determina a Lei de Responsabilidade Fiscal, conterá demonstrativos com informações relativas à despesa total com pessoal, dívida consolidada, concessão de garantias e contragarantias, bem como operações de crédito, devendo, no último quadrimestre, ser acrescido de demonstrativos referentes ao montante das disponibilidades de caixa em 31 de dezembro e das inscrições em Restos a Pagar.

Consultando o Relatório Técnico das Contas de 2012, observa-se que alguns desses relatórios (RREO e RGF) foram publicados, **com**

dados provisórios, no prazo estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, obrigando depois que os mesmos fossem republicados com dados definitivos fora do prazo estabelecido pela respectiva Lei, conforme pode ser observado, *in verbis*:

[...]

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), de responsabilidade do Poder Executivo Estadual, foram publicados do Diário Oficial do Estado, no Portal da Transparência do Estado, sítio eletrônico: www.portaldatransparencia.ce.gov.br, bem como no sítio eletrônico da SEFAZ, em www.sefaz.ce.gov.br, em atendimento ao disposto nos arts. 52 e 55, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Relatório Resumido da Execução Orçamentária		
PERÍODO	DATA DA PUBLICAÇÃO NO D.O.E	DATA DA REPUBLICAÇÃO NO D.O.E
1º BIMESTRE/2012	30/03/12	22/08/12
2º BIMESTRE/2012	30/05/12	22/08/12
3º BIMESTRE/2012	30/07/12	22/08/12
4º BIMESTRE/2012	28/09/12	-
5º BIMESTRE/2012	29/11/12	-
6º BIMESTRE/2012	30/01/13	17/04/13

Fonte: Diário Oficial do Estado – D.O.E

Relatório de Gestão Fiscal		
PERÍODO	DATA DA PUBLICAÇÃO NO D.O.E	DATA DA REPUBLICAÇÃO NO D.O.E
1º QUADRIMESTRE/2012	30/05/12	-
2º QUADRIMESTRE /2012	28/09/12	-
3º QUADRIMESTRE /2012	30/01/13	17/04/13

Fonte: Diário Oficial do Estado – D.O.E

Abaixo estão destacadas as datas de publicação e republicação no Diário Oficial do Estado dos relatórios em epígrafe: Verifica-se que o Poder Executivo vem publicando os referidos relatórios no prazo legal, entretanto os mesmos não são publicados na sua versão definitiva, Por esse motivo, esta comissão entende que há descumprimento dos prazos de publicação definidos na Constituição Federal, Estadual e na Lei de Responsabilidade Fiscal. Cabe ressaltar que a Lei nº 10.028/2000, em seu art. 5º, inciso I, considera como 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 infração prevista nesse artigo punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais

do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

Segundo se observa, a publicação dos aludidos relatórios, com dados provisórios no prazo estabelecido pela LRF e depois sua republicação com os dados definitivos já se configura como fato recorrente, pois nas Contas de Governo de 2011 (**processo nº 02676/2012-0**), na qual fui Relatora, essa mesma ocorrência já tinha sido observada, em que foi gerada a seguinte **recomendação**:

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.

Portanto, acompanho o entendimento esposado pela Comissão do Balanço no sentido de que há descumprimento dos prazos de publicação definidos na Constituição Federal, Estadual e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ademais, importante frisar que o atraso na publicação desses instrumentos (RREO e RGF) tem reflexos negativos para o Estado (**dá ensejo a aplicação de punições fiscais**), pois proíbe ao Ente receber transferência voluntária, exceto relativa a ações de educação, saúde e assistência social, bem como a contratação de operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária, conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal, *in verbis*:

Art. 52. O relatório a que se refere o §3º do art. 165 da Constituição abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto de:

[...]

§ 2º O descumprimento do prazo previsto neste artigo sujeita o ente às sanções previstas no § 2º do art. 51.

Art. 51 (omissis)

[...]

§ 2º O descumprimento dos prazos previstos neste artigo impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento

do principal atualizado da dívida mobiliária.

Outrossim, cumpre observar que o atraso na publicação do Relatório de Gestão Fiscal submete o gestor, também, aos dispositivos da Lei nº 10.028/2000, nos seguintes termos:

Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

I – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e nas condições estabelecidas em lei;

(...)

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida. (grifos nossos)

Desta feita, corroboramos o entendimento da Comissão Especial no sentido de recomendar 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.

3 – DA DÍVIDA ATIVA

A Dívida Ativa representa um importante componente na arrecadação do Estado do Ceará. Ela integra o Balanço Patrimonial e figura como **créditos a receber**.

Cabe destacar que as Receitas da Dívida Ativa são aquelas que representam créditos da Fazenda Pública de natureza tributária ou não. Segundo o artigo 39, parágrafo 2º, da Lei nº 4.320/1964, essas receitas são provenientes quando tributárias “de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas,” e não Tributárias.

Essas receitas abrangem os créditos a favor da Fazenda Pública, cuja certeza e liquidez foram apurados, mas não efetivamente recebidos nas datas devidas. Portanto, representa créditos a receber e que devem ser contabilizadas no ativo do Balanço Patrimonial consolidado

do Estado.

Como representa um crédito a receber em favor do Estado, esse Ativo deve ser contabilizado de forma a atender as normas aplicadas à contabilidade do setor público.

Analisando o Relatório Técnico das Contas de Governo de 2012, entendendo como pertinentes as observações realizadas pela Comissão do Balanço nos seguintes termos:

Conforme disposto no Demonstrativo, **a Dívida Ativa Tributária classificada no Ativo Circulante apresentou saldo zerado.** Em consulta ao balancete das contas do ativo, verificou-se que R\$ 5.748.323.153,70 estão registrados como “Dívida Ativa Tributária” dentro dos “Créditos a longo prazo” do ativo não circulante.

Sobre tal observação, esta Comissão faz duas observações. Primeiramente, vale ressaltar que tal elemento, por se tratar do segundo maior item do ativo não circulante, deveria estar detalhado nas notas explicativas, preferencialmente por tipo de tributo.

Outro ponto diz respeito à classificação de todo o direito a receber decorrente de dívida ativa tributária no ativo não circulante. Como se sabe, no ativo circulante se classificam os direitos realizáveis até doze meses após a data das demonstrações contábeis. Portanto, a dívida ativa que o Estado do Ceará espera arrecadar no exercício seguinte deve estar figurada no ativo circulante. Vale ressaltar, inclusive, que o Poder Executivo realiza tal previsão de arrecadação na Lei Orçamentária Anual. Entende-se, desse modo, que a SEFAZ deve se apropriar da melhor metodologia, de forma a classificar adequadamente estes valores a receber.

Consultando o Balanço Patrimonial Consolidado, exercício de 2012, constante do Relatório Técnico, fls. 214/215, de fato, verifica-se que do Ativo Circulante (que corresponde aos créditos a receber a curto prazo) não consta nenhum valor contabilizado na **dívida ativa tributária**. No entanto, consultando o Ativo não Circulante (que são créditos a receber a longo prazo), verifica-se a contabilização nos Créditos a longo prazo no montante de R\$ 5.967.583.000,00, desse total 96,32% corresponde a crédito de natureza tributária, ou seja, R\$ 5.748.323.153,70.

Diante desse elevado percentual de participação dos Créditos a Receber de origem tributária no grupo do Ativo Não Circulante, concordo com o posicionamento da Comissão no sentido de que haja uma discriminação, em Nota Explicativa, do quantitativo de crédito tributário por tipo de tributo.

Qualquer fato relevante que venha a figurar nos Demonstrativos Contábeis, entendo que deve ser objeto de Notas Explicativas.

Com relação a esse assunto, vale mencionar o que estabelece o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Portaria STN nº 406, de 20 de junho de 2011, 4ª edição), válido para o exercício de 2012, nos seguintes termos:

[...]

As notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis. Contêm informações adicionais em relação à apresentada no corpo dessas demonstrações e oferecem descrições narrativas ou segregações e aberturas de itens anteriormente divulgados, além de informações acerca de itens que não se enquadram nos critérios de reconhecimento nas demonstrações contábeis.

As informações contidas nas notas explicativas devem ser relevantes, complementares ou suplementares àquelas não suficientemente evidenciadas ou não constantes no corpo das demonstrações contábeis.

Outro ponto importante observado pela Comissão do Balanço é o fato de que, se existia previsão no Balanço Orçamentário de **Créditos a Receber de natureza Tributária**, então, esses valores deveriam figurar nas contas do Ativo Circulante do Balanço Patrimonial Consolidado do Estado, fato esse que não aconteceu.

Dessa maneira, entendemos que se faz necessário, de forma a tornar mais transparente a origem dos créditos tributários, efetuar a seguinte **recomendação**:

1) à Secretaria da Fazenda que, a partir de 2013, passe a discriminar de forma detalhada, no Balanço Patrimonial Consolidado do Estado, mediante Notas Explicativas, os Créditos a Receber de origem tributária tanto nas contas de curto, como nas de longo prazo.

4 – DOS RECURSOS TRANSFERIDOS ÀS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

A Comissão Técnica deste Tribunal, no Relatório das Contas do Governo do exercício de 2012, constatou que as Organizações Sociais, através de **Contratos de Gestão**, foram as instituições mais beneficiadas quanto aos repasses dos recursos transferidos às Instituições sem fins lucrativos, ficando com mais da metade do montante de **R\$ 673.876.003,53** (seiscentos e setenta e três milhões, oitocentos e setenta e seis mil, três reais e cinquenta e três centavos).

Comparando os repasses efetuados às Organizações Sociais nos exercícios de 2011 e 2012, observamos um aumento em termos globais da ordem de **41,54%**, ou seja, R\$ 102.967.132,68 (cento e dois milhões, novecentos e sessenta e sete mil, cento e trinta e dois reais e sessenta e oito centavos), composto dos seguintes importes:

Entidades Beneficiadas	R\$		Variação
	2011	2012	
ISGH - Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar	105.924.616,56	174.226.683,12	64,48%
IDT - Instituto de Desenv. do Trabalho	42.918.706,73	43.841.852,09	2,15%
CGDT - Centro de Gestão e Desen. Tecno.	2.516.948,89	1.853.500,22	-26,36%
CENTEC – Inst. Centro de Ensino Tecnológico	48.341.214,94	75.283.996,33	55,73%
Instituto Agropolos do Ceará	38.151.798,84	42.141.489,74	10,46%
IACC - Instituto de Arte e Cultura do Ceará	10.020.522,92	13.481.420,06	34,54%
Total	247.873.808,88	350.840.941,56	41,54%

Fonte: Base de dados S2GPR.

Observou a equipe técnica que, do total repassado de R\$ 350.840.941,56 (trezentos e cinquenta milhões, oitocentos e quarenta mil, novecentos e quarenta e um reais e cinquenta e seis centavos), o valor de R\$ 249.510.679,45 (duzentos e quarenta e nove milhões, quinhentos e dez mil, seiscentos e setenta e nove reais e quarenta e cinco centavos), equivalente a **71%**, foi destinado somente ao Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar - ISGH e ao Instituto Centro de Ensino Tecnológico – CENTEC, recebendo, respectivamente, o montante de R\$ 174.226.683,12 (cento e setenta e quatro milhões, duzentos e vinte e seis mil, seiscentos e oitenta e três reais e doze centavos) e R\$ 75.283.996,33 (setenta e cinco milhões, duzentos e oitenta e três mil, novecentos e noventa e seis reais e trinta e três centavos).

Destacou também a Comissão que, ao contrário do que se observou em exercícios anteriores, foi possível aferir os valores efetiva-

mente transferidos a entidades públicas e privadas devido à correta classificação desses gastos, conforme prevê a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001, e que a nova classificação dos itens de despesa também possibilitou um exame mais detalhado.

Considerando as vultosas quantias transferidas às Organizações Sociais no exercício de 2012, impende informar que os Relatórios das Comissões designadas ao longo dos últimos anos para elaborar o Relatório Técnico das Contas do Governador (de 2005 até 2011) reprisaram diversas ocorrências merecedoras de comentários, quais sejam:

- **vícios na configuração da organização social no modelo adotado no Estado do Ceará, pois “... as entidades assim qualificadas foram concebidas exclusivamente para receberem tal habilitação, passando então a perceberem recursos públicos, seja por meio de contrato de gestão, seja mediante convênios, ou por meio de contratos administrativos em sentido estrito.”;**
- **as Organizações Sociais não tinham patrimônio, tampouco recursos próprios suficientes para sobreviver sem a intervenção do Poder Público Estadual, nem experiência nas atividades objeto da “publicização”;**
- **essas entidades, apesar de juridicamente constituídas sob o regime de direito privado, estão na verdade umbilicalmente jungidas ao Poder Público, ao ponto de com ele se confundirem, e, por esse motivo, há que se ampliar o controle sobre os recursos públicos repassados a tais entidades, submetendo-as a regras mais rígidas.**
- **não são enviadas a este Tribunal de Contas as prestações de contas relativas aos recursos repassados às Organizações Sociais para fazer face aos Contratos de Gestão celebrados, apesar de as mesmas gerirem recursos públicos quando da execução das ações previstas no contrato de gestão. Seus demonstrativos contábeis integram as prestações de contas dos órgãos estaduais que lhes repassaram recursos.**
- **o volume de recursos que está sendo transferido para tais entes deve se submeter ao mesmo controle/regime a que os valores sob a gestão dos demais entes da Administração Pública estão sujeitos.**
- **como forma de manter coerência em relação às exigências que o Estado do Ceará estabelece quando transfere recursos às demais instituições de direito privado, sob a forma jurídica de convênio, não há por que tais entes (organizações sociais)**

não devam se submeter às regras da lei de licitações, e ainda ao envio de prestação de contas ao TCE/CE.

Ocorre que, como veremos a seguir, no exercício sob exame, tais falhas persistiram, apesar da existência de um Grupo de Trabalho, constituído pela COGERF em fevereiro de 2011, visando reformular o atual modelo entre o Estado e as Organizações Sociais.

Segundo a Comissão Técnica, na análise das recomendações provenientes de anos anteriores, foi observada que a RECOMENDAÇÃO 13 desta Corte de Contas, expedida em 2011, encontra-se ainda “**em fase de implementação**”, e que no dia 15 de janeiro de 2013 foi publicada a Lei Complementar nº 119/2012, que inclusive ainda não está em vigor (estará 180 dias após a publicação), a qual dispõe sobre as regras para a transferência de recursos pelos órgãos e entidades do poder executivo estadual por meio de convênios e instrumentos congêneres **e que a Comissão do Balanço não a reconsiderou no exercício de 2012.**

No que tange a essa questão, entendo que a referida recomendação deve permanecer, pois a Lei Complementar nº 119/2012, segundo o entendimento do Relator, o qual acompanho na íntegra, 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.

Diante do exposto, acompanho o entendimento do Relator pela permanência da referida **recomendação**, qual seja:

- À Secretaria de 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.

5 – DA DESTINAÇÃO DOS RECURSOS DO FECOP POR REGIÃO

Por ocasião das Contas de Governo do exercício de 2011, ao verificar a concentração da alocação de recursos do FECOP em regiões mais desenvolvidas, esta Corte de Contas, por unanimidade de votos, consignou a **recomendação nº 62**, qual seja: *ao Governo do Estado do Ceará que direcione, nos exercícios futuros, os recursos do Fundo*

Estadual de Combate à Pobreza – FECOP às áreas mais pobres, sem condições de autodesenvolvimento.

Em 2012, não foi diferente. Constatou-se, mais uma vez, a **concentração** dos aportes na Região Metropolitana de Fortaleza – RMF, que alcançou o importe de **R\$ 101.109.896,33 (cento e um milhões, cento e nove mil, oitocentos e noventa e seis reais e trinta e três centavos)**, representando **35,45%** do volume empenhado, como visualizado na tabela a seguir:

APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FECOP POR MACRORREGIÃO - 2012

REGIÕES	Número de municípios	Empenhado em 2012 (Em R\$)	%
REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA	15	101.109.896,33	35,45
CARIRI/CENTRO SUL	42	41.852.582,22	14,67
REGIÕES	Número de municípios	Empenhado em 2012 (Em R\$)	%
SOBRAL/IBIAPABA	29	30.858.546,43	10,82
SERTÃO CENTRAL	21	28.808.441,67	10,1
LITORAL OESTE	27	22.479.649,21	7,88
SERTÃO DE INHAMUNS	16	20.928.644,23	7,34
LITORAL LESTE/JAGUARIBE	21	20.789.650,27	7,29
ESTADO DO CEARÁ	-	10.670.877,97	3,74
BATURITÉ	13	7.752.328,18	2,72
TOTAL		285.250.616,51	100

Fonte: SEFAZ²

Tal evidência é corroborada categoricamente pela Comissão Especial, às fls. 40, consoante se observa a seguir:

Ressalte-se que a região mais beneficiada com o aporte de recursos do FECOP, em 2012, foi a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), que absorveu mais de 35% dos recursos empenhados pelo Fundo. A região Cariri-Centro Sul, que foi a que apresentou o maior número de pobres, executou apenas 14% das despesas custeadas com recursos do Fundo, um pouco mais da metade das despesas executadas na RMF. (grifos nossos)

De fato, traçando-se um paralelo entre a **aplicação de recursos do FECOP por Macrorregião** com a população cearense que se encontra na **linha da extrema pobreza por Macrorregião**, consoante quadro

demonstrado pela Unidade Técnica (fls. 39/40), observa-se, de forma clarividente, que regiões relevantes, com grande densidade populacional na linha da extrema pobreza, foram preteridas. É o que destaca também o Corpo Técnico na seguinte passagem, *in verbis*:

A região Litoral Oeste, que apresentou um dos maiores percentuais de população extremamente pobre, com 264.879 pessoas na extrema pobreza, executou apenas 7,88% das despesas empenhadas pelo Fundo no referido exercício.

Destaque-se que foi observado que áreas com expressivos números de pessoas extremamente pobres receberam menos recursos do FECOP. Considerando que as ações custeadas pelo Fundo têm como público-alvo a população extremamente pobre, pode-se afirmar que a distribuição de recursos não está obedecendo a uma proporcionalidade em relação à população pobre do Estado. (grifos nossos)

Entretanto, não obstante as ponderações mencionadas pela Comissão Especial, ao analisar recomendações do exercício de 2011, em aparente contradição, esta entendeu que a sobredita recomendação nº 62, para o exercício de 2012, havia sido “**atendida**”, por considerar que: “... à exceção da Região Metropolitana de Fortaleza pode-se verificar que as demais regiões tiveram uma distribuição per capita razoavelmente equivalente.”

Contudo, mesmo diante de tal análise, pedindo todas as vênias ao posicionamento do Corpo Técnico, entendo que a ocorrência ainda persiste, sobretudo se verificarmos a falta de proporcionalidade entre as Região Metropolitana de Fortaleza (com 260.929 pessoas na linha da extrema pobreza e 35,45% dos recursos), Litoral Oeste (com 264.879 pessoas na linha da extrema pobreza e 7,88% dos recursos) e Cariri-Centro Sul (com 289.460 pessoas na linha da extrema pobreza e 14,67% dos recursos).

Desta feita, considerando a necessidade de se beneficiar as regiões mais necessitadas, **recomenda-se** novamente que:

- ao Governo do Estado do Ceará que direcione, nos exercícios futuros, os recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP às Macrorregiões mais pobres, sem condições de autodesenvolvimento.

No entanto, verifico que a retrocitada recomendação também fora proposta pelo Relator e o MPC de maneira semelhante, motivo pelo qual, de modo a padronizar as proposições, opto por acompanhar a recomendação do Relator em seu Voto sobre a matéria.

6 – DAS DESPESAS EXECUTADAS COM INFÂNCIA E JUVENTUDE

Para o exercício de 2012, a Comissão Especial desta Corte de Contas tratou de analisar detidamente o desempenho orçamentário de alguns programas, separado em 4 (quatro) grandes temas, quais sejam: Seca, Sistema Penitenciário, **Infância e Juventude** e Direitos Fundamentais estabelecidos na Constituição Federal de 1998.

Dentre as áreas temáticas mencionadas, dada a importância da matéria, gostaria de tecer sucintos comentários acerca da Infância e Juventude. De acordo com análise da Comissão Especial, que segregou apenas as ações, dentro dos programas, diretamente ligadas ao tema, as despesas com a Infância e Juventude, em 2012, apresentaram a seguinte execução:

III – INFÂNCIA E JUVENTUDE				
Cód.	Título dos Programas	Valor Orçado (RS)	Valor Executado (RS)	%
021	PROMOÇÃO DA JUVENTUDE	-	-	-
050	ASSISTÊNCIA SOCIAL	40.455.577,05	31.670.816,94	78,29%
072	APRENDIZAGEM DAS CRIANÇAS NA IDADE CERTA	100.329.102,21	75.741.207,87	75,49%
024	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 VINC.	-	-	-
Soma dos Programas		194.051.550,89	144.228.033,35	74,32%

Fonte: Relatório Comissão Técnica – Contas de Governo – Exercício de 2012 (retirado do Voto do Relator)

Em que pese a execução ter sido considerada, no geral, satisfatória pelo Corpo Técnico, é importante destacar que muitas das ações previstas na LOA, dentro dos programas acima citados, evidenciaram uma execução insuficiente ou mesmo nem chegaram a ser executadas.

Em relação aos programas “**Promoção da Juventude**” e “**Gestão e Manutenção do Tribunal de Justiça e Vinculada**”, das ações selecionadas, observa-se a total ausência de execução orçamentária. Como enfatiza o Relator, às fls. 82, “... sequer se verifica algum valor relacionado à dotação atualizada para estes dispêndios, não obstante terem sido previstos inicialmente na LOA.”

Já no que concerne às ações relacionadas aos Programas “**Assistência Social**”, “**Aprendizagem das Crianças na Idade Certa**” e “**Promoção e Proteção dos Direitos Humanos**”, ressalta-se que várias ações prioritárias, como as destacadas na tabela, além de terem sido previstas na LOA com valores ínfimos, não foram executadas, ou, mesmo com previsão orçamentária relevantes, possuíram execução bem abaixo do previsto.

Código	Descrição	Valor Orçado LOA	Valor Orçado LOA + Créd. Adic.	Valor Executado	%
47.08.243.050.14433	ESTUDOS E PROJETOS / AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS DESTINADAS À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	5.500,00	5.500,00	-	0,00%
47.08.243.050.19642	PROARES II - COMP III - FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL	1.685.850,00	537.850,00	243.560,39	45,28%
47.08.243.050.19820.	PROARES II - COMP IV - MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO	500.000,00	400.000,00	133.516,80	33,38%
47.08.243.050.14069	CONSTRUÇÃO DAS UNIDADES DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL - MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS - ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI.	500.000,00	500.000,00	-	0,00%
47.08.243.024.14066	CAPACITAÇÃO DAS EQUIPES DE PROFISSIONAIS DAS UNIDADES DE ATENDIMENTO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS	200.000,00	200.000,00	-	0,00%
47.08.243.024.14067	CONSTRUÇÃO DE UNIDADES DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL - MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS PARA ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI	300.000,00	300.000,00	-	0,00%
47.08.243.024.14754	ESTUDOS E PROJETOS / TRATAMENTO DE ADOLESCENTES DEPENDENTES QUÍMICOS QUE CUMPREM MEDIDAS SÓCIO EDUCATIVAS	5.500,00	5.500,00	-	0,00%
47.08.243.024.14767	ESTUDOS E PROJETOS / AÇÕES SÓCIO - EDUCATIVAS VISANDO A PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES.	10.000,00	10.000,00	-	0,00%
47.08.243.050.14069	CONSTRUÇÃO DAS UNIDADES DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL - MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS - ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI.	500.000,00	500.000,00	-	0,00%
47.08.243.050.21445	APOIO FINANCEIRO ÀS ENTIDADES QUE TRABALHAM COM CRIANÇAS E ADOLESCENTES	1.785.975,87	1.785.975,87	760.369,17	42,57%
47.08.243.050.21489	APOIO À ENTIDADES QUE TRABALHAM COM CRIANÇAS E ADOLESCENTES	100.000,00	300.000,00	-	0,00%
47.08.243.024.14303	CONSTRUÇÃO DAS UNIDADES DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL - MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS - ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI	15.077.588,69	16.173.283,94	1.448.934,40	8,96%
47.08.243.024.14454	ESTUDOS E PROJETOS / NÚCLEO DE INTERNAÇÃO E RESSOCIALIZAÇÃO DE DEPENDENTES QUÍMICOS	10.000,00	10.000,00	-	0,00%
47.08.243.024.14586	ESTUDOS E PROJETOS / APOIO A CONSTRUÇÃO DE DUAS (2) FAZENDAS ESPERANÇA NOS MUNICÍPIOS DE IGUATU E MAURITI, COM FINALIDADE DE ABRIGAR JOVENS DEPENDENTES QUÍMICOS E ATUAR NO COMBATE ÀS DROGAS.	10.000,00	10.000,00	-	0,00%

Código	Descrição	Valor Orçado LOA	Valor Orçado LOA + Créd. Adic.	Valor Executado	%
47.08.243.050.14325	APOIO AO COMITÊ ESTADUAL DO PACTO "UM MUNDO PARA CRIANÇA E ADOLESCENTE DO SEMIÁRIDO NO ESTADO DO CEARÁ"	16.802,28	-	-	-
47.08.243.050.14394	ESTUDOS E PROJETOS / CENTRO DE RECUPERAÇÃO DE DEPENDENTES QUÍMICOS	50.000,00	50.000,00	-	0,00%
47.08.243.050.14477	ESTUDOS E PROJETOS / COMBATE AO ABUSO E A EXPLORAÇÃO SEXUAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.	15.000,00	15.000,00	-	0,00%
47.08.243.050.14492	ESTUDOS E PROJETOS / COMBATE À EXPLORAÇÃO SEXUAL	5.500,00	5.500,00	-	0,00%
47.08.243.050.14495	ESTUDOS E PROJETOS / POLÍTICA ESTADUAL DE PREVENÇÃO E TRATAMENTO DOS TRANSTORNOS ASSOCIADOS AO CONSUMO DO ÁLCOOL E OUTRAS DROGAS VOLTADAS PARA ATENDIMENTO ÀS CRIANÇAS, JOVENS E ADOLESCENTES.	15.000,00	15.000,00	-	0,00%
47.08.243.050.14496	ESTUDOS E PROJETOS / PROTEÇÃO SOCIAL À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE VÍTIMA DE VIOLÊNCIA, ABUSO E EXPLORAÇÃO SEXUAL.	25.000,00	25.000,00	-	0,00%
47.08.243.050.14497	ESTUDOS E PROJETOS / ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL NO ESTADO DO CEARÁ.	25.000,00	25.000,00	-	0,00%
47.08.243.050.14538	ESTUDOS E PROJETOS / CASA ABRIGO PARA MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA/ FORTALEZA	4.000,00	4.000,00	-	0,00%
47.08.243.050.14599	ESTUDOS E PROJETOS / SERVIÇO ITINERANTE PARA ERRADICAÇÃO DO SUB-REGISTRO	48.000,00	48.000,00	-	0,00%
47.08.243.050.14750	ESTUDOS E PROJETOS / CENTRO DE REFERÊNCIA EM ASSISTÊNCIA SOCIAL - CRAS / MILHÃ.	2.000,00	2.000,00	-	0,00%
47.08.243.050.19758	ERRADICAÇÃO DO SUB-REGISTRO CIVIL DE NASCIMENTO NO CEARÁ	402.252,22	402.252,22	1.722,88	0,43%

Fonte: Relatório Comissão Técnica – Contas de Governo – Exercício de 2012 (adaptado)

O que se pode concluir, na verdade, é que a maior parte da execução voltada para a proteção da infância e juventude foi utilizada na **manutenção do sistema**, o que elevou o percentual de desempenho orçamentário. No entanto, como verificado anteriormente, deixaram de ser executadas várias ações prioritárias.

Desse modo, não obstante existir um número razoável de Programas no PPA voltados a atender às políticas da infância e juventude, e que a execução das ações específicas, em 2012, em termos de desempenho orçamentário ter sido razoável, entendo que o Governo do Estado, para o exercício de 2013, deve destinar especial atenção ao tema, devendo dar prioridade máxima a tal política pública, de modo a proceder à execução de todas as ações destinadas à infância e juventude, como forma de melhor atender os ditames constitucionais sobre a matéria.

Ademais, me abstenho de realizar recomendações sobre este tópico, por observar que o Relator já o fez em seu Voto, sem prejuízo de corroborar todas as suas proposições sobre o tema.

7 – DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM TORNO DA SECA – CISTERNAS

Outro ponto que gostaria de abordar na presente Declaração de Voto refere-se ao tema tratado pela Comissão Especial concernente ao combate à Seca. É sabido que o Estado do Ceará vem sofrendo uma das piores secas dos últimos 50 anos². Nesse contexto, recebi com bastante preocupação a informação de que, no exercício de 2012, o Estado do Ceará executou apenas **22,85%** de seu orçamento previsto nos Programas relacionados à Seca.

A par dessa realidade em que se encontra inserido o Estado do Ceará, entendo como absolutamente imperioso **acompanhar** todas as valiosas **15 recomendações** proferidas pelo *Parquet* de Contas sobre a matéria.

Entretanto, observo que o Relator do feito não encampou as recomendações 04³ e 05⁴ do Ministério Público de Contas, referente à **construção de cisternas**, por entender que “*as matérias, não obstante serem relevantes, carecem de uma maior discussão, o que só será pos-*

2 Disponível em: <http://www.opovo.com.br/app/opovo/ceara/2012/06/14/noticiasjornalceara,2858517/ceara-enfrenta-este-ano-a-sexta-pior-seca-desde-1950.shtml> Acesso em 24.mai.2013.

3 “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;”

4 “que execute o programa de cisternas por meio de contratos administrativos.”

sível em sede de processos específicos.” E fez referência, em seguida, a processos que estão em tramitação nesta Corte de Contas sobre a matéria, quais sejam, os de nºs 09364/2011-8 e 03112/2013-9.

Ocorre que nenhum dos processos mencionados pelo nobre Relator tratam diretamente sobre as questões de **estudos técnicos de viabilidade do solo em receber as cisternas** e também não abordam a **necessidade de que programa de cisternas seja executado por meio de contratos administrativos**, senão vejamos.

O processo nº 09364/2011-8, oriundo da 14ª Inspeção de Controle Externo, trata de **auditoria de conformidade**, e tem por objetivo avaliar a fase de formalização/celebração de convênios firmados entre entidades privadas sem fins lucrativos e a Secretaria do Desenvolvimento Agrário – SDA, visando à construção de Cisternas. Já o Processo nº 03112/2013-9, refere-se à Representação do Ministério Público de Contas, cujo teor aborda supostas irregularidades em Convênios para construção de cisternas, celebrados entre a Secretaria do Desenvolvimento Agrário e o Instituto Vida Melhor. **Observa-se, portanto, que tais demandas, além de possuírem objetivos específicos e delimitados, não guardam correlação com as proposições do Órgão Ministerial.**

Desse modo, pedindo todas as vênias ao nobre Relator, e considerando que todas as medidas propostas pelo MPC são essenciais para reverter o quadro da seca que assola o nosso Estado, entendo salutar corroborar o posicionamento do Parquet de Contas no sentido de se **recomendar** ao órgão competente, qual seja, a Secretaria de Desenvolvimento Agrário – SDA, que:

- 2) 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;
- 3) que execute o programa de cisternas por meio de contratos administrativos.

CONCLUSÃO

Verificamos que, ao longo dos anos, o Tribunal de Contas do Estado tem envidado esforços no sentido de aprimorar os Relatórios Técnicos elaborados pelos servidores designados para integrar as diversas comissões técnicas com o objetivo de analisar a gestão de recursos do Estado em confronto com as normas constitucionais, legais, regulamentares e de execução orçamentária e financeira do orçamento público estadual, bem assim com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Há ainda o firme propósito de cada vez mais aproximar os Relatórios Técnicos das Contas de Governo do Estado, nos seus diversos aspectos, como análises, conteúdos, forma, apresentação, com o paradigma, que é o Tribunal de Contas da União – TCU.

Nesse contexto, considerando que o TCU adota a metodologia em que aponta **ressalvas** ao longo do Relatório das Contas e, ao final, indica que as **ressalvas** geram **recomendações**, e tendo em vista que o Relatório da Comissão Técnica do Tribunal de Contas do Ceará utiliza o termo **OCORRÊNCIAS** para apontar as **RESSALVAS**.

Com relação ao fato de o Relator afirmar que **parte** das ocorrências observadas no Relatório, bem como no **seu voto**, são decorrentes de um período de transição entre dois sistemas, no entanto, não resta demonstrado que ocorrências foram motivadas pela transição do Sistema S2GPR e a nova metodologia do PPA, aliás, o que se verifica é uma repetição das mesmas ocorrências.

Para efeito exemplificativo, segue uma parte das Recomendações (recorrentes e novas) que verifico que não sofreram influência dessa **transição de sistemas**, conforme citadas abaixo:

- 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.
- 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 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.
- 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.
- 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.
- 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 com os valores previstos na Lei Orçamentária Anual.
- À Secretaria da Fazenda que evidencie, nas Variações Qualitativas da Demonstração das Variações Patrimoniais, a movimentação relativa aos empréstimos concedidos por meio do programa FDI.
- 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.**

- **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.**

- **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.**

- **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.**

- **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 utilizem a terceirização de mão de obra somente em se tratando de atividades acessórias (como apoio, limpeza e vigilância) e desde que não importe em substituição de servidores de carreira.**

- **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.

- 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.

- Ao Poder Executivo que cumpra a meta de Resultado Nominal fixada na LDO.

- 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.

- 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).

- 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.

- 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.

- 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 essas.

- 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.

- 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 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.

- 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.

- 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 executem, em sua totalidade, as metas previstas para o Projeto “A Hora de Plantar”.

- 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.

- 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.

- 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 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 priorize a política de perfuração de poços, efetuando a plena execução dos recursos orçamentários previstos para as ações a ela relacionadas.

- Ao Governo do Estado do Ceará, por meio 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.

- Aos órgãos e às 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.
- 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.
- 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.
- À Central de Licitações da Procuradoria-Geral do Estado (PGE/CE) que realize procedimentos licitatórios adequados à questão da acessibilidade.

Considerando, portanto, que as falhas e deficiências apontadas, geradoras de **35 ocorrências (ressalvas)** por parte da Comissão Especial, além das **7 ressalvas** consignadas pelo *Parquet* de Contas, embora não constituam motivo que impeçam a aprovação da prestação de contas anual do Governador do Estado do Ceará, alusiva ao exercício financeiro de 2012, devem ser corrigidas, para que não acarretem prejuízos ao cumprimento de normas legais e dos instrumentos de planejamento e execução orçamentárias.

Dessa forma, com base em todo o exposto, considerando que a análise conduz à conclusão de que o Poder Executivo observou os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública, que os balanços demonstram as posições financeira, orçamentária e patrimonial em 31 de dezembro de 2012, e que foram respeitados os parâmetros e limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, **ressalvando-se**, no entanto, as **35 ocorrências** apontadas no Relatório da Comissão Técnica nos

Capítulos 10 e 11 e as **07 consignadas** pelo Órgão Ministerial em seu Parecer, e que necessitam de adoção de medidas saneadoras, **VOTO**, acompanhando o Ministério Público de Contas, no sentido de que seja sugerido ao Poder Legislativo que **APROVE, COM RESSALVAS**, a Prestação Anual das Contas do Governo do Estado de 2012, incorporando as **27 recomendações** da Unidade Técnica, as **54** do *Parquet* de Contas, assim como as **83** proferidas pelo Relator, e ainda a adição das seguintes, cujo cumprimento deverá ser acompanhado pelo Órgão de Controle Interno:

- 1) à Secretaria da Fazenda que, a partir de 2013, passe a discriminar de forma detalhada, no Balanço Patrimonial Consolidado do Estado, mediante Notas Explicativas, os Créditos a Receber de origem tributária tanto nas contas de curto e longo prazo;
- 2) À Secretaria de Desenvolvimento Agrário – SDA que 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;
- 3) À Secretaria de Desenvolvimento Agrário – SDA que execute o programa de cisternas por meio de contratos administrativos. **É como voto.**

Fortaleza, 27 de maio de 2013.

Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor

**5. DECLARAÇÃO DE VOTO - CONSELHEIRO ALEXANDRE
FIGUEIREDO**

PROCESSO: 1.610/2013-4

CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ – EXERCÍCIO DE 2012

Há de se observar, preliminarmente, a excelência do Relatório Técnico das Contas de Governo do Estado do Ceará, exercício de 2012, desenvolvido pela Comissão Especial da Secretaria de Controle Externo desta egrégia Corte de Contas, bem como do percuciente exame procedido pelo Ministério Público Especial junto a este Tribunal acerca dos elementos constituidores dos presentes autos e, por fim, do circunstanciado e bem elaborado Relatório do eminente Relator do Feito, Conselheiro Rholden Botelho de Queiroz.

Todavia, em face do Relator haver votado 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 várias recomendações além das sugeridas pela zelosa Comissão Especial da Secretaria de Controle Externo, este Conselheiro acompanhou o voto do Relator, ressaltando, na oportunidade, o entendimento de que várias das recomendações constantes do respectivo Parecer Prévio, algumas delas sugeridas pelos Representantes do *Parquet* Especial, não são próprias à análise de contas de governo e, por isso, com supedâneo no art. 76, inciso II, da Constituição Estadual, somente deveriam ser examinadas quando do exame das contas de gestão dos *“administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual”*.

Ademais, além das recomendações peculiares às contas de gestão, acima mencionadas, é possível observar que, dentre outras recomendações adotadas pelo nobre Relator, existem algumas que somente poderão ser aferidas mediante auditorias governamentais, o que, data vênua, não ocorreram, bem como subsistem outras que alcançam a discricionariedade do Poder Executivo Estadual e, portanto, sobre elas este Tribunal não detém a competência de efetuar qualquer recomendação.

É cediço que no julgamento político do Poder Legislativo serão levados em conta, necessariamente, as razões de estado, que, *in casu*, sobrelevam às demais – jurídicas, técnicas ou simplesmente contábeis.

E é exatamente por isso que, por ocasião do julgamento das Contas de Governo, não se deve alcançar às peculiaridades das contas dos administradores e demais responsáveis, relativos à arrecadação, à realização de despesas, à guarda e a aplicação de bens, dinheiro e valores públicos, uma vez que estas serão submetidas, em época oportuna, à apreciação técnico-administrativa desta Corte de Contas, por ocasião do exame das respectivas prestações de contas das unidades jurisdicionadas.

Nestas condições e pelos pressupostos e razões de direito, é que articulei a presente Declaração de Voto, que ora subscrevo.

Sala das Sessões, em 27 de maio de 2013.

CONSELHEIRO ALEXANDRE FIGUEIREDO

6. PARECER PRÉVIO

PARECER PRÉVIO

VISTOS, ETC...

CONSIDERANDO que 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;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as Contas do Poder Executivo de 2012 bem como este Parecer Prévio não interferem nem condicionam o posterior julgamento, pelo Tribunal, das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da Administração Pública direta, indireta ou fundacional e instituições mantidas pelo Poder Público Estadual, de qualquer dos Poderes do Estado, bem como dos que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo à Fazenda Estadual, conforme o disposto no art. 76, inciso II, da Constituição Estadual;

CONSIDERANDO que restou evidenciado no Relatório Técnico da Comissão Especial das Contas de Governo Exercício 2012 que foram respeitados os limites definidos na Constituição Federal de 1988, bem como na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF;

CONSIDERANDO as ocorrências identificadas pela referida Comissão, pelo Ministério Público de Contas e pelo Relator dessas contas de governo, bem como aquelas remanescentes de exercícios anteriores;

CONSIDERANDO as importantes mudanças do ponto de vista contábil, financeiro e orçamentário implementadas no exercício em análise, quais sejam: a adesão, pela Administração Pública Estadual, 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; 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; a implantação, pelo Governo do Estado, do novo sistema de informações contábeis, denominado Sistema de Gestão Governamental por Resultados – S2GPR, em substituição ao Sistema Integrado de Contabilidade - SIC;

CONSIDERANDO que 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;

CONSIDERANDO ser fundamental que o Poder Executivo Estadual observe com zelo as recomendações formuladas, a fim de evitar prejuízos ao cumprimento das normas legais e dos instrumentos de planejamento e de execução orçamentários.

CONSIDERANDO os argumentos expostos no Relatório Técnico da Comissão Especial das Contas de Governo Exercício 2012;

CONSIDERANDO os fundamentos apresentados no Parecer n.º 0134/2013 proferido pelo Ministério Público de Contas, o qual sugeriu a “emissão de **PARECER PRÉVIO pela APROVAÇÃO, com as ressalvas**” listadas, propondo, ademais, uma série de recomendações;

CONSIDERANDO o contido na instrução do processo n.º 01610/2013-4.

CONSIDERANDO o voto do Relator, o qual propôs, com fulcro no art. 42 da Lei Orgânica do TCE, c/c art. 30, III, §3º, do Regimento Interno desta Corte de Contas, a emissão de parecer prévio favorável à aprovação, pela Assembleia Legislativa, das contas do Exmo. Governador do Estado do Ceará, Sr. Cid Ferreira Gomes, referentes ao exercício 2012, com uma série de recomendações à Administração Pública Estadual;

O **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ**, por unanimidade de votos, é de **PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO** das Contas de Governo, de responsabilidade do Exmo. Governador do Estado do Ceará, Sr. Cid Ferreira Gomes, alusivas ao exercício financeiro de 2012, e, por maioria, sem a oposição da expressão “com ressalvas”, por ser categoria específica de julgamento de contas de gestão, vencida, neste ponto, a Cons. Soraia Victor, nos termos de sua Declaração de Voto, com as seguintes **recomendações** à Administração Pública Estadual, as quais, inclusive, sugere-se que sejam encampadas pelo julgamento a ser proferido pela Assembleia Legislativa:

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.
- ✓ 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 de Planejamento e Gestão 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.
- ✓ 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 às exigências contidas no art. 50, VI, § 3º da LRF.
- ✓ 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 de 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 do 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.
- ✓ 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.

✓ À Secretaria de 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 por meio 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.

✓ Às Secretarias de Estado que registrem no sistema S2GPR, como dispensas ou inexigibilidades de licitação, somente aquelas 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 em que são registradas as informações relativas às modalidades licitatórias, detalhando, inclusive, as diversas hipóteses legais de contratação direta (dispensas e inexigibilidades de licitação) constantes da 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.

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 às 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 às entidades que compõem a Administração Pública Estadual que, com base no art. 116, §3º da Lei nº 8.666/93, somente procedam à liberação de novos repasses ou a realização de novos convênios com o mesmo objeto quando aprovadas as contas apresentadas e atestada a situação de adimplência daquele que recebeu verbas do erário.

✓ Aos órgãos e às 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.

✓ Aos órgãos e às 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 às 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 às 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 às 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 às 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.

✓ À Secretaria de Planejamento e Gestão e ao 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 Federal – SOF, com as devidas adaptações à realidade estadual.

✓ Aos órgãos e às 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.

✓ 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, por meio 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.
- ✓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.
- ✓ 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 essas.
- ✓ 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 Estado e demais legislações relacionadas à acessibilidade, fazendo com que as obras de engenharia que venham a ser licitadas e contratadas contenham os regramentos estabelecidos nesse 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 do corpo das demonstrações, tais como os grupos de contas genéricos com valores expressivos.

✓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 de 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 esses 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 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 apresente 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.

✓ 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 (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 proibam 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.

Participaram da votação: o Exmo. Cons. Alexandre Figueiredo, a Exma. Cons. Soraia Victor, o Exmo. Cons. Pedro Timbó, o Exmo. Cons. Edilberto Pontes e o Exmo. Conselheiro Substituto Itacir Todero.

Apresentaram Declaração de Voto: o Exmo. Cons. Alexandre Figueiredo e a Exma. Cons. Soraia Victor.

Sala das Sessões, em 27 de maio de 2013.

Conselheiro José Valdomiro Távora de Castro Júnior
PRESIDENTE

Conselheiro Rholden Botelho de Queiroz
RELATOR

Fui presente:

Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

A sunset scene with a bright orange and yellow sky transitioning into a darker blue. In the foreground, the silhouettes of several people are visible as they walk along a ridge or hill. The overall mood is serene and peaceful.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

Rua Sena Madureira, 1047

CEP: 60055-080 - Centro

Fortaleza - Ceará

www.tce.ce.gov.br

Capa

Série: I Mostra de Talentos do TCE-CE

Aquiraz - Ceará

Creso Nolasco - Secretaria de Administração

A Praia do Porto das Dunas conta com a presença de grandes equipamentos voltados para o lazer e o turismo. Nesta área está o complexo turístico Beach Park, o maior parque aquático da América Latina. O Porto das Dunas, no município de Aquiraz, a 22 km de Fortaleza, é sinônimo de diversão e também descanso para toda a família.

Fonte: Secretaria do Turismo do Ceará