

# Relatório Anual das Contas do Governador

Exercício de 2013





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

# Relatório Anual das Contas do Governador

Exercício de 2013

Conselheiro **Edilberto Carlos Pontes Lima**, Relator  
Ceará, 2014

O conteúdo deste documento também pode ser consultado no *site*  
**[www.tce.ce.gov.br](http://www.tce.ce.gov.br)**

Ceará. Tribunal de Contas  
C387r                   Relatório anual das contas do governador : exercício de 2013 /  
Tribunal de            Contas do Estado do Ceará; Edilberto Carlos Pontes Lima  
(Rel.). - Fortaleza :       TCE/CE, 2014.  
                                  p. : il.

Governador : Cid Ferreira Gomes.

de Contas -            1.Orçamento - Controle. 2.Finanças Públicas - Ceará. 3.Tribunal  
                                  Ceará. I. Lima, Edilberto Carlos Pontes. II.Título.

CDU: 336.126.55(813.1)"2013"

## COMPOSIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

### **Conselheiros**

José Valdomiro Távora de Castro Júnior (Presidente)

Edilberto Carlos Pontes Lima (Vice-Presidente)

Rholden Botelho de Queiroz (Corregedor)

Luís Alexandre Albuquerque de Paula Pessoa

Teodorico José de Menezes Neto

Soraia Thomaz Dias Victor

Patrícia Lúcia Saboya Ferreira Gomes

### **Auditores**

Itacir Todero

Paulo César de Souza

### **Ministério Público de Contas**

Eduardo de Sousa Lemos (Procurador-Geral)

Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre

## 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)  
José Alexandre Fonseca da Silva (Coordenador Técnico)  
Eugênio de Castro e Silva Menezes (Coordenador Técnico)

### **Comissão Especial**

Eugênio de Castro e Silva Menezes (Coordenador)  
Adriana Maria Pinheiro de Almeida  
Cléa Sabino de Matos Brito Bessa  
Daniel Façanha Rocha de Souza  
Flávia Azevedo Melo Bandeira  
Giovana de Albuquerque Andrade  
Henny Nunes Lemos Cardoso  
Maria do Nascimento Arruda  
Mirla Fontenele Dias de Oliveira

### **Gabinete do Conselheiro Relator Edilberto Carlos Pontes Lima**

#### **Servidores:**


Cristiane Leitão dos Santos Botelho  
João Gabriel Laprovitera Rocha  
Glinton José Bezerra de Carvalho Ferreira  
Mirla Fontenele Dias de Oliveira

#### **Editoração e diagramação**

Assessoria de Comunicação Social  
Jessica Pereira da Silva  
J. Clécio Farias

# MISSÃO

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





## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>SUMÁRIO EXECUTIVO.....</b>	<b>17</b>
<b>1. ECONOMIA CEARENSE.....</b>	<b>35</b>
1.1. Considerações Iniciais.....	37
1.2. Cenário Econômico Nacional em 2013.....	37
1.3. Economia Cearense em 2013.....	38
1.3.1 Desempenho Setorial.....	40
1.3.1.1 Agropecuária.....	40
1.3.1.2 Indústria.....	41
1.3.1.3 Serviços.....	42
1.3.2 Balança Comercial.....	43
1.3.2.1 Das Exportações.....	44
1.3.2.2 Das Importações.....	46
1.3.3 Mercado de Trabalho.....	48
1.3.4 Mercado de Investimentos.....	49
1.3.5 Pobreza e Renda.....	51
1.3.6 Tributação X PIB.....	55
<b>2. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO.....</b>	<b>57</b>
2.1. Introdução.....	59
2.2. Plano Plurianual.....	59
2.2.1. Visão Geral do Plano Plurianual.....	59
2.2.2. Das Fontes de Financiamentos e Aplicação dos Recursos.....	60
2.2.3. Distribuição dos Recursos por Eixo e Área de Atuação de Governo.....	61
2.2.4. Distribuição dos Recursos de Forma Regionalizada.....	65
2.2.5. Distribuição dos Recursos por Órgão e Secretaria.....	65
2.2.6. Iniciativas mais representativas em termos de valor no PPA.....	66
2.3. Lei de Diretrizes Orçamentárias.....	68
2.3.1. Anexo de Metas e Prioridades da Administração Pública.....	68
2.3.2. Metas Bimestrais de Arrecadação, Programação Financeira e Cronograma Mensal de Desenvol- so.....	68
2.3.3. Das Exigências Constantes da Segunda Parte do artigo 13 da LRF.....	69
2.3.4. Análise das Exigências Previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal.....	69
2.4. Lei Orçamentária Anual.....	71
2.4.1. Análise da Previsão da Receita.....	71
2.4.2. Análise da Fixação da Despesa.....	74
2.4.3. Análise das Exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal.....	77
2.4.4. Exigências de Lei nº 4.320/64.....	77
<b>3. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....</b>	<b>79</b>
3.1. Arrecadação da Receita Orçamentária.....	81
3.1.1. Receitas Correntes.....	83
3.1.2. Receitas de Capital.....	89
3.2. Execução da Despesa Orçamentária.....	91
3.2.1. Contexto Geral.....	91
3.2.2. Análise do Percentual de Alteração do Orçamento.....	94
3.2.3. Análise da Execução da Despesa por Categoria Econômica e Grupos de Despesas.....	94
3.2.3.1. Despesas Correntes.....	94

3.2.3.2.	Despesas de Capital.....	101
3.2.4.	Análise da Execução da Despesa por Funções de Governo.....	105
3.2.5.	Análise da Despesa por Fonte de Recursos.....	107
4.	<b>GASTOS REALIZADOS MEDIANTE LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADE.....</b>	<b>109</b>
4.1.	Total das Despesas Executadas no Exercício.....	111
4.2.	Segregação da Despesa por “Modalidade de Licitação” e “Poder”.....	114
4.3.	Principais Despesas Licitadas por Modalidade de Licitação e Contratação Direta.....	116
4.4.	Despesas com Obras e Instalações por Modalidade de Licitação e Contratação Direta.....	120
4.5.	Os 10 Maiores Pagamentos e as Obras de Maior Relevância Contratadas.....	121
4.6.	Contratação Direta (Dispensa e Inexigibilidade de Licitação) por Elemento da Despesa.....	122
5.	<b>TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS A ENTIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS.....</b>	<b>125</b>
5.1.	Transferência a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos.....	130
5.1.1.	Transferência a Organizações Sociais - Contrato de Gestão.....	132
5.1.2.	Transferência a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos - Convênios.....	133
5.2.	Transferência a Consórcios Públicos.....	135
5.3.	Transferência a Municípios.....	136
5.4.	Transferências a Municípios Fundo a Fundo.....	139
5.5.	Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos.....	142
5.6.	Transferências para Execução Orçamentária Delegada a Municípios.....	143
6.	<b>PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS.....</b>	<b>145</b>
6.1.	Revisão do Plano Plurianual 2012-2015.....	148
6.2.	Volume de Recursos Destinados por Eixos/Áreas/Programas.....	151
6.2.1.	Eixos de Governo.....	151
6.2.2.	Áreas Temáticas.....	154
6.2.3.	Programas.....	154
6.3.	Índice de Execução Orçamentária (IEO) por Eixos/Áreas Temáticas/Programas.....	156
6.3.1.	Eixos de Governo.....	156
6.3.2.	Áreas Temáticas.....	156
6.3.3.	Programas.....	158
6.4.	Índice de Execução de Metas Físicas (IMF).....	163
6.4.1.	Da Origem das Informações.....	163
6.4.2.	Visão Geral das Metas do Anexo de Metas e Prioridades (AMP).....	164
6.4.3.	Dos resultados encontrados.....	168
7.	<b>DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS.....</b>	<b>183</b>
7.1.	Balanço Orçamentário.....	185
7.1.1.	Estrutura do Balanço Orçamentário.....	186
7.1.2.	Análise do Balanço Orçamentário.....	188
7.2.	Balanço Financeiro.....	189
7.2.1.	Estrutura do Balanço Financeiro.....	189
7.2.2.	Análise do Balanço Financeiro.....	191
7.3.	Balanço Patrimonial.....	192
7.3.1.	Estrutura do Balanço Patrimonial.....	192
7.3.2.	Análise do Balanço Patrimonial.....	195
7.4.	Demonstrativo das Variações Patrimoniais.....	196
7.4.1.	Estrutura do Demonstrativo das Variações Patrimoniais.....	196
7.4.2.	Análise do Demonstrativo das Variações Patrimoniais.....	199
7.5.	Demonstração dos Fluxos de Caixa.....	199
7.5.1.	Estrutura do Demonstrativo dos Fluxos de Caixa.....	199

7.6	Demonstrações Financeiras das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.....	202
7.6.1	Balanco Patrimonial.....	203
7.6.2	Demonstração do Resultado do Exercício.....	206
7.6.3	Demonstração de Lucros ou Prejuízos Acumulados.....	206
7.6.4	Demonstração dos Fluxos de Caixa.....	207
7.6.5	Demonstração do Valor Adicionado.....	208
8.	LIMITES CONSTITUCIONAIS.....	209
8.1	Educação.....	211
8.1.1	Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE.....	211
8.1.2	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).....	213
8.1.3	Indicadores Educacionais.....	215
8.1.3.1	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB.....	215
8.2	Saúde.....	217
8.2.1	Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde.....	217
8.2.2	Restos a Pagar.....	219
8.2.3	Indicadores de Desempenho dos Serviços Públicos em Saúde.....	220
8.2.3.1	Índice de Desempenho do SUS – IDSUS.....	220
8.2.3.2	Gasto Total com Saúde <i>Per Capita</i> .....	223
8.3	Aplicação de Recursos com Investimentos.....	223
8.4	Aplicação de Recursos com Fomento das Atividades de Pesquisa Científica e Tecnologia (FUN-CAP).....	224
8.5	Fundos de Financiamento ao Setor Produtivo.....	224
9.	GESTÃO FISCAL.....	225
9.1	Indicadores da Gestão Fiscal.....	227
9.1.1	Do Equilíbrio Financeiro.....	227
9.1.2	Receita Corrente Líquida – RCL.....	228
9.1.3	Despesa com Pessoal.....	228
9.1.4	Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores.....	229
9.1.5	Disponibilidade de Caixa.....	230
9.1.6.	Restos a Pagar.....	230
9.1.7.	Parcerias Público-Privadas.....	231
9.1.8.	Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos.....	231
9.1.9.	Dívida Consolidada.....	232
9.1.9.1.	Limite da Dívida Consolidada Líquida.....	232
9.1.9.2.	Comprometimento com Amortização e Encargos da Dívida.....	233
9.2.	Operações de Crédito.....	233
9.2.1	Limite das Operações de Crédito e Operações de Crédito por Antecipação da Receita.....	234
9.2.2	Concessão de Garantias.....	234
9.2.3	Operações de Crédito x Despesas de Capital.....	235
9.3	Metas Fiscais.....	235
9.3.1	Receitas e Despesas Totais.....	236
9.3.2	Resultado Primário.....	236
9.3.3	Resultado Nominal.....	236
9.3.4	Dívida Consolidada e Dívida Consolidada Líquida.....	236
9.4	Transparência na Gestão Fiscal.....	236
9.4.1	Publicação dos Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.....	236
9.4.2	Audiências Públicas.....	237
9.4.3	Transparência.....	237
10.	ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO SOBRE AS CONTAS ANUAIS DO GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2012.....	239

<b>11.</b>	<b>OCORRÊNCIAS E RECOMENDAÇÕES ALUSIVAS AO EXERCÍCIO DE 2013.....</b>	<b>371</b>
<b>12.</b>	<b>PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL JUNTO AO TCE-CE.....</b>	<b>379</b>
<b>13.</b>	<b>DECLARAÇÃO DE VOTO CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR.....</b>	<b>289</b>
<b>14.</b>	<b>DECLARAÇÃO DE VOTO CONSELHEIRO RHOLDEN BOTELHO.....</b>	<b>331</b>
<b>15.</b>	<b>PARECER PRÉVIO.....</b>	<b>337</b>

The background features several overlapping, semi-transparent gray geometric shapes, primarily parallelograms and trapezoids, arranged in a layered, abstract pattern. The shapes are positioned mostly in the lower-left and lower-center areas of the page, creating a sense of depth and movement.

# APRESENTAÇÃO



## APRESENTAÇÃO

É da competência do Tribunal de Contas do Estado a emissão de Parecer Prévio sobre as contas do Governador do Estado, conforme preceitua o art. 71, I da Constituição Federal c/c art. 76, I da Constituição Estadual e art. 1º, III c/c art. 42 da Lei Estadual nº 12.509/95. O Tribunal de Contas do Estado dota o Poder Legislativo dos subsídios técnicos de que necessita para o seu julgamento político, nos termos da Constituição.

Além disso, o Parecer Prévio é um documento para toda a sociedade. Ele contém uma avaliação da gestão pública no ano anterior. A partir dele, a sociedade dispõe de elementos para um debate mais qualificado sobre o desempenho do governo. Desta forma, a administração pública se torna mais “accountable”, permitindo análises baseadas em dados e informações trabalhadas por um órgão independente. Ainda através do Parecer Prévio, reforça-se a efetivação dos princípios da publicidade e da transparência, essenciais para a República e para o alcance de um bom governo, compreendido como aquele que respeita a legislação, prioriza o correto uso dos sempre escassos recursos públicos e que está em sintonia com as demandas sociais.

Ressalto que as presentes contas foram remetidas a esta Corte de Contas, por meio do Ofício GG nº 130/2014, de 04/04/2014, sendo composta do Balanço Geral e demais demonstrativos e relatórios exigidos na legislação, além de Relatório Técnico, cópias das atas das audiências públicas realizadas nos meses de maio e setembro de 2013 e fevereiro de 2014, na Assembleia Legislativa, bem como CD-ROM dos projetos concluídos e em conclusão no Estado.

O Relatório fundamentou-se nos elementos contábeis das Gestões Orçamentária, Financeira e Patrimonial da Administração Pública Estadual, estruturando-se nos seguintes tópicos:

- Desempenho da Economia Cearense em 2013
- Instrumentos de Planejamento
- Execução Orçamentária
- Gastos realizados mediante Licitações, Dispensas e Inexigibilidades
- Transferências Voluntárias
- Avaliação em função de Programa de Governo
- Demonstrações Contábeis
- Limites Constitucionais
- Gestão Fiscal

Na parte final, analisa-se o cumprimento das recomendações propostas pelo TCE, referentes ao exercício anterior e elenca-se as novas recomendações aos órgãos e secretarias de governo atinentes ao exercício em análise.

Registro o excelente trabalho realizado pela Comissão Especial formada para auxiliar esta Corte no exercício de seu dever constitucional: Eugênio de Castro e Silva Menezes, que coordenou a equipe, Adriana Maria Pinheiro de Almeida, Cléa Sabino de Matos Brito Bessa, Daniel Façanha Rocha de Souza, Flávia Azevedo Melo Bandeira, Giovana de Albuquerque Andrade, Henny Nunes Lemos Cardoso, Maria do Nascimento Arruda. Jovens servidores concursados desta Corte de Contas que, juntamente com a Dra. Mirla Fontenele Dias de Oliveira, assessora em meu gabinete, foram responsáveis, sob minha supervisão, pela elaboração do presente relatório. A eles o meu reconhecimento e a convicção de que um serviço público de qualidade é possível com servidores públicos qualificados e motivados.

Feitas essas considerações, apresento à apreciação deste Plenário, na forma preconizada pelo Regimento Interno desta Corte de Contas, dentro do prazo constitucional, previsto no art. 76, I da Constituição Estadual, de apenas 60 dias, o relatório e a minuta de parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Excelentíssimo Governador Senhor Cid Ferreira Gomes, referentes ao exercício de 2013.



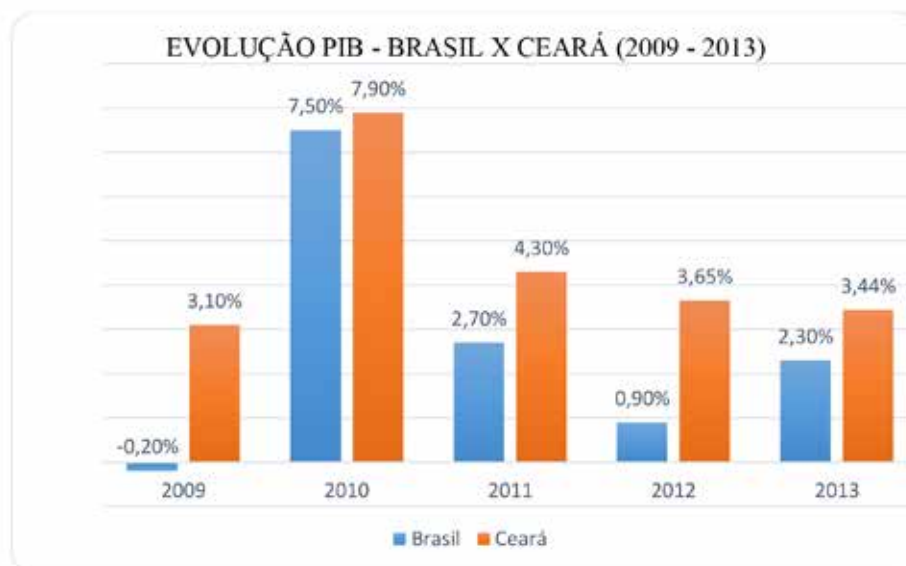


# SUMÁRIO EXECUTIVO



## ECONOMIA CEARENSE

Conforme o gráfico abaixo, percebe-se que, ao longo dos últimos 5 anos, o PIB do Ceará tem apresentado crescimento consideravelmente maior do que o nacional. Em 2013, o PIB cearense cresceu 3,44% ao passo que o nacional, 2,30%.



Fonte: IPECE e IBGE

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. Em 2013, o PIB do Ceará atingiu 105,7 bilhões, representando 2,19% do PIB nacional, superior ao percentual do exercício 2012, que foi de 2,15%.

### Investimento Público

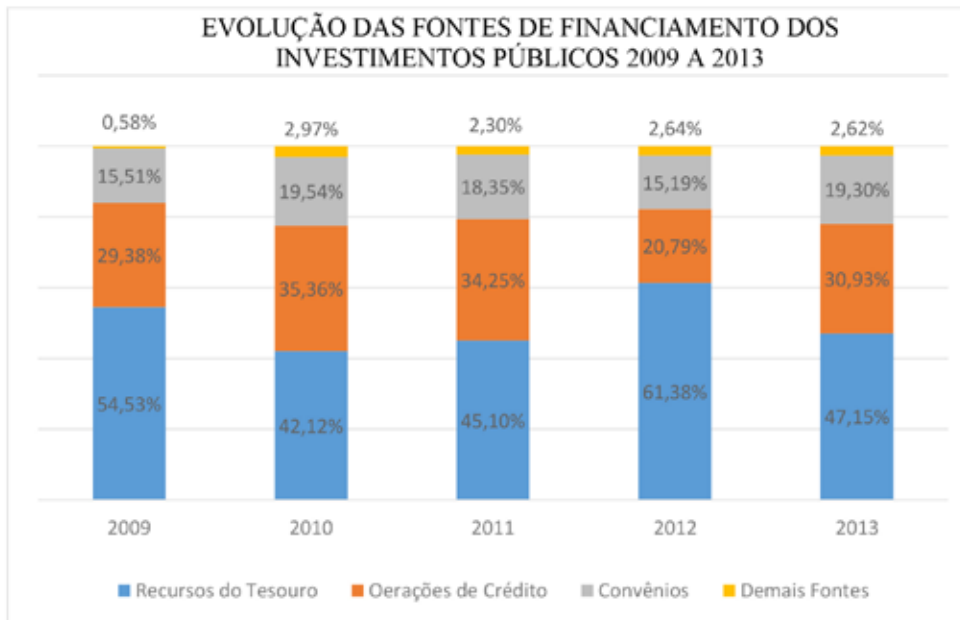
Com relação aos investimentos públicos, o Gráfico a seguir evidencia a evolução dos valores realizados no período de 2009 a 2013, em valores reais a preços de 2013. Pela comparação do quadriênio 2006-2009 com o 2010-2013, percebe-se que o Estado do Ceará ampliou a média de investimentos de R\$ 1.810 milhões para R\$ 2.869 milhões, correspondendo a um acréscimo de 58,5%.



Fonte: IPECE Valores corrigidos pelo IPCA, a preços 2013.

Conforme o IPECE, considerando o período de 2007 a 2012, o Ceará apresentou o quarto maior volume de investimento, R\$ 13.082 milhões, ficando atrás apenas de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Em percentual da Receita Corrente Líquida, o Ceará apresenta a segunda maior relação, 21%, perdendo apenas para o estado do Acre com 29%.

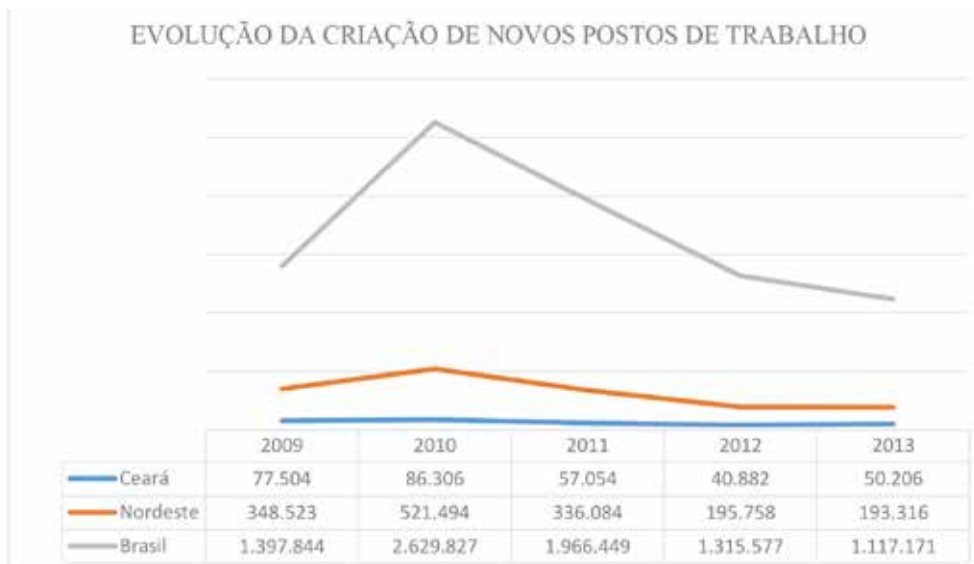
No que tange às fontes de recursos que custearam os Investimentos Públicos, conforme evidenciado no Gráfico a seguir, verifica-se que o Estado do Ceará custeou, em média, 50,06% dos seus investimentos nos últimos cinco anos com fontes relativas à Recursos do Tesouro, seguidas pelas fontes de Operações de Crédito (30,14%) e Convênios (17,58%).



Fonte: SIOF – Sistemas Integrado Orçamentário e Financeiro  
Recursos do Tesouro-Fontes classificadas como do Tesouro Estadual na LOA 2013(Lei 15.268/2012), acrescidas pela fonte relativas à arrecadação própria dos órgãos da Administração Indireta.

### Mercado de Trabalho

Segundo dados do IPEA, o nível de ocupação médio no ano de 2013 cresceu 0,7% em relação ao de 2012, fato esse que corresponde à geração de 159 mil novos postos de trabalhos em 2013. A região nordeste registrou um saldo de 193.316 empregos formais, apresentando o terceiro melhor resultado do ano, ficando atrás da região sudeste e sul que registraram respectivamente, 476.495 e 257.275 novos postos de trabalho.



Fonte: CAGED/TEM

De acordo com dados do IPECE, o Ceará registrou a nona maior criação de novos postos de trabalho, com acumulado de 50.206 novas vagas em 2013, posicionando o Ceará na segunda colocação dentro do Nordeste, superado apenas pela Bahia, que gerou 51.270 novas vagas de trabalho.

### **Pobreza e Renda**

Conforme se verifica no gráfico a seguir, o Estado do Ceará vem apresentando PIB per capita ascendente, partindo de R\$ 9.719 em 2009 para R\$ 12.045 em 2013. Percebe-se, entretanto, que este crescimento tem sido em taxas decrescentes. De 2009 para 2010, o percentual foi de 13,16%, enquanto o de 2012 para 2013, foi de 1,41%.



Fonte: IPECE  
 Valores corrigidos a preços 2013, pelo IPCA.

Conforme análise do Coeficiente de GINI, o Estado do Ceará tem seguido a tendência de redução da desigualdade na distribuição da renda verificada no Brasil e na Região Nordeste, ressaltando-se que no exercício de 2012 o Estado obteve um resultado melhor (0,5241) do que o do Brasil (0,5277) e da Região Nordeste (0,5424). Ressalta-se também que o Estado obteve o 15º melhor índice em comparação com os demais Estados da Federação e o 3º melhor índice em comparação com os Estados da Região Nordeste, perdendo apenas para os estados de Alagoas (0,4982) e Pernambuco (0,5070).

### **INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO**

O Plano Plurianual para o período 2012-2015 foi instituído pela Lei nº 15.109, de 02 de janeiro de 2012 e revisado pela Lei nº 15.266, de 28 de dezembro de 2012, o qual prevê seu financiamento com recurso das três esferas de governo, agências multilaterais de financiamento do setor público, organizações não governamentais e parcerias privadas.

O Estado do Ceará adotou novo modelo de PPA implantando pela União, o qual permitiu o redesenho das categoriais do plano, ou seja, o biônimo “programa-ação”, que estruturava os instrumentos anteriores, dando lugar aos programas temáticos, aos objetivos e às iniciativas, tornando a ação uma categoria exclusiva dos orçamentos.

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

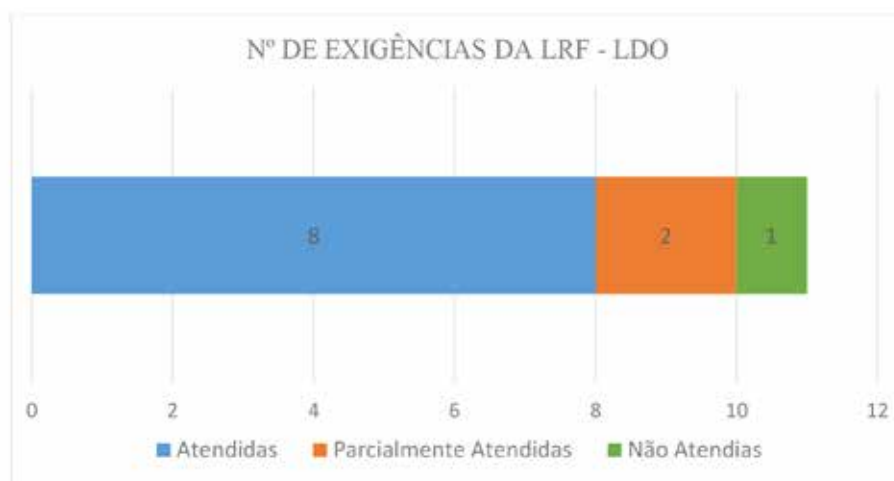
### FONTES DE FINANCIAMENTO DO PPA (Em Bilhões)

Origem dos recursos	2012-2015	%
Tesouro Estadual	63,8	76,9
Operação de Créditos	7,8	9,4
Convênios	6,3	7,6
Arrecadação Própria da Administração Indireta	2,4	2,9
Outras Receitas	2,6	3,2
<b>Total</b>	<b>82,9</b>	<b>100</b>

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

Quanto às Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2013, O Estado do Ceará é regido pela Lei Estadual nº 15.203, de 19 de julho de 2012, que definiu as metas e prioridades da Administração Estadual, a estrutura e 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.

O gráfico a seguir evidencia o atendimento das exigências que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece para a LDO.



Dispositivos não atendidos:

- Não apresentação das normas relativas ao controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (art. 4º, I, e).

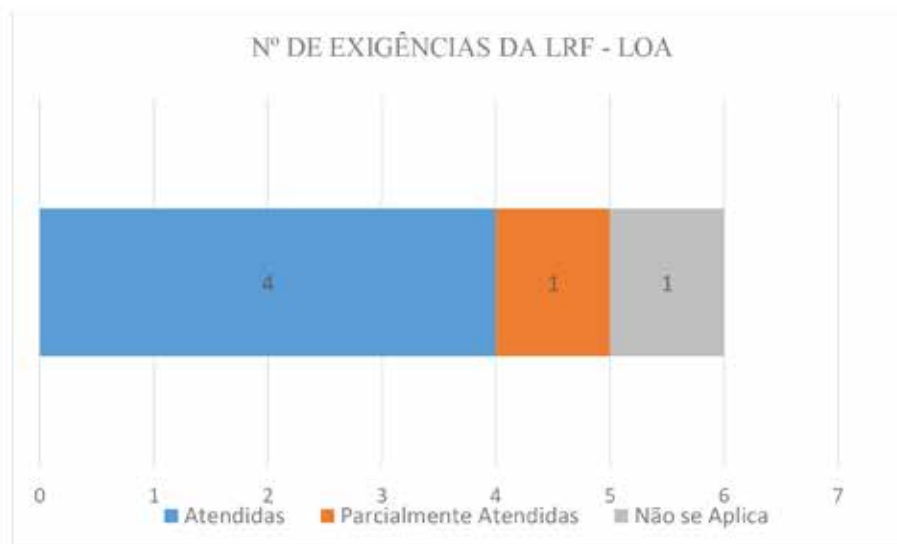
Dispositivos parcialmente atendidos:

- Ausência de Passivos Contingentes no Anexo de Riscos Fiscais (art. 4º, § 1º);
- Não apresentação de previsão e compensação da renúncia de receitas no Anexo de Metas Fiscais (art. 4º, § 1º e 2º). Res TCE 0744/2013.

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

Para o exercício financeiro de 2013, o Orçamento Geral do Estado teve seus valores consignados na Lei nº 15.268, de 28 de dezembro de 2012, com as receitas estimadas em R\$ 19.604.343.189,85 (dezenove bilhões, seiscentos e quatro milhões, trezentos e quarenta e três mil, cento e oitenta e nove reais e oitenta e cinco centavos) e as despesas fixadas em igual montante, contemplando o Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos.

O gráfico a seguir evidencia o atendimento das exigências que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece para a LOA.



Dispositivos não atendidos:

- Falta da estimativa e compensação da renúncia de receita (art. 5º, II). Res TCE 0744/2013.

## EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

### Receita Orçamentária

A Receita Orçamentária representa a arrecadação ocorrida durante o exercício orçamentário, inclusive aquelas originadas de operações de crédito, com a finalidade de custear programas e ações para atender às necessidades da sociedade. A tabela abaixo apresenta os valores da previsão atualizada e da realização da Receita no exercício de 2013, por categoria econômica.

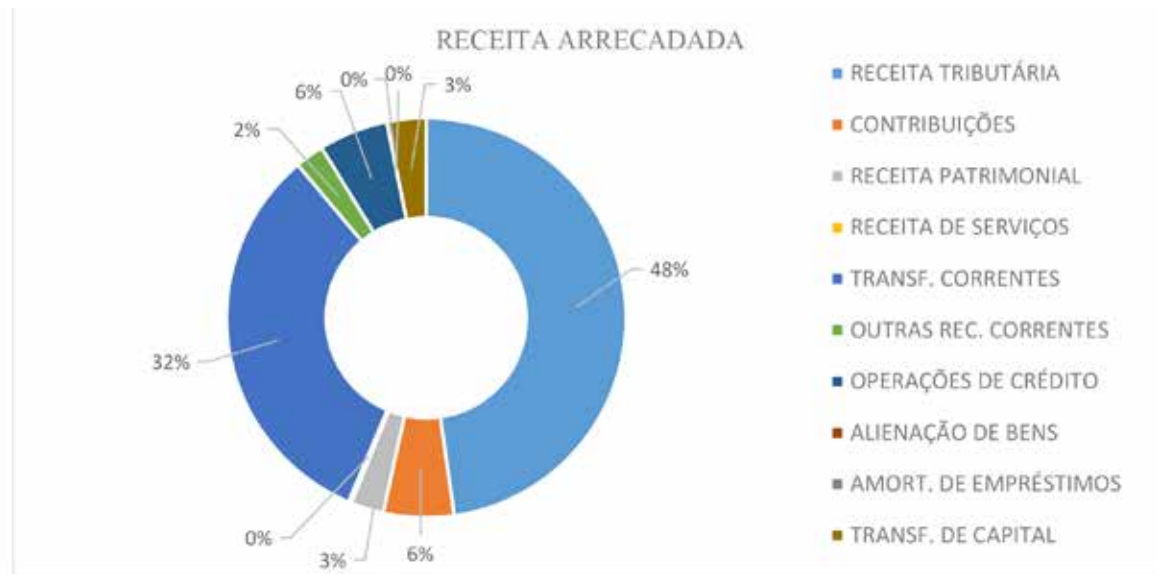
#### RECEITA ORÇAMENTÁRIA ARRECADADA, POR CATEGORIA E ORIGEM (R\$ 1,00)

Categoria Econômica	Orçado (a)	Realizado (b)	Diferença (b) - (a)	Realização (%)
<b>Receita Corrente</b>	<b>19.801.647.703,79</b>	<b>19.338.621.186,01</b>	<b>-463.026.517,78</b>	<b>97,66%</b>
Receita Tributária	10.009.645.374,94	10.126.417.996,44	116.772.621,50	101,17%
Receitas de Contribuições	1.228.265.934,00	1.209.819.337,60	- 18.446.596,40	98,50%
Receita Patrimonial	273.019.519,85	562.650.016,52	289.630.496,67	206,08%
Agropecuária	-	-	-	-
Industrial	-	-	-	-
Receita de Serviços	25.227.413,06	52.862.127,01	27.634.713,95	209,54%
Transferências Correntes	7.762.268.611,90	6.889.786.776,65	-872.481.835,25	88,76%
Outras Receitas Correntes	503.220.850,04	497.084.931,79	- 17.868.004,56	96,45%
<b>Receitas de Capital</b>	<b>2.784.179.486,13</b>	<b>1.862.334.904,81</b>	<b>-921.844.581,32</b>	<b>66,89%</b>
Operações de Crédito	1.456.773.322,95	1.190.525.228,89	-266.248.094,06	81,72%
Alienação de Bens	142.769,08	1.791.919,93	1.649.150,85	1255,12%
Amortização de Empréstimos	-	94.378,61	94.378,61	-
Transferências de Capital	1.324.146.654,62	669.923.377,38	-654.223.277,24	50,59%
Outras Receitas de Capital	3.116.739,48	-	-3.116.739,48	0,00%
<b>Total da Receita Arrecadada</b>	<b>22.585.827.189,92</b>	<b>21.200.956.090,82</b>	<b>-1.384.871.099,10</b>	<b>93,87%</b>

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

O percentual de realização da Receita foi de 93,87%, sendo que a realização das Receitas Correntes foi de 97,66% do valor previsto, enquanto as Receitas de Capital somaram 66,89% do valor previsto.

Para uma visão da distribuição das Receitas no ano de 2013, segue gráfico com a composição da origem em percentual:



Ao comparar a arrecadação do exercício de 2013 com 2012, ressalta-se que a Receita Tributária apresentou um crescimento real de 7,73%. Este percentual é decorrente, em especial, da variação das Receitas de Impostos (7,96%), ressaltando-se o aumento de 44,75% (77 milhões) na arrecadação do ITCD. A Receita com o ICMS representou 84,35% do total arrecadado de Receita Tributária.

No que tange às Transferências Correntes, destaca-se as Transferências Intergovernamentais (R\$ 6,7 bilhões), nas quais estão incluídas as chamadas “Transferências Constitucionais”, que representam a maior parcela dos recursos transferidos pela União ao Estado do Ceará. Estas 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).

Em relação às Receitas de Capital, destaca-se o acréscimo em relação ao exercício 2012, em termos reais, de R\$ 703 Milhões, explicado pelos incrementos nas Transferências de Capital e nas Operações de Crédito de 128,68% e 39,02%, respectivamente.

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 exercícios anteriores já havia sido recomendada a evidenciação das receitas orçamentárias segregadas por fonte de recursos e a disponibilização a esta Corte de Contas destas informações por meio de base de dados.

### **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 seguintes categorias econômicas: Despesas Correntes e de Capital.

A Despesa autorizada alcançou, no final do exercício de 2013, a quantia de R\$ 22.808.231.562,05. Quanto à realização, esta Despesa alcançou em R\$ 18.395.140.660,60, existindo, assim, uma economia orçamentária nas despesas de R\$ 4.413.090.901,45. Destarte, pode-se afirmar que o Estado executou de 80,65% da despesa orçamentária autorizada para 2013 conforme podemos visualizar no quadro a seguir:

**DESPESA ORÇAMENTÁRIA, POR CATEGORIA E GRUPO (R\$ 1,00)**

Especificações	Dotação Atualizada	Executado	Diferença	Realização (%) (2)/(1)
<b>Despesas Correntes</b>	<b>16.220.548.155,26</b>	<b>15.304.742.294,10</b>	<b>915.805.861,16</b>	<b>94,35%</b>
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%
<b>Despesas de Capital</b>	<b>6.587.683.406,79</b>	<b>3.090.398.366,50</b>	<b>3.497.285.040,29</b>	<b>46,91%</b>
Investimentos	5.715.852.233,81	2.239.533.896,14	3.476.318.337,67	39,18%
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: Base de dados da Execução Orçamentária.  
 Anexo 10 (incluídas as despesas intraorçamentárias)

Com base nos dados apresentados, verifica-se que as Despesas Correntes, as quais representam os gastos de natureza operacional destinados à manutenção e ao funcionamento dos serviços públicos, obtiveram a execução de 94,35% do total das despesas autorizadas; enquanto as Despesas de Capital, que constituem desembolsos vinculados à expansão das atividades do Estado e à amortização da dívida pública, o percentual de execução atingiu 46,91% frente à autorização do Poder Legislativo. Esse baixo índice foi causado devido à baixa execução do grupo de despesa de Investimentos, que chegou a apenas 39,18%.

Em comparação ao exercício 2012, destaca-se o acréscimo real de R\$ 837 milhões nas despesas orçamentárias. Este acréscimo real foi representado, principalmente, pelo aumento, em termos reais, do grupo de pessoal e encargos e outras despesas correntes em R\$ 363 milhões e R\$ 454 milhões respectivamente.

**Análise do percentual de alteração do orçamento**

Segundo o inciso I, do art.6º da LOA 2013, o Chefe do Poder Executivo está autorizado a abrir créditos suplementares até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do total da despesa fixada na LOA para as fontes de recursos do Tesouro de que trata o art.10, § 10, inciso I da Lei Estadual nº15.203/ 2012 (LDO 2013). A LOA 2013 excetua do limite em tela suplementações relativas a transferências constitucionais, a serviços da dívida, a sentenças judiciais, a despesas de pessoal, com supedâneo nos incisos II ao IX do seu artigo 6º.

Após a apuração com base nos valores informados pela SEPLAG, foi atingido o percentual conforme evidenciado na Tabela a seguir:

**LIMITE DE ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES (1,00)**

<b>Despesa fixada na LOA para as fontes de Recursos do Tesouro (I)<sup>(1)</sup></b>	<b>15.344.746.156,64</b>
Limite de 25% para abertura de créditos suplementares(II) = (I)*0,25 <sup>(2)</sup>	3.836.186.539,16
Abertura de Créditos Suplementares (III) <sup>(3)</sup>	2.168.401.368,10
<b>Percentual de abertura dos créditos suplementares (IV) = (III/I)*100</b>	<b>14,13%</b>

(1) – Despesas fixadas nas fontes de recursos do Tesouro, conforme a LOA 2013 (fontes 00, 01, 03, 04, 10, 11, 12, 16, 44, 50 e 51);

(2) – Limite estabelecido no inciso I, art. 6º, da Lei 15.268/2012 (LOA 2013);

(3) – Suplementações nas fontes do Tesouro, excluídas as exceções previstas nos incisos II a IX do art.6º da Lei 15.268/2012 (LOA 2013).

Conforme se verifica, o percentual atingido no exercício 2013 (14,13%) ficou significativamente abaixo do limite legal de 25%. Ressalta-se que a ferramenta disponibilizada pela SEPLAG no seu endereço

eletrônico para acompanhamento do referido limite não evidencia o percentual de abertura de créditos adicionais de exercícios anteriores, sendo possível visualizar, portanto, apenas o exercício corrente.

### GASTOS REALIZADOS MEDIANTE LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES

Segue abaixo gráfico referente ao percentual de participação do total de despesas empenhadas pela Administração Pública Estadual.



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

A partir das informações demonstradas, observa-se que as despesas cujas operações não são passíveis de procedimentos licitatórios, tais como serviços da dívida pública e os salários dos servidores, representam 75% (R\$ 13,4 Bilhões) das despesas empenhadas pela Administração Pública no ano de 2013. Já as despesas realizadas mediante procedimentos licitatórios corresponderam a R\$ 3,7 Bilhões, representando 21%.

Em relação às despesas realizadas por meio de Dispensas e Inexigibilidades de licitação, apresentaram um montante de R\$ 774 Milhões, o que representa apenas 4% do total dos gastos do Estado do Ceará. Insta salientar que a presente análise foi dificultada pela classificação indevida de despesas não licitáveis como dispensa ou inexigibilidade de licitação no Sistema de Gestão Governamental por Resultados - S2GPR.

A tabela a seguir demonstra os gastos efetivados em 2013, aplicando-se as diversas modalidades de licitação, bem como as contratações diretas do Poder Executivo.

#### LICITAÇÃO POR MODALIDADE - PODER EXECUTIVO (R\$ 1,00)

MODALIDADE DE LICITAÇÃO	EXECUTIVO (R\$)	%
1. CARTA CONVITE	73.517.735,41	1,72%
2. TOMADA DE PREÇOS	27.984.403,90	0,65%
3. CONCORRÊNCIA	1.358.379.771,22	31,74%
4. LICIT. INTERNACIONAL	106.857.287,53	2,50%
5. REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO (RDC)	23.390.690,57	0,55%
6. PREGÃO	1.966.031.469,43	45,94%
6.1 PREGÃO ELETRÔNICO	1.965.912.915,27	45,94%
6.2 PREGÃO PRESENCIAL	118.554,16	0,00%
7. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS	5.313.805,64	0,12%
<b>TOTAL DESPESAS MEDIANTE LICITAÇÃO (1+2+3+4+5+6+7)</b>	<b>3.561.475.163,70</b>	<b>83,22%</b>
8. DISPENSA	410.774.573,23	9,60%
9. INEXIGIBILIDADE	307.284.018,00	7,18%
<b>DISPENSA + INEXIGIBILIDADE (8+9)</b>	<b>718.058.591,23</b>	<b>16,78%</b>
<b>TOTAL DAS DESPESAS COM OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS (1+2+3+4+5+6+7+8+9)</b>	<b>4.279.533.754,93</b>	<b>100,00%</b>
<b>% DE RECURSOS LICITÁVEIS POR PODER</b>	<b>94,64%</b>	

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, Regime Diferenciado de Contratação - RDC, 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\$ 4.279.533.754,93 relativo a despesas passíveis de licitação e destinados a obras, serviços e compras, R\$ 3.561.475.163,70, correspondente a 83,22%, foi realizado mediante procedimento licitatório.

O Pregão destacou-se em primeiro lugar no ranking como a modalidade licitatória mais utilizada pelo poder executivo, correspondendo a 45,94% das despesas licitáveis executadas, sendo este percentual praticamente correspondente ao Pregão Eletrônico.

Em seguida, segue a Concorrência Pública, atingindo o percentual de 31,74%. As despesas licitadas sob a rubrica Licitação Internacional atingiram o valor de R\$ 106.857.287,53, mas que em termos comparativos às demais modalidades, representam apenas 2,50% dos gastos com compras, obras e serviços.

A Carta Convite figurou em quarto lugar, sendo responsável por 1,72% do total licitável para o poder executivo. A modalidade Tomada de Preços atingiu o valor de R\$ 27.984.403,90, correspondendo a um percentual de 0,65% das despesas licitáveis.

O total de despesa licitadas pela nova modalidade de licitação, RDC, foi de R\$ 23.390.690,57, representando 0,55% das despesas licitadas executadas. O Sistema de Registro de Preços teve uma representação sem significância, atingindo, apenas, 0,12% das despesas licitáveis.

No tocante às contratações diretas, as Dispensas de Licitação correspondem a R\$ 410.774.573,23, representando um percentual de 9,60%. Em seguida seguem as Inexigibilidades, equivalendo a 7,18% das despesas passíveis de licitação realizadas pela Administração Pública Estadual.

### TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS A ENTIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS

A análise a seguir objetiva apontar, de forma consolidada, o volume dos recursos transferidos a Entidades Públicas e Privadas, sob a forma de convênios e outros instrumentos congêneres. A Tabela abaixo destaca o montante de recursos transferidos.

#### TRANSFERÊNCIA A ENTIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS (R\$ 1,00)

Descrição	Valor (r\$)
Transferência a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	725.366.675,56
Transferência a Municípios	140.906.400,72
Transferência a Municípios - Fundo a Fundo	130.398.239,49
Transferência a Consórcios Públicos	74.539.344,15
Transferência a Instituições Privadas com Fins Lucrativos	9.065.517,47
Execução Orçamentária Delegada a Municípios	329.526,74
<b>TOTAL</b>	<b>1.080.605.704,13</b>

Fonte: Base de Dados do S2GPR

As transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos alcançaram, em 2013, o valor de R\$ 725.366.675,56, correspondendo a 67% do montante dos recursos transferidos pela Administração Pública para entidades públicas e privadas. Vale ressaltar, dentro das transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos, que foram identificadas diversas despesas contabilizadas indevidamente no item “Transferência a Organizações Sociais - Contrato de Gestão” para empresas e entidades não classificadas como Organizações Sociais.

Em seguida, os recursos transferidos aos Municípios representaram um percentual de 13%, atingindo o valor de R\$ 140.906.400,72. Já os recursos transferidos aos Municípios – Fundo a Fundo – alcançaram o valor de R\$ 130.398.239,49, representando um percentual de 12%.

Os demais repasses (Transferência a Consórcios Públicos, Transferência a Instituições Privadas com Fins Lucrativos e Execução Orçamentária Delegada a Municípios) apresentaram, conjuntamente, um percentual de 8% 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	936.761.145,83	87%
INVESTIMENTO	143.844.558,30	13%
<b>TOTAL</b>	<b>1.080.605.704,13</b>	<b>100%</b>

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 um percentual de 87%.

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

O restante dos recursos foi utilizado com Investimentos, correspondendo a 13% do total dos recursos repassados a entidades públicas e privadas.

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. Inclui-se neste tipo de transferência aquelas realizadas mediante Contrato de Gestão na forma prevista na Lei Estadual nº 12.781/1997.

### PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS

As análises a seguir foram feitas com base em dois índices: o Índice de Execução Orçamentária (IEO) e o Índice de Metas Físicas (IMF).

O IEO apresenta o perfil de execução orçamentária da estrutura analisada, confrontando os valores 'autorizados' e 'empenhados' das dotações orçamentárias previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA). Os resultados encontrados para os programas da LOA 2013 foram os elencados na Tabela abaixo.

#### QUANTIDADE DE PROGRAMAS POR FAIXA DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Faixas	Quantidade
Ausência de execução orçamentária*	1
Faixa 1 – Até 25% de Realização	10
Faixa 2 – De 25,01% a 50% de Realização	17
Faixa 3 – De 50,01% a 75% de Realização	19
Faixa 4 – A Partir de 75,01% de Realização	33
<b>Total</b>	<b>80*</b>

\* Excluído o Programa Reserva de Contingência

Como se pode perceber, 47 Programas apresentaram execução entre 0,00% e 75% enquanto 33 apresentaram execução acima de 75,01%. Apenas um Programa não foi executado, qual seja, "066 – Programa de Gestão e Assistência Penitenciária", programa que também não foi executado no exercício de 2012.

A próxima Tabela contém os valores orçados de alguns dos principais Programas, valores efetivamente executados, percentual de execução orçamentária em ordem decrescente, bem como a diferença entre o percentual de execução do exercício de 2013 e 2012.

Título dos Programas		Previsão Atualizada LOA (a)	Executado (b)	%(b/a)	%2013- %2012
058	Ação parlamentar	71.347.813,62	71.345.568,75	100,00	0%
<b>089</b>	<b>Promoção e realização da copa 2014</b>	<b>215.104.361,85</b>	<b>212.026.273,56</b>	<b>98,57</b>	<b>45%</b>
073	Organização e gestão da educação básica	529.361.103,14	464.035.584,54	87,66	59%
049	Trabalho, emprego e renda	63.022.363,94	52.670.341,00	83,57	3%
026	Atenção à pessoa com deficiência	15.032.156,52	12.556.166,60	83,53	5%
014	Ensino médio articulado à educação profissional	296.961.710,74	243.317.578,11	81,94	0%
037	Atenção à saúde integral e de qualidade	1.812.253.589,75	1.462.119.612,19	80,68	0%
015	Segurança pública integrada	262.543.392,42	210.015.499,93	79,99	-6%
041	Gestão dos recursos hídricos	574.383,44	363.597,90	63,30	59%
069	Educação profissional	38.553.224,68	23.583.334,79	61,17	-26%
068	Educação superior	118.138.859,27	68.673.842,01	58,13	-16%
040	Acumulação hídrica	45.191.778,03	18.841.487,59	41,69	-23%
025	Enfrentamento às drogas	1.805.404,29	722.916,83	40,04	-15,09

Título dos Programas		Previsão Atualizada LOA (a)	Executado (b)	%(b/a)	%2013- %2012
<b>039</b>	<b>Transferência hídrica e suprimento de água</b>	<b>469.947.041,22</b>	<b>117.874.754,37</b>	<b>25,08</b>	<b>5%</b>
<b>033</b>	Habitacional	327.767.999,26	38.767.004,81	11,83	-7%

Fonte: Base de Dados 2013 disponibilizada pela SEFAZ em 29.03.2014

\* Excluída a Reserva de Contingência por ter previsão atualizada de R\$ 0,00

A análise do Indicador de Meta Física se mostra fundamental para uma apreciação percuciente do esforço da máquina administrativa para um determinado exercício, mais ainda do que o de desempenho orçamentário, até porque os créditos são consignados para o alcance dos resultados estabelecidos. Este índice é calculado de maneira similar ao IEO, ou seja, considera a 'previsão' de metas para o ano de 2013 confrontando-a com a respectiva 'realização' das mesmas.

Para o exercício de 2013, trabalhou-se com as metas previstas no Anexo de Metas e Prioridades (AMP) da Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei nº 15.203/2012 (Anexo I), obtendo-se o quantitativo realizado das referidas metas por meio de contato com a SEPLAG.

Foram consideradas como prioritárias para o exercício de 2013 o total de 300 metas, quantitativo que corresponde 26,04% do conjunto de todas as metas do PPA original, que trouxe 1.152 metas. Decorridos alguns ajustes na análise das metas, foi possível calcular 278 IMF's.

A Tabela abaixo expõe os resultados encontrados por Faixa de realização física.

#### QUANTIDADE DE METAS POR FAIXA DE EXECUÇÃO FÍSICA

FAIXAS	QUANTIDADE
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
<b>TOTAL</b>	<b>278</b>

Fonte: Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará, abril de 2014.

Pelas informações acima, percebe-se que, das '278' metas prioritárias analisáveis, 198 tiveram alguma execução e 80 não apresentaram nenhuma execução no exercício de 2013. Destaca-se também a execução exorbitante de 39 metas com percentuais variando de 209,42% a 12000%.

O Programa 015 – Segurança Pública Integrada, programa de maior importância na área temática da segurança pública, foi o segundo programa com a maior quantidade de metas analisadas (27), todavia, analisando a execução das metas ligadas àquele Programa, percebe-se que apenas 10 das 27 metas tiveram execução.

A meta do Programa "025 – Enfrentamento às Drogas" – que previa a expansão do Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (PROERD) para 106 Municípios, não teve boa execução, haja vista que contemplou apenas 25 Municípios (IMF 23,58%).

As metas físicas ligadas aos Programas "039 – Transferência Hídrica e Suprimento de Água" – e "040 – Acumulação Hídrica" – obtiveram bons índices de execução, tendo o Programa 039 executado satisfatoriamente importantes metas de construção de adutoras e poços, bem como revitalização de pequenos abastecimentos de água por todo o Ceará.

Do exposto, conclui-se que, não obstante 116 das 278 metas terem apresentado Índice de Meta Física acima de 75% de execução, a maioria delas (162) apresentou um IMF baixo ou sem nenhuma execução de meta física.

#### DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

Na Prestação de Contas de Governo de 2013, foram analisadas as seguintes demonstrações contábeis: Balanço Orçamentário (BO); Balanço Financeiro (BF); Balanço Patrimonial (BP); Demonstrativo de Restos a Pagar; Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) e a Demonstração dos Fluxos de Caixa.

## Balanço Orçamentário

O Balanço Orçamentário apresentou um déficit no confronto da previsão atualizada da receita com a dotação atualizada da despesa (R\$ 2.563.297), valor este compensado em parte pelos saldos dos exercícios anteriores (Superávit Financeiro). Em relação à execução das receitas, verifica-se que o Estado arrecadou 93,37 % das receitas previstas, o que representa uma frustração de arrecadação de R\$ 1.341.672. Em relação à execução da despesa, dos R\$ 22.808.232 Mil de gastos autorizados pelo Poder Legislativo foram executados R\$ 18.395.141 Mil, demonstrando uma execução na ordem de 80,65% dos créditos orçamentários e uma economia orçamentária de R\$ 4.413.091 Mil.

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\$ 1.736.185 Mil. O resultado da execução do orçamento de capital, fruto do confronto entre receitas e despesas de capital, registrou déficit de R\$ 1.228.063 Mil. Portanto, pela leitura conjunta desses indicadores, percebe-se um superávit orçamentário de R\$ 508.121 Mil.

## Balanço Financeiro

Na análise dessa peça contábil, verificou-se que o resultado financeiro do período, obtido pela diferença entre os saldos finais e iniciais do disponível, apresentou um saldo positivo de R\$ 675.697.050,95, indicando, portanto, um aumento nas disponibilidades financeiras do Estado.

A discriminação do Balanço Financeiro por destinação de recurso (ordinária e vinculada) permitiu evidenciar qual a origem e a aplicação dos recursos de acordo com a sua vinculação legal. O confronto das receitas ordinárias com as despesas ordinárias evidenciou um déficit de R\$ 109.382.671,20. Já o confronto dos totais das receitas vinculadas com as despesas vinculadas gerou um superávit de R\$ 617.503.687,90. Entretanto, várias fontes foram deficitárias, como SUS (R\$ 65.444.276,71), FECOP (R\$ 46.272.432,99), Transferências obrigatórias de outros entes (R\$ 16.776.227,40) e FUNDEB (R\$ 98.597,65).

## Balanço Patrimonial

Conforme disposto na Estrutura do Balanço Patrimonial, 71% do Ativo circulante corresponde ao grupo “Caixa e equivalente de caixa”, seguido pelo grupo “Créditos a curto prazo”, com 4,34%.

Dentre as contas do Ativo não circulante, destaca-se o Imobilizado, por representar mais de 50% do seu total. Dentro dele se destacam os bens imóveis, registrados no balanço patrimonial sob o valor de R\$ 7.575.177.087,50 bilhões. Em consulta ao Sistema de Gestão de Bens Imóveis – SGBI –, foi identificado que o Estado do Ceará possui 5.721 imóveis, dos quais 56,62% (3.239) corresponde a imóveis registrados a R\$ 1,00 (um real). 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\$ 6.980.854.715,22 guardou conformidade com o evidenciado no Anexo XVI da 4.320/64. Entretanto, conforme ressaltado no Relatório anterior, a classificação da dívida com precatórios dentro do referido grupo está classificada de forma genérica, como “Demais obrigações a longo prazo”.

## Demonstrativo das Variações Patrimoniais

A Demonstração em análise revela, pelo confronto das variações aumentativas com as diminutivas, um superávit patrimonial de R\$ 2.585.618.440,10, sendo este o incremento líquido patrimonial fruto das operações realizadas durante o exercício 2013.

Dentre as variações aumentativas, destacam-se os acréscimos patrimoniais decorrentes de Transferências Intergovernamentais, R\$ 15.709.243.290,79, e de Impostos, R\$ 9.817.370.857,02. Dentre as variações diminutivas, destacam-se os decréscimos patrimoniais decorrentes de despesas com Pessoal, R\$ 5.050.786.656,68, e com o uso de bens e serviços, R\$ 2.232.763.970,25.

## **Demonstração dos fluxos de Caixa**

Pela análise do demonstrativo, percebe-se que o fluxo de caixa líquido das atividades operacionais e das atividades de financiamento são positivos, correspondendo a R\$ 1.683.283 Mil e R\$ 662.582 Mil, respectivamente, ao passo que o fluxo líquido das atividades de investimento apresentou um fluxo negativo de R\$ 1.677.502 Mil. Tal resultado indica que as fontes de recursos dos dois primeiros fluxos estão sendo suficientes para cobrir suas despesas e ainda financiando o terceiro grupo.

Observa-se que o caixa e o equivalente ao caixa final, quando comparado com o inicial, representou um aumento de 25,03%, resultando numa variação positiva de R\$ 675.697 Mil.

## **LIMITES CONSTITUCIONAIS**

### **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 - MDE, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências e excluídos os valores repassados constitucionalmente aos municípios. No exercício de 2013, o Estado do Ceará aplicou o montante de R\$ 3.476.001.637, que correspondeu a 27,75% de suas receitas de impostos, ou seja, acima do limite constitucional. Cabe salientar que o montante apurado pela Comissão Técnica, após ajustes efetuados, diverge do percentual publicado (27,77%) pelo Estado no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (anexo 8) do RREO, do 6º bimestre de 2013.

A Constituição Federal estabelece, também, que 60% (sessenta por cento) dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006, devem ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública. Entretanto, a Lei Estadual nº 15.064/11 estabeleceu percentual de aplicação diferenciado para o Estado do Ceará, sendo o referido percentual correspondente a 80% (oitenta por cento) para o exercício de 2013. Após análise dos dados, verificou-se que o Estado do Ceará aplicou 78,11% dos recursos anuais do FUNDEB no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica. Diante do exposto, o Estado cumpriu o mandamento constitucional federal e não cumpriu o mandamento estadual.

### **Aplicações de Recursos na Saúde**

De acordo com os critérios fixados no art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o Estado deve aplicar em ações e serviços públicos em saúde, a partir do exercício financeiro de 2004, o valor mínimo correspondente a 12% (doze por cento) do produto da arrecadação dos impostos elencados no art. 155 da Constituição Federal, somados aos recursos provenientes da União, de que tratam os arts. 157 e 159, incisos I, alínea "a", e II, da Constituição Federal, deduzidas as transferências constitucionais aos Municípios. Observou-se que o total aplicado, em 2013, pelo Estado do Ceará, alcançou o montante de R\$ 1.795.135.998, obtendo um percentual de 14,33% da referida receita, superando, assim, o mínimo constitucional.

### **Aplicação de Recursos em 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. Constatou-se que, em 2013, houve uma aplicação a título de investimentos e inversões financeiras, financiados com recursos de origem tributária, no montante de R\$ 876.519.483, correspondendo a 13,51% da receita tributária líquida, não atingindo, assim, o mínimo constitucional.

O art. 210 da Constituição Estadual do Ceará 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. Analisando os dados apresentados, verificou-se que 32,10% do valor executado foi destinado ao interior do Estado, percentual que não atende ao dispositivo constitucional.

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

De acordo com o Art. 258 da Constituição Estadual do Ceará, o Estado manterá uma Fundação de Amparo à Pesquisa, para fomento das atividades de pesquisa científica e tecnológica, a qual será atribuída dotação mínima correspondente a 2% (dois por cento) da receita tributária como renda de sua administração privada. Foi observado que os recursos do Tesouro repassados para a FUNCAP totalizaram R\$ 31.345.678,60, correspondendo a 0,48% da Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual, inferior, portanto, ao limite fixado pela Constituição Estadual.

## **GESTÃO FISCAL**

### **Receita Corrente Líquida – RCL**

Nos termos delineados na LRF, a RCL constitui um dos principais parâmetros que norteiam uma gestão fiscal responsável. A partir dela são calculados os limites da despesa total com pessoal, das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e das respectivas amortizações, das concessões de garantia e contragarantia. A RCL do Estado, no exercício de 2013, importou em R\$ 13.379.882.290.

### **Dívida Consolidada**

A Dívida Consolidada do Estado do Ceará, no ano de 2013, apresentou um valor de R\$ 6.980.854.715, montante superior à meta estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – (R\$ 6.644.845.000).

O limite de endividamento estabelecido na Resolução nº 40/2001, com alterações promovidas pela Resolução nº 05/2002, ambas do Senado Federal, estabelece que a Dívida Consolidada Líquida dos Estados não poderá exceder a duas vezes a Receita Corrente Líquida – RCL (2 x RCL). No exercício de 2013, a Dívida Consolidada Líquida do Estado correspondeu a 0,29 vezes RCL.

Em relação aos dispêndios realizados, no exercício de 2013, com amortizações, juros e encargos da dívida consolidada do Estado, excluídos os desembolsos com pagamento de garantias oferecidas pelo Tesouro, representaram um percentual de 5,79% da Receita Corrente Líquida, portanto, abaixo do limite estabelecido na Resolução do Senado Federal nº 43/2001, em seu art. 7º, inciso II (11,5%).

### **Operações de Crédito**

Com relação ao limite das Operações de Crédito, observou-se que, no exercício de 2013, o montante das Operações de Crédito realizadas pelo Tesouro Estadual correspondeu a 8,89% da Receita Corrente Líquida - RCL, abaixo, portanto, do limite fixado pela Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, que é de 16% da RCL. Além disso, não ocorreram Operações de Crédito por Antecipação da Receita, tampouco foram constatadas Operações de Crédito em desacordo com as normas e vedações do art. 33 e 37 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

### **Garantias e Contragarantias de Valores**

As garantias concedidas pelo Tesouro Estadual, no final do exercício 2013, corresponderam a 6,36% da Receita Corrente Líquida, abaixo, portanto, do limite fixado pela Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, que é de 22% da RCL. Foi verificado que o Estado do Ceará não possuía contragarantias de valores.

### **Limite das Despesas com Pessoal**

As Despesas com Pessoal do Poder Executivo atingiram o montante de R\$ 5.824.107.755, correspondendo a um percentual de 43,53% da Receita Corrente Líquida, abaixo, portanto, do limite prudencial (46,17%) e do limite máximo legal (48,60%). É de ressaltar que no referido cálculo não foram computadas as despesas com Abono de Permanência e com Pensionistas em atendimento as Resoluções nºs 2582/2009 e 2230/2010, respectivamente, deste Tribunal.

## Alienação de Ativos e Aplicação de Recursos

O Estado do Ceará auferiu uma receita de alienação de bens, em 2013, no total de R\$ 1.791.920 e foram aplicados R\$ 47.818 em despesas de capital, em consonância com o art. 44 da LRF. Ao final do exercício, apurou-se um saldo de R\$ 15.161.059, que poderá ser utilizado nos próximos exercícios, obedecendo-se as disposições contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

## Resultado Primário e Nominal

O Resultado Primário apresentado pelo Estado, em 2013, foi positivo em R\$ 729.799.417, superando a meta estabelecida de R\$ 313.458.000 no Anexo de Metas Fiscais, evidenciando o volume de recursos disponíveis para pagamento dos serviços da dívida ou para realizar outros investimentos. Com relação ao Resultado Nominal, apurou-se um déficit de R\$ 580.539.290, inferior ao déficit de R\$ 1.082.354.000 previsto no Anexo de Metas Fiscais, demonstrando o quanto o saldo da Dívida Fiscal Líquida aumentou.

## Transparência na Gestão Fiscal

Este Capítulo aborda a publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO e do Relatório de Gestão Fiscal – RGF, tanto no Diário Oficial do Estado como em meio eletrônico de acesso público. Além disso, ressalta a existência de processo de Representação sob o número 04437/2013-9, em tramitação neste Tribunal, cujo objeto se reporta ao cumprimento dos dispositivos da Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência) e da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

## ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO SOBRE AS CONTAS ANUAIS DO GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2012

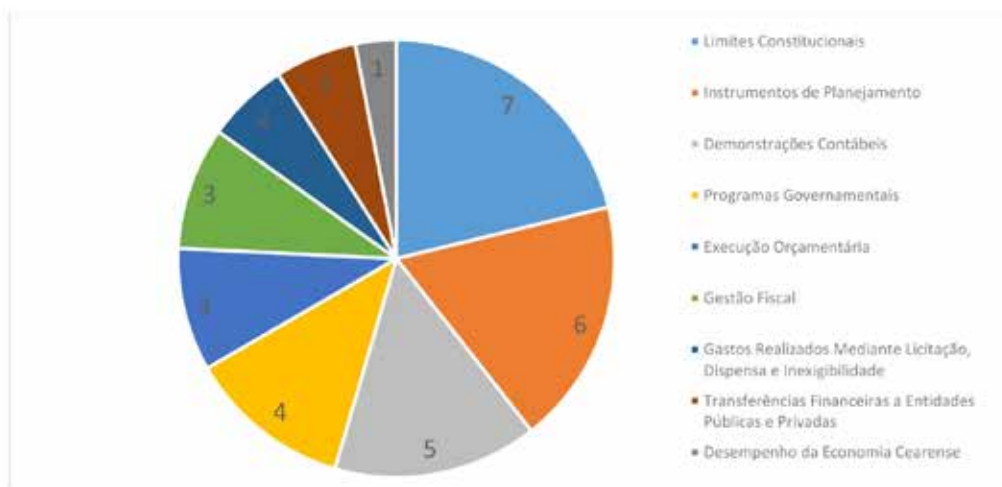
Em relação a análise das recomendações, o gráfico abaixo sintetiza a situação das recomendações do Tribunal de Contas sobre as Contas de Governo do Exercício de 2012.



Conforme se verifica, 32,14% das recomendações foram atendidas em 2013, restando 30,95% como não atendidas. Destaca-se que 14,29% das recomendações apresentadas são objeto de auditorias em tramitação nesta Corte de Contas.

## OCORRÊNCIAS E RECOMENDAÇÕES ALUSIVAS AO EXERCÍCIO DE 2013

O gráfico abaixo destaca o quantitativo das recomendações identificadas no exercício, bem como aquelas de anos anteriores, mas que ainda persistiram no exercício sob análise. A segregação se deu de acordo com os capítulos abordados neste relatório.



Conforme se verifica, as recomendações relativas aos capítulos “Limites Constitucionais”, “Instrumentos de Planejamento” e “Demonstrações Contábeis” representaram, conjuntamente, 55% do total das recomendações alusivas ao exercício 2013.

1

ECONOMIA CEARENSE





## 1. ECONOMIA CEARENSE

### 1.1. Considerações Iniciais

O presente capítulo tem por objetivo apresentar alguns indicadores econômicos e sociais do Estado do Ceará, com base nos dados oficiais disponíveis e por meio de comparativos que evidenciem a situação do estado em relação aos exercícios anteriores e ao Brasil.

De início, será abordado o cenário econômico nacional, 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, sua comparação com o PIB nacional e 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, os investimentos, a pobreza e renda e uma análise da evolução da carga tributária nos últimos cinco anos.

Vale destacar que os dados econômicos de 2013 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.

### 1.2. Cenário Econômico Nacional em 2013

Após os reflexos da crise financeira mundial iniciada em 2008 serem fortemente sentidas no exercício de 2009, quando a economia nacional apresentou um decréscimo de 0,2% em relação a 2008, o país iniciou uma recuperação em seu cenário econômico, ao apresentar, no ano de 2010, um crescimento de 7,5% em relação ao exercício de 2009. Verificou-se ainda nos anos de 2011 e 2012 uma diminuição na taxa de crescimento do PIB nacional, passando de 7,5% em 2010 para 2,7% em 2011 e 0,9% em 2012.

Em 2013, a produção de bens e serviços no país atingiu o patamar de R\$ R\$ 4,84 trilhões, a preços correntes, representando um crescimento real de 2,3% em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) do ano anterior. O gráfico a seguir evidencia a evolução do PIB nacional nos últimos 5 anos.



Fonte: IBGE

O PIB, sob a ótica da oferta, é o somatório dos três setores que compõem a economia (Indústria, Agropecuária e Serviços – que correspondem ao ‘Valor Adicionado a Preços Básicos’) e dos ‘Impostos sobre Produtos Líquidos de Subsídios’. O principal destaque na ótica da oferta foi o setor agropecuário, que apresentou uma taxa de crescimento de 7% no acumulado do ano.

A expansão do PIB em 2013 resultou do aumento de 2,1% do Valor Adicionado a Preços Básicos e do crescimento de 3,3% nos Impostos sobre Produtos Líquidos de Subsídios. O resultado do Valor Adicionado refletiu o crescimento do desempenho das três atividades que o compõem:

Agropecuária (7,0%), Indústria (1,3%) e Serviços (2,0%).

Sob a ótica da demanda, o consumo das famílias apresentou alta de 2,3% e o do governo de 1,8%. O principal componente de crescimento, no entanto, veio dos investimentos, que avançaram 6,3%, após uma queda de 4% em 2012.

No setor externo, as importações cresceram mais que as exportações (8,7% contra apenas 2%), contribuindo negativamente para um melhor desempenho da economia brasileira em 2013.

### 1.3. Economia Cearense em 2013

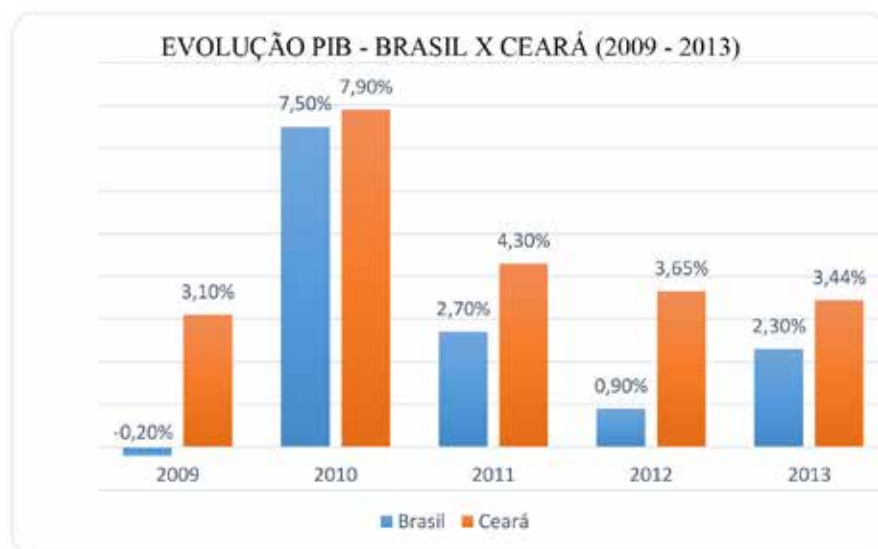
Inicialmente faz-se necessário destacar que os dados, referentes a 2013, citados nesse capítulo, são preliminares de acordo com as publicações do IPECE até a conclusão deste Relatório. Com isso, os valores podem vir a sofrer alterações nas futuras publicações desse Instituto.

A economia cearense continua apresentando resultados superiores à economia nacional ao longo dos últimos cinco anos. Desde 2008, o PIB do Ceará tem crescido num ritmo superior ao nacional. No quarto trimestre de 2013, a economia cearense apresentou uma taxa de crescimento de 2,57%, relativo ao mesmo período de 2012, sendo a décima quinta taxa trimestral consecutiva superior à taxa da economia brasileira. Para o ano de 2013 o Ceará registrou um crescimento de 3,44%.

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.

Em relação aos setores, em comparação com 2012, destaca-se a indústria (5,62%) como o setor que mais contribuiu para o crescimento do PIB cearense, seguido dos setores de Serviços (2,89%) e da Agropecuária (2,61%).

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 2013, uma vez que a SEPLAG estimou para o período de 2013 uma taxa de crescimento na ordem de 6%, levando em consideração os investimentos em andamento e os que ainda seriam executados com recursos públicos, além dos eventos da Copa do Mundo de 2014 que contribuiriam para o cenário positivo da economia cearense. O gráfico a seguir mostra a evolução do PIB do Ceará em relação ao Brasil nos últimos cinco anos.



Fonte: IPECE e IBGE

De acordo com o Gráfico, percebe-se que, ao longo dos últimos 5 anos, o PIB do Ceará tem apresentado crescimento consideravelmente maior que o nacional. Em 2013, o PIB cearense cresceu 3,44% ao passo que o nacional, 2,30%.

Em virtude do maior crescimento do PIB estadual frente ao nacional, o Ceará tem aumentado progressivamente sua participação no PIB do Brasil na última década, apresentando baixa oscilação nos percentuais alcançados. Para o ano de 2013, o PIB do Ceará, que em valores correntes atingiu 105,7 bilhões, representou 2,19% do PIB nacional. O Gráfico abaixo mostra a evolução crescente da participação do PIB

do Ceará sobre o PIB do Brasil no período de 2007 – 2013.



Fonte: IPECE e IBGE

O gráfico a seguir demonstra a evolução do PIB cearense, em valores correntes, ao longo dos últimos cinco anos, alcançando-se em 2013 o valor de R\$ 105.740 milhões.



Fonte: IPECE-2013

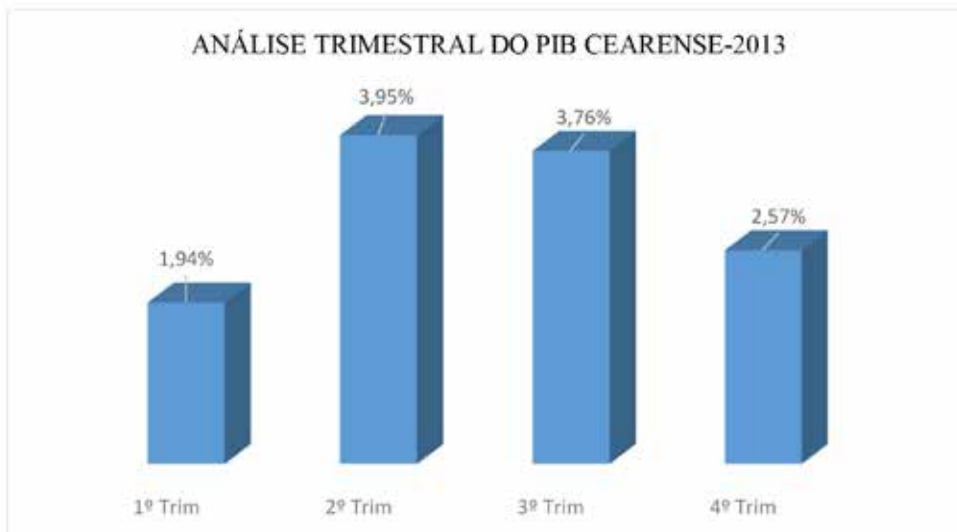
Com relação à análise trimestral, no primeiro trimestre, o PIB cearense cresceu 1,94% em comparação ao primeiro trimestre do ano anterior (2012), em função do desempenho dos Valores Adicionados dos três setores, Agropecuária (- 5,94%), Indústria (4,08%) e dos Serviços (2,26%).

No segundo trimestre, o PIB cearense apresentou o maior crescimento do ano, registrando um aumento de 3,95% em relação ao segundo trimestre de 2012. O crescimento do PIB nesse trimestre mais que dobrou quando comparado com o crescimento verificado no primeiro trimestre do ano. Nesse trimestre, o setor da Agropecuária registrou uma recuperação ao apresentar uma taxa de 5,97%. A indústria cresceu 7,59% com destaque para o segmento “extrativa mineral”, que apresentou incremento de 60,3%. Os serviços cresceram 3,69%.

