



**PROCESSO Nº 03983/2014-5**  
**DECLARAÇÃO DE VOTO**

Trata o feito acerca do exame das contas do Governador do Estado do Ceará, referente ao exercício 2013, para, em atenção à competência insculpida no art. 76, I da Constituição Estadual, emissão de parecer prévio.

Inicialmente, é fundamental destacar o trabalho minucioso e pormenorizado elaborado pelos servidores componentes da Comissão Especial das Contas de Governo, capitaneados pelo Conselheiro Relator Edilberto Carlos Pontes Lima, a cujo voto adiro desde já, com os destaques abaixo consignados, pertinentes a pontos que considero de extrema importância.

Antes, porém, de iniciar o exame, destaco que, desde quando atuava como Procurador de Contas, defendo a necessidade de se oportunizar ao Governador espaço para, querendo, manifestar-se sobre as ocorrências verificadas ao longo do exame de sua prestação de contas, em homenagem aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, medida que, a meu ver, elevaria o grau de perfeição jurídica do parecer prévio, além de conferir ainda maior solidez às conclusões deste Tribunal.

Isso ressalvado, passo à análise propriamente dita. Uma questão que reputo especialmente relevante está relacionada à execução orçamentária da despesa. Consoante demonstrado pela Comissão Especial, de uma forma geral, em 2013, foi alcançado um nível satisfatório (75%). Foram executados **80,65%** do orçamento previsto. Entretanto, analisando-se pormenorizadamente a execução dos gastos estaduais, pode-se observar algumas fragilidades, que passo a abordar.

Com base nos dados apresentados na Tabela 01, abaixo, observa-se que o orçamento foi executado, com relação à maioria dos grupos de despesa, em um nível acima daquele considerado satisfatório. Apenas o grupo "Investimentos" apresentou um nível de execução insuficiente. Executou-se somente **39,18%** do previsto.

**PROCESSO Nº 03983/2014-5**  
**DECLARAÇÃO DE VOTO**

**Tabela 01 – Despesa Orçamentária, por Categoria Econômica e Grupo (R\$ 1,00)**

Especificações	Dotação Atualizada (1)	Executado (2)	Diferença	Realização (%) (2)/(1)
Despesas Correntes	16.220.548.155,26	15.304.742.294,10	915.805.861,16	94,35%
Pessoal e Encargos Sociais	8.560.463.106,97	8.271.354.442,13	289.108.664,84	96,62%
Juros e Encargos da Dívida	252.588.016,40	246.480.195,80	6.107.820,60	97,58%
Outras Despesas Correntes	7.407.497.031,89	6.786.907.656,17	620.589.375,72	91,62%
Despesas de Capital	6.587.683.406,79	3.090.398.366,50	3.497.285.040,29	46,91%
<b>Investimentos</b>	<b>5.715.852.233,81</b>	<b>2.239.533.896,14</b>	<b>3.476.318.337,67</b>	<b>39,18%</b>
Inversões Financeiras	334.384.241,94	323.191.160,44	11.193.081,50	96,65%
Amortização da Dívida	537.446.931,04	527.673.309,92	9.773.621,12	98,18%
<b>Total</b>	<b>22.808.231.562,05</b>	<b>18.395.140.660,60</b>	<b>4.413.090.901,45</b>	<b>80,65%</b>

Fonte: Relatório da Comissão. Adaptado.

Vale registrar que esse grupo, segundo aponta a Comissão, vem perdendo participação em relação ao total da despesa orçamentária desde 2010, o que é digno de atenção, uma vez que os investimentos, junto com as inversões financeiras, são responsáveis pela atividade de expansão do Estado, contribuindo diretamente para o seu desenvolvimento econômico.

Ainda acerca da execução dos investimentos, observe-se os gastos relacionados às funções que implementam direitos sociais na Tabela 02 abaixo:

**Tabela 02 – Investimentos previstos e realizados nas funções que implementam direitos sociais**

Função	2012*			2013		2013/2012	
	Orçado (a)	Executado (b)	(c = b/a)	Orçado (d)	Executado (e)	(f = e/d)	[g = (f - c)/c]
Desporto e Lazer	252.989.308,71	133.246.777,88	52,67%	334.865.083,19	248.849.291,46	74,31%	41,10%
Segurança Pública	100.256.904,70	57.770.831,45	57,62%	119.075.850,08	84.132.313,99	70,65%	22,62%
Educação	366.493.146,59	286.109.242,35	78,07%	354.904.374,05	223.032.618,18	62,84%	-19,50%
Saúde	361.354.665,65	225.348.437,75	62,36%	290.588.016,77	97.982.296,62	33,72%	-45,93%
Trabalho	3.205.776,96	2.454.291,31	76,56%	3.310.292,73	839.432,99	25,36%	-66,88%
Assistência Social	53.270.508,14	21.472.162,29	40,31%	27.887.817,96	5.393.516,07	19,34%	-52,02%
Habitação	214.234.931,79	33.476.630,33	15,63%	269.043.710,28	18.614.634,55	6,92%	-55,72%
<b>Total</b>	<b>1.351.805.242,53</b>	<b>759.878.373,34</b>	<b>56,21%</b>	<b>1.399.675.145,06</b>	<b>678.844.103,86</b>	<b>48,50%</b>	<b>-13,72%</b>

Fonte: Base de dados do SIC.

\* Valores atualizados pelo IGP-DI (Índice de Correção: 1,0622424)

Vê-se que, tanto em termos globais, como de forma individual, o desempenho orçamentário dos gastos com investimentos voltados aos **direitos sociais**, em 2013, foi abaixo do nível que pode ser considerado satisfatório. Somente em relação à função "Desporto e Lazer" a execução orçamentária alcançou um patamar próximo a 75%.

Em comparação ao exercício anterior, embora em termos de



PROCESSO Nº 03983/2014-5  
DECLARAÇÃO DE VOTO

orçamento tenha havido um aumento de **3,54%**, a execução dos dispêndios com investimentos relacionados a esses direitos, em relação a 2012, teve uma redução de **13,72%**, o que foi provocado, principalmente, pela retração nos investimentos nas funções “Saúde” (R\$ - 127 milhões) e “Educação” (R\$ - 63 milhões).

Nesse particular é oportuno mencionar a lição de Amartya Sen<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

Ademais, 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.

Além disso, 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.

Vale observar ainda que, em termos absolutos, considerada a

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

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



**PROCESSO Nº 03983/2014-5**  
**DECLARAÇÃO DE VOTO**

atualização pelo IGP-DI, houve um decréscimo no montante efetivamente investido, em 2013, em relação ao anterior, em praticamente todas as funções acima destacadas, à exceção das funções “Desporto e Lazer” e “Trabalho”.

Deve ser registrado ainda que, nas Contas de 2012, já havia sido observado que o aporte de recursos executados em tais rubricas, de uma forma global, tinha sido inferior em **25,57%** em relação ao montante executado em 2011. Conclui-se, portanto, que o Estado vem **diminuindo**, em termos percentuais, a execução dos investimentos nessas áreas.

Nesse contexto, reputo ser de especial importância a recomendação 15 do Relator, segundo a qual deve existir uma elevação do nível de execução orçamentária dos programas governamentais<sup>3</sup>.

Outro ponto de extrema relevância trata-se da necessidade de se ter um acompanhamento e monitoramento não apenas no que tange à execução orçamentária da despesa pública, mas em relação ao alcance daquilo que fora previsto em termos de metas a serem atingidas.

Esse acompanhamento/monitoramento sobre os gastos estaduais, por meio da valoração e quantificação das metas estipuladas é de extrema importância para a gestão governamental, especialmente porque permitirá 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.

Nesse particular, uma das limitações apontadas pela Comissão refere-se ao fato de que, no PPA 2012-2015, em que foi adotado o modelo do Governo Federal<sup>4</sup>, não se tem o valor a ser despendido para o atendimento de cada meta prevista nos programas de governo. A valoração no Plano ocorre apenas até o

<sup>3</sup> Ao Poder Executivo que eleve o nível de execução orçamentária dos Programas Governamentais previstos no PPA e na LOA, em especial aqueles voltados à Educação, ao combate à seca e enfrentamento às drogas.

<sup>4</sup> Trazendo como inovação 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.

**PROCESSO Nº 03983/2014-5**  
**DECLARAÇÃO DE VOTO**

nível das iniciativas, sem que se tenha, contudo, uma ligação objetiva entre elas e as metas previstas para os programas, além do que, os montantes relacionados às metas englobam todo o período do PPA, o que **inviabilizada a análise da eficácia/eficiência dos programas como um todo para um determinado exercício financeiro.**

Sobre esse aspecto é de se ressaltar o trabalho da SEPLAG que vem implementando um sistema informatizado denominado de SIMA (Sistema de Monitoramento e Acompanhamento) que terá como objetivo acompanhar e monitorar os indicadores de resultados e os projetos desenvolvidos pelo Estado.

Entretanto, não se pode perder de vista que, para além da mera observância ao cumprimento das metas físicas e dos dispêndios orçamentários, o SIMA deverá servir para acompanhar a vinculação entre tais fatores, e, em última instância, para verificar o nível de eficiência, eficácia e, inclusive, economicidade das ações governamentais.

Vale ressaltar que, não obstante as limitações existentes, a Comissão Especial realizou uma análise acerca do alcance das metas previstas, com base em informações fornecidas pela Secretaria de Planejamento e Gestão e nos instrumentos de planejamento do orçamento estadual, especialmente, o contido na LDO (Anexo de Metas e Prioridades – AMP).

Com base no exame realizado pela Comissão, podem ser destacados os seguintes resultados, compendiados no quadro a seguir:

**Distribuição das Metas por Faixas de execução**

<b>Faixas/Temáticas</b>	<b>Quantidade</b>
Faixa 1 (sem realização)	80
Faixa 2 (até 25% da realização)	36
Faixa 3 (de 25,01% a 50% da realização)	27
Faixa 4 (de 50,01% a 75% de realização)	19
Faixa 5 (a partir de 75,01% de realização)	116
Total	278

Fonte: Relatório da Comissão. Adaptado.



**PROCESSO Nº 03983/2014-5**  
**DECLARAÇÃO DE VOTO**

De uma forma geral, observa-se que apenas 116 metas, de um total de 278 (o que corresponde a **41,72%**), obtiveram um percentual de execução **satisfatório** (acima de 75%), o que significa que um pouco mais da metade das metas previstas para 2013 (**58,28%**), priorizadas na LDO, **não alcançou um nível satisfatório de execução física**. Ressalte-se ademais, que do total, 80 metas sequer tiveram execução durante o período, fato que é digno de nota, especialmente considerando os programas de extrema relevância para a sociedade a elas relacionados.

A título exemplificativo, chama atenção o Programa 015 – Segurança Pública, que, das 27 metas analisadas, 17 não tiveram execução e o Programa 025 – Enfrentamento às Drogas, também ligado à questão da segurança, que teve uma meta cuja execução foi nula. Referida omissão parece se tornar ainda mais grave quando contextualizada com o progressivo aumento dos índices de violência e criminalidade no Estado nos últimos anos.

Outro ponto que chama atenção, trata-se do fato de algumas metas (39) terem alcançado níveis de execução variando entre 209,42% a 12.000%, fato que pode estar sendo causado ou 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.

De tudo o que foi apontado, constata-se problemas no Governo do Estado quanto à eficácia de muitas de suas ações. Uma grande parte das metas previstas teve uma execução apenas parcial, ou mesmo nula, demonstrando que, nesses casos, ou os gestores não foram suficientemente diligentes, ou ocorreu falha no planejamento quando da definição das metas a serem atingidas.

Em sendo assim, penso ser fundamental que o Poder Executivo observe, com especial zelo, a necessidade de elevação do nível de execução das



**PROCESSO Nº 03983/2014-5**  
**DECLARAÇÃO DE VOTO**

metas físicas constantes do Anexo de Metas e Prioridades previsto na LDO<sup>5</sup>.

Destarte, com base em todo o exposto e em tudo o mais que consta nos autos, acompanho o voto do Conselheiro Relator Edilberto Carlos Pontes Lima e voto no sentido de que o parecer prévio das Contas do Governador, exercício 2013, seja por sua aprovação com as recomendações constantes na parte conclusiva do Relatório Anual.

Fortaleza, 2 de junho de 2014.

  
**Rholden Botelho de Queiroz**  
**Conselheiro**

<sup>5</sup> Recomendação 16: Ao Poder Executivo que eleve o nível de execução das metas físicas constantes do Anexo de Metas e Prioridades previsto na LDO, em especial aquelas voltadas à segurança pública e prevenção às drogas.