No terceiro trimestre, o crescimento do PIB foi de 3,76%. A indústria se destacou alcançando, no trimestre, um crescimento de 6,98%. A agropecuária voltou a apresentar resultados negativos, com queda de 3,11% e os serviços apresentaram uma taxa de 2,27%, menor que a do trimestre anterior.

O quarto trimestre registrou aumento de 2,57% em relação ao ano de 2012. No referido trimestre,

a agropecuária apresentou um crescimento de 6,42% registrando uma discreta recuperação. A indústria e serviços apresentaram, respectivamente, 2,67% e 6,5%. O gráfico abaixo demonstra os resultados da economia cearense por trimestre em 2013.



Fonte: IPECE- 2013

### 1.3.1. Desempenho Setorial

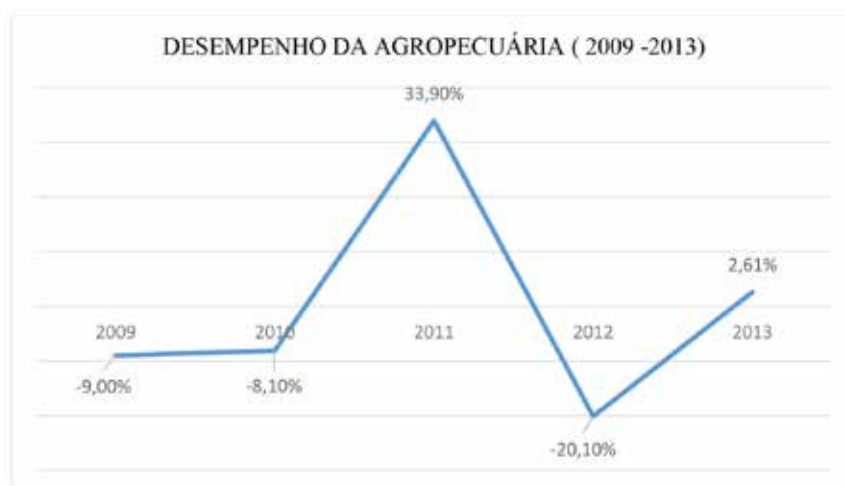
#### 1.3.1.1. Agropecuária

O setor Agropecuário do Ceará oscilou durante todo o ano de 2013. Os resultados apresentados para o último trimestre de 2013 indicam crescimento com base nos produtos de maior expressão no período, o que levou a um resultado positivo no ano. Tal desempenho foi fruto da baixa base de comparação de 2012, fazendo com que, a partir das condições climáticas verificadas em 2013, fosse observado um crescimento da produção, ainda que isso não represente uma recuperação do setor.

No ano de 2013, pela segunda vez consecutiva, a alta estiagem atingiu não apenas o Ceará, mas vários estados do País. Em termos de produção agrícola ainda se percebeu um modesto crescimento, levando-se em conta que, no ano anterior a estiagem se apresentou de forma ainda mais forte. A precipitação anual média no Ceará em 2012 foi de 389mm, o que representou um volume de chuvas 52,3% abaixo da média, enquanto em 2013 o volume de chuvas alcançou 576mm, 29,4% abaixo da média. Apesar do volume de chuvas ter sido maior em 2013, ainda assim comprometeu o abastecimento de água não só para as áreas rurais, mas também para as áreas urbanas do interior do Ceará.

O Gráfico a seguir evidencia a evolução do setor nos últimos cinco anos.

Conforme o gráfico, no ano de 2009 o setor registrou taxas negativas decorrentes das chuvas exces-



Fonte: IPECE- 2013

sivas que levaram à perda da safra, e no ano seguinte a taxa negativa foi decorrente da seca apresentada. Em 2011 houve um recorde na produção de grãos, seguida por dois anos onde se pôde observar uma estiagem severa com uma discreta recuperação em 2013. Assim, nos últimos cinco anos, registram-se três anos com safra comprometida e um recorde de safra, o que demonstra uma irregularidade da produção agrícola.

De acordo com os dados disponibilizados pelo IPECE, mesmo com a estiagem presente em 2013, a safra de grãos do Estado apresentou um volume de 241.855 toneladas, representando um crescimento de 2,6% em relação ao observado em 2012. No entanto, comparado ao exercício 2011, quando houve recorde na safra, tem-se uma safra 81,4% menor.

Essa modesta recuperação é justificada pelo aumento na produção dos dois principais produtos, milho e feijão, que foram responsáveis por 78,0% da produção de grãos em 2013. Outro produto que agregou crescimento a produção foi o algodão, com acréscimo de 289%.

Ainda no que se refere à produção agrícola, obtiveram crescimento por dependerem mais das reservas hídricas e se ressentiram menos da condição da estiagem as culturas do mamão (35,81%), maracujá (19,34%), manga (15,20%), goiaba (12,03%), tangerina (11,86%) e limão (3,62%).

Vale ressaltar que embora a produção de castanha de caju tenha apresentado um crescimento significativo de 37,33%, após uma redução de 65,5% em 2012, foi a oitava menor taxa dos últimos dez anos em sua produção.

### 1.3.1.2. Indústria

O crescimento acumulado da produção física (produto real das indústrias extrativa e de transformação) de 2013 foi de 3,3% em relação a 2012, revertendo a redução (- 1,2%) observada na comparação de 2012 com 2011. 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 2013, apresentou um comportamento um pouco melhor que o do país. A indústria nacional acumulou baixos resultados e encerrou o ano de 2013 com uma redução de 3,5%. Com esse desempenho, a indústria de transformação cearense alcançou a quinta maior taxa de crescimento entre os Estados, superando a média nacional (1,1%) e a da região Nordeste (0,8%).

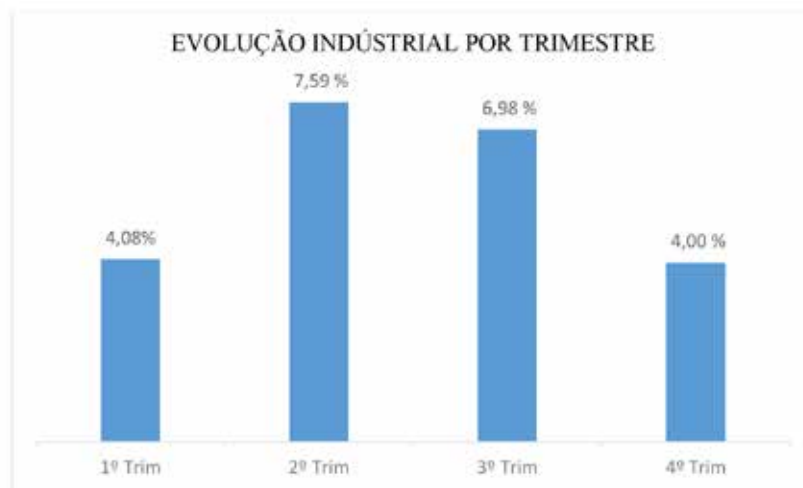
Conforme já apresentado, o setor industrial do Ceará, dentre os três segmentos que compõe o PIB, foi o que apresentou melhor desempenho em 2013, apresentando um crescimento de 5,62%. O gráfico a seguir evidencia a evolução nos últimos cinco anos.



Fonte: IPECE

Ao longo de todo o ano, a indústria cearense registrou taxas positivas de crescimento. No primeiro trimestre, a indústria apresentou um crescimento de 4,8% em relação ao mesmo trimestre do ano ante-

rior. No segundo trimestre, a taxa de crescimento alavancou, atingindo o percentual de 7,59%. No terceiro trimestre, a taxa de crescimento registrou um valor de 6,98%. No quarto trimestre foi apresentada a pior taxa do ano, com percentual de 4,0%. O gráfico abaixo retrata o crescimento industrial cearense ao longo de 2013.



Fonte: IPECE

Considerando os resultados para os setores que compõem a indústria cearense, vale ressaltar a recuperação da indústria de transformação que corresponde a 47% desse setor, com destaque para o crescimento das atividades de “Calçados e Artigos de Couro” e “Têxtil” que cresceram respectivamente 19,9% e 6,9% quando comparadas a 2012, sendo favorecidas pelo mercado interno e pelo comportamento da taxa de câmbio, que estimulou as exportações e dificultou a entrada de bens estrangeiros. Outra atividade que teve seu desempenho acentuado foi o refino do petróleo e álcool, que preservou o ritmo de crescimento alcançado no ano passado e cresceu 19,6% em 2013, estimulado pelo aumento do consumo de estratégia de produção da Petrobras.

No contra fluxo, quatro atividades apresentaram resultados negativos em 2013, reduzindo sua produção quando comparado a 2012. Como destaques negativos têm-se produtos químicos, com recuo de 9,2%, máquinas, aparelhos e materiais elétricos, com redução de 59,8%.

Na comparação com o desempenho nacional, a indústria cearense alcançou melhor resultado na maior parte das atividades industriais, obtendo destaque em calçados e artigos de couro (19,9% contra 6,4%) e têxtil (6,9% contra -1,6%), além de refino de petróleo e álcool (19,6% contra 7,6%). Os resultados sugerem que estas atividades no Ceará têm respondido de modo mais positivo à conjuntura atual da economia brasileira, onde se destaca inflação insistentemente alta, juros em patamares elevados e desvalorização da moeda nacional.

### 1.3.1.3. Serviços

Os resultados acumulados no ano de 2013 para a receita nominal gerada no setor de serviço demonstra que o Ceará apresentou uma taxa de crescimento de 13,0%, superior à do Brasil, que foi de 8,5%. Vale ressaltar que tanto o Estado como o Brasil registraram em 2013 variações inferiores ao acumulado de 2012, quando foram registradas taxas de 15,2% e 10%, respectivamente. O responsável por essa desaceleração foi o constante aumento da taxa básica de juros da economia, que desde abril de 2013 foi sistematicamente elevada, encarecendo o crédito e comprometendo o consumo das famílias e empresas, ocasionando um desaquecimento do setor de serviços.

Conforme já apresentado, o setor de serviços do Ceará, dentre os três segmentos que compõe o PIB, foi o que apresentou o segundo melhor desempenho em 2013, apresentando um crescimento de 2,89%. O gráfico a seguir evidencia a evolução nos últimos cinco anos.



Fonte: IPECE- 2013

Conforme se verifica, o setor de serviços tem apresentado uma tendência de redução na sua taxa anual de crescimento, destacando-se 2013 pela menor taxa de crescimento nos últimos cinco anos. No que tange à análise trimestral, ressalta-se que o setor apresentou taxas positivas durante o ano em comparação com o mesmo período do ano anterior, destacando-se o segundo trimestre pela maior taxa (3,69%) e o quarto trimestre pela menor taxa (1,81).

### 1.3.2. Balança Comercial

A balança comercial do Ceará leva em consideração o total das exportações e importações realizadas pelo estado dentro de um determinado exercício. O Boletim do Comércio Exterior do Ceará, disponibilizado pelo IPECE referente a 2013, apontou que a balança comercial cearense manteve a trajetória de saldo negativo dos últimos anos, apresentando um saldo comercial negativo de US\$ 1,8 bilhão.

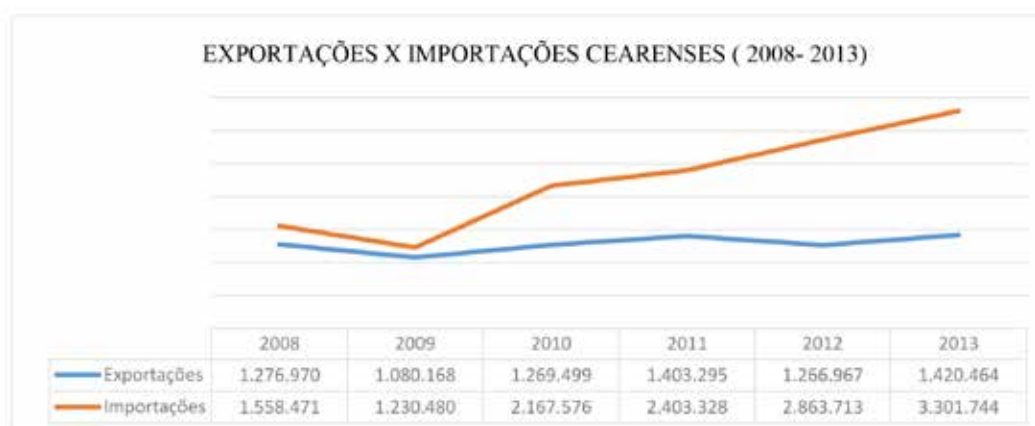
Apesar do desempenho negativo, as exportações cearenses surpreenderam as expectativas e alcançaram um valor recorde de US\$ 1.420 milhões, significando um crescimento de 12,12% em relação ao ano de 2012. As importações cearenses, por sua vez, registraram um incremento de 15,3% em relação ao ano anterior, alcançando US\$ 3.302 milhões.

O saldo negativo da balança comercial cearense foi motivado, principalmente, pelo somatório da redução das exportações de importantes setores exportadores, como é o caso da castanha de caju (-26,10%); têxtil (-20,86%); ceras vegetais (-20,67%); couros e pele (-5,77%); e calçados (-3,98%), aliado ao incremento nas importações de combustíveis e óleos minerais (95,22%); trigos e misturas de trigo com centeio (43,55%); e aeronaves (235,89%).

Em 2013, o estado do Ceará ficou classificado como décimo quinto estado exportador do Brasil, participando com 0,59% do total nacional. No cômputo regional, manteve-se em quarto lugar, respondendo com 8,22% do total exportado pelo Nordeste em 2013, sendo superado pelos estados da Bahia, Maranhão e Pernambuco.

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 2009, o déficit foi de 150.312 milhões. Nessa série histórica, o ano de 2010 aumentou consideravelmente o déficit, atingindo o patamar de 898.077 milhões. Em 2011, o déficit na balança comercial aumentou mais ainda, atingindo o valor de US\$ 1 bilhão, fato este que se repetiu em 2012, no qual o montante do déficit alcançou a marca recorde de US\$ 1,6 bilhão. O ano de 2013 apresentou o maior déficit da série histórica, 1,8 bilhão. O crescimento no déficit da balança comercial

pode ser observado no gráfico abaixo.

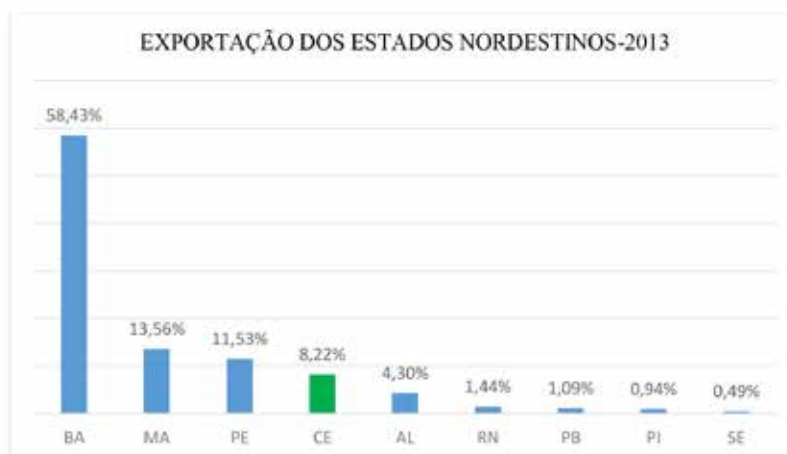


Fonte: MDIC/SECEX-2013

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

### 1.3.2.1. Das Exportações

Na análise regional, os estados nordestinos foram responsáveis por 7,13% do total exportado pelo Brasil. No Nordeste, o Ceará ocupou a 4ª colocação no ranking das exportações, sendo superado pelos estados da Bahia, Maranhão e Pernambuco, que são os principais exportadores da Região, conforme evidenciado no gráfico a seguir.



Fonte: IPECE

Em 2013, à exceção do Ceará e Pernambuco, que conseguiram elevar suas exportações em 12,12% e 50,88%, respectivamente, os demais estados da região Nordeste demonstraram reduções quando comparado ao exercício de 2012.

O setor “calçados e partes” continua sendo o principal produto da exportação cearense com o montante de US\$ 325,2 milhões, no entanto vale ressaltar que esse valor foi menor que o apresentado em 2012, devido à queda no montante de vendas para os dois principais compradores: Estados Unidos e Argentina.



Fonte: IPECE- 2013

O grupo de combustíveis e minerais ficou em segundo na pauta de exportação de 2013, com valor de US\$ 247,7 milhões. O aumento expressivo do valor das exportações desse grupo foi influenciado principalmente pelo óleo combustível. Vale ressaltar que a exportação de quase todo esse óleo foi realizada por transbordo, ou seja, vem de outros estados brasileiros para transferir para outros navios. Além de elevar a balança comercial cearense, o transbordo proporciona para o Estado arrecadação de tarifa portuária e geração de empregos diretos e indiretos.

Além da redução na exportação dos calçados e partes, outros produtos também apresentaram baixas em relação ao exercício anterior. A castanha de caju, apesar de figurar entre os principais produtos exportados pelo estado em 2013, apresentou uma variação negativa em suas exportações na margem de 26,10%. Outros produtos, como ceras vegetais (-20,67%) e produtos têxteis (-20,86%), apresentaram baixas ainda maiores na comercialização de mercado externo.

Em compensação, vale ressaltar o crescimento das exportações de alguns setores, como Frutas, que cresceu 8,0% em 2013, quando comparada ao ano de 2012, a recuperação do setor da lagosta que superou a queda do ano anterior (de -42,05% apresentando 44,88%), máquinas e equipamento (78,60%) e embarcações e estruturas flutuantes (135,07%).

Outro dado importante em relação às exportações cearenses é o fato de que as mesmas se concentraram em bens de consumo (49%), bens intermediários (27,2%) e combustíveis e lubrificantes (17,4%). Os Bens de capital, como máquinas, equipamentos e instalações representaram apenas 4,51% do total exportado.

O principal comprador dos produtos cearenses em 2013 continuou sendo os Estados Unidos, responsável por 18,27 % das exportações. Os principais produtos comprados pelos norte-americanos foram castanha de caju, suco de frutas, calçado e lagosta. A Holanda foi a segunda maior compradora dos produtos cearenses em 2013, com participação de 9,39%, adquirindo, sobretudo fuel oil, melões frescos, castanha de caju, mangas e melancias.

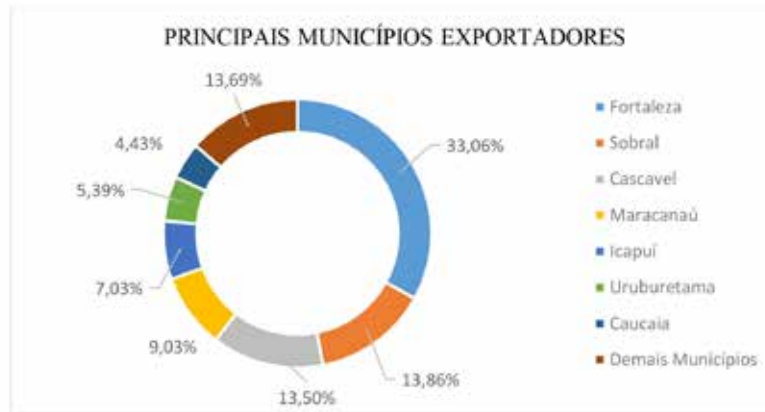
No ano de 2013, as vendas externas do Ceará foram realizadas principalmente por via marítima (89,85%), sendo o escoamento das mercadorias distribuído preponderantemente entre os portos do Pecém (48,43%) e de Fortaleza (31,08%).

Em relação às empresas exportadoras, apenas 4 (quatro) responderam por mais de 40% do total, sendo elas:

- PETRÓLEO BRASILEIRO S/A-PETRÓBRAS- 17,69%
- GRENDENE S/A- 13,58%
- AGRÍCOLA CAJAZEIRA S/A- 6,75%
- JBS S/A- 6,71%

Segundo o IPECE, o município de Fortaleza liderou novamente as exportações, com US\$ 461.2 milhões, seguido por Sobral (US\$ 193,3 milhões), Cascavel (US\$188,3 milhões), Maracanaú (US\$ 125,9 milhões) e Icapuí (US\$ 98,07 milhões), confirmando a forte centralização das vendas cearenses em poucos municípios. Apenas esses cinco entes federados citados contribuíram com cerca de 75% do total das ven-

das para o exterior em 2013.



Fonte: IPECE- 2013

Vale ressaltar que as exportações de Fortaleza registraram expressivo crescimento em 2013 (87,55%) em relação a 2012. De acordo com o gráfico a capital lidera as vendas externas exportando 33,06% de tudo que o Ceará exporta. Os principais produtos vendidos por Fortaleza para o exterior foram óleo combustível (51,84%), castanha do caju (14,77%), lagosta (4,48%), consumo de bordo (4,39%) e outros grupos eletrogeradores de energia eólica (3,86%). Sobral ficou em segundo lugar nas vendas internacionais dos produtos cearenses em 2013, com participação de (13,86%), decorrente das vendas externas de calçados e partes, com participação de 98,88% e crescimento de 6,10% em relação a 2012. Cascavel também teve participação elevada nas vendas externas cearenses (13,50%), recebendo destaque os produtos de couros e peles (69,47%), castanha de caju (11,47%), outros sucos e extratos vegetais (1,05%) e mel natural (0,8%), mesmo com uma queda de 3,39% quando comparado a 2012. Em quarto lugar vem Maracanaú com 9,03 % das vendas estaduais para o exterior, com destaque para os produtos de couros e peles (24,9%), tecidos de algodão (14,45%) e herbicidas (9,31%).

### 1.3.2.2. Das Importações

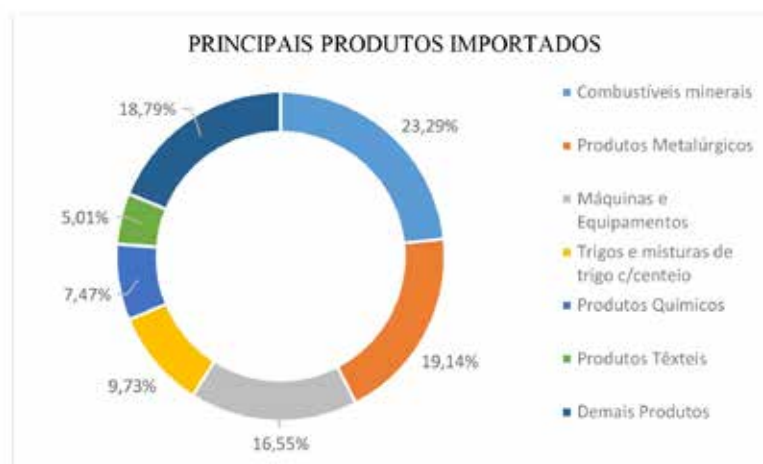
As importações apresentaram aumentos sucessivos nos últimos anos. Apenas no ano de 2009, observou-se uma atípica retração nas importações cearenses, em virtude da crise financeira que assolou a economia mundial. Em 2013, as importações cearenses aumentaram sua participação no total das importações do Brasil, alcançando 1,38 % do total importado no país, índice maior do que o registrado no ano anterior, que foi 1,28%, colocando o Ceará na 14ª posição dentre os estados brasileiros importadores. Comparado ao ano de 2012, as importações cearenses registraram um crescimento de 15,27%, atingindo o valor record de US\$ 3.301 milhões em 2013.

Na análise regional, o Ceará encerrou o ano de 2013 como quarto estado importador do Nordeste, respondendo por 11,9% das importações da região, mantendo a mesma colocação do ano anterior. Vale ressaltar que essa colocação do Ceará dentre os estados nordestinos deve-se manter por um longo período, tendo em vista que a diferença em relação ao valor importado por Pernambuco, que se encontra em terceiro lugar, ficou em torno de 3,5 bilhões.



Fonte: IPECE

De acordo com o IPECE, o grande destaque das importações cearenses em 2013 foi a aquisição do grupo Combustíveis minerais, que atingiu o montante de US\$ 769,31 milhões, destacando-se nesse ramo o grupo do gás natural liquefeito. O gráfico a seguir evidencia os principais produtos importados.



Fonte: IPECE- 2013

Produtos metalúrgicos foram o segundo mais importado, com participação de 19,14% no total, sendo o laminado de ferro/aço o produto de maior relevância dentro do setor. Em seguida, aparecem na pauta de importação produtos do segmento de máquinas e equipamentos em terceiro lugar dentre os mais importados, com participação de 16,5%, destacando-se turbinas a vapor e grupos de energia eólica. Em seguida se destaca trigo (9,7%), produtos químicos (7,5%) e produtos têxteis (5,0%).

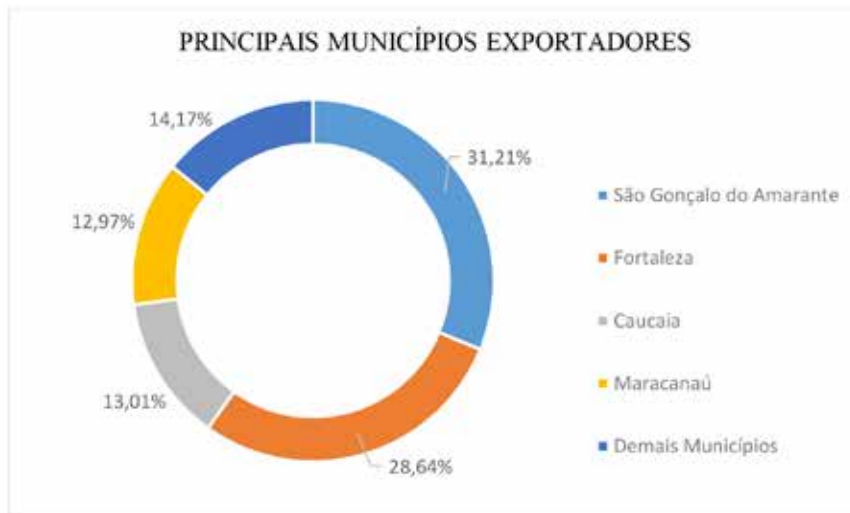
Considerando-se os setores de contas nacionais, observa-se que mais da metade da pauta de importação cearense é composta por intermediários, utilizados para suprir principalmente as indústrias metalúrgicas, químicas, têxteis e de alimentos. Os bens de capital responderam por 20,43% das importações cearenses.

Quanto aos países que exportaram para o Ceará, os dez principais responderam por 64,2% do total comprado no exterior, são eles: China (26,35%), Estados Unidos (12,73%), Trinidad e Tobago (10,16%), Argentina (5,79%), Alemanha (4,58%), Espanha (4,43%), Coreia do Sul (3,07%), Colômbia (2,76%), Itália (2,74%), Federação da Rússia (2,3%), indicando um aumento da concentração, tendo em vista que em 2012 as dez maiores importadoras concentraram, aproximadamente, 60%.

No que se refere às empresas importadoras, apenas 5 (cinco) responderam por mais de 49% (quarenta e nove por cento) das importações do ano, sendo elas:

- PETROLEO BRASILEIRO S/ A PETOBRAS 21,69%;
- AÇO CEARENSE INDUSTRIAL LTDA 10,87%;
- M DIAS BRANCO S.A INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE ALIMENTOS 6,25%;
- MPX PECÉM II GERAÇÃO DE ENERGIA 5,83%;
- NUFARM INDÚSTRIA QUÍMICA E FARMACEUTICA 4,84%.

No que concerne às importações cearenses por municípios, tem-se que o município de São Gonçalo do Amarante responde por 31,2% do total importado pelo Ceará. Essa elevada participação deve-se a importação gás natural liquefeito, que foi realizado totalmente por esse município, além do recebimento de outras turbinas a vapor. Esses dois produtos somaram o valor de US\$ 833,5 milhões.



Fonte: IPECE- 2013

Fortaleza aparece como a segunda colocada em 2013, importando um total de US\$ 945,5 milhões em trigo. O município de Caucaia aparece em terceiro lugar, com valor de US\$ 429,3 milhões, importando principalmente laminados de ferro/aço e outras ligas de aço.

Outros municípios também lograram crescimentos significativos no valor das importações. Sobral (93,3%), importando em maior valor policloreto de vinila e coque de petróleo não calcinado; Maranguape (86,8%), com milho em grão e motor elétrico universal; Eusébio (59,5%), com importação de outros fio-máquinas de outras ligas de aços e barras de ferro/aço; e Cascavel com castanha de caju, fresca ou seca, com casca e outras preparações para tratamento de couros e peles (26,9%).

### 1.3.3. Mercado de Trabalho

Segundo dados do IPEA, o nível de ocupação médio no ano de 2013 cresceu 0,7% em relação ao de 2012, fato esse que corresponde à geração de 159 mil novos postos de trabalhos em 2013. No acumulado do ano todo, os Estados brasileiros registraram criação de novas vagas de trabalho com carteira assinada no ano de 2013. A região nordeste registrou um saldo de 193.316 empregos formais, apresentando o terceiro melhor resultado do ano, ficando atrás da região sudeste e sul que registraram respectivamente, 476.495 e 257.275 novos postos de trabalho.



Fonte: CAGED/TEM

De acordo com dados do IPECE, o Ceará registrou a nona maior criação de novos postos de trabalho, com acumulado de 50.206 novas vagas de trabalho em 2013. Tal resultado posicionou o Ceará na segunda

colocação dentro do Nordeste, sendo superado apenas por Bahia que gerou 51.270 novas vagas de trabalho. Esse resultado representou um incremento de 4,41% sobre o estoque total de empregos existentes até 2012.

### 1.3.4. Investimentos

De acordo com as novas abordagens sobre crescimento econômico, a acumulação de capital (Investimentos) e o progresso tecnológico, ou o aperfeiçoamento no estado de tecnologia, são os motores do processo de crescimento. Notadamente nos países em desenvolvimento, o investimento ganha destaque como uma variável chave no processo de crescimento econômico, permitindo a geração de riqueza, a expansão da renda e a criação de novos empregos. Ressalta-se também o papel do investimento público como indutor do processo de desenvolvimento, na medida em que permite dotar a economia com fatores locacionais relevantes para a atração do capital privado, bem como melhoria das condições de bem estar da população, como é o caso dos gastos públicos associados com infraestrutura, educação, saúde, segurança pública etc.

O Gráfico a seguir evidencia a evolução dos investimentos públicos realizados no período de 2009 a 2013 em valores reais a preços de 2013. Pela comparação do quadriênio 2006-2009 com o 2010-2013, percebe-se que o Estado do Ceará ampliou a média de investimentos de R\$ 1.810 milhões para R\$ 2.869



Fonte: IPECE. Valores corrigidos pelo IPCA, a preços 2013.

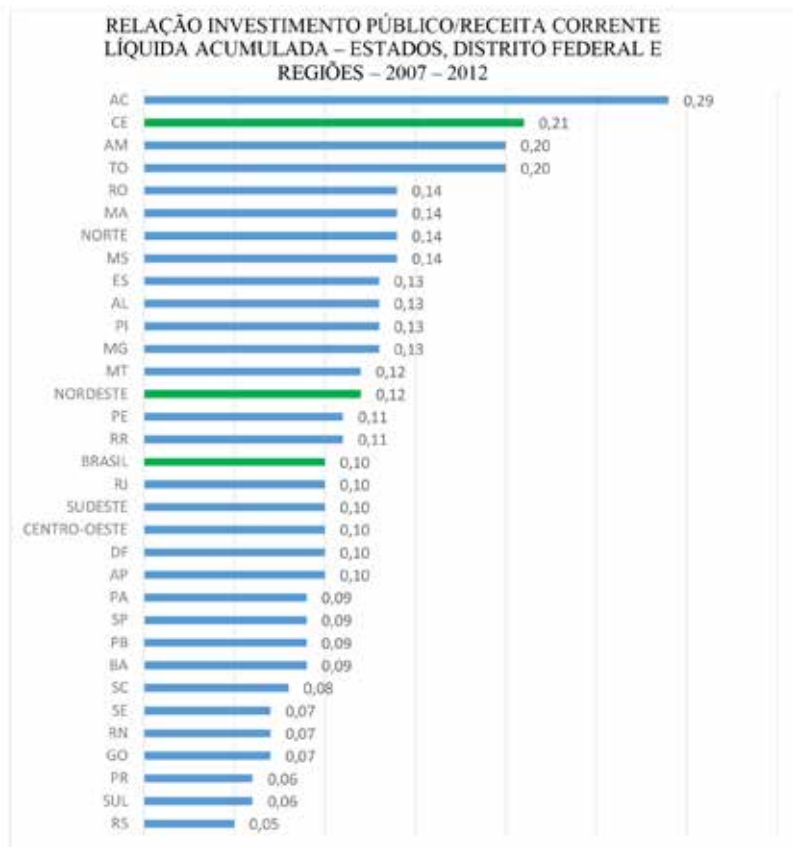
milhões, correspondendo a um acréscimo de 58,5%.

Em valores acumulados, considerando o período de 2007 a 2012, verifica-se que o Ceará apresentou o quarto maior volume de investimento, R\$ 13.082 milhões, ficando atrás apenas de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, conforme exposto a seguir.



Fonte: IPECE Em valores reais a preços de 2012

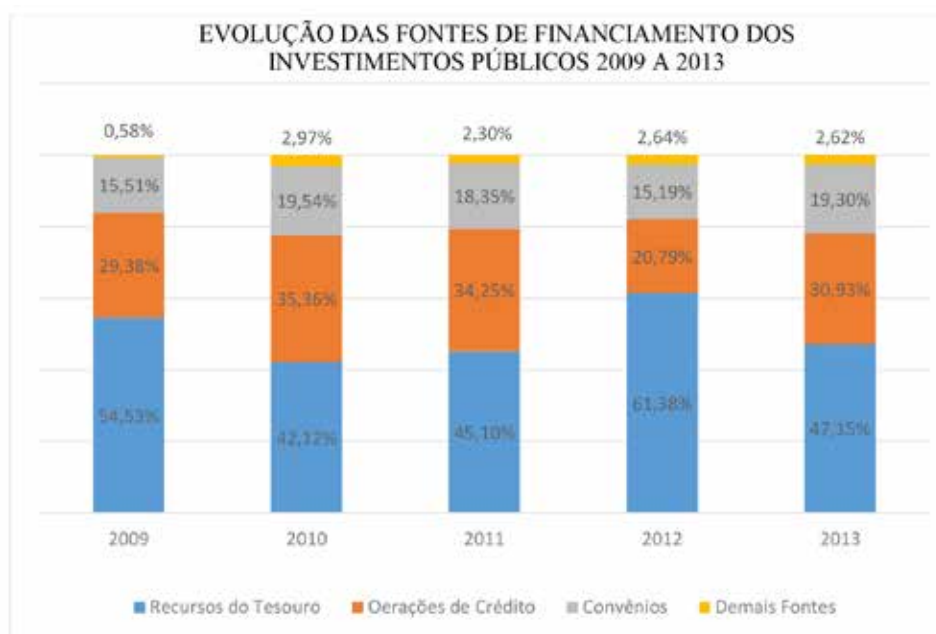
Em percentual da receita corrente líquida, para valores acumulados no período de 2007 a 2012, verifica-se no gráfico a seguir que o Ceará apresenta a segunda maior relação, 21%, perdendo apenas para o estado do Acre com 29%. Observa-se também que o Ceará apresenta uma relação bem maior do que o Nordeste, cuja média é de 12%, e o Brasil, cuja média é de 10%.



Fonte: IPECE

Para o exercício de 2013, o Estado do Ceará, conforme dados obtidos do S2GPR e dos Relatórios Fiscais, apresentou uma relação Investimento/RCL de 16,74%, superior a estados como Bahia (8,83%) e Pernambuco (16,63%).

No que tange às fontes de recursos que custearam os Investimentos Públicos, conforme evidenciado no Gráfico a seguir, verifica-se que o Estado do Ceará custeou, em média, 50,06% dos seus investimentos nos últimos cinco anos com fontes relativas a Recursos do Tesouro, seguidas pelas fontes Operações de Crédito (30,14%) e Convênios (17,58%).



Fonte: SIOF – Sistemas Integrado Orçamentário e Financeiro  
 Recursos do Tesouro-Fontes classificadas como do Tesouro Estadual na LOA 2013(Lei 15.268/2012), acrescidas pela fonte relativas à arrecadação própria dos órgãos da Administração Indireta.

Vale ressaltar que a contratação das operações de crédito ocorre na medida em que o Estado possui capacidade de endividamento e pagamento da dívida, nos moldes da Lei de Responsabilidade Fiscal e das Resoluções 40 e 43 do Senado Federal, devendo tais operações reduzir na medida em que o Estado reduz sua margem de endividamento. A questão do endividamento público será melhor abordada no Capítulo 9 deste Relatório.

### 1.3.5. Pobreza e Renda

O PIB per capita é frequentemente usado como um indicador de qualidade de vida da população, seguindo a ideia de que os cidadãos se beneficiariam de um aumento na produção agregada. Conforme se verifica no gráfico a seguir, o Estado do Ceará vem apresentando PIB per capita ascendente, partindo de R\$ 9.719 em 2009 para R\$ 12.045 em 2013. Percebe-se, entretanto, que este crescimento tem sido em taxas decrescentes. De 2009 para 2010, o percentual foi de 13,16%, enquanto que de 2012 para 2013, foi de 1,41%.



Fonte: IPECE  
Valores corrigidos a preços 2013, pelo IPCA.

Em comparação aos demais estados, conforme Informe Nº 56 – março de 2013 do IPECE, verifica-se que o Ceará, no exercício de 2010, possui o 5º menor PIB per capita do Brasil, superior apenas aos Estados Maranhão, Piauí, Alagoas e Paraíba.

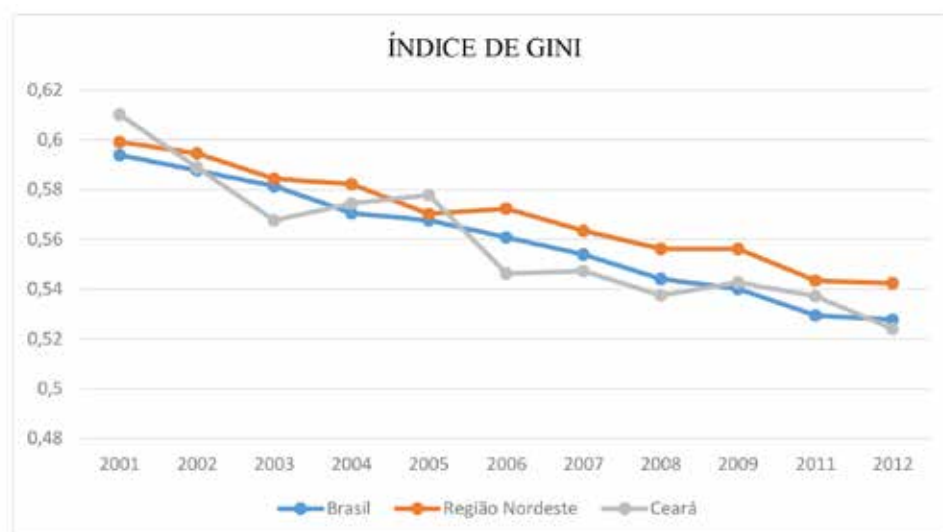


Fonte: IPECE. Valores corrigidos a preços 2013, pelo IPCA.

Entretanto, o PIB per capita não é uma medida de renda pessoal, uma vez que, apesar do seu aumento, é possível o aumento do nível de pobreza. Deve-se considerar adicionalmente o nível de desigualdade de renda da população.

Tal análise pode ser feita pelo Coeficiente de GINI, que mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula).

O gráfico a seguir faz um comparativo entre o Brasil, a Região Nordeste e o Estado do Ceará, no período de 2001 a 2012.



Fonte: IBGE/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD 2001-2009, 2011-2012

O Estado do Ceará tem seguido a tendência de redução verificada no Brasil e na Região Nordeste, ressaltando-se que no exercício de 2012 o Estado obteve um resultado melhor (0,5241) do que o do Brasil (0,5277) e da Região Nordeste (0,5424). Ressalta-se ainda que o Estado obteve o 15º melhor índice em comparação com os demais Estados da Federação e o 3º melhor índice em comparação com os Estados da Região Nordeste, perdendo apenas para os estados de Alagoas (0,4982) e Pernambuco (0,5070).

Desse modo, considerando o crescimento econômico verificado nos últimos exercícios aliados ao processo de redução da desigualdade na distribuição dos rendimentos, cria-se o cenário necessário para a redução dos níveis de pobreza.

As duas tabelas a seguir foram retiradas do Enfoque Econômico nº 80 do IPECE, que teve como objetivo analisar a mudança de indicadores de pobreza (renda familiar per capita abaixo de R\$ 140) e extrema pobreza (renda familiar per capita abaixo de R\$ 70) dos estados brasileiros entre os anos de 2006 e 2012, com atenção para a variação entre os dois últimos anos (2011 e 2012).

#### TOTAL DE PESSOAS COM RENDA DOMICILIAR PER CAPITA ABAIXO DE R\$ 70 – EXTREMA POBREZA

UF	2006		2011		2012		Variação Absoluta			
	(%)	Absoluto	(%)	Absoluto	(%)	Absoluto	2011/2012	Ranking	2006/2012	Ranking
Bahia	12,2	1.641.335	10,3	1.363.184	8,2	1.126.897	-236.287	1	-514.438	1
Ceará	15	1.211.982	10,1	858.323	8,5	718.066	-140.257	4	-493.916	2
Pernambuco	12,9	1.083.712	10,1	826.795	7	609.160	-217.635	2	-474.552	3
Piauí	18,6	566.182	8,6	268.633	5,1	161.492	-107.141	5	-404.690	4
Maranhão	20,2	1.260.469	15,8	1.026.077	13,8	924.515	-101.562	6	-335.954	5
Alagoas	18,3	557.366	11	329.723	8,7	276.066	-53.657	9	-281.300	6
Minas Gerais	3,9	728.538	2,6	484.810	2,3	450.866	-33.944	11	-277.672	7
Paraíba	11,2	411.494	6,4	236.253	5,2	196.244	-40.009	10	-215.250	8
São Paulo	2,2	860.452	1,7	679.855	1,7	666.452	-13.403	18	-194.000	9
Rio Grande do Sul	3,3	347.152	1,8	191.674	1,8	185.698	-5.976	23	-161.454	10
Rio Grande do Norte	9,9	304.548	6,6	209.718	4,8	155.434	-54.284	8	-149.114	11
Sergipe	9,9	195.563	5,5	113.766	4,2	88.724	-25.042	14	-106.839	12
Paraná	2,6	264.788	1,7	172.931	1,7	173.197	266	24	-91.591	13
Espírito Santo	4,6	153.680	2,9	97.999	2	68.449	-29.550	12	-85.231	14
Pará	7,4	529.634	8,3	632.105	5,8	445.897	-186.208	3	-83.737	15
Mato Grosso	4,2	123.574	1,7	51.212	1,9	59.163	7.951	26	-64.411	16

### TOTAL DE PESSOAS COM RENDA DOMICILIAR PER CAPITA ABAIXO DE R\$ 70 – EXTREMA POBREZA

UF	2006		2011		2012		Variação Absoluta			
	(%)	Absoluto	(%)	Absoluto	(%)	Absoluto	2011/2012	Ranking	2006/2012	Ranking
Goiás	2,8	160.678	2,1	126.827	1,7	104.779	-22.048	15	-55.899	17
Amazonas	8,3	273.747	9	284.393	6,2	219.995	-64.398	7	-53.752	18
Mato Grosso do Sul	3,9	92.590	1,9	46.516	1,6	39.349	-7.167	22	-53.241	19
Rondônia	6,6	100.170	4	60.550	3,1	47.861	-12.689	19	-52.309	20
Tocantins	7,5	98.544	5,4	76.792	4,3	60.989	-15.803	17	-37.555	21
Acre	12,1	81.966	8,1	60.582	6,8	52.172	-8.410	21	-29.794	22
Distrito Federal	2,5	58.422	2,3	59.876	1,9	50.529	-9.347	20	-7.893	23
Roraima	5,4	20.067	3,4	15.627	3,8	18.014	2.387	25	-2.053	24
Amapá	4	25.091	7,2	48.312	3,9	28.311	-20.001	16	3.220	25
Santa Catarina	1,1	62.707	1,6	96.689	1,2	70.880	-25.809	13	8.173	26
Rio de Janeiro	2,4	349.184	2,3	335.891	2,8	407.921	72.030	27	58.737	27

Fonte: IPECE. Valores corrigidos para 2012 utilizando o INPC

Pode-se observar que em 2012, em termos absolutos, o estado da Bahia apresenta o maior contingente de pessoas na extrema pobreza, seguido nessa ordem dos estados do Maranhão, Ceará, São Paulo e Pernambuco. Já em termos proporcionais, Maranhão, Alagoas, Ceará, Bahia e Pernambuco são os que apresentam as maiores taxas. Por outro lado, Roraima, Amapá, Mato Grosso do Sul e Rondônia apresentam os menores contingentes populacionais em extrema pobreza, sendo que em termos proporcionais, as menores taxas são observadas em Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, Goiás, São Paulo e Paraná.

Considerando a variação entre os dois anos mais recentes, 2011 e 2012, os estados da Bahia, Pernambuco, Pará, Ceará e Piauí foram os que mais avançaram em termos de redução da população em pobreza extrema. E em termos das taxas de variação no período 2006 a 2012, a Bahia, Ceará e Pernambuco foram os estados que mais reduziram o número de pessoas na extrema pobreza, com 514,4 mil, 493,9 mil e 474,5 mil respectivamente.

A próxima Tabela apresenta informações referentes à condição de pobreza, ou seja, pessoas com renda domiciliar per capita abaixo da linha de R\$140. As maiores populações em condição de pobreza foram observadas para os estado da Bahia, Pernambuco, Ceará, Maranhão e Minas Gerais. Já as maiores proporções foram observadas nos estados de Alagoas, Maranhão, Piauí, Ceará e Pernambuco.

### TOTAL DE PESSOAS COM RENDA DOMICILIAR PER CAPITA ABAIXO DE R\$ 140

UF	2006		2011		2012		Variação Absoluta			
	(%)	Absoluto	(%)	Absoluto	(%)	Absoluto	2011/2012	Ranking	2006/2012	Ranking
Bahia	34,1	4.601.679	24,4	3.221.624	21,1	2.883.629	-337.995	4	-1.718.050	1
Pernambuco	35,9	3.013.629	23,3	1.903.866	17,2	1.501.472	-402.394	1	-1.512.157	2
São Paulo	7,1	2.731.983	4,1	1.600.405	3,1	1.230.873	-369.532	2	-1.501.110	3
Minas Gerais	14,6	2.750.935	8,2	1.552.261	6,8	1.335.885	-216.376	6	-1.415.050	4
Ceará	36,2	2.921.942	25,3	2.144.258	21,2	1.798.768	-345.490	3	-1.123.174	5
Alagoas	44,4	1.350.625	29,1	875.221	21	663.379	-211.842	7	-687.246	6
Maranhão	44,3	2.771.038	32,8	2.131.910	31,3	2.092.284	-39.626	15	-678.754	7
Piauí	41	1.246.847	24	751.020	20,1	640.308	-110.712	10	-606.539	8
Paraná	10,4	1.058.977	4,6	471.626	4,4	460.604	-11.022	20	-598.373	9
Rio Grande do Sul	9,9	1.033.734	6	631.467	4,5	473.942	-157.525	9	-559.792	10
Pará	29,1	2.076.197	24,5	1.855.407	20,1	1.538.423	-316.984	5	-537.774	11
Paraíba	30,4	1.111.715	19,9	738.629	17,6	663.336	-75.293	13	-448.379	12
Rio Grande do Norte	29,4	899.872	21,1	674.685	15,2	491.698	-182.987	8	-408.174	13
Goiás	12,1	690.085	6,7	404.182	4,9	295.942	-108.240	11	-394.143	14
Rio de Janeiro	8,8	1.305.377	6,6	952.306	6,6	962.609	10.303	26	-342.768	15
Espírito Santo	14,2	476.576	8	268.242	5,6	195.935	-72.307	14	-280.641	16
Sergipe	30,2	597.115	17,6	364.427	17,4	366.453	2.026	24	-230.662	17

**TOTAL DE PESSOAS COM RENDA DOMICILIAR PER CAPITA ABAIXO DE R\$ 140**

UF	2006		2011		2012		Variação Absoluta			
	(%)	Absoluto	(%)	Absoluto	(%)	Absoluto	2011/2012	Ranking	2006/2012	Ranking
Mato Grosso	14,4	418.571	6,1	186.071	6,4	197.922	11.851	27	-220.649	18
Mato Grosso do Sul	11,2	263.926	4,7	117.479	4,6	116.807	-672	22	-147.119	19
Tocantins	24,9	328.022	15,7	221.883	13	184.651	-37.232	16	-143.371	20
Rondônia	19,2	292.259	12,8	193.846	11,3	176.575	-17.271	19	-115.684	21
Santa Catarina	4,5	268.411	4,2	259.587	2,5	154.149	-105.438	12	-114.262	22
Amazonas	24,6	814.827	23,9	759.127	20,5	725.808	-33.319	17	-89.019	23
Distrito Federal	9,3	217.157	5,3	136.947	5	130.972	-5.975	21	-86.185	24
Acre	31,3	212.900	21,7	162.487	22,1	168.497	6.010	25	-44.403	25
Roraima	26	96.553	13,8	63.875	13,9	64.890	1.015	23	-31.663	26
Amapá	20,2	125.953	22,8	151.850	16,9	122.345	-29.505	18	-3.608	27

Fonte: IPECE. Valores corrigidos para 2012 utilizando o INPC

Em termos da variação entre 2006 e 2012, Bahia, Pernambuco, São Paulo, Minas Gerais e Ceará foram os estados que apresentaram as maiores reduções absolutas no contingente de pessoas pobres. E considerando a variação nos dois anos mais recentes, as maiores reduções absolutas de pessoas em condição de pobreza foram constatadas em Pernambuco, São Paulo, Ceará, Bahia e Pará.

**1.3.6. Tributação X PIB**

As considerações aqui relatadas terão como base a série histórica comparativa dos resultados obtidos nos cinco últimos exercícios (2009-2013). Nos cálculos realizados, adotou-se os valores brutos, 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). Somente são deduzidas da receita tributária as restituições relativas à arrecadação indevida de tributos.

Destaque-se também que foram 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 o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal Comunicação (ICMS).

A tabela a seguir demonstra os valores das receitas arrecadadas com tributos nos últimos cinco anos, bem como os percentuais em Relação do Produto Interno Bruto.

**TRIBUIÇÃO X PIB - ESTADO DO CEARÁ (2009– 2013) (R\$ milhões)**

DESCRIÇÃO	2009	2010	2011	2012	2013
Total dos Tributos	7.404	8.384	8.822	9.473	10.256
Impostos, Taxas	7.332	8.316	8.762	9.433	10.151
Receita da Dívida Ativa	72	68	59	56	105
PIB (IPECE)	83.075	92.958	98.623	102.225	105.740
<b>Carga Tributária</b>	<b>8,91%</b>	<b>9,02%</b>	<b>8,95%</b>	<b>9,27%</b>	<b>9,70%</b>

Fonte: Balanço Geral e IPCE

(\*) Refere-se à Dívida Ativa de impostos, taxas e contribuições. Valores corrigidos a preços 2013, pelo IPCA.

Manteve-se, portanto, a tendência crescente verificada nos anos anteriores. A arrecadação total das receitas estaduais incluídas no cálculo apresentou um crescimento nominal de 14,66% em relação ao exercício de 2012, enquanto que o PIB cresceu 9,55%.



# 2

## INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO





## 2. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

### 2.1. Introdução

O sistema orçamentário governamental é formado por três peças fundamentais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Cada uma delas 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, através do programa.

Após as devidas análises, observou-se que os instrumentos de planejamentos do Estado do Ceará, no que diz respeito à estrutura e ao conteúdo, atendem à maioria das exigências da legislação pertinente, com algumas exceções a serem expostas no corpo do presente relatório.

Tais instrumentos representam uma importante contribuição à boa gestão pública, uma vez que permite o debate público sobre a pretensão de aplicação de recursos nas políticas públicas eleitas para o período considerado, permitindo, assim, o controle sobre o governo no tocante à execução dessas políticas.

Por fim, com a publicação de tais instrumentos, evidencia-se que a transparência fiscal tem um papel importante no alcance da estabilidade macroeconômica e do crescimento econômico de qualidade.

### 2.2. Plano Plurianual

O Plano Plurianual (PPA) é um poderoso instrumento de planejamento estratégico das ações governamentais, compreendendo um período de quatro anos, tendo por finalidade estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e 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 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 02 de janeiro de 2012 e revisado pela Lei nº 15.266, de 28 de dezembro de 2012, o qual prevê seu financiamento com recurso das três esferas de governo, agências multilaterais de financiamento do setor público, organizações não governamentais e parcerias privadas.

O Governo Estadual adotou o novo modelo de PPA implementado pelo Governo Federal, adaptando-o à realidade cearense. Foram feitas significativas mudanças em sua estrutura quando comparada com as adotadas nos últimos anos. Tais mudanças visam à busca de um caráter mais estratégico do plano para criar condições efetivas na formulação, gestão e implementação das políticas públicas.

Esse novo modelo permitiu o redesenho das categoriais do plano, ou seja, o biônimo “programa-ação”, que estruturava os instrumentos anteriores, dá lugar aos programas temáticos, aos objetivos e às iniciativas, tornando a ação uma categoria exclusiva dos orçamentos.

A substituição das ações pelas iniciativas no PPA trouxe grandes limitações para análise do plano, visto que apesar da 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, o que compromete a comparabilidade entre os instrumentos de planejamento.

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

Os programas temáticos se dividem em Setorial e Multisetorial, e, 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 entrega de bens e serviços ao governo e à sociedade.

Houve uma redução na quantidade de programas quando comparado ao PPA anterior. Este contém 127 programas, sendo 102 finalísticos e 25 de apoio às políticas públicas e áreas especiais enquanto

o novo PPA contém apenas 81 programas, sendo 68 temáticos, 10 de serviços ao Estado e 03 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 de Governo 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.

Por outro lado, 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: a dimensão estratégica, a dimensão tática e a dimensão operacional. A primeira representa o conjunto dos Eixos de Governo e suas diretrizes; as áreas temáticas; os cenários econômicos e fiscais; os resultados e indicadores estratégicos de governo e setorial e os compromissos regionais. A segunda expressa a vinculação dos programas com suas iniciativas e a terceira está voltada para o desempenho da ação governamental no nível da eficiência.

O Plano Plurianual 2012-2015 tem como premissas: gestão por resultados com foco na redução das desigualdades sociais e regionais; na integração de políticas e programas; na ampliação da participação popular; no estabelecimento de parcerias com sociedade civil; na gestão eficiente, efetiva e eficaz das políticas públicas; no aperfeiçoamento das diretrizes de governo; na excelência da gestão de governo e na cooperação e parcerias entre as esferas de governo e as organizações da sociedade civil.

Os objetivos do plano em análise são: melhorar o desempenho gerencial da Administração pública; dar maior transferência na aplicação dos recursos públicos e de 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 faz referência à participação popular, informando que esta se fez mediante 17 encontros regionais, compreendendo as oito macrorregiões do Ceará. Tais encontros foram promovidos pela Vice-Governadoria e a 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 potencialidades das regiões do Estado.

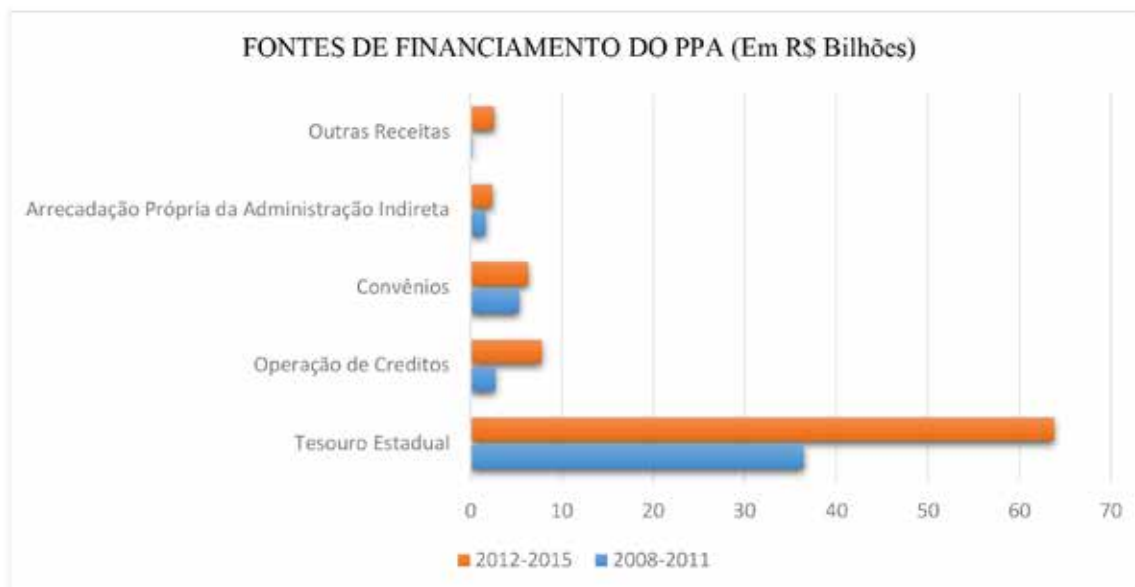
### 2.2.2. Das Fontes de Financiamentos e Aplicação dos Recursos

As fontes de financiamentos 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
<b>Total</b>	<b>46,4</b>	<b>100</b>	<b>82,9</b>	<b>100</b>

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

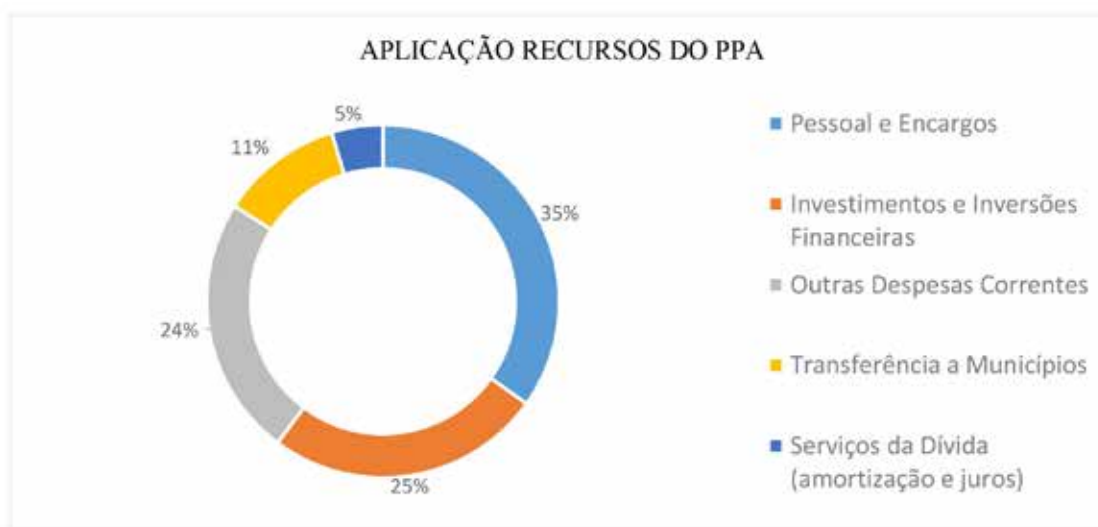


Fonte: Lei nº 14.557/09 e Lei nº 15.109/12.

As fontes de recursos do Tesouro são as maiores financiadoras, sendo responsável por 76,9% dos gastos governamentais, seguidas pelas operações de crédito (9,4%) e convênios (7,6%).

Os valores disponibilizados no PPA 2012-2015 aumentaram em torno de 78,7% quando comparado com os do PPA 2008-2011. Percentualmente a rubrica “outras receitas” foi a que teve o maior crescimento no período, ficando em torno de 1081,8% se comparada com o PPA anterior.

O gráfico abaixo ilustra, de forma agregada, a aplicação dos recursos anteriormente destacados.



Fonte: Lei nº 15.266/12

A grande maioria dos gastos se concentra em pessoal e encargos (35%), seguido pelos Investimentos (25%) e outras despesas correntes (24%). Esta previsão é compatível com tipo de serviço e produto colocados à disposição da sociedade pelo Estado.

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

A exemplo do PPA 2008 – 2011, o novo instrumento também está 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.

O quadro abaixo demonstra a despesa por eixo de atuação dos exercícios de 2013 a 2015, não tendo sido possível apresentar os valores para o ano em análise em virtude da inexistência de individualização.

DESPESA POR EIXO E ÁREA DE ATUAÇÃO (R\$ 1,00)

EIXO / ÁREA DE ATUAÇÃO	2013-2015	%
<b>Eixo I - Sociedade Justa e Solidária</b>	<b>21.090.867.960,07</b>	<b>32,66</b>
Educação Básica	6.993.825.609,55	33,16
Saúde	6.697.532.606,82	31,76
Segurança Pública	3.574.102.854,04	16,95
Ciência, Tecnologia, Inovação, Educação Superior e Profissional	1.674.637.031,73	7,94
Desenvolvimento Social e Trabalho	875.563.098,23	4,15
Esporte e Lazer	145.753.451,00	0,69
Cultura	212.416.464,00	1,01
Justiça e Cidadania	628.172.582,46	2,98
Acesso à Justiça	288.864.262,24	1,37
<b>Eixo II - Economia para uma Vida Melhor</b>	<b>16.462.665.353,30</b>	<b>25,50</b>
Infraestrutura e Logística	8.055.324.731,45	48,93
Desenvolvimento Agrário, Agricultura e Pecuária	1.705.642.924,31	10,36
Aquicultura e Pesca	105.180.019,95	0,64
Recursos Hídricos	2.265.251.177,96	13,76
Turismo	1.132.061.316	6,88
Desenvolvimento Urbano e Integração Regional	2.292.590.744,47	13,93
Meio Ambiente	222.302.766,00	1,35
Desenvolvimento Econômico	435.560.488,22	2,65
Copa 2014	248.751.184,94	1,51
<b>Eixo III- Governo Participativo, Ético e Competente</b>	<b>27.014.720.161,12</b>	<b>41,84</b>
Planejamento e Gestão	4.100.453.891,47	15,18
Gestão Fiscal	1.759.295.915,94	6,51
Controladoria e Ouvidoria	29.325.117,00	0,11
Correição e Disciplina	34.990.452,00	0,13
Governo e Sociedade	1.326.028.916,73	4,91
Judiciário	3.229.366.931,39	11,95
Legislativo e Controle Externo	1.451.637.897,15	5,37
Essencial a Justiça	731.659.128,00	2,71
Encargos Gerais do Estado	14.149.319.144,44	52,38
Reserva de Contingência	202.642.767,00	0,75
<b>TOTAL DOS DISPÊNDIOS</b>	<b>64.568.253.474,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Lei nº 15.109/12

O gráfico a seguir evidencia a distribuição dos recursos por eixo de atuação:

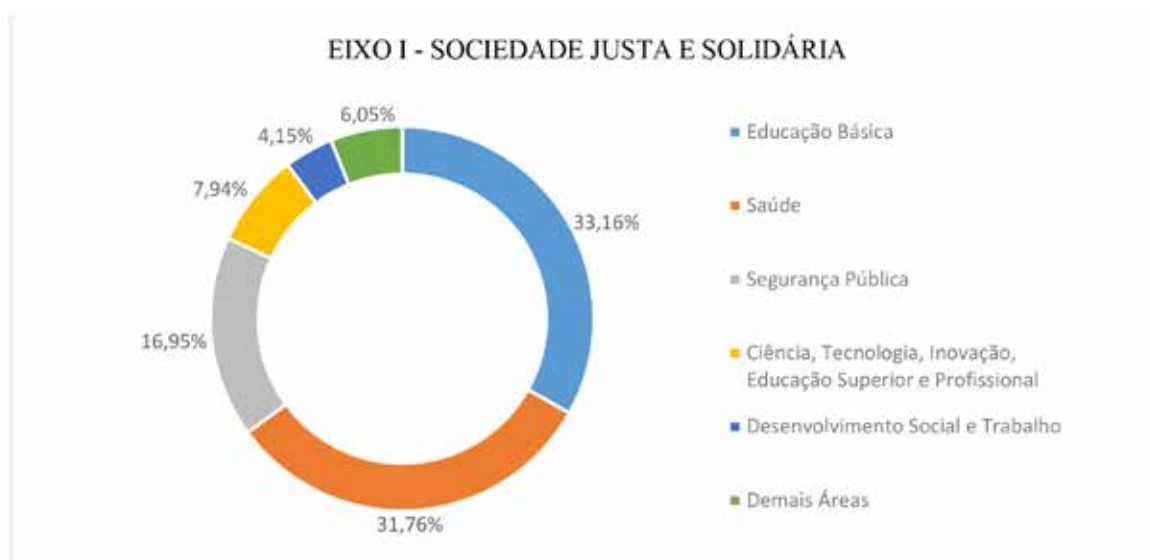


Fonte: Lei nº 15.109/12.

Considerando os dados acima, percebe-se que o Eixo III- Governo Participativo, Ético e competente tem a maior participação na composição dos valores do PPA previstos para os exercícios de 2013 a 2015, com 41,84% dos recursos disponibilizados, seguido pelo o Eixo I -Sociedade Justa e Solidária, com uma participação um pouco menor, 32,66% e finalizando com o Eixo II - Economia para uma Vida Melhor cujo percentual representa com 25,50%.

O Eixo I – Sociedade Justa e Solidária – engloba áreas como Educação Básica, Saúde e Segurança Pública, as quais detiveram conjuntamente 81,86% dos recursos previstos para esse eixo no período mencionado, totalizando R\$ 17.265.461.070,41 (dezessete bilhões, duzentos e sessenta e cinco milhões, quatrocentos e sessenta e um mil e setenta reais e quarenta e um centavos) com destaque para as duas primeiras que ficaram com 64,92% dos recursos.

O gráfico a seguir mostra a distribuição dos recursos do Eixo I por área temática:



Fonte: Lei nº 15.266/12.

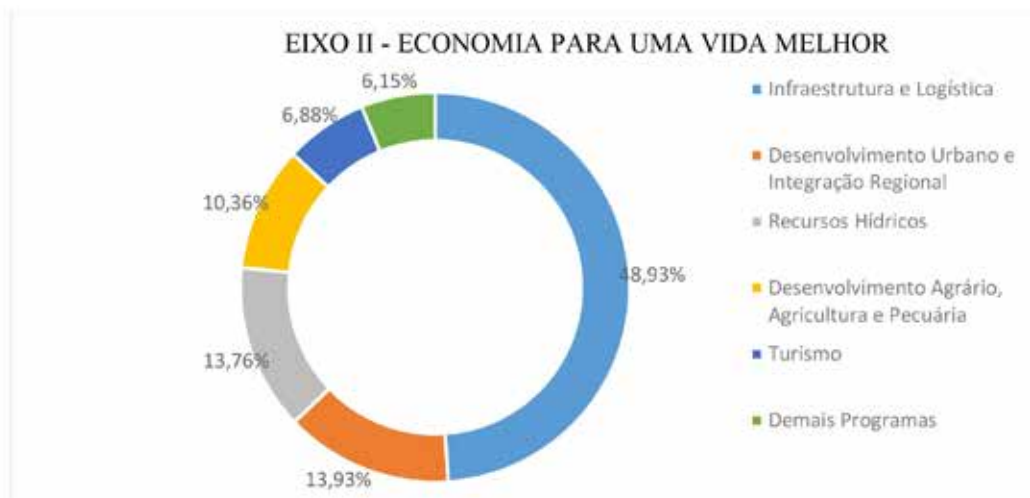
Destaca-se que quase 87,68% dos recursos previstos para área temática Educação Básica foram destinados aos Programas 073 – Organização e Gestão da Educação Básica – e 500 – Gestão e Manutenção do Conselho Estadual de Educação e da Secretaria de Educação do Estado –, totalizando R\$ 6.132.444.466,69 (seis bilhões, cento e trinta e dois milhões, quatrocentos e quarenta e quatro mil, quatrocentos e sessenta e seis reais e sessenta e nove centavos).

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 95,08% de todos os recursos previstos, totalizando R\$ 6.368.056.244,43 (seis bilhões, trezentos e sessenta e oito milhões, cinquenta e seis mil, duzentos e quarenta e quatro reais e quarenta e três centavos).

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 – 77,62% de todos seus recursos, totalizando R\$ 2.774.136.052,02 (dois bilhões, setecentos e setenta e quatro milhões, cento e trinta e seis mil, cinquenta e dois reais e dois centavos).

O Eixo II – Economia para uma Vida Melhor – destinou, no período em comento, 86,98% do valor total de gastos previstos nesse eixo às áreas de Infraestrutura e Logística; Desenvolvimento Urbano e Integração Regional; Recursos Hídricos e Desenvolvimento Agrário, Agricultura e Pecuária, totalizando R\$ 14.318.809.578,19 (quatorze bilhões, trezentos e dezoito milhões, oitocentos e nove mil, quinhentos e setenta e oito reais e dezenove centavos).

O gráfico abaixo demonstra a distribuição dos recursos no eixo II:



Fonte: Lei nº 15.266/12.

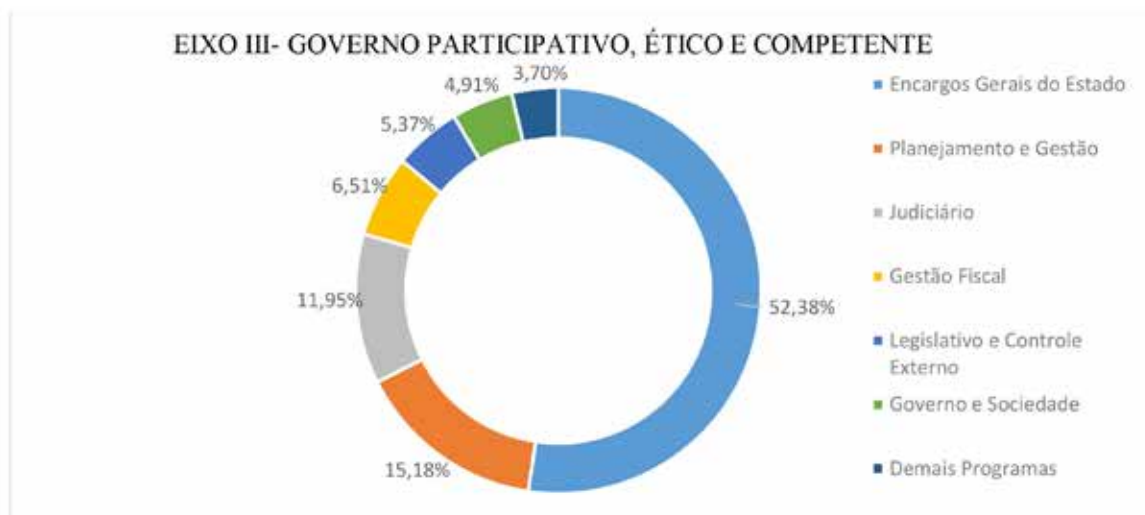
A área temática Infraestrutura e Logística sozinha englobou 48,93% de todo recurso destinado ao eixo II, destacando-se o Programa 003 - Transporte e Logística do Estado que correspondeu a 86,98% dos recursos disponibilizados para essa área, totalizando R\$ 7.166.034.082,92 (sete bilhões, cento e sessenta e seis milhões, trinta e quatro mil, oitenta e dois reais e noventa e dois centavos).

A área temática Desenvolvimento Urbano e Integração Regional concentrou seus recursos em três programas: 031 - Desenvolvimento Urbano, 032 – Saneamento Ambiental – e 033 – Habitacional, os quais correspondem a 84,60% de todos os recursos disponibilizados para a área, totalizando R\$ 1.939.624.765,00 (um bilhão, novecentos e trinta e nove milhões, seiscentos e vinte quatro mil e setecentos e sessenta e cinco reais).

Por sua vez, a área Recursos Hídricos reteve apenas no programa 039 – Transferência Hídrica e Suprimento de Água – 84,49% dos recursos dessa, resultando no montante de R\$ 1.913.860.604,05 (um bilhão, novecentos e treze milhões, oitocentos e sessenta mil, seiscentos e quatro reais e cinco centavos).

Já a área temática Desenvolvimento Agrário, Agricultura e Pecuária concentrou 75,61% dos recursos previstos nos programas: 028 – Desenvolvimento Agropecuário – e 029 – Enfrentamento à Pobreza Rural, totalizando R\$ 1.289.561.619,61 (um bilhão, duzentos e oitenta e nove milhões, quinhentos e sessenta e um mil, seiscentos e dezenove reais e sessenta e um centavos).

Com relação ao Eixo III – Governo Participativo, Ético e Competente, 86,02% dos recursos foram direcionados às áreas Planejamento e Gestão; Judiciário; Gestão Fiscal e Encargos Gerais do Estado, as quais correspondem a R\$ 23.238.435.883,24 (vinte e três bilhões, duzentos e trinta e oito milhões, quatrocentos e trinta e cinco mil, oitocentos e oitenta e três reais e vinte quatro centavos).



Fonte: Lei nº 15.266/12.

A área Planejamento e Gestão concentrou seus recursos no Programa 074 – Gestão da Previdência Estadual – com 81,03% daqueles. Já a área Gestão Fiscal, acumulou 89,04% 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 – 85,14 % dos recursos disponibilizados para essa função.

#### 2.2.4. Distribuição dos Recursos de Forma Regionalizada

Quanto à análise da distribuição dos recursos, de forma regionalizada, exigida no art. 165, § 1º da Constituição Federal, bem como no art. 203, § 1º da Constituição do Estado do Ceará, o Plano Plurianual destacou apenas as metas físicas por macrorregião de planejamento, deixando de apresentar as metas financeiras, o que constitui afronta ao referido dispositivo.

Outrossim, tal omissão, além de não guardar conformidade com o definido no inciso VI, do artigo 7º da Lei de Acesso à Informação, que ressalta o direito de obter informação pertinente à utilização dos recursos públicos, impede a verificação de que a alocação dos recursos previstos no referido instrumento visa a redução das desigualdades internas, de modo que a maior alocação de recursos se destine às áreas mais carentes.

#### 2.2.5. Distribuição dos Recursos por Órgão e Secretaria

A tabela abaixo evidencia a distribuição dos recursos por Órgão e Secretaria para o período de 2012 a 2015, não tendo sido possível apresentar os valores para o ano em análise, uma vez que estes não foram individualizados.

##### DESPESA POR ÓRGÃO/SECRETARIA (R\$ 1,00)

ÓRGÃO / SECRETARIA	VALOR	%
Conselho Estadual de Educação	20.956.247,00	0,03
Gabinete do Vice-governador	22.735.877,00	0,03
Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado	39.622.440,00	0,05
Casa Militar	40.774.640,00	0,05
Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança	46.336.228,00	0,06
Gabinete do Governador	74.747.774,92	0,09
Secretaria da Pesca e Aquicultura	133.305.649,77	0,16
Tribunal de Contas do Estado	201.143.747,00	0,24
Tribunal de Contas dos Municípios	212.442.561,70	0,26
Secretaria do Esporte	220.400.619,62	0,27

DESPESA POR ÓRGÃO/SECRETARIA (R\$ 1,00)

ÓRGÃO / SECRETARIA	VALOR	%
Reserva de Contingência	252.831.642,00	0,30
Conselho de Políticas e Gestão de Meio Ambiente	300.892.904,00	0,36
Secretaria da Cultura	307.425.395,00	0,37
Procuradoria do Estado	312.710.991,69	0,38
Defensoria Pública	383.733.723,00	0,46
Secretaria Especial da Copa 2014	508.640.034,39	0,61
Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico	565.365.644,37	0,68
Casa Civil	775.501.491,39	0,94
Secretaria da Justiça e Cidadania	824.350.150,46	0,99
Procuradoria Geral de Justiça	944.076.353,00	1,14
Assembleia Legislativa	1.448.416.578,00	1,75
Secretaria de Turismo	1.468.213.373,89	1,77
Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social	1.515.590.760,21	1,83
Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior	2.196.043.169,05	2,65
Secretaria do Desenvolvimento Agrário	2.275.598.232,46	2,74
Secretaria da Fazenda	2.367.036.412,08	2,86
Secretaria dos Recursos Hídricos	2.925.581.813,33	3,53
Secretaria das Cidades	3.110.447.808,05	3,75
Tribunal de Justiça	3.953.424.612,47	4,77
Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social	4.721.088.384,58	5,69
Secretaria de Planejamento e Gestão	5.375.394.455,81	6,48
Secretaria de Saúde	8.864.625.535,95	10,69
Secretaria de Infraestrutura	9.346.652.102,90	11,27
Secretaria de Educação	9.965.419.063,25	12,02
Encargos Gerais do Estado	17.186.550.045,28	20,73
<b>TOTAL</b>	<b>82.908.076.461,62</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Lei nº 15.266/12.

Percebe-se que a maior parte dos recursos disponibilizados no PPA foram destinados aos pagamentos dos Encargos Gerais do Estado, formados, dentre outros gastos, pelos investimentos nas Empresas Estatais; pagamento de dívidas contratuais; repartição das receitas dos Estados aos Municípios e cumprimento de obrigações legais imputadas ao Estado, correspondendo 1,83%, 21,93%, 54,19% e 5,09% dos referidos encargos, respectivamente.

Em seguida são evidenciados os gastos com as Secretarias de Educação, Saúde e Infraestrutura, representando 33,98% dos recursos do PPA. As áreas de saúde e educação são, por disposição legal, as que devem receber um percentual mínimo de recursos, motivo pelo qual tal distribuição está compatível com as finalidades a que se presta o PPA. Com relação a área de infraestrutura, tal distribuição mostra que o Estado vem priorizando os gastos com investimentos.

Por outro lado, os órgãos e Secretarias que dispõem de menores recursos são Conselho Estadual de Educação, Gabinete do Vice-governador e Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado, possuindo esta última o percentual de apenas 0,05% dos recursos previstos.

#### 2.2.6. Iniciativas mais representativas em termos de valor no PPA

A tabela a seguir mostra as iniciativas mais representativas em termo de valor, a partir de R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões), exceto as que compõem as despesas com manutenção das Secre-

tarias e Órgãos para o período de 2012 a 2015 (programa 500) e as que compõem os encargos gerais do estado, dos quais foram considerados apenas os Investimentos nas Estatais e o Pagamento das Dívidas Contratuais, não tendo sido possível apresentar os valores para o ano de 2013, uma vez que estes não foram individualizados.

**DESPESA POR INICIATIVAS (R\$ 1,00)**

<b>Nº</b>	<b>NOME DA INICIATIVA</b>	<b>VALOR</b>	<b>%</b>
2876	Construção de eixos de integração	206.724.276,67	1,15
2617	Implantação, ampliação e melhoria de sistema de esgotamento sanitário - CAGECE	206.928.641,36	1,15
2210	Construção e recuperação de barragens	221.532.909,64	1,24
270	Construção de unidades habitacionais de interesse social	233.132.504,91	1,30
210	Gerenciamento das ações e atividades de manutenção finalísticas de registro de veículos e habilitação de motoristas no Estado do Ceará	245.598.000,00	1,37
102	Restauração de rodovias	246.918.021,97	1,38
1810	Implantação de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário simplificado	247.317.640,24	1,38
2423	Implantação do Aquário	264.596.221,70	1,48
2616	Implantação, ampliação e melhoria de sistema de água - CAGECE	270.510.690,64	1,51
0169	Revitalização do rio Maranguapinho	273.479721,24	1,53
4833	Implantação de projetos produtivos sustentáveis no âmbito da agricultura familiar	295.984.718,77	1,65
5014	Investimento do Estado nas empresas estatais	314.981.429,61	1,76
5179	Execução de pagamentos de parcelas de contrato vinculado ao extinto PROAPI/FDI	320.000.000,00	1,78
086	Implantação de correias de transportadoras para o Terminal Portuário do Pecém	339.182.921,33	1,89
511	Implantação do trem de passageiros com VLT – Parangaba/Mucuripe	369.776.203,52	2,06
4969	Duplicação de rodovias estaduais	372.545.309,57	2,08
392	Implantação, ampliação e melhoria de sistema de esgotamento sanitário - SCIDADES	382.086.422,72	2,13
0158	Realização de campanhas, informativos e divulgação em mídias diversas	410.059.023,12	2,29
2202	Construção e recuperação de adutora	426.081.416,00	2,38
2297	Reformar, modernizar e realizar ações de suporte para a consecução da Copa das Confederações 2013 e Copa do mundo 2014 no Estádio Castelão	432.892.522,00	2,41
100	Conservação de rodovias	445.437.324,00	2,48
060	Implantação do 2º estágio da linha oeste do Metrô de Fortaleza	501.276.470,00	2,80
082	Ampliação do Terminal Portuário do Pecém – 2ª fase	785.714.632,45	4,38
5018	Cumprimento de obrigações legais imputadas ao Estado	875.421.489,36	4,88
423	Pavimentação e implantação de rodovias	1.261.088.578,00	7,03
2873	Construção do cinturão das águas	1.568.386.153,08	8,75
513	Implantação da Linha Leste do Metrô	2.638.460.612,36	14,72
5015	Pagamento das dívidas contratuais	3.773.019.757,00	21,04
<b>Total</b>		<b>17.929.133.611,26</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Lei nº 15.266/12.

Observa-se que o pagamento de dívida é a despesa mais representativa da tabela, com mais de 20% dos recursos analisados, seguidos dos gastos com investimentos como: a implantação da linha leste do metrô (14,72%), construção do cinturão das águas (8,75%) e pavimentação e implantação de rodovias (7,03%). Em outro extremo, situam-se as despesas com construção de eixos de integração (1,15%), construção e recuperação de barragens (1,25%) e construção de unidades habitacionais de interesse social (1,30%).

Percebe-se que o gasto com a realização de campanhas, informativos e divulgação em mídias diversas no valor de R\$ 410.059.023,12 (quatrocentos e dez milhões, cinquenta e nove mil, vinte três reais e doze centavos) é significativamente superior aos gastos individualizados com Implantação do Aquário, a revitalização do Rio Maranguapinho, a duplicação de rodovias estaduais, a implantação do trem de passageiros com VLT – Parangaba/Mucuripe; a implantação, ampliação e melhoria de sistema de esgotamento sanitário – SCIDADES – e com a implantação, ampliação e melhoria de sistema de esgotamento sanitário – CAGECE.

### **2.3. Lei de Diretrizes Orçamentárias**

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – é o instrumento de planejamento estatal que estabelece as principais diretrizes e metas da Administração Pública para um exercício financeiro, conectando o Plano Plurianual à Lei Orçamentária Anual e indicando os programas que serão prioritários na programação e execução orçamentária, de modo a atender aos anseios da sociedade.

Conforme previsto no art. 203, § 2º, da Constituição Estadual, a LDO 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; 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 receita; os critérios e formas de limitação de empenho; normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

As Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2013 constam da Lei Estadual nº 15.203, de 19 de julho de 2012, definindo as metas e prioridades da Administração Estadual; a estrutura e organização dos orçamentos, as disposições sobre alterações na legislação tributária do Estado; as determinações relativas às Políticas de Recursos Humanos e à Dívida Pública Estadual, dentre outras.

#### **2.3.1. Anexo de Metas e Prioridades da Administração Pública**

A principal função do Anexo de Metas e Prioridades é estabelecer um conjunto de programas e ações considerados estratégicos para o projeto de desenvolvimento do Estado evidenciado no Plano Plurianual. Os programas selecionados terão sua execução prioritária na Lei Orçamentária Anual, uma vez que a escassez de recursos para atender todas as demandas da sociedade obriga o Ente a assim proceder.

Os §§ 1º e 2º do art. 2º da Lei Estadual nº 15.203, de 19 de julho de 2012, estabelecem que os gastos com a conservação do patrimônio público e a manutenção e funcionamento dos órgãos e entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, bem como os compromissos com as lideranças representativas da sociedade serão considerados prioritários na alocação dos recursos da Lei Orçamentária de 2013.

Observa-se que o anexo a que se refere este tópico está incompleto, haja vista não trazer as metas financeiras para exercício de 2013. Tal omissão atenta contra o princípio da transparência na gestão fiscal previsto no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal e impossibilita a verificação da disponibilização dos recursos financeiros para cada meta prevista no PPA para exercício em análise.

#### **2.3.2. Metas Bimestrais de Arrecadação, Programação Financeira e Cronograma Mensal de Desembolso**

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seus artigos 8º e 13º, bem como a LDO Estadual em seu art. 47

estabelecem que, até 30 dias após a publicação da Lei Orçamentária Anual, o Poder Executivo elaborará e publicará as metas bimestrais de arrecadação, a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso por Poder e Órgão.

A Lei Orçamentária Anual do Estado para o exercício de 2013 foi publicada no dia 28 de dezembro de 2012, tendo o prazo legal para as devidas publicações encerrado no dia 28 de janeiro de 2013. Entretanto, o Estado do Ceará não atendeu ao referido prazo, uma vez que publicou as metas bimestrais de arrecadação no dia 30 de janeiro de 2013, dois dias após o prazo máximo, e o cronograma mensal de desembolso no dia 28 de fevereiro de 2013, 60 dias após o prazo máximo.

### 2.3.3. Das Exigências Constantes da Segunda Parte do artigo 13 da LRF

Observou-se que o Estado do Ceará não publicou as medidas de combate à evasão e à sonegação; a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa, o que consiste em descumprimento do referido dispositivo e afronta ao princípio da transparência na gestão fiscal previsto no art. 48 da citada lei.

Tal evidenciação impediria, ou ao menos minimizaria, as ações do contribuinte que tivesse a intenção de sonegar ou evadir tributos, bem como permitiria melhor controle do Estado sobre seus recebíveis, de modo a se programar financeiramente no que concerne às suas receitas e despesas. Outrossim, tal requisito visa atender ao disposto no art. 11 da referida lei no que diz respeito a efetiva arrecadação de tributos.

### 2.3.4. Análise das Exigências Previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal

No que diz respeito às exigências previstas nos arts. 4º, 5º, 14º, 16º e 45º da Lei Complementar nº 101/00, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para exercício de 2013, não as atendeu ou 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)	Não
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)	Parcialmente
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)	Sim
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

No que se refere ao item “1”, a LDO 2013 apresentou em seu artigo 23, inciso I regras sobre o equilíbrio entre as despesas e receitas dispondo que as primeiras só serão fixadas se houver fontes de recursos necessárias ao seu custeio. Já o artigo 70 afirma que são vedados quaisquer procedimentos que viabilizem a execução de despesa sem que se tenha a comprovação da suficiente disponibilidade financeira.

No que diz respeito ao item “2”, foi previsto no art.48 da LDO 2013 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”, observa-se que houve um retrocesso do Estado nesse quesito, uma vez que nos anos anteriores a LDO trazia, mesmo que de forma vaga, alguns elementos sobre o tema. Contudo, no exercício em análise o referido instrumento de planejamento não traz nenhum artigo

que indique os mecanismos de controle de custos e nem a metodologia de avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos públicos estaduais.

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 eficiência na utilização dos recursos públicos.

Com relação ao item “4”, o assunto foi tratado nos arts. 49 a 53 da LDO 2013. O primeiro afirma que as transferências para o setor privado e pessoas físicas deverão ter previsão no orçamento ou em seus créditos adicionais, ter autorização em lei específica e serem selecionados os planos de trabalho. Por sua vez, o art. 53 declara que as transferências voluntárias a municípios deverão atender aos mesmos critérios, a exceção da previsão em lei específica.

Quanto ao Anexo de Metas Fiscais, item “5”, todos os demonstrativos foram elaborados de acordo com a metodologia constante na 5ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais - Portaria STN nº 637, de 18 outubro de 2012 – da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, salvo no caso do Demonstrativo VII (Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita), onde se verificou que o mesmo não apresentou qualquer valor relativo a previsão e compensação da renúncia de receitas. Sobre o tema, tramitou nesta Corte de Contas o Processo nº 06294/2010-2, o qual analisava o atendimento das exigências da LRF na elaboração dos projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2011, tendo já sido julgado. No entanto, seus efeitos só serão percebidos no exercício de 2014.

Este Tribunal, por meio da Resolução nº 0744/2013, determinou a inclusão nos projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias(LDO) e nos projetos de Lei Orçamentária Anual (LOA), da “estimativa de impacto orçamentário-financeiro dos benefícios fiscais no exercício financeiro em que se deva iniciar e nos dois seguintes, nos termos do caput, do art. 14 da LRF, o que importa em abandonar a tese, institucionalmente praticada, de conceber a renúncia de receitas como apenas os benefícios fiscais concedidos individualmente e adotar a tese de que constitui renúncia de receita todos os benefícios fiscais concedidos pelo Estado, exceto a isenção fiscal em caráter geral, conforme § 1º do art.14”.

Relativamente ao item “6”, verificou-se que o Anexo de Riscos Fiscais foi elaborado de acordo com a estrutura estabelecida na 5ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN. No entanto, observa-se que o Estado não apresentou passivo contingente, apenas os demais riscos fiscais passivos de natureza orçamentária constituído apenas pela possibilidade do Ente sofrer uma redução de 5% do valor previsto dos recursos do FPE, o que causaria um impacto negativo de R\$ 266,6 milhões nas finanças do Estado, caso o projeto de lei complementar 289/2011, que define novos critérios de rateio do FPE, seja aprovado.

No que concerne ao passivo contingente, percebe-se que o Estado omitiu as informações relativas às demandas judiciais contra as empresas estatais dependentes; às demandas trabalhistas contra o ente federativo e órgãos da sua administração indireta e aos avais e garantias concedidas às empresas, especialmente a CAGECE e a COHAB.

No que diz respeito às demandas judiciais, consultando o “site” do Tribunal de Justiça do Estado e o Superior Tribunal de Justiça, em 28/03/2014, verificou-se a existência de diversas demandas de natureza trabalhista; de serviços de saúde, tratamento médico-hospitalar e fornecimento de medicamentos; contratos administrativos e indenização por dano moral, dentre outras. Tais demandas, pelo menos em parte, devem atender aos requisitos exigidos para sua apresentação no Anexo de Riscos Fiscais. Quanto aos avais e garantias concedidos às empresas, ressalta-se que o Anexo 16 da 4.320/64 evidencia R\$ 851 Milhões para este item, nada sendo considerado nos Riscos Fiscais.

No que concerne ao item “7” que trata do montante e forma de utilização da reserva de contingência, observou-se o atendimento do inciso III, art. 5º da LRF, haja vista que o art. 71 da LDO 2013 contempla as informações exigidas na Lei.

No que tange ao item “8”, verificou-se que consta do art.47 da LDO 2013 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 2013 afirma, em seu § 1º do art. 56, que “Os projetos de Lei referentes à concessão ou ampliação de benefícios ou incentivos fiscais, de caráter não geral, serão acompanhados das devidas justificativas de diminuição de despesas ou do correspondente aumento de receita, que assegure o cumprimento das metas fiscais”.

Quanto ao item “10”, que trata da definição do que se considera despesa irrelevante, a LDO 2013, em seu art.34, 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 os em andamento, contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, a LDO 2012 fez tal previsão em seu art. 25 e incisos, acrescentando outros itens tais como: recursos para contrapartida de financiamentos externos, internos e convênios com outra esfera de governo; compromissos com o pagamento do serviço da dívida e os decorrentes de decisões judiciais.

## 2.4. Lei Orçamentária Anual

A Lei Orçamentária Anual – LOA – abrange as ações do Estado a serem executadas, na forma de projetos, atividades e encargos especiais, objetivando a realização das 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.

Ressalte-se que a Lei Orçamentária Anual de 2013, do mesmo modo que sua antecessora, detalhou a despesa somente até o Grupo de Natureza e não até a modalidade de aplicação, o que contraria o Princípio Orçamentário da Especificação, bem como as disposições contidas na Portaria Interministerial – STN/MPOG nº 163/2001. Entretanto, tal ocorrência já se encontra atendida na LOA 2014 (Lei 15.495/2013).

Para o exercício financeiro de 2013, o Orçamento Geral do Estado teve seus valores consignados na Lei nº 15.268, de 28 de dezembro de 2012, com as receitas estimadas em R\$ 19.604.343.189,85 (dezenove bilhões, seiscentos e quatro milhões, trezentos e quarenta e três mil, cento e oitenta e nove reais e oitenta e cinco centavos) 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 (2012 – 2013) (R\$ 1,00)

ESFERA ORÇAMENTÁRIA	2012	%	2013	%
Orçamento Fiscal	13.896.468.932,51	75,9	15.029.872.791,86	76,66
Orçamento da Seguridade Social	4.080.442.037,95	22,33	4.358.099.448,25	22,23
Orçamento de Investimentos das Empresas	338.443.977,93	1,85	216.370.949,74	1,11
<b>TOTAL</b>	<b>18.315.354.948,39</b>	<b>100,00</b>	<b>19.604.343.189,85</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Leis nºs 15.110/12 e 15.268/12

Percebe-se, em comparação com o exercício anterior, que houve um pequeno aumento nos valores constantes do Orçamento Total do Estado no exercício de 2013, na ordem de 7,04%, sendo este puxado pelos Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social, pois o Orçamento das Estatais decresceu 36,07%.

### 2.4.1. Análise da Previsão da Receita

Para o exercício financeiro de 2013, a Receita Orçamentária do Estado, formada pelo Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos das Estatais, desdobrada em Receitas da Administração Direta, Receitas Próprias da Administração Indireta e Receitas das Empresas Controladas apresentou a seguinte distribuição:

### DESDOBRAMENTO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA (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	
<b>Receitas Correntes</b>	<b>16.702.854.819,00</b>	<b>1.677.550.342,40</b>	<b>86.595.578,00</b>	<b>18.467.000.739,40</b>
Receita Tributária	9.233.630.188,00	318.383.690,82	20.630.000,00	9.572.643.878,82
Receita de Contribuições	0,00	414.273.091,00	0,00	414.273.091,00
Receita Patrimonial	241.900.000,00	26.285.972,20	1.605.243,25	269.791.215,45

## DESDOBRAMENTO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA (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	
Receita Agropecuária	0,00	0,00	0,00	0,00
Receita de Serviços	0,00	16.202.399,81	64.360.334,75	80.562.734,56
Transferências Correntes	6.983.159.208,00	646.176.105,48	0,00	7.629.335.313,48
Outras Receitas Correntes	244.165.423,00	256.229.083,09	0,00	500.394.506,09
<b>Deduções da Receita para o FUNDEB</b>	<b>(2.311.943.409,00)</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>(2.311.943.409,00)</b>
<b>Receitas de Capital</b>	<b>3.123.197.930,00</b>	<b>196.312.557,91</b>	<b>8.821.069,00</b>	<b>3.328.331.556,91</b>
Operações de Crédito	2.020.494.213,00	0,00	0,00	2.020.494.213,00
Transferências de Capital	1.099.569.564,00	196.276.614,71	8.821.069,00	1.304.667.247,71
Alienação de Bens	17.414,00	35.943,20	0,00	53.357,00
Outras Receitas de Capital	3.116.739,00	0,00	0,00	3.116.739,00
<b>Total</b>	<b>17.514.109.340,00</b>	<b>1.873.862.900,31</b>	<b>95.416.647,00</b>	<b>19.483.388.887,31</b>

Fonte: Lei nº 15.268/12

Valores sem considerar as receitas intra-orçamentárias

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

Constatou-se, diferentemente dos anos anteriores, a existência de receitas tributárias composta por taxa de fiscalização de vigilância sanitária no Orçamento de Investimento das Estatais no valor de R\$ 20.630.000,00 (vinte milhões e seiscentos e trinta mil reais), não tendo sido possível identificar quais das estatais independentes são responsáveis por tais receitas. Outrossim, por sua natureza, esse tipo de receita deveria ser de responsabilidade da própria administração direta ou de suas autarquias.

Observa-se que existe uma diferença de R\$ 120.954.302,69 (cento e vinte milhões, novecentos e cinquenta e quatro mil, trezentos e dois reais e sessenta e nove centavos) no valor das Receitas de Capital apurado por esta Comissão quando comparado com o valor previsto no Anexo I – Demonstrativo da Receita e Despesa Segundo as Categorias Econômicas do Volume I da LOA. Tal diferença se deve à inclusão indevida nas receitas orçamentárias do Orçamento das Estatais de receita intra-orçamentária de operação de crédito.

Verifica-se que o Orçamento Fiscal e da Seguridade Fiscal representam 99,51% de todos os recursos previstos no citado instrumento de planejamento, enquanto, o Orçamento de Investimentos das Estatais participa do referido montante com apenas 0,48%.

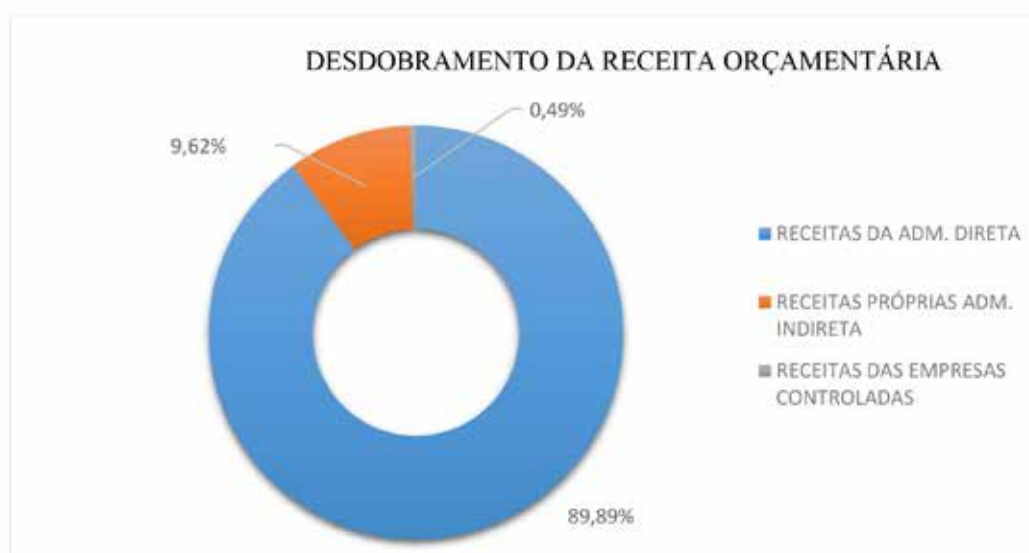
Destaca-se que 95,37% do Orçamento da Administração Direta é composto pelas receitas correntes, destacando-se as receitas tributárias (52,72%), seguidas pelas transferências correntes (39,87%). Já as receitas patrimoniais e as outras receitas correntes foram as que tiveram menor participação nas receitas correntes da Administração Direta, com apenas 1,38% e 1,39% do total dessas receitas, respectivamente.

Por sua vez, as receitas de capital corresponderam a 17,83% do Orçamento total da Administração Direta, sendo formadas em sua maioria pelas operações de crédito (11,54%) e transferências de capital (6,28%).

Com relação ao Orçamento da Administração Indireta, 89,52% é formado por receitas correntes, das quais destacam-se as transferências correntes e as receitas de contribuição que correspondem a 34,48% e 22,11%, respectivamente. Já as receitas de capital correspondem a 10,48% do Orçamento, ressaltando-se que as transferências de capital representam 99,98% destes recursos.

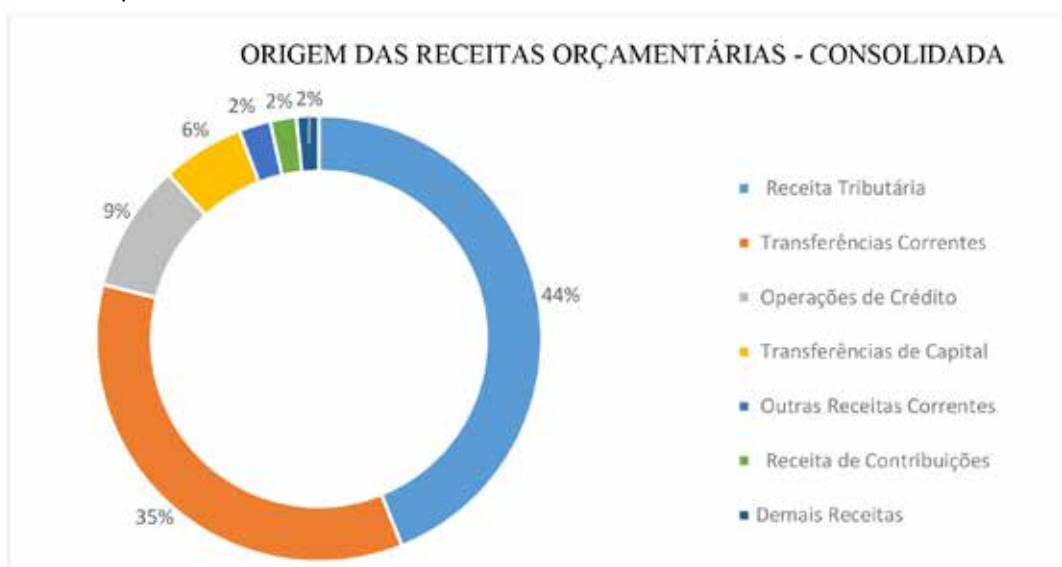
No que diz respeito ao Orçamento de Investimentos das Estatais, 90,76% corresponde às receitas correntes e 9,24% às receitas de capital, com predominância das receitas de serviços e das receitas tributárias que correspondem a 67,45% e 21,62%, respectivamente, do referido orçamento.

O gráfico abaixo mostra o desdobramento da receita orçamentária, por tipo de administração, destacando-se as receitas da Administração Direta que corresponde a 89,89% dos recursos previstos, seguida pelas Receitas da Administração Indireta com 9,62% e das receitas das Empresas Controladas com 0,49%.



Fonte: Lei nº 15.268/12

O gráfico a seguir evidencia a distribuição de todas as receitas previstas na LOA, compostas pelos três orçamentos, destacando-se as receitas tributárias que são as que tem maior participação no orçamento do Estado com 44%, seguidas pelas transferências correntes com 35% e pelas operações de créditos com 9% daquele.



Valores sem a dedução do FUNDEB

Fonte: Lei nº 15.268/12

A seguir está evidenciado o desdobramento das receitas intraorçamentárias por tipo de orçamento.

**DESDOBRAMENTO DA RECEITA INTRA-ORÇAMENTÁRIA (R\$ 1,00)**

Especificação	Orçamento Fiscal e Seguridade Social		Orçamento de Investimentos	Total
	Adm. Direta	Adm. Indireta	Empresas Controladas	
<b>Receitas Corrente</b>	<b>1.778.000,00</b>	<b>723.841.475,46</b>	<b>0,00</b>	<b>725.619.475,46</b>
Receita Tributária	0,00	4.423.975,32	0,00	4.423.975,32
Receita de Contribuições	0,00	715.292.843,00	0,00	715.292.843,00
Receita Patrimonial	0,00	142.857,14	0,00	142.857,14
Receita de Serviços	0,00	3.367.300,00	0,00	3.367.300,00
Outras Receitas Correntes	1.778.000,00	614.500,00	0,00	2.392.500,00
<b>Receitas de Capital</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>120.954.302,74</b>	<b>120.954.302,74</b>
Operações de Crédito	0,00	0,00	120.954.302,74	120.954.302,74
<b>TOTAL</b>	<b>1.778.000,00</b>	<b>723.841.475,46</b>	<b>120.954.302,74</b>	<b>846.573.778,20</b>

Fonte: Lei nº 15.268/12

Observa-se que as maiores receitas intraorçamentárias são da Administração Indireta, correspondendo a 85,50% de seu total, sendo formadas por apenas receitas correntes, das quais se destaca as receitas de contribuições com 98,82%. Por sua vez as receitas das empresas controladas são compostas por apenas operações de créditos.

**2.4.2. Análise da Fixação da Despesa**

A despesa total para exercício de 2013 é composta pelos Orçamentos Fiscal (R\$ 14.955.956.616,05), Seguridade Social (R\$ 4.432.015.624,06) e Orçamento de Investimento das Empresas Estatais Controladas (R\$ 216.370.949,74) está descrita a seguir:

**DESDOBRAMENTO DA DESPESA (R\$ 1,00)**

Especificação	Fiscal	Seguridade Social	Orçamento de Investimentos	Total	%
<b>Despesas Correntes</b>	<b>9.946.188.013,68</b>	<b>4.224.407.995,54</b>	<b>0,00</b>	<b>14.170.596.009,22</b>	<b>72,28</b>
Pessoal e Encargos Sociais	464.771.6264,31	2.707.326.376,18	0,00	7.355.042.640,49	37,52
Juros e Encargos da Dívida	294.772.239,00	1.570.551,00	0,00	296.342.790,00	1,51
Outras Despesas Correntes	5.003.699.510,37	1.515.511.068,36	0,00	6.519.210.578,73	33,25
<b>Despesas de Capital</b>	<b>4.964.598.614,87</b>	<b>207.370.949,74</b>	<b>216.370.949,74</b>	<b>5.388.577.193,13</b>	<b>27,29</b>
Investimentos	4.235.305.891,87	207.607.628,52	216.370.949,74	4.659.284.470,13	23,77
Inversões Financeiras	197.298.302,00	0,00	0,00	197.298.302,00	1,01
Amortização da Dívida	531.994.421,00	0,00	0,00	531.994.421,00	2,71
<b>Reserva de Contingência</b>	<b>45.169.987,50</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>45.169.987,50</b>	<b>0,23</b>
<b>Total</b>	<b>14.955.956.616,05</b>	<b>4.432.015.624,06</b>	<b>216.370.949,74</b>	<b>19.604.343.189,85</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Lei nº 15.268/12

Verifica-se que 72,28% do orçamento do estado é composto pelas despesas correntes, enquanto 27,29% é formado pelas despesas de capitais. Com relação ao orçamento fiscal, as despesas correntes corresponderam a 66,50% do total fixado e as despesas de capital a 33,50%. Já no orçamento da seguridade estão previstos 95,32% dos recursos para despesas correntes e 4,68% para as despesas de capital. De igual modo, o orçamento de investimento das estatais traz sua composição formada por 100% de despesas de capital.

As despesas fixadas por fonte de financiamento estão demonstradas a seguir, composta por 74,64% de recursos do Tesouro e 25,36% de outras fontes:

**DESPESA ORÇAMENTÁRIA POR FONTE (R\$ 1,00)**

FONTE	Valor
TESOURO	14.632.425.962,71
OUTRAS FONTES	4.971.917.227,14
<b>TOTAL</b>	<b>19.604.343.189,85</b>

Fonte: Lei nº 15.268/12



Percebe-se que foi pequena a variação na distribuição dos valores das despesas por Poder, havendo apenas um pequeno aumento na participação do Ministério Público e do Poder Legislativo, conforme demonstrado a seguir:

**DESPESA ORÇAMENTÁRIA POR PODER (RS 1,00)**

Poder	2012	%	2013	%
Poder Executivo	16.968.517.052,69	92,65	18.116.689.380,38	92,41
Poder Legislativo	410.364.989,55	2,24	816.557.089,42	4,17
Poder Judiciário	724.055.681,15	3,95	441.941.350,05	2,25
Ministério Público	724.055.681,15	1,16	229.155.370,00	1,17
<b>TOTAL</b>	<b>18.315.354.948,39</b>	<b>100</b>	<b>19.604.343.189,85</b>	<b>100</b>

Fonte: Leis nºs 15.110/12 e 15.268/12

O Poder Executivo ficou com 92,41% de todos os recursos previstos para as despesas fixadas, enquanto os demais poderes ficaram com apenas com 7,59% do referido montante. Tal distribuição mostra que o percentual de participação do Executivo no orçamento é praticamente constante, tal qual a do Ministério Público, Legislativo e Judiciário.

As despesas por região, constante do Orçamento Geral do Estado para o exercício de 2013, estão descritas a seguir:

**DESPESA ORÇAMENTÁRIA POR REGIÃO (RS 1,00)**

REGIÃO	2012	%	2013	%
01 - Região Metropolitana de Fortaleza	5.687.948.177,61	31,06	566.1697.694,48	28,88
02 - Litoral Oeste	457.683.256,94	2,5	442.999.270,12	2,26
03 - Sobral / Ibiapaba	618.998.315,15	3,38	852.713.413,16	4,43
04 - Sertão de Inhamus	253.403.227,17	1,38	258.046.845,58	1,32
05 - Sertão Central	338.346.331,46	1,85	457.013.969,36	2,33
06 - Baturité	163.816.736,27	0,89	156.725.353,36	0,80
07 - Litoral Leste/ Jaguaribe	427.211.555,72	2,33	427.417.683,47	2,18
08 - Cariri / Centro Sul	1.223.484.474,45	6,68	1.347.720.636,48	6,87
22 - Estado do Ceará	9.144.462.878,62	49,93	10.000.008.323,84	51,01
<b>TOTAL</b>	<b>18.315.354.948,39</b>	<b>100,00</b>	<b>19.604.343.189,85</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Leis nºs 15.110/12 e 15.268/12

Observa-se que a Região 22 – Estado do Ceará – concentra a maior parte dos recursos previstos (51,01%), seguida da Região 01 – Região Metropolitana de Fortaleza – (28,88%), correspondendo as demais regiões a apenas 20,11% dos recursos previstos.

A grande concentração de recursos na região 22 é explicada pelas despesas ali estimadas, que não podem, a priori, ser rateadas entre as diversas regiões. Verificou-se que aproximadamente 80% das despesas concentradas nesta macrorregião referem-se ao pagamento de vencimentos dos servidores do Estado, aposentadorias, pensões, reformas, obrigações patronais, juros e encargos da dívida, etc.

Pela Tabela acima observa-se, ainda, que todas as regiões tiveram pequenas variações ou para mais ou para menos, destacando a região Sobral/ Ibiapaba que aumentou sua participação percentual sobre o exercício anterior em 31,06%.

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 2013 apresenta distribuição demonstrada a seguir:

CONSOLIDAÇÃO DAS DESPESAS POR FUNÇÃO DE GOVERNO (R\$ 1,00)

Função	Despesas			
	2012	%	2013	%
01 LEGISLATIVA	392.190.860,55	2,14	431.781.480,05	2,20
02 JUDICIÁRIA	723.895.681,08	3,95	816.399.589,42	4,16
03 ESSENCIAL À JUSTIÇA	273.407.168,82	1,49	290.215.085,00	1,48
04 ADMINISTRAÇÃO	1.100.751.584,45	6,01	1.121.647.141,01	5,72
06 SEGURANÇA PÚBLICA	1.226.484.814,00	6,70	1.423.666.602,56	7,26
08 ASSISTÊNCIA SOCIAL	244.624.133,95	1,34	219.225.831,48	1,12
09 PREVIDÊNCIA SOCIAL	1.134.299.216,00	6,19	1.880.065.803,10	9,59
10 SAÚDE	2.245.483.638,27	12,26	2.352.745.386,21	12,00
11 TRABALHO	79.539.561,63	0,43	81.594.076,49	0,42
12 EDUCAÇÃO	3.378.481.190,83	18,45	2.468.552.249,58	12,59
13 CULTURA	78.599.656,00	0,43	61.899.776,38	0,32
14 DIREITOS DA CIDADANIA	296.264.566,42	1,62	313.527.839,42	1,60
15 URBANISMO	241.492.718,43	1,32	354.204.618,24	1,81
16 HABITAÇÃO	247.313.915,86	1,35	182.822.650,94	0,93
17 SANEAMENTO	937.460.311,50	5,12	919.785.903,94	4,69
18 GESTÃO AMBIENTAL	184.725.224,41	1,01	112.286.424,50	0,57
19 CIÊNCIA E TECNOLOGIA	102.746.040,35	0,56	191.475.760,68	0,98
20 AGRICULTURA	565.472.562,83	3,09	676.612.656,34	3,45
21 ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	32.309.670,26	0,18	21.842.426,08	0,11
22 INDÚSTRIA	120.851.853,00	0,66	135.248.104,76	0,69
23 COMÉRCIO E SERVIÇOS	216.224.166,74	1,18	204.723.439,38	1,04
24 COMUNICAÇÕES	30.499.446,00	0,17	23.288.556,16	0,12
25 ENERGIA	32.263.957,25	0,18	27.908.066,72	0,14
26 TRANSPORTE	1.184.530.888,79	6,47	1.695.665.803,62	8,65
27 DESPORTO E LAZER	321.645.663,00	1,76	223.146.896,96	1,14
28 ENCARGOS ESPECIAIS	2.873.607.582,97	15,69	3.328.841.033,33	16,98
99 RESERVA DE CONTINGÊNCIA	50.188.875,00	0,27	45.169.987,50	0,23
<b>Totais</b>	<b>18.315.354.948,39</b>	<b>100,00</b>	<b>19.604.343.189,85</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Leis nºs 15.110/12 e 15.268/12

Registra-se que, em comparação com o exercício de 2012, não houve variações consideráveis na participação das funções no Orçamento Estatal, destacando-se apenas as funções previdência social e educação, tendo a primeira aumentado sua participação na LOA em 54,93 % e a segunda decrescido sua participação em 31,76%. As outras funções tiveram pequenos aumentos ou pequenos decréscimos.

Verifica-se que a maior previsão de dispêndios constante da LOA 2013 continua sendo a função Encargos Especiais (16,98%), seguida pela função Educação (12,59%) e pela função Saúde (12,00%), as quais somadas compreendem 41,57% dos recursos disponibilizados no instrumento de planejamento em análise.

### 2.4.3. Análise das Exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal

No que diz respeito às exigências previstas no art. 5º da Lei Complementar nº 101/00, a LOA 2013 as atendeu de forma total ou parcial, conforme descrito a seguir:

#### 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 15.268/12 (LOA -2013), percebe-se, no que concerne ao item “1”, a meta prevista para o resultado primário e para o resultado nominal na LDO foram mantidas no Demonstrativo dos Ajustes nas Metas Fiscais da LOA. Entretanto, as metas relativas às receitas e as despesas sofreram ajustes para menos. Tal variação é aceitável em virtude de mudanças que ocorrem no cenário econômico entre a elaboração da LDO e a 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. Contudo, não constam valores no Demonstrativo de Renúncia de Receita, conforme já comentado no item 2.3.4 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 2013 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 no 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.

### 2.4.4. Exigências de Lei nº 4.320/64

Quanto às exigências contidas no artigo 2º da Lei nº 4.320/64 referentes a LOA 2013, todos os quadros solicitados pelo § 1º foram apresentados, sendo eles: sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo; quadro demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas; quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação e quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração.

No que diz respeito ao § 2º do art. 2º da Lei nº 4.320/64, a LOA 2013 evidenciou os quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais; quadros demonstrativos da despesa e quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços

Informa-se que a Lei Orçamentária referente ao exercício de 2013 não apresentou nenhum dispo-

sitivo estranho à previsão de receitas e fixação de despesas, a não ser a autorização para a abertura de créditos suplementares e para a contratação de operações de créditos, em consonância com os ditames constitucionais constantes do § 8º do art. 165 da Constituição Federal.

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

# 3

## EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA





### 3. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Pode-se definir execução orçamentária como sendo a utilização dos créditos consignados na Lei Orçamentária Anual – LOA. Atualmente, os aspectos orçamentários são tratados pelo Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que visa colaborar com o processo de elaboração e execução do orçamento quanto às receitas e despesas orçamentárias da Administração Pública.

Pretende-se neste capítulo demonstrar o montante de recursos apropriados pelo Estado, por meio da instituição de tributos, e como estes foram empregados na execução das políticas públicas e dos programas orçamentários de forma a gerar e manter os bens e serviços públicos disponibilizados para os cidadãos.

Conforme artigo 81 da Lei nº 4.320/64, 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.

Quanto a análise das receitas, mais uma vez, ressalta-se a limitação aos 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 categoria econômica, por fonte de recurso, e por entidade/unidade orçamentária.

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, do Relatório do Controle Interno sobre as contas anuais do governo, dos 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 de 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, Autarquias, Fundações, Fundos e 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).

#### 3.1. Arrecadação da Receita Orçamentária

A Receita Orçamentária é composta de toda a arrecadação ocorrida durante o exercício orçamentário, inclusive aquelas originadas 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. Insta salientar que a presente análise considerou as receitas brutas, sem as deduções do FUNDEB, bem como a inclusão das receitas intraorçamentárias.

Para o exercício financeiro de 2013, o Orçamento Geral do Estado teve seus valores consignados na Lei nº 15.268, de 28 de dezembro de 2012, com as receitas estimadas em R\$ 19.604.343.189,85. No decorrer do exercício esta receita foi atualizada para R\$ 22.585.827.189,92, conforme consta no Anexo 10 do Balanço Geral do Estado. Do total estimado foi efetivamente arrecadada a cifra de R\$ 21.200.956.090,82, resultando em uma arrecadação a menor de R\$ 1.384.871.099,10. Destarte, pode-se afirmar que o Estado arrecadou 93,87% da Receita prevista para o exercício de 2013. Se comparada com a receita arrecadada em 2012, em termos nominais, verifica-se um aumento de 14,41%.

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

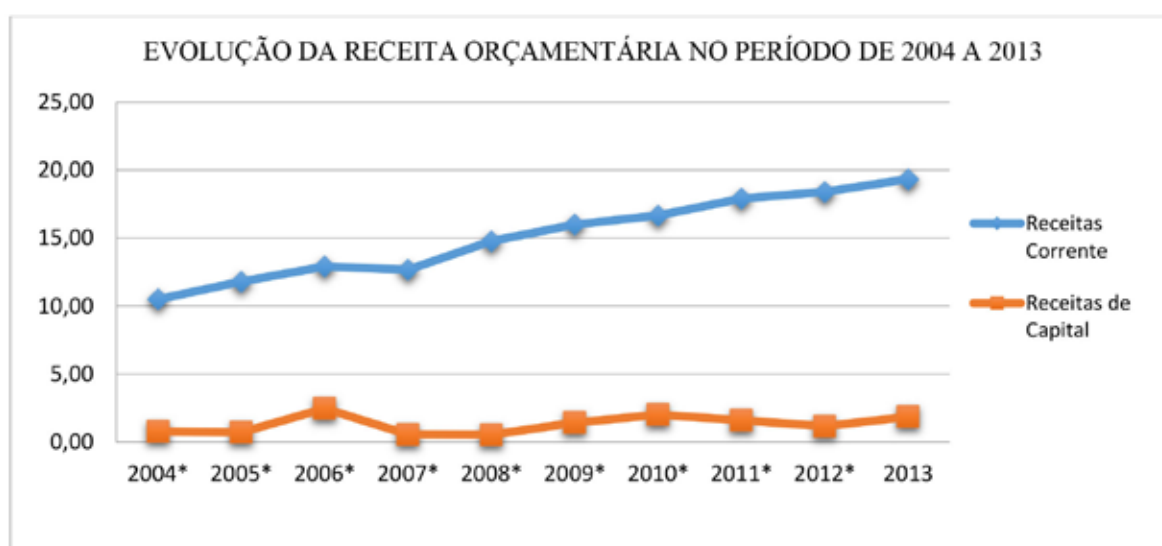
#### EVOLUÇÃO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA, POR CATEGORIA ECONÔMICA (R\$ 1,00)

Exercício	Receitas Corrente		Receitas de Capital		Total	
	Nominal	Real	Nominal	Real	Nominal	Real
2004*	6.461.089.633,15	10.504.979.672,67	473.629.615,00	770.066.623,50	6.934.719.248,15	11.275.046.296,17
2005*	7.345.057.330,16	11.796.856.180,15	442.325.193,33	710.416.060,22	7.787.382.523,49	12.507.272.240,37
2006*	8.345.921.223,58	12.913.961.054,25	1.592.465.676,88	2.464.082.655,53	9.938.386.900,46	15.378.043.709,78
2007*	8.836.946.000,00	12.672.793.848,05	380.257.000,00	545.314.927,84	9.217.203.000,00	13.218.108.775,89
2008*	11.148.682.744,91	14.774.166.168,34	402.268.135,42	528.727.600,31	11.550.950.880,33	15.302.893.768,64
2009*	11.992.539.968,44	15.992.301.492,75	1.071.425.720,51	1.428.768.483,96	13.063.965.688,95	17.421.069.976,70
2010*	13.905.613.551,24	16.659.891.474,53	1.677.070.902,04	2.009.247.497,07	15.582.684.453,28	18.669.138.971,60
2011*	15.692.331.348,40	17.903.104.650,36	1.402.491.692,65	1.600.078.088,29	17.094.823.041,05	19.503.182.738,65
2012*	17.431.884.384,82	18.395.477.117,09	1.098.650.062,79	1.159.380.801,50	18.530.534.447,61	19.554.857.918,59
<b>2013</b>	<b>19.338.621.186,01</b>	<b>19.338.621.186,01</b>	<b>1.862.334.904,81</b>	<b>1.862.334.904,81</b>	<b>21.200.956.090,82</b>	<b>21.200.956.090,82</b>

Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2004-2013;  
Anexo 10 (incluindo as receitas intraorçamentárias e as deduções FUNDEB).  
\*Fator de correção: IGP-DI.

Ao se analisar as variações percentuais, em termos reais, verifica-se que a receita total tem uma taxa média de crescimento anual de 6,61%, ressaltando-se o crescimento de 8,42% de 2012 para 2013, estando portanto acima da média verificada.

No tocante ao comportamento das Receitas Correntes e de Capital arrecadadas ao longo dos dez anos de análise, apresenta-se o gráfico a seguir:



Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2004-2013;  
Anexo 10 (incluindo as receitas intraorçamentárias e as deduções FUNDEB).  
\*Fator de correção: IGP-DI.

Quando se compara a Receita realizada do exercício de 2012 com a de 2013, verifica-se um crescimento de 5,13% nas receitas correntes, abaixo da taxa média de crescimento anual de 6,21%, e um crescimento de 60,63% nas receitas de capital, superior à taxa média de crescimento anual de 36,12%.

Quanto às origens, segue a tabela abaixo que apresenta os valores da previsão atualizada e da realização da Receita no exercício de 2013.

#### RECEITA ORÇAMENTÁRIA ARRECADADA, POR CATEGORIA E ORIGEM (R\$ 1,00)

Categoria Econômica	Orçado (a)	Realizado (b)	Diferença (b) - (a)	Realização (%)
Receita Corrente	19.801.647.703,79	19.338.621.186,01	-463.026.517,78	97,66%
Receita Tributária	10.009.645.374,94	10.126.417.996,44	116.772.621,50	101,17%

**RECEITA ORÇAMENTÁRIA ARRECADADA, POR CATEGORIA E ORIGEM (R\$ 1,00)**

<b>Categoria Econômica</b>	<b>Orçado (a)</b>	<b>Realizado (b)</b>	<b>Diferença (b) - (a)</b>	<b>Realização (%)</b>
Receitas de Contribuições	1.228.265.934,00	1.209.819.337,60	- 18.446.596,40	98,50%
Receita Patrimonial	273.019.519,85	562.650.016,52	289.630.496,67	206,08%
Agropecuária	-	-	-	-
Industrial	-	-	-	-
Receita de Serviços	25.227.413,06	52.862.127,01	27.634.713,95	209,54%
Transferências Correntes	7.762.268.611,90	6.889.786.776,65	-872.481.835,25	88,76%
Outras Receitas Correntes	503.220.850,04	497.084.931,79	- 17.868.004,56	96,45%
<b>Receitas de Capital</b>	<b>2.784.179.486,13</b>	<b>1.862.334.904,81</b>	<b>-921.844.581,32</b>	<b>66,89%</b>
Operações de Crédito	1.456.773.322,95	1.190.525.228,89	-266.248.094,06	81,72%
Alienação de Bens	142.769,08	1.791.919,93	1.649.150,85	1255,12%
Amortização de Empréstimos	-	94.378,61	94.378,61	-
Transferências de Capital	1.324.146.654,62	669.923.377,38	-654.223.277,24	50,59%
Outras Receitas de Capital	3.116.739,48	-	-3.116.739,48	0,00%
<b>Total da Receita Arrecadada</b>	<b>22.585.827.189,92</b>	<b>21.200.956.090,82</b>	<b>-1.384.871.099,10</b>	<b>93,87%</b>

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

Pela tabela se deduz que o percentual de realização da Receita foi de 93,87%, sendo que a realização das Receitas Correntes foi de 97,66% do valor previsto, enquanto as Receitas de Capital, somam 66,89% do valor previsto.

Para uma análise mais pormenorizada das Receitas, serão apresentadas as variações ocorridas nas categorias econômicas das Receitas Correntes e de Capital.

### **3.1.1. Receitas Correntes**

Segundo a Lei nº 4.320/64, classificam-se como Receitas Correntes as tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços e 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.

Estas Receitas, em conformidade com o levantamento efetuado nas peças componentes do Balanço Geral do Estado para o ano de 2013, apresentaram uma arrecadação de R\$ 19.338.621.186,01, inferior à previsão atualizada em R\$ 463.026.517,78.

As origens de Receita que mais contribuíram na composição dos ingressos da Receita Corrente foram as Receitas Tributárias e as Transferências Correntes com percentuais de 52,36% e 35,63%, respectivamente. Consta-se que as Receitas Correntes contribuíram com 91,22% 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), sobre rendimentos pagos, pelos estados, suas autarquias e pelas fundações.

Quanto ao comportamento da Receita Tributária nos exercícios de 2012 e 2013, demonstra-se a tabela abaixo:

**COMPOSIÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA (R\$ 1,00)**

Receita Tributária	2012*	2013	Variação %
<b>Impostos</b>	<b>9.046.455.071,51</b>	<b>9.766.882.329,05</b>	<b>7,96%</b>
ICMS	7.943.160.263,10	8.542.009.911,04	7,54%
IPVA	462.357.640,69	510.520.335,76	10,42%
ITCD	41.011.234,08	59.361.780,30	44,75%
IRRF	599.925.933,64	654.990.301,95	9,18%
<b>Taxas</b>	<b>353.712.687,70</b>	<b>359.535.667,39</b>	<b>1,65%</b>
<b>Total</b>	<b>9.400.167.759,21</b>	<b>10.126.417.996,44</b>	<b>7,73%</b>

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

\* Fator de correção: IGP-DI.

Ao comparar a arrecadação do exercício de 2013 com 2012, constata-se que a Receita Tributária apresentou um crescimento real de 7,73%. Este percentual é decorrente, em especial, da variação das Receitas de Impostos (7,96%), ressaltando-se o aumento de 44,75% (77 milhões) na arrecadação do ITCD.

O Relatório Síntese do Balanço Geral do Estado não apresentou uma justificativa direta para o incremento da Receita Tributária, mas, conforme as ações realizadas pela Secretaria da Fazenda Estadual (SEFAZ), percebe-se uma série de medidas para o incremento na Receita Tributária, em especial, no ICMS.

Dentre estas ações, destaca-se as seguintes: Fiscalizações e monitoramentos; Parcelamento de débitos fiscais pela internet, Implantação de novas ferramentas de informática (Catálogo Eletrônico de Valor de Referência – CERV) e Painel Eletrônico (Sistema de acompanhamento do desempenho dos tributos estaduais por meio de indicadores).

No tocante à participação destas espécies na Receita Tributária, a Receita com o ICMS representou 84,35% do total arrecadado nesta origem. A arrecadação deste imposto, nos últimos cinco anos, é apresentada na tabela abaixo.

**EVOLUÇÃO DA ARRECAÇÃO DO ICMS NO PERÍODO DE 2008-2013 (R\$ 1,00)**

Exercício	Valor Nominal	Valor Real <sup>3</sup>	Variação real 2013
2009 <sup>1</sup>	5.026.590.617,06	6.703.063.140,93	27,43%
2010 <sup>1</sup>	6.036.979.689,93	7.232.721.238,62	18,10%
2011 <sup>1</sup>	6.680.494.583,42	7.621.658.693,52	12,08%
2012 <sup>1</sup>	7.527.081.275,20	7.943.160.263,10	7,54%
2013 <sup>2</sup>	8.542.009.911,04	8.542.009.911,04	-

Fonte: <sup>1</sup>Balanço Geral do Estado – BGE/2008-2012.

<sup>2</sup>Anexo 10 (incluídas as receitas intraorçamentárias e as deduções FUNDEB).

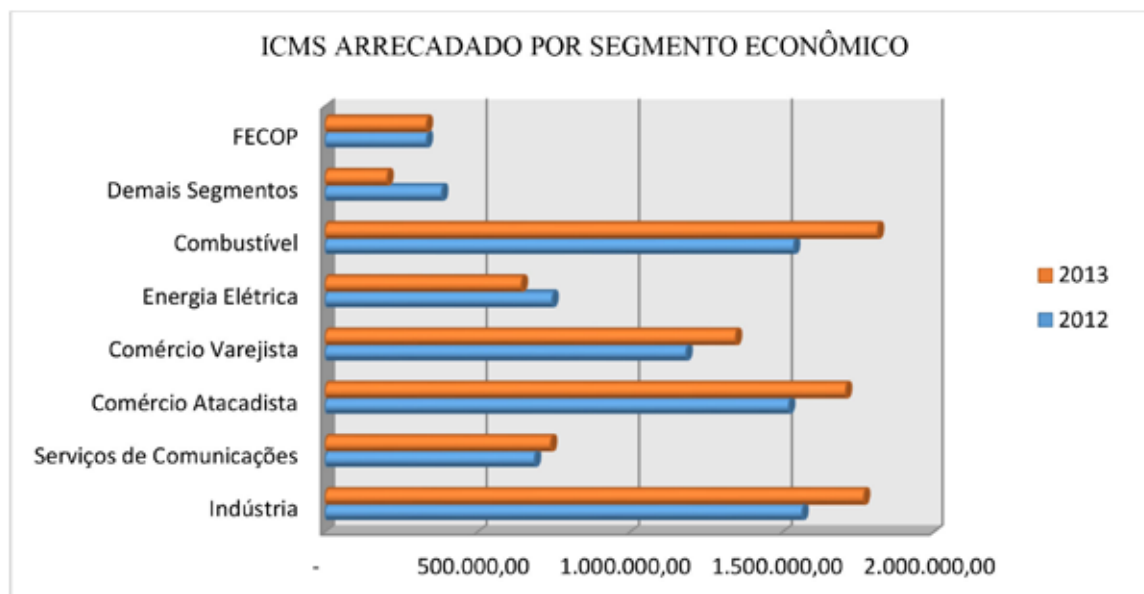
<sup>3</sup>Fator de correção: IGP-DI.

Dos dados apresentados na tabela, observa-se que, em termos nominais e reais, em 2013, a arrecadação do ICMS foi superior à obtida em 2012. O crescimento real foi de 7,54% e a maior variação percentual do ICMS, quando comparados aos demais exercícios, ocorreu no exercício de 2009, ou seja, um acréscimo de 27,43%.

A SEFAZ, na Síntese do Balanço Geral do Estado, faz um comparativo entre o ICMS arrecadado no Estado do Ceará e o ICMS arrecadado em todo o Brasil. O Relatório informa que a arrecadação do ICMS Cearense (3ª maior arrecadação do Nordeste) teve um crescimento (nominal) de 13,57% com relação a 2012 enquanto que a média nacional está em 11,68%. Além disso, a Síntese informa que a participação do Estado do Ceará na arrecadação do imposto em questão aumentou de 2,32% para 2,36%. Diante desses números, a SEFAZ considerou que o Estado do Ceará obteve resultados mais satisfatórios que a média nacional e nordestina na arrecadação do ICMS.

Além disso, o aumento real observado na arrecadação do ICMS no exercício de 2013 foi decorrente,

principalmente, dos segmentos econômicos: Indústria (13,06%), Comércio Varejista (13,66%) e Comércio Atacadista (12,40%), consoante gráfico a seguir.



Fonte: Adaptado da Síntese do Balanço Geral do Estado – 2013 (valores em milhares).

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%). A alta na arrecadação no segmento de combustível ocorreu, segundo o balanço, devido ao aumento do valor do Preço Médio Ponderado ao Consumidor Final (PMPF), referencial para a cobrança da substituição tributária. Outro fato apontado foi o crescimento da utilização das Usinas Termelétricas devido ao baixo nível dos reservatórios hidrelétricos.

Com relação aos segmentos do comércio atacadista e varejista, que participam do ICMS-CE de 2013 com 19,96% e 15,72% respectivamente, a justificativa para o crescimento desses segmentos indicada pela SEFAZ ocorreu devido à política da elevação de renda e do benefício fiscal de redução do IPI concedido pelo Governo Federal.

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. Este Fundo tem a finalidade de promover transformações estruturantes que possibilitem o efetivo combate à pobreza.

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

#### COMPOSIÇÃO DAS TAXAS ARRECADADAS (R\$ 1,00)

Taxas	Orçamentária	Intraorçamentária	Total	% Participação
<b>Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia</b>	<b>43.035.908,11</b>	<b>888.119,65</b>	43.924.027,76	12,27%
Taxa de Fiscalização de Vigilância Sanitária	6.673,67	-	6.673,67	0,00%
Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental	26.369.606,58	885.531,75	27.255.138,33	7,62%
Taxa de Utilização de Área de Domínio Público	6.582.137,37	-	6.582.137,37	1,84%
Taxa de Aprovação do Projeto de Construção Civil	-	-	-	0,00%
Taxa de Regulação de Serviços de Gás Canalizado	417.964,52	-	417.964,52	0,12%
Outras Taxas pelo Exercício do Poder De Polícia	9.659.525,97	2.587,90	9.662.113,87	2,70%
<b>Taxas pela Prestação De Serviços</b>	<b>314.841.131,61</b>	<b>770.508,02</b>	<b>315.611.639,63</b>	<b>88,19%</b>
Emolumentos e Custas Judiciais	53.849.073,14	66.632,46	53.915.705,60	15,07%
Taxas de Serviços Cadastrais	103.556,84	-	103.556,84	0,03%
Emolumentos e Custas Extrajudiciais	25.405.839,48	-	25.405.839,48	7,10%
Outras Taxas pela Prestação de Serviços	235.482.662,15	703.875,56	236.186.537,71	66,00%
<b>Total</b>	<b>357.877.039,72</b>	<b>1.658.627,67</b>	<b>359.535.667,39</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Anexo 10

Na análise da tabela, verifica-se que, no exercício de 2013, as taxas que obtiveram maiores percentuais de arrecadação foram: Outras Taxas pela Prestação de Serviços (66,00%), Emolumentos e Custas Judiciais (15,07%) e Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (7,62%). Cabe destacar que 89,33% (211 milhões) de Outras Taxas pela Prestação de Serviços são representadas pela arrecadação da Taxa de Prestação de Serviços de Trânsito e Transporte.

### Receitas de Contribuições

A Receita de Contribuições envolve 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 2013, estas Receitas atingiram o montante de R\$ 1.209.819.337,60. Quando confrontado com o valor da previsão atualizada, R\$ 1.228.265.934,00, constata-se a existência de déficit de arrecadação na ordem de R\$ 18.446.596,40. Entretanto, há um aumento real de 4,24% (R\$ 49.218.720,43) em termos reais em relação ao ano de 2012.

Do total das Contribuições, 99,58% são contribuições para o Regime Próprio de Previdência do Servidor Público. Neste montante, 62,67% estão representadas por receitas intraorçamentárias conforme é demonstrado na tabela a seguir:

#### COMPOSIÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES (R\$ 1,00)

Contribuições	Orçamentária	Intraorçamentária	Total
Contribuições para o Regime Próprio de Previdência do Servidor Público	449.611.282,89	755.100.028,60	1.204.711.311,49
Outras Contribuições Sociais	2.527.846,95	2.580.179,16	5.108.026,11
<b>Total</b>	<b>452.139.129,84</b>	<b>757.680.207,76</b>	<b>1.209.819.337,60</b>

Fonte: Anexo 10

### 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, apresentou um regime irregular na sua arrecadação. No exercício de 2013, esta origem de Receita alcançou o montante de R\$ 562.650.016,52, representando um aumento real de 20,64%, quando comparado a 2012.

#### COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS PATRIMONIAIS ARRECADADAS (R\$ 1,00)

RECEITA	2013	%
<b>Imobiliárias</b>	<b>2.343.127,21</b>	<b>0,42%</b>
Aluguéis	609.880,74	0,11%
Arrendamentos	31.631,16	0,01%
Foros	1.162,19	0,00%
Laudêmos	84.821,61	0,02%
Outras Receitas Imobiliárias	1.615.631,51	0,29%
<b>Valores Mobiliários</b>	<b>301.998.112,38</b>	<b>53,67%</b>
Juros de Títulos de Renda	153.006.814,29	27,19%
Dividendos	4.872.056,97	0,87%
Participações	0	0,00%
Remuneração de Depósitos Bancários	140.321.513,45	24,94%
Outras Receitas de Valores Mobiliários	3.797.727,67	0,67%
<b>Concessões e Permissões</b>	<b>177.542,05</b>	<b>0,03%</b>
Receita de Concessões e Permissões - Serviços	177.542,05	0,03%
<b>Cessão de Direito</b>	<b>252.722.133,02</b>	<b>44,92%</b>
Cessão do Direito de Operacionalização de Pagamentos	252.722.133,02	44,92%
<b>Outras Receitas Patrimoniais</b>	<b>5.409.101,86</b>	<b>0,96%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>562.650.016,52</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Anexo 10

Dentre as Receitas Patrimoniais, as Receitas de Valores Mobiliários e de Cessão de Direitos são as mais representativas, perfazendo os montantes de, respectivamente, R\$ 302 milhões e R\$ 252,7 milhões.

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. Por fim, tal origem de Receita não teve registro de Receita Intraorçamentária.

### Receita de Serviços

A Receita de Serviços abrange aquelas decorrentes de atividades econômicas na prestação de serviços por parte do ente público. No exercício de 2013, o Estado do Ceará arrecadou R\$ 52.862.127,01, ou seja, 0,25% do total da receita realizada. Comparado ao valor arrecadado em 2012, a receita de serviços arrecadada, em termos reais, reduziu em 13,21%. Na Tabela abaixo são apresentadas as Receitas que compõem esta origem.

#### COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS DE SERVIÇOS ARRECADADAS (R\$ 1,00)

Nome	Receita Orçamentária	Receita Intraorçamentária	Total	%
Serviços Comerciais	1.223.749,44	1.584,30	1.225.333,74	2,32%
Serviços de Comunicação	352.372,42	-	352.372,42	0,67%
Serviços de Saúde	150.908,38	-	150.908,38	0,29%
Serviços de Processamento de Dados	693.473,37	4.170.804,60	4.864.277,97	9,20%
Serviços Administrativos	153.788,77	-	153.788,77	0,29%
Serviços de Meteorologia	7.631,80	-	7.631,80	0,01%
Serviços Recreativos e Culturais	9.963.176,21	-	9.963.176,21	18,85%
Serviços de Consultoria, Assistência Técnica e Análise de Projetos	1.449.529,96	-	1.449.529,96	2,74%
Serviços de Hospedagem e Alimentação	346.623,00	-	346.623,00	0,66%
Serviços de Estudos e Pesquisas	1,00	-	1,00	0,00%
Serviços de Registro do Comércio	7.583.535,75	1.185,00	7.584.720,75	14,35%
Serviços Veterinários	49.338,05	-	49.338,05	0,09%
Tarifas de Inscrição em Concursos e Processos Seletivos	1.138.232,42	-	1.138.232,42	2,15%
Outros Serviços	24.561.586,79	1.014.605,75	25.576.192,54	48,38%
<b>Total</b>	<b>47.673.947,36</b>	<b>5.188.179,65</b>	<b>52.862.127,01</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Anexo 10

Da análise da Tabela, observa-se que Outros Serviços (48,38%), Serviços Recreativos e Culturais (18,85%) e Serviços de Registro do Comércio (14,35%) foram os mais representativos no total das Receitas de Serviços. Cabe destacar que está incluída, em Outros Serviços, a conta 16009999 – Outros Serviços (R\$ 19.047.277,39) –, a qual representa 77,54% dos recursos desta conta de receita, recursos estes classificados em uma conta genérica, impossibilitando o real conhecimento da fonte deste 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 no valor total arrecadado da Receita Orçamentária Corrente, ela representa 35,65%. Destaca-se também o aumento no ano de 2013 de

R\$ 395 milhões em relação a 2012, totalizando um valor de R\$ 6,9 bilhões de reais. Por fim segue na tabela abaixo as espécies que compõem esta origem de Receita.

#### COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS CORRENTES

Especificação	2012	2013	Diferença
Intergovernamentais	6.290.672.599,80	6.756.696.183,51	466.023.583,71
de Instituições Privadas	7.026.067,40	8.607.118,48	1.581.051,08
de Pessoas	839.058,40	756.563,57	-82.494,83
de Convênios	195.767.787,30	123.726.911,09	-72.040.876,21
<b>Total</b>	<b>6.494.305.512,90</b>	<b>6.889.786.776,65</b>	<b>395.481.263,75</b>

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

Do total das Transferências Intergovernamentais (R\$ 6,7 bilhões), estão incluídas as chamadas “Transferências Constitucionais”, as quais representam a maior parcela dos recursos transferidos pela União ao Estado do Ceará. Estas 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, destes 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 e, confirmados nos relatórios da STN, foram repassados ao Estado do Ceará pela União os seguintes valores constitucionais, apresentados na tabela a seguir.

#### VALORES REPASSADOS A TÍTULO DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS AO ESTADO DO CEARÁ (R\$ 1,00)

Repasse União	2011 (a)	2012 (b)	2013 (c)	% (c - b)/b	% (c - a)/a
FPE	5.432.041.883,99	4.796.891.965,12	4.888.591.908,78	1,91%	-10,00%
IOF	39,78	194,66	1172,41	502,30%	2847,04%
IPI-exp	43.289.491,23	29.321.275,29	29.507.365,77	0,63%	-31,84%
CIDE	68.417.704,50	41.783.091,53	2.085.605,03	-95,01%	-96,95%
FEX	0,00	6.437.903,03	0,00	-	-
<b>Total</b>	<b>5.543.749.119,53</b>	<b>4.874.434.429,63</b>	<b>4.920.186.051,99</b>	<b>0,94%</b>	<b>-11,25%</b>

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

\* Valores atualizados IGP-DI.

Em 2013, observa-se que, em termos reais, o valor repassado pela União ao Estado do Ceará, a título de transferências constitucionais, aumentou de 0,94%, se comparado ao valor de 2012. Desse montante, a cota parte do FPE (Fundo de Participação dos Estados) participou com a quantia de R\$ 4,8 bilhões, ou seja, 71,41% do total das transferências correntes do exercício.

Destaca-se a pequena recuperação do montante do FPE em 2013 frente à queda de 10% registrada no período de 2011 a 2012. Vale também mencionar a queda de 95% do repasse da CIDE causado pela política econômica do Governo Federal em combater a inflação reduzindo a carga tributária no segmento de combustíveis.

#### 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. Esta origem, em 2013, obteve uma arrecadação,

incluída as receitas intraorçamentárias, de R\$ 497.084.931,79. Essa fonte de Receita apresentou um acréscimo real de 9,46% em relação ao arrecadado no exercício de 2012.

Dentre as espécies que compõem as Outras Receitas Correntes, as Multas e Juros de Mora (40,29%) e as Receitas da Dívida Ativa (20,63%) são as arrecadações mais expressivas do exercício de 2013, conforme é demonstrado na tabela a seguir:

**COMPOSIÇÃO DAS OUTRAS RECEITAS CORRENTES (R\$ 1,00)**

Especificação	2012	2013	%
Multas e Juros de Mora	185.218.966,88	200.267.827,18	40,29%
Indenizações e Restituições	97.523.403,32	101.398.384,68	20,40%
Receita da Dívida Ativa	45.417.618,70	102.565.452,58	20,63%
Receitas Diversas	125.945.969,60	92.853.267,35	18,68%
<b>Total</b>	<b>454.105.958,50</b>	<b>497.084.931,79</b>	<b>100,00%</b>

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

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 4.320/64, estas receitas são provenientes, quando tributária, “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, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de sub-rogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.

Estas receitas abrangem os créditos a favor da Fazenda Pública, cuja certeza e liquidez foram apuradas, mas não foram efetivamente recebidos 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 2013, R\$ 102.565.452,58 cujo comportamento da arrecadação é apresentado na Tabela abaixo.

**COMPORTAMENTO DA ARRECADAÇÃO DA DÍVIDA ATIVA 2012-2013(R\$ 1,00)**

Exercício	Tributária	Não Tributária	Total
2012*	40.546.971,11	4.870.647,59	45.417.618,70
2013*	92.043.267,31	10.522.185,27	102.565.452,58

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

Do exposto na tabela, verifica-se aumento significativo de arrecadação na Dívida Ativa Não Tributária e na Tributária, quando comparado ao período anterior. Em termos percentuais, temos aumento real de 116% e 125,8% respectivamente.

**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. Esta Receita, em 2012, contribuiu, em termos reais, com 5,93% da Receita Total, aumentando a sua participação para 8,79%, em 2013.

Vale destacar que a Receita de Capital apresentou uma arrecadação no importe de R\$ 1.862.334.904,81, inferior à previsão atualizada, que somou a importância de R\$ 2.784.179.486,13. Em relação ao exercício anterior, houve um acréscimo, em termos reais, de 60,63% desta Receita, consoante a tabela a seguir.

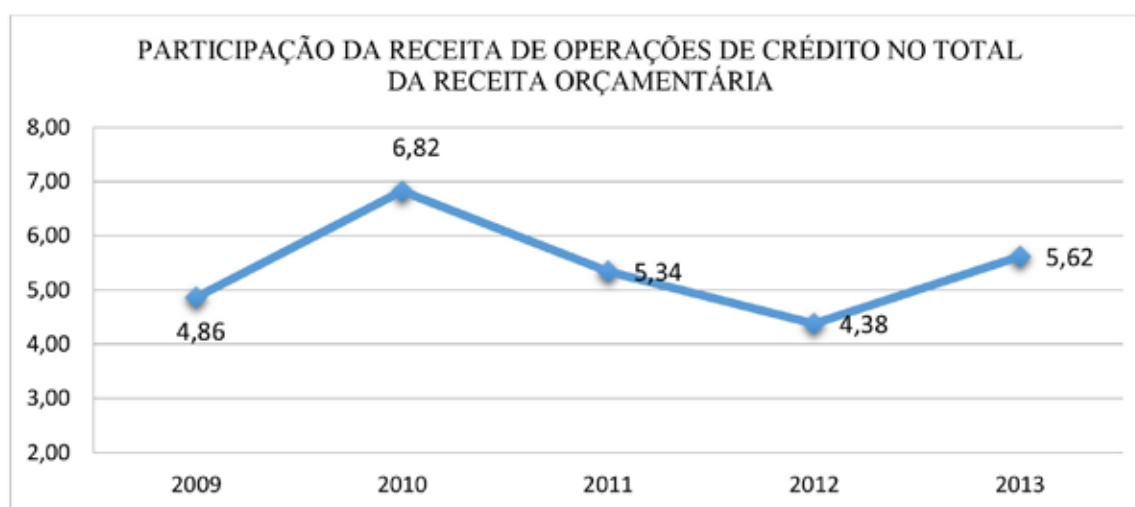
### COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS DE CAPITAL (R\$ 1,00)

Receitas de Capital	2012*	2013	% Variação
Operações de Crédito	856.386.469,98	1.190.525.228,89	39,02%
Alienação de bens	8.615.651,06	1.791.919,93	-79,20%
Amortização de Empréstimo	52.705,00	94.378,61	79,07%
Transferência de Capital	292.956.710,34	669.923.377,38	128,68%
Outras Receitas de Capital	1.369.265,13	-	-
<b>Total</b>	<b>1.159.380.801,50</b>	<b>1.862.334.904,81</b>	<b>60,63%</b>

Fonte: Anexo 10

\* Valores atualizados IGP-DI.

Destaca-se da composição dessa categoria econômica as Transferências de Capital e as Operações de Crédito, que obtiveram um incremento de 128,68% e 39,02% respectivamente. No que concerne às Receitas de Operações de Crédito, apresenta-se, no gráfico abaixo, a participação das Operações de Crédito no total da Receita arrecadada, nos últimos cinco exercícios.



Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2009-2013.

\*Fator de correção: IGP-DI.

Na análise do gráfico, constata-se que a participação das Operações de Crédito, em termos reais, no total da Receita Orçamentária nos últimos cinco anos, apresentou valores no intervalo de 4,86% e 6,82%. Após sucessivas quedas nos anos de 2011 e 2012 com relação ao ano de 2010, a participação no total da Receita Orçamentária, em 2013, obteve o segundo maior percentual do período analisado (5,62).

Quanto à composição das receitas de Operações de Crédito, apresenta-se a tabela abaixo.

### COMPOSIÇÃO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO (R\$ 1,00)

Especificação	2013	%
<b>Operações de Crédito Internas</b>	<b>697.515.860,10</b>	<b>58,59</b>
para Programas de Educação	7.712.630,99	1,11
para Programas de Saneamento	205.765,91	0,03
para Programas da Moradia Popular	469.013,02	0,07
para Programas de Infraestrutura	102.636.120,00	14,71
para Programas de Transportes	45.264.738,62	6,49
Proinveste BB	348.396.207,42	49,95
BNDES - Estados	186.252.147,96	26,70
Outras contratuais	6.579.236,18	0,94
<b>Operações de Crédito Externas</b>	<b>493.009.368,79</b>	<b>41,41</b>
para Programas de Saúde	29.040.858,75	5,89
para Programas de Saneamento	2.936.618,99	0,60
para Programas de Modernização da Adm. Pública	5.513.344,36	1,12
para Programas de Turismo	40.099.252,38	8,13
para Programas de Infraestrutura	7.456.151,14	1,51

### COMPOSIÇÃO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO (R\$ 1,00)

Especificação	2013	%
para Programas de Transporte	1.019.250,00	0,21
para Programas de Ação Social	42.250.723,86	8,57
PFORCEARÁ	222.204.955,00	45,07
Outras contratuais	142.488.214,31	28,90
<b>Total</b>	<b>1.190.525.228,89</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Anexo 10.

Dentre as Operações de Crédito realizadas em 2013, as operações internas representaram 58,59 (R\$ 697 milhões) e as externas 41,41% (R\$ 493 milhões). Do total das operações de crédito internas, de acordo com a Síntese do Balanço Geral do Estado, R\$ 661 milhões foram obtidos junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES – e ao Banco do Brasil – BB. Os recursos originados do BNDES foram aplicados no pagamento da Sociedade de Propósito Específico – SPE, responsável pela reforma e operação da Arena Castelão, no Metrofor, no Programa Hidroagrícola e no Programa BNDES Estados, destinado a projetos do Plano de Investimentos do Estado constante no Plano Plurianual – PPA.

Nas Operações de Crédito Externas, destaca-se o financiamento do Programa PforR por intermédio do Banco Mundial (BIRD), Projeto de Apoio ao Crescimento Econômico com Redução das Desigualdades e Sustentabilidade Ambiental, no valor de R\$ 222.204.955,00.

A arrecadação com a alienação de bens apresentou uma queda real de 79,20% com relação ao ano anterior. Tal origem de Receita representa 0,096% do total da Receita de Capital arrecadada em 2013. Desse total, observa-se que boa parte dessa Receita foi proveniente de alienações de bens móveis, totalizando R\$ 1.769.594,55 milhões (98,75%), contra apenas R\$ 22.325,38 (1,25%) na venda de bens imóveis.

A origem Amortização de Empréstimos representa o menor percentual de arrecadação no total da Receita de Capital, sendo arrecadado R\$ 94.378,61. Quanto às origens de Receitas de Transferência de Capital (Intergovernamentais, Convênios e para o Combate à Fome), a arrecadação desta foi de R\$ 669.923.377,38.

## 3.2. Execução da Despesa Orçamentária

### 3.2.1. Contexto Geral

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

A Despesa autorizada alcançou, no final do exercício de 2013, a quantia de R\$ 22.808.231.562,05. Quanto à realização, esta Despesa alcançou R\$ 18.395.140.660,60, existindo, assim, uma economia orçamentária nas despesas de R\$ 4.413.090.901,45. Destarte, pode-se afirmar que o Estado executou de 80,65% da despesa orçamentária autorizada para 2013.

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, 91,20% foi empenhado pelos órgãos/entidades do Poder Executivo, 4,67% pelo Poder Judiciário, 2,71% pelo Poder Legislativo, 1,42% pelo Ministério Público. Nos valores do Poder Legislativo, temos a seguinte composição:

#### COMPOSIÇÃO DO PODER LEGISLATIVO

Órgão	Executado
Assembleia Legislativa	358.398.011,45
Fundo de Previdência Parlamentar	863,90
Tribunal de Contas do Estado	72.271.769,82
Tribunal de Contas dos Municípios	67.146.735,26
<b>Total Geral</b>	<b>497.817.380,43</b>

Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária.

Do total da despesa executada, a Assembleia Legislativa empenhou 71,99%, o Tribunal de Contas do Estado 14,52% e Tribunal de Contas dos Municípios 13,49%.

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

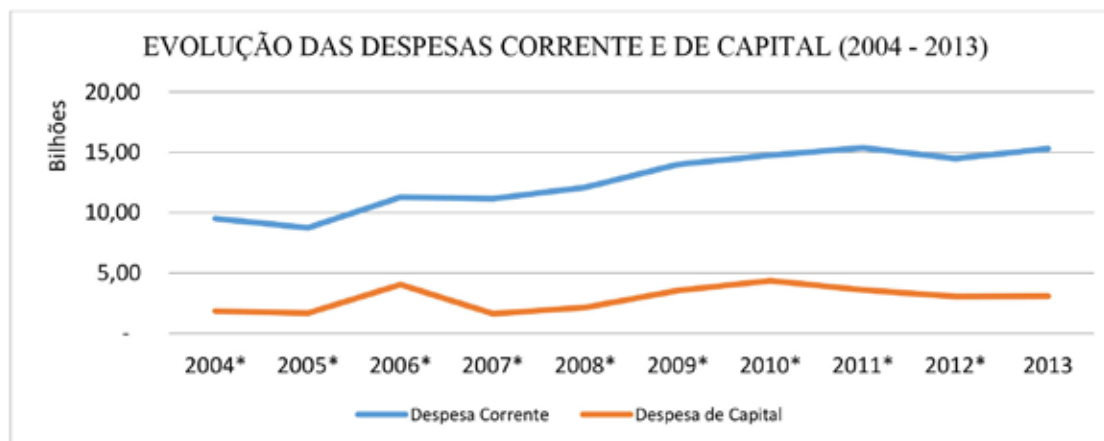
#### EVOLUÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA, POR CATEGORIA ECONÔMICA (2004 – 2013) (R\$ 1,00)

Exercício	Despesa Corrente		Despesa de Capital		Total	
	Nominal	Real	Nominal	Real	Nominal	Real
2004*	5.848.140.012,66	9.508.394.937,09	1.134.537.879,25	1.844.626.531,45	6.982.677.891,91	11.353.021.468,54
2005*	5.442.619.905,45	8.741.361.895,73	1.046.435.578,66	1.680.674.427,49	6.489.055.484,11	10.422.036.323,22
2006*	7.299.698.857,31	11.295.101.430,47	2.605.669.101,56	4.031.850.816,27	9.905.367.958,87	15.326.952.246,74
2007*	7.792.581.632,94	11.175.102.866,80	1.141.300.271,58	1.636.703.795,68	8.933.881.904,52	12.811.806.662,49
2008*	9.202.017.900,82	12.094.820.380,43	1.622.746.283,64	2.132.882.704,12	10.824.764.184,46	14.227.703.084,55
2009*	10.492.697.571,29	13.992.230.459,42	2.666.294.535,96	3.555.559.222,63	13.158.992.107,25	17.547.789.682,05
2010*	12.325.234.404,18	14.766.487.420,00	3.638.998.768,60	4.359.773.435,20	15.964.233.172,78	19.126.260.855,20
2011*	13.472.581.217,71	15.370.630.793,86	3.158.056.812,77	3.602.971.435,89	16.630.638.030,48	18.973.602.229,75
2012*	13.742.252.329,51	14.501.891.056,88	2.895.939.235,32	3.056.019.805,99	16.638.191.564,83	17.557.910.862,87
2013	15.304.742.294,10	15.304.742.294,10	3.090.398.366,50	3.090.398.366,50	18.395.140.660,60	18.395.140.660,60

Fonte: Balanço Geral do Estado - BGE/2004-2013.

\*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/2004-2013.

\*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 do exercício 2011, quando estas categorias tiveram comportamentos inversos, ou seja, enquanto as Despesas Correntes aumentaram, as Despesas de Capital diminuiram.

Quando se compara a Despesa realizada do exercício de 2012 com 2013, verifica-se um acréscimo nominal de R\$ 1,8 bilhões (10,56%) sendo bastante representativo frente ao acréscimo no período de 2011 com 2012 de R\$ 7,5 milhões (0,05%).

Considerando-se, contudo, o índice de atualização para o período de 1,055, observa-se um acréscimo real de R\$ 837 milhões, correspondente a 4,77%. Este acréscimo real foi representado, principalmente, pelo aumento, em termos reais, do grupo de pessoal e encargos e outras despesas correntes em R\$ 363 milhões e R\$ 454 milhões respectivamente.

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)

Especificações	Dotação Inicial	Créditos Adicionais	Dotação Atualizada	Executado
<b>Despesas Correntes</b>	<b>14.894.406.304,54</b>	<b>1.326.141.850,72</b>	<b>16.220.548.155,26</b>	<b>15.304.742.294,10</b>
Pessoal e Encargos Sociais	8.070.495.483,49	489.967.623,48	8.560.463.106,97	8.271.354.442,13
Juros e Encargos da Dívida	296.342.790,00	-43.754.773,60	252.588.016,40	246.480.195,80
Outras Despesas Correntes	6.527.568.031,05	879.929.000,84	7.407.497.031,89	6.786.907.656,17
<b>Despesas de Capital</b>	<b>5.173.815.423,53</b>	<b>1.413.867.983,26</b>	<b>6.587.683.406,79</b>	<b>3.090.398.366,50</b>
Investimentos	4.444.522.700,53	1.271.329.533,28	5.715.852.233,81	2.239.533.896,14
Inversões Financeiras	197.298.302,00	137.085.939,94	334.384.241,94	323.191.160,44
Amortização da Dívida	531.994.421,00	5.452.510,04	537.446.931,04	527.673.309,92
<b>Reserva de Contingência</b>	<b>45.169.987,50</b>	<b>-45.169.987,50</b>		
<b>Total</b>	<b>20.113.391.715,57</b>	<b>2.694.839.846,48</b>	<b>22.808.231.562,05</b>	<b>18.395.140.660,60</b>

Fonte: Base 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.

#### DESPESA ORÇAMENTÁRIA, POR CATEGORIA E GRUPO (R\$ 1,00)

Especificações	Dotação Atualizada	Executado	Diferença	Realização (%) (2)/(1)
<b>Despesas Correntes</b>	<b>16.220.548.155,26</b>	<b>15.304.742.294,10</b>	<b>915.805.861,16</b>	<b>94,35%</b>
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%
<b>Despesas de Capital</b>	<b>6.587.683.406,79</b>	<b>3.090.398.366,50</b>	<b>3.497.285.040,29</b>	<b>46,91%</b>
Investimentos	5.715.852.233,81	2.239.533.896,14	3.476.318.337,67	39,18%
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: Base de dados da Execução Orçamentária.

Com base nos dados apresentados, verifica-se que as Despesas Correntes, as quais representam os gastos de natureza operacional destinados à manutenção e ao funcionamento dos serviços públicos, obtiveram a execução de 94,35% do total das despesas autorizadas, enquanto as Despesas de Capital, que constituem desembolsos vinculados à expansão das atividades do Estado e à amortização da dívida pública, o percentual de execução atingiu 46,91% frente à autorização do Poder Legislativo. Esse baixo índice

foi causado devido à baixa execução do grupo de despesa de Investimentos, que chegou a apenas 39,18%.

### 3.2.2. Análise do Percentual de Alteração do Orçamento

Segundo o inciso I, do art.6º da LOA 2013, o Chefe do Poder Executivo está autorizado a abrir créditos suplementares até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do total da despesa fixada na LOA para as fontes de recursos do Tesouro de que trata o art.10, § 10, inciso I da Lei Estadual nº 15.203/ 2012 (LDO 2013). A LOA 2013 excetua, do limite em tela, suplementações relativas a transferências constitucionais, a serviços da dívida, a sentenças judiciais, a despesas de pessoal, com supedâneo nos incisos II ao IX, do seu artigo 6º.

Salienta-se que, conforme consta no Relatório Técnico alusivo às Contas de Governo do exercício 2012, as informações usualmente disponibilizadas a esta Corte de Contas não são suficientes para verificar o atendimento do referido percentual. Ante o exposto, mediante o ofício 1743/2014 – GAB.PRES, foi solicitado junto à SEPLAG informações complementares relativas à abertura dos Créditos Adicionais no exercício 2013, juntamente com cópia dos respectivos decretos e leis de abertura e os cálculos do excesso de arrecadação e superávit financeiro apurado no balanço patrimonial.

Após análise da documentação encaminhada, ressalta-se que o valor informado pela SEPLAG para o total dos Créditos Suplementares Abertos (R\$ 6.379.843.377,15), para todas as fontes de recursos, não guarda conformidade com o total obtido pela soma dos valores constantes nos Decretos de Abertura encaminhados a esta Comissão (R\$ 6.455.227.602,78), configurando uma divergência de R\$ 75.384.225,63.

Procedendo-se a apuração com base nos valores informados, esta Comissão obteve o percentual conforme evidenciado na Tabela a seguir:

<b>LIMITE DE ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES (1,00)</b>	
<b>Despesa fixada na LOA para as fontes de Recursos do Tesouro (I)<sup>(1)</sup></b>	<b>15.344.746.156,64</b>
Limite de 25% para abertura de créditos suplementares(II) = (I)*0,25 <sup>(2)</sup>	3.836.186.539,16
Abertura de Créditos Suplementares (III) <sup>(3)</sup>	2.168.401.368,10
<b>Percentual de abertura dos créditos suplementares (IV) = (III/I)*100</b>	<b>14,13%</b>

(1) – Despesas fixadas nas fontes de recursos do Tesouro, conforme a LOA 2013 (fontes 00, 01, 03, 04, 10, 11, 12, 16, 44, 50 e 51);

(2) – Limite estabelecido no inciso I, art. 6º, da Lei 15.268/2012 (LOA 2013);

(3) – Suplementações nas fontes do Tesouro, excluídas as exceções previstas nos incisos II a IX do art.6º da Lei 15.268/2012 (LOA 2013).

Conforme se verifica, o percentual atingido no exercício 2013 (14,13%) ficou significativamente abaixo do limite legal de 25%. Insta salientar que caso a divergência de R\$ 75.384.225,63 fosse integralmente considerada para efeito de apuração do limite em tela, o percentual pouco aumentaria, passando a 14,62%.

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

#### 3.2.3.1. Despesas Correntes

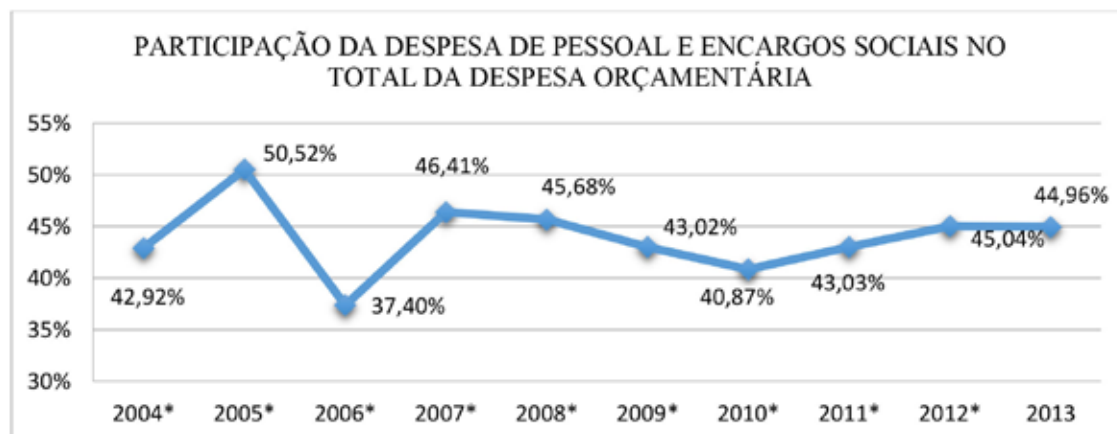
Classificam-se na categoria Despesas Correntes todas as despesas que não contribuem diretamente para a formação ou a aquisição de um bem de capital, mas são destinadas ao custeio de serviços públicos e às transferências correntes, compreendendo as despesas com pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida interna e externa, bem como outras despesas correntes. Esta categoria econômica teve sua realização no total de R\$ 15.304.742.294,10, o que corresponde a 94,35% 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; das contribuições a entidades fechadas de previdência e de outros benefícios assistenciais, classificáveis neste grupo de despesa, bem como soldos, gratificações, adicionais e outros direitos remuneratórios.

No exercício de 2013, o grupo Pessoal e Encargos Sociais (R\$ 8,3 bilhões) foi responsável por 44,96% do total das Despesas Orçamentárias. Se comparado ao exercício de 2012 (45,04%), este percentual diminuiu 0,08%, conforme se observa no gráfico abaixo, que apresenta os percentuais da participação deste grupo no total das Despesas Orçamentárias no decurso de onze anos.

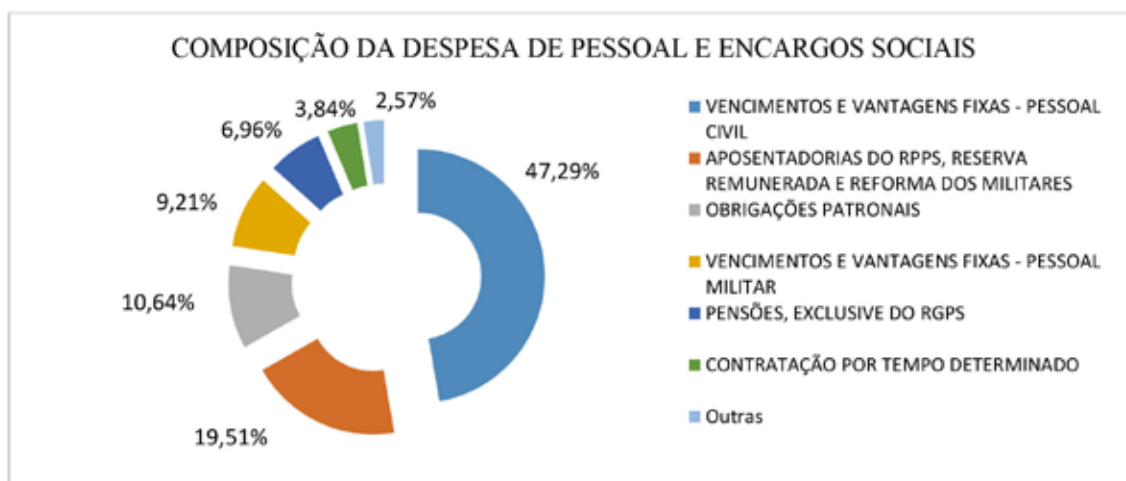


Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2004-2013.

\*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 2013, a Despesa com Pessoal e Encargos Sociais aumentou, em termos reais, R\$ 363.228.547,90, com variação real positiva de 4,59%, se comparada a 2012.

No gráfico a seguir, é apresentada a composição dos elementos de despesa do grupo Pessoal e Encargos Sociais, referente ao exercício de 2013:



Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária.

Observa-se, por meio do gráfico, que este grupo de Despesa é representado, de forma expressiva, pelos elementos “Vencimentos e Vantagens fixas - Pessoal Civil” (R\$ 3,9 bilhões) e “Aposentadorias e Reformas” (R\$ 1,6 bilhões). Ressalta-se que o grupo “Outras” é representado pelos valores empenhados nos elementos Despesas de Exercícios Anteriores (R\$ 71 milhões), Sentenças Judiciais (R\$ 49 milhões), Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil (R\$ 56 milhões), Ressarcimento de Despesa de Pessoal Requisitado (R\$ 18 milhões), Contribuição a Entidades Fechadas de Previdência (R\$ 11 milhões), Outros Benefícios Assistenciais e Previdenciários (R\$ 3,3 milhões), Salário Família (R\$ 156 mil) e Indenizações Trabalhistas (R\$ 3 milhões).

Ademais, cabe destacar o montante de R\$ 741.097.538,71, classificado na modalidade 91 - Aplica-

ção 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 (0,07%) e Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado (0,03%). Destaca-se que dos itens de despesa do elemento Contratação por Tempo Determinado, 91,73% (R\$ 291 milhões) refere-se a Professores Temporários e Professores Substitutos.

A distribuição da Despesa com Pessoal e Encargos Sociais está demonstrada no gráfico a seguir:



Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária.

Do gráfico anterior, observa-se que, das despesas com Pessoal e Encargos Sociais, destinaram-se 85,23% (R\$ 7,049 bilhões) ao Poder Executivo, 8,49% (R\$ 702 milhões) ao Poder Judiciário, 3,59% (R\$ 297 milhões) ao Poder Legislativo e 2,70% (R\$ 223 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, 31,05%, 20,09%, 11,29%, 9,51%, 7,41%, 2,97% e 2,29%. Estes órgãos e entidades participaram com 86,20% do total da Despesa com Pessoal e Encargos Sociais do Poder Executivo.

Do total das despesas com Pessoal e Encargos Sociais do Poder Legislativo, 67,68% (R\$ 201 milhões) refere-se às despesas de pessoal da Assembleia Legislativa, 16,86% (R\$ 50 milhões) do Tribunal de Contas dos Municípios e 15,46% (R\$ 45 milhões) do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

### 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 2013, esse grupo de despesa somou R\$ 246.480.195,80, representando 1,34% do total das despesas orçamentárias.

Destaca-se que, ao longo de dez anos de análise (2004 a 2013), as Despesas com Juros e Encargos da Dívida, em termos reais, com exceção dos exercícios 2007, 2011 e 2012, diminuíram em relação ao exercício anterior. Entretanto, no exercício de 2013, o comportamento predominante da série voltou a acontecer, havendo uma redução de 5,48% se confrontado com o valor empenhado em 2012.

### 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 2013, o montante de R\$ 6.786.907.656,17 e o percentual de 36,90% do total da despesa orçamentária. Nos últimos dez anos (2004 a 2013) 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 ampliados em R\$ 453.900.876,12, acarretando um aumento real de 7,17%.

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

#### OUTRAS DESPESAS CORRENTES POR ELEMENTO (R\$ 1,00)

Especificação	2013	%
Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas	2.362.994.717,14	34,82%
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	1.598.511.327,18	23,55%
Locação de Mão-De-Obra	596.941.929,36	8,80%
Material de Consumo	402.191.270,78	5,93%
Contribuições*	378.167.992,11	5,57%
Outras Despesas de Pessoal Decorrente de Contrato de Terceirização	267.563.052,77	3,94%
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física*	214.074.645,40	3,15%
Material, Bem Ou Serviço Para Distribuição Gratuita*	213.165.991,06	3,14%
Obrigações Tributárias e Contributivas*	171.057.075,97	2,52%
Despesas de Exercícios Anteriores*	132.751.384,85	1,96%
Auxílio-Alimentação	112.705.412,16	1,66%
Rateio Pela Participação em Consórcio Público	74.539.344,15	1,10%
Indenizações e Restituições*	67.643.982,87	1,00%
Premiações Culturais, Artísticas, Científicas, Desportivas E Outras	26.898.085,64	0,40%
Diárias – Civil	26.597.919,78	0,39%
Passagens e Despesas com Locomoção	26.196.452,00	0,39%
Auxílio Financeiro A Estudantes	24.683.985,40	0,36%
Subvenções Econômicas	19.771.978,04	0,29%
Serviços de Consultoria	19.400.522,05	0,29%
Diárias – Militar	15.426.825,15	0,23%
Pensões	10.331.453,77	0,15%
Auxílio Financeiro A Pesquisadores	8.127.349,26	0,12%
Subvenções Sociais	7.664.903,42	0,11%
Outros Auxílios Financeiros A Pessoas Físicas	5.705.151,02	0,08%
Outros Benefícios Assistenciais	1.643.342,96	0,02%
Sentenças Judiciais	1.126.825,60	0,02%
Auxílio-Transporte	1.024.736,28	0,02%
<b>TOTAL</b>	<b>6.786.907.656,17</b>	<b>100,00%</b>

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\$ 49.013.771,36.

Do exposto na tabela, pode-se observar que os elementos mais expressivos do Grupo Outras Despesas Correntes, para o exercício de 2013, excluindo as despesas relacionadas à obrigatoriedade de transferências constitucionais e legais, foram “Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica” (23,55%) e Locação de Mão de Obra (8,8%).

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 abaixo.

**VALORES REPASSADOS A TÍTULO DE TRANSFERÊNCIAS AOS MUNICÍPIOS (R\$ 1,00)**

Tributo	Receita Bruta (A)	Restituições (B)	Receita Líquida (C = A - B)	% Const.	Repasso Constitucional Devido	Repasso Realizado	Diferença
ICMS	8.337.046.017,40	23.568.675,21	8.313.477.342,19	25%	2.078.369.335,55	2.077.878.485,80	-490.849,75
IPVA	535.572.525,59	191.231,96	535.381.293,63	50%	267.690.646,82	267.651.597,27	-39.049,55
IPI Export.	29.507.365,77	-	29.507.365,77	25%	7.376.841,44	7.376.841,46	0,02
CIDE*	2.085.605,03	-	2.085.605,03	25%	521.401,26	521.401,26	0,00
<b>Total</b>	<b>8.904.211.513,79</b>	<b>23.759.907,17</b>	<b>8.880.451.606,62</b>	<b>-</b>	<b>2.353.958.225,06</b>	<b>2.353.428.325,79</b>	<b>-529.899,27</b>

Fonte: Anexo 10 - Balanço Geral.

\*Base de dados da Execução Orçamentária, valores empenhados (valor bruto, incluindo repasse FUNDEB).

Do exposto na tabela, constata-se um repasse a menor aos municípios de R\$ 490.849,75 a título de ICMS e de R\$ 39.049,55 de IPVA.

Destaca-se que mesmo com o alerta realizado no Relatório Técnico das Contas 2012 quanto às divergências entre o repasse constitucional devido e o repasse realizado na execução orçamentária, repetiu-se no ano de 2013 divergência semelhante de R\$ 529.899,27 a menor.

Em consulta ao site da SEFAZ-CE, estão evidenciados mês a mês os valores repassados a título da cota parte do ICMS, IPVA e IPI Exportação aos municípios do Estado do Ceará. A seguir estão demonstrados os valores empenhados a título dessas transferências constitucionais aos municípios e aqueles evidenciados no referido site:

**VALORES A TÍTULO DE TRANSFERÊNCIAS AOS MUNICÍPIOS (R\$ 1,00)**

Transferências	Valor empenhado <sup>*1</sup> (a)	Valor evidenciado <sup>*2</sup> (b)	Diferença (a) - (b)
ICMS	1.662.302.788,64	1.662.302.788,28	0,36
IPVA	214.121.277,82	214.121.280,12	-2,30
IPI export.	5.901.473,17	5.901.473,22	-0,05
CIDE	521.401,26	Não encontrado	-
<b>Transferências</b>	<b>Valor empenhado<sup>*1</sup> (a)</b>	<b>Valor evidenciado<sup>*2</sup> (b)</b>	<b>Diferença (a) - (b)</b>
<b>Total</b>	<b>1.882.846.940,88</b>	<b>1.643.028.691,67</b>	<b>-1,99</b>

Fonte: <sup>\*1</sup>Base de dados da Execução Orçamentária (deduzido repasse FUNDEB).

<sup>\*2</sup> Secretaria da Fazenda. Disponível em: [http://www.sefaz.ce.gov.br/Content/aplicacao/internet/financas\\_publicas/gerados/repasso\\_municipios\\_2013.asp](http://www.sefaz.ce.gov.br/Content/aplicacao/internet/financas_publicas/gerados/repasso_municipios_2013.asp)

Na tabela, constata-se uma pequena divergência, a menor dos valores empenhados no Sistema de Contabilidade de R\$ 1,99 daqueles evidenciados no endereço eletrônico da SEFAZ. 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 seja claramente evidenciada no portal da transparência do Estado do Ceará, bem como os demonstrativos fiscais e/ou as notas explicativas apresentem informações suficientes sobre montante arrecadado, segregado por impostos, juros e multas arrecadados, bem como as deduções consideradas para o cálculo da Cota Parte do ICMS e do IPVA, com o objetivo de dirimir conflitos de informações encontrados entre os valores constatados no site da SEFAZ e aqueles registrados no Sistema de Contabilidade.

Conforme a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001, que dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas, destaca-se as despesas com terceirização classificadas nos elementos 34 – Despesa de Pessoal de Contratos de Terceirização com a Despesa com Pessoal, 35 – Serviços de Consultoria, 36 – Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física, 37 – Locação de mão-de-obra e 39 – Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica conforme objeto de contratação.

Dentre os elementos listados, as despesas caracterizadas como de substituição de servidores e empregados públicos estão classificadas no elemento 34 - Despesa de Pessoal de Contratos de Terceirização

com a Despesa com Pessoal.

Primeiramente, de forma a evidenciar a execução orçamentária quanto aos elementos citados, segue quadro destacando os principais itens de gastos alocados nos elementos 35, 36, 37 e 39:

**SERVIÇOS DE TERCEIROS POR ITEM DE DESPESA (R\$ 1,00)**

<b>Especificação</b>	<b>2013</b>
<b>Locação de mão-de-obra</b>	<b>596.941.929,36</b>
Apoio Administrativo, Técnico e Operacional	378.184.464,61
Segurança e Vigilância	100.040.744,20
Locação de Mão de obra em Tecnologia Da Informação	89.134.923,51
Limpeza e Conservação	20.758.682,13
Outras Locações de Mão de Obra	4.144.600,68
Copa e Cozinha	2.938.141,03
Manutenção e Conservação de Bens Imóveis	1.155.707,01
Outros Itens	584.666,19
<b>Outros Serviços De Terceiros - Pessoa Física</b>	<b>214.074.645,40</b>
Bolsas de Trabalho	58.896.139,39
Serviço de Apoio Administrativo e Parlamentar	55.705.029,45
Estagiários e Monitores	55.281.608,76
Serviços Médicos e Odontológicos	13.235.281,42
Serviços Técnicos Profissionais	11.771.202,77
Serviço de Apoio Administrativo, Técnico e Operacional	4.936.804,42
Locação de Imóveis	4.672.924,48
Serviço de Apoio a Concursos e Vestibulares	3.225.595,83
Salários de Internos em Penitenciárias	2.009.434,41
Outros Itens	4.340.624,47
<b>Outros Serviços De Terceiros - Pessoa Jurídica</b>	<b>1.598.511.327,18</b>
Transferências a Organizações Sociais - Contrato De Gestão	492.347.225,36
Serviços de Publicidade	111.119.841,02
Serviços Técnicos Profissionais	97.668.066,93
Fornecimento de Alimentação	76.786.824,88
Serviços Hospitalares, Médicos e Odontológicos	66.726.703,11
Instalação de Equipamentos	65.683.500,38
Serviços de Energia Elétrica	58.006.821,08
Gerenciamento de Frota De Veículos	48.842.944,96
Serviços Gráficos E Editoriais	40.388.740,50
Locação de Veículos	38.431.498,50
Outros Itens	502.509.160,46
<b>Serviço De Consultoria</b>	<b>19.400.522,05</b>
Assessoria e Consultoria Técnica ou Jurídica	17.952.759,56
Outros Serviços de Consultoria em Tecnologia da Informação	695.017,10
Suporte Técnico para Tecnologia da Informação	351.493,69
Convênios, Acordos e Ajustes	315.200,00
Outros Itens	86.051,70
<b>Total Geral</b>	<b>2.428.928.423,99</b>

Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária.

Ademais, torna-se relevante destacar o expressivo montante de valores empenhados nos Serviços de Publicidade (R\$ 111 milhões), Hospitalares, Médicos e Odontológicos (R\$ 80 milhões) e Técnicos Profissionais (R\$ 109 milhões).

No que concerne aos itens de despesa relacionados à Locação de Mão de Obra, constata-se que mais de R\$ 378 milhões, representando 63,35% do montante empenhado neste elemento de despesa, é utilizado em despesas com Apoio Administrativo, Técnico e Operacional.

Quanto ao elemento 34 - Despesa de Pessoal de Contratos de Terceirização com a Despesa com Pessoal, foi desenvolvido um quadro comparativo das despesas nesse elemento frente à Despesa de Pessoal e Encargos Sociais classificada no grupo de despesa 1. O comparativo calcula a representatividade entre os valores empenhados com Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (R\$ 267 milhões) e o total das Despesas com Pessoal por Órgão/Entidade.

**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)	% (a/b)
Hospital Geral Militar Jose Martiano de Alencar	7.172.408,11	2.085.198,56	343,97%
Hospital Geral de Fortaleza	56.776.512,44	17.032.886,14	333,33%
Hospital Infantil Dr Albert Sabin	31.540.881,56	9.747.826,15	323,57%
Hospital de Messejana	47.813.410,28	16.591.597,31	288,18%
Hospital de Saúde Mental de Messejana	3.935.386,83	1.856.110,03	212,02%
Hospital Geral Cesar Cals de Oliveira	15.522.934,80	10.701.379,13	145,06%
Decima Primeira Microrregional de Sobral	175.747,32	124.060,00	141,66%
Decima Oitava Microrregional de Iguatu	111.072,15	102.300,00	108,57%
Superintendência de Obras Hidráulicas	2.898.508,54	2.856.665,69	101,46%
Hospital São José	4.986.604,86	5.003.232,53	99,67%
Centro Integrado de Diabetes e Hipertensão	383.484,83	498.528,00	76,92%
Quarta Microrregião de Baturite	61.265,82	83.000,00	73,81%
Centro de Hematologia e Hemoterapia do Ceara	4.758.812,98	6.845.061,15	69,52%
Centro Especializado de Odontologia	717.170,38	1.288.234,92	55,67%
Departamento Regional de Fortaleza	80.250,91	149.300,00	53,75%
Ceo Rodolfo Teofilo	139.747,53	320.565,95	43,59%
Centro de Saúde Dona Libania	214.351,46	529.290,72	40,50%
Centro Odontológico Tipo IiCeo Joaquim Távora	231.737,13	598.336,68	38,73%
Posto de Assistência Medica do Meireles	214.385,53	606.118,80	35,37%
Instituto de Prevenção do Câncer do Ceara	413.245,42	1.383.195,76	29,88%
Conselho Estadual de Educação	245.984,61	1.896.102,66	12,97%
Laboratório Central de Saúde Publica	505.090,37	3.987.425,79	12,67%
Secretaria da Cultura	782.897,16	6.424.776,16	12,19%
Secretaria da Infraestrutura	730.294,03	7.037.769,65	10,38%
Fundação Universidade Estadual Do Ceara	10.591.507,34	161.617.913,40	6,55%
Assembleia Legislativa	8.723.287,05	200.923.515,78	4,34%
Secretaria do Desenvolvimento Agrário	770.398,59	18.373.034,00	4,19%
Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social	1.956.520,91	53.416.074,93	3,66%
Secretaria da Educação	43.583.773,74	1.415.971.297,30	3,08%
Fundo Estadual de Saúde	13.601.063,79	670.336.151,31	2,03%
Secretaria da Fazenda	7.839.508,86	522.383.099,93	1,50%
Departamento Estadual de Rodovias	84.807,44	35.911.179,35	0,24%
<b>Total</b>	<b>267.563.052,77</b>	<b>3.176.681.227,78</b>	<b>8,42%</b>

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 2013, representam 8,42% do total das Despesas com Pessoal e Encargos Sociais. Constata-se, ainda, que os valores empenhados neste elemento pelas entidades vinculadas a Secretaria da Saúde representam, em alguns casos, três vezes mais os valores empenhados no grupo Pessoal e Encargos Sociais.

De forma a detalhar a situação em questão, segue quadro com as funções, que tiveram recursos

empenhados em Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização, destacando as Funções Saúde e a Educação que totalizaram 91,11% dos recursos destinados a finalidade em questão.

**DESPESA DE PESSOAL DE CONT. DE TERCEIRIZAÇÃO COM A DESPESA COM PESSOAL POR FUNÇÃO (R\$ 1,00)**

<b>Função</b>	<b>Realizado</b>	<b>%</b>
Saúde	189.355.564,50	70,77%
Educação	54.421.265,69	20,34%
Legislativa	8.723.287,05	3,26%
Administração	8.569.802,89	3,20%
Gestão Ambiental	2.898.508,54	1,08%
Trabalho	1.159.549,15	0,43%
Assistência Social	796.971,76	0,30%
Cultura	782.897,16	0,29%
Agricultura	770.398,59	0,29%
Transporte	84.807,44	0,03%
<b>Total Geral</b>	<b>267.563.052,77</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária.

Neste aspecto, cabe salientar 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.

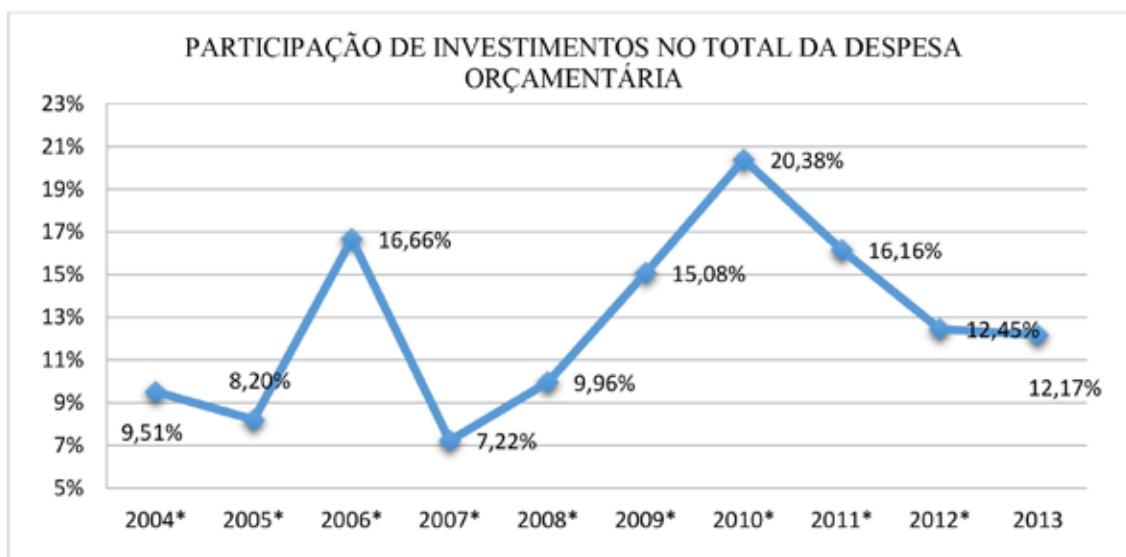
### **3.2.3.2. Despesas de Capital**

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 com Investimentos, Inversões Financeiras e Amortização da Dívida Interna e Externa atingiram, no exercício de 2013, a importância de R\$ 3.090.398.366,50, representando 16,80% 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 com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização de obras. No exercício de 2013, o montante dos recursos alocados nesse grupo foi de R\$ 2.239.533.896,14, superior ao destinado em 2012, que foi, em termos reais, de R\$ 2.185.166.702,87, representando um acréscimo real de 2,49%. As despesas com Investimentos participaram com 12,17% do total das despesas realizadas.

O gráfico a seguir evidencia a participação dos investimentos no total da despesa orçamentária nos exercícios de 2004 a 2013.



Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2004-2013.

\*Fator de correção: IGP-DI.

De 2004 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, estes percentuais cresceram até 2010, quando o maior percentual (20,38%) foi alcançado. Nos anos seguintes (2011, 2012 e 2013), estes percentuais passaram a diminuir, sendo que no último ano a queda foi de apenas de 0,27% com relação ao ano de 2012.

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

**ELEMENTOS DE DESPESA DO GRUPO INVESTIMENTOS (R\$ 1,00)**

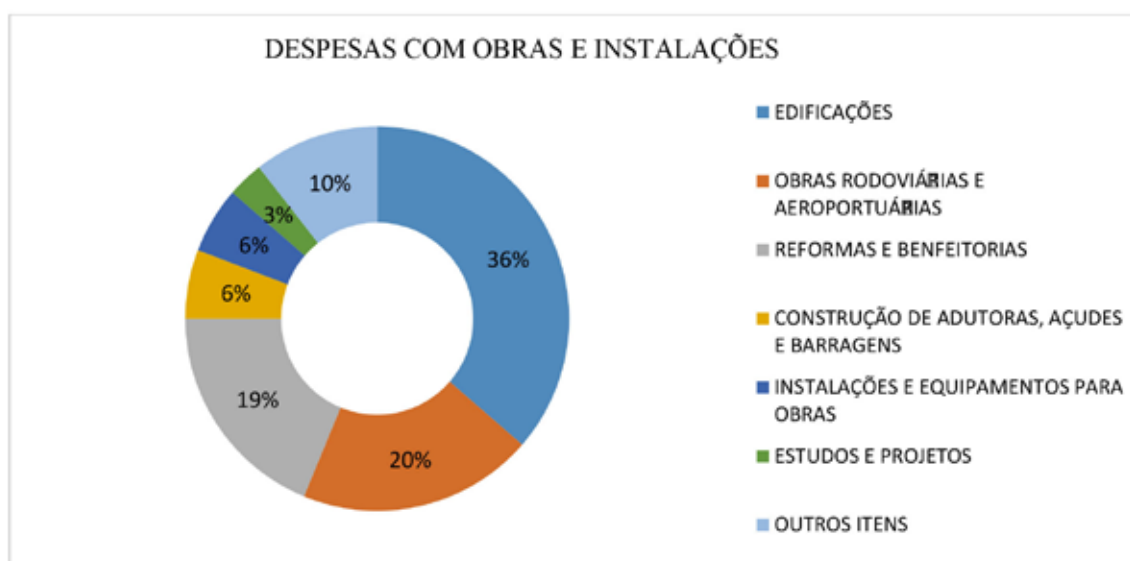
Elemento de Despesa (Natureza da Despesa)	2013	%
Obras e Instalações	1.121.132.867,96	50,06%
Equipamentos e Material Permanente	457.952.928,15	20,45%
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	135.875.043,86	6,07%
Constituição Ou Aumento de Capital De Empresas	126.044.895,04	5,63%
Auxílios	125.409.392,37	5,60%
Aquisição de Imóveis	105.224.052,90	4,70%
Despesas de Exercícios Anteriores	76.786.547,60	3,43%
Indenizações e Restituições	35.037.992,52	1,56%
Serviço de Consultoria	30.982.919,47	1,38%
Contribuições	14.122.160,20	0,63%
Material de Consumo	6.126.828,54	0,27%
Auxílio Financeiro a Pesquisadores	4.129.314,41	0,18%
Obrigações Tributárias e Contributivas*	585.783,66	0,03%
Diária-Civil	42.992,49	0,00%
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física*	42.510,00	0,00%
Passagens e Despesas De Locomoção	37.666,97	0,00%
<b>Total Geral</b>	<b>2.239.533.896,14</b>	<b>100,00%</b>

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\$ 411.836,60.

Dentre os elementos constantes na tabela, “Obras e Instalações” (50,06%), “Equipamentos e Material Permanente” (20,45%), “Outros Serv. de Terceiros Pessoa Jurídica” (6,07%) e “Auxílios” (5,63%) são os mais representativos.

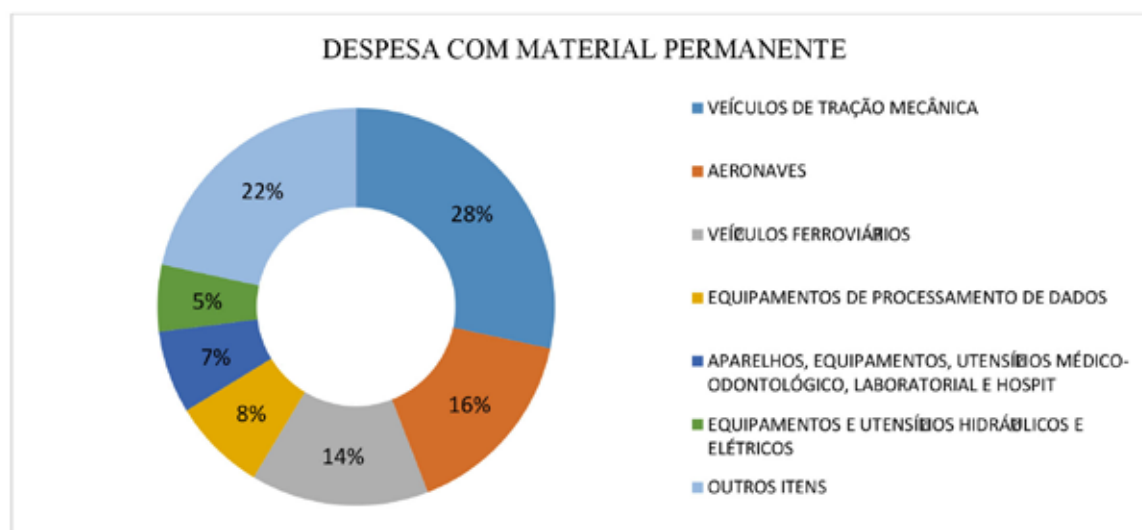
No elemento Obras e Instalações, estão incluídos valores empenhados nos itens demonstrados no Gráfico a seguir.



Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária.

Da análise do gráfico, constata-se que do total de valores empenhados no elemento Obras e Instalações, 36% refere-se a edificações (R\$ 408 milhões), 20% a obras rodoviárias e aeroportuárias (R\$ 222,6 milhões) e 19% a reformas e benfeitorias (R\$ 210,5 milhões).

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



Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária.

No total das despesas constantes no elemento Equipamentos e Material Permanente, podemos destacar três itens que juntos detêm aproximadamente 58% dos recursos aplicados no referido elemento, quais sejam: 28% (R\$ 130 milhões) para Veículos de Tração Mecânica, 16% (R\$ 72 milhões) para aeronaves e 14% (R\$ 66 milhões) para Veículos Ferroviários.

### **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\$ 323.191.160,44, que, em relação ao valor realizado em 2012, apresentou um acréscimo real de 121,61%.

Ao longo dos exercícios de 2004 a 2013, em termos reais, os valores empenhados em inversões financeiras apresentam oscilações, aumentando e diminuindo em relação ao empenhado no exercício anterior sendo que de 2011 a 2013 ocorre incrementos sucessivos na aplicação de recursos nesse grupo de despesa.

Em 2013, as despesas empenhadas neste grupo foram representadas, principalmente pelos itens Capital de sociedade de economia mista (R\$ 233.180.906,67), Concessão de empréstimos (R\$ 77.973.763,23) e Capital de empresas públicas (R\$ 7.406.925,84) tendo como representatividade, respectivamente 72,15%, 24,13% e 2,29%.

Quanto à Concessão de Empréstimos e Financiamentos, constata-se que este foi direcionado principalmente para o Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI), sendo empenhado o montante de R\$ 74,6 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\$ 3,3 milhões).

### Amortização da Dívida

Integram o grupo Amortização da Dívida as despesas orçamentárias com o pagamento e/ou re-financiamento 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/2004-2013.

\*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\$ 1.251.234.575,81. Já a menor quantidade empenhada (R\$ 361.718.122,75) neste período ocorreu no exercício de 2010. No exercício de 2013, foi empenhado o montante de R\$ 527.673.309,92, inferior em 27,22% do empenhado, em termos reais, no exercício anterior.

Quanto aos itens de despesa no referido grupo, eles estão divididos conforme tabela a seguir:

#### ITENS DE DESPESA DO GRUPO AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA (R\$ 1,00)

Especificação	2013	%
Principal da Dívida Contratual Interna Resgatada	372.641.249,87	70,62%
Principal da Dívida Contratual Externa Resgatada	142.925.568,47	27,09%
Parcelamento Pasesp Lei 11.941/2009	10.561.981,83	2,00%
Parcelamento Pasesp	1.544.509,75	0,29%
<b>Total geral</b>	<b>527.673.309,92</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária.

Do exposto na tabela, observa-se que do total de recursos empenhados no grupo amortização da dívida, 97,71% refere-se a compromissos com o principal da dívida contratada, sendo 70,62%, interna e 27,09%, externa.

### 3.2.4. 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, uma partição da função, que visa 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, representa um 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 2013, 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 2013, apresenta-se a tabela a seguir.

#### DESPESAS EXECUTADA POR FUNÇÃO DE GOVERNO (R\$ 1,00)

Função	Dotação Inicial	Dotação Atualizada (a)	Realizado(b)	% Realiz. (b)/(a)
Encargos especiais	3.328.841.033,33	3.490.676.153,01	3.417.309.651,68	97,90%
Educação	2.608.614.157,58	2.903.170.590,82	2.629.711.429,48	90,58%
Saúde	2.436.363.917,05	2.865.490.407,82	2.434.804.977,36	84,97%
Previdência social	1.882.995.764,10	2.332.113.151,03	2.191.412.593,98	93,97%
Segurança pública	1.614.138.824,56	1.735.381.845,43	1.647.668.404,75	94,95%
Transporte	1.684.562.689,62	2.125.888.866,50	1.068.076.753,36	50,24%
Administração	1.222.966.452,85	1.286.819.194,51	1.013.800.282,50	78,78%
Judiciária	886.095.162,42	963.593.904,60	859.419.747,91	89,19%
Legislativa	456.387.649,26	488.125.702,23	479.212.348,69	98,17%
Agricultura	679.891.326,60	770.058.546,94	399.053.385,44	51,82%
Direitos da cidadania	337.918.576,42	448.081.601,05	361.210.981,29	80,61%
Essencial à justiça	332.842.857,00	344.660.835,18	327.075.561,73	94,90%
Desporto e lazer	223.320.748,96	413.037.982,56	306.453.476,99	74,19%
Saneamento	787.517.961,45	773.812.790,38	268.742.648,44	34,73%
Assistência social	227.878.330,48	229.632.561,31	185.315.222,69	80,70%
Urbanismo	354.643.618,63	409.850.846,76	138.572.105,99	33,81%
Ciência e tecnologia	193.400.446,68	178.339.500,96	135.769.544,43	76,13%
Indústria	118.271.104,76	125.914.426,47	122.479.542,93	97,27%
Gestão ambiental	111.025.699,50	159.162.033,00	103.750.235,57	65,19%
Comércio e serviços	205.619.819,91	189.398.508,93	92.964.999,27	49,08%
Trabalho	81.608.726,49	86.379.484,34	67.000.986,20	77,57%
Cultura	62.518.803,38	94.716.325,39	66.638.567,67	70,36%
Habitação	183.071.008,08	331.805.180,18	42.543.216,91	12,82%
Comunicações	23.288.556,16	25.218.663,18	16.664.784,17	66,08%
Energia	2.596.066,72	11.157.420,05	9.582.329,62	85,88%
Organização agrária	21.842.426,08	25.206.181,42	9.420.134,84	37,37%
Reserva de contingência	45.169.987,50	538.858,00	486.746,71	90,33%
<b>Total geral</b>	<b>20.113.391.715,57</b>	<b>22.808.231.562,05</b>	<b>18.395.140.660,60</b>	<b>80,65%</b>

Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária.

Na análise dos dados demonstrados na tabela anterior, observa-se que as funções que apresentaram o maior volume de recursos empenhados foram: Encargos Especiais (18,58%), Educação (14,30%), Saúde (13,24%), Previdência Social (11,91%) e Segurança Pública (8,96%). Tais funções representaram

66,98% (R\$ 12,3 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 30,49% (R\$ 5,6 bilhões) do total realizado em 2013.

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 27,53% (R\$ 5 bilhões) dos dispêndios incorridos.

Ressalta-se a execução de R\$ 486.746,71 na função Reserva de Contingência, na Secretaria das Cidades, contrariando as determinações dos Procedimentos Contábeis Orçamentários previstos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 5ª edição, conforme trecho abaixo:

01.04.02.05 Orientação para a Classificação quanto à Natureza da Despesa - Passo3  
[...]

Para efeito de classificação, as Reservas do RPPS e de Contingência serão identificadas como grupo "9", todavia **não são passíveis de execução, servindo de fonte para abertura de créditos adicionais**, mediante os quais se darão efetivamente a despesa que será classificada nos respectivos grupos. (grifo nosso)

01.04.03 Créditos Orçamentários Iniciais e Adicionais  
[...]

A reserva de contingência destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos, bem como eventos fiscais imprevistos, poderá ser utilizada para abertura de créditos adicionais, **visto que não há execução direta da reserva**. (grifo nosso)

Desta forma, não é cabível o empenhamento da despesa na Reserva de Contingência, sendo somente possível sua utilização como fonte para créditos adicionais. Ademais, tal conduta prejudica a consolidação das contas públicas, assim determinada pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os valores empenhados nas diversas funções, no período de 2010 a 2013, estão demonstrados na tabela seguinte.

COMPARATIVO DAS DESPESAS REALIZADAS POR FUNÇÕES DE GOVERNO (2010 A 2013)  
(R\$ 1,00)

FUNÇÕES	Exercício				%	%	%	%
	2010* (a)	2011* (b)	2012 (c)	2013(d)	(d/f)	(d-c)/c	(d-b)/b	(d-a)/a
Encargos Especiais	2.765.854.169	2.988.569.114	3.478.859.928	3.417.309.652	18,58	- 1,77	14,35	23,55
Educação	4.361.483.628	4.581.865.776	2.596.518.288	2.629.711.429	14,30	1,28	-42,61	-39,71
Saúde	1.951.601.324	2.008.193.812	2.244.317.324	2.434.804.977	13,24	8,49	21,24	24,76
Previdência Social	2.465.384.772	2.417.813.632	2.066.638.595	2.191.412.594	11,91	6,04	-9,36	-11,11
Segurança Pública	1.147.651.895	1.099.919.652	1.558.082.112	1.647.668.405	8,96	5,75	49,80	43,57
Transporte	1.464.479.129	1.003.411.106	873.478.175	1.068.076.753	5,81	22,28	6,44	-27,07
Administração	919.155.270	902.676.241	1.027.161.783	1.013.800.283	5,51	- 1,30	12,31	10,30
Judiciária	644.608.779	635.078.128	810.974.666	859.419.748	4,67	5,97	35,33	33,32
Legislativa	434.574.778	418.639.675	460.866.047	479.212.349	2,61	3,98	14,47	10,27
Agricultura	387.619.214	364.282.945	368.823.617	399.053.385	2,17	8,20	9,54	2,95
Direit. da Cidadania	226.303.616	243.726.425	300.212.683	361.210.981	1,96	20,32	48,20	59,61
Essencial a Justiça	232.491.458	263.469.778	307.197.602	327.075.562	1,78	6,47	24,14	40,68
Desporto e Lazer	77.872.214	324.226.173	174.257.141	306.453.477	1,67	75,86	-5,48	293,53
Saneamento	426.065.990	393.474.839	170.958.043	268.742.648	1,46	57,20	-31,70	-36,92
Assistência Social	206.348.991	218.653.835	194.927.852	185.315.223	1,01	- 4,93	-15,25	-10,19
Urbanismo	334.541.769	215.803.531	137.253.663	138.572.106	0,75	0,96	-35,79	-58,58
Ciência e Tecnologia	111.629.003	50.290.208	82.597.159	135.769.544	0,74	64,38	169,97	21,63
Indústria	115.176.088	122.441.131	115.524.798	122.479.543	0,67	6,02	0,03	6,34
Gestão Ambiental	174.438.094	141.563.957	166.402.997	103.750.236	0,56	-37,65	-26,71	-40,52
Comércio e Serviços	249.030.335	314.859.198	205.043.316	92.964.999	0,51	-	-70,47	-62,67
Trabalho	82.915.901	63.350.352	72.231.372	67.000.986	0,36	- 7,24	5,76	-19,19

FUNÇÕES	Exercício				%	%	%	%
	2010* (a)	2011* (b)	2012 (c)	2013(d)	(d/f)	(d-c)/c	(d-b)/b	(d-a)/a
Cultura	93.833.430	57.842.066	59.291.278	66.638.568	<b>0,36</b>	12,39	15,21	-28,98
Habitação	106.652.927	68.617.382	47.550.340	42.543.217	<b>0,23</b>	10,53	-38,00	-60,11
Comunicações	77.060.748	22.343.949	17.718.691	16.664.784	<b>0,09</b>	- 5,95	-25,42	-78,37
Energia	37.611.535	20.409.620	1.498.892	9.582.330	<b>0,05</b>	539,29	-53,05	-74,52
Organização Agrária	31.875.801	32.079.705	19.524.503	9.420.135	<b>0,05</b>	51,75	-70,64	-70,45
<b>Total</b>	<b>19.126.260.856,66</b>	<b>18.973.602.229,75</b>	<b>17.557.910.862,87</b>	<b>18.394.653.913,89</b> (f)	<b>100,00</b>	<b>4,77</b>	<b>-3,05</b>	<b>-3,83</b>

Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária.

\*Fator de correção: IGP-DI.

Do total da Despesa, foi excluída a parcela correspondente à Reserva de Contingência no valor de R\$ 45.169.987,50

Desprende-se do referido quadro que o valor executado para função Educação manteve praticamente o nível em valores reais do exercício anterior, aumentando em apenas 1,28%, mantendo assim um nível de 42,61% abaixo do ano de maior expressão nos investimentos na área da educação (2011).

A Função Saúde, ao longo dos últimos quatro anos, obteve um crescimento real, atingindo maior incremento (24,76%) em relação ao ano de 2010. Por fim, na função Previdência Social, destaca-se o crescimento de 6,04% em relação a 2012, interrompendo as quedas sucessivas verificadas nos anos anteriores.

Em comparação ao exercício 2012, verifica-se que os maiores incrementos ocorreram nas funções Energia (539,29%), Desporto e Lazer (75,86%), Ciência e Tecnologia (64,38%) e Saneamento (57,20%). Por outro lado, as maiores quedas ocorreram nas funções Comércio e Serviços (-54,66%), Organização Agrária (-51,75%) e Gestão Ambiental (-37,65%).

Destaca-se que 11 funções não atingiram um ponto percentual ao comparar ao total das despesas realizadas em 2013, quais sejam: Urbanismo (0,75%), Ciência e Tecnologia (0,74%), Indústria (0,67%), Gestão Ambiental (0,56%), Comércio e Serviços (0,51%), Trabalho (0,36%), Cultura (0,36%), Habitação (0,23%), Comunicações 0,09%, Energia (0,05%) e Organização Agrária (0,05%), sendo empenhado nestas funções um montante total de R\$ 805 milhões.

Desmembrando as três principais Funções do Estado quanto à aplicação de recursos para as políticas públicas (Educação, Saúde e Segurança) desenvolvidas para o ano de 2013, demonstra-se os valores a seguir:

#### COMPARATIVO DAS DESPESAS REALIZADAS POR FUNÇÕES DE GOVERNO EM 2013 (R\$ 1,00)

Função	Pessoal e encargos sociais	Outras despesas correntes	Investimentos	Inversões financeiras	Total Geral
Educação	1.693.080.789,17	709.666.548,33	226.964.091,98	0,00	2.629.711.429,48
Saúde	755.411.596,98	1.568.766.570,11	110.626.810,27	0,00	2.434.804.977,36
Segurança Pública	1.179.970.379,43	381.695.711,33	84.382.313,99	1.620.000,00	1.647.668.404,75
<b>Total Geral</b>	<b>3.628.462.765,58</b>	<b>2.660.128.829,77</b>	<b>421.973.216,24</b>	<b>1.620.000,00</b>	<b>6.712.184.811,59</b>
<b>Percentual Geral</b>	<b>54,06%</b>	<b>39,63%</b>	<b>6,29%</b>	<b>0,02%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária.

Verifica-se que 93,69% dos gastos realizados nessas três funções estão comprometidos com despesas correntes, isto é, com a manutenção dos atuais serviços públicos prestados pelo Estado.

#### 3.2.5. Análise da Despesa por Fonte de Recursos

No presente tópico apresentam-se as Despesas do Estado do Ceará por fonte de recurso realizada no ano de 2013 conforme segue a tabela:

DESPESA CONSOLIDADA AUTORIZADA E REALIZADA, POR FONTE DE RECURSOS (R\$ 1,00)

Cód.	Fonte	Realizado	% Total
00	Recursos Ordinários	8.848.693.409,63	48,10%
01	Cota-Parte do Fundo de Participação dos Estados	4.120.230.338,79	22,40%
03	Recursos Provenientes da Contribuição Social	445.583.118,80	2,42%
04	Recursos Provenientes da Contribuição Patronal	741.909.870,12	4,03%
07	Cota-Parte da Contribuição do Salário-Educação	43.787.725,99	0,24%
10	Recursos Provenientes do FECOP	405.457.151,23	2,20%
11	Cota-Parte da CIDE	2.661.401,26	0,01%
12	Alienação de Bens	47.817,62	0,00%
15	Depósitos Judiciais – PIMPJ	49.755.187,77	0,27%
16	Medida Compensatória Ambiental	9.252.307,64	0,05%
29	Recursos Arrecadados da Venda de Selos de Autenticidade	7.725.488,27	0,04%
40	Operações de Crédito Não Condicionada	46.907.432,77	0,25%
44	Indenização pela Extração do Petróleo, Xisto e Gás	37.590.109,16	0,20%
45	Operações de Crédito Internas - Tesouro/ BNDES	116.354.551,27	0,63%
47	Operações de Crédito Internas - BNDES/Estados	136.195.772,90	0,74%
50	Recursos Provenientes do FUNDEB	914.679.501,90	4,97%
51	Complementação da União aos Recursos do FUNDEB	285.243.464,82	1,55%
53	Operações de Crédito Internas - PROINVESTE	355.928.908,69	1,93%
56	Operações de Crédito Internas - Tesouro/CEF	50.031.917,61	0,27%
57	Operações de Crédito Externas - Tesouro/KFW	656.069,90	0,00%
58	Operações de Crédito Externas - Tesouro/BIRD	17.150.593,37	0,09%
59	Operações de Crédito Externas - Tesouro/BID	24.690.326,52	0,13%
65	Operações de Crédito Externas - Tesouro/CAF	43.792.801,22	0,24%
67	Operações de Crédito Externas - Tesouro/MLW	66.345.134,96	0,36%
70	Recursos Diretamente Arrecadados	464.296.848,57	2,52%
79	Transferências Ao Fundo de Defesa Civil	43.198.487,07	0,23%
80	Convênios com Órgãos Internacionais - Administração Direta	108.013,65	0,00%
81	Convênios com Órgãos Internacionais - Administração Indireta	221.123,04	0,00%
82	Convênios com Órgãos Federais - Administração Direta	475.454.077,88	2,58%
83	Convênios com Órgãos Federais - Administração Indireta	107.485.136,43	0,58%
86	Convênios com Órgãos Municipais - Administração Direta	1.663.857,36	0,01%
87	Convênios com Órgãos Municipais - Administração Indireta	100.945,28	0,00%
89	Convênios com Órgãos Privados - Administração Indireta	280.825,32	0,00%
90	Convênios com Órgãos Federais - Programa PADH	210.663,83	0,00%
91	Recursos Provenientes do SUS	529.446.940,46	2,88%
92	Repasse Fundo a Fundo - FNAS	2.003.339,50	0,01%
<b>Total</b>		<b>18.395.140.660,60</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária.

Da análise da tabela, constata-se que as principais despesas empenhadas são provenientes das seguintes fontes de recursos: 00 – Recursos Ordinários (48,10%), 01 – Cota Parte do Fundo de Partic. dos Estados (22,40%), 50 – Recursos Provenientes do FUNDEB (4,97%) e 04 – Recursos Provenientes da Contribuição Patronal (4,03%). Esses recursos totalizaram cerca de R\$ 14,625 bilhões representando 79,51% do orçamento executado.

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 havia sido recomendada a evidenciação das receitas orçamentárias segregadas por fonte de recursos e a disponibilização a esta Corte de Contas destas informações por meio de base de dados.

# 4

## GASTOS REALIZADOS MEDIANTE LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADE





#### 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 as contratações diretas (dispensas e inexigibilidades de licitação), que a legislação impõe à matéria. A origem dos dados a serem analisados tem 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.

A metodologia utilizada para fins de análise foi realizada 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 e das modalidades de licitação no 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 no período referente a este relatório.

No tocante à modalidade de licitação, a Administração Pública Estadual, atendendo recomendação desta Corte de Contas apresentada reiteradamente quando da análise das Contas de Governo de exercícios anteriores, realizou ajustes no S2GPR, de forma a evidenciar nos registros contábeis as despesas realizadas através do Sistema de Registro de Preços, Regime Diferenciado de Contratação (RDC), bem como a distinção entre as formas presenciais e eletrônicas das licitações mediante a modalidade Pregão, a fim de obter uma maior transparência para os gastos processados por meio dessas modalidades de licitação.

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 vem ocorrendo em exercícios passados.

##### 4.1. Total das Despesas Executadas no Exercício

Do total das despesas empenhadas em 2013 pelo Estado do Ceará, no montante de R\$ 18.395.140.660,60, cuja composição é demonstrada na Tabela abaixo, identificaram-se R\$ 5.002.730.295,58 correspondentes a gastos com compras, obras e serviços passíveis de licitação, sob as suas diversas modalidades, bem como licitações internacionais, sistema de registro de preço 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 transferências às organizações sociais – contrato de gestão, transferências a instituições privadas sem fins lucrativos – convênios ou dos encargos da dívida, totalizando tais registros indevidos R\$ 478.603.670,62.

Também foram evidenciados registros indevidos nas rubricas Concurso, Regime Diferenciado de Contratação, bem como lançamentos indevidos à conta da modalidade Pregão (grupo de despesa PESSOAL E ENCARGOS), que totalizaram R\$ 2.260.030,76.

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\$ 4.521.866.594,20.

Para uma melhor análise dos valores a seguir, demonstrou-se, de forma objetiva, a decomposição do montante de R\$ 18.395.140.660,60 (despesas empenhadas - 2013), por despesas “não licitáveis”, “licitadas” e “dispensa e inexigibilidade de licitação”, subdividindo-se cada uma por grupo de despesa.

#### DESPESAS NÃO LICITÁVEIS, LICITADAS, DISPENSA E INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO POR GRUPO DE DESPESA (R\$ 1,00)

DESCRIÇÃO	2013
<b>DESPESAS NÃO LICITÁVEIS (I)</b>	<b>13.392.410.365,02</b>
Pessoal e Encargos	8.271.343.311,37
Juros e Encargos da Dívida	246.480.195,80

DESPESAS NÃO LICITÁVEIS, LICITADAS, DISPENSA E INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO  
POR GRUPO DE DESPESA (R\$ 1,00)

DESCRIÇÃO	2013
<b>DESPESAS NÃO LICITÁVEIS (I)</b>	<b>13.392.410.365,02</b>
Outras Despesas Correntes	3.556.033.593,05
Investimentos	470.335.251,39
Inversões Financeiras	320.544.703,49
Amortização da Dívida	527.673.309,92
<b>DESPESAS LICITADAS (II)</b>	<b>3.747.120.577,63</b>
<b>Carta Convite</b>	<b>73.954.377,80</b>
Outras Despesas Correntes	71.753.565,30
Investimentos	2.200.812,50
<b>Tomada de Preços</b>	<b>31.415.998,77</b>
Outras Despesas Correntes	6.919.064,74
Investimentos	24.496.934,03
<b>Concorrência</b>	<b>1.401.459.168,11</b>
Outras Despesas Correntes	243.149.416,49
Investimentos	1.158.309.751,62
<b>Licitação Internacional</b>	<b>106.857.287,53</b>
Outras Despesas Correntes	6.578.497,39
Investimentos	100.278.790,14
<b>Regime Diferenciado de Contratação (RDC)</b>	<b>23.390.690,57</b>
Investimentos	23.390.690,57
<b>Pregão</b>	<b>2.096.934.425,79</b>
<b>Pregão Eletrônico</b>	<b>2.089.863.425,86</b>
Outras Despesas Correntes	1.744.391.077,96
Investimentos	345.472.347,90
<b>Pregão Presencial</b>	<b>7.070.999,93</b>
Outras Despesas Correntes	6.534.454,93
Investimentos	536.545,00
<b>Sistema de Registro de Preços</b>	<b>13.108.629,06</b>
Outras Despesas Correntes	5.352.953,70
Investimentos	7.755.675,36

DESCRIÇÃO	2013
<b>DISPENSA E INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO (III)</b>	<b>774.746.016,57</b>
<b>Dispensa de Licitação</b>	<b>443.524.675,38</b>
Outras Despesas Correntes	374.236.967,37
Investimentos	67.221.308,01
Inversões Financeiras	2.066.400,00
<b>Inexigibilidade de Licitação</b>	<b>331.221.341,19</b>
Outras Despesas Correntes	301.237.566,51
Investimentos	29.403.717,73
Inversões Financeiras	580.056,95
<b>REGISTROS INDEVIDOS NAS MODALIDADES CONCURSO, REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO E PREGÃO (IV)</b>	<b>2.260.030,76</b>
<b>REGISTROS INDEVIDOS NAS DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES DE LICITAÇÃO (V)</b>	<b>478.603.670,62</b>
<b>Total de Gastos Executados pelo Estado (I + II+III + IV+V)</b>	<b>18.395.140.660,60</b>

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

Observe-se que as despesas cujas operações não são passíveis de procedimentos licitatórios alcançaram o importe de R\$ 13.392.410.365,02, representando 75% das despesas empenhadas pela Administração Estadual no ano de 2013, excluído o valor dos registros indevidos. Já as despesas realizadas mediante procedimentos licitatórios atingiram o valor de R\$ 3.747.120.577,63, correspondendo a 21%.

Em relação às despesas realizadas por meio de Dispensas e Inexigibilidades de licitação, apresentaram um montante de R\$ 774.746.016,57, representando apenas 4% 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, na modalidade Carta Convite, o grupo de despesa Outras Despesas Correntes alcançou um valor de R\$ 71.753.565,30, correspondendo a um percentual de 97% do total dessa categoria.

A modalidade de licitação Tomada de Preços atingiu o valor de R\$ 31.415.998,77, representando 0,69% das despesas licitáveis, sendo R\$ 6.919.064,74 para Outras Despesas Correntes e R\$ 24.496.934,03 para Investimentos.

O grupo de despesa Investimentos foi o que mais concentrou gastos pela Administração Pública Estadual, tanto na modalidade Concorrência como na rubrica Licitação Internacional, representando, respectivamente, 83% e 94% para cada categoria.

Por outro lado, na modalidade Pregão, a qual se divide em eletrônica e presencial, o grupo de des-

pesa Outras Despesas Correntes foi o que mais se destacou, apresentando na forma eletrônica 83% e na forma presencial 92% para as despesas licitáveis nessa modalidade.

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos, em seu art. 15, II, dispõe, que, sempre que possível, as compras deverão ser processadas através de Sistema de Registro de Preços. O registro dessa categoria foi desenvolvido no S2GPR, tendo em vista que a Administração Pública Estadual realiza corriqueiramente compras 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”.

Cumprido ressaltar que as modalidades de licitação visando à seleção de preços para registro são a concorrência pública e o pregão, conforme previsto no Decreto Estadual nº 28.087/2006, que regulamenta o uso do Sistema de Registro de Preços no âmbito do Estado do Ceará.

Dessa forma, verifica-se que a Administração Pública Estadual executou sob a rubrica de Sistema de Registro de Preços o valor de R\$ 13.108.629,06, correspondendo um percentual de 0,29% das despesas licitáveis realizadas.

O Regime Diferenciado de Contratação (RDC) é uma nova modalidade de licitação, com objetivo de ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade, com o intuito de promover a troca de experiências e tecnologia e de incentivar a inovação tecnológica. Essa modalidade foi instituída pela Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011, sendo aplicável exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização: dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016; da Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação - Fifa 2013; da Copa do Mundo Fifa 2014; de obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos estados da federação distantes até 350 km das cidades sedes dos mundiais; das ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC; das obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS; e às licitações e contratos necessários à realização de obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino.

As despesas realizadas na modalidade RDC ficaram concentradas apenas no grupo de despesa Investimentos, alcançando um valor de R\$ 23.390.690,57. O emprego dessa modalidade ficou concentrado apenas na Secretária da Copa – SECOPA – para contratação de empresa especializada na prestação de serviços técnicos de engenharia, de arquitetura, de elaboração de projetos e de construção das obras do Centro de Formação Olímpico do Ceará, a cargo do Consórcio Complexo Olímpico do Ceará.

Como já ressaltado acima, despesas foram classificadas indevidamente nas modalidades licitatórias Concurso e Regime Diferenciado de Contratação e ainda no grupo de despesa Pessoal e Encargo, registrado na modalidade Pregão Eletrônico, perfazendo o total de R\$ 2.260.030,76. Porém, a representatividade em relação ao total é mínima, correspondendo a apenas 0,012% do total de despesas executadas pelo Estado, e a 0,05% das despesas passíveis de procedimento licitatório.

Quanto às contratações diretas, chama-se atenção para as Outras Despesas Correntes realizadas por meio de procedimentos de dispensa e inexigibilidade de licitação. Na Dispensa de licitação, a categoria de despesa em relevo apresentou um valor de R\$ 374.236.967,37, ou seja, 84% do total das despesas dessa rubrica. Já em relação à Inexigibilidade de licitação corresponde a um percentual de 91%, atingindo um montante de R\$ 301.237.566,51.

Verificou-se também que foram incluídos em sua composição itens de despesas referentes às despesas realizadas por contratações diretas (dispensas e inexigibilidades de licitação), que por sua natureza não poderiam ser classificados como gastos passíveis de licitação, vez que correspondem a operações não licitáveis, totalizando tais registros indevidos em R\$ 478.603.670,62, sendo R\$ 476.513.620,73 para dispensa de licitação e R\$ 2.090.049,89 para inexigibilidade de licitação.

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

As modalidades de licitações estão previstas nas Leis Federais nº 8.666/93, 10.520/02, 12.232/10, 12.462/11 e no Decreto Estadual nº 28.089/06. A tabela a seguir demonstra os gastos efetivados em 2013, 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	JUDICIARIO		
1. CARTA CONVITE	73.517.735,41	386.803,55	49.838,84	73.954.377,80	1,64%
2. TOMADA DE PREÇOS	27.984.403,90	3.332.240,26	99.354,61	31.415.998,77	0,69%
3. CONCORRÊNCIA	1.358.379.771,22	26.035.973,83	17.043.423,06	1.401.459.168,11	30,99%
4. LICIT. INTERNACIONAL	106.857.287,53	-	-	106.857.287,53	2,36%
5. REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO	23.390.690,57	-	-	23.390.690,57	0,52%
6. PREGÃO	1.966.031.469,43	65.511.825,24	65.391.131,12	2.096.934.425,79	46,37%
6.1 PREGÃO ELETRÔNICO	1.965.912.915,27	61.468.553,99	62.481.956,60	2.089.863.425,86	46,22%
6.2 PREGÃO PRESENCIAL	118.554,16	4.043.271,25	2.909.174,52	7.070.999,93	0,16%
7. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS	5.313.805,64	3.600.007,69	4.194.815,73	13.108.629,06	0,29%
<b>TOTAL DESPESAS MEDIANTE LICITAÇÃO (1+2+3+4+5+6+7)</b>	<b>3.561.475.163,70</b>	<b>98.866.850,57</b>	<b>86.778.563,36</b>	<b>3.747.120.577,63</b>	<b>82,87%</b>
8. DISPENSA	410.774.573,23	8.624.725,88	24.125.376,27	443.524.675,38	9,81%
9. INEXIGIBILIDADE	307.284.018,00	17.976.674,53	5.960.648,66	331.221.341,19	7,32%
<b>DISPENSA + INEXIGIBILIDADE (8+9)</b>	<b>718.058.591,23</b>	<b>26.601.400,41</b>	<b>30.086.024,93</b>	<b>774.746.016,57</b>	<b>17,13%</b>
<b>TOTAL DAS DESPESAS COM OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS (1+2+3+4+5+6+7+8+9)</b>	<b>4.279.533.754,93</b>	<b>125.468.250,98</b>	<b>116.864.588,29</b>	<b>4.521.866.594,20</b>	<b>100,00%</b>
<b>% DE RECURSOS LICITÁVEIS POR PODER</b>	<b>94,64%</b>	<b>2,77%</b>	<b>2,58%</b>		

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, Regime Diferenciado de Contratação - RDC, 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\$ 4.521.866.594,20 relativo às despesas passíveis de licitação e destinados a obras, serviços e compras, foi realizado procedimento licitatório em R\$ 3.747.120.577,63, o que corresponde a 82,87%.

O Pregão destacou-se em primeiro lugar no ranking, como a modalidade licitatória mais utilizada pela administração pública estadual, correspondendo a 46,37% das despesas licitáveis executadas, sendo 46,22% para Pregão Eletrônico e 0,16% para Pregão Presencial.

Em seguida, segue a Concorrência Pública, atingindo o percentual de 30,99%. As despesas licitadas sob a rubrica Licitação Internacional atingiram o valor de R\$ 106.857.287,53, mas que em termos comparativos às demais modalidades, representam apenas 2,36% dos gastos com compras, obras e serviços.

A Carta Convite figurou em quarto lugar, sendo responsável por 1,64% do total licitável. A modalidade Tomada de Preços atingiu o valor de R\$ 31.415.998,77, correspondendo a um percentual de 0,69% das despesas licitáveis.

O total de despesas licitadas pela nova modalidade de licitação, RDC, foi de R\$ 23.390.690,57, representando 0,52% das despesas licitadas executadas. O Sistema de Registro de Preços teve uma representação sem significância, atingindo, apenas, 0,29% das despesas licitáveis.

No tocante às contratações diretas, as Dispensas de Licitação correspondem a R\$ 443.524.675,38, representando um percentual de 9,81%. Em seguida, seguem as Inexigibilidades, equivalendo a 7,32% das despesas passíveis de licitação realizadas pela Administração Pública Estadual.

A metodologia adotada permitiu a realização de uma análise comparativa entre os exercícios de 2011 a 2013, resultando nos percentuais abaixo, excluídas as despesas não licitáveis registradas no S2GPR.

MODALIDADE DE LICITAÇÃO – ANÁLISE COMPARATIVA (2011-2013) (R\$ MILHÕES)

MODALIDADE	EXERCÍCIOS				
	2011	2012	% (2012-2011)	2013	% (2012-2013)
1. CARTA CONVITE	3.402	111.673	3.182,6%	73.954	-33,8%
2. TOMADA DE PREÇOS	23.895	23.832	-0,3%	31.416	31,8%
3. CONCORRÊNCIA	1.913.405	1.502.270	-21,5%	1.401.459	-6,7%
4. LICITAÇÃO INTERNACIONAL	158.909	84.694	-46,7%	106.857	26,2%
5. PREGÃO*	1.436.736	1.738.617	21,0%	2.133.434	22,7%
6. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO	306.155	367.629	20,1%	331.221	-9,9%
7. DISPENSA DE LICITAÇÃO	410.026	363.033	-11,5%	443.525	22,2%
<b>TOTAL</b>	<b>4.252.528</b>	<b>4.191.748</b>	<b>-1,4%</b>	<b>4.521.867</b>	<b>7,9%</b>

Fonte: Base de dados do Sistema Integrado de Contabilidade - SIC para 2011 e do Sistema de Gestão Governamental por Resultados – S2GPR para 2012 e 2013

\* O valor correspondente à modalidade Pregão, compreende os gastos com Pregão (eletrônico e presencial), Registro de Preço e Regime Diferenciado de Contratação (RDC).

Comparando-se os exercícios de 2013 com 2012, a partir das informações demonstradas na tabela antecedente, observa-se um acréscimo de 7,9% no que se refere ao total de despesas licitáveis ou passíveis de contratação direta (dispensa ou inexigibilidade).

Dá-se um maior destaque às modalidades Carta Convite e Tomada de Preços, quando comparadas aos valores demandados nos anos de 2012 e 2013. Tomando-se por base 2013 em relação ao ano anterior, a Carta Convite teve uma variação negativa de 33,8%. Já nas despesas licitadas por Tomada de Preços, houve um incremento de 31,8%.

A modalidade de licitação Pregão continua sendo a modalidade que agrega maiores gastos pela Administração Pública Estadual, apresentando um constante crescimento de 21% (2012-2011) e 22,7% (2013-2012). Por outro lado, a modalidade Concorrência apresenta uma variação negativa de 6,7% nas despesas licitadas, passando de R\$ 1.502.270.306,46, em 2012, para R\$ 1.401.459.168,11, em 2013.

Chama-se atenção para o total das Licitações Internacionais que, no ano de 2012, atingiu o valor de R\$ 84.694.058,10, e, em 2013, chegou ao patamar de R\$ 106.857.287,53, correspondendo a um aumento de 26,2%.

Quanto às contratações diretas, observa-se um incremento nos gastos realizados por Dispensa de Licitação, correspondente a 22,2% em relação a 2012, obtendo um valor de R\$ 443.524.675,38, enquanto que na Inexigibilidade de Licitação, registrou-se uma redução de 9,9%, passando de R\$ 367.629.671,47 em 2012 para R\$ 331.221.341,19 em 2013.

### 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 licitações, 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 LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO DIRETA, apresentando-se, a seguir, 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 (R\$)	%
<b>CONVITE (I)</b>	<b>73.954.377,80</b>	<b>100%</b>
GÊNEROS DE ALIMENTAÇÃO	34.900.604,70	47%
REPASSE PARA MANUTENÇÃO DE ESCOLAS	16.234.869,29	22%
MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DE BENS IMÓVEIS	6.030.176,68	8%
FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO	1.914.590,46	3%
EDIFICAÇÕES	1.709.759,08	2%
SERVIÇOS GRÁFICOS E EDITORIAIS	1.687.414,09	2%

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

ITENS DE DESPESA	EXECUTADO (R\$)	%
SERVIÇOS DE APOIO AO ENSINO	1.251.694,07	2%
LOCAÇÃO DE VEÍCULOS	1.140.082,24	2%
SERVIÇO DE APOIO ADMINISTRATIVO, TÉCNICO E OPERACIONAL	883.039,91	1%
REPASSE PARA MANUTENÇÃO DE CREDES	863.790,22	1%
DEMAIS ITENS DE DESPESA	7.338.357,06	10%
<b>TOMADA DE PREÇOS (II)</b>	<b>31.415.998,77</b>	<b>100%</b>
REFORMAS E BENFEITORIAS	8.566.617,73	27%
EDIFICAÇÕES	6.366.996,83	20%
ASSESSORIA E CONSULTORIA PARA OBRAS E INSTALAÇÕES	1.948.374,97	6%
ESTUDOS E PROJETOS	1.805.929,13	6%
MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DE BENS IMÓVEIS	1.426.086,67	5%
OBRAS RODOVIÁRIAS E AEROPORTUÁRIAS	1.401.656,06	4%
OBRAS E INSTALAÇÕES	1.018.969,55	3%
OBRAS DE URBANIZAÇÃO	989.879,89	3%
ASSESSORIA E CONSULTORIA TÉCNICA OU JURÍDICA	903.178,04	3%
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	900.666,13	3%
DEMAIS ITENS DE DESPESA	6.087.643,77	19%
<b>CONCORRÊNCIA (III)</b>	<b>1.401.459.168,11</b>	<b>100%</b>
EDIFICAÇÕES	359.949.398,07	26%
OBRAS RODOVIÁRIAS E AEROPORTUÁRIAS	206.279.208,53	15%
REFORMAS E BENFEITORIAS	196.704.552,43	14%
SERVIÇOS DE PUBLICIDADE	109.704.098,71	8%
MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DE ESTRADAS E VIAS	84.744.918,40	6%
VEÍCULOS FERROVIÁRIOS	66.414.838,54	5%
OBRAS E INSTALAÇÕES	45.800.727,02	3%
CONSTRUÇÃO DE ADUTORAS, AÇUDES E BARRAGENS	45.624.895,06	3%
INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTOS	37.849.244,18	3%
INSTALAÇÕES E EQUIPAMENTOS PARA OBRAS	37.480.715,29	3%
DEMAIS ITENS DE DESPESA	210.906.571,88	15%
<b>LICITAÇÃO INTERNACIONAL (IV)</b>	<b>106.857.287,53</b>	<b>100%</b>
AERONAVES	71.995.044,08	67%
OBRAS DE URBANIZAÇÃO	7.911.551,89	7%
MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	6.423.897,39	6%
SERVIÇO DE APOIO ADMINISTRATIVO, TÉCNICO E OPERACIONAL	4.625.621,62	4%
ASSESSORIA E CONSULTORIA TÉCNICA OU JURÍDICA	4.238.434,41	4%
ASSESSORIA E CONSULTORIA PARA OBRAS E INSTALAÇÕES	3.927.458,15	4%
OBRAS E INSTALAÇÕES	1.932.267,29	2%
CONSTRUÇÃO DE ADUTORAS, AÇUDES E BARRAGENS	888.448,40	1%
EDIFICAÇÕES	856.252,81	1%
SERVIÇO DE SELEÇÃO E TREINAMENTO	621.799,80	1%
DEMAIS ITENS DE DESPESA	3.436.511,69	3%
<b>REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO (V)</b>	<b>23.390.690,57</b>	<b>100%</b>
EDIFICAÇÕES	23.390.690,57	100%
<b>PREGÃO ELETRÔNICO (VI)</b>	<b>2.089.863.425,86</b>	<b>100%</b>
APOIO ADMINISTRATIVO, TÉCNICO E OPERACIONAL	328.793.912,07	16%
TERCEIRIZAÇÃO DECORRENTE DE SUBSTITUIÇÃO MÃO-DE-OBRA (LRF, ART. 18)	149.476.316,14	7%

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

ITENS DE DESPESA	EXECUTADO (RS)	%
MEDICAMENTOS	145.184.931,18	7%
VEÍCULOS DE TRACÇÃO MECÂNICA	129.820.193,41	6%
SEGURANÇA E VIGILÂNCIA	97.545.749,84	5%
LOCAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	80.416.909,52	4%
FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO	73.591.523,77	4%
MATERIAL HOSPITALAR	71.111.721,43	3%
MATERIAL DE CONSUMO	70.041.586,78	3%
MATERIAL LABORATORIAL	50.584.358,49	2%
DEMAIS ITENS DE DESPESA	893.296.223,23	43%
<b>PREGÃO PRESENCIAL (VII)</b>	<b>7.070.999,93</b>	<b>100%</b>
APOIO ADMINISTRATIVO, TÉCNICO E OPERACIONAL	3.044.323,08	43%
OUTRAS LOCAÇÕES DE MÃO-DE-OBRA	1.654.102,81	23%
LOCAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	1.108.452,90	16%
MOBILIÁRIO EM GERAL	521.975,00	7%
LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE PROCESSAMENTO DE DADOS	242.165,00	3%
OUTROS SERVIÇOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	73.283,37	1%
EVENTOS ARTÍSTICOS E CULTURAIS	71.875,00	1%
ASSESSORIA E CONSULTORIA TÉCNICA OU JURÍDICA	59.700,00	1%
OUTROS MATERIAIS E SERVIÇOS PARA DISTRIBUIÇÃO GRATUITA	56.250,00	1%
LOCAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	43.098,08	1%
DEMAIS ITENS DE DESPESA	195.774,69	3%
<b>REGISTRO DE PREÇO (VIII)</b>	<b>13.108.629,06</b>	<b>100%</b>
MOBILIÁRIO EM GERAL	3.663.182,92	28%
EQUIPAMENTOS DE PROCESSAMENTO DE DADOS	2.234.542,89	17%
PROTEÇÃO E SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO	1.741.519,10	13%
MATERIAL DE EXPEDIENTE	1.674.377,50	13%
EQUIPAMENTO DE PROTEÇÃO, SEGURANÇA E SOCORRO	797.214,01	6%
MATERIAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS	443.038,74	3%
OUTROS SERVIÇOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	384.327,00	3%
MATERIAL DE LIMPEZA E PRODUÇÃO DE HIGIENIZAÇÃO	263.103,32	2%
PASSAGENS AÉREAS	248.262,78	2%
GÊNEROS DE ALIMENTAÇÃO	227.221,96	2%
DEMAIS ITENS DE DESPESA	1.431.838,84	11%
<b>DISPESA DE LICITAÇÃO (IX)</b>	<b>443.524.675,38</b>	<b>100%</b>
TERCEIRIZAÇÃO DECORRENTE DE SUBSTITUIÇÃO MÃO-DE-OBRA (LRF, ART. 18)	73.022.847,96	16%
SERVIÇOS DE ENERGIA ELÉTRICA	52.821.595,30	12%
APOIO ADMINISTRATIVO, TÉCNICO E OPERACIONAL	45.235.529,32	10%
SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS	35.852.863,61	8%
SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO EM GERAL	20.271.633,70	5%
INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTOS	15.993.004,71	4%
EDIFICAÇÕES	15.525.574,40	4%
OBRAS RODOVIÁRIAS E AEROPORTUÁRIAS	14.928.331,69	3%
LOCAÇÃO DE IMÓVEIS	14.812.165,35	3%
EQUIPAMENTOS E UTENSÍLIOS HIDRÁULICOS E ELÉTRICOS	12.751.618,90	3%
DEMAIS ITENS DE DESPESA	142.309.510,44	32%

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

ITENS DE DESPESA	EXECUTADO (R\$)	%
<b>INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO (X)</b>	<b>331.221.341,19</b>	<b>100%</b>
SERVIÇOS HOSPITALARES, MÉDICOS E ODONTOLÓGICOS	63.102.009,16	19%
TERCEIRIZAÇÃO DECORRENTE DE SUBSTITUIÇÃO MÃO-DE-OBRA (LRF, ART. 18)	37.863.444,56	11%
VALE-TRANSPORTE	25.454.626,01	8%
SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO	23.313.261,34	7%
DISTRIBUIÇÃO DE LEITE	22.603.219,69	7%
ESTUDOS E PROJETOS	21.643.896,95	7%
SEMENTES, MUDAS DE PLANTAS E INSUMOS	17.488.928,40	5%
LIVROS DIDÁTICOS	11.941.905,61	4%
SERVIÇOS MÉDICOS E ODONTOLÓGICOS	11.852.485,61	4%
SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS	9.988.905,74	3%
DEMAIS ITENS DE DESPESA	85.968.658,12	26%
<b>TOTAL (I+II+III+IV+V+VI+VII+VIII+IX+X)</b>	<b>4.521.866.594,20</b>	

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

De acordo com o conteúdo da tabela acima, observa-se que, nas licitações por Carta Convite, o item de despesa mais representativo foi GÊNEROS DE ALIMENTAÇÃO, no valor de R\$ 34.900.604,70, correspondendo a 47% dos gastos nessa modalidade.

Os itens REFORMA E BENFEITORIAS e EDIFICAÇÕES foram os itens que mais se destacaram na modalidade Tomada de Preços, alcançando, respectivamente, o percentual de 27% e 20% do valor 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 63% do montante total dos gastos realizados aplicando-se aquela modalidade.

O item APOIO ADMINISTRATIVO, TÉCNICO E OPERACIONAL foi o mais representativo na modalidade Pregão, tanto na forma eletrônica, alcançando o importe de R\$ 328.793.912,07, como na presencial, atingindo o valor de R\$ 3.044.323,08. Considerando ainda a modalidade Pregão Eletrônico, ressalte-se que houve despesas no montante de R\$ 149.476.316,14 em TERCEIRIZAÇÃO DECORRENTE DE SUBSTITUIÇÃO DE MÃO-DE-OBRA, representando um percentual de 7% dessa modalidade.

Na modalidade Regime Diferenciado de Contratação foi repassado um valor de R\$ 23.390.690,57 apenas para o item EDIFICAÇÕES. O item AERONAVES foi o que mais executou recursos sob rubrica Licitação Internacional, representando um percentual de 67%, no valor de R\$ 71.995.044,08.

Quanto às despesas por contratação direta, constata-se que foi repassado um valor de R\$ 73.022.847,96, correspondente ao item de despesa TERCEIRIZAÇÃO DECORRENTE DE SUBSTITUIÇÃO DE MÃO DE OBRA (LRF, art. 18). Esse componente contábil representa 16% das despesas realizadas por dispensa de licitação. Na rubrica Inexigibilidade de Licitação, o item de despesa SERVIÇOS HOSPITALARES, MÉDICOS E ODONTOLÓGICOS representa um percentual de 19%, atingindo o valor de R\$ 63.102.009,16.

#### 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 (RS)
<b>CARTA CONVITE (I)</b>	<b>2.065.813,20</b>
EDIFICAÇÕES	1.709.759,08
REFORMAS E BENFEITORIAS	266.554,12
ESTUDOS E PROJETOS	89.500,00
<b>TOMADA DE PREÇOS (II)</b>	<b>20.736.620,45</b>
REFORMAS E BENFEITORIAS	8.566.617,73
EDIFICAÇÕES	6.366.996,83
OBRAS RODOVIÁRIAS E AEROPORTUÁRIAS	1.401.656,06
OBRAS DE URBANIZAÇÃO	989.879,89
OBRAS DE SANEAMENTO	793.396,61
INSTALAÇÕES E EQUIPAMENTOS PARA OBRAS	705.855,65
ESTUDOS E PROJETOS	654.729,13
CONSTRUÇÃO E INSTALAÇÃO DE POÇOS	442.811,40
CONSTRUÇÃO DE ADUTORAS, AÇUDES E BARRAGENS	440.446,04
OUTRAS OBRAS E INSTALAÇÕES	205.226,83
BENFEITORIAS EM PROPRIEDADES DE TERCEIROS	169.004,28
<b>CONCORRÊNCIA (III)</b>	<b>906.826.468,44</b>
EDIFICAÇÕES	359.949.398,07
OBRAS RODOVIÁRIAS E AEROPORTUÁRIAS	206.279.208,53
REFORMAS E BENFEITORIAS	196.704.552,43
CONSTRUÇÃO DE ADUTORAS, AÇUDES E BARRAGENS	45.624.895,06
INSTALAÇÕES E EQUIPAMENTOS PARA OBRAS	37.480.715,29
OBRAS DE URBANIZAÇÃO	20.826.305,84
OBRAS DE SANEAMENTO	16.832.106,24
ESTUDOS E PROJETOS	11.466.877,79
GERENCIAMENTO E SUPERVISÃO DE OBRAS	8.970.335,24
CONSTRUÇÃO E INSTALAÇÃO DE POÇOS	2.378.455,32
OUTRAS OBRAS E INSTALAÇÕES	177.115,03
BENFEITORIAS EM PROPRIEDADES DE TERCEIROS	136.503,60
<b>LICITAÇÃO INTERNACIONAL (IV)</b>	<b>10.335.309,02</b>
OBRAS DE URBANIZAÇÃO	7.911.551,89
CONSTRUÇÃO DE ADUTORAS, AÇUDES E BARRAGENS	888.448,40
EDIFICAÇÕES	856.252,81
INSTALAÇÕES E EQUIPAMENTOS PARA OBRAS	572.972,37
REFORMAS E BENFEITORIAS	106.083,55
<b>REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO (V)</b>	<b>23.390.690,57</b>
EDIFICAÇÕES	23.390.690,57
<b>PREGÃO ELETRÔNICO (VI)</b>	<b>33.342.598,28</b>
INSTALAÇÕES E EQUIPAMENTOS PARA OBRAS	20.171.499,48
CONSTRUÇÃO E INSTALAÇÃO DE POÇOS	9.555.694,92
REFORMAS E BENFEITORIAS	2.914.318,64

ITENS DE DESPESA	EXECUTADO (R\$)
BENFEITORIAS EM PROPRIEDADES DE TERCEIROS	579.832,46
ESTUDOS E PROJETOS	121.252,78
<b>DISPENSA DE LICITAÇÃO (VII)</b>	<b>46.830.347,61</b>
EDIFICAÇÕES	15.525.574,40
OBRAS RODOVIÁRIAS E AEROPORTUÁRIAS	14.928.331,69
CONSTRUÇÃO DE ADUTORAS, AÇUDES E BARRAGENS	10.583.692,13
INSTALAÇÕES E EQUIPAMENTOS PARA OBRAS	3.712.886,77
REFORMAS E BENFEITORIAS	1.982.518,50
SINALIZAÇÃO DE NOVAS ESTRADAS E FERROVIAS	47.244,12
ESTUDOS E PROJETOS	35.400,00
GERENCIAMENTO E SUPERVISÃO DE OBRAS	14.700,00
<b>INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO (VIII)</b>	<b>21.643.896,95</b>
ESTUDOS E PROJETOS	21.643.896,95
<b>TOTAL GERAL (I+II+III+IV+V+VI+VII+VIII)</b>	<b>1.065.171.744,52</b>

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

A partir das informações extraídas na tabela acima, constatou-se que Concorrência foi a modalidade que concentrou a maior aplicação de recursos com Obras e Instalações, representando 85% 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\$ 359.949.398,07, concentrando 34% do total das despesas. Em seguida, os itens OBRAS RODOVIÁRIAS E AEROPORTUÁRIAS e REFORMAS E BENFEITORIAS alcançaram os respectivos valores de R\$ 206.279.208,53 e R\$ 196.704.552,43.

O item de despesa OBRAS DE URBANIZAÇÃO, registrado sob a rubrica Licitação Internacional, atingiu o valor de R\$ 7.911.551,89. Todo o valor empenhado para modalidade Regime Diferenciado de Contratação foi no item de despesa EDIFICAÇÕES, correspondendo um valor de R\$ 23.390.690,57.

Os gastos com Obras e Instalações realizados mediante as demais modalidades licitatórias – Carta Convite, Tomada de Preços e Pregão, na forma eletrônica e por meio contratações diretas, correspondem ao montante de R\$ 124.619.276,49, equivalente a um percentual de 12%.

#### 4.5. Os 10 Maiores Pagamentos e as Obras de Maior Relevância Contratadas

No que se refere às contratações mediante Concorrência Pública, segue gráfico contendo os 10 maiores pagamentos realizados a partir dessa modalidade. Constatou-se que somente com esses contratados foi executado o montante de R\$ 574.142.639,12, equivalente a 41 % 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, na tabela seguinte, as 05 obras de maior relevância dentre aquelas pagas para esses credores.

#### MAIORES OBRAS CONTRATADAS POR CONCORRÊNCIA PÚBLICA

DESCRIÇÃO DA OBRA	CONTRATADO	CONTRATO AJUSTADO	PAGO TOTAL	PAGO 2013
INTERVENÇÕES NO ESTÁDIO CASTELÃO (REALIZAÇÃO DE PROJETO NA MODALIDADE DE CONCESSÃO ADMINISTRATIVA – PARCERIA PÚBLICO PRIVADA – PPP).	ARENA CASTELAO OPERADORA DE ESTADIO S/A	567.035.727,00	542.764.170,08	180.170.609,00
CONSTRUÇÃO DO PAVILHÃO MULTIFUNCIONAL DO CEARÁ.	GALVÃO ENGENHARIA S/A	376.518.603,26	375.754.357,44	800.000,00
FORNECIMENTO DE 20 TRENDS 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	293.763.440,85	230.868.737,04	72.779.196,73
OBRAS DE IMPLANTAÇÃO DO RAMAL PARANGABA/MUCURIBE - METRÔ DE FORTALEZA, NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA, CEARÁ.	CONSORCIO CPE-VLT FORTALEZA	197.744.034,32	84.220.321,73	56.655.742,83
FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE CARREGADORES/DESCARREGADORES DE PLACAS PARA O COMPLEXO PORTUÁRIO DO PECÉM, NO MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE, ESTADO DO CEARÁ.	BARDELLA S/A INDÚSTRIAS MECÂNICAS	117.950.000,00	23.299.548,13	23.299.548,13

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, que recebeu dos cofres públicos do estado, em 2013, o valor de R\$ 180.170.609,00, correspondente a 32% do valor ajustado do contrato.

Já o fornecimento de 20 trens unidade elétrica – TUE, a serem utilizados na linha sul da Região Metropolitana de Fortaleza, através da Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos – METROFOR, a cargo da empresa ANSALDOBREDA SPA, contou com R\$ 72.779.196,73, pago pelo Governo do Estado em 2013, ou seja, 25% de seu valor com os devidos ajustes.

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

Relativamente aos gastos efetivados em 2013 por meio de contratação direta (dispensa e inexigibilidade de licitação), verificou-se que a despesa atingiu um percentual de 17,13% da despesa licitável, sendo 9,81% por dispensa e 7,32% por inexigibilidade de licitação.

Ademais, analisando as contratações diretas sob a perspectiva financeira, verificou-se que, do montante de R\$ 774.746.016,57 despendido em 2013, foi executado R\$ 443.524.675,38 por meio de dispensa de licitação e R\$ 331.221.341,19 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, como exemplo transferências a organizações sociais, transferências a instituições privadas sem fins lucrativos – convênios, transferências a instituições privadas com fins lucrativos, juros, diárias, etc. 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 abaixo a análise das despesas que compuseram as contratações diretas executadas pelo Estado no exercício de 2013, agrupadas por elementos de despesa.

<b>DEMONSTRATIVO DOS ELEMENTOS DE DESPESA POR CONTRATAÇÃO DIRETA (R\$ 1,00)</b>	
<b>CONTRATAÇÃO DIRETA</b>	<b>EXECUTADO</b>
<b>DISPENSA DE LICITAÇÃO</b>	<b>443.524.675,38</b>
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	186.136.963,00
OUTRAS DESPESAS DE PESSOAL DECORRENTE DE CONTRATO DE TERCEIRIZAÇÃO	73.022.847,96
LOCAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA	56.368.317,34
OBRAS E INSTALAÇÕES	46.830.347,61
MATERIAL DE CONSUMO	27.607.619,07
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA FÍSICA	22.612.748,28
EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	14.937.341,58
MATERIAL, BEM OU SERVIÇO PARA DISTRIBUIÇÃO GRATUITA	6.346.268,15
DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	6.303.619,44
AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS	2.262.317,72
SERVIÇOS DE CONSULTORIA	834.453,78
PREMIAÇÕES CULTURAIS, ARTÍSTICAS, CIENTÍFICAS, DESPORTIVAS E OUTRAS	178.885,85
PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOÇÃO	82.945,60
<b>INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO</b>	<b>331.221.341,19</b>
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	175.221.620,47
OUTRAS DESPESAS DE PESSOAL DECORRENTE DE CONTRATO DE TERCEIRIZAÇÃO	37.863.444,56
MATERIAL, BEM OU SERVIÇO PARA DISTRIBUIÇÃO GRATUITA	34.753.524,21
MATERIAL DE CONSUMO	34.295.057,52
OBRAS E INSTALAÇÕES	21.643.896,95
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA FÍSICA	12.549.751,26
DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	7.347.999,10
EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	6.899.599,77
AQUISIÇÃO DE BENS PARA REVENDA	580.056,95
SERVIÇOS DE CONSULTORIA	35.970,00
PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOÇÃO	30.420,40
<b>TOTAL</b>	<b>774.746.016,57</b>

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 de R\$ 186.136.963,00, ou seja, 42% das despesas contratadas diretamente por dispensa de licitação, tendo como principais credores COMPANHIA ENERGÉTICA DO CEARÁ – COELCE e CENTRO DE DESENVOLVIMENTO DO TRÂNSITO – CEDETRAN.

Considerando ainda a forma de contratação direta referida no parágrafo anterior, merece destaque o elemento OUTRAS DESPESAS DE PESSOAL DECORRENTE DE CONTRATO DE TERCEIRIZAÇÃO, representando um gasto de R\$ 73.022.847,96, correspondente a 16% dessas despesas.

Foram observadas ainda outras despesas executadas por dispensa de licitação cujos valores são representativos, tais como: LOCAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA – R\$ 56.368.317,34 (13%); OBRAS E INSTALAÇÕES – R\$ 46.830.347,61 (11%) e MATERIAL DE CONSUMO – R\$ 27.607.619,07 (6%).

Por sua vez, a rubrica OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS PESSOA JURÍDICA registrou um montante de R\$ 175.221.620,47, contratados por inexigibilidade de licitação, significando um percentual de 53 % das despesas contratadas diretamente por inexigibilidade, tendo como os principais credores COMPANHIA DE ÁGUA E ESGOTO DO CEARÁ – CAGECE e SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES.

Vale ressaltar também que foram gastos por inexigibilidade de licitação R\$ 37.863.444,56, enquadrados na rubrica OUTRAS DESPESAS DE PESSOAL DECORRENTE DE CONTRATO DE TERCEIRIZAÇÃO, representando um percentual de 11% das despesas total contratadas.

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, quer seja pelo acompanhamento concomitante, quer 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.

# 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 (Capítulos V e VI, trata respectivamente das Transferências Voluntárias e da Destinação de Recursos Públicos para o Setor Privado);
- Lei nº 15.203/2012, Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado para o exercício financeiro de 2013 (nos arts. 49 a 51, trata de transferências de recursos para pessoas jurídicas do setor privado e para pessoas físicas; no art. 52, trata de transferências para empresas controladas pelo Estado; no art. 53, trata da contrapartida, e nos arts. 54 e 55, trata de transferências voluntárias para entes e entidades públicas).
- 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 de LRF.
- As Instruções Normativas Conjuntas SECON/SEFAZ/SEPLAN nºs 001/2005 e 003/2008, também disciplinam a forma de repasse de recursos aos municípios cearenses. (Revogado pela Lei Complementar Estadual nº 119/2012).
- Lei Complementar Estadual nº 119, de 28 de dezembro de 2012, dispõe sobre regras para a transferência de recursos pelos órgãos e entidades do poder executivo estadual por meio de convênios e instrumentos congêneres, com a nova redação dada pela Lei Complementar nº 122, de 12 de agosto de 2013, e cuja vigência se deu a partir de 14/07/2013.

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.

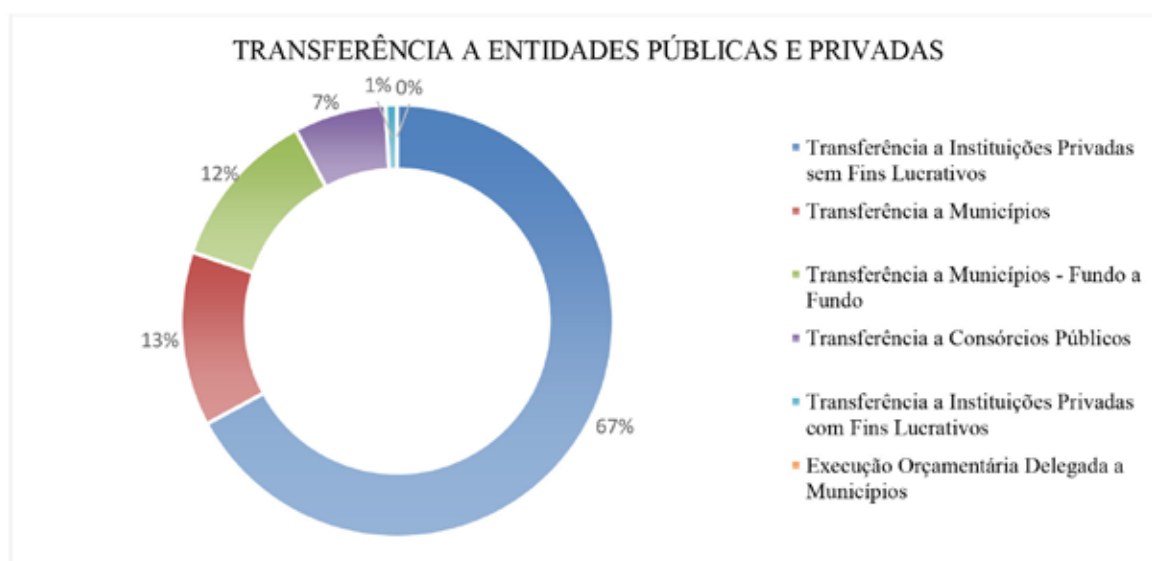
Deve-se ressaltar que foi possível aferir os valores efetivamente transferidos a entidades públicas e privadas devido à correta classificação destes gastos, conforme prevê a Portaria Interministerial (STN/SOF) nº 163/2001. A nova classificação dos itens de despesa também possibilitou um exame mais detalhado 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	725.366.675,56
Transferência a Municípios	140.906.400,72
Transferência a Municípios - Fundo a Fundo	130.398.239,49
Transferência a Consórcios Públicos	74.539.344,15
Transferência a Instituições Privadas com Fins Lucrativos	9.065.517,47
Execução Orçamentária Delegada a Municípios	329.526,74
<b>TOTAL</b>	<b>1.080.605.704,13</b>

Fonte: Base de Dados do S2GPR



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 2013, o valor de R\$ 725.366.675,56, correspondendo a um percentual de 67% do montante dos recursos transferidos pela Administração Pública para entidades públicas e privadas.

Em seguida, os recursos transferidos aos Municípios representaram um percentual de 13%, atingindo o valor de R\$ 140.906.400,72. Já os recursos transferidos aos Municípios – Fundo a Fundo – alcançaram o valor de R\$ 130.398.239,49, representando um percentual de 12%.

Os demais repasses (Transferência a Consórcios Públicos, Transferência a Instituições Privadas com Fins Lucrativos e Execução Orçamentária Delegada a Municípios) apresentaram, conjuntamente, um percentual de 8% do total transferido.

A metodologia adotada permitiu a realização de uma análise comparativa entre os exercícios de 2012 e 2013, resultando nos seguintes percentuais:

**TRANSFERÊNCIAS A ENTIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS – ANÁLISE COMPARATIVA (2012-2013)**

DESCRIÇÃO	2012	2013	%(2012-2013)
Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	673.876.003,53	725.366.675,56	8%
Municípios	175.272.646,44	140.906.400,72	-20%
Municípios - Fundo a Fundo	32.623.677,05	130.398.239,49	300%
Consórcios Públicos	49.749.464,54	74.539.344,15	50%
Instituições Privadas com Fins Lucrativos	10.703.512,24	9.065.517,47	-15%
Execução Orçamentária Delegada a Municípios	532.644,26	329.526,74	-38%
<b>Total das Transferências a Entidades Públicas e Privadas</b>	<b>942.757.948,06</b>	<b>1.080.605.704,13</b>	<b>15%</b>

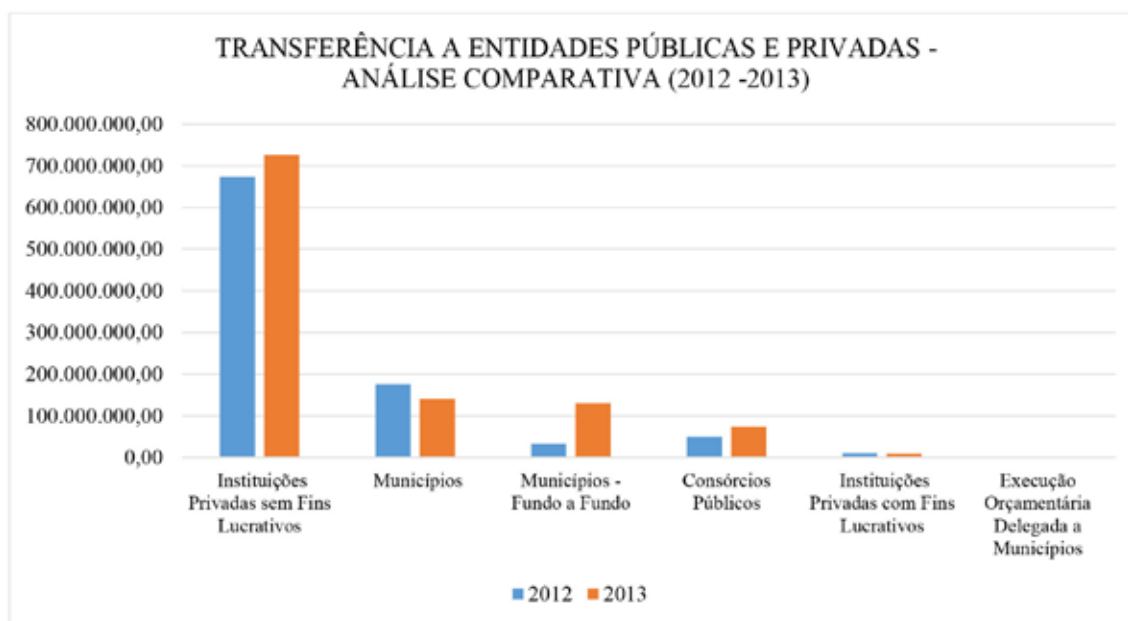
Fonte: Base de Dados do S2GPR

Comparando-se os exercícios de 2013 com 2012, a partir das informações demonstradas na tabela antecedente, observa-se um acréscimo de 15%, no que se refere ao total de recursos transferidos a entidades públicas e privadas.

Dá-se um maior destaque à Transferência de Recurso aos Municípios – Fundo a Fundo, quando comparados aos valores demandados nos anos de 2012 e 2013, essa modalidade teve uma variação positiva de 300%.

A modalidade – Transferência a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos, no período de análise, foi a que agregou maiores gastos pela Administração Pública Estadual, apresentando um acréscimo de 8%.

Quanto às Transferências aos Consórcios Públicos e aos Municípios, observa-se um incremento nos recursos transferidos pela modalidade Transferência aos Consórcios Públicos, correspondente a 50% em relação a 2012, enquanto na modalidade Transferência aos Municípios, registrou-se uma redução de 20%, passando de R\$ 175.272.646,44 em 2012 para R\$ 140.906.400,72 em 2013.



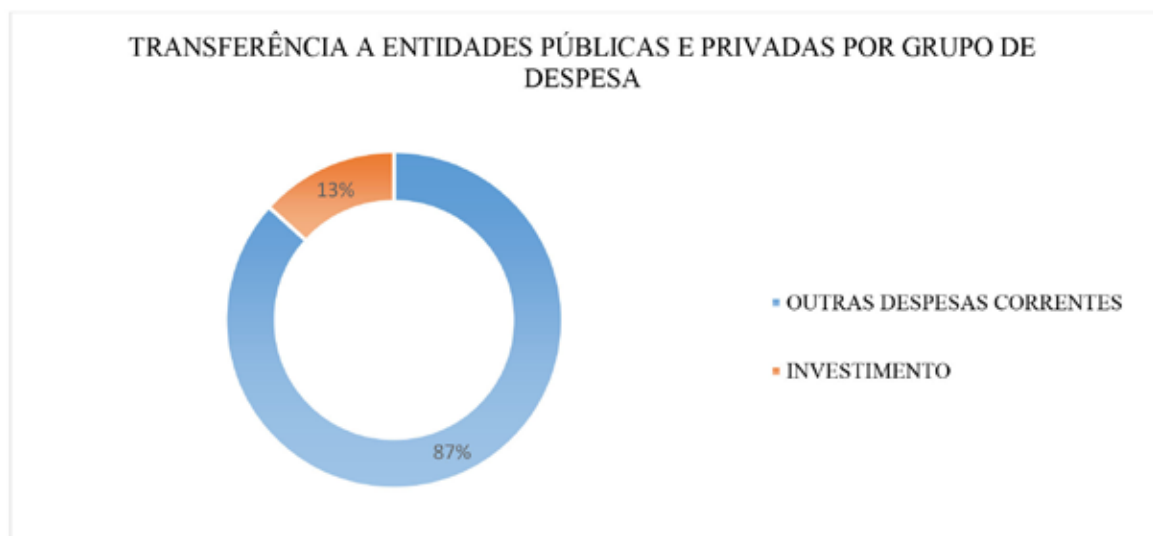
Fonte: Base de Dados do S2GPR

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	936.761.145,83
INVESTIMENTO	143.844.558,30
<b>TOTAL</b>	<b>1.080.605.704,13</b>

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 um percentual de 87%.

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

O restante dos recursos foi utilizado com Investimentos, correspondendo a 13% do total dos recursos repassados a entidades públicas e privadas.

### 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. Inclui-se neste tipo de transferência aquelas realizadas mediante Contrato de Gestão na forma prevista na Lei Estadual nº 12.781/1997.

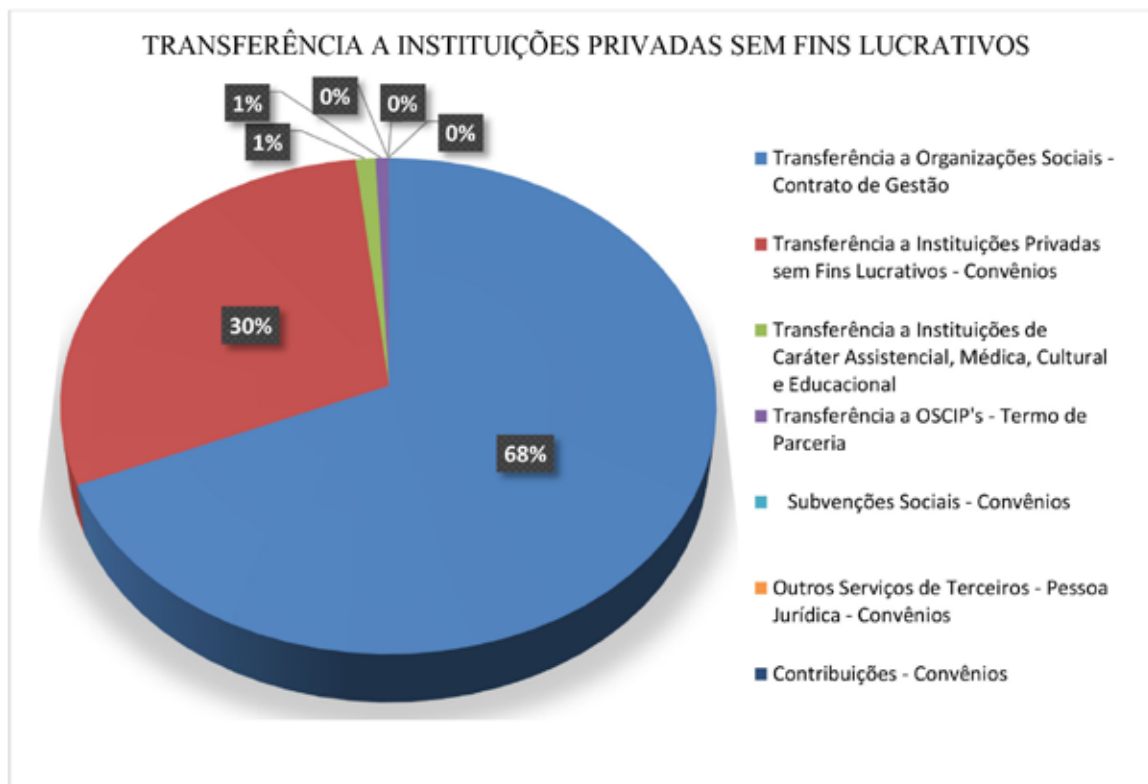
As Seções VIII, IX e X da LDO para 2013 previam as condições para a transferência de recursos do Estado a entidades sem fins lucrativos.

Vale ressaltar que as entidades privadas sem fins lucrativos devem obedecer, no que couber, os 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

	Valor (R\$)
Transferência a Organizações Sociais - Contrato de Gestão	497.674.783,92
Transferência a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos - Convênios	214.862.378,76
Transferência a Instituições de Caráter Assistencial, Médica, Cultural e Educacional	7.664.903,42
Transferência a OSCIP's - Termo de Parceria	5.056.009,46
Subvenções Sociais - Convênios	46.600,00
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica - Convênios	41.000,00
Contribuições - Convênios	21.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>725.366.675,56</b>

Fonte: Base de Dados do S2GPR



Fonte: Base de Dados do S2GPR

A partir da análise do gráfico acima, constata-se que, das transferências a Instituições sem fins lucrativos, os repasses mais significativos foram para as Organizações Sociais, através dos Contratos de Gestão, e para as Instituições Privadas sem fins lucrativos, por meio de convênios, apresentando um valor de R\$ 712.537.162,68, ou seja, 98% do total repassado.

O Gráfico abaixo apresenta uma análise comparativa entre os anos de 2012 e 2013 dos valores repassados somente às Organizações Sociais e às Instituições Privadas sem Fins Lucrativos, por meio de convênios, pelo Estado do Ceará.



Fonte: Base de Dados do S2GPR

Comparando-se os exercícios de 2012 com 2013, a partir das informações apresentadas no gráfico acima, observa-se um acréscimo de 40,56% no que se refere à transferência de recursos públicos às Organizações Sociais, enquanto que nas Transferências a Instituições Privadas sem fins lucrativos, através de convênios, registrou-se uma redução de 30,15%, passando de R\$ 307.590.589,79 em 2012 para R\$ 214.862.378,76 em 2013.

Em virtude da representatividade dos valores transferidos por meio de contrato de gestão e convênios, analisar-se-á de forma pormenorizada as transferências às Organizações Sociais, bem como às Instituições Privadas sem fins lucrativos que receberam recursos públicos através de convênios.

### 5.1.1. Transferência a Organizações Sociais - Contrato de Gestão

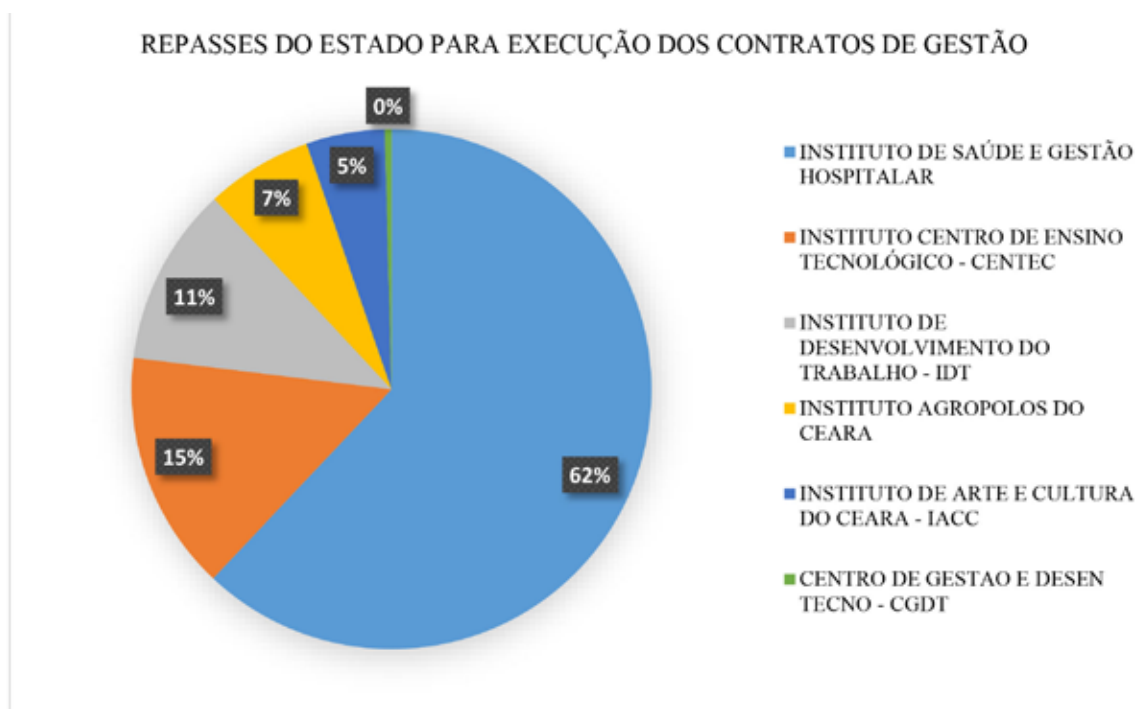
No âmbito do Estado do Ceará os contratos de gestão são executados por meio de Organizações Sociais, qualificadas na forma prevista na Lei nº 12.781/1997 e suas alterações. O Estado do Ceará, conforme Relatório de Acompanhamento dos Contratos de Gestão 2013 – 2º Semestre, qualificou como Organização Social seis entidades civis de direito privado sem fins lucrativos. A Tabela abaixo evidencia os valores empenhados pelo Estado tendo como credoras as seguintes Organizações Sociais.

#### REPASSES DO ESTADO PARA EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DE GESTÃO

ORGANIZAÇÃO SOCIAL	Valor (R\$)
INSTITUTO DE SAÚDE E GESTÃO HOSPITALAR	308.363.694,31
INSTITUTO CENTRO DE ENSINO TECNOLÓGICO - CENTEC	74.046.621,63
INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO - IDT	55.313.544,31
INSTITUTO AGROPOLOS DO CEARA	32.947.287,40
INSTITUTO DE ARTE E CULTURA DO CEARA - IACC	24.293.142,43
CENTRO DE GESTAO E DESEN TECNO - CGDT	2.090.815,28
<b>TOTAL</b>	<b>497.055.105,36</b>

Fonte: Base de Dados do S2GPR

Pelo exame do gráfico abaixo, observa-se que, do montante de R\$ 497.055.105,36, o valor de R\$ 382.410.315,94, equivalente a 77%, foi destinado somente ao Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar e ao Instituto Centro de Ensino Tecnológico – CENTEC, recebendo, respectivamente, o montante de R\$ 308.363.694,31 e R\$ 74.046.621,63.



Fonte: Sistema S2GPR

Ressalta-se que foi contabilizado indevidamente no item de despesa “Transferência a Organizações Sociais - Contrato de Gestão” o valor de R\$ 619.678,56, conforme se verifica na Tabela abaixo:

**DESPESAS CLASSIFICADAS INDEVIDAMENTE NAS MODALIDADE TRANSFERÊNCIAS A ORGANIZAÇÕES SOCIAIS – CONTRATO DE GESTÃO**

<b>ENTIDADES</b>	<b>Valor (R\$)</b>
CERBERO MOTOR CLUBE	200.000,00
CENTRO PESQUISAS HEPATO RENAI S CEARA	144.000,00
ASSOCIAÇÃO JUNIOR ACHIEVEMENT DO CEARA	99.178,56
ASSOCIAÇÃO DE VOLUNTÁRIOS HOSITAL SÃO JOSÉ	68.000,00
GRUPO DE APOIO A LIVRE ORIENTAÇÃO SEXUAL DO CARIRI	50.000,00
INSTITUTO PROJ INVESTIGAÇÃO EM SAÚDE DESENV S	38.000,00
CAIXA ESC NA UNID ESC ISOLADA DOM PEDRO	20.500,00
<b>TOTAL</b>	<b>619.678,56</b>

Fonte: Base de Dados do S2GPR

**5.1.2. Transferência a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos - Convênios**

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

A Tabela abaixo demonstra as Instituições Privadas, sem fins lucrativos, que mais receberam recursos de convênios repassados pelo Estado.

**AS 20 ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS MAIS BENEFICIADAS COM TRANSFERÊNCIAS DO ESTADO**

<b>ENTIDADE</b>	<b>Valor (R\$)</b>
SOCIEDADE PARA O BEM ESTAR DA FAMILIA	13.730.613,06
AGENCIA DE DESENVOLVIMENTO ECON E SOCIAL	9.733.806,37
MOVIMENTO CONSCIENCIA JOVEM	8.371.553,67
LIG ESP A E C BEN CONJ HAB SITIO CORREGO	8.105.982,14
INSTITUTO DE DESENVOL SOCIAL E CIDADANIA	7.283.450,34
IDESC - INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO SOC	7.027.071,05
INSTITUTO DE ASSIST E PROTECAO SOCIAL	5.614.789,07
CENTRO DE ESTUDOS DO TRABALHO E DE ASSES	5.284.556,06
CENTRO ESTUDOS ASSIST LUTAS TRABALHADOR	4.982.750,16
ORGANIZAÇÃO BARREIRA AMIGOS SOLIDÊRIOS -	4.544.988,87
ASSOC DO CONSELHO COMUN DO PQUE SAO JOSE	4.349.415,17
INSTITUTO PARA O DESENVOLVIMENTO DA ECON	4.302.868,22
INST PRAXIS DE EDUC CULTURA E ACAO SOCIA	4.191.387,41
INST ANTO CONS APOIO ASS PESQ DES HUMANO	3.730.368,87
ASSOC DOS MOR DO CJ T NEVES	3.632.335,18
ASSOCIAÇÃO BATISTA BENEFICENTE MISSIONAR	3.277.883,22
FUNDACAO DEMOCRITO ROCHA	3.239.750,00
INSTITUTO AGROPOLOS DO CEARA	3.213.345,94
ASSOC BATISTA BENEFICENTE MISSIONARIA	3.091.545,15
CARITAS BRASILEIRA REGIONAL CEARA	2.975.155,54
DEMAIS ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS	104.178.763,27
<b>TOTAL</b>	<b>214.862.378,76</b>

Fonte: Base de Dados do S2GPR

Concernente às informações da tabela acima, dentre as maiores beneficiárias, observa-se que 6,39% do total (R\$ 13.730.613,06) foi gasto com a entidade Sociedade para o Bem Estar da Família, seguida pelas entidades Agencia de Desenvolvimento Econômico e Social, Movimento Consciência Jovem e Liga Esportiva A E C Bem Conjunto Habitacional Sítio Córrego.

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\$)
FUNDO ESTADUAL DE ASSISTENCIA SOCIAL	62.323.735,58
SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	44.640.354,96
SECRETARIA DO TRABALHO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL	36.433.069,71
SECRETARIA DA EDUCACAO	27.326.134,00
CASA CIVIL	9.753.750,00
FUNDO ESTADUAL DE SAUDE	6.810.231,01
FUNDO ESTADUAL DE CULTURA	6.766.051,50
SECRETARIA DA CULTURA	6.600.338,76
SECRETARIA DOS RECURSOS HIDRICOS	3.600.000,00
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	2.650.631,84
SECRETARIA DAS CIDADES	2.543.848,40
FUNDO EST DE DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR	2.125.473,00
SEC DA CIENCIA TECNOLOGIA E EDUCACAO SUPERIOR	916.790,00
SECRETARIA DO ESPORTE	835.000,00
SECRETARIA DA INFRA ESTRUTURA	720.000,00
CONSELHO DE POLITICAS E GESTAO MEIO AMBIENTE	305.800,00
FUNDO DE INOVACAO TECNOLOGICA	199.850,00
EMPRESA DE ASSISTENCIA TECNICA EXTENSAO RURAL DO CEARA	157.560,00
DEMAIS ÓRGÃOS/FUNDOS	153.760,00
<b>TOTAL</b>	<b>214.862.378,76</b>

Fonte: Base de Dados do S2GPR



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, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica 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 2013, o Estado participou de diversos consórcios públicos na área da saúde, tendo empenhado o montante de R\$ 74.539.344,15, conforme detalhado nas tabelas a seguir.

### VALOR EMPENHADO PARA OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS EM 2013

CONSÓRCIOS PÚBLICOS	Valor (R\$)	%
CONSÓRCIO PÚBLICO DE SAÚDE DE CAMOCIM	6.885.524,74	9,24
CONSÓRCIO PÚBLICO DE SAÚDE DE TAUÁ	6.862.261,14	9,21
CONSÓRCIO PÚBLICO DE SAÚDE DO MACIÇO DE BATURITÉ	5.508.204,54	7,39
CONSÓRCIO PÚBLICO DE SAÚDE MICRO ITAPIPOCA	5.250.975,14	7,04
CONSORCIO PUBLICO DA MICROR DE CASCAVEL	4.639.174,24	6,22
CONSÓRCIO PÚBLICO DE SAÚDE DE ACARAU	4.604.823,29	6,18
CONSÓRCIO PÚBLICO DE SAÚDE DA MICRO RUSSAS	4.425.926,45	5,94
CONSÓRCIO PÚBLICO DE SAÚDE DA MICRO DE ARACATI	4.355.896,80	5,84
CONSÓRCIO PÚBLICO DE SAÚDE DA MICRO SOBRAL	4.161.172,91	5,58
CONSÓRCIO PÚBLICO DE SAÚDE MICRO BREJO SANTO	4.040.346,07	5,42
CONSÓRCIO PÚBLICO DE SAÚDE DA IBIAPABA	3.968.819,33	5,32
CONSÓRCIO PÚBLICO DE SAÚDE INTERFEDERATIVO DO VALE DO CURÚ	3.436.981,14	4,61
CONSÓRCIO PÚBLICO DE SAÚDE DA MICRO DE CRATO	3.077.124,24	4,13
CONSÓRCIO PÚBLICO DE SAÚDE DA MICRO JUAZEIRO NORTE	2.266.305,21	3,04
CONSÓRCIO PÚBLICO DE SAÚDE DA MICRORREGIÃO LIMOEIRO DO NORTE	2.067.448,55	2,77
CONSÓRCIO PÚBLICO DE SAÚDE DA MICRO DE QUIXADÁ	1.720.316,59	2,31
CONSÓRCIO PÚBLICO DE SAÚDE DA MICRORREGIÃO IGUATU	1.701.641,07	2,28
CONSÓRCIO PÚBLICO DE SAÚDE MICRO DE CRATEUS	1.547.234,55	2,08
CONSÓRCIO PÚBLICO DE SAÚDE DA MICRORREGIÃO ICÓ	1.490.596,67	2,00
CONSÓRCIO PÚBLICO DE SAÚDE DE MARACANAÚ	1.411.041,10	1,89
CONSÓRCIO PÚBLICO DE SAÚDE DA MICRORREGIÃO CANINDÉ	1.117.530,38	1,50
<b>TOTAL</b>	<b>74.539.344,15</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Base de Dados do S2GPR

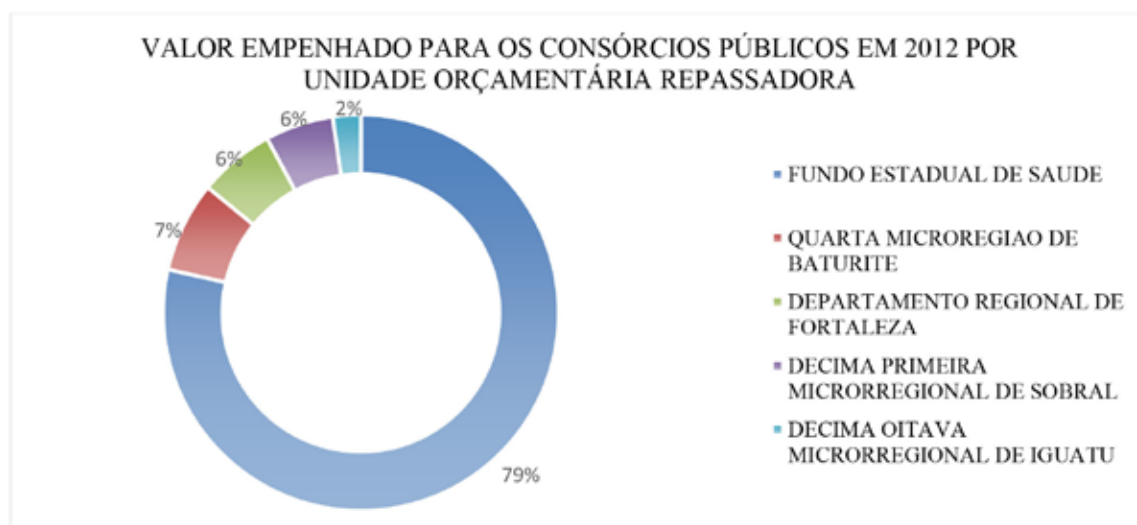
Concernente ao total geral discriminado na tabela anterior, constatou-se que o valor de R\$ 24.506.965,56, correspondente a 32,88% do total, foi gasto apenas com o Consórcio Público de Saúde de Camocim, o Consórcio Público de Saúde de Tauá, o Consórcio Público de Saúde do Maciço de Baturité e o Consórcio Público de Saúde de Itapipoca.

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

### VALOR EMPENHADO PARA OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS EM 2013 POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA REPASSADORA

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	Valor (R\$)
FUNDO ESTADUAL DE SAUDE	58.529.151,39
QUARTA MICROREGIAO DE BATURITE	5.508.204,54
DEPARTAMENTO REGIONAL DE FORTALEZA	4.639.174,24
DECIMA PRIMEIRA MICRORREGIONAL DE SOBRAL	4.161.172,91
DECIMA OITAVA MICRORREGIONAL DE IGUATU	1.701.641,07
<b>TOTAL</b>	<b>74.539.344,15</b>

Fonte: Base de Dados do S2GPR



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 79% do total da transferência a Consórcios Públicos, equivalente a um montante de R\$ 58.529.151,39 em 2013. As demais unidades representaram apenas 21% 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. Desta forma não se incluem nessas transferências aquelas decorrentes da repartição tributária do ICMS, 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 2013 o Estado transferiu R\$ 140.906.400,72 de recursos aos municípios na forma de convênio a título de auxílios e contribuições, conforme detalhado a seguir.

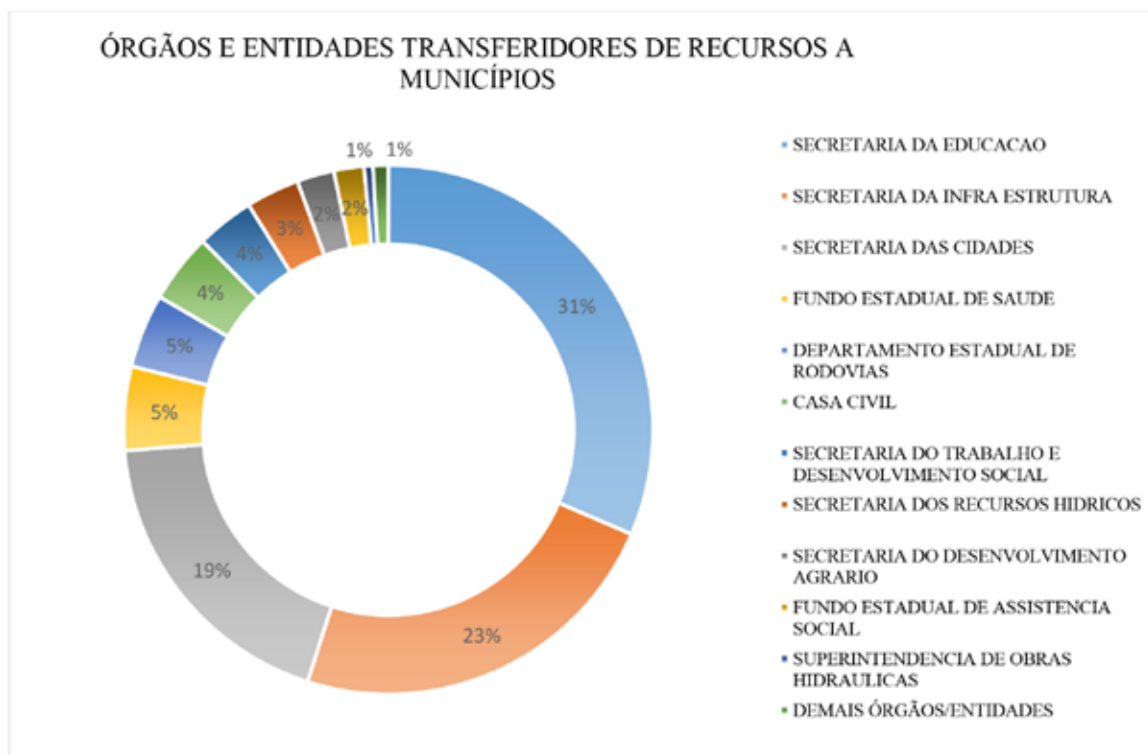
### ÓRGÃO E ENTIDADES TRANSFERIDORES DE RECURSOS A MUNICÍPIOS

ÓRGÃO / FUNDO	Valor (R\$)
SECRETARIA DA EDUCACAO	44.329.211,16
SECRETARIA DA INFRA ESTRUTURA	33.090.000,00
SECRETARIA DAS CIDADES	26.481.256,12
FUNDO ESTADUAL DE SAUDE	7.216.336,59
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE RODOVIAS	6.358.510,11
CASA CIVIL	5.982.261,80
SECRETARIA DO TRABALHO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL	4.981.892,40
SECRETARIA DOS RECURSOS HIDRICOS	4.592.641,44
SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	3.203.377,40
FUNDO ESTADUAL DE ASSISTENCIA SOCIAL	2.595.110,40
SUPERINTENDENCIA DE OBRAS HIDRAULICAS	762.154,25
SECRETARIA DO ESPORTE	514.903,81
FUNDO ESTADUAL DE CULTURA	356.000,00
FUNDO DE DEFESA CIVIL DO ESTADO DO CEARA	250.000,00
DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E ENGENHARIA	146.400,00
SEC DA CIENCIA TECNOLOGIA E EDUCACAO SUPERIOR	46.345,24
<b>TOTAL</b>	<b>140.906.400,72</b>

Fonte: Base de Dados do S2GPR

Examinando a planilha em relevo, observa-se que apenas a Secretaria da Educação, a Secretaria de Infraestrutura e Secretaria das Cidades concentraram 73% dos valores repassados a municípios sob a forma de transferências voluntárias.

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



Fonte: Base de Dados do S2GPR

A Tabela abaixo destaca os 20 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 - (IG4) **	Valor (R\$)	Valor per capita (R\$)	% ***
SOBRAL	197.663	83,45	7.104.344,89	35,94	5,04%
PEDRA BRANCA	42.643	37,34	4.086.213,31	95,82	2,90%
TAUA	57.246	26,04	3.870.354,93	67,61	2,75%
BREJO SANTO	47.218	43,31	3.616.217,70	76,59	2,57%
TAMBORIL	25.675	7,25	2.484.566,83	96,77	1,76%
FORTALEZA	2.551.806	75,08	2.028.086,03	0,79	1,44%
HORIZONTE	60.584	54,63	1.960.899,32	32,37	1,39%
IGUATU	100.053	47,19	1.861.778,55	18,61	1,32%
MARCO	25.944	41,19	1.824.400,90	70,32	1,29%
VARZEA ALEGRE	39.651	27,76	1.713.962,81	43,23	1,22%
AMONTADA	41.227	9,72	1.447.486,95	35,11	1,03%
ASSARE	22.988	28,05	1.385.590,80	60,27	0,98%
FARIAS BRITO	19.015	32,10	1.324.932,91	69,68	0,94%
CAMPOS SALES	27.030	42,78	1.282.081,81	47,43	0,91%
CRATEUS	74.103	39,13	1.243.683,09	16,78	0,88%
SAO BENEDITO	45.653	26,77	1.226.080,62	26,86	0,87%
VICOSA DO CEARA	57.719	17,54	1.211.851,82	21,00	0,86%
LIMOEIRO DO NORTE	57.372	38,29	1.208.122,96	21,06	0,86%
ARARIPE	21.170	9,30	1.193.609,75	56,38	0,85%
CARIRÉ	18.629	20,27	1.149.314,87	61,69	0,82%

Fonte: Base de Dados do S2GPR, Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE

\* Estimativa da população residente para 1º de julho de 2013.

\*\***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.

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

Observando a Tabela acima, foi constatado que, dos 184 municípios cearenses, 20 deles foram beneficiados com 30,68% do total das transferências voluntárias.

Destaque para os municípios de Sobral, Pedra Branca, Tauá, Brejo Santo, Tamboril e Fortaleza, que receberam juntos o importe de R\$ 23.189.783,69, correspondendo a 16,46% 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, a média do IDM dos 20 municípios que mais receberam recursos (35,36) é superior à média geral dos municípios cearenses (31,28).

Por outro lado, destacam-se, na Tabela abaixo, os 20 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 - (IG4) **	Valor (R\$)	Valor per capita (R\$)	% ***
URUBURETAMA	20.768	32,74	25.000,00	1,20	0,02%
ACARAPE	16.011	17,26	32.458,69	2,03	0,02%
GUARAMIRANGA	3.909	44,57	41.415,06	10,59	0,03%
UMARI	7.660	11,94	51.620,64	6,74	0,04%
POTIRETAMA	6.278	22,65	59.706,33	9,51	0,04%
PACATUBA	77.723	41,08	63.399,00	0,82	0,04%
PALMACIA	12.624	40,98	70.501,98	5,58	0,05%
PACOTI	11.857	25,50	72.693,89	6,13	0,05%
POTENGI	10.651	23,14	76.864,54	7,22	0,05%
CARIDADE	21.236	0,92	78.551,30	3,70	0,06%
CHOROZINHO	19.187	9,03	82.975,00	4,32	0,06%
BAIXIO	6.165	26,50	86.674,02	14,06	0,06%
PORANGA	12.203	25,50	91.742,01	7,52	0,07%
ITAPIPOCA	122.220	32,07	94.451,23	0,77	0,07%
ARARENDÁ	10.723	32,03	96.337,60	8,98	0,07%
PACAJUS	66.510	33,40	101.744,27	1,53	0,07%
CATUNDA	10.218	36,74	108.097,45	10,58	0,08%
MORADA NOVA	62.287	19,26	111.167,09	1,78	0,08%
SAO JOAO DO JAGUARIBE	7.829	54,53	112.594,51	14,38	0,08%
ARATUBA	11.482	54,96	112.793,95	9,82	0,08%

Fonte: Base de Dados do S2GPR, Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE

\* Estimativa da população residente para 1º de julho de 2013.

\*\***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.

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

Conforme se verifica, a média do IDM dos 20 municípios que menos receberam recursos (29,24) é inferior à média geral dos municípios cearenses (31,28).

Ressalta-se que foi empenhado indevidamente como transferências a municípios o valor de R\$ 33.000.000,00 para a Secretaria Municipal de Infraestrutura de Fortaleza.

**5.4. Transferências a Municípios Fundo a Fundo**

As Transferências a Municípios Fundo a Fundo correspondem à transferência, 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 nº 8.742, de 07 de junho de 1993, instituiu a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, estabelecendo um sistema descentralizado e participativo da assistência social nas três esferas de governo. No caso das transferências dos Estados para os Municípios, a Lei determinou que o financiamento das ações de assistência social será realizado diretamente aos Fundos Municipais de Assistência Social, de forma automática, em conformidade com os critérios de transferência aprovados pelo respectivo Conselho Na-

cional de Assistência Social.

A Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS, órgão responsável pela execução da Política Estadual de Assistência Social no Estado do Ceará, definiu como critérios para o cofinanciamento e hierarquização dos municípios os seguintes indicadores: 1) Porte Populacional dos Municípios, que definirá a porcentagem dos recursos desse fundo para os municípios, conforme o seu porte populacional; e 2) Índice de Vulnerabilidade Municipal Composto, que definirá a hierarquização dos municípios para o cofinanciamento.

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 reduzir as desigualdades regionais.

A Tabela abaixo evidencia os valores empenhados pelo Estado aos Municípios – Fundo a Fundo, no exercício de 2013, 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 2013**

<b>MUNICÍPIO/FUNDO</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>%</b>
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE FORTALEZA	19.384.834,07	14,87
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE SOBRAL	10.657.159,72	8,17
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE BARBALHA	8.350.933,66	6,40
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE CAUCAIA	6.895.857,33	5,29
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE CRATO	5.021.584,18	3,85
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE MARANGUAPE	4.204.560,09	3,22
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE ITAPIPOCA	3.899.397,56	2,99
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE CANINDE	3.713.774,33	2,85
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE QUIXADA	3.528.432,63	2,71
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE TIANGUA	3.240.686,82	2,49
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE CRATEUS	3.190.143,72	2,45
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE BREJO SANTO	3.092.475,40	2,37
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE RUSSAS	2.960.128,01	2,27
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE IGUATU	2.811.656,71	2,16
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE TAUÁ	2.739.202,07	2,10
FUNDO MUNICIPAL SAÚDE JUAZEIRO DO NORTE	2.655.182,75	2,04
FUNDO MUNIC SAÚDE DE LIMOEIRO DO NORTE	2.527.801,70	1,94
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE ARACATI	2.509.976,70	1,92
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE ACARAU	2.477.573,82	1,90
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE CAMOCIM	2.441.157,84	1,87
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE IPU	2.259.489,00	1,73
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE ICO	2.256.924,46	1,73
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE BATURITE	2.081.457,19	1,60
FUNDO MUNIC DE SAÚDE DE QUIXERAMOBIM	1.738.565,74	1,33
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE CASCAVEL	1.540.265,20	1,18
FMS PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA	1.536.000,00	1,18
FUNDO MUNICIPAL DE ARACOIABA	1.280.638,04	0,98
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE MARACANAÚ	1.249.892,01	0,96

MUNICÍPIO/FUNDO	Valor (R\$)	%
FUNDO MUNIC DE SAÚDE DE VARZEA ALEGRE	1.114.775,95	0,85
FUNDO MUNIC SAÚDE DE LAVRAS DA MANGABEIR	1.092.709,71	0,84
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE IRACEMA	1.091.148,29	0,84
OUTROS FUNDOS	16.853.854,79	12,92
<b>TOTAL</b>	<b>130.398.239,49</b>	<b>100,00</b>

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 valor mais significativo recebido pelo Governo do Ceará, no montante de R\$ 19.384.834,07, responsável por 14,87% do montante total dos repasses aos Municípios – Fundo a Fundo.

Em seguida, o Fundo Municipal de Saúde de Sobral, o Fundo Municipal de Saúde de Barbalha e o Fundo Municipal de Saúde de Caucaia receberam uma transferência, respectivamente, no valor de R\$ 10.657.159,72, R\$ 8.350.933,66 e R\$ 6.895.857,33.

Das unidades orçamentárias repassadoras apresentadas na tabela abaixo, constata-se que do montante total transferido aos Municípios – Fundo a Fundo, correspondente a R\$ 130.398.239,49, o importe de R\$ 120.272.339,40 foi destinado somente para área da saúde, representando um percentual de 92%. Na área de assistência social, o Fundo Estadual de Assistência Social repassou apenas o valor de R\$ 10.125.900,00 em 2013.

#### VALOR EMPENHADO PARA OS MUNICÍPIOS - FUNDO A FUNDO EM 2013 POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA REPASSADORA

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	Valor (R\$)
FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE	94.654.160,01
DEPARTAMENTO REGIONAL DE FORTALEZA	10.173.442,32
FUNDO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	10.125.900,00
DÉCIMA PRIMEIRA MICRORREGIONAL DE SOBRAL	9.910.266,72
DÉCIMA OITAVA MICRORREGIONAL DE IGUATU	2.845.224,84
QUARTA MICROREGIÃO DE BATURITE	2.689.245,60
<b>TOTAL</b>	<b>130.398.239,49</b>

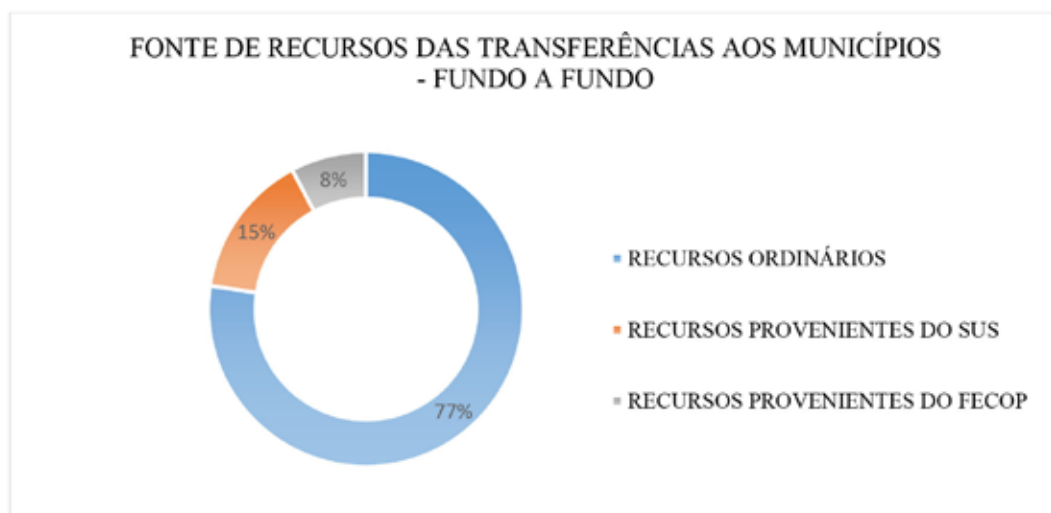
Fonte: Base de Dados do S2GPR

Na Tabela abaixo apresenta-se 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\$)
RECURSOS ORDINÁRIOS	100.886.522,91
RECURSOS PROVENIENTES DO SUS	19.385.816,58
RECURSOS PROVENIENTES DO FECOP	10.125.900,00
<b>TOTAL</b>	<b>130.398.239,49</b>

Fonte: Base de Dados do S2GPR



Fonte: Base de Dados do S2GPR

De acordo com o conteúdo da tabela acima, observa-se que das fontes de recursos das transferências aos Municípios – Fundo a Fundo, a fonte “Recursos Ordinários” transferiu o montante de R\$ 100.886.522,91, correspondendo a 77% do total desse recurso. As demais fontes foram de Recursos oriundos do SUS (R\$ 19.385.816,58) e de Recursos provenientes do FECOP (R\$ 10.125.900,00).

#### 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.

A Tabela abaixo demonstra os órgãos/fundos repassadores de recursos às entidades privadas, com fins lucrativos, no exercício de 2013.

#### ÓRGÃOS / FUNDOS REPASSADORES DE RECURSOS A ENTIDADES COM FINS LUCRATIVOS – POR ELEMENTO DE DESPESA

TRANSFERÊNCIAS A INSTITUIÇÕES PRIVADAS COM FINS LUCRATIVOS	VALOR (R\$)	%
<b>CONTRIBUIÇÕES</b>	<b>3.397.485,00</b>	<b>37,48%</b>
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	3.321.485,00	36,64%
FUNDO ESTADUAL DE CULTURA	51.000,00	0,56%
SECRETARIA DA CULTURA	25.000,00	0,28%
<b>SUBVENÇÕES ECONÔMICAS</b>	<b>5.668.032,47</b>	<b>62,52%</b>
FUNDAÇÃO CEARENSE DE APOIO AO DESENV CIENTIF TECNOLOG	3.720.683,88	41,04%
FUNDO DE INOVAÇÃO TECNOLÓGICA	1.947.348,59	21,48%
<b>TOTAL</b>	<b>9.065.517,47</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: S2GPR

A partir das informações demonstradas, observa-se que do montante de R\$ 9.065.517,47, referente à transferência a instituições privadas com fins lucrativos, o valor de R\$ 76.000,00, representando 0,84% do total transferido, foi repassado por entidades do Poder Executivo como contribuições, sendo esse tipo de repasse vedado pela Instrução Normativa Conjunta SECON/SEFAZ/SEPLAN n° 01/2005.

Segue a Tabela que demonstra as instituições privadas, com fins lucrativos, que mais receberam recursos repassados pelo Poder Executivo.

**AS 30 ENTIDADES PRIVADAS COM FINS LUCRATIVOS MAIS BENEFICIADAS COM TRANSFERÊNCIAS DO ESTADO**

<b>ENTIDADES</b>	<b>VALOR (R\$)</b>
BIOCLONE PRODUCAO DE MUDAS LTDA	242.803,75
PISCIS INDUSTRIA E COMERCIO LTDA	228.670,50
FAE - FERRAGENS E INDÚSTRIA	220.017,50
CLINICA ODONTOLOGICA MOREIRA E ARAUJO SS	205.000,01
VENT7 AUTOMACAO E INOVACAO EM TECNOLOGIA	204.750,00
VERDE TECNOLOGIA LTDA	204.740,00
DPM ENGENHARIA LTDA	191.896,34
GF CONSULTORIA E REPRESENTACAO LTDA - ME	181.406,50
STUDHEART MEDICAL TECHNOLOGIES IMPORT. E	178.500,00
ENERGO ENG CONSULT EM ENERGIAS S/S LTDA	173.480,00
TOXICOLOGIA APLICADA, DESENVOLVIMENTO DE	167.562,53
SEPIA TECNOLOGIA E ENGENHARIA DE PESCA L	157.012,50
ALPHA METALURGICA INDUSTRIA COMERCIO SER	151.250,00
RAV SOLUCOES TECNOLOGICAS LTDA - ME	149.625,01
SOFTIUM INFORMATICA LTDA	149.330,00
CERAMICA SAGRADA FAMILIA LTDA EPP	145.575,00
FOCUS INFORMÉTICA LTDA - ME	133.500,00
IND BRASILEIRO DE ARTEFATOS	125.000,00
ENGEMEP SERVICOS DE MANUTENCAO INDUSTRIA	122.500,00
DPM ENGENHARIA LTDA -EPP	119.074,50
AED TECNOLOGIA - AUTOMACAO, ELETRONICA E	100.000,00
GILDACIO JOSE DE ALMEIDA SA - ME	96.630,50
RCN-CONSULTORIA E SISTEMAS LT	93.800,00
PLASTSAN PLASTICOS DO NORDESTE LTDA	90.720,00
GENPHARMA CONS. FARMACEUTICA E GEN. LTDA	90.000,00
AEL - ANDAIMES ESCORAS E LOCACOES LTDA -	89.700,00
COREDIGITAL - DESENVOLVIMENTO DE SOFTWAR	80.850,00
ARGO COM E SERV EM SIST INF LTDA	79.999,99
OLVEQ INDUSTRIA E COMERCIO LTDA	79.250,00
INFORMAR CONS E DES EM INFORMATICA LTDA	78.136,86
DEMAIS ENTIDADES COM FINS LUCRATIVOS	1.413.250,98
<b>TOTAL</b>	<b>5.744.032,47</b>

Fonte: S2GPR

Observando a tabela acima, constata-se que, do total transferido às entidades privadas com fins lucrativos, as empresas Bioclone Produção de Mudanças Ltda, Piscis Indústria e Comércio Ltda e Fae – Ferragens e Indústria, receberam, conjuntamente, o montante de R\$ 691.491,75, equivalente a um percentual de 12,04% do total repassado pelo Poder Executivo a essas entidades.

#### **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.

Apenas o Município de Maracanaú recebeu recursos financeiros, decorrentes de delegação ou descentralização da Administração Pública Estadual, no valor de R\$ 329.526,74, sendo todo esse recurso transferido pela Secretaria do Esporte para executar ações de responsabilidade exclusiva do Estado.



# 6

## PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS





## 6. PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS

Ao longo do tempo, o conceito, as funções e a técnica de elaboração do orçamento público evoluíram como consequência da necessidade de aperfeiçoar e racionalizar a sua utilização. É fato que a concepção do orçamento como um ato preventivo e autorizativo das despesas que o Estado deve efetuar, no intuito de atingir os seus objetivos e metas programadas, constitui-se em instrumento da moderna Administração Pública.

Essa evolução conceitual do orçamento público foi motivada por novas tecnologias e teorias que apresentaram e difundiram ao redor do mundo diferentes técnicas de elaboração desse instrumento de planejamento, de forma que atingisse a consecução dos seus objetivos. Seguindo a tendência mundial, o Brasil adotou algumas dessas técnicas no seu processo orçamentário, tendo utilizado, dentre as principais técnicas difundidas ao longo dos anos, o denominado “orçamento-programa”.

Esta espécie de orçamento é uma técnica vinculada ao planejamento econômico e social que surgiu como uma necessidade de levar à prática, com programas anuais, os planos governamentais de desenvolvimento a longo prazo. O orçamento-programa se caracteriza pelo fato da elaboração orçamentária ser feita em função daquilo que se pretende realizar no futuro. Tem como preocupação básica estabelecer os objetivos, as metas, os custos e os resultados a serem alcançados, avaliando-os e divulgando seus resultados de forma mais transparente possível.

No Brasil, o orçamento-programa foi introduzido por intermédio da Lei nº 4.320/64 e do Decreto-Lei nº 200/67 (ano da reforma administrativa). No decorrer dos primeiros anos de utilização deste orçamento, os Estados e a União utilizavam classificações diferenciadas para suas ações. Em vista dessa diversidade de critérios, que dificultava a avaliação consolidada da despesa pública, e no intuito de propiciar uma linguagem única para planejamento e orçamento, a União resolveu promover a padronização das classificações programáticas então existentes, bem como a introdução dos conceitos de projetos e atividades, mediante a edição da Portaria nº 9, de 28 de janeiro de 1974. A então classificação funcional-programática foi formalizada com a seguinte estrutura: função, programa, subprograma, projeto e atividade, permanecendo em vigor no Brasil até o ano 2000.

Evoluindo ao longo dos anos, a classificação funcional-programática foi atualizada e substituída após a edição do Decreto Federal nº 2.829/1998 e das normas que disciplinaram a elaboração do PPA 2000-2003, abrindo espaço para uma nova estrutura vigente até os dias atuais: a classificação por programas ou estrutura programática.

A classificação por programas é considerada como a mais moderna das classificações orçamentárias da despesa e tem como finalidade básica demonstrar as realizações do governo, o resultado final de seu trabalho em favor da sociedade. Tal critério foi concebido no intuito de permitir a realização das novas funções do orçamento, em especial a representação do programa de trabalho, centrado num modelo de gestão com objetivos concretos a atingir e possibilidade real de avaliação dos resultados, em virtude do detalhamento e divisão das estruturas implantadas.

Este modelo foi concebido tendo como fundamento a utilização dos programas como módulo integrador entre o planejamento e o orçamento. Cada programa deverá dar solução a um problema ou atender a uma demanda da sociedade, por intermédio de um conjunto articulado de projetos, atividades e demais ações que assegurem a consecução dos objetivos propostos.

Visando atualizar a discriminação da despesa e normatizar os conceitos de programa, projeto, atividade, dentre outros, foi editada pelo então Ministério do Orçamento e Gestão (MOG) a Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. O art. 2º do citado normativo conceituou os Programas da seguinte forma: “instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual”. Todos os entes (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) são obrigados a respeitar os conceitos e determinações da Portaria nº 42/99, estabelecendo, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação (art. 3º).

Do ponto de vista estrutural, o Plano Plurianual (planejamento estratégico) termina no programa, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (planejamento tático) define com base com nos programas as prioridades e metas, possibilitando a integração desde a origem, uma vez que a Lei Orçamentária Anual (planejamento operacional) começa no programa.

Conforme explicitado no Relatório de Contas de Governo do exercício anterior, o Governo Federal elaborou novas orientações metodológicas para 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.

O Governo do Ceará, objetivando alinhar-se com a proposta de elaboração do PPA do Governo Federal, adotou o respectivo modelo para elaboração do PPA 2012-2015 estadual, adequando a metodologia à realidade do planejamento estadual e à execução de seus programas e ações. O PPA cearense trouxe, de inédito, na metodologia, a figura das “Áreas Temáticas” que consistem em grandes temas aglutinadores dos programas do PPA coincidindo, na maioria das vezes, com as áreas de atuação das próprias Secretarias de Governo. É nesse campo onde estão alocados os Indicadores Setoriais, diferentemente do PPA 2012-2015 da União que traz os indicadores ligados diretamente a cada Programa. Ressalte-se que essa nova “ligação” dos indicadores às áreas temáticas não atende ao conceito de Programa estabelecido pela Portaria MOG nº 42/99.

Por se tratar de uma nova metodologia, certamente que o Plano Plurianual estaria sujeito a mudanças e adaptações à realidade do planejamento do Estado do Ceará, sendo pertinente que se procedessem as modificações legais necessárias para melhor adaptar-se ao modelo proposto, durante a elaboração de suas revisões/atualizações legais. As revisões do PPA 2012-2015 vieram previstas nos arts. 9 e 10 da Lei que instituiu o PPA (Lei nº 15.109/2012) e foi com base nesse dispositivo legal que a SEPLAG legalmente procedeu à primeira revisão do Plano Plurianual 2012-2015.

### 6.1. Revisão do Plano Plurianual 2012-2015

Segundo o art. 10 da Lei nº15.109/2012, consideram-se duas hipóteses de revisão do PPA: a inclusão, exclusão ou alteração de Programas (caput) e uma revisão geral com objetivo de garantir a coerência e o realinhamento das políticas e programas (§ 6º). Por conseguinte, o § 3º do mesmo artigo considera como alteração de Programa a inclusão, exclusão ou alteração de objetivos, iniciativas e metas.

A primeira revisão do PPA 2012-2015 ocorreu ainda no exercício de 2012 e foi formalizada por meio da Lei nº 15.266, de 28 de dezembro de 2012. Segundo informações obtidas junto à SEPLAG, o principal objetivo desta revisão foi de atualizar as metas em seu quantitativo existencial e descritivo. Dessa forma, a estrutura inicial do PPA foi toda mantida, permanecendo os 3 Eixos (Sociedade Justa e Solidária; Economia para uma Vida Melhor; e Governo Participativo, Ético e Competente), as 28 Áreas Temáticas e os 81 Programas subdivididos em Temáticos (Setoriais e Multissetoriais), de Serviços ao Estado e de Gestão e Manutenção.

#### **EIXO 05: SOCIEDADE JUSTA E SOLIDÁRIA**

##### **Área Temática: EDUCAÇÃO BÁSICA**

- 
- 014** ENSINO MÉDIO ARTICULADO À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL
  - 056** VALORIZAÇÃO DO SERVIDOR
  - 060** GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA
  - 072** APRENDIZAGEM DAS CRIANÇAS NA IDADE CERTA
  - 073** ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA
- 

##### **Área Temática: SAÚDE**

- 
- 030** GESTÃO, PARTICIPAÇÃO, CONTROLE SOCIAL E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL
  - 037** ATENÇÃO À SAÚDE INTEGRAL E DE QUALIDADE
  - 065** PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E VIGILÂNCIA À SAÚDE
- 

##### **Área Temática: SEGURANÇA PÚBLICA**

- 
- 012** SEGURANÇA PÚBLICA COMUNITÁRIA
  - 015** SEGURANÇA PÚBLICA INTEGRADA
  - 016** GESTÃO DE RISCOS E DESASTRES
  - 066** PROGRAMA DE GESTÃO E ASSISTÊNCIA PENITENCIÁRIA
- 

##### **Área Temática: CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO, EDUCAÇÃO SUPERIOR E PROFISSIONAL**

- 
- 068** EDUCAÇÃO SUPERIOR
  - 069** EDUCAÇÃO PROFISSIONAL
  - 070** CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO
  - 079** MONITORAMENTO HIDROAMBIENTAL DO ESTADO DO CEARÁ
-

---

Área Temática: **DESENVOLVIMENTO SOCIAL E TRABALHO**

- 049 TRABALHO, EMPREGO E RENDA
  - 050 ASSISTÊNCIA SOCIAL
  - 051 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL
  - 052 ATENÇÃO AO SEGMENTO DE LÉSBICAS, GAYS, BISSEXUAIS, TRAVESTIS E TRANSSEXUAIS
- 

Área Temática: **ESPORTE E LAZER**

- 071 ESPORTE - EDUCAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E LAZER
  - 092 CEARÁ NO ESPORTE DE RENDIMENTO
  - 093 INFRAESTRUTURA ESPORTIVA E DE LAZER
- 

Área Temática: **CULTURA**

- 006 MEMÓRIA CULTURAL
  - 007 INCENTIVO ÀS ARTES E CULTURAS REGIONAIS DO CEARÁ
  - 008 INCENTIVO À LEITURA E AO CONHECIMENTO
- 

Área Temática: **JUSTIÇA E CIDADANIA**

- 076 PROTEÇÃO E CIDADANIA
  - 077 INFRAESTRUTURA, GESTÃO E ASSISTÊNCIA PENITENCIÁRIA
- 

Área Temática: **ACESSO À JUSTIÇA**

- 088 PROMOÇÃO E DEFESA DE DIREITOS E ACESSO À JUSTIÇA
- 

**EIXO 06: ECONOMIA PARA UMA VIDA MELHOR**

Área Temática: **INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA**

- 003 TRANSPORTE E LOGÍSTICA DO ESTADO DO CEARÁ
  - 004 MATRIZ ENERGÉTICA DO ESTADO DO CEARÁ
  - 005 INFRAESTRUTURA COMPLEMENTAR DAS REGIÕES DO ESTADO DO CEARÁ
  - 054 EDIFICAÇÕES E OBRAS PÚBLICAS DO ESTADO DO CEARÁ
- 

Área Temática: **DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, AGRICULTURA E PECUÁRIA**

- 028 DESENVOLVIMENTO AGROPECUÁRIO
  - 029 ENFRENTAMENTO À POBREZA RURAL
  - 067 DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL
- 

Área Temática: **AQUICULTURA E PESCA**

- 036 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA PESCA E AQUICULTURA
- 

Área Temática: **RECURSOS HÍDRICOS**

- 039 TRANSFERÊNCIA HÍDRICA E SUPRIMENTO DE ÁGUA
  - 040 ACUMULAÇÃO HÍDRICA
  - 041 GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS
- 

Área Temática: **TURISMO**

- 075 CONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO DESTINO TURÍSTICO "CEARÁ"
- 

Área Temática: **DESENVOLVIMENTO URBANO E INTEGRAÇÃO REGIONAL**

- 031 DESENVOLVIMENTO URBANO
  - 032 SANEAMENTO AMBIENTAL
  - 033 HABITACIONAL
  - 034 DESENVOLVIMENTO REGIONAL
  - 091 DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DAS CIDADES
-

Área Temática: **MEIO AMBIENTE**

---

- 082 GESTÃO DA QUALIDADE DOS RECURSOS NATURAIS E AMBIENTAIS
  - 084 EDUCAÇÃO AMBIENTAL
  - 090 DESENVOLVIMENTO SUSTENTADO DOS TERRITÓRIOS
- 

Área Temática: **DESENVOLVIMENTO ECONOMICO**

---

- 078 INDÚSTRIA, SERVIÇOS, MINERAÇÃO E AGRONEGÓCIO
- 

Área Temática: **COPA 2014**

---

- 089 PROMOÇÃO E REALIZAÇÃO DA COPA 2014
- 

**EIXO 07: GOVERNO PARTICIPATIVO, ÉTICO E COMPETENTE**

Área Temática: **PLANEJAMENTO E GESTÃO**

---

- 001 GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS DA ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL
  - 018 TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA ESTADUAL
  - 019 COORDENAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTADUAL
  - 020 MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO ESTADUAL
  - 074 GESTÃO DA PREVIDÊNCIA ESTADUAL
- 

Área Temática: **GESTÃO FISCAL**

---

- 009 MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO FISCAL
  - 010 GESTÃO FISCAL E FINANCEIRA
  - 011 CIDADANIA FISCAL
- 

Área Temática: **CONTROLADORIA E OUVIDORIA**

---

- 063 CONTROLE INTERNO PREVENTIVO E AUDITORIA GOVERNAMENTAL
  - 064 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL
- 

Área Temática: **CORREIÇÃO E DISCIPLINA**

---

- 096 CONTROLE DISCIPLINAR DA SEGURANÇA E SISTEMA PENITENCIÁRIO
- 

Área Temática: **GOVERNO E SOCIEDADE**

---

- 021 PROMOÇÃO DA JUVENTUDE
  - 022 EQUIDADE DE GÊNERO
  - 023 IGUALDADE ÉTNICO-RACIAL
  - 024 PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS
  - 025 ENFRENTAMENTO ÀS DROGAS
  - 026 ATENÇÃO À PESSOA COM DEFICIÊNCIA
  - 027 ATENÇÃO À PESSOA IDOSA
  - 035 COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL E APOIO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS
  - 053 REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS
  - 059 TELEDIFUSÃO CULTURAL E INFORMATIVA
- 

Área Temática: **JUDICIÁRIO**

---

- 013 AÇÃO JUDICIÁRIA
  - 098 SEGURANÇA E ASSISTÊNCIA AOS JUÍZES COLOCADOS EM SITUAÇÃO DE RISCO EM RAZÃO DE SUA ATIVIDADE JURISDICIONAL
- 

Área Temática: **LEGISLATIVO E CONTROLE EXTERNO**

---

- 055 AÇÃO LEGISLATIVA E CONTROLE EXTERNO
  - 058 AÇÃO PARLAMENTAR
-

---

Área Temática: **ESSENCIAL À JUSTIÇA**

**080** DEFESA DA ORDEM JURÍDICA, DA DEMOCRACIA E DOS INTERESSES SOCIAIS

**097** DEFESA DOS DIREITOS DIFUSOS

---

Área Temática: **ENCARGOS GERAIS DO ESTADO**

**002** ENCARGOS GERAIS DO ESTADO

---

Área Temática: **RESERVA DE CONTINGÊNCIA**

**999** RESERVA DE CONTINGÊNCIA

---

**EIXOS 05, 06, 07**

Área Temática: **TODAS**

**500** GESTÃO E MANUTENÇÃO

---

A primeira revisão do PPA 2012-2015 trouxe de inovação, também, a elaboração de dois Anexos: Anexo IV – Demonstrativo da origem e aplicação dos recursos do PPA – e Anexo V – Demonstrativo de Iniciativas Valoradas por Programa.

Segundo o Manual de Revisão do PPA 2012-2015, a valoração das iniciativas objetivou expressar valores mais aproximados das ações do orçamento e, ao mesmo tempo, tentar valorar, de forma reflexa, as metas ligadas às iniciativas. À primeira vista, imaginou-se que seria possível, enfim, a valoração das metas do PPA, entretanto, tal informação não foi possível de ser obtida, haja vista que não há uma ligação objetiva entre a iniciativa e a meta. Ainda segundo o próprio Manual de Revisão, “as metas deverão ser ligadas às iniciativas a partir de uma análise de pertinência de conteúdo”, conexão deveras subjetiva. Ressalte-se o fato de que uma iniciativa pode ter ligação com mais de uma meta, dificultando ainda mais a análise.

Acrescente-se que, ainda que fosse possível realizar uma ligação objetiva entre a meta e a iniciativa, não se poderia utilizar a valoração informada no Anexo V, haja vista que os montantes apresentados se referem aos 4 anos do PPA, impossibilitando, assim, uma correlação precisa dos valores com as metas divulgadas especificamente para um exercício. O ideal, portanto, é a valoração propriamente dita da meta, sugestão que vem sendo exposta nos relatórios de análise das contas de governo.

Vale ressaltar que na pág. 119 do Anexo I revisado do PPA não consta nenhuma meta e nenhuma iniciativa vinculada ao Objetivo 006 do Programa 029 (Enfrentamento à Pobreza Rural), o que demonstra falha na elaboração daquele Anexo. O citado objetivo é relacionado à implementação do curso de agropecuária em escolas profissionalizantes, voltado para a educação do campo, na perspectiva agroecológica, considerando o desenvolvimento sustentável.

Por fim, segundo informações obtidas junto à SEPLAG, uma nova revisão do presente PPA já se encontra em fase de elaboração, porém não há definição concreta sobre sua conclusão e divulgação.

## **6.2. Volume de Recursos Destinados por Eixos/Áreas/Programas**

Tão importante quanto analisar os resultados encontrados por meio da aplicação do Índice de Execução Orçamentária sobre a estrutura do PPA 2012-2015 é analisar de que forma o orçamento se encontra inicialmente distribuído, ou seja, identificar quais áreas estão recebendo as maiores dotações orçamentárias e quais estão sendo menos priorizadas. Dessa forma, antes de iniciar a análise propriamente dita do nível de execução dos Programas, serão feitas algumas considerações sobre a alocação inicial das dotações orçamentárias nos Eixos, nas Áreas Temáticas e nos Programas de Governo.

### **6.2.1. Eixos de Governo**

Comparando a previsão orçamentária atualizada de cada Eixo com o montante total autorizado, obteve-se os resultados apresentados na Tabela abaixo. Ressalte-se que o Programa “500 – Gestão e Manutenção” foi enquadrado nos Eixos 05, 06 e 07 pelo fato de estar inserido em todas as Áreas Temáticas do PPA, à exceção das áreas Encargos Gerais do Estado e Reserva de Contingência.

EIXOS	PREVISÃO ATUALIZADA 2013 (a)	%a/b
EIXO 05, 06 e 07 (PROGRAMA 500 - GESTÃO E MANUTENÇÃO)	6.979.704.811,62	30,60%
EIXO 07 - GOVERNO PARTICIPATIVO, ÉTICO E COMPETENTE	6.906.168.048,85	30,28%
EIXO 06 - ECONOMIA PARA UMA VIDA MELHOR	4.686.108.613,11	20,55%
EIXO 05 - SOCIEDADE JUSTA E SOLIDÁRIA	4.236.250.088,47	18,57%
<b>TOTAL</b>	<b>22.808.231.562,05 (b)</b>	<b>100%</b>

Fonte: Base de Dados 2013 disponibilizada pela SEFAZ em 29.03.2014

Excluindo-se o Programa 500, pode-se afirmar que o Eixo 07 foi aquele a que foi destinado a maior parte das dotações orçamentárias da LOA, com o percentual de 30,28%. Não obstante, quando se analisa as áreas temáticas inclusas no Eixo 07 (ver estrutura PPA no subitem anterior) percebe-se que aquele é o Eixo que menos detém políticas públicas destinadas diretamente a atender as necessidades do cidadão. De fato, tem-se apenas uma área temática nesse intuito: a “Governo e Sociedade”. Tal temática é a responsável por abrigar todos os Programas denominados de Temáticos Multissetoriais, ou seja, aqueles de aplicação comum a todos os órgãos públicos.

O Eixo 05 – Sociedade Justa e Solidária, que detém importantes políticas públicas como saúde, educação, segurança pública, desenvolvimento social e trabalho etc., foi o que recebeu menos dotação orçamentária, com o percentual de apenas 18,57%.

### 6.2.2. Áreas Temáticas

Antes de apresentar as Áreas Temáticas para as quais o Governo destinou as maiores dotações orçamentárias, faz-se necessário tecer algumas considerações.

As Áreas Temáticas do PPA trazem Programas envolvidos em temas que podem coincidir ou não com a denominação propriamente dita das Áreas temáticas a que estão inseridos. À título de exemplo de correspondência tem-se os programas que visam fortalecer a cultura, a saúde, o meio-ambiente, a segurança pública, a educação etc. que realmente podem ser classificados em temas de mesma denominação de suas Áreas temáticas (07 – CULTURA; 02 – SAÚDE; 16 – MEIO AMBIENTE; 03 – SEGURANÇA PÚBLICA; e 01 – EDUCAÇÃO BÁSICA).

Todavia, existem Programas cujos temas não correspondem com a denominação de suas áreas temáticas ou não correspondem de forma clara, fato este que dificulta inferir, à primeira vista, em quais áreas o governo está atuando efetivamente com prioridade. Exemplo destes casos são os programas de combate às drogas, monitoramento hidroambiental, segurança alimentar etc. que estão inseridos em Áreas Temáticas de denominação abrangente (23 – GOVERNO E SOCIEDADE; 04 – CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO, EDUCAÇÃO SUPERIOR E PROFISSIONAL; e 05 – DESENVOLVIMENTO SOCIAL E TRABALHO). Ressalte-se que políticas públicas de combate à seca, por exemplo, sequer detém Programas específicos, sendo mais difícil ainda de analisá-las.

Esta incongruência encontrada é algo que veio enraizado desde a edição inicial do PPA 2012 – 2015, sendo mais ampla do que se imagina porque não se refere somente às Áreas Temáticas, mas também aos Programas, ou seja, muitos Programas têm diversas ações e metas que não correspondem diretamente para a consecução dos objetivos propriamente ditos dos mesmos, fato este que complica qualquer tipo de análise sobre um tema específico que eventualmente seja escolhido para análise pelo cidadão.

Esta Comissão compreende que as políticas públicas não podem ser analisadas de forma isolada, todavia, acredita que o Poder Executivo pode envidar esforços no sentido de aperfeiçoar cada vez mais a estrutura de seus instrumentos de planejamento com o fim de torná-los mais compreensíveis, claros e transparentes.

Para identificar as Áreas Temáticas que o Governo priorizou com as maiores dotações orçamentárias, será feita uma análise com a mesma sistemática descrita anteriormente, ou seja, comparando a previsão orçamentária atualizada de cada Área com o montante total autorizado. A tabela a seguir apresenta os resultados em ordem decrescente de percentual representativo.

Áreas temáticas	Previsão atualizada 2013 (a)	%a/b	
<b>Todas (programa 500 - gestão e manutenção)</b>	<b>6.979.704.811,62</b>	<b>30,60%</b>	<b>1°</b>
<b>Encargos gerais do estado</b>	<b>3.666.539.450,81</b>	<b>16,08%</b>	<b>2°</b>
<b>Planejamento e gestão</b>	<b>2.626.153.754,19</b>	<b>11,51%</b>	<b>3°</b>
Infraestrutura e logística	2.020.045.734,32	8,86%	4°
Saúde	2.014.686.505,43	8,83%	5°
Educação básica	925.991.801,38	4,06%	6°
Desenvolvimento urbano e integração regional	821.241.766,59	3,60%	7°
Desenvolvimento agrário, agricultura e pecuária	639.088.348,30	2,80%	8°
Recursos hídricos	515.713.202,69	2,26%	9°
Segurança pública	362.359.063,08	1,59%	10°
Turismo	339.679.728,79	1,49%	11°
Governo e sociedade	315.670.246,42	1,38%	12°
Ciência, tecnologia, inovação, educação superior e profissional	304.862.991,71	1,34%	13°
Justiça e cidadania	217.473.470,31	0,95%	14°
Copa 2014	215.104.361,85	0,94%	15°
Esporte e lazer	179.288.396,30	0,79%	16°
Desenvolvimento social e trabalho	148.372.603,69	0,65%	17°
Judiciário	144.822.077,93	0,63%	18°
Cultura	81.820.276,57	0,36%	19°
Desenvolvimento econômico	78.621.956,47	0,34%	20°
Legislativo e controle externo	72.247.727,08	0,32%	21°
Gestão fiscal	69.000.925,66	0,30%	22°
Meio ambiente	30.487.295,93	0,13%	23°
Aquicultura e pesca	26.126.218,17	0,11%	24°
Essencial à justiça	9.058.920,00	0,04%	25°
Controladoria e ouvidoria	1.927.891,76	0,01%	26°
Acesso à justiça	1.394.980,00	0,01%	27°
Correição e disciplina	747.055,00	0,00%	28°
<b>Total áreas</b>	<b>22.808.231.562,05</b>	<b>100%</b>	

Fonte: Base de Dados 2013 disponibilizada pela SEFAZ em 29.03.2014

\* Excluída a Área Reserva de Contingência por ter previsão atualizada de R\$ 0,00.

Conforme já explicado anteriormente, o Programa “500 – Gestão e Manutenção” está inserido em todas as Áreas Temáticas do PPA por conta de suas características específicas e comuns a todas as áreas: gerir e manter órgãos públicos.

Dessa forma, se o Programa Gestão e Manutenção tivesse uma Área Temática específica para ele (assim como tem os Programas Reserva de Contingência e Encargos Gerais do Estado) poder-se-ia afirmar, com base na Tabela acima, que as Áreas de “Gestão e Manutenção”; Encargos Gerais do Estado e Planejamento e Gestão levaram mais da metade de toda a dotação disponível no orçamento de 2013, com o percentual de 58,19% quando somadas. Considerando o somatório de todas as demais 25 Áreas Temáticas, obtém-se que foram destinados 43,15% do orçamento.

A Área Temática “Encargos Gerais do Estado” não apresenta contextualização no Anexo I do PPA original (Demonstrativo de Áreas Temáticas e Programas de Governo). A única informação que se tinha no PPA acerca desta Área era “pagar dívida junto à União conforme a Lei Federal nº 8.727/93”. Todavia, com a realização da primeira revisão do PPA, outros objetivos foram encontrados, tais como, “cumprir os encargos legais e constitucionais sob responsabilidade do Estado” e “pagar dívida destinada ao financiamento de ações no âmbito do Programa de expansão e melhoria da assistência especializada à saúde no Ceará”. A área “Planejamento e Gestão” é direcionada, principalmente, para o atendimento direto das necessidades do próprio governo estadual, envolvendo gestão de pessoas, tecnologia da informação, coordenação do planejamento, modernização e gestão da previdência.

Áreas de grande importância como “Saúde”, “Educação Básica”, “Segurança Pública” e “Governo e Sociedade” ficaram com percentuais de 8,83% (5°), 4,06% (6°), 1,59% (10°) e 1,38% (12°), respectiva-

mente, do orçamento de 2013. A Área Temática “Recursos Hídricos” é a que mais detém Programas com objetivos que combatem diretamente a seca; todavia, para a mesma só foram destinados 2,26% (9º) do orçamento. A Área “Copa 2014” recebeu 0,94% (15º) do orçamento superando áreas relevantes como “Desenvolvimento Social e Trabalho” e “Cultura”.

### 6.2.3. Programas

Comparando a previsão orçamentária atualizada de cada Programa com o montante total previsto na LOA 2013, obteve-se os resultados apresentados na Tabela abaixo, em ordem decrescente de percentual representativo.

Cod	Programas	Previsão atualizada 2013 (a)	%a/b	
<b>500</b>	<b>Gestão e manutenção</b>	<b>6.979.704.811,62</b>	<b>30,60%</b>	<b>1º</b>
<b>002</b>	<b>Encargos gerais do estado</b>	<b>3.666.539.450,81</b>	<b>16,08%</b>	<b>2º</b>
<b>074</b>	<b>Gestão da previdência estadual</b>	<b>2.319.904.677,10</b>	<b>10,17%</b>	<b>3º</b>
003	Transporte e logística do estado do Ceará	1.941.393.736,50	8,51%	4º
<b>037</b>	<b>Atenção à saúde integral e de qualidade</b>	<b>1.812.253.589,75</b>	<b>7,95%</b>	<b>5º</b>
<b>073</b>	<b>Organização e gestão da educação básica</b>	<b>529.361.103,14</b>	<b>2,32%</b>	<b>6º</b>
<b>039</b>	<b>Transferência hídrica e suprimento de água</b>	<b>469.947.041,22</b>	<b>2,06%</b>	<b>7º</b>
075	Construção e desenvolvimento do destino turístico "Ceará"	339.679.728,79	1,49%	8º
029	Enfrentamento à pobreza rural	337.438.718,24	1,48%	9º
033	Habitacional	327.767.999,26	1,44%	10º
<b>014</b>	<b>Ensino médio articulado à educação profissional</b>	<b>296.961.710,74</b>	<b>1,30%</b>	<b>11º</b>
028	Desenvolvimento agropecuário	276.452.374,02	1,21%	12º
<b>015</b>	<b>Segurança pública integrada</b>	<b>262.543.392,42</b>	<b>1,15%</b>	<b>13º</b>
031	Desenvolvimento urbano	240.246.131,08	1,05%	14º
<b>089</b>	<b>Promoção e realização da copa 2014</b>	<b>215.104.361,85</b>	<b>0,94%</b>	<b>15º</b>
077	Infraestrutura, gestão e assistência penitenciária	206.400.716,65	0,90%	16º
019	Coordenação do planejamento estadual	181.554.333,54	0,80%	17º
035	Comunicação institucional e apoio às políticas públicas	154.286.877,27	0,68%	18º
093	Infraestrutura esportiva e de lazer	151.933.341,95	0,67%	19º
070	Ciência, tecnologia e inovação	145.153.287,21	0,64%	20º
013	Ação judiciária	143.032.418,00	0,63%	21º
030	Gestão, participação, controle social e desenvolvimento institucional	140.644.654,79	0,62%	22º
034	Desenvolvimento regional	127.041.057,88	0,56%	23º
032	Saneamento ambiental	125.216.944,86	0,55%	24º
068	Educação superior	118.138.859,27	0,52%	25º
072	Aprendizagem das crianças na idade certa	97.704.171,00	0,43%	26º
001	Gestão e desenvolvimento de pessoas da administração estadual	92.925.248,76	0,41%	27º
050	Assistência social	82.779.977,44	0,36%	28º
078	Indústria, serviços, mineração e agronegócio	78.621.956,47	0,34%	29º
021	Promoção da juventude	73.944.564,96	0,32%	30º
058	Ação parlamentar	71.347.813,62	0,31%	31º
007	Incentivo às artes e culturas regionais do Ceará	69.363.434,29	0,30%	32º
049	Trabalho, emprego e renda	63.022.363,94	0,28%	33º
016	Gestão de riscos e desastres	62.464.879,62	0,27%	34º
065	Promoção, proteção e vigilância à saúde	61.788.260,89	0,27%	35º
024	Promoção e proteção dos direitos humanos	55.353.319,42	0,24%	36º
<b>040</b>	<b>Acumulação hídrica</b>	<b>45.191.778,03</b>	<b>0,20%</b>	<b>37º</b>
009	Modernização da gestão fiscal	39.473.549,51	0,17%	38º
069	Educação profissional	38.553.224,68	0,17%	39º
012	Segurança pública comunitária	36.750.791,04	0,16%	40º
005	Infraestrutura complementar das regiões do estado do Ceará	35.989.079,98	0,16%	41º
054	Edificações e obras públicas do estado do Ceará	33.895.564,51	0,15%	42º
010	Gestão fiscal e financeira	28.927.376,15	0,13%	43º
036	Desenvolvimento sustentável da pesca e aquicultura	26.126.218,17	0,11%	44º

Cod	Programas	Previsão atualizada 2013 (a)	%a/b	
071	Esporte - educação, participação e lazer	25.752.301,65	0,11%	45°
067	Desenvolvimento territorial rural	25.197.256,04	0,11%	46°
082	Gestão da qualidade dos recursos naturais e ambientais	25.144.160,33	0,11%	47°
018	Tecnologia da informação e comunicação estratégica estadual	20.013.992,44	0,09%	48°
<b>026</b>	<b>Atenção à pessoa com deficiência</b>	<b>15.032.156,52</b>	<b>0,07%</b>	<b>49°</b>
020	Modernização da gestão estadual	11.755.502,35	0,05%	50°
076	Proteção e cidadania	11.072.753,66	0,05%	51°
006	Memória cultural	10.756.267,25	0,05%	52°
004	Matriz energética do estado do Ceará	8.767.353,33	0,04%	53°
027	Atenção à pessoa idosa	5.916.818,20	0,03%	54°
097	Defesa dos direitos difusos	5.500.000,00	0,02%	55°
090	Desenvolvimento sustentado dos territórios	5.009.135,60	0,02%	56°
053	Regulação de serviços públicos delegados	4.853.456,72	0,02%	57°
080	Defesa da ordem jurídica, da democracia e dos interesses sociais	3.558.920,00	0,02%	58°
079	Monitoramento hidroambiental do estado do Ceará	3.017.620,55	0,01%	59°
059	Teledifusão cultural e informativa	2.342.815,67	0,01%	60°
051	Segurança alimentar e nutricional	2.280.262,31	0,01%	61°
<b>025</b>	<b>Enfrentamento às drogas</b>	<b>1.805.404,29</b>	<b>0,01%</b>	<b>62°</b>
098	Segurança e assistência aos juizes colocados em situação de risco em r	1.789.659,93	0,01%	63°
008	Incentivo à leitura e ao conhecimento	1.700.575,03	0,01%	64°
092	Ceará no esporte de rendimento	1.602.752,70	0,01%	65°
064	Participação e controle social	1.408.051,76	0,01%	66°
088	Promoção e defesa de direitos e acesso à justiça	1.394.980,00	0,01%	67°
023	Igualdade étnico-racial	1.389.803,79	0,01%	68°
060	Gestão de políticas públicas da educação básica	1.257.000,00	0,01%	69°
091	Desenvolvimento institucional das cidades	969.633,51	0,00%	70°
055	Ação legislativa e controle externo	899.913,46	0,00%	71°
096	Controle disciplinar da segurança e sistema penitenciário	747.055,00	0,00%	72°
022	Equidade de gênero	745.029,58	0,00%	73°
056	Valorização do servidor	707.816,50	0,00%	74°
011	Cidadania fiscal	600.000,00	0,00%	75°
066	Programa de gestão e assistência penitenciária	600.000,00	0,00%	76°
041	Gestão dos recursos hídricos	574.383,44	0,00%	77°
063	Controle interno preventivo e auditoria governamental	519.840,00	0,00%	78°
084	Educação ambiental	334.000,00	0,00%	79°
052	Atenção ao segmento de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais	290.000,00	0,00%	80°
<b>Total</b>		<b>22.808.231.562,05</b>	<b>100%</b>	

Fonte: Base de Dados 2013 disponibilizada pela SEFAZ em 29.03.2014.

\* Excluída a Reserva de Contingência por ter previsão atualizada de R\$ 0,00.

Os resultados mostram que os Programas 500 – Gestão e Manutenção, 002 – Encargos Gerais do Estado e 074 – Gestão da Previdência Estadual foram os que levaram as maiores dotações orçamentárias, acumulando juntos R\$ 12.966.148.939,53, ou seja, 56,85% de todo o orçamento do Estado para o exercício de 2013. Os demais 77 programas alcançam juntos apenas 43,15% do orçamento, com o montante de R\$ 9.842.082.622,52.

Ao Programa 003 – Transporte e Logística do Estado (4º) foram destinados 8,51% do orçamento (R\$ 1.941.393.736,50), superando outros Programas das grandes áreas de atuação do governo tais como, Programa 037 – Atenção à Saúde Integral e de Qualidade, 7,95% (5º); Programa 073 – Organização e Gestão da Educação Básica, 2,32% (6º); Programa 015 – Segurança Pública Integrada, 1,15% (13º).

Destaca-se o fato do Programa 075 (Construção e Desenvolvimento do Destino Turístico ‘Ceará’) ter recebido R\$ 339.679.728,79 (1,49%) de dotação orçamentária, quantia maior que a dotação destinada aos Programas 014 – Ensino Médio Articulado à Educação Profissional R\$ 296.961.710,74 (1,30%) e 015 – Segurança Pública Integrada R\$ 262.543.392,42 (1,15%). A dotação atualizada do Programa 089 – Promoção e Realização da Copa 2014 foi a 15ª maior, ultrapassando diversos Programas relevantes com temáticas de

educação, cultura, emprego, promoção dos direitos humanos, acessibilidade, combate à seca, segurança comunitária, tecnologia, enfrentamento às drogas, dentre outros (Programas 068, 007, 049, 024, 026, 040, 012, 018, 025).

Sabe-se que o Programa 025 – “Enfrentamento às Drogas” é de extrema relevância para a política da segurança pública, todavia, ao mesmo só foram destinados 0,01% da dotação do orçamento (R\$ 1.805.404,29), 19ª menor dotação. O Programa 039 – Transferência Hídrica e Suprimento de Água, de relevante importância para o combate à seca, teve expressiva dotação orçamentária quando comparado aos demais Programas Temáticos, tendo atingido o percentual de 2,06% (R\$ 469.947.041,22), considerada a 7ª maior dotação. Por outro lado, ao Programa 040 – Acumulação Hídrica foi destinado apenas 0,20% do orçamento, 37ª maior dotação.

### 6.3. Índice de Execução Orçamentária (IEO) por Eixos/Áreas Temáticas/Programas

O Índice de Execução Orçamentária (IEO) tem como objetivo primordial apresentar o perfil de execução orçamentária da estrutura analisada, confrontando os valores ‘autorizados’ e ‘empenhados’. Dessa forma, sempre que possível, serão feitos comentários aos resultados encontrados, fazendo correlação com o volume de recursos recebidos, conforme apresentado no item anterior.

Todos os valores aqui apresentados foram obtidos junto à Secretaria da Fazenda do Estado (SEFAZ), considerando os valores da Base de Dados disponibilizada em 29 de março de 2014.

#### 6.3.1. Eixos de Governo

O PPA contempla 3 Eixos de Governo e, para fins de análise, não considerar-se-á os valores do Programa 500 – Gestão e Manutenção – que está inserido em todos os Eixos. Abaixo segue quadro-resumo dos Índices de Execução Orçamentária 2013, por ordem de classificação decrescente, considerando o ajuste acima mencionado.

Eixos de Governo	Previsão Atualizada LOA (a)	Executado (b)	%(b/a)	%2013-2012
Eixo 07 - governo participativo, ético e competente	6.906.168.048,85	6.297.373.005,78	91,18%	-1,47%
Eixo 05 - sociedade justa e solidária	4.236.250.088,47	3.301.512.974,04	77,93%	15,07%
Eixo 06 - economia para uma vida melhor	4.686.108.613,11	2.034.872.702,16	43,42%	-6,34%

Em análise macro de Eixos, obtiveram-se os seguintes resultados de desempenho orçamentário: Eixos 05 – Sociedade Justa e Solidária – com 77,93%; Eixo 06 – Economia para uma vida melhor – com 43,42%; e o Eixo 07 – Governo Participativo, Ético e Competente – com 91,18%. Comparativamente ao exercício anterior, o Eixo 05 apresentou elevação em seu percentual de execução em 15,07%, todavia tanto o Eixo 06 como o Eixo 07 apresentaram redução de execução, no caso de 6,34% e 1,47% respectivamente.

Fazendo uma análise comparativa entre o volume de recursos recebidos e o índice de execução orçamentária, inferiu-se que o Eixo 07, além de ter apresentado o maior índice de execução orçamentária, também apresentou a maior previsão de recursos no orçamento, no montante de R\$ 6.906.168.048,85, conforme já exposto anteriormente.

#### 6.3.2. Áreas Temáticas

O PPA contempla 28 Áreas Temáticas, todavia, para fins desta análise, desconsiderar-se-á a Área “Reserva de Contingência”. O Programa 500 – Gestão e Manutenção, por estar inserido em todas as Áreas, será considerado separadamente, apartado das Áreas Temáticas. Abaixo segue quadro-resumo dos Índices de Execução Orçamentária 2013 de todas as áreas temáticas do PPA 2012-2015, por ordem de classificação decrescente, considerando os ajustes acima mencionados.

Áreas temáticas		Previsão Atualizada LOA (a)	Executado (b)	%(b/a)	%2013-2012
1º	<b>Legislativo e controle externo</b>	72.247.727,08	72.157.510,65	<b>99,88%</b>	-0,05%
2º	<b>Copa 2014</b>	215.104.361,85	212.026.273,56	<b>98,57%</b>	45,48%
3º	Encargos gerais do estado	3.666.539.450,81	3.578.270.481,70	97,59%	0,37%
4º	Desenvolvimento econômico	78.621.956,47	76.512.441,69	97,32%	20,30%
5º	Todas (programa 500 - gestão e manutenção)	6.979.704.811,62	6.761.381.978,62	96,87%	-0,07%
6º	Planejamento e gestão	2.626.153.754,19	2.302.886.386,77	87,69%	-4,93%
7º	<b>Educação básica</b>	<b>925.991.801,38</b>	<b>772.853.507,22</b>	<b>83,46%</b>	<b>40,30%</b>
8º	<b>Governo e sociedade</b>	<b>315.670.246,42</b>	<b>261.179.381,51</b>	<b>82,74%</b>	<b>-2,31%</b>
9º	<b>Segurança pública</b>	<b>362.359.063,08</b>	<b>295.150.073,69</b>	<b>81,45%</b>	<b>-0,68%</b>
10º	<b>Desenvolvimento social e trabalho</b>	<b>148.372.603,69</b>	<b>120.606.582,44</b>	<b>81,29%</b>	<b>6,25%</b>
11º	<b>Saúde</b>	<b>2.014.686.505,43</b>	<b>1.630.115.159,64</b>	<b>80,91%</b>	<b>0,54%</b>
12º	Cultura	81.820.276,57	55.233.334,95	67,51%	-0,16%
13º	Justiça e cidadania	217.473.470,31	143.632.134,31	66,05%	-13,82%
14º	Ciência, tecnologia, inovação, educação superior e profissional	304.862.991,71	199.634.298,69	65,48%	20,13%
15º	Controladoria e ouvidoria	1.927.891,76	1.192.145,28	61,84%	-36,31%
16º	Infraestrutura e logística	2.020.045.734,32	1.011.875.141,06	50,09%	-17,05%
17º	Esporte e lazer	179.288.396,30	83.955.924,17	46,83%	-25,02%
18º	Desenvolvimento agrário, agricultura e pecuária	639.088.348,30	280.301.190,89	43,86%	-7,14%
19º	Turismo	339.679.728,79	143.061.720,22	42,12%	-7,71%
20º	Gestão fiscal	69.000.925,66	28.538.613,18	41,36%	-5,40%
21º	Meio ambiente	30.487.295,93	12.383.082,18	40,62%	7,62%
22º	Correição e disciplina	747.055,00	298.613,29	39,97%	-41,84%
23º	Judiciário	144.822.077,93	50.410.816,77	34,81%	0,81%
24º	Essencial à justiça	9.058.920,00	2.439.056,63	26,92%	9,12%
25º	<b>Recursos hídricos</b>	<b>515.713.202,69</b>	<b>137.079.839,86</b>	<b>26,58%</b>	<b>-2,98%</b>
26º	Acesso à justiça	1.394.980,00	331.958,93	23,80%	-7,01%
27º	Desenvolvimento urbano e integração regional	821.241.766,59	159.568.006,93	19,43%	-11,43%
28º	Aquicultura e pesca	26.126.218,17	2.065.005,77	7,90%	-11,82%
<b>TOTAL ÁREAS</b>		<b>22.808.231.562,05</b>	<b>18.395.140.660,60</b>		

Fonte: Base de Dados 2013 disponibilizada pela SEFAZ em 29.03.2014

\*Excluída a Área Temática "Reserva de Contingência".

Das 28 Áreas do PPA 2012-2015 destacaram-se as "Legislativo e Controle Externo" e "Copa 2014" as quais obtiveram execução orçamentária, na ordem de 99,88% e 98,57% respectivamente. Tendo obtido o segundo maior índice de execução orçamentária do exercício de 2013, a Área "Copa 2014" superou importantes áreas de atuação do Governo tais como, Educação Básica, 83,46% (7°); Governo e Sociedade, 82,74% (8°); Segurança Pública, 81,45% (9°); Desenvolvimento Social e Trabalho, 81,29% (10°); Saúde, 80,91% (11°); e Recursos Hídricos, 26,58% (25°).

Os índices de execução das Áreas "Aquicultura e Pesca", (7,90%), e "Desenvolvimento Urbano e Integração Regional", (19,43%), foram os dois menores dentre todas as Áreas.

Especificamente em relação às grandes áreas de atuação do Governo, destacou-se a área da "Educação Básica" com o melhor índice de execução orçamentária, na ordem de 83,46%. Deste percentual encontrado, pode-se afirmar que foi atendida integralmente pela Secretaria da Fazenda do Estado a orientação deste Tribunal quanto à contabilização das transferências do FUNDEB como "dedução de receita" e não como "despesa".

No exercício financeiro de 2012, a realização de despesas com recursos oriundos das transferências do FUNDEB não foram contabilizadas como despesas executadas, todavia, seus valores ainda figuraram no orçamento entre as despesas fixadas, fato este que implicou negativamente no índice de execução orçamentária da área temática da Educação Básica que foi de apenas 43,16%.

A Área Temática "Recursos Hídricos" é a que mais se aproxima da política de combate à seca, tema

que vem ganhando grande importância no Ceará nos últimos anos. Não obstante a importância desta Área, a mesma apresentou um IEO relativamente baixo, de 26,58%, 4º menor índice de execução apurado dentre as 28 Áreas.

Ressalte-se que, de fato, somente analisando esta Área conjuntamente com outros Programas que também possuem ações com repercussão no combate à seca é que realmente se poderia chegar a um índice conclusivo. Todavia, optou-se neste Relatório por não se proceder a esta análise com o fim de evitar qualquer subjetividade. Trata-se da limitação exposta anteriormente no item 6.2.2 deste Relatório.

As Áreas Temáticas que tiveram as mais expressivas variações de execução orçamentária do exercício de 2012 para 2013 foram: “Copa 2014” com incremento de execução de 45,48%; e a Área “Correição e Disciplina” com uma queda de 41,84%.

Fazendo uma análise comparativa entre o volume de recursos recebidos e o índice de execução orçamentária, inferiu-se as maiores discrepâncias nas áreas de “Desenvolvimento Urbano e Integração Regional”; “Recursos Hídricos”; “Infraestrutura e Logística”; e “Desenvolvimento Agrário, Agricultura e Pecuária”. A Tabela abaixo evidencia melhor esse resultado.

Áreas temáticas	Previsão atualizada 2013	Classif. Volume	IEO	Classif. IEO
Desenvolvimento urbano e integração regional	821.241.766,59	7º	19,43%	27º
Recursos hídricos	515.713.202,69	9º	26,58%	25º
Infraestrutura e logística	2.020.045.734,32	4º	50,09%	16º
Desenvolvimento agrário, agricultura e pecuária	639.088.348,30	8º	43,86%	18º

As Áreas Temáticas acima estão entre as 10 a que foram destinadas as maiores dotações orçamentárias, todavia, quando se compara com seus respectivos índices de execução, percebe-se que estão entre as que tiveram os menores índices, com destaque para as Áreas “Desenvolvimento Urbano e Integração Regional”, que recebeu a 7ª maior dotação, mas executou apenas 19,43% (27º IEO), segundo menor índice de execução; e “Recursos Hídricos”, que recebeu a 9ª maior dotação, mas executou apenas 26,58% (25º IEO) de seu orçamento, quarto menor índice de execução.

Do exposto, conclui-se pela existência de fragilidade tanto no planejamento quanto na execução pertinente às Áreas Temáticas de Governo, sendo as maiores discrepâncias nas Áreas comentadas acima.

### 6.3.3. Programas

A Tabela comparativa a seguir contém os valores orçados na LOA para cada um dos 80 Programas analisáveis do PPA 2012 – 2015, valores efetivamente executados, percentual de execução orçamentária em ordem decrescente, bem como a diferença entre o percentual de execução do exercício de 2013 e 2012.

Título dos Programas	Previsão Atualizada LOA (a)	Executado (b)	%(b/a)	%2013 - %2012
<b>058</b> Ação parlamentar	<b>71.347.813,62</b>	<b>71.345.568,75</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>
<b>060</b> Gestão de políticas públicas da educação básica	<b>1.257.000,00</b>	<b>1.256.945,65</b>	<b>100,00</b>	<b>10</b>
<b>056</b> Valorização do servidor	707.816,50	699.995,50	98,90	-1
<b>089</b> Promoção e realização da copa 2014	<b>215.104.361,85</b>	<b>212.026.273,56</b>	<b>98,57</b>	<b>45</b>
<b>004</b> Matriz energética do estado do Ceará	8.767.353,33	8.567.330,08	97,72	98
<b>001</b> Gestão e desenvolvimento de pessoas da administração estadual	92.925.248,76	90.704.675,88	97,61	1
<b>002</b> Encargos gerais do estado	3.666.539.450,81	3.578.270.481,70	97,59	0
<b>011</b> Cidadania fiscal	600.000,00	584.500,63	97,42	63
<b>078</b> Indústria, serviços, mineração e agronegócio	78.621.956,47	76.512.441,69	97,32	20
<b>500</b> Gestão e manutenção	6.979.704.811,62	6.761.381.978,62	96,87	0
<b>012</b> Segurança pública comunitária	<b>36.750.791,04</b>	<b>35.335.690,73</b>	<b>96,15</b>	<b>2</b>
<b>035</b> Comunicação institucional e apoio às políticas públicas	154.286.877,27	147.002.322,55	95,28	-3

	<b>Título dos Programas</b>	<b>Previsão Atualizada LOA (a)</b>	<b>Executado (b)</b>	<b>%(b/a)</b>	<b>%2013 - %2012</b>
074	Gestão da previdência estadual	2.319.904.677,10	2.188.548.251,22	94,34	1
079	Monitoramento hidroambiental do estado do Ceará	3.017.620,55	2.813.433,11	93,23	12
052	Atenção ao segmento de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transsexuais	290.000,00	270.000,00	93,10	-7
005	Infraestrutura complementar das regiões do estado do Ceará	35.989.079,98	32.915.039,57	91,46	9
055	Ação legislativa e controle externo	899.913,46	811.941,90	90,22	-3
020	Modernização da gestão estadual	11.755.502,35	10.411.654,41	88,57	52
073	Organização e gestão da educação básica	529.361.103,14	464.035.584,54	87,66	59
010	Gestão fiscal e financeira	28.927.376,15	24.765.044,00	85,61	12
065	Promoção, proteção e vigilância à saúde	61.788.260,89	52.800.160,46	85,45	13
049	<b>Trabalho, emprego e renda</b>	<b>63.022.363,94</b>	<b>52.670.341,00</b>	<b>83,57</b>	<b>3</b>
026	<b>Atenção à pessoa com deficiência</b>	<b>15.032.156,52</b>	<b>12.556.166,60</b>	<b>83,53</b>	<b>5</b>
051	Segurança alimentar e nutricional	2.280.262,31	1.879.438,69	82,42	18
014	<b>Ensino médio articulado à educação profissional</b>	<b>296.961.710,74</b>	<b>243.317.578,11</b>	<b>81,94</b>	<b>0</b>
030	Gestão, participação, controle social e desenvolvimento institucional	140.644.654,79	115.195.386,99	81,91	2
037	<b>Atenção à saúde integral e de qualidade</b>	<b>1.812.253.589,75</b>	<b>1.462.119.612,19</b>	<b>80,68</b>	<b>0</b>
015	<b>Segurança pública integrada</b>	<b>262.543.392,42</b>	<b>210.015.499,93</b>	<b>79,99</b>	<b>-6</b>
016	Gestão de riscos e desastres	62.464.879,62	49.798.883,03	79,72	40
064	Participação e controle social	1.408.051,76	1.121.229,80	79,63	-18
050	Assistência social	82.779.977,44	65.786.802,75	79,47	8
084	Educação ambiental	334.000,00	259.809,09	77,79	74
091	Desenvolvimento institucional das cidades	969.633,51	740.883,51	76,41	76
007	Incentivo às artes e culturas regionais do Ceará	69.363.434,29	51.991.150,12	74,95	7
021	Promoção da juventude	73.944.564,96	55.368.968,25	74,88	2
027	Atenção à pessoa idosa	5.916.818,20	4.361.613,20	73,72	-6
059	Teledifusão cultural e informativa	2.342.815,67	1.710.898,25	73,03	-11
070	Ciência, tecnologia e inovação	145.153.287,21	104.563.688,78	72,04	47
023	Igualdade étnico-racial	1.389.803,79	938.592,47	67,53	-6
022	Equidade de gênero	745.029,58	497.811,57	66,82	7
077	Infraestrutura, gestão e assistência penitenciária	206.400.716,65	137.438.362,29	66,59	-14
072	Aprendizagem das crianças na idade certa	97.704.171,00	63.543.403,42	65,04	-10
024	Promoção e proteção dos direitos humanos	55.353.319,42	35.967.899,29	64,98	-4
041	Gestão dos recursos hídricos	574.383,44	363.597,90	63,30	59
069	Educação profissional	38.553.224,68	23.583.334,79	61,17	-26
068	Educação superior	118.138.859,27	68.673.842,01	58,13	-16
076	Proteção e cidadania	11.072.753,66	6.193.772,02	55,94	-21
092	Ceará no esporte de rendimento	1.602.752,70	852.283,31	53,18	-42
018	Tecnologia da informação e comunicação estratégica estadual	20.013.992,44	10.557.158,43	52,75	-27
028	Desenvolvimento agropecuário	276.452.374,02	143.205.632,51	51,80	-11
080	Defesa da ordem jurídica, da democracia e dos interesses sociais	3.558.920,00	1.842.316,55	51,77	26
054	Edificações e obras públicas do estado do Ceará	33.895.564,51	17.375.216,63	51,26	-33
003	Transporte e logística do estado do Ceará	1.941.393.736,50	953.017.554,78	49,09	-18
071	Esporte - educação, participação e lazer	25.752.301,65	12.599.839,31	48,93	-16
093	Infraestrutura esportiva e de lazer	151.933.341,95	70.503.801,55	46,40	-45
082	Gestão da qualidade dos recursos naturais e ambientais	25.144.160,33	10.962.441,60	43,60	5
053	Regulação de serviços públicos delegados	4.853.456,72	2.052.192,50	42,28	-45
075	Construção e desenvolvimento do destino turístico "Ceará"	339.679.728,79	143.061.720,22	42,12	-8

Título dos Programas	Previsão Atualizada LOA (a)	Executado (b)	%(b/a)	%2013 - %2012
<b>040</b> Acumulação hídrica	<b>45.191.778,03</b>	<b>18.841.487,59</b>	<b>41,69</b>	<b>-23</b>
<b>025</b> Enfrentamento às drogas	<b>1.805.404,29</b>	<b>722.916,83</b>	<b>40,04</b>	<b>-15,09</b>
<b>096</b> Controle disciplinar da segurança e sistema penitenciário	747.055,00	298.613,29	39,97	-42
<b>029</b> Enfrentamento à pobreza rural	337.438.718,24	129.566.643,36	38,40	2
<b>098</b> Segurança e assistência aos juizes colocados em situação de risco	1.789.659,93	655.629,00	36,63	37
<b>031</b> Desenvolvimento urbano	240.246.131,08	84.067.082,90	34,99	-17
<b>013</b> Ação judiciária	143.032.418,00	49.755.187,77	34,79	0
<b>008</b> Incentivo à leitura e ao conhecimento	1.700.575,03	526.584,84	30,97	-43
<b>067</b> Desenvolvimento territorial rural	25.197.256,04	7.528.915,02	29,88	-26
<b>006</b> Memória cultural	10.756.267,25	2.715.599,99	25,25	-33
<b>039</b> Transferência hídrica e suprimento de água	<b>469.947.041,22</b>	<b>117.874.754,37</b>	<b>25,08</b>	<b>5</b>
<b>088</b> Promoção e defesa de direitos e acesso à justiça	1.394.980,00	331.958,93	23,80	-7
<b>090</b> Desenvolvimento sustentado dos territórios	5.009.135,60	1.160.831,49	23,17	22
<b>032</b> Saneamento ambiental	125.216.944,86	22.156.681,14	17,69	-6
<b>063</b> Controle interno preventivo e auditoria governamental	519.840,00	70.915,48	13,64	-85
<b>033</b> Habitacional	327.767.999,26	38.767.004,81	11,83	-7
<b>034</b> Desenvolvimento regional	127.041.057,88	13.836.354,57	10,89	-23
<b>097</b> Defesa dos direitos difusos	5.500.000,00	596.740,08	10,85	4
<b>009</b> Modernização da gestão fiscal	39.473.549,51	3.189.068,55	8,08	-3
<b>036</b> Desenvolvimento sustentável da pesca e aquicultura	26.126.218,17	2.065.005,77	7,90	-12
<b>019</b> Coordenação do planejamento estadual	181.554.333,54	2.664.646,83	1,47	-15
<b>066</b> Programa de gestão e assistência penitenciária	600.000,00	0,00	0,00	0
<b>TOTAL</b>	<b>22.808.231.562,05</b>	<b>18.395.140.660,60</b>	<b>80,65</b>	<b>0,88</b>

Fonte: Base de Dados 2013 disponibilizada pela SEFAZ em 29.03.2014

\* Excluída a Reserva de Contingência por ter previsão atualizada de R\$ 0,00

No segundo ano de vigência do PPA 2012-2015, a execução dos Programas de Governo apresentou um nível de execução geral de 80,65%, diferença de apenas 0,88% do nível de execução geral apresentado no exercício de 2012.

A Tabela abaixo consolida os resultados da execução orçamentária de todos os Programas agregando-os por faixa de realização.

#### QUANTIDADE DE PROGRAMAS POR FAIXA DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Faixas	Quantidade	% Quant. Total
Ausência de execução orçamentária*	1	1,25
Faixa 1 – Até 25 de Realização do Programa	10	12,50
Faixa 2 – De 25,01 a 50 de Realização do Programa	17	21,25
Faixa 3 – De 50,01 a 75 de Realização do Programa	19	23,75
Faixa 4 – A Partir de 75,01 do Programa	33	41,25
<b>Total</b>	<b>80*</b>	<b>100,00</b>

\* Excluído o Programa Reserva de Contingência

Como se pode perceber pela Tabela acima, apenas um Programa não foi executado, qual seja, “066 – Programa de Gestão e Assistência Penitenciária”, Programa este também não executado no exercício de 2012.

No geral, destacaram-se aqueles Programas que apresentaram índice de desempenho orçamentário superior a 90% de execução, no total de 17, tendo os Programas 058 – Ação Parlamentar – e 060 – Gestão de Políticas Públicas da Educação Básica – obtido índices de 100% de realização. No exercício de 2012 apenas 7 Programas apresentaram índice acima de 90%. Em sentido oposto, 10 Programas apresentaram execução orçamentária inferior a 25%, em 2012, foram 9.

Os Programas 015 – Segurança Pública Integrada – e 012 – Segurança Pública Comunitária – obtiveram índices de execução de 79,99% e 96,15% respectivamente. Já o Programa 025 – Enfrentamento às Drogas, obteve baixa execução, posto que apresentou índice de 40,04%, menor em 15,09% quando comparado com o índice de 2012.

Observando-se a composição orçamentária do Programa 025 a nível de órgãos, percebeu-se que as maiores dotações orçamentárias foram destinadas à Escola de Saúde Pública (ESP) e à Secretaria da Justiça e Cidadania (SEJUS), conforme exposto na Tabela abaixo.

NOME_ORGAO	PREVISÃO ATUALIZADA 2013	REALIZADO 2013	IEO (%)
FUNDO ESTADUAL DE SAUDE	613.100,38	567.600,00	
<b>ESCOLA DE SAUDE PUBLICA</b>	<b>510.895,31</b>	<b>155.316,83</b>	<b>30,40%</b>
<b>SECRETARIA DA JUSTICA E CIDADANIA</b>	<b>334.200,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00%</b>
SSPDC POLICIA CIVIL	155.000,00	0,00	
GABINETE DO GOVERNADOR	144.208,60	0,00	
POLICIA MILITAR	30.000,00	0,00	
PERICIA FORENSE DO ESTADO DO CEARA	10.000,00	0,00	
HOSPITAL SAO JOSE	8.000,00	0,00	
<b>TOTAL</b>	<b>1.805.404,29</b>	<b>722.916,83</b>	<b>40,04%</b>

Fonte: Base de Dados 2013 disponibilizada pela SEFAZ em 29.03.2014

Identificados tais Órgãos, entrou-se em contato com os mesmos, a fim de obter justificativas para os resultados encontrados dos índices de execução orçamentária, obtendo-se as informações expostas a seguir.

No caso da ESP, a maior parte da dotação (precisamente R\$ 430.315,31) foi prevista na Fonte 83 (Convênios com Órgãos Federais – Administração Indireta) e se referia a recursos que seriam recebidos por meio de Convênios já vigentes, todavia, os recursos só foram repassados para a ESP no 2º semestre de 2013, postergando, conseqüentemente, o andamento da realização da despesa.

O valor seria para a 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 (Ação 14137).

Já no caso da SEJUS, a maior parte da dotação (R\$ 329.000) foi prevista na Fonte 82 (Convênios com Órgãos Federais – Administração Direta), na qual a SEJUS ainda objetivava pleitear tais recursos, todavia, não foi possível a captação desses recursos. O valor seria para a implantação do Programa de Ações continuadas de apoio ao drogado assistido, em cumprimento de pena (Ação 14252).

Consultado na base de dados a fonte de recursos das dotações acima mencionadas, constatou-se que as referidas dotações eram de fato provenientes das fontes mencionadas.

Os Programas 039 – Transferência Hídrica e Suprimento de Água – e 040 – Acumulação Hídrica, de extrema relevância na política que ameniza os efeitos da seca no interior do Estado e frisados no Relatório de análise das Contas de Governo do exercício anterior, apresentaram baixa execução de suas ações, tendo atingido os percentuais de apenas 25,08% e 41,69% respectivamente. Ressalte-se que o Programa 040 teve uma execução 23% menor quando comparado ao exercício de 2012.

Consultando-se a composição orçamentária do Programa 039 e 040 a nível de órgãos, percebeu-se que as maiores dotações orçamentárias foram destinadas à Secretaria de Recursos Hídricos (SRH) em ambos os Programas.

Para a baixa execução da dotação orçamentária de responsabilidade da SRH, a mesma informou vários problemas em suas ações conforme comentado a seguir.

Na ação nº 19881 (Construção do Cinturão das Águas do Ceará) do Programa 039, os valores orçados para 2013 previam que as obras seriam iniciadas no começo do exercício, porém, devido a questões relacionadas ao processo licitatório, os contratos relacionados a referida ação só foram assinados no mês de junho de 2013, impactando no andamento da execução da despesa. Nas demais ações vultosas do

Programa 039 e do Programa 040, houve atraso na liberação dos recursos para a SRH, posto que eram provenientes de Convênio Federal firmado com o Ministério da Integração.

Outros Programas tais como, 032 – Saneamento Ambiental, 028 – Desenvolvimento Agropecuário – e 029 – Enfrentamento à Pobreza Rural, também detém ações que, direta ou indiretamente, combatem à problemática da seca, fato este que acaba por dificultar a realização de uma análise pontual e mais objetiva sobre este tema. Portanto, ressalta-se a importância de uma Área ou um Programa que agregue todas as ações relativas ao enfrentamento da seca.

O Programa 073 – Organização e Gestão da Educação Básica, também voltado para a área da educação, bem como os Programas 037 – Atenção à Saúde Integra e de Qualidade – e 049 – Trabalho, Emprego e Renda, continuaram todos a manter um perfil de execução aceitável, na proporção de 87,66%, 80,68% e 83,57% respectivamente.

Tendo em vista o resultado da análise anterior sobre as Áreas Temáticas de Governo, o Programa 089 – “Promoção e Realização da Copa 2014” – foi um dos que tiveram os maiores índices de execução orçamentária no exercício de 2013, mais precisamente o 4º melhor, no percentual de 98,57%, ultrapassando em 73,49% a execução do Programa 039 – Transferência Hídrica e Suprimento de Água; em 58,53% a execução do Programa 025 – Enfrentamento às Drogas; e em 18,58% o Programa 015 – Segurança Pública Integrada.

O Programa 026 – Atenção à Pessoa com Deficiência – teve, de forma geral, boa execução orçamentária de 83,53% com incremento, ainda, de 5% em relação ao ano de 2012.

Alguns Programas tiveram, de um exercício para o outro, expressiva variação de execução orçamentária, positiva ou negativa, de valor superior a 50%, no total de 7, a saber: 004 – Matriz Energética do Estado do Ceará (+98%); 091 – Desenvolvimento Institucional das Cidades (+76%); 084 – Educação Ambiental (+74%); 011 – Cidadania Fiscal (+63%); 041 – Gestão dos Recursos Hídricos (+59%); 020 – Modernização da Gestão Estadual (+76%); e 063 – Controle Interno Preventivo e Auditoria Governamental (-85%).

Fazendo uma análise comparativa entre o volume de recursos recebidos e o índice de execução orçamentária, inferiu-se as maiores discrepâncias nos 10 Programas abaixo elencados.

	Programa	Previsão Atualizada 2013	Classif. volume	IEO	Classif. IEO
033	Habitacional	327.767.999,26	10º	11,83	74º
039	Transferência hídrica e suprimento de água	469.947.041,22	7º	25,08	69º
019	Coordenação do planejamento estadual	181.554.333,54	17º	1,47	79º
029	Enfrentamento à pobreza rural	337.438.718,24	9º	38,40	62º
034	Desenvolvimento regional	127.041.057,88	23º	10,89	75º
075	Construção e desenvolvimento do destino turístico "Ceará"	339.679.728,79	8º	42,12	58º
031	Desenvolvimento urbano	240.246.131,08	14º	34,99	64º
003	Transporte e logística do estado do Ceará	1.941.393.736,50	4º	49,09	53º
032	Saneamento ambiental	125.216.944,86	24º	17,69	72º
013	Ação judiciária	143.032.418,00	21º	34,79	65º

Fonte: Base de Dados 2013 disponibilizada pela SEFAZ em 29.03.2014

Os Programas acima estão entre os 25 aos quais foram destinadas as maiores dotações orçamentárias, todavia, quando se compara com seus respectivos índices de execução, percebe-se que estão entre os que tiveram os menores índices, com destaque para os Programas “Habitacional”, que recebeu a 10º maior dotação, mas executou apenas 11,83% (74ºIEO); “Transferência Hídrica e Suprimento de Água”, que recebeu a 7º maior dotação, mas executou apenas 25,08% (69ºIEO) de seu orçamento; e “Coordenação do Planejamento Estadual”, ao qual foi destinado a 17º maior dotação mas com execução de apenas 1,47% dos recursos.

Por fim, torna-se importante destacar o fato de que, sob os aspectos da legalidade e legitimidade, as despesas executadas à conta dos programas ora destacados serão oportunamente analisadas quando do exame das prestações de contas anuais de seus respectivos órgãos/entidades ou quando selecionados como objeto das Auditorias realizadas por este Tribunal.

#### 6.4. Índice de Execução de Metas Físicas (IMF)

A análise do Indicador de Meta Física se mostra fundamental para uma apreciação percuciente do esforço da máquina administrativa para um determinado exercício, mais ainda do que o de 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, devendo ser mensurados 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 almejados.

##### 6.4.1. Da Origem das Informações

As metas físicas previstas de cada Programa, para o exercício de 2012, foram extraídas do Anexo III original do PPA 2012–2015, qual seja, o “Demonstrativo de Programas por Macrorregião”. Este anexo trouxe as metas regionalizadas de cada objetivo dos Programas de forma individualizada para o ano de 2012 e de forma agregada para os exercícios de 2013 a 2015. Com a realização da primeira revisão do PPA, esperava-se que as metas do exercício de 2013 fossem individualizadas no mesmo Anexo III, agora denominado “Demonstrativo de Programas por Macrorregião de Planejamento”. Todavia, tal fato não ocorreu e, novamente, as metas foram trazidas de forma agregada para os exercícios de 2013 a 2015.

O fato constatado vai de encontro ao princípio da transparência da administração pública, limitando a apuração precisa de resultados e custos da atuação governamental e o pleno exercício do controle. Disso posto, diante da impossibilidade de qualquer tipo de seleção de Programas para fins de análise do cumprimento de metas, não restou outra opção à Comissão senão trabalhar com as metas previstas no Anexo de Metas e Prioridades (AMP) da Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei nº 15.203/2012 (Anexo I).

Para se obter o quantitativo realizado das metas constantes do Anexo de Metas e Prioridades foi necessário realizar contato com a Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado (SEPLAG), haja vista não existir no Estado um sistema de acompanhamento de metas disponível para os órgãos de controle. Dessa forma, o Índice de Execução de Metas Físicas (IMF) foi apurado com base em informações fornecidas pela SEPLAG após solicitação deste Tribunal formalizada por meio do Ofício GAB. PRES. nº 1909, de 31 de março de 2014.

Sobre isto, vale ressaltar-se que a SEPLAG não detinha tais informações requeridas das metas físicas, só sendo possível obtê-las após contato desta com as Secretarias e setoriais responsáveis pela execução do orçamento. Ora, se a Gestão por Resultados (GPR) e o PPA 2012–2015 se pautam na premissa de “evidenciar resultados efetivos para a população” que melhorem a condição de vida de todos, “privilegiando o foco em resultados” em detrimento da ótica centrada exclusivamente no gasto, se faz arrazoado que a Secretaria de ‘Planejamento’ e ‘Gestão’ detenha uma sistemática própria de acompanhamento de metas e resultados.

Este fato fragiliza a avaliação e o monitoramento do PPA, conforme determina a própria Lei que instituiu o PPA 2012–2015, conforme transcrito a seguir:

Art. 11. O Plano Plurianual será acompanhado e monitorado sistematicamente para averiguação do cumprimento dos objetivos, **metas** e iniciativas dos principais programas temáticos setoriais de governo. (grifo nosso)

Tal situação também 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 manterão, 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; (grifo nosso)

[...]

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

[...]

A preocupação reside quando o PPA, instrumento de planejamento indispensável para a operacio-

nalização das ações governamentais, vem a ser elaborado apenas para cumprir as formalidades impostas pelos diplomas legais pertinentes, não havendo compromisso com o seu acompanhamento e apresentação dos resultados.

Visando cumprir os propósitos norteadores para o escoreito acompanhamento da execução dos programas de governo, repetidamente vem sendo recomendado por esta Corte de Contas que sejam criados meios efetivos de apresentação de dados que possibilitem a avaliação de desempenho de todos os programas, tanto pelos órgãos de controle como pela sociedade.

#### 6.4.2. Visão Geral das Metas do Anexo de Metas e Prioridades (AMP)

O AMP traz, de forma individualizada, para o exercício de 2013, a previsão de 'algumas' metas extraídas de 'alguns' Programas integrantes do PPA 2012–2015. Dessa forma, ainda que se utilizasse deste Anexo para avaliar os resultados atingidos pelos Programas, não se teria como analisar nenhum deles de forma completa.

A Tabela inicial abaixo resume quais foram os Programas considerados prioritários para o exercício de 2013 e o percentual representativo da quantidade de metas apresentadas frente à totalidade de metas existente no PPA dos mesmos Programas.

##### Eixo: 05 - SOCIEDADE JUSTA E SOLIDÁRIA

	Quantidade metas Programa no AMP (a)	Quantidade metas Programa no PPA (b)	b/a (%)
<b>01 - EDUCAÇÃO BÁSICA</b>			
014 - Ensino Médio Articulado à Educação Profissional	2	2	100,00
072 - Aprendizagem das Crianças na Idade Certa	3	6	50,00
073 - Organização e Gestão da Educação Básica	5	14	35,71
<b>Subtotal</b>	<b>10</b>	<b>22</b>	<b>45,45</b>
<b>02 - SAÚDE</b>			
030 - Gestão, Participação, Controle Social e Desenvolvimento Institucional do SUS.	2	44	4,55
037 - Atenção à Saúde Integral e de Qualidade	10	34	29,41
065 - Promoção, Proteção e Vigilância à Saúde	4	19	21,05
<b>Subtotal</b>	<b>16</b>	<b>97</b>	<b>16,49</b>
<b>03 - SEGURANÇA PÚBLICA</b>			
012 - Segurança Pública Comunitária	5	24	20,83
015 - Segurança Pública Integrada	28	141	19,86
016 - Gestão de Riscos e Desastres	6	27	22,22
<b>Subtotal</b>	<b>39</b>	<b>192</b>	<b>20,31</b>
<b>04 - CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO, EDUCAÇÃO SUPERIOR E PROFISSIONAL</b>			
068 - Educação Superior	1	28	3,57
069 - Educação Profissional	1	6	16,67
070 - Ciência, Tecnologia e Inovação	7	41	17,07
<b>Subtotal</b>	<b>9</b>	<b>75</b>	<b>12,00</b>
<b>05 - DESENVOLVIMENTO SOCIAL E TRABALHO</b>			
049 - Trabalho, Emprego e Renda	6	26	23,08
050 - Assistência Social	21	43	48,84
051 - Segurança Alimentar e Nutricional	3	8	37,50
<b>Subtotal</b>	<b>30</b>	<b>77</b>	<b>38,96</b>

#### 06 - ESPORTE E LAZER

071 - Esporte - Educação, Participação e Lazer	2	14	14,29
092 - Ceará no Esporte de Rendimento	2	5	40,00
093 - Infraestrutura Esportiva e de Lazer	5	5	100,00
<b>Subtotal</b>	<b>9</b>	<b>24</b>	<b>37,50</b>

#### 07 - CULTURA

007 - Incentivo às Artes e Culturas Regionais do Ceará	6	42	14,29
<b>Subtotal</b>	<b>6</b>	<b>42</b>	<b>14,29</b>

#### 08 - JUSTIÇA E CIDADANIA

076 - Proteção e Cidadania	1	7	14,29
077 - Infraestrutura, Gestão e Assistência Penitenciária	6	15	40,00
<b>Subtotal</b>	<b>7</b>	<b>22</b>	<b>31,82</b>

<b>TOTAL EIXO 05</b>	<b>126</b>	<b>551</b>	<b>22,87</b>
----------------------	------------	------------	--------------

#### Eixo: 06 - ECONOMIA PARA UMA VIDA MELHOR

10 - INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA	Quantidade metas Programa no AMP (a)	Quantidade metas Programa no PPA (b)	b/a (%)
003 - Transporte e logística do estado do Ceará	18	32	56,25
004 - Matriz energética do estado do Ceará	1	9	11,11
005 - Infraestrutura complementar das regiões do estado do Ceará	1	4	25,00
054 - Edificações e obras públicas do estado do Ceará	2	13	15,38
<b>Subtotal</b>	<b>22</b>	<b>26</b>	<b>15,38</b>

#### 11 - DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, AGRICULTURA E PECUÁRIA

028 - Desenvolvimento agropecuário	31	63	49,21
029 - Enfrentamento à pobreza rural	15	25	60,00
067 - Desenvolvimento territorial rural	7	11	63,64
<b>Subtotal</b>	<b>53</b>	<b>99</b>	<b>53,54</b>

#### 12 - AQUICULTURA E PESCA

036 - Desenvolvimento sustentável da pesca e aquicultura	10	27	37,04
<b>Subtotal</b>	<b>10</b>	<b>27</b>	<b>37,04</b>

#### 13 - RECURSOS HÍDRICOS

039 - Transferência hídrica e suprimento de água	5	9	55,56
040 - Acumulação hídrica	1	4	25,00
041 - Gestão dos recursos hídricos	1	13	7,69
<b>Subtotal</b>	<b>7</b>	<b>26</b>	<b>26,92</b>

#### 14 - TURISMO

075 - Construção e desenvolvimento do destino turístico "Ceará"	10	13	76,92
<b>Subtotal</b>	<b>10</b>	<b>13</b>	<b>76,92</b>

**15 - DESENVOLVIMENTO URBANO E INTEGRAÇÃO REGIONAL**

031 - Desenvolvimento Urbano	2	3	66,67
032 - Saneamento Ambiental	5	9	55,56
033 - Habitacional	5	7	71,43
034 - Desenvolvimento Regional	8	11	72,73
091 - Desenvolvimento Institucional das Cidades	3	4	75,00
<b>Subtotal</b>	<b>23</b>	<b>22</b>	<b>72,73</b>

**16 - MEIO AMBIENTE**

082 - Gestão da Qualidade dos Recursos Naturais e Ambientais	6	22	27,27
090 - Desenvolvimento Sustentado dos Territórios	1	25	4,00
<b>Subtotal</b>	<b>7</b>	<b>47</b>	<b>14,89</b>

**17 - DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

078 - Indústria, Serviços, Mineração e Agronegócio	9	16	56,25
<b>Subtotal</b>	<b>9</b>	<b>16</b>	<b>56,25</b>

**TOTAL EIXO 06**

	<b>116</b>	<b>276</b>	<b>42,03</b>
--	------------	------------	--------------

**Eixo: 07 - GOVERNO PARTICIPATIVO, ÉTICO E COMPETENTE**

<b>19 - PLANEJAMENTO E GESTÃO</b>	<b>Quantidade metas Programa no AMP (a)</b>	<b>Quantidade metas Programa no PPA (b)</b>	<b>b/a (%)</b>
018 - Tecnologia da Informação e Comunicação Estratégica Estadual	2	10	20,00
019 - Coordenação do Planejamento Estadual	3	20	15,00
<b>Subtotal</b>	<b>5</b>	<b>30</b>	<b>16,67</b>

**20 - GESTÃO FISCAL**

009 - Modernização da Gestão Fiscal	2	5	40,00
<b>Subtotal</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>40,00</b>

**22 - CORREIÇÃO E DISCIPLINA**

096 - Controle Disciplinar da Segurança e Sistema Penitenciário	1	9	11,11
<b>Subtotal</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>11,11</b>

**23 - GOVERNO E SOCIEDADE**

021 - Promoção da Juventude	2	28	7,14
022 - Equidade de Gênero	1	8	12,50
023 - Igualdade Étnico-racial	2	15	13,33
024 - Promoção e Proteção dos Direitos Humanos	4	23	17,39
025 - Enfrentamento às Drogas	3	23	13,04
026 - Atenção à Pessoa com Deficiência	6	41	14,63
027 - Atenção à Pessoa Idosa	2	22	9,09
059 - Teledifusão Cultural e Informativa	3	6	50,00
<b>Subtotal</b>	<b>23</b>	<b>69</b>	<b>15,94</b>

## 26 - ESSENCIAL À JUSTIÇA

080 - Defesa da Ordem Jurídica da Democracia e dos Interesses Sociais	2	3	66,67
<b>Subtotal</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>66,67</b>
<hr/>			
<b>TOTAL EIXO 07</b>	<b>21</b>	<b>116</b>	<b>18,10</b>
<hr/>			
<b>TOTAL GERAL (EIXO 5 + EIXO 6 + EIXO 7)</b>	<b>300</b>	<b>943</b>	<b>31,81</b>

Fonte: Anexo de Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 15.203, de 19.07.12 [D.O. 25.07.12]) e Anexo I do PPA 2012-2105 revisado.

Pela Tabela anterior, percebe-se que foram consideradas como prioritárias para o exercício de 2013 o total de 300 metas, quantitativo que corresponde a 31,81% das metas totais destes Programas e 26,04% do conjunto de todas as metas do PPA original, que trouxe 1.152 metas. Os 3 Eixos de governo foram priorizados, mas apenas 21 das 28 áreas temáticas foram elencadas. Quanto aos Programas, 54 foram priorizados de um total de 81.

De fato, apenas dois Programas apresentaram no AMP a totalidade de suas metas, quais sejam, 014 – Ensino Médio Articulado à Educação Profissional e 093 – Infraestrutura Esportiva e de Lazer. Os demais Programas apareceram apenas com parte das metas variando de 3,57% a 75% do quantitativo estabelecido inicialmente no PPA.

Conforme estabelecido no art. 2º, § 1º da LDO, o critério de escolha dos Programas e das metas constantes do AMP devem expressar inicialmente as determinações constitucionais e legais do Estado, as despesas com a conservação do patrimônio público e a manutenção e funcionamento dos órgãos e entidades que integram os orçamentos fiscal e da seguridade social. Ademais, devem observar também os compromissos com as lideranças representativas da sociedade, discutidos nas reuniões realizadas nas macrorregiões de planejamento por ocasião da elaboração dos PPA (art. 2º, § 2º).

Focando-se apenas nas temáticas das metas, pode-se ter uma visão geral de quais áreas o Governo demonstrou interesse em priorizar, sempre lembrando da limitação de organização das Áreas Temáticas, conforme explicado no item 6.2.2. A tabela a seguir demonstra as áreas temáticas priorizadas pelo Governo por ordem decrescente de quantidade de metas.

ÁREAS TEMÁTICAS	Quantidade metas no AMP (a)	a/b
11 - DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, AGRICULTURA E PECUÁRIA	53	17,67
03 - SEGURANÇA PÚBLICA	39	13,00
05 - DESENVOLVIMENTO SOCIAL E TRABALHO	30	10,00
15 - DESENVOLVIMENTO URBANO E INTEGRAÇÃO REGIONAL	23	7,67
23 - GOVERNO E SOCIEDADE	23	7,67
10 - INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA	22	7,33
02 - SAÚDE	16	5,33
01 - EDUCAÇÃO BÁSICA	10	3,33
12 - AQUICULTURA E PESCA	10	3,33
14 - TURISMO	10	3,33
04 - CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO, EDUCAÇÃO SUPERIOR E PROFISSIONAL	9	3,00
06 - ESPORTE E LAZER	9	3,00
17 - DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	9	3,00
08 - JUSTIÇA E CIDADANIA	7	2,33
13 - RECURSOS HÍDRICOS	7	2,33
16 - MEIO AMBIENTE	7	2,33
07 - CULTURA	6	2,00
19 - PLANEJAMENTO E GESTÃO	5	1,67
20 - GESTÃO FISCAL	2	0,67
26 - ESSENCIAL À JUSTIÇA	2	0,67
22 - CORREIÇÃO E DISCIPLINA	1	0,33
<b>TOTAL METAS AMP</b>	<b>300 (b)</b>	<b>100</b>

Fonte: Anexo de Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 15.203, de 19.07.12 [D.O. 25.07.12]) e Anexo I do PPA 2012-2105 revisado.

Pela Tabela anterior, percebe-se que a área “011 – Desenvolvimento Agrário, Agricultura e Pecuária” – contemplou 17,67% de todas as metas do AMP, mais precisamente 53. Mais à frente será visto que essa área, juntamente com a área “013 – Recursos Hídricos”, foram as que mais tiveram metas relacionadas ao combate à seca.

A segunda Área com a maior quantidade de metas foi a “03 – Segurança Pública”, com 39 das 300 metas (13%), coadunando com as necessidades do Estado de fortalecer esta Área. As grandes áreas de Saúde e Educação trouxeram 16 e 10 metas respectivamente, menor quantidade de metas quando comparada com as Áreas de “05 – Desenvolvimento Social e Trabalho”, 30; “015 – Desenvolvimento Urbano e Integração Regional”, 23; “023 – Governo e Sociedade”, 23; e “010 – Infraestrutura e Logística”, 22.

Pelos resultados encontrados até aqui, pode-se afirmar que, dentre as áreas que oferecem bens e serviços à população e para as quais foram fixadas metas, a Área Temática “01 – Educação Básica” foi, em média, a mais priorizada pelo Governo no ano de 2013, haja vista estar bem posicionada em todas as análises: volume de recursos recebidos (6°), índice de execução orçamentária (7°), quantidade de metas no AMP (8°).

A Área Temática “023 – Governo e Sociedade”, responsável por agregar temas relevantes como combate às drogas, promoção da juventude e acessibilidade dentre outros, agregou 23 (7,67%) das 300 metas. Das 23 metas, 6 relacionavam-se ao Programa 026 – Atenção à Pessoa com Deficiência – e 3 ao Programa 025 – Enfrentamento às Drogas.

#### 6.4.3. Dos resultados encontrados

De todas as metas solicitadas, apenas uma foi informada pela SEPLAG como “dado ainda não disponível”, qual seja, 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” (Programa 072). Dessa forma teve-se um percentual de resposta de 99,6%.

Ademais, segundo informações obtidas junto à SEPLAG, houve a exclusão de 14 metas do AMP quando da realização da primeira revisão do PPA 2012–2015 ocorrida em 2012. Do total de 300 metas ficaram, portanto, 285 a serem analisadas. A Tabela abaixo elenca as metas excluídas por Área Temática.

ÁREA TEMÁTICA	META
<b>02 - SAÚDE</b>	01823 - Estruturar a Rede de Assistência Farmacêutica Básica e Especializada nas 08 (oito) Macrorregiões do Estado
<b>03 - SEGURANÇA PÚBLICA</b>	03005 - Aumentar em 1.100 policiais o efetivo do Batalhão de Polícia Comunitária - Polícia Militar. 03035 - Aumentar em 500 o número de servidores do efetivo da Perícia Forense. 03050 - Implantar 26 Postos de Identificação Civil distribuídos nas 8 macrorregiões do Estado do Ceará - Perícia Forense.
<b>04 - CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO, EDUCAÇÃO SUPERIOR E PROFISSIONAL</b>	01821 - Concessão de 300 bolsas ao ano nos programas apoiados pela FUNCAP.
<b>10 - INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA</b>	00401 - Implantar 15Km de linha ferroviária ao final de 2015 no município de Barbalha.
<b>11 - DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, AGRICULTURA E PECUÁRIA</b>	00758 - Implantar 3.000 hectares irrigados às margens do Canal do Trabalhador. 00804 - Apoiar a implantação de infraestrutura em 72 assentamentos e comunidades tradicionais. 00815 - Apoiar a implantação de 184 casas digitais em assentamentos e comunidades tradicionais. 01286 - Beneficiar 360.000 agricultores(as) familiares com recursos do Pronaf. 01680 - Construir 05 miniusinas de álcool. 01683 - Implantar 02 parques de exposição agropecuária.

ÁREA TEMÁTICA	META
<b>17 - DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO</b>	00923 - Apoiar a implantação do projeto Itataia.
<b>22 - CORREIÇÃO E DISCIPLINA</b>	01696 - Implantar e equipar 7 Células Regionais de Disciplina no interior do Estado.

Fonte: Secretaria de Planejamento e Gestão, abril de 2014.

Das 14 metas excluídas, a meta “03005 – Aumentar em 1.100 policiais o efetivo do Batalhão de Polícia Comunitária – Polícia Militar” foi a que chamou mais atenção tendo em vista que trata da segurança pública, tema de crescente importância no atual panorama do Estado. Todavia, analisando posteriormente as demais metas que permaneceram, observou-se a existência de meta similar àquela, qual seja, a meta “02070 – Aumentar para 4000 o número de policiais militares”, meta também integrante da Área 03 – Segurança Pública.

Ressalte-se que, com a exclusão da meta 01696, a Área Temática “22 – Correição e Disciplina” e seu Programa “096 – Controle Disciplinar da Segurança e Sistema Penitenciário” ficaram excluídos do Anexo de Metas e Prioridades tendo em vista que eram compostos apenas por aquela meta. Com isto, ficou-se com 20 Áreas Temáticas e 53 Programas a serem analisados.

Outra alteração feita com base na primeira revisão do PPA 2012–2015 foi a revisão do texto de 50 metas. Dessa forma, quando da análise do índice de execução de metas físicas, as mesmas já serão apresentadas com os seus textos devidamente atualizados. Ademais, não será considerada a segregação original das metas nas 9 macrorregiões do PPA (01 – REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA; 02 – LITORAL OESTE; 03 – SOBRAL/IBIAPABA; 04 – SERTÃO DOS INHAMUNS; 05 – SERTÃO CENTRAL; 06 – BATURITÉ; 07 – LITORAL LESTE/JAGUARIBE; 08 – CARIRI/CENTRO SUL; 22 – ESTADO DO CEARÁ) trabalhando-se apenas com os somatórios dos quantitativos previstos e realizados de todas as regiões.

Feitas estas considerações iniciais, passa-se então para a análise de execução das metas.

O Índice de Meta Física (IMF) é calculado de maneira similar ao Índice de Execução Orçamentária, ou seja, considera a ‘previsão’ de metas para o ano de 2013 confrontando-a com a respectiva ‘realização’ das mesmas.

A Tabela a seguir apresenta os resultados encontrados.

PROGRAMAS / METAS	Total Previsto	Total Realizado	IMF (%)
<b>068 - EDUCAÇÃO SUPERIOR</b>			
00629 – Ampliar em 10 ao ano o número atual de mestres e doutores formados	15	1800	12000%
<b>018 - TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA ESTADUAL</b>			
01698 - Prover cobertura do Cinturão Digital nos 184 municípios.	92	100	108,70%
01699 - Prover conectividade a 100 das sedes e unidades descentralizadas dos Órgãos/Entidades Estaduais.	39	875	2243,59%
<b>091 - DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DAS CIDADES</b>			
01542 - Beneficiar 100 municípios com a execução de projetos de melhoria da gestão.	14	114	814,29%
01543 - Beneficiar 80 municípios com instrumentos de planejamento urbano	8	46	575,00%
01546 - Beneficiar 6.000 famílias com atividades de regularização fundiária.	2500	0	0%
<b>070 - CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO</b>			
00634 – Aumentar em 40 o número de doutores pesquisadores atuantes nas Instituições Públicas de Educação Superior do Estado do Ceará.	65	324	498,46%
00673 - Apoiar 426 projetos de pesquisa, inovação e modernização de infraestrutura voltada à Pesquisa Científica e a Inovação Tecnológica do Estado.	250	133	53,20%
00685 – Aumentar em 40 o número de micro e pequenas empresas apoiadas com fomento à pesquisa científica e inovação tecnológica no Estado do Ceará	26	113	434,62%

PROGRAMAS / METAS	Total Previsto	Total Realizado	IMF (%)
00686 – Apoiar a implantação de 5 núcleos de P&D&I nas empresas de médio e grande porte do Estado do Ceará.	5	0	0%
00687 – Ampliar em 40 o número de projetos de pesquisa de inovação social apoiados	15	108	720%
01820 – Apoiar 20 projetos de pesquisas e inovação tecnológica	20	5	25%
<b>049 - TRABALHO, EMPREGO E RENDA</b>			
00322 - Inserir 320.000 trabalhadores no mercado de trabalho.	79870	82909	103,80%
00325 - Qualificar e requalificar 26.272 trabalhadores.	6661	5509	82,71%
01036 - Conceder 7.200 instrumentais de trabalho para trabalhadores qualificados.	1630	1800	110,43%
01805 - Capacitar 10.000 microempreendedores.	1625	22558	1388,18%
03046 - Qualificar 1.800 jovens em atividades empreendedoras.	1350	415	30,74%
03048 - Qualificar 7.200 trabalhadores desempregados.	5400	0	0%
<b>037 - ATENÇÃO À SAÚDE INTEGRAL E DE QUALIDADE</b>			
00949 - Estruturar três redes temáticas: Rede Cegonha, Urgências e Psicossocial em 6 regiões de saúde.	6	57	950%
01724 - Garantir a implantação/implementação de 17 serviços especializados de Saúde do Trabalhador.	3	2	66,67%
01729 Implantar e manter 36 Unidades de Pronto Atendimento - UPAs.	13	6	46,15%
01730 Implementar 44 unidades de emergências nos hospitais componentes do Sistema Estadual de Urgência e Emergência	44	5	11,36%
01734 - Apoiar os 184 municípios para obtenção de uma cobertura mínima de 70 do SISVAN-Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional.	184	184	100%
01747 - Monitorar 33 Hospitais Pólo, 15 Hospitais Estratégicos e 64 Hospitais de Pequeno Porte para garantia de atendimento aos pacientes encaminhados pela Atenção Primária.	112	107	95,54%
01750 - Implantar/Implementar ações de prevenção a cegueira do RN em maternidades credenciadas ao Sistema Único de Saúde - SUS em 138 municípios.	134	138	102,99%
02993-Estruturar a rede de atenção especializada - nível secundário e terciário.	3	22	733,33%
03065 - Expandir a capacidade de internação hospitalar em 134.082 internações até 2015, a partir do acréscimo de 700 leitos.	41256	54084	131,09%
<b>028 - DESENVOLVIMENTO AGROPECUÁRIO</b>			
00597 - Viabilizar 300.000 adesões de agricultores (as) ao Garantia Safra	300000	303887	101,30%
00644 - Atender a 239.057 agricultores(as) familiares nas cadeias produtivas agrícolas e não-agrícolas.	151200	240635	159,15%
00645 - Atender a 159.356 agricultores(as) familiares na produção e comercialização de alimentos agroecológicos com vistas a garantir a segurança alimentar das famílias.	100790	133483	132,44%
00646 - Atender a 82.127 agricultores(as) familiares nas microbacias assistidas, com tecnologias alternativas de convivência com o semiárido.	65000	24430	37,58%
00647 - Atender a 94.000 agricultores(as) familiares no financiamento e proteção da produção agropecuária (PRONAF, PGPAF E SEAF).	68400	82729	120,95%
00651 - Implantar 17.964 hectares com práticas agrícolas de convivência com o semiárido.	5355	4614	86,16%
00653 - Implantar 292 projetos mandallas.	250	118	47,20%
00742 - Beneficiar 2.800 agricultores(as) familiares do setor da mandiocultura.	600	995	165,83%
00743 - Beneficiar 3.340 agricultores(as) familiares do setor da cajucultura.	4902	1067	21,77%
00747 - Apoiar a Implantação de 130.881 hectares de oleaginosas.	71500	10573	14,79%
00749 - Beneficiar 7.612 produtores da bovinocultura.	1912	9545	499,22%
00750 - Beneficiar 870 produtores da ovinocultura.	200	618	309%

<b>PROGRAMAS / METAS</b>	<b>Total Previsto</b>	<b>Total Realizado</b>	<b>IMF (%)</b>
00751 - Beneficiar 730 produtores da caprinocultura	310	390	125,81%
00752 - Beneficiar 2.350 apicultores.	540	1620	300%
00756 - Implantar 2.680 projetos produtivos de irrigação.	1604	12	0,75%
00757 - Implantar 3.400 medidores horosazonais.	850	1171	137,76%
00760-Implantar 1.152 hectares de fruticultura irrigada nos perímetros Alagamar, Curupati e Mandacaru.	40	207	517,50%
00954 - Atender a 34.560 agricultores(as) familiares no aproveitamento da infraestrutura hídrica existente para a produção irrigada.	24000	30082	125,34%
00955 - Atender a 11.364 agricultores(as) familiares na implantação e revitalização de agroindústrias rurais de beneficiamento e processamento.	10245	12620	123,18%
00958 - Capacitar 55.364 agricultores(as) familiares para a produção e gestão de projetos associativos.	30240	28802	95,24%
01011- Recuperar 23.000 hectares de cajueiros improdutivos através da substituição de copa.	10000	9151	91,51%
01025 - Adquirir e distribuir 14.800 toneladas de sementes.	6559	7215	110%
01129- Elaborar e financiar 445 projetos de inclusão econômica.	100	0	0%
01134 - Adquirir 400 tratores com equipamentos e implementos agrícolas, para beneficiar comunidades rurais.	100	114	114%
01146- Implantar 13.200 quintais produtivos.	3000	2077	69,23%
01270 - Beneficiar 384 famílias reassentadas.	13	384	2.953,85%
01496 - Implantar 1.000 projetos produtivos e de sustentabilidade ambiental.	250	0	0%
00848 - Vacinar 90 do total dos rebanhos bovinos e bulbalinos contra a febre aftosa.	90	2.311.523	-
<b>019 - COORDENAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTADUAL</b>			
01611- Elaborar 60 estudos na área de desenvolvimento inclusivo.	5	8	160%
01615 - Elaborar 8 estudos de Avaliação de Impactos Econômicos e Sociais de ações no Estado do Ceará.	2	9	450%
01617 - Elaborar 12 estudos tendo por base instrumentos de cartografia e georreferenciamento.	3	3	100%
<b>009 - MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO FISCAL</b>			
00031 - Modernizar 80 das Unidades Fazendárias da Capital e do Interior.	11	24	218,18%
00059 - Realizar 90 das inscrições de cadastro de contribuintes em até 72 horas.	0	85,51	-
<b>039 - TRANSFERÊNCIA HÍDRICA E SUPRIMENTO DE ÁGUA</b>			
01361 - Construir 407 Km de adutoras.	44,62	292,73	656,05%
01363 - Construir 154,0 Km do Cinturão das Águas do Ceará - 1ª Etapa.	37	0	0%
01374 - Instalar 780 pequenos sistemas de abastecimento d'água em todo Estado do Ceará.	204	46	22,55%
01375 - Construir 970 poços em todo o Estado do Ceará.	256	335	130,86%
01379 - Revitalizar 600 pequenos sistemas de abastecimentos d'água em todo o Estado do Ceará.	150	354	236%
<b>024 - PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS</b>			
01861 - Atender 4.324 adolescentes em conflito com a lei nas unidades de semiliberdade, internação provisória e privação de liberdade.	1030	6575	638,35%
01862 - Construir 3 unidades regionalizadas de internação em Juazeiro do Norte, Sobral e Fortaleza.	3	0	0%
03037 - Construir, reformar e equipar 3 unidades de atendimento ao adolescente em conflito com a lei.	3	0	0%
03038 - Realizar 4 capacitações para os profissionais das unidades de atendimento das medidas socioeducativas.	3	0	0%

PROGRAMAS / METAS	Total Previsto	Total Realizado	IMF (%)
<b>067 - DESENVOLVIMENTO O TERRITORIAL RURAL</b>			
00907 - Implantar 104 projetos de infraestrutura nos territórios rurais.	26	26	100%
00989 - Reassentar 780 famílias atingidas por obras públicas.	312	250	80,13%
01014 - Cadastrar, georreferenciar e regularizar 32.000 imóveis rurais.	12800	59756	466,84%
01016 - Titular 51.709 posses de imóveis rurais.	20683	34135	165,04%
01018 - Reconhecer 21.580 domínios de imóveis rurais.	8632	10792	125,02%
01023 - Atender 3.200 famílias minifundistas.	1280	0	0%
<b>032 - SANEAMENTO AMBIENTAL</b>			
00199 - Executar 89.027 ligações domiciliares de esgoto e 01692 - Executar 74.171 ligações domiciliares de esgoto*	29442	39866	135,41%
00221 - Beneficiar 90 municípios com instalações operacionais para destinação adequada de resíduos sólidos domiciliares.	31	0	0%
00248 - Executar 13.404 ligações domiciliares de água e 01691 - Executar 38.442 ligações domiciliares de água*	26311	71518	271,82%
*A SEPLAG agrupou o valor realizado em 2013 das metas 00248 e 01691; e 00199 e 01692, dessa forma, para fins de análise, foi necessário agrupar também o valor Programado para 2013.			
<b>050 - ASSISTÊNCIA SOCIAL</b>			
01035 - Atender 3.100 crianças de 0 a 5 anos em Centros de Educação Infantil.	2000	1430	71,50%
01044 - Capacitar 4.960 pessoas da entidade executora do programa e dos municípios beneficiados.	1106	875	79,11%
01125 - Assegurar o co-financiamento dos benefícios eventuais nos 184 municípios.	91	151	165,93%
01135 - Capacitar 7.380 profissionais das equipes municipais da Proteção Social Básica e do banco de dados do CadÚnico.	5535	4933	89,12%
01142 - Assegurar o cofinanciamento das ações do Programa de Atendimento Integral às Famílias - PAIF nos 184 municípios.	61	148	242,62%
01155 - Atender 156.550 famílias por meio do PAIF e do Estação Família.	16683	41000	245,76%
01157 - Atender 57.600 pessoas através de ONGs da rede de proteção social.	107400	10540	9,81%
01158 - Atender 19.320 pessoas através de ONGs da rede de proteção social.	28980	4920	16,98%
01755 - Atender 17.000 famílias em situação de vulnerabilidade social nos Centros de Referência da Assistência Social.	2168	6500	299,82%
01756 - Atender 4.000 pessoas nas bibliotecas públicas construídas no âmbito do PROARES.	266	1500	563,91%
01757 - Atender 23.600 crianças, adolescentes e jovens em ações esportivas, intercâmbios, identificação de talentos, protagonismo juvenil e outros.	5033	10540	209,42%
01760 - Elaborar o Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo.	1	1	100%
01836 - Atender 50.934 pessoas vítimas de violência nos Centros de Referência Especializada de Assistência Social - CREAS municipais e regionais.	51942	25725	49,53%
01837 - Acolher e proteger socialmente 8.606 pessoas em situação de risco.	12566	2382	18,96%
01838 - Retirar 18.675 crianças e adolescentes do trabalho infantil.	28008	3316	11,84%
01839 - Qualificar 5.242 adolescentes, jovens e agentes públicos.	7400	1233	16,66%
01842 - Atender 100 adolescentes e jovens usuários de substâncias psicoativas.	75	97	129,33%
01843 - Ampliar para 104 o número de CREAS com o serviço de atendimento das medidas em meio aberto.	59	45	76,27%
01876 - Qualificar 700 adolescentes e jovens com cursos profissionalizantes.	233	831	356,65%
02992 - Subsidiar 32 entidades que prestam serviços de acolhimento institucional à crianças, adolescentes e idosos, socioeducativos para pessoas com deficiências.	64	32	50%
03039 - Construir, reformar e equipar 2 unidades de serviço de acolhimento da Proteção Social Especial.	2	0	0%

<b>PROGRAMAS / METAS</b>	<b>Total Previsto</b>	<b>Total Realizado</b>	<b>IMF (%)</b>
<b>065 - PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E VIGILÂNCIA À SAÚDE</b>			
01765 - Estruturar as 22 Microrregiões de Saúde para o desenvolvimento de ações de prevenção e controle das zoonoses e DTV.	22	22	100%
01768 - Implantar 8 Serviços de Atendimento Especializado (SAE) no Estado.	3	8	266,67%
01802 - Estruturar e manter os Laboratórios Central e Regionais de Saúde Pública e o Serviço de Verificação de Óbitos - SVO.	7	8	114,29%
02986 - Estruturar 22 Laboratórios de Entomologia e Base de UBV.	8	3	37,50%
<b>075 - CONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO DESTINO TURÍSTICO "CEARÁ"</b>			
01554 - Duplicar 203 quilômetros de estrada.	65	19,8	30,46%
01557 - Restaurar 50 quilômetros de estrada.	5	0	0%
01562 - Implantar 02 aeroportos turísticos.	1	0	0%
01569 - Beneficiar 04 localidades com saneamento básico.	1	0	0%
01570 - Beneficiar 29 municípios com obras de urbanização em localidades turísticas.	0	0	0%
01584 - Capacitar 15.000 pessoas.	500	4285	857%
01586 - Participar de 200 eventos.	50	19	38%
01587 - Realizar 120 eventos.	15	0	0%
01589 - Realizar 1.200 eventos de negócios.	130	148	113,85%
01590 - Recepcionar público visitante de 5,8 milhões de pessoas por ano nos equipamentos turísticos.*	4.150.000	3.600.000	86,75%
*A resposta recebida para a meta 01590 foi "3,6". Dessa forma, visando igualar as unidades, utilizou-se 3.600.000 como valor realizado.			
<b>012 - SEGURANÇA PÚBLICA COMUNITÁRIA</b>			
03000 - Ampliar a atuação do Ronda do Quarteirão para municípios acima de 30 mil habitantes - Polícia Militar.	10	21	210%
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%
03009 - Capacitar 3.000 pessoas para atuarem como multiplicadores em prevenção e intervenção à violência contra crianças e adolescentes - Polícia Civil.	690	1000	144,93%
<b>073 - ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA</b>			
01351 - Garantir as condições básicas de funcionamento com equidade às 665 unidades escolares da rede pública estadual, assegurando a infraestrutura e os insumos indispensáveis ao desenvolvimento da aprendizagem.	665	688	103,46%
01352 - Garantir a melhoria do transporte escolar para o acesso dos 143.895 alunos do campo/zona rural, na faixa etária de educação escolar obrigatória às unidades de ensino.	143895	106277	73,86%
01353 - Implementar nas 665 escolas estaduais a metodologia da superintendência escolar como instrumento de planejamento, acompanhamento e monitoramento.	665	688	103,46%
01355 - Realizar, anualmente, o Censo Escolar da educação no Ceará.	1	2	200%
01356 - Realizar, anualmente, 02 avaliações censitárias dos alunos da educação básica através do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará - SPAECE.	2	2	100%
<b>069 - EDUCAÇÃO PROFISSIONAL</b>			
00744 - Ampliar em 30 o número atual de bolsas para estudantes do ensino fundamental, médio e educação profissional.	350	398	113,71%

PROGRAMAS / METAS	Total Previsto	Total Realizado	IMF (%)
<b>014 - ENSINO MÉDIO ARTICULADO À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL</b>			
00273 - Ampliar em 20.143 a oferta de matrícula nas Escolas Estaduais de Educação Profissional-EEEP.	5035	5517	109,57%
00582 - Garantir a 100 dos alunos das Escolas Estaduais de Educação Profissional formação técnica, pedagógica e qualificação profissional articulada aos setores produtivos.	34785	37110	106,68%
<b>023 - IGUALDADE ÉTNICO-RACIAL</b>			
00738 - Beneficiar 9440 famílias em comunidades tradicionais.	2360	2695	114,19%
01114 - Financiar 40 empreendimentos de infraestrutura, produtivos ou sociais para o desenvolvimento das comunidades quilombolas.	10	9	90%
<b>040 - ACUMULAÇÃO HÍDRICA</b>			
01335 - Construir 12 barragens aumentando a acumulação hídrica do Estado em 256 milhões de m³.	3	3	100%
<b>029 - ENFRENTAMENTO À POBREZA RURAL</b>			
00683 - Construir 2.000 habitações rurais nos imóveis rurais no âmbito do Programa Nacional de Crédito Fundiário - PNCF.	500	263	52,60%
00805 - Apoiar a implantação de projetos produtivos em 24 assentamentos e comunidades tradicionais.	6	13	216,67%
00809 - Implantar 1.280 bibliotecas rurais.	400	309	77,25%
00812 - Implantar 320 casas digitais.	100	93	93%
00817 - Beneficiar 2.400 famílias com a aquisição de imóveis rurais no âmbito do Programa Nacional do Crédito Fundiário - PNCF.	600	379	63,17%
00979 - Beneficiar 40.000 famílias rurais em situação de extrema pobreza por meio de atividades individuais e grupais de produção familiar.	10000	19933	199,33%
00985 - Atender a 159.356 famílias de agricultores(as) familiares, na produção agroecológica e solidária.	100790	106622	105,79%
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.	1000	992	99,20%
01132 - Construir 250 habitações rurais em assentamentos e comunidades tradicionais.	311	81	26,05%
01133 - Reformar 1.200 habitações rurais em assentamentos e comunidades tradicionais.	152	351	230,92%
01179 - Implantar 100.000 cisternas de placas para consumo humano, nas comunidades rurais.	50000	29500	59%
01180 - Implantar 340 sistemas de abastecimento de água com ligações domiciliares em comunidades rurais.	140	78	55,71%
03010 - Construir 12.000 kits sanitários.	10000	106	1,06%
<b>030 - GESTÃO, PARTICIPAÇÃO, CONTROLE SOCIAL E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DO SUS.</b>			
01849 - Implantar o Observatório em Saúde da SESA - ObservarRH.	1	1	100%
01864 - Capacitar Trabalhadores do SUS.	5094	4826	94,74%
<b>078 - INDÚSTRIA, SERVIÇOS, MINERAÇÃO E AGRONEGÓCIO</b>			
00908 - Implantar 4 empreendimentos de médio e grande porte na Zona de Processamento e Exportação - ZPE.	1	0	0%
00913 - Implantar 105 empreendimentos de médio e grande porte.	25	32	128%
00920 - Disponibilizar 341,0 hectares para implantação de empreendimentos industriais	48,46	11,2	23,11%
00982 - Instalar 5 novas câmaras setoriais.	1	2	200%
00983 - Apoiar a implantação de 10 polos e distritos industriais.	2	0	0%

<b>PROGRAMAS / METAS</b>	<b>Total Previsto</b>	<b>Total Realizado</b>	<b>IMF (%)</b>
01000 - Apoiar a instalação de 4 plataformas multimodais.	1	0	0%
01041 - Apoiar a instalação do aeroporto de cargas do CIPP.	1	0	0%
00917 - Implantar a Zona de Processamento de Exportação-ZPE do Pecém*	25	100	400%

\*A resposta recebida para a meta 00917 foi "1". Dessa forma, visando igualar as unidades, considerou-se "100" como realizado.

#### **027 - ATENÇÃO À PESSOA IDOSA**

00966 - Acolher e proteger socialmente 5.280 idosos em situação de risco pessoal e social.	3960	138	3,48%
01384 - Apoiar financeiramente 7.400 pessoas idosas em municípios.	2200	3890	176,82%

#### **016 - GESTÃO DE RISCOS E DESASTRES**

00351 - Construir 3 unidades regionais do núcleo de resposta da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil.	1	0	0%
00356 - Equipar e modernizar 11 unidades de defesa civil do Estado.	3	0	0%
00369 - Adquirir 28 veículos para as unidades de defesa civil do Estado.	6	0	0%
01441 - Beneficiar 184 municípios atingidos por desastres para socorro às vítimas, reabilitação e reconstrução de cenários.	37	177	478,38%
01446 - Planejar e executar obras estruturantes para reduzir o potencial das ameaças naturais e socioambientais e as vulnerabilidades dos 184 municípios cearenses.	148	2	1,35%
02394 - Adquirir 75 viaturas operacionais do Corpo de Bombeiros Militar.	10	0	0%

#### **003 - TRANSPORTE E LOGÍSTICA DO ESTADO DO CEARÁ**

00001 - Atender 506.000 usuários/dia útil ao final de 2015 na RMF.	200000	23000	11,50%
00052 - Atender 5.000 usuários/dia útil ao final de 2015 no Município de Sobral.	5000	0	0%
00053 - Atender 5.000 usuários/dia útil ao final de 2015 na região do Cariri.	3000	1500	50%
00065 - Transportar 9.452 ton/dia de carga de granéis líquidos.	7260	4770	65,70%
00066 - Transportar 115.014 ton/dia de carga de granéis sólidos.	112548	5154	4,58%
00067 - Transportar 3.726 TEUS/dia containers por dia.	2959	411	13,89%
00082 - Conservar 11.000 Km de rodovias.	11000	11419	103,81%
00084 - Restaurar 950 Km de rodovias.	150	8	5,33%
00105 - Implantar 5 aeroportos regionais/aeródromos.	1	0	0%
00106 - Ampliar/reformar 5 aeroportos regionais/aeródromos.	2	0	0%
00341 - Pavimentar (Implantar) 582 Km de rodovias.	124	144	116,13%
00403 - Implantar 2 estações na Linha Sul do Metrô de Fortaleza ao final de 2015.	2	0	0%
00404 - Implantar 95,70Km de linha metro - ferroviária ao final de 2015 na RMF	16	24	150%
00490 - Equipar o Terminal Portuário do Pecém com infraestrutura de segurança.	2	4	200%
00526 - Manter 13 aeroportos regionais/aeródromos	3	8	266,67%
00780 - Sinalizar 3.460km de vias pavimentadas nas rodovias estaduais do Ceará.	2595	1968	75,84%
00847 - Promover 2.400 eventos educativos de trânsito (cursos, palestras, seminários).	1800	620	34,44%

#### **007 - INCENTIVO ÀS ARTES E CULTURAS REGIONAIS DO CEARÁ**

00568 - Modernizar e dinamizar 23 equipamentos culturais.	1	1	100%
00570 - Implantar 08 equipamentos culturais nas macrorregiões.	2	1	50%
00635 - Lançar 32 editais de incentivo às artes no Estado do Ceará previstos pela Lei 13.811 do Sistema de Incentivo Estadual da Cultura - SIEC (8 ao ano) para todo o Estado.	8	6	75%

PROGRAMAS / METAS	Total Previsto	Total Realizado	IMF (%)
00636 - Conceder 04 Prêmios Alberto Nepomuceno de Música e 04 Prêmios Chico Albuquerque de Fotografia para todo o Estado por meio de seleção pública.	2	0	0%
00637 - Apoiar 300 projetos de demandas espontâneas nos diversos seguimentos culturais.	84	55	65,48%
00661 - Apoiar os 100 novos pontos selecionados no II Edital Pontos de Cultura do Estado do Ceará.	100	51	51%

#### 072 - APRENDIZAGEM DAS CRIANÇAS NA IDADE CERTA

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.	427.533	367.920	86,06%
00632 - Implantar 161 Centros de Educação Infantil - CEI, apoiando os municípios na ampliação do atendimento das crianças de 0 a 5 anos.	28	3	10,71%
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	Dado ainda não disponível	-

#### 077 - INFRAESTRUTURA, GESTÃO E ASSISTÊNCIA PENITENCIÁRIA

01160 - Aumentar o número de vagas no Sistema Prisional, com a criação de 43 novas unidades.	12	3	25%
01162 - Implantar o Centro de Triagem Criminológica.	1	0	0%
01171 - Qualificar profissionalmente 5.200 presos e egressos.	1300	957	73,62%
01172 - Matricular 9.200 presos e egressos nas turmas do ensino fundamental, médio e superior.	2300	2125	92,39%
01176 - Apoiar 4.000 presos e egressos para a empregabilidade.	1000	492	49,20%
03062 - Criar a unidade de gestão da execução de alternativas penais.	2	1	50%

#### 021 - PROMOÇÃO DA JUVENTUDE

00087 - Construir 14 Praças da Juventude.	6	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	258	88,97%

#### 015 - SEGURANÇA PÚBLICA INTEGRADA

00819 - Construir o Centro de Gerenciamento de Incidentes (DATACENTER) - SSPDS.	1	0	0%
00823 - Adquirir 250 veículos - SSPDS.	200	5	2,50%
00826 - Oferecer formação inicial a 4.000 profissionais de segurança pública aprovados em concurso público, seguindo as diretrizes da Matriz Curricular Nacional - AESP.	2200	1508	68,55%
00827 - Oferecer cursos de formação continuada para 8.000 profissionais de segurança pública do Estado do Ceará - AESP.	1500	7954	530,27%
01241 - Adquirir 2 helicópteros - SSPDS.	1	3	300%
01242 - Expandir o Sistema Circuito Fechado de Televisão - CFTV com o acréscimo de 85 câmeras - SSPDS.	85	0	0%
01968 - Capacitar 320 policiais do efetivo da Polícia Civil no atendimento e proteção ao turista na capital do Estado.	100	0	0%
01969 - Adquirir 200 viaturas para atender a capital e interior do Estado - Polícia Civil.	71	13	18,31%
01981 - Reaparelhar 105 delegacias da Polícia Civil.	36	1	2,78%
02068 - Reformar 32 Quartéis da Polícia Militar.	10	0	0%
02069 - Equipar 42 Quartéis da Polícia Militar com armamentos, equipamentos e aprestos utilizados pelos policiais militares.	13	0	0%
02070 - Aumentar para 4.000 o número de policiais militares.	3000	1977	65,90%

<b>PROGRAMAS / METAS</b>	<b>Total Previsto</b>	<b>Total Realizado</b>	<b>IMF (%)</b>
02075 - Aperfeiçoar e nivelar 4.000 policiais militares nas áreas de defesa pessoal, técnica policial militar, abordagem e tiro defensivo.	2500	1977	79,08%
02092 - Adquirir 6 viaturas adaptadas ao policiamento e salvamento com cães para a Polícia Militar.	2	0	0%
02094 - Adquirir 45 motos especiais para escolta da Polícia Militar.	20	0	0%
02095 - Adquirir 1 veículo especial (anti-bomba) para a Polícia Militar.	1	0	0%
02105 - Adquirir 1 veículo anti-tumulto para a Polícia Militar.	1	0	0%
02167 - Reformar as 24 unidades operacionais da capital, região metropolitana e interior do Estado do Corpo de Bombeiros Militar.	10	0	0%
02168 - Construir 2 unidades operacionais na capital, 1 na região metropolitana e 7 no interior do Estado do Corpo de Bombeiros Militar.	6	0	0%
02184 - Adquirir 1.930 equipamentos especializados ao combate de incêndios, salvamento, resgate e vistoria técnica para o Corpo de Bombeiros Militar.	1500	0	0%
02192 - Adquirir 30 viaturas tipo resgate para o Corpo de Bombeiros Militar.	10	0	0%
02193 - Adquirir 20 viaturas de combate a incêndio para o Corpo de Bombeiros Militar.	10	5	50%
02200 - Adquirir 1 viatura para atuar com produtos perigosos para o Corpo de Bombeiros Militar.	1	0	0%
02281 - Adquirir 2.350 equipamentos especiais de perícia para a Perícia Forense.	1000	0	0%
03033 - Construir 6 núcleos da Perícia Forense.	2	0	0%
03034 - Aparelhar e modernizar 13 unidades da Perícia Forense.	2	1	50%
03036 - Reformar 7 instalações físicas da Perícia Forense.	3	0	0%

#### **025 - ENFRENTAMENTO ÀS DROGAS**

02676 - Expandir o PROERD para 145 municípios do Estado - Polícia Militar.	106	25	23,58%
02716 - Aparelhar e modernizar os Laboratórios de Toxicologia Forense da Perícia Forense.	6	0	0%
02972 - Capacitar trabalhadores de saúde no enfrentamento da dependência do crack e outras drogas.	498	488	97,99%

#### **036 - DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA PESCA E AQUICULTURA**

00115 - Distribuir 29.000.000 de alevinos, em 1200 açudes, beneficiando 30.000 famílias.	7150000	2059000	28,80%
00116 - Implantar 38 projetos de aquicultura.	7	0	0%
00118 - Beneficiar 1.400 pescadores marinhos.	320	720	225%
00119 - Beneficiar 5.500 pescadores artesanais continentais.	1380	1463	106,01%
00127 - Implantar 50 infraestruturas de apoio a conservação, higienização e beneficiamento visando o aproveitamento integral do pescado.	11	0	0%
00131 - Recuperar 45 estruturas físicas e instrumentalizar as entidades representativas de pescadores.	14	0	0%
00270 - Capacitar 6.100 pescadores artesanais (sendo 600 para atuar na pesca em águas profundas e oceânicas).	6100	425	6,97%
00271 - Capacitar 2.760 aquicultores.	2500	120	4,80%
00272 - Prestar assistência técnica a 8.860 pescadores e aquicultores.	8790	979	11,14%
00276 - Construir 2.000 unidades habitacionais.	1209	0	0%

#### **022 - EQUIDADE DE GÊNERO**

03041 - Acolher, proteger e manter 240 famílias vítimas de violência doméstica.	180	65	36,11%
---	-----	----	--------

PROGRAMAS / METAS	Total Previsto	Total Realizado	IMF (%)
<b>054 - EDIFICAÇÕES E OBRAS PÚBLICAS DO ESTADO DO CEARÁ</b>			
00313 - Construir 04 postos de fiscalização da Policia Rodoviária Estadual.	2	1	50%
00314 - Reformar e recuperar 15 terminais rodoviários de passageiros intermunicipais.	5	1	20%
<b>034 - DESENVOLVIMENTO REGIONAL</b>			
00137 - Executar 10 projetos de melhoria da infraestrutura física das cidades polo no âmbito do Projeto de Desenvolvimento Urbano de Pólos Regionais: Vale do Jaguaribe e Vale do Acaraú	3	0	0%
00138 - Apoiar 04 projetos para modernização dos sistemas de registro e formalização de empresas no âmbito do Projeto de Desenvolvimento Urbano de Pólos regionais: Vale do Jaguaribe e Vale do Acaraú	2	0	0%
00140 - Financiar 14 projetos de infraestrutura física no âmbito do Projeto de Desenvolvimento Econômico Regional do Ceará: Cidades do Ceará / Cariri Central.	5	3	60%
00141 - Executar 15 projetos econômicos relacionados aos Arranjos Produtivos Locais de calçados e turismo no âmbito do Projeto de Desenvolvimento Econômico Regional do Ceará: Cidades do Ceará / Cariri Central.	2	4	200%
00145-Realizar 11 estudos de fomento ao desenvolvimento regional: PDR's, Estudos Setoriais e Encontros Regionais.no âmbito do Projeto de Desenvolvimento Urbano de Pólos Regionais: Vale do Jaguaribe e Vale do Acaraú.	5	0	0%
00222 - Apoiar 152 Projetos de Inserção Produtiva.	50	8	16%
00223 - Apoiar 20 Arranjos Produtivos Locais - APLs.	7	0	0%
00224 - Capacitar 700 produtores de Arranjos Produtivos Locais e de Projetos de Inserção Produtiva.	160	0	0%
<b>059 - TELEDIFUSÃO CULTURAL E INFORMATIVA</b>			
00332 - Recuperar 142 estações retransmissoras.	30	1	3,33%
00431 - Produzir e gerar 960 matérias para veiculação em cadeia nacional.	240	240	100%
01874 - Modernizar o parque tecnológico da TVC.	1	0	0%
<b>031 - DESENVOLVIMENTO URBANO</b>			
00124 - Executar 3 intervenções urbanas estruturantes de caráter socio-ambiental.	7	0	0%
00125 - Executar 635 intervenções urbanas.	218	150	68,81%
<b>051 - SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL</b>			
00897 - Fornecer 1.478.400 refeições para público em situação de insegurança alimentar e nutricional no Restaurante Popular Mesa do Povo.	369.600	351.573	95,12%
00898 - Apoiar a implantação de 48 equipamentos públicos de alimentação e nutrição (restaurantes populares, bancos de alimentos, cozinhas comunitárias, feiras e mercados públicos).	96	0	0%
00903 - Apoiar 16 projetos de entidades sociais no âmbito estadual, habilitadas para o acesso a recursos de subvenção social.	48	0	0%
<b>071 - ESPORTE - EDUCAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E LAZER</b>			
00976 - Conceder 3.000 bolsas a crianças e adolescentes.	3000	1767	58,90%
01281 - Promover 800 eventos esportivos e de lazer.	799	0	0%

<b>PROGRAMAS / METAS</b>	<b>Total Previsto</b>	<b>Total Realizado</b>	<b>IMF (%)</b>
<b>026 - ATENÇÃO À PESSOA COM DEFICIÊNCIA</b>			
00034 - Qualificar 2.000 pessoas com deficiência e seus familiares	1500	526	35,07%
01383 - Assegurar o apoio financeiro a municípios na realização de serviços e projetos voltados para 4.250 pessoas com deficiência.	4800	1484	30,92%
01858 - Conceder 880 vales-transportes à pessoas com deficiência.	660	249	37,73%
01878 - Inserir 200 pessoas com deficiência no mercado de trabalho.	150	50	33,33%
02801 - Qualificar 2.000 pessoas com cursos profissionalizantes - Corpo de Bombeiros Militar.	1500	0	0%
03055 - Implantar 02 tecnologias assistidas no âmbito da TVC para o acesso de pessoas deficientes a programação da emissora.	0	0	0%
* A meta 00034 é uma meta revisada que teve apenas o seu número identificador alterado de 01877 para 00034.			
<b>080 - DEFESA DA ORDEM JURÍDICA DA DEMOCRACIA E DOS INTERESSES SOCIAIS</b>			
01847 - Implantar 33 projetos prioritários definidos no Planejamento Estratégico do MPCE	35	14	40%
01848 - Implantar o Plano Diretor de Tecnologia da Informação do MPCE, até 2015.	1	0	0%
<b>082 - GESTÃO DA QUALIDADE DOS RECURSOS NATURAIS E AMBIENTAIS</b>			
01465 - Implantar um sistema de monitoramento e controle de recursos naturais de origem florestal.	1	0	0%
01514 - Elaborar o Plano Estadual de Gestão Integrada de resíduos sólidos e de saneamento ambiental.	95	0	0%
01525 - Elaborar o inventário de Gases de Efeito Estufa - GEE com foco na Copa 2014.*	3	3	100%
01541 - Implantar um sistema de monitoramento da qualidade do ar no Estado do Ceará (11 Estações).	2	0	0%
01602 - Implementar 5 Unidades de Conservação para inclusão no projeto Parques Estaduais da Copa 2014.	3	0	0%
01604 - Implementar o Sistema Estadual de Unidades de Conservação.	1	0	0%
* A resposta recebida para a meta 01525 foi 100. Dessa forma, visando igualar as unidades, considerou-se "3" como realizado.			
<b>033 - HABITACIONAL</b>			
00231 - Beneficiar 16.000 famílias com instalações sanitárias individuais.	4000	0	0%
00232 - Beneficiar 20.000 famílias com fogões ecoeficientes.	5000	600	12%
00233 - Beneficiar 8.000 famílias com melhorias habitacionais.	2000	125	6,25%
00521 - Beneficiar 10.000 famílias com unidades habitacionais e 02982 - Beneficiar 100 famílias com unidades habitacionais*	7744	2727	35,21%
* A SEPLAG agrupou o valor realizado em 2013 das metas 00521 e 02982, dessa forma, para fins de análise, foi necessário agrupar também o valor Programado para 2013.			
<b>092 - CEARÁ NO ESPORTE DE RENDIMENTO</b>			
01599 - Promover 60 eventos esportivos de aventura e natureza	60	5	8,33%
01715 - Conceder 400 bolsas para atletas com resultados expressivos nos ranking nacional e internacional	400	50	12,50%
<b>093 - INFRAESTRUTURA ESPORTIVA E DE LAZER</b>			
01544 - Construir 25 pistas de skate regionais em municípios com população acima de 50 mil hab.	20	0	0%
01545 - Construir 1 centro integrado desportivo para pessoas com deficiência e idosos.	1	0	0%
01719 - Construir e manter 14 vilas olímpicas.	14	5	35,71%
01720 - Construir 3 unidades de Parque Skate.	3	0	0%
01549 - Construir 1 centro de excelência esportiva em Fortaleza para preparação dos talentos esportivos cearenses. *	100	14,12	14,12%
* A resposta recebida para a meta 01549 foi "14,12". Dessa forma, visando igualar as unidades, considerou-se "100" como previsto.			

PROGRAMAS / METAS	Total Previsto	Total Realizado	IMF (%)
<b>090 - DESENVOLVIMENTO SUSTENTADO DOS TERRITÓRIOS</b>			
01531 - Descentralizar a Gestão Ambiental em 20 municípios do Estado.	6	0	0%
<b>004 - MATRIZ ENERGÉTICA DO ESTADO DO CEARÁ</b>			
00527 - Expandir em 193 Km a rede de distribuição de gás natural.	61	0	0%
<b>005 - INFRAESTRUTURA COMPLEMENTAR DAS REGIÕES DO ESTADO DO CEARÁ</b>			
00046 - Atender com telefonia pública 200 localidades rurais do Estado do Ceará.	100	0	0%
<b>076 - PROTEÇÃO E CIDADANIA</b>			
01151 - Atender 14.400.000 cidadãos nas centrais de atendimento do Vapt-Vupt.	3.600.000	0	0%
<b>041 - GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS</b>			
01488 - Revitalizar as áreas de preservação de 25 corpos hídricos no Estado do Ceará.	5	0	0%

Fonte: Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará, abril de 2014.

Pela tabela anterior, nota-se, de imediato, uma incongruência no Anexo de Metas e Prioridades: metas com previsão 'zerada'. Ora, se o AMP é o instrumento que formaliza as metas de Governo consideradas como prioritárias, não há razão para se incluir nele metas que não possuem quantitativos executáveis para o exercício em questão. As metas que se enquadraram nesta situação, no total de três, foram: 01570 – “Beneficiar 29 municípios com obras de urbanização em localidades turísticas” (Programa 075); 00059 – “Realizar 90 das inscrições de cadastro de contribuintes em até 72 horas” (Programa 009); e 03055 – “Implantar 02 tecnologias assistidas no âmbito da TVC para o acesso de pessoas deficientes a programação da emissora” (Programa 026).

Ressalte-se, ainda, que na meta de nº 00059 veio informado o percentual de 85,51 de execução, todavia, não foi possível utilizar este valor para calcular o IMF, haja vista que na previsão consta quantitativo zerado, conforme comentado anteriormente.

Conforme explicado anteriormente não se considerou para fins de apuração do IMF a segregação original das metas nas 9 macrorregiões do PPA, trabalhando-se apenas com os somatórios dos quantitativos previstos e realizados de todas as regiões. Dessa forma, para a meta nº 01848, considerou-se o quantitativo de “1” como total previsto, todavia, não se pode ter certeza do valor deste somatório haja vista que não há quantitativo previsto na Região 06, ou seja, o campo encontra-se ‘vazio’. O achado espelha mais uma incongruência no AMP e pode ser observado na última página daquele anexo (pág. 27), que traz a seguinte situação:

<b>Programa 080 - DEFESA DA ORDEM JURÍDICA DA DEMOCRACIA E DOS INTERESSES SOCIAIS</b>									
01848 - Implantar o Plano Diretor de Tecnologia da Informação do MPCE, até 2015.									
<b>Total Previsto 2013</b>									
Macrorregião	01	02	03	04	05	06	07	08	22
Quantidade prevista	0	0	0	0	0		0	0	1

Fonte: Anexo de Metas e Prioridades da LDO

Outra meta que também não teve seu IMF calculado foi a de nº 00848 – “Vacinar 90% do total dos rebanhos bovinos e bubalinos contra à febre aftosa” (Programa 028) pelo motivo do seu valor realizado (2.311.523 unidades) ter sido informado em unidade de medida diferente da unidade do valor previsto (90%). Do exposto, cabe atenção da SEPLAG para esses casos também.

Retirando da análise as 3 metas com previsão 'zerada' e a meta prevista em unidade diferente da unidade do valor realizado que foi informado, ficou-se com 281 metas analisáveis. Todavia, considerando

que a SEPLAG agrupou o valor programado para 2013 das metas 00248 e 01691; 00199 e 01692; e 00521 e 02982, foi necessário agrupar também, para fins de análise, o valor realizado para 2013, ficando-se com 278 Índices de Metas Físicas apurados.

A Tabela abaixo expõe os resultados encontrados por Faixa de realização física.

#### QUANTIDADE DE METAS POR FAIXA DE EXECUÇÃO FÍSICA

Faixas	Quantidade
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
<b>Total</b>	<b>278</b>

Fonte: Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará, abril de 2014.

Pelas informações acima percebe-se que, das '278' metas prioritárias analisáveis, 198 tiveram alguma execução e 80 não apresentaram nenhuma execução no exercício de 2013. Dentre estas 80 metas, foi enviado um dado adicional para a de nº 01848 – “Implantar o Plano Diretor de Tecnologia da Informação do MPCE, até 2015”, informando que das 49 ações relativas à implantação do referido plano, 11 estavam com mais de 60% de execução, o que equivaleria a um percentual total de 22% da implantação. Não obstante a informação recebida, não se pôde considerar este dado para fins de apuração do IMF, uma vez que não foi atualizado no Anexo de Metas e Prioridades o percentual de implantação que deveria ter sido concluído em 2013, impossibilitando, assim, um cálculo mais preciso do Índice.

Um ponto que chama bastante atenção nos resultados recebidos, é a execução exorbitante de 39 metas com percentuais variando de 209,42% a 12000%. A alta execução destas metas suscitou, à primeira vista, questionamentos acerca da fidedignidade, especificamente, dessas metas. Entretanto, conforme contato com a SEPLAG para a confirmação dos valores, obteve-se como resposta a confirmação dos mesmos.

Como exemplos dos altos índices de execução tem-se as metas “00629 – Ampliar em 10 ao ano o número atual de mestres e doutores formados”, que objetivou ampliar em 15 o número de mestres e doutores no exercício de 2013, mas, segundo informado, ampliou em 1.800, 11900% a mais do que o previsto; “01699 – Prover conectividade a 100 das sedes e unidades descentralizadas dos Órgãos/Entidades Estaduais”, a qual objetivou prover conectividade à 39 unidades descentralizadas, todavia o valor realizado informado foi de provimento à 875 unidades, ou seja, 2144% a mais do que o previsto para o ano de 2013; e “01542 – Beneficiar 100 municípios com a execução de projetos de melhoria da gestão”, que tinha por finalidade, em 2013, beneficiar 14 municípios; todavia registrou benefícios à 114 municípios, 714% a mais.

Uma das metas que deixou de ser executada foi a do Programa 041 – Gestão dos Recursos Hídricos, de nº 01488 – “Revitalizar as áreas de preservação de 25 corpos hídricos” – de grande importância para o controle de qualidade da água ofertada pelos corpos hídricos no Estado do Ceará.

O Programa 015 – Segurança Pública Integrada, programa de maior importância na Área Temática da segurança pública, foi o segundo programa com a maior quantidade de metas analisadas (27), todavia, analisando-se a execução das metas ligadas àquele Programa, percebe-se que apenas 10 das 27 metas tiveram execução, ou seja, a maioria de suas metas prioritárias sequer teve execução.

Sobre este ponto, vale comentar, ainda, que as únicas três metas do programa em questão que atingiram alta execução foram relacionadas à capacitação e nivelamento dos profissionais de segurança pública e aquisição de helicópteros. Metas que aumentaram (IMF 65,90%) e formaram (IMF 68,55%) policiais foram razoáveis, todavia, outras de grande relevância tais como, expansão do Sistema Circuito Fechado de Televisão (acréscimo de 85 câmeras) e aquisição de 45 motos para os policiais militares, não foram executadas.

Das três metas do Programa “025 – Enfrentamento às Drogas”, também de extrema relevância para a questão da segurança pública, uma não foi executada: 02716 – Aparelhar e Modernizar os Laboratórios de Toxicologia Forense da Perícia Forense, a qual previa o aparelhamento de seis Laboratórios no exercício de 2013. A meta que previa a expansão do Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (PROERD) para 106 Municípios no exercício de 2013 não teve boa execução, haja vista que contemplou

apenas 25 Municípios (IMF 23,58%).

As metas físicas ligadas aos Programas “039 – Transferência Hídrica e Suprimento de Água” e “040 – Acumulação Hídrica” obtiveram bons índices de execução, tendo o Programa 039 executado satisfatoriamente importantes metas de construção de adutoras e poços, bem como revitalização de pequenos abastecimentos de água por todo o Ceará, ficando apenas a instalação de novos sistemas de abastecimento de água com execução baixa e a construção da 1ª etapa do ‘Cinturão das Águas do Ceará’ com 0,00% de execução.

As metas físicas ligadas ao Programa “026 – Atenção à Pessoa com deficiência”, de grande importância para a política de atendimento aos portadores de necessidades especiais, não apresentaram bons índices de execução. Todas as cinco metas analisáveis deste Programa apresentaram execução baixa, com IMF variando de 30,92% a 37,73%, ressaltando que a meta 02801, relacionada ao desenvolvimento de projetos de segurança que contribuíssem para a recuperação, inclusão e participação de pessoas com deficiência no âmbito do Corpo de Bombeiros Militar, sequer teve execução.

Do exposto, conclui-se que, não obstante 116 das 278 metas terem apresentado Índice de Meta Física acima de 75% de execução, a maioria delas (162) apresentou um IMF baixo ou sem nenhuma execução de meta física.

# 7

## DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS





## 7. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

A transparência na gestão dos recursos públicos é considerada, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, como 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.

Em relação ao processo de convergência da contabilidade, as alterações apresentadas pela Secretaria do Tesouro Nacional deverão ser adotadas por todos os entes da Federação até o término do exercício 2014. Com o objetivo de possibilitar o acompanhamento deste processo, a STN, por meio da Portaria 753/2012, estabeleceu que o prazo para adoção do PCASP (Plano de Contas Aplicado ao Setor Público) e das DCASP (Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público), inicialmente definido para o exercício de 2013, fosse prorrogado para o término do exercício de 2014 e que esses prazos poderão ser antecipados pelo Tribunal de Contas ao qual o ente esteja jurisdicionado.

A Portaria STN nº 753/2012 definiu também um novo cronograma de ações na qual o ente da Federação detalhou o plano de ação a ser observado para que, em 2014, tenha todas as regras e procedimentos contábeis previstos no MCASP implantados.

O Estado do Ceará, por meio da Portaria 518/2013, atualizou seu cronograma de ações, inicialmente definido pela Portaria nº559/2012. A referida portaria define as etapas para a adoção do procedimento para cumprimento dos prazos definidos pela STN.

A SEFAZ apresentou os seguintes demonstrativos:

- Balanço Patrimonial (BP);
- Balanço Orçamentário (BO);
- Demonstrativo de Restos a Pagar;
- Balanço Financeiro (BF);
- Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP);
- Demonstração dos Fluxos de Caixa.

Ressalta-se que não fora elaborada para o exercício 2013 à Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL), necessária para os Entes que possuem estatais dependentes.

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, definido pela Lei nº 4.320/64, demonstra as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas. Em sua estrutura, deve evidenciar as receitas e as despesas orçamentárias por categoria econômica, confrontar o orçamento inicial e as suas alterações com a execução, demonstrar o resultado orçamentário e discriminar:

- As receitas por fonte (espécie); e
- As despesas por grupo de natureza.

E apresentará adicionalmente:

- As receitas detalhadas por categoria econômica, origem e espécies, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada e o saldo a realizar;
- 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.

### 7.1.1 Estrutura do Balanço Orçamentário

Conforme demonstrado em Nota Explicativa na pag. 174 do Relatório Contábil, 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 2013 - CONSOLIDADO

R\$ Mil

Receitas orçamentárias	Previsão Inicial	Previsão Atualizada	Receitas Realizadas	Saldo a Realizar
Receitas correntes	16.793.881	17.460.755	17.040.927	(419.828)
Receitas de capital	3.319.510	2.784.179	1.862.335	(921.845)
<b>Subtotal das Receitas(I):</b>	<b>20.113.392</b>	<b>20.244.934</b>	<b>18.903.262</b>	<b>(1.341.672)</b>
<b>Refinanciamento(II):</b>				
Operações de crédito internas				
Operações de crédito externas				
<b>Subtotal com Ref. (III=I+II):</b>	<b>20.113.392</b>	<b>20.244.934</b>	<b>18.903.262</b>	<b>(1.341.672)</b>
Déficit (IV):	-	2.563.297	-	-
<b>Total (V=III + IV):</b>	<b>20.113.392</b>	<b>22.808.232</b>	<b>18.903.262</b>	<b>(1.341.672)</b>

Despesas orçamentárias	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas	Saldo da Dotação
Despesas correntes	14.894.406	16.220.548	15.304.742	15.038.291	14.851.888	915.806
Despesas de capital	5.110.335	6.537.168	3.039.891	2.680.911	2.668.500	3.497.277
Reserva de contingência	45.170	-	-	-	-	-
<b>Subtotal das Despesas (VI):</b>	<b>20.049.911</b>	<b>22.757.717</b>	<b>18.344.634</b>	<b>17.719.202</b>	<b>17.520.388</b>	<b>4.413.083</b>
<b>Amort. Da Dívida/Ref. (VII):</b>	<b>63.481</b>	<b>50.515</b>	<b>50.507</b>	<b>50.507</b>	<b>50.507</b>	<b>8</b>
Amortização da dívida interna	63.481	50.515	50.507	50.507	50.507	8
Amortização da dívida externa	-	-	-	-	-	-
<b>Subtotal com Ref. (VIII=VI+VII):</b>	<b>20.113.392</b>	<b>22.808.232</b>	<b>18.395.141</b>	<b>17.769.709</b>	<b>17.570.895</b>	<b>4.413.091</b>
Superávit (IX):	-	-	508.121	-	-	-
<b>Total (X=VIII+IX):</b>	<b>20.113.392</b>	<b>22.808.232</b>	<b>18.903.262</b>	<b>17.769.709</b>	<b>17.570.895</b>	<b>1.341.672</b>

Fonte: Balanço Geral do Estado

A coluna previsão inicial da receita deve identificar os valores constantes na 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 no Balanço Orçamentário (R\$ 20.113.391.716,00) diverge a menor do verificado no Volume I da LOA (R\$ 20.113.591.715,77) em R\$ 199.999,77, valor este considerado pequeno em relação a diferença do ano anterior que foi de R\$ 236.346.763,46. Com relação à previsão inicial da despesa, a LOA apresentou o montante de R\$ 20.113.591 Mil, ao passo que o balanço orçamentário evidenciou o montante de R\$ 20.113.392 Mil, configurando a mesma divergência, cujo valor é de R\$ 199 Mil.

No presente demonstrativo, o confronto da situação atualizada da receita com a da despesa evidenciou um déficit de R\$ 2.563.297 Mil. Foi verificado no demonstrativo o campo relativo aos saldos de exercícios anteriores para restabelecer o equilíbrio orçamentário do planejamento.

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 71, às fls. 118) e para a administração indireta (tabela 96, às fls. 156), 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

RS Mil

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)				
<b>Despesas correntes</b>	<b>13.709</b>	<b>182.346</b>	<b>155.551</b>	<b>154.520</b>	<b>17.573</b>	<b>22.932</b>
Pessoal e encargos sociais	549	11.012	8.911	8.911	333	2.318
Outras despesas correntes	13.161	171.334	146.640	145.609	17.240	20.615
<b>Despesas de capital</b>	<b>44.145</b>	<b>371.517</b>	<b>284.785</b>	<b>283.273</b>	<b>51.355</b>	<b>79.522</b>
Investimentos	44.145	370.909	284.334	282.823	51.197	79.522
Inversões financeiras	0	608	450	450	158	0
<b>Total:</b>	<b>57.854</b>	<b>553.863</b>	<b>440.335</b>	<b>437.793</b>	<b>68.928</b>	<b>102.454</b>

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\$ 105.004.692,31, ao passo que o Anexo I do Balanço Orçamentário evidencia um saldo de R\$ 102.453.956,83.

RESTOS A PAGAR PROCESSADOS – ANEXO II

RS Mil

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)				
<b>Despesas correntes</b>	<b>4.806</b>	<b>204.995</b>	<b>0</b>	<b>203.144</b>	<b>4.761</b>	<b>1.895</b>
Pessoal e encargos sociais	967	119.675	0	119.350	885	406
Outras despesas correntes	3.838	85.320	0	83.794	3.875	1.489
<b>Despesas de capital</b>	<b>25.005</b>	<b>13.688</b>	<b>0</b>	<b>22.897</b>	<b>15.474</b>	<b>322</b>
Investimentos	0	2	0	0	0	2
<b>Total:</b>	<b>29.810</b>	<b>218.683</b>	<b>0</b>	<b>226.041</b>	<b>20.234</b>	<b>2.217</b>

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\$ 2.383.123,12, ao passo que o Anexo II do Balanço Orçamentário apresenta um saldo de R\$ 2.217.170,02, gerando uma divergência de R\$ 165.953,10. Observa-se, entretanto, que o valor desta diferença corresponde ao total da inscrição de Restos a Pagar Processados do “2º Exercício Anterior”. Questiona-se a existência desta inscrição, pois a inscrição das despesas em Restos a Pagar é efetuada no encerramento de cada exercício de emissão da respectiva Nota de Empenho, e a inscrição referente ao exercício de 2013 deveria estar registrada na linha “Deste Exercício” no Demonstrativo da Dívida Flutuante (Anexo 17). Os técnicos da SEFAZ, em reunião realizada nesta Corte de Contas no dia 06 de maio de 2014, informaram que, quando da realização das conciliações de contas da execução dos restos a pagar das Unidades Gestoras, observou-se a realização de pagamentos indevidos. Em todos os casos, o valor de pagamento registrado superou a inscrição. Dessa maneira, para regularizar a real execução dos restos a pagar, no exercício de 2013, foram transferidos os valores relativos à diferença a maior entre pago e inscrito para conta de ativo de cada Unidade Gestora, além do ajuste da inscrição de restos a pagar evidenciado no demonstrativo da dívida flutuante de 2013. Em alguns casos, o pagamento em duplicidade gerou apenas impacto contábil, sem efeito financeiro. Por outro lado, ocorreram situações de desembolso financeiro em duplicidade, levando a SEFAZ a solicitar às respectivas UGS proceder à cobrança para ressarcimento desses valores aos cofres públicos no exercício de 2014.

Ante o exposto, deve o Poder Executivo tomar as medidas cabíveis no sentido de proceder à cobrança para ressarcimento aos cofres públicos dos valores pagos em duplicidade relativos a exercícios anteriores.

Em relação ao cancelamento de Restos a Pagar processados, ressalta-se que durante o exercício foram cancelados um total de (R\$ 20.234.446,54). Conforme já apontado em Relatórios anteriores, os restos a pagar processados correspondem a um direito líquido e certo dos credores, devendo o Estado 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 no confronto da previsão atualizada da receita com a dotação atualizada da despesa (R\$ 2.563.297), valor este compensado em parte pelos saldos dos exercícios anteriores (Superávit Financeiro). Em relação à execução das receitas, verifica-se que o Estado arrecadou 93,37% das receitas previstas, o que representa uma frustração de arrecadação de R\$ 1.341.672. Em relação à execução da despesa, dos R\$ 22.808.232 Mil de

gastos autorizados pelo Poder Legislativo foram executados R\$ 18.395.141 Mil, demonstrando uma execução na ordem de 80,65% dos créditos orçamentários e uma economia orçamentária de R\$ 4.413.091 Mil.

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\$ 1.736.185 Mil. O resultado da execução do orçamento de capital, fruto do confronto entre receitas e despesas de capital, registrou déficit de R\$ 1.228.063 Mil. Portanto, pela leitura conjunta desses indicadores, percebe-se um superávit orçamentário de R\$ 508.121 Mil.

Pelo confronto da coluna Despesas Empenhadas com as Despesas Liquidadas, se verifica o montante de R\$ 625.432 Mil, 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\$ 198.814 Mil, relativo aos restos a pagar processados inscritos no exercício. Entretanto, este valor diverge do apresentado no Demonstrativo da Dívida Flutuante (Anexo XVII) para a inscrição de restos a pagar processados no exercício (R\$ 161.930.507,44). Tal divergência decorre do procedimento adotado pela Secretaria da Fazenda na contabilização das consignações, procedimento este explicado no Relatório do Balanço Geral do ano anterior e acolhido por esta Comissão.

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 7,58%.

Pela análise do Anexo I do Balanço Orçamentário, verifica-se que o saldo dos Restos a Pagar Não-Processados de anos anteriores sofreu uma redução de 83,25%, finalizando o exercício com o total de R\$ **102.453.956,83**.

Em relação aos Restos a Pagar processados de anos anteriores, verifica-se que saldo da dívida sofreu uma redução de 99,11%, finalizando o exercício com o total de R\$ 2.217.170,02.

## 7.2 Balanço Financeiro

Segundo a Lei nº 4.320/64, o Balanço Financeiro demonstrará a receita e a despesa orçamentárias bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extra orçamentária, conjugados com os saldos em espécies provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte. Assim o Balanço Financeiro é um quadro com duas seções: Ingressos (Receitas Orçamentárias e Recebimentos Extra orçamentários) e Dispêndios (Despesa Orçamentária e Pagamentos Extra orçamentários), que se equilibram com a inclusão do saldo em espécie para o exercício seguinte na coluna dos dispêndios.

O Balanço Financeiro evidencia a movimentação financeira das entidades do setor público no período a que se refere, discriminando:

- 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;
- Os Recebimentos e Pagamentos de natureza extra orçamentárias;
- O saldo inicial e o saldo final em espécie do exercício anterior.

### 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 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 2013 - CONSOLIDADO

		RS Mil	
Ingressos		Dispêndios	
Receita orçamentária (i)	18.903.262	Despesa orçamentária (vi)	18.395.141
Ordinária	13.378.470	Ordinária	13.487.853
Vinculada	5.524.791	Vinculada	4.907.288
Previdência social	1.251.627	Previdência social	1.187.493

BALANÇO FINANCEIRO EXERCÍCIO 2013 - CONSOLIDADO

RS Mil

Ingressos		Dispêndios	
Fecop	359.185	Fecop	405.457
Transferências obrigatórias de outros entes	67.263	Transferências obrigatórias de outros entes	84.039
Alienação de bens	22	Alienação de bens	48
Medidas compensatórias	17.745	Medidas compensatórias	9.252
Fundeb	1.199.824	Fundeb	1.199.923
Operações de crédito	1.190.525	Operações de crédito	811.146
Convênios	930.647	Convênios	585.525
Recursos próprios	0	Recursos próprios	0
Sus	464.003	Sus	529.447
Outros recursos	43.950	Outros recursos	94.957
<b>Transferências financeiras recebidas (ii)</b>	<b>15.709.243</b>	<b>Transferências financeiras concedidas (vii)</b>	<b>15.709.243</b>
Com execução orçamentária	15.133.164	Com execução orçamentária	15.133.164
Para execução de restos a pagar	370.381	Para execução de restos a pagar	370.381
Para execução de valores restituíveis	51.095	Para execução de valores restituíveis	51.095
Outras transferências independentes da execução orçamentária	154.603	Outras transferências independentes da execução orçamentária	154.603
<b>Recebimentos extraorçamentários (iii)</b>	<b>7.820.155</b>	<b>Pagamentos extraorçamentários (viii)</b>	<b>7.652.579</b>
Inscrição de restos a pagar processados	162.096	Inscrição de restos a pagar processados	189.855
Inscrição de restos a pagar não processados	625.440	Inscrição de restos a pagar não processados	437.793
Valores restituíveis	7.032.618	Valores restituíveis	7.024.931
Consignações do exercício	2.293.262	Consignações do exercício	2.256.379
Consignações de exercícios anteriores	21.778	Consignações de exercícios anteriores	58.038
Outros valores restituíveis	4.717.579	Outros valores restituíveis	4.710.514
<b>Saldo em espécie do exercício anterior (iv)</b>	<b>2.699.921</b>	<b>Saldo em espécie para o exercício seguinte (ix)</b>	<b>3.375.618</b>
Caixa e equivalentes de caixa	2.699.921	Caixa e equivalentes de caixa	3.375.618
Depósitos restituíveis e valores vinculados	0	Depósitos restituíveis e valores vinculados	0
<b>Total (v)</b>	<b>45.132.581</b>	<b>Total (x)</b>	<b>45.132.581</b>

Fonte: Balanço Geral do Estado

As receitas e despesas orçamentárias destacadas no Balanço Financeiro correspondem aos valores apresentados no Balanço Orçamentário. Entretanto, conforme já apontado no Relatório Anterior, esta Comissão ficou impossibilitada de verificar a disposição da receita por fonte, em virtude da ausência de demonstrativo da receita para esse fim.

Chamou a atenção desta Comissão a Conta Recursos Próprios com saldo zerado, já que em 2012 apresentou um saldo de R\$ 469.752 mil. Esclarece a SEFAZ em Notas Explicativas que, no ano de 2013, a

conta não possui saldo por ser composta pelas receitas orçamentárias da Fonte 70 (Recursos diretamente arrecadados), e que, a partir do ano em referência, foram classificadas como Receita Ordinária por considerarem serem de livre alocação.

Com relação à parte extra orçamentária do balanço, as inscrições em restos a pagar processados (R\$ 162.096.460,54) e não processados (R\$ 625.440.160,67) 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\$ 36.717.131,46 em comparação com o valor constante no Balanço Orçamentário (R\$ 198.813.592,00).

Conforme apontado dentro da análise do Balanço orçamentário, a SEFAZ esclareceu no Relatório anterior que tal divergência decorre de procedimento adotado na contabilização das consignações.

### 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 positivo de R\$ 675.697.050,95, indicando, portanto, um aumento nas disponibilidades financeiras do Estado.

A discriminação do Balanço Financeiro por destinação de recurso (ordinária e vinculada) permite evidenciar qual a origem e a aplicação dos recursos financeiros no exercício referente 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\$ 109.382.671,20. 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\$ 617.503.687,90. Entretanto, várias fontes foram deficitárias como SUS (R\$ 65.444.276,71), Outros Recursos (R\$ 51.007.220,51) FECOP (R\$ 46.272.432,99), Transferências obrigatórias de outros entes (R\$ 16.776.227,40) e FUNDEB (R\$ 98.597,65).

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 superávit orçamentário de R\$ 508.121.015,89, evidenciado no tópico anterior, e o superávit financeiro R\$ 675.697.050,95, encontra-se que 75,20% das variações nas disponibi-

tidades 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, qualitativamente e quantitativamente, a situação patrimonial da entidade pública, por meio de contas representativas do patrimônio público, 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.

Além de evidenciar em sua estrutura a:

- 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 2013, em atendimento ao artigo 105 da Lei 4.320/64, com informações extraídas do Balanço Geral do Estado.

#### BALANÇO PATRIMONIAL EXERCÍCIO 2013 - CONSOLIDADO

R\$ Mil

Ativo Circulante	4.754.661	Passivo Circulante	532.898
<b>Caixa e equivalentes de caixa</b>	<b>3.375.618</b>	<b>Obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais a pagar a curto prazo</b>	<b>68.139</b>
Caixa e equivalentes de caixa em moeda nacional	3.375.618	Pessoal a pagar	23.026
<b>Créditos a curto prazo</b>	<b>206.311</b>	Benefícios previdenciários a pagar	3
Dívida ativa tributária	49.358	Benefícios assistenciais a pagar	13
Créditos tributários a receber	140.016	Encargos sociais a pagar	45.097
Empréstimos e financiamentos concedidos	81.142	<b>Empréstimos e financiamentos a curto prazo</b>	-
(-) Ajustes de perdas de créditos a curto prazo	(64.204)	Parcela a curto prazo dos empréstimos e financiamentos	-
<b>Demais créditos e valores a curto prazo</b>	<b>204.044</b>	<b>Juros e encargos a pagar de empréstimos e financiamentos a curto prazo</b>	-
Adiantamentos concedidos a pessoal e a terceiros	2.740	<b>Fornecedores e contas a pagar a curto prazo</b>	<b>15.521</b>
Créditos por danos ao patrimônio	483	Fornecedores e contas a pagar nacionais a curto prazo	15.516
Outros créditos a receber e valores a curto prazo	855.302	Contas a pagar - credores nacionais	5

(-) Ajuste de perdas de demais créditos e valores a curto prazo	(653.481)	<b>Obrigações fiscais a curto prazo</b>	<b>8.240</b>
<b>Estoques</b>	<b>968.686</b>	Obrigações fiscais a curto prazo com a união	8.238
Mercadorias para revenda	654	Obrigações fiscais a curto prazo com os estados	2
Produtos e serviços acabados	939	Obrigações fiscais a curto prazo com os municípios	-
Almoxarifado	598.619	<b>Obrigações de repartição a outros entes</b>	<b>66.738</b>
Outros estoques	368.475	Obrigações de repartição a outros entes (i)	66.738
<b>Variações patrimoniais diminutivas pagas antecipadamente</b>	-	<b>Demais obrigações a curto prazo</b>	<b>374.260</b>
Demais vpd a apropriar	-	Valores restituíveis	367.489
		Outras obrigações a curto prazo	6.771
<b>Ativo Não Circulante</b>	<b>19.842.578</b>	<b>Passivo não circulante</b>	<b>6.980.855</b>
<b>Ativo realizável a longo prazo</b>	<b>6.167.244</b>	<b>Obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais a pagar a longo prazo</b>	<b>84.619</b>
Créditos a longo prazo	5.952.948	Encargos sociais a pagar	84.619
Demais créditos e valores a longo prazo	214.295	<b>Empréstimos e financiamentos a longo prazo</b>	<b>6.282.259</b>
<b>Investimentos</b>	<b>3.310.888</b>	Empréstimos a longo prazo	6.282.259
Participações permanentes	3.306.691	<b>Demais obrigações a longo prazo</b>	<b>613.976</b>
Demais investimentos permanentes	4.197	Outras obrigações a longo prazo	613.976
<b>Imobilizado</b>	<b>10.364.073</b>		-
Bens móveis	2.788.896		-
Bens imóveis	7.575.177		-
<b>Intangível</b>	<b>374</b>		-
Marcas, direitos e patentes industriais	374		-
		<b>Patrimônio líquido</b>	<b>17.083.486</b>
		Reservas Matemática do Seguro Social	527
		Resultados acumulados	17.082.959
<b>Total do Ativo:</b>	<b>24.597.239</b>	<b>Total do Passivo:</b>	<b>24.597.239</b>
(1) Ativo Financeiro:	3.375.618	(3) passivo financeiro:	1.197.055
(2) Ativo Permanente:	21.221.621	(4) passivo permanente:	7.045.636
		Saldo patrimonial:	16.354.548
<b>Compensações</b>			
<b>Saldo dos Atos Potenciais Ativos</b>	<b>2.461.656</b>	<b>Saldo dos Atos Potenciais Passivo</b>	<b>505.125</b>
Execução de garantias e contragarantias recebidas	853.887	Execução de garantias e contragarantias concedidas	64.903

Execução de direitos conveniados e outros instrumentos congêneres	1.603.707	Execução de obrigações conveniadas e outros instrumentos congêneres	169.502
Execução de direitos contratuais	-	Execução de obrigações contratuais	-
Execução de outros atos potenciais ativos	4.062	Execução de outros atos potenciais passivos	270.719

Fonte: Balanço Geral do Estado

Conforme apontado no Relatório Anterior, o Balanço Patrimonial apresentou em suas contas genéricas valores superiores ao que determina o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, que seria de no máximo 10% do total do grupo, conforme disposto na tabela a seguir.

Descrição	Valor	Percentual do Grupo
Outros créditos a receber e valores a curto prazo	201.820.932,36	98,91%
Outros estoques	368.474.766,10	38,04%
Outras obrigações a longo prazo	613.975.870,14	100,00%

Conforme disposto na Estrutura do Balanço Patrimonial, do total de R\$ 206.312.645,95 dos Créditos a Curto Prazo, R\$ 189.374.850,28 (92%) se refere a Créditos Tributários. E do total de R\$ 5.952.948.232,32 dos Créditos a Longo Prazo, R\$ 5.730.150.497,63 (96%) refere-se a “Dívida Ativa Tributária”.

Considerando a magnitude dos referidos valores, não foi evidenciado no Balanço Patrimonial as deduções para perda dos Créditos da Dívida Ativa. Porém a SEFAZ esclarece em Notas Explicativas que não apresenta a referida dedução em virtude da Procuradoria Geral do Estado – PGE, não ter ainda definido parâmetro e da inexistência de um Sistema com métodos eficientes que realizem levantamento dos dados.

Em relação 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 76% das respectivas contas retificadas.

Dentre as contas do Ativo não circulante, destaca-se o Imobilizado, por representar mais de 50% do seu total. Dentro dele se destacam os bens imóveis, registrados no balanço patrimonial sob o valor de R\$ 7.575.177.087,50 bilhões. Em consulta ao Sistema de Gestão de Bens Imóveis – SGBI, foi identificado que o Estado do Ceará possui 5.721 imóveis, dos quais 56,62% (3239) corresponde a imóveis registrados a R\$ 1,00 (um real). 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.

Vale ressaltar que o Governo do Estado, através do Decreto nº 31.340 de 05 de novembro de 2013, estabeleceu a obrigatoriedade de realizar os procedimentos de depreciação, amortização, exaustão, reavaliação e redução ao valor recuperável dos bens do Estado do Ceará, desenvolvendo critérios e procedimentos para o registro dos bens patrimoniais. O Decreto 31.400/2014 alterou o prazo máximo para o ajuste do valor contábil dos bens para novembro de 2014.

A SEFAZ esclarece que, em 2013, o Estado ainda não apresenta seus investimentos, imobilizados, com a respectiva conta redutora ao seu valor recuperável e nem com as reduções relativas a depreciações, exaustão e amortização acumulada pela não conclusão do Sistema Patrimonial.

No que tange ao Passivo, especificamente o passivo não circulante, o saldo de R\$ 6.980.854.715,22 guardou conformidade com o evidenciado no Anexo XVI da 4.320/64. Entretanto, conforme ressaltado no Relatório anterior, a classificação da dívida com precatórios dentro do referido grupo está classificada de forma genérica, como “Demais obrigações a longo prazo”.

Porém, o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público 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, <b>inclusive os precatórios decorrentes dessas obrigações</b> , 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, <b>inclusive os precatórios decorrentes dessas obrigações</b> , 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 inclusas nos subgrupos anteriores, <b>inclusive os precatórios decorrentes dessas obrigações</b> , 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 evidenciado, interpreta-se que não existem precatórios frutos de obrigações trabalhistas e dívidas com fornecedores.

### 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	6,33
Liquidez Corrente (LC)	Ativo Circulante / Passivo Circulante	8,92
Liquidez Seca (LS)	(Disponibilidades + Créditos a Curto Prazo) / Passivo Circulante	6,72
Liquidez Geral (LG)	(Ativo Circulante + Ativo Realizável a Longo Prazo) / (Passivo Circulante + Passivo Não-Circulante)	1,45
Endividamento Geral (EG)	(Passivo Circulante + Passivo Não-Circulante) / Ativo Total	0,31
Composição do Endividamento (CE)	Passivo Circulante / (Passivo Circulante + Passivo Não-Circulante)	0,07

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\$ 6,33 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\$ 109.382.671,20, ao passo que os recursos vinculados, um superávit de R\$ 617.503.687,09. 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\$ 8,92 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\$ 6,72 de ativos para cada R\$ 1,00 de passivo circulante.

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\$ 1,45 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, apenas 31% do ativo está financiado com recursos de terceiros. Quanto à Composição do Endividamento, 7% 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 estrutura o demonstrativo classifica 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 do patrimônio sem afetar o patrimônio líquido.

O resultado patrimonial do período é apurado pelo confronto entre as variações patrimoniais quantitativas aumentativas e diminutivas. No Setor Público, o resultado patrimonial é um medidor do quanto o serviço público ofertado promoveu alterações quantitativas nos elementos patrimoniais.

##### 7.4.1 Estrutura do Demonstrativo das Variações Patrimoniais

A seguir está transcrito o Demonstração das Variações Patrimoniais Consolidado, elaborado pela Secretária da Fazenda, referente ao exercício de 2013.

#### DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS EXERCÍCIO 2013 - CONSOLIDADO

RS Mil

Variações patrimoniais quantitativas	
<b>Variações aumentativas</b>	<b>36.002.726</b>
Impostos, taxas e contribuições de melhoria	<b>10.176.807</b>
Impostos	9.817.371
Taxas	359.436
<b>Contribuições</b>	<b>1.209.819</b>
Contribuições sociais	1.209.819
<b>Exploração e venda de bens, serviços e direitos</b>	<b>318.581</b>
Venda de mercadorias	1.225
Exploração de bens e direitos e prestação	317.356
<b>Variações patrimoniais aumentativas financeiras</b>	<b>731.625</b>
Juros e encargos de mora	117.375
Variações monetárias e cambiais	317.124
Remuneração de depósitos bancários e	293.328
Outras variações patrimoniais	3.798

<b>Transferências e delegações recebidas</b>	<b>22.282.045</b>
Transferências intragovernamentais	15.709.243
Transferências intergovernamentais	5.373.326
Transferências das instituições privadas	10.222
Transferências das instituições	1.188.497
Transferências do exterior	0
Transferências de pessoas físicas	757
<b>Outras variações patrimoniais aumentativas</b>	<b>1.283.848</b>
Resultado positivo de participações	462.262
Diversas variações patrimoniais	821.587
<b>Variações diminutivas</b>	<b>33.417.107</b>
<b>Pessoal e encargos</b>	<b>6.081.474</b>
Remuneração a pessoal	5.050.787
Encargos patronais	898.104
Benefícios a pessoal	111.372
Outras variações patrimoniais	21.211
<b>Benefícios previdenciários e assistenciais</b>	<b>2.204.348</b>
Aposentadorias e reformas	1.613.569
Pensões	585.692
Outros benefícios previdenciários e	5.087
<b>Uso de bens, serviços e consumo de capital fixo</b>	<b>2.746.099</b>
Uso de material de consumo	512.394
Serviços	2.232.764
Depreciação, Amortização e Exaustão	0
Custo de material, serviços e consumo de capital	941
<b>Variações patrimoniais diminutivas financeiras</b>	<b>1.108.632</b>
Juros e encargos de empréstimos e	246.480
Juros e encargos de mora	4.330
Variações monetárias e cambiais	710.348
Outras variações patrimoniais	147.474
<b>Transferências e delegações concedidas</b>	<b>19.150.990</b>
Transferências intragovernamentais	15.709.243
Transferências intergovernamentais	2.630.459
Transferências a instituições privadas	726.690
Transferências a consórcios públicos	83.593
Transferências ao exterior	1.005
<b>Desvalorização e perda de ativos</b>	<b>1.267.525</b>
Redução a valor recuperável e ajuste	1.267.525

<b>Tributárias</b>	<b>173.283</b>
Impostos, taxas e contribuições de	2.887
Contribuições	170.396
<b>Outras variações patrimoniais diminutivas</b>	<b>684.757</b>
Premiações	27.177
Resultado negativo de participações	0
Incentivos	31.916
Subvenções econômicas	25.874
Diversas variações patrimoniais	599.789
<b>Resultado patrimonial por período:</b>	<b>2.585.618</b>
<b>Variações patrimoniais qualitativas</b>	
<b>Variações qualitativas</b>	<b>4.370.906</b>
<b>Incorporação do ativo</b>	<b>2.520.215</b>
Aquisição de bens móveis proveniente da fonte 12	48
Aquisição de bens móveis proveniente de outras fontes	362.813
Aquisição de bens imóveis	89.745
Obras em andamento	927.061
Aquisição de capital das empresas	359.217
Outras incorporações do ativo	703.357
Empréstimos e financiamentos	77.974
<b>Desincorporação do passivo</b>	<b>527.673</b>
Amortização da dívida	527.673
<b>Incorporação de passivo</b>	<b>1.190.525</b>
Operações de crédito	1.190.525
<b>Desincorporação de ativo</b>	<b>132.493</b>
Alienação de bens	1.792
Recebimento de dívida ativa	102.565
Recebimento de multa e juros	16.543
Empréstimos e financiamentos concedidos	11.592

Fonte: Balanço Geral do Estado

No que tange às amortizações da Dívida Fundada no exercício, o Anexo XVI da Lei 4.320/64 apresentou um total de R\$ 560.083.163,38, ao passo que a DVP, um valor de R\$527.673.309,92, ensejando numa divergência de R\$ 32.409.853,46.

Com relação ao item “Incorporações do Passivo”, a DVP evidenciou R\$ 1.190.525.228,89 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\$ 359.217.006,21 a título de constituição ou aumento de capital de empresas em 2013, valor este que guarda conformidade com o que está constando no grupo Incorporação do Ativo da DVP.

Em relação a conta empréstimos e financiamentos concedidos pelo Estado do Ceará, do total de R\$ 77.973.763,23, 96%, (R\$ 74.629.341,98) é referente a concessão de empréstimo para o programa Gestão do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará – FDI.

A SEFAZ esclarece que foram adotados novos critérios contábeis para evidenciação dos incentivos fiscais do Estado do Ceará, conforme programa do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará – FDI, registrando os créditos a receber no grupo do Circulante de Curto Prazo e os de longo prazo não circulante do Balanço Patrimonial, com as devidas deduções dos prováveis valores de fundo perdido, conforme as normas legais e contratuais inerentes ao FDI.

#### 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\$2.585.618.440,10, sendo este o incremento líquido patrimonial fruto das operações realizadas durante o exercício 2013.

Dentre as variações aumentativas, destacam-se os acréscimos patrimoniais decorrentes de Transferências Intergovernamentais, R\$ 15.709.243.290,79, e de Impostos, R\$ 9.817.370.857,02. Dentre as variações diminutivas, destacam-se os decréscimos patrimoniais decorrentes de despesas com Pessoal, R\$ 5.050.786.656,68, e com o uso de bens e serviços, R\$ 2.232.763.970,25.

Com relação ao saldo zerado da conta Depreciação, Amortização e Exaustão, como já mencionado durante a análise do Balanço Patrimonial, a SEFAZ esclarece que em 2013 o Estado ainda não apresenta seus investimentos e imobilizados com a respectiva conta redutora ao seu valor recuperável e nem com as reduções relativas a depreciações, exaustão e amortização acumulada pela não conclusão do Sistema Patrimonial.

#### 7.5 Demonstração dos Fluxos de Caixa

A demonstração dos fluxos de caixa tem por objetivo contribuir para a transparência da gestão pública, haja vista que permite um melhor gerenciamento e controle financeiro dos órgão e entidades do setor público.

Tal demonstrativo evidencia o desempenho financeiro da administração pública, de modo a efetuar comparação entre os ingressos e desembolsos por tipo de atividades; avaliar as decisões de investimentos e financiamento público; conhecer a capacidade de aumento de despesas sem que isso comprometa as finanças públicas e verificar a imediata disponibilidade financeira da Fazenda Pública.

De acordo com a 5ª Edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Parte V, a DFC deve ser elaborada, preferencialmente, pelo método direto e evidenciar as movimentações no caixa e em seus equivalentes, devendo apresentar os seguintes fluxos:

- Das operações;
- Dos investimentos;
- Dos financiamentos.

##### 7.5.1 Estrutura do Demonstrativo dos Fluxos de Caixa

A seguir está transcrito o Demonstração dos Fluxos de Caixa Consolidado com os valores do exercício de 2013. Insta salientar, diferentemente do que prega a 5ª Edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, que o Estado do Ceará incluiu um outro fluxo de caixa denominado – independentes da execução orçamentária, o qual evidencia ingressos e desembolsos de valores restituíveis, não tendo, no entanto, informado em notas explicativas, o porquê dessa conduta.

#### DEMONSTRAÇÃO DO FLUXO DE CAIXA EXERCÍCIO 2013 – CONSOLIDADO

R\$ Mil

Demonstração dos Fluxos de Caixa	
<b>Fluxos de Caixa das Atividades das Operações</b>	
<b>Ingressos</b>	<b>32.544.472</b>

<b>Receitas Derivadas</b>	<b>10.144.273</b>
Receita Tributária	8.835.210
Receita de Contribuição	1.209.819
Outras Receitas Derivadas	99.243
<b>Receitas Originárias</b>	<b>993.776</b>
Receita Patrimonial	269.488
Receita de Serviços	52.862
Outras Receitas Originárias	378.264
Remuneração das Disponibilidades	293.162
<b>Transferências</b>	<b>21.406.423</b>
<b>Intergovernamentais</b>	<b>4.581.290</b>
<b>Da União</b>	<b>4.533.996</b>
<b>De Municípios</b>	<b>47.294</b>
<b>Multigovernamentais</b>	<b>1.188.497</b>
<b>Instituições Privadas</b>	<b>8.607</b>
<b>Pessoas</b>	<b>757</b>
<b>Convênios</b>	<b>123.727</b>
Da União e suas Entidades	120.422
Dos Municípios e suas Entidades	1.690
Das Instituições Privadas	1.615
<b>Intragovernamentais</b>	<b>15.503.545</b>
<b>Com Execução Orçamentária</b>	<b>15.133.164</b>
Corrente	12.667.231
Capital	2.287.049
Duodécimo	1.788.841
<b>Execução de Restos a Pagar</b>	<b>370.381</b>
<b>Desembolsos</b>	<b>30.861.189</b>
<b>Pessoal e Outras Despesas Correntes por Função</b>	<b>11.662.352</b>
Legislativa	460.576
Judiciária	852.942
Essencial à Justiça	319.505
Administração	929.142
Segurança Pública	1.561.026
Assistência Social	77.824
Previdência Social	2.205.636
Saúde	1.734.262
Trabalho	18.645
Educação	2.255.169
Cultura	25.722

Direitos da Cidadania	304.169
Urbanismo	12.663
Habitação	27.567
Saneamento	330
Gestão Ambiental	65.813
Ciência e Tecnologia	49.909
Agricultura	203.938
Organização Agrária	3.136
Indústria	3.332
Comércio e Serviços	28.292
<b>Pessoal e Outras Despesas Correntes por Função</b>	<b>11.662.352</b>
Comunicações	13.386
Energia	3.747
Transporte	231.277
Desporto e Lazer	56.162
Encargos Especiais	218.183
<b>Juros e Encargos da Dívida</b>	<b>246.480</b>
Juros e Correção Monetária da Dívida Interna e Externa	246.480
<b>Transferências</b>	<b>18.952.357</b>
<b>Intergovernamentais</b>	<b>2.626.335</b>
A Municípios	2.626.335
<b>Transferências a Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos</b>	<b>728.002</b>
<b>Transferências a Instituições Privadas Com Fins Lucrativos</b>	<b>9.446</b>
<b>Transferências a Consórcios Públicos</b>	<b>84.025</b>
<b>Transferência ao Exterior</b>	<b>1.005</b>
<b>Intragovernamentais</b>	<b>15.503.545</b>
<b>Com Execução Orçamentária</b>	<b>15.133.164</b>
Corrente	12.667.231
Capital	2.287.049
Duodécimo	178.884
<b>Execução de Restos a Pagar</b>	<b>370.381</b>
<b>Fluxo de caixa Líquido das Atividades das Operações</b>	<b>1.683.283</b>
<b>Fluxo de Caixa das Atividades de Investimentos</b>	
<b>Ingressos</b>	<b>671.810</b>
Alienação de Bens	1.792
Amortização de Empréstimos e Financiamento Concedido	94
Transferência de Capital	669.923
Outras Receitas de Capital	0
<b>Desembolsos</b>	<b>2.349.312</b>

Aquisição de Ativo não Circulante	2.270.887
Concessão de Empréstimos e Financiamento	78.424
<b>Fluxo de caixa Líquido das Atividades de Investimentos</b>	<b>-1.677.502</b>
<b>Fluxos de Caixa das Atividades de Financiamento</b>	
<b>Ingressos</b>	<b>1.190.525</b>
Operações de Crédito	1.190.525
<b>Desembolsos</b>	<b>527.673</b>
Amortização/Refinanciamento da Dívida	527.673
<b>Fluxo de Caixa Líquido das Atividades de Financiamento</b>	<b>662.852</b>
<b>Fluxo de Caixa Independente da Execução</b>	
<b>Ingressos</b>	<b>4.944.250</b>
Repasses Recebidos Independentes da Execução	205.698
Ingressos de Valores Restituíveis	4.738.552
<b>Desembolsos</b>	<b>4.937.185</b>
Valores Concedidos Independentes da Execução	205.698
Devolução de Valores Restituíveis	4.731.487
<b>Fluxo de Caixa Líquido Independente da Execução Orçamentária</b>	<b>7.064</b>
<b>Apuração do Fluxo de Caixa do Período</b>	
<b>Geração Líquida de Caixa e Equivalente de Caixa</b>	<b>675.697</b>
<b>Caixa e Equivalente de Caixa Inicial</b>	<b>2.699.921</b>
<b>Caixa e Equivalente de Caixa Final</b>	<b>3.375.618</b>
<b>Variação do Caixa e Equivalente de Caixa do Período</b>	<b>675.697</b>

Fonte: Balanço Geral do Estado

Percebe-se que o fluxo de caixa líquido das atividades operacionais e das atividades de financiamento são positivos, correspondendo a R\$ 1.683.283 Mil e R\$ 662.582 Mil, respectivamente, ao passo que o fluxo líquido das atividades de investimento apresentou um fluxo negativo de R\$ 1.677.502 Mil. Tal resultado indica que as fontes de recursos dos dois primeiros fluxos estão sendo suficientes para cobrir suas despesas e ainda financiando o terceiro grupo.

Quanto ao fluxo das Atividades das Operações, evidencia-se que 65,78% dos ingressos se referem às Transferências, seguidas pelas Receitas Derivadas (31,17%) e Receitas Originárias (3,05%). Os ingressos no fluxo de caixa das atividades de financiamento são formados apenas pelas operações de crédito e os desembolsos pela amortização/refinanciamento da dívida.

Observa-se que o caixa e equivalente de caixa final quando comparado com o inicial representou um aumento de 25,03%, resultando numa variação positiva de R\$ 675.697 Mil.

## 7.6 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

Companhia Administradora da Zona de Processamento de Exportação do Ceará – ZP E-CE.

Destaca-se que o artigo 176 da Lei nº 6.404/76, alterada pelas Leis n.º 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 a legislação societária.

Ressalta-se que foram solicitadas por este Tribunal as demonstrações das entidades mencionadas, a fim de aprofundar as análises. Entretanto, a CEGÁS não entregou os referidos demonstrativos em tempo hábil, cabendo a esta comissão complementar as informações com dados obtidos no relatório síntese do Balanço 2013, elaborado pela Secretaria da Fazenda.

### 7.6.1 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 2012 e 2013.

#### CONSOLIDADO DO BALANÇO PATRIMONIAL

RS mil

ATIVO				
TÍTULO	2013	2012	DIFERENÇA	VARIAÇÃO
<b>ATIVO CIRCULANTE</b>	<b>588.831</b>	<b>523.200</b>	<b>65.631</b>	<b>12,54%</b>
DISPONIBILIDADES	232.244	241.623	-9.379	-3,88%
ESTOQUES	14.105	11.131	2.974	26,72%
DIREITOS REALIZÁVEIS	341.705	269.267	72.438	26,90%
DESPESAS ANTECIPADAS	777	1.179	-402	-34,09%
<b>ATIVO NÃO-CIRCULANTE</b>	<b>4.769.599</b>	<b>4.395.629</b>	<b>373.970</b>	<b>8,51%</b>
REALIZÁVEL LONGO PRAZO	774.974	748.246	26.728	3,57%
INVESTIMENTOS	89.464	52.753	36.711	69,59%
IMOBILIZADO	1.828.410	1.652.653	175.757	10,63%
INTANGÍVEL	2.035.022	1.899.411	135.611	7,14%
DIFERIDO	41.729	42.565	-836	-1,96%
<b>TOTAL DO ATIVO</b>	<b>5.358.430</b>	<b>4.918.829</b>	<b>439.601</b>	<b>8,94%</b>

<b>PASSIVO</b>				
<b>TÍTULO</b>	<b>2013</b>	<b>2012</b>	<b>DIFERENÇA</b>	<b>VARIAÇÃO</b>
<b>PASSIVO CIRCULANTE</b>	<b>441.925</b>	<b>376.937</b>	<b>64.988</b>	<b>17,24%</b>
FORNECEDORES	136.084	160.801	-24.717	-15,37%
OBRIG. SOCIAIS/TRIBUTÁRIA	58.973	41.414	17.559	42,40%
CONNVÊNIOS	12.376	6.917	5.459	78,92%
EMPRÉST./FINANCIAMENTOS	76.337	61.004	15.333	25,14%
OUTRAS OBRIGAÇÕES	82.541	91.073	-8.532	-9,37%
PROVISÕES	75.613	15.728	59.885	380,76%
<b>PASSIVO NÃO-CIRCULANTE</b>	<b>2.068.190</b>	<b>2.238.077</b>	<b>-169.887</b>	<b>-7,59%</b>
FORNECEDORES	197.388	0	197.388	100,00%
EMPRÉST./FINANCIAMENTOS	1.656.286	1.712.594	-56.308	-3,29%
OUTRAS OBRIGAÇÕES	214.516	525.483	-310.967	-59,18%
<b>PATRIMÔNIO LÍQUIDO</b>	<b>2.848.316</b>	<b>2.303.814</b>	<b>544.502</b>	<b>23,63%</b>
CAPITAL SOCIAL	2.867.082	2.390.554	476.528	19,93%
RESERVA CAPITAL	400.327	223.350	176.977	79,24%
AJUSTES PATRIMONIAIS	14.541	12.538	2.003	15,98%
RESERVA DE LUCROS	125.597	151.318	-25.721	-17,00%
LUCRO/PREJ. ACUMULADOS	-559.232	-473.946	-85.286	17,99%
<b>TOTAL DO PASSIVO</b>	<b>5.358.430</b>	<b>4.918.828</b>	<b>439.602</b>	<b>8,94%</b>

Fonte: Balanço Geral das Empresas de 2013

Diante do exposto, constata-se que o Ativo, composto pelos Ativos Circulante e Não Circulante, teve um acréscimo de 8,94%, proporcionado, principalmente, pelo aumento de R\$ 373 milhões (8,51%) no Ativo Não Circulante, em especial pela conta do Imobilizado (10,63%).

No tocante ao Passivo, o grupo "Circulante" teve um acréscimo de 17,24% ao passo que o grupo "Não Circulante" teve um decréscimo de R\$ -7,59% e o "Patrimônio Líquido" um acréscimo de 23,63%.

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 esta mesma análise, considerando somente as disponibilidades (caixa, bancos, aplicações financeiras de curtíssimo prazo).

#### QUOCIENTES DE LIQUIDEZ

<b>Quocientes</b>	<b>QLC</b>		<b>QLI</b>	
	<b>AC/PC</b>		<b>Disponibilidades/PC</b>	
<b>Fórmula</b>				
<b>Exercício/entidade</b>	<b>2013</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2012</b>
<b>Total</b>	<b>1,33</b>	<b>1,39</b>	<b>0,53</b>	<b>0,64</b>
ADECE	4,22	3,36	2,88	1,10
CAGECE	1,19	1,01	0,29	0,30
CEARAPORTOS	4,29	5,66	3,73	5,11
CEASA	1,23	2,50	0,98	1,31
CEGÁS	1,65	1,50	0,56	0,58

CODECE	3,21	6,93	2,27	5,47
COGERH	4,97	4,76	3,96	3,89
COHAB	0,15	0,32	0,01	0,16
EMATERCE	0,21	0,37	0,12	0,27
EMASZP	1,85	21,49	1,47	21,25
ETICE	1,05	0,43	0,84	0,00
METROFOR	1,19	3,37	0,79	2,71

Fonte: Balanço Patrimonial das Empresas de 2013

O Quociente da Liquidez Corrente (QLC), do total das Entidades, demonstra que existe R\$ 1,31 de Ativo Circulante para cada R\$ 1,00 de dívida de curto prazo, observando-se um pequeno decréscimo quando comparado ao quociente de 2012. Já a análise individualizada por Entidade demonstra que, no exercício de 2013, das 12 entidades existentes, somente a COHAB, e a EMATERCE apresentaram Quociente de Liquidez Corrente menor que 1,00.

O Quociente da Liquidez Imediata (QLI) do total das Entidades também teve um decréscimo em relação ao quociente de 2012, revelando que para cada R\$1,00 de dívida de curto prazo existe R\$ 0,53 de disponibilidade para saldá-la. Ressalta-se que mais da metade das empresas 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	PCT		CTXCP	
	EXIG/PASSIVO		EXIG/PL	
Fórmula				
Exercício/entidade	2013	2012	2013	2012
<b>Total</b>	<b>0,47</b>	<b>0,53</b>	<b>0,88</b>	<b>1,14</b>
ADECE	0,03	0,11	0,03	0,13
CAGECE	0,36	0,44	0,56	0,79
CEARAPORTOS	0,16	0,11	0,19	0,13
CEASA	0,62	0,35	1,65	0,53
CEGÁS	0,51	0,59	1,02	1,42
CODECE	0,57	0,55	1,34	1,25
COGERH	0,08	0,12	0,09	0,13
COHAB	1,67	1,64	-2,49	-2,56
EMATERCE	5,26	5,18	-1,23	-1,24
EMASZP	0,52	0,05	1,09	0,05
ETICE	0,46	0,47	0,85	0,88
METROFOR	0,36	0,39	0,57	0,64

Fonte: Balanço Patrimonial das Empresas de 2013

A Participação de Capital de Terceiros (PCT), do total das Entidades, diminuiu se comparado ao ano de 2012, registrando que de cada R\$ 1,00 do Passivo Total existe R\$ R\$ 0,47 de capital de terceiros. 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 uma significativa diminuição em relação ao exercício anterior. Isso mostra, uma diminuição na dependência de recursos de terceiros.

### 7.6.2 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 2012 e 2013.

#### CONSOLIDADO DA DEMONSTRAÇÃO DO RESULTADO DO EXERCÍCIO

	2013	2012	DIFERENÇA	%
<b>RECEITA BRUTA</b>	<b>1.629.167</b>	<b>1.394.157</b>	<b>235.011</b>	<b>16,86%</b>
(-) DEDUÇÕES	122.309	91.389	30.920	33,83%
<b>RECEITA LÍQUIDA</b>	<b>1.506.858</b>	<b>1.302.767</b>	<b>204.091</b>	<b>15,67%</b>
(-) CUSTO DE VENDA	998.730	869.203	129.527	14,90%
<b>LUCRO BRUTO</b>	<b>508.128</b>	<b>433.564</b>	<b>74.564</b>	<b>17,20%</b>
(-) DESPESAS OPERACIONAIS	468.872	391.347	77.526	19,81%
(+) RECEITAS OPERACIONAIS	36.348	42.493	-6.144	-14,46%
<b>RESULTADO OPERACIONAL</b>	<b>75.604</b>	<b>84.711</b>	<b>-9.106</b>	<b>-10,75%</b>
(-) OUTRAS DESPESAS	78.584	36.598	41.986	114,72%
(+) OUTRAS RECEITAS	69.967	40.059	29.908	74,66%
(-) PROVISÕES	25.988	35.237	-9.249	-26,25%
<b>RESULT. LÍQ. DO EXERCÍCIO</b>	<b>40.999</b>	<b>52.934</b>	<b>-11.935</b>	<b>-22,55%</b>

Fonte: Balanço Geral das Empresas de 2013

Pela análise do demonstrativo constata-se que, em 2013, o resultado líquido do exercício teve uma diminuição de 22,55% em relação ao apurado em 2012. Já quanto ao desempenho individual das entidades, tiveram resultados positivos (lucro) as seguintes entidades: CAGECE (R\$ 56.199.000), CEARÁPORTOS (R\$ 9.744.528,33), CEGÁS (R\$ 35.486.363), COGERH (R\$ 2.781.834), CODECE (R\$ 1.832) e ETICE (R\$ 3.184.783,29). Tiveram resultados negativos (prejuízo) as seguintes empresas: ADECE (R\$ 6.707.883), CEASA (R\$ 394.471), COHAB (R\$ 9.344.092,84), EMATERCE (R\$ 3.325.006,73), ZPE-CE (R\$ 2.579.583,71) e METROFOR (R\$ 48.086.688,53).

### 7.6.3 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 2012 e 2013, é apresentada a seguir.

CONSOLIDADO DA DEMONSTRAÇÃO DE LUCROS E PREJUÍZOS ACUMULADOS

RS mil

	2013	2012	DIFERENÇA	%
SALDO NO INÍCIO DO EXERCÍCIO	-364.689	-414.977	50.288	-12,12%
AJUSTES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	-32.566	-1.593	-30.973	1944,31%
<b>SALDO AJUSTADO E CORRIGIDO</b>	<b>-397.255</b>	<b>-416.571</b>	<b>19.316</b>	<b>-4,64%</b>
REVERSÕES DE RESERVAS	8.949	1.245	7.704	618,81%
<b>LUCRO (PREJUÍZO) LÍQUIDO DO EXERCÍCIO</b>	<b>40.999</b>	<b>52.934</b>	<b>-11.935</b>	<b>-22,55%</b>
TRANSFERÊNCIAS PARA RESERVAS	-20.189	-17.723	-2.466	13,91%
DIVIDENDOS	-66.100	-77.028	10.928	-14,19%
OUTROS	-7.456	-8.948	1.492	-16,67%
<b>SALDO NO FINAL DO EXERCÍCIO</b>	<b>-441.052</b>	<b>-466.090</b>	<b>25.038</b>	<b>-5,37%</b>

Fonte: Balanço Geral das Empresas de 2013

A análise das peças contábeis das Entidades revela um saldo negativo no final do exercício de R\$ 441 Milhões, proporcionado, principalmente, pelos prejuízos registrados pelo METROFOR (48,08 milhões) e pela COHAB (9,34 milhões).

**7.6.4 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 2012 e 2013.

CONSOLIDADO DA DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA

RS Mil

TÍTULO	2013	2012	DIFERENÇA	%
ATIVIDADES OPERACIONAIS	188.106	100.577	87.530	87,03%
ATIVIDADES DE INVESTIMENTO	-444.829	-428.397	-16.432	3,84%
ATIVIDADES DE FINANCIAMENTO	297.552	222.681	74.871	33,62%
<b>TOTAL FLUXO DE CAIXA</b>	<b>40.829</b>	<b>-105.139</b>	<b>145.968</b>	<b>138,83%</b>
CAIXA INÍCIO DO PERÍODO	191.351	344.804	-153.453	-44,50%
CAIXA FIM DO PERÍODO	232.180	239.665	-7.485	-3,12%
<b>VAR. SALDO DE CAIXA DO EXERCÍCIO</b>	<b>40.829</b>	<b>-105.139</b>	<b>145.968</b>	<b>138,83%</b>

Fonte: Balanço Geral das Empresas de 2013

A análise da DFC revela que o saldo de caixa do exercício das Entidades teve um acréscimo de 145.968 milhões em relação a 2012, dando-se maior destaque para o acréscimo verificado na CAGECE (R\$ 51.867.000).

### 7.6.5 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 2012 e 2013.

#### CONSOLIDADO DA DEMONSTRAÇÃO DO VALOR ADICIONADO

TÍTULO	2013	2012	DIFERENÇA	R\$ mil	
					%
RECEITA BRUTA	1.514.233	1.267.991	246.243		19,42%
INSUMOS ADQUIRIDOS DE TERCEIROS	-964.861	-789.049	-175.812		22,28%
TRANSFERÊNCIA DE OUTRAS SOCIEDADES	50.620	33.859	16.761		49,50%
RETENÇÕES	-66.679	-63.838	-2.840		4,45%
<b>TOTAL DO VALOR ADICIONADO GERADO</b>	<b>533.313</b>	<b>448.962</b>	<b>84.351</b>		<b>18,79%</b>
PESSOAL	197.554	146.009	51.545		35,30%
GOVERNO	150.241	151.435	-1.194		-0,79%
FINANCIADORES	83.483	32.008	51.475		160,82%
ACIONISTAS	40.407	113.537	-73.130		-64,41%
RETENÇÃO PARA INVESTIMENTOS	61.628	5.975	55.654		931,52%
<b>TOTAL DO VALOR ADICIONADO DISTRIBUÍDO</b>	<b>533.313</b>	<b>448.962</b>	<b>84.351</b>		<b>18,79%</b>

Fonte: Balanço Geral das Empresas de 2013

Cabe ressaltar que CAGECE, CEARÁPORTOS, CEGÁS e EMAZP e ETICE foram as entidades que apresentaram a DVA no exercício de 2013. Contudo, somente a CAGECE é obrigada a elaborar esta 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 do valor adicionado distribuído pelas Entidades aumentou 18,79% em relação ao distribuído em 2012. Do total distribuído, R\$ 197 milhões, 37% do total é absorvido pelo Pessoal, seguido pelo Governo com R\$ 150 milhões (28%).

# 8

## LIMITES CONSTITUCIONAIS





## 8. DETERMINAÇÕES CONSTITUCIONAIS DE APLICAÇÃO DE RECURSOS

O presente capítulo tratará dos limites mínimos estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual do Ceará, em especial quanto à aplicação de recursos na educação e na saúde, em investimentos, no fomento às atividades de pesquisa científica e tecnológica e com o setor produtivo, envolvendo os fundos de financiamento às micros, pequenas e médias empresas (FCE) e de desenvolvimento industrial (FDI).

### 8.1 Educação

#### 8.1.1 Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE

A Constituição Federal dispõe em seu Art. 212 que o Estado deve aplicar, anualmente, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências e excluídos os valores repassados constitucionalmente aos municípios.

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.

Desta forma, esta Comissão efetuou o cálculo do referido cumprimento com base nas orientações contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional, 5ª edição:

#### APURAÇÃO DO ÍNDICE DE APLICAÇÃO EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – MDE (1,00)

<b>DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MDE (A)</b>	<b>2.374.832.259</b>
Educação Infantil	2.748.248
Ensino Fundamental	40.347.633
Ensino Médio	53.014.822
Educação Básica	1.355.751.974
Ensino Superior	296.712.214
Ensino Profissional não integrado ao Ensino Regular	233.992.379
Outras	392.264.987
<b>DEDUÇÕES PARA FINS DE LIMITE CONSTITUCIONAL (B)</b>	<b>1.104.036.679</b>
Resultado líquido das transferências do FUNDEB	1.404.496.378
Despesas custeadas com a complementação do FUNDEB no exercício	285.244.791
Receita de aplicação financeira dos recursos do FUNDEB até o bimestre	4.790.763
Despesas custeadas com o superávit financeiro, do exercício anterior, do FUNDEB e de outros recursos de impostos	-
Restos a pagar inscritos no exercício sem disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino	-
Cancelamento, no exercício, de restos a pagar inscritos com disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino	10.424.144
<b>TOTAL DAS DESPESAS PARA FINS DE LIMITE (C) (A-B)</b>	<b>3.478.868.938</b>
<b>TOTAL DA RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS (D)</b>	<b>12.526.791.360</b>
<b>Mínimo de 25% das Receitas Resultantes de Impostos em MDE ((C/D) x 100)</b>	<b>27,77%</b>

Fonte: S2GPR, Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino do RREO do 6º bimestre de 2013

Há de se acrescentar que consta o montante de R\$ 22.967.957 na linha “Outras” referente à amortização, juros e encargos do Programa de Educação Básica – PQEB, constante nos elementos de despesa 329021, 329022 e 469071.

Além das despesas realizadas pelo Governo do Estado em MDE, considera-se no cálculo o valor de R\$ 1.404.496.378, relativo ao resultado líquido das transferências do FUNDEB, que foi menor que zero, ou seja, o Estado destinou receitas ao FUNDEB em valor superior àquele que recebeu, a chamada perda do FUNDEB.

Observou-se, na base de dados extraída do S2GPR, que foram empenhadas (despesas liquidadas

somadas às inscritas em restos a pagar) despesas não relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, em desacordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB.

A LDB dispõe que:

Art. 70 **Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino** as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. (grifo nosso)

Esta Comissão entende que as despesas empenhadas, descritas abaixo, não se inserem nas despesas consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino, segundo a LDB.

**DESPESAS NÃO CONSIDERADAS PARA APURAÇÃO DO ÍNDICE DE APLICAÇÃO EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – MDE (R\$ 1,00)**

DESCRIÇÃO DO ITEM DE DESPESA	
Material para festividades e homenagens	6.857
Festividades e homenagens	2.180.787
Eventos artísticos e culturais	600.001
Sinalização de novas estradas e ferrovias	47.244
Anuidades Associativas	32.410
<b>TOTAL DAS DESPESAS NÃO RELACIONADAS À MDE</b>	<b>2.867.301</b>

Fonte: S2GPR

Dessa forma, feitos os ajustes necessários, apura-se o seguinte percentual, conforme demonstrado no quadro a seguir:

**APURAÇÃO DO ÍNDICE, APÓS AJUSTES, DE APLICAÇÃO EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – MDE (R\$ 1,00)**

Despesas com ações típicas de MDE (A)	2.374.832.259
Despesas não relacionadas à MDE (B)	2.867.301
Deduções para fins de limite constitucional (C)	-1.104.036.679
<b>TOTAL DAS DESPESAS PARA FINS DE LIMITE (D) (A-B-C)</b>	<b>3.476.001.637</b>
<b>TOTAL DA RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS (E)</b>	<b>12.526.791.360</b>
<b>Mínimo de 25% das Receitas Resultantes de Impostos em MDE ((D/E) x 100)</b>	<b>27,75%</b>

Fonte: S2GPR

De acordo com a apuração, no quadro acima, o Estado do Ceará aplicou o equivalente a 27,75% de suas receitas de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, em consonância com o estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal, ou seja, em montante superior ao percentual mínimo de 25%.

Cabe salientar que o montante apurado, após os ajustes, diverge do percentual publicado (27,77%) no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (anexo 8) do RREO, do 6º bimestre de 2013.

Importante destacar que a estrutura do referido demonstrativo não atendeu as orientações contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais, editado pela STN, 5ª edição, págs. 317 e 318, tendo em vista

que as despesas não estão segregadas em despesas liquidadas e inscritas em restos a pagar não-processados, conforme descrito a seguir:

Procedimento no encerramento do exercício: considerar nessa coluna as despesas legalmente empenhadas e inscritas em restos a pagar, isto é, que tenham ou não sido liquidadas (respectivamente, restos a pagar processados e não processados). As despesas que ainda não foram liquidadas constituem obrigações preexistentes, decorrentes de contratos, convênios e outros instrumentos.

No encerramento do exercício, as despesas com MDE, inscritas em restos a pagar, processados ou não processados, deverão ser consideradas, para fins de apuração dos percentuais de aplicação estabelecidos na Constituição, desde que haja disponibilidade financeira vinculada à educação.

Além disso, faz-se necessária a criação de fonte para que possa apurar as despesas custeadas com o superávit financeiro, do exercício anterior, de recursos de impostos vinculados ao ensino.

### **8.1.2 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)**

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006, que alterou o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e tem por objetivo garantir a universalização da educação básica e a remuneração condigna dos trabalhadores da educação. O prazo de vigência do fundo é de quatorze anos, a partir do ano de 2007.

O FUNDEB promove a distribuição dos recursos proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, a partir dos dados do último censo escolar. 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.

Os recursos do FUNDEB podem ser aplicados na educação básica como um todo: educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação especial e educação de jovens e adultos, sendo que os Estados atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio e os Municípios no ensino fundamental e infantil, conforme estabelecido no art. 211, § 2º e 3º, da Constituição Federal. Pelo menos 60% desses recursos devem ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública.

Entretanto, a Lei Estadual nº 15.064/11 estabeleceu o percentual diferenciado para o Estado do Ceará de 80% para o exercício de 2013, conforme seu artigo 3º transcrito a seguir:

Art. 3º Quando necessário, lei estadual disciplinará a utilização dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB, para garantia do cumprimento dos percentuais a serem comprometidos com pagamento do magistério estadual, conforme especificado abaixo:

I - 77% (setenta e sete por cento) para execução do ano de 2012;

**II - 80% (oitenta por cento) para execução dos anos de 2013 e 2014;**

II - 80% (oitenta por cento) para execução até o ano de 2020. (Nova redação dada pela Lei n.º 15.576, de 07.04.14)

A Lei Federal nº 11.494/07, no art. 22, determina expressamente o conceito de remuneração para profissionais do magistério:

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência **do efetivo exercício** em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, **inclusive os encargos sociais incidentes**; (grifo nosso)

Esta Comissão efetuou o cálculo dos valores relativos às receitas estaduais que correspondem às

contribuições ao FUNDEB no decorrer do exercício de 2013, bem como os valores relativos às receitas recebidas no referido fundo, no mesmo período, com base nas orientações contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional, 5ª edição:

#### CONTRIBUIÇÃO E RETORNO DO FUNDEB

<b>RECEITAS DESTINADAS AO FUNDEB (A)</b>	<b>2.307.578.884</b>
Receita resultante do ICMS destinada ao FUNDEB (20%)	1.253.955.147
Receita resultante do ITCD destinada ao FUNDEB (20%)	13.176.852
Receita resultante do IPVA destinada ao FUNDEB (20%)	53.538.129
Cota-Parte FPE destinada ao FUNDEB (20%)	977.718.381
ICMS-Desoneração destinada ao FUNDEB (20%)	4.764.269
Cota-Parte IPI Exportação destinada ao FUNDEB (20%)	4.426.104
<b>RECEITAS RECEBIDAS DO FUNDEB</b>	<b>1.193.287.884</b>
<b>Transferências de recursos do FUNDEB (B)</b>	<b>903.082.506</b>
Complementação da União ao FUNDEB	285.414.615
Receita de aplicação financeira dos recursos do FUNDEB	4.790.763
<b>RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB (B-A)</b>	<b>-1.404.496.378</b>

Fonte: S2GPR

Conforme evidenciado no quadro acima, no exercício de 2013, o Estado do Ceará contribuiu com a importância de R\$ 2.307.578.884 para a formação do FUNDEB, e recebeu, em retorno, R\$ 903.082.506, obtendo uma perda financeira de R\$ 1.404.496.378, montante este considerado como aplicação em MDE, para fins de cumprimento do art. 212 da Constituição Federal.

Em relação à aplicação de pelo menos sessenta por cento dos recursos anuais do FUNDEB no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, demonstra-se o cálculo no quadro abaixo:

#### REMUNERAÇÃO DE PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (R\$ 1,00)

DESPESAS DO FUNDEB (Por Item de Despesa)	Empenhado	Restos a Pagar
13º - Contribuição ao INSS - Normal	3.675.588	-
13º - Contribuição ao SUPSEC	7.644.719	-
Abono de Permanência	2.024.130	-
Abono de Permanência – 13º salário	152.440	-
Contribuição ao INSS – Cargo Comissionado	56.670.993	4.910.208
Contribuição ao SUPSEC	94.779.490	7.698.899
13º salário	18.082.229	-
13º salário – Estatutários	38.253.582	-
Licença Maternidade	256	-
Professores Temporários	271.998.430	2.056.583
Ressarcimento de despesa com pessoal requisitado – RPPS	2.270.439	-
Salário Família	2.149	-
Vencimentos - Estatutários	473.356.659	29.502.206
<b>TOTAL DO PAGAMENTO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO</b>	<b>968.911.109</b>	
	<b>(A1)</b>	<b>44.167.897</b>
Outras despesas	231.013.183	6.655.683
<b>DEDUÇÕES PARA FINS DO LIMITE DO FUNDEB PARA PAGAMENTO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO (B)</b>	<b>VALOR</b>	
Restos a pagar inscritos no exercício sem disponibilidade financeira de recursos do FUNDEB		36.782.799
Despesas custeadas com o superávit financeiro, do exercício anterior, do FUNDEB		-
<b>TOTAL DAS DESPESAS DO FUNDEB (C=A1-B)</b>		<b>932.128.310</b>
<b>RECEITAS RECEBIDAS DO FUNDEB (D)</b>		<b>1.193.287.884</b>
<b>MÍNIMO DE 60% DO FUNDEB NA REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO</b>		<b>78,11%</b>
<b>COM ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO ((C/D) x 100)</b>		

Fonte: S2GPR, Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino do RREO do 6º bimestre de 2013

Cabe salientar que o percentual apurado por esta Comissão (78,11%) diverge do percentual publicado pelo Estado (81,20%) no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (anexo 8) do RREO, do 6º bimestre de 2013. Esta divergência se deve ao fato da não exclusão dos restos a pagar inscritos no exercício sem disponibilidade financeira de recursos do FUNDEB, no montante de R\$ 36.782.799, conforme apurado por esta Comissão e demonstrado no quadro abaixo:

**APURAÇÃO DOS RESTOS A PAGAR NÃO-PROCESSADOS SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA (R\$ 1,00)**

<b>Recursos do FUNDEB</b>	<b>Montante</b>
Disponibilidade de Caixa Bruta	10.119.473
Restos a Pagar Inscritos em Exercícios Anteriores	-2.388.635
<b>Saldo para Inscrição de Novos Restos a Pagar</b>	<b>7.385.098</b>
Restos a Pagar Não Processados do Exercício de 2013 (remuneração dos profissionais do magistério)	44.167.897
<b>Restos a Pagar sem Disponibilidade Financeira</b>	<b>36.782.799</b>

Fonte: S2GPR, Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Demonstrativo dos Restos a Pagar do RGF do 3º quadrimestre de 2013

O Manual de Demonstrativos Fiscais, editado pela STN, 5ª edição, dispõe:

Ressalta-se que a inscrição em Restos a Pagar no exercício limita-se, obrigatoriamente, à suficiência de caixa, que representa a diferença positiva entre Disponibilidade Financeira e as Obrigações Financeiras a fim de garantir o equilíbrio fiscal no ente.

(...)

Para efeito deste demonstrativo, deverão ser considerados somente os Restos a Pagar inscritos no exercício de referência e as disponibilidades financeiras do FUNDEB **já deduzidas da parcela comprometida com Restos a Pagar de exercícios anteriores**. Conforme art. 8º, parágrafo único, da LRF, os recursos do FUNDEB permanecerão vinculados ainda que em exercício diverso. Sendo assim, os recursos vinculados a Restos a Pagar de exercícios anteriores, não podem ser considerados disponíveis para a inscrição de novos Restos a Pagar.

Diante do exposto, conclui-se que o Estado **cumpriu o mandamento constitucional federal**, o qual determina que 60% dos recursos do FUNDEB sejam destinados ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica, porém, **não cumpriu o mandamento estadual**, o qual referido percentual corresponde a 80%.

### 8.1.3 Indicadores Educacionais

Os indicadores educacionais são instrumentos fundamentais para acompanhamento, controle e, sobretudo, avaliação da qualidade do ensino prestado à população. No intuito de apreciar os resultados alcançados com a aplicação dos recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no Estado, procedeu-se à uma análise do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, indicador de qualidade estabelecido pelo Ministério da Educação – MEC. Cabe salientar que foram utilizados os dados oficiais mais recentes disponibilizados, os quais nem sempre estão atualizados até o exercício em análise.

#### 8.1.3.1 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB

O IDEB é um indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb) – obtido pelos estudantes ao final das etapas de ensino (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio) – com informações sobre rendimento escolar (aprovação). Assim, para que o IDEB de uma escola ou rede cresça, é preciso que o aluno aprenda, não repita o ano e frequente a sala de aula.

O IDEB foi criado no ano de 2007 para medir a qualidade de cada escola e de cada rede de ensino. O indicador é calculado com base em avaliações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP.

Há de se acrescentar que indicadores educacionais como o IDEB são desejáveis por permitirem o

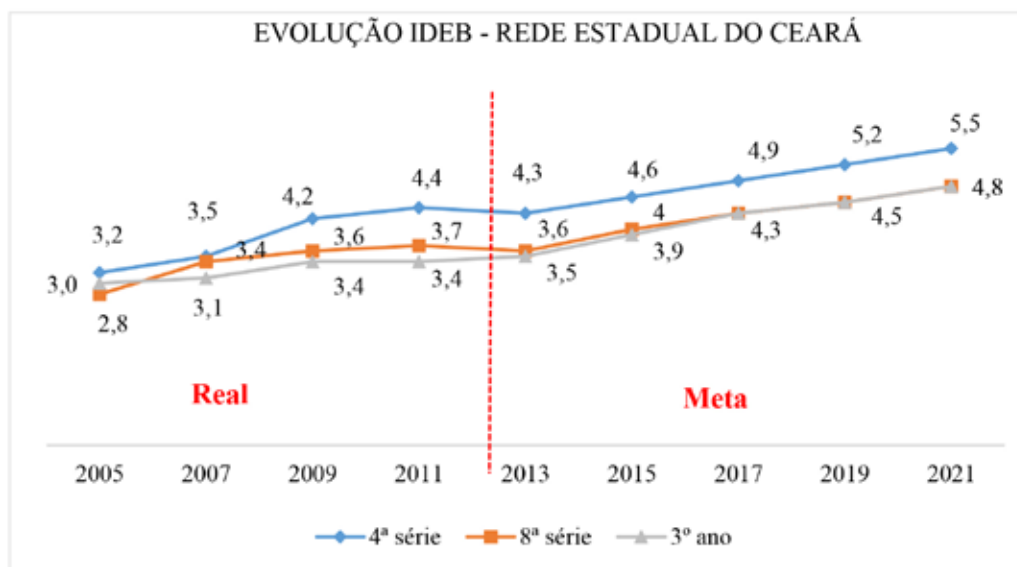
monitoramento do sistema de ensino do País. Sua importância, em termos de diagnóstico e de norteamento das ações políticas focalizadas na melhoria do sistema educacional, está em:

a) detectar escolas e/ou redes de ensino cujos alunos apresentem baixa performance em termos de rendimento e proficiência;

b) monitorar a evolução temporal do desempenho dos alunos dessas escolas e/ou redes de ensino.

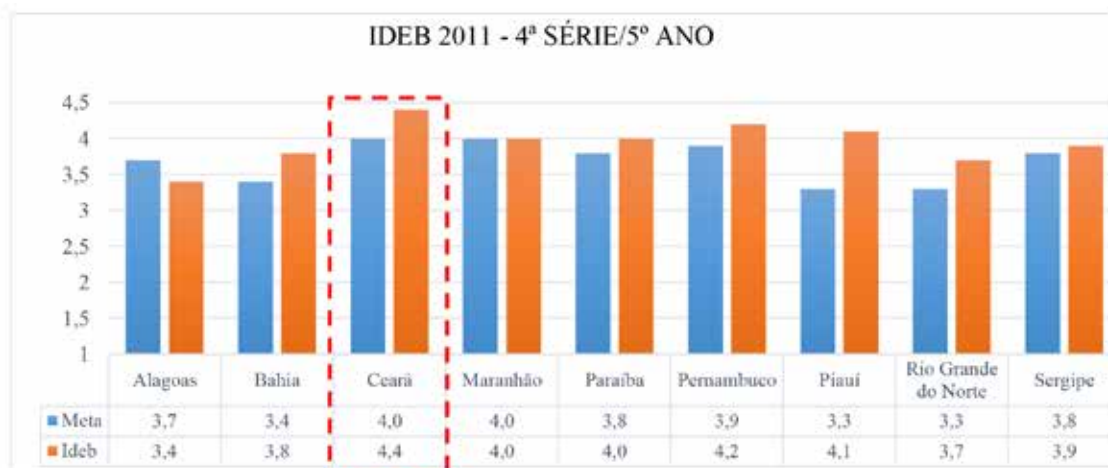
A série histórica de resultados do IDEB se iniciou no ano de 2005, onde foram estabelecidas metas bienais de qualidade a serem atingidas não apenas pelo País, mas também por escolas, municípios e unidades da Federação. A lógica é a de que cada instância evolua de forma a contribuir, em conjunto, para que o Brasil atinja o patamar educacional da média dos países da OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Em termos numéricos, isso significa progredir da média nacional 3,8, registrada em 2005 na primeira fase do ensino fundamental, para um IDEB igual a 6,0 em 2021.

Verifica-se, no gráfico a seguir, que o Estado do Ceará vem evoluindo no IDEB desde o ano de 2005 e que os valores do IDEB do ano de 2011, para a 4ª série e 8ª série, já são superiores a meta projetada para o ano de 2013. Cabe salientar que os dados mais recentes disponibilizados pelo MEC são referentes ao ano de 2011.

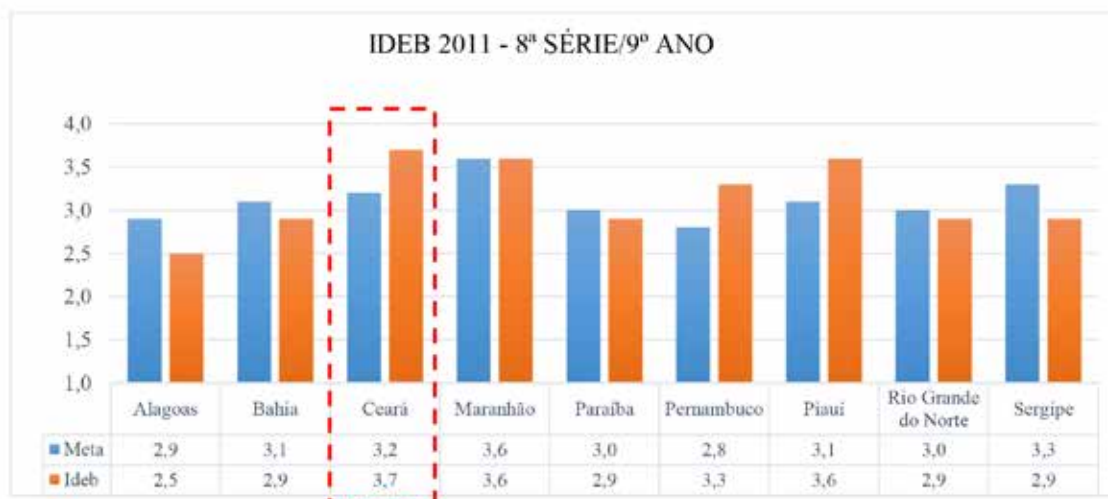


Demonstram-se nos gráficos a seguir os valores do IDEB da rede estadual, referentes ao ano de 2011, dos Estados da região Nordeste.

Analisando o gráfico abaixo, observa-se que o Estado do Ceará obteve o maior IDEB (4,4) referente à 4ª série/5º ano do Ensino Fundamental, na rede estadual, no Nordeste.

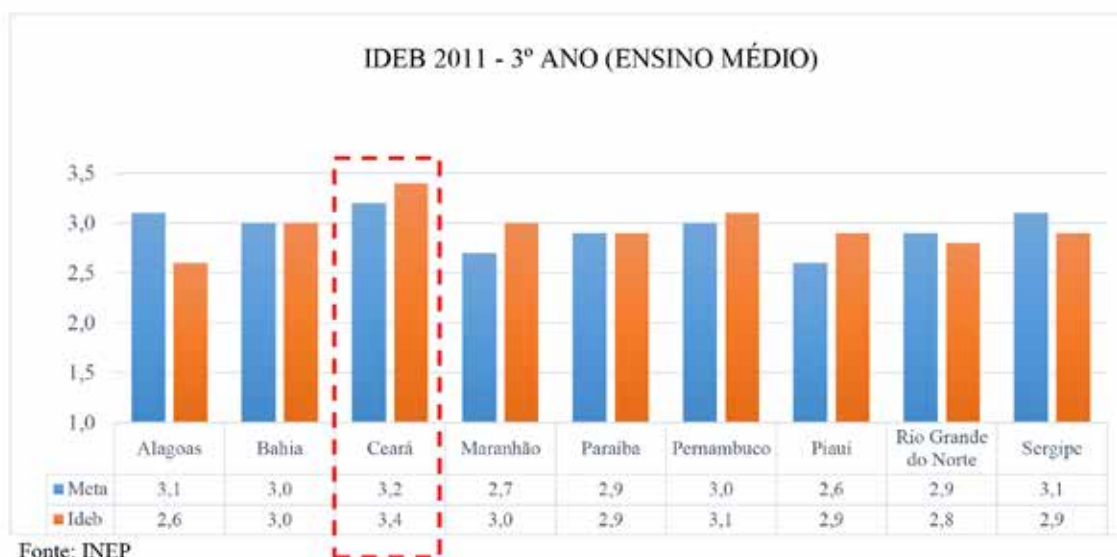


Em relação à 8ª série/9º ano, observa-se, no gráfico abaixo, que o Estado do Ceará obteve, também, o maior IDEB (3,7) na rede estadual do Nordeste.



Fonte: INEP

Em relação ao 3º ano, observa-se, no gráfico abaixo, que o Estado do Ceará obteve, também, o maior IDEB (3,4) na rede estadual do Nordeste.



Fonte: INEP

Cabe salientar que apesar do Estado do Ceará obter o maior IDEB, na rede estadual, entre os demais Estados da região Nordeste, constata-se que o referido indicador ainda encontra-se baixo, tendo em vista que o IDEB varia em uma escala de zero a dez.

## 8.2 Saúde

### 8.2.1 Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde

A Emenda Constitucional – EC – nº 29, de 13/09/2000, que alterou os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescentou o art. 77 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT estabeleceu diretrizes para aplicação de recursos públicos nas ações e serviços públicos de saúde.

De acordo com os critérios fixados no art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o Estado deve aplicar em ações e serviços públicos em saúde, a partir do exercício financeiro de 2004, o valor mínimo correspondente a 12% do produto da arrecadação dos impostos elencados no art. 155 da Constituição Federal, somados aos recursos provenientes da União, de que tratam os arts. 157 e 159, incisos I, alínea “a”, e II, da Constituição Federal, deduzidas as transferências constitucionais aos Municípios.

Esta Comissão efetuou o cálculo do referido cumprimento com base nas orientações contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional, 5ª edição:

APURAÇÃO DO ÍNDICE DE APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (R\$ 1,00)

<b>DESPESAS COM SAÚDE (POR GRUPO DE NATUREZA DA DESPESA) (A)</b>	<b>2.434.804,97</b>
	<b>7</b>
<b>Despesas Correntes</b>	<b>2.324.178,16</b>
	<b>7</b>
Pessoal e Encargos Sociais	755.411.597
	1.568.766,57
Outras Despesas Correntes	0
<b>Despesas de Capital</b>	<b>110.626,810</b>
Investimentos	110.626,810
<b>DESPESAS NÃO COMPUTADAS PARA FINS DE APURAÇÃO (B)</b>	<b>639.668,979</b>
(-) Despesas com Inativos e Pensionistas	-
(-) Despesas com Assistência à Saúde que não atende ao Princípio de Acesso Universal	94.438.272
(-) Despesas Custeadas com Outros Recursos destinados à Saúde	<b>545.230,707</b>
Recursos de Transferências do Sistema Único de Saúde – SUS	529.446.940
Recursos de Operações de Crédito	8.298.347
Outros Recursos	7.485.420
(-) Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos Próprios Vinculados	-
(-) Despesas Custeadas com Disponibilidade de Caixa Vinculada aos Restos a Pagar Cancelados	-
<b>TOTAL DAS DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (C)=(A-B)</b>	<b>1.795.135,99</b>
	<b>8</b>
<b>Total da Receita Líquida de Impostos e Transferências Constitucionais e Legais (D)</b>	<b>12.526.791,3</b>
	<b>60</b>
<b>Participação das Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde na Receita Líquida (C/D x 100)</b>	<b>14,33%</b>

Fonte: S2GPR, Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde do RREO do 6º Bimestre de 2013

Nota: 1- Consideradas as despesas liquidadas acrescidas das despesas inscritas em restos a pagar não-processados referentes a Função Saúde, conforme orientações contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais, editado pelo STN, e Art. 24 da LC nº 141/12

2- A base de cálculo da receita é a mesma utilizada para o cálculo da aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE

Cabe salientar que foram deduzidas do cálculo as despesas com o Instituto de Saúde dos Servidores do Estado do Ceará, R\$ 94,44 milhões, tendo em vista que tais despesas não atendem ao princípio de acesso universal.

Analisando o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa (anexo 5), do RGF, verifica-se que há saldo financeiro suficiente para a inscrição de restos a pagar não-processados. Assim, não foram inscritos restos a pagar sem disponibilidade financeira. Entretanto, esta Comissão entende que, para verificar adequadamente a existência ou não de saldo financeiro, seria necessário um controle das disponibilidades financeiras por fonte de recursos, controle este não presente nos atuais demonstrativos disponíveis. O referido demonstrativo evidencia R\$ 1,19 milhões de disponibilidade de caixa líquida, relacionada a Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS. Entretanto, não é possível visualizar quanto desses recursos se refere a convênios, a recursos próprios ou a operações de crédito.

De acordo com os dados apresentados, o Estado do Ceará aplicou, no ano de 2013, **14,33%** da referida receita em ações e serviços públicos de saúde, superando, assim, o mínimo constitucional (12%).

Cabe salientar que o montante apurado confere com o percentual publicado pelo Estado, 14,33%, no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (anexo 12), do RREO, do 6º bimestre de 2013.

Em 13 de janeiro de 2012, foi sancionada a Lei Complementar Federal nº 141, que regulamentou o § 3º do artigo 198 da Constituição Federal, dispondo sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços de saúde, estabelecendo os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas três esferas de governo.

ALC nº 141/12 estabeleceu no art. 39, § 1º, IV, que o Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Saúde (SIOPS), sistema informatizado de acesso público gerido pelo Ministério da Saúde, deverá

constituir fonte de informação para elaboração dos demonstrativos contábeis e extracontábeis, onde os Estados tem obrigatoriedade de registro e atualização permanente dos dados inerentes à saúde, sendo efetuado cálculo automático, à partir das informações prestadas, dos recursos mínimos aplicados em ações e serviços públicos de saúde. Diante do exposto, esta Comissão verificou os dados disponíveis no sítio eletrônico <http://siops.datasus.gov.br> e constatou diferença no percentual de aplicação da receita em ações e serviços públicos de saúde apurado por esta Comissão (**14,33%**), e publicado pelo Estado no anexo 12 do RREO do 6º bimestre de 2013, e constante no referido *site* (13,84%).

Cabe salientar que, sem prejuízo das atribuições próprias do Poder Legislativo e dos Tribunais de Contas, a verificação do cumprimento de aplicação dos percentuais mínimos em ações e serviços públicos de saúde pelos entes federados, para fins de condicionamento das transferências constitucionais e suspensão das transferências voluntárias, em cumprimento ao disposto no § 1º do art. 26 da Lei Complementar nº 141, de 2012, será realizada por meio das informações homologadas no SIOPS.

### **8.2.2 Restos a Pagar**

O Manual de Demonstrativos Fiscais, editado pela STN, 5ª edição, traz inovações inerentes ao controle de restos a pagar constante no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (anexo 12) do RREO, com o intuito de refletir os novos procedimentos trazidos pela Lei Complementar nº 141/2012, que regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal.

Esta Comissão analisou o quadro “Execução de Restos a Pagar Não-Processados Inscritos com Disponibilidade de Caixa” e verificou que seu preenchimento está incorreto, tendo em vista que o valor total da coluna “Inscritos” é o mesmo da coluna “Parcela Considerada no Limite”. Entretanto, tais colunas prestam informações distintas, já que a primeira reflete os valores dos restos a pagar não processados inscritos, com disponibilidade financeira, em exercícios anteriores, enquanto que a segunda reflete a parcela desses restos a pagar inscritos que foram considerados para cumprimento do percentual mínimo de aplicação em saúde no exercício de referência.

Importante destacar que, de acordo com o art. 24 da Lei Complementar nº 141/2012, para efeito de cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados anualmente em ações e serviços públicos de saúde são consideradas:

- I - as despesas liquidadas e pagas no exercício; e
  - II - as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde.
- § 1º A disponibilidade de caixa vinculada aos Restos a Pagar, **considerados para fins do mínimo na forma do inciso II do caput e posteriormente cancelados ou prescritos**, deverá ser, necessariamente, aplicada em ações e serviços públicos de saúde.
- § 2º Na hipótese prevista no § 1º, a disponibilidade deverá ser efetivamente aplicada em ações e serviços públicos de saúde até o término do exercício seguinte ao do cancelamento ou da prescrição dos respectivos Restos a Pagar, mediante dotação específica para essa finalidade, sem prejuízo do percentual mínimo a ser aplicado no exercício correspondente. (grifo nosso)

Com a finalidade de possibilitar o controle dos restos a pagar cancelados ou prescritos que foram anteriormente considerados para o cálculo da referida aplicação mínima, a Portaria Conjunta nº 01, de 13/07/12, da STN alterou a Portaria STN/SOF nº 163, de 04/05/01, criando a Modalidade 95 – Aplicação Direta à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 141/2012.

Assim, caso o Poder Executivo venha a cancelar restos a pagar inscritos, em anos anteriores, num montante que venha a comprometer o atingimento do percentual mínimo em saúde nos exercícios de inscrição, deve-se proceder ao registro do montante comprometido no quadro “Controle dos Restos a Pagar Cancelados ou Prescritos para Fins de Aplicação da Disponibilidade de Caixa”, registrando a compensação na Modalidade de Despesa 95.

Verificou-se que consta no quadro “Controle dos Restos a Pagar Cancelados ou Prescritos para Fins de Aplicação da Disponibilidade de Caixa”, a importância de R\$ 3,78 milhões, no saldo inicial, referente a restos a pagar cancelados ou prescritos, no ano de 2013, que afetaram o cumprimento do percentual mínimo de aplicação em saúde nos anos anteriores, e conseqüentemente deveriam ser compensados. Esta Comissão entende por improcedente o referido montante, tendo em vista que o Estado aplicou, além do percentual mínimo, R\$ 499,5 milhões no ano de 2011 e R\$ 192 milhões no ano de 2012, conforme deta-

lhamento no quadro abaixo, estando consideravelmente distante de comprometer o percentual aplicado em saúde dos últimos dois anos.

**IMPACTO DA INSCRIÇÃO DOS RESTOS A PAGAR NO PERCENTUAL MÍNIMO DE APLICAÇÃO DA SAÚDE (RS 1,00)**

MONTANTES CONSIDERADOS PARA A APURAÇÃO	ANO	
	2011	2012
Despesas Liquidada	1.580.345.309	1.512.342.287
Restos a Pagar Não-Processados Inscritos com Disponibilidade Financeira	19.812.789*	41.822.240**
Restos a Pagar Cancelados	-1.017.215	-13.014.997
<b>TOTAL DAS DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (C)</b>	<b>1.599.140.883</b>	<b>1.541.149.530</b>
Total da Receita Líquida de Impostos e Transferências Constitucionais e Legais (D)	9.163.686.970	11.242.657.404
Participação das Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde na Receita Líquida (C/D x 100)	17,45%	13,71%
Montante Necessário para Atingir o Percentual Mínimo (E=12% x D)	1.099.642.436	1.349.118.888
<b>Montante Aplicado Acima do Limite Mínimo (F=C-E)</b>	<b>499.498.446</b>	<b>192.030.641</b>

Fonte: S2GPR, Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde do RREO do 6º bimestre dos anos de 2011, 2012 e 2013

Nota: \* Montante extraído do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde do RREO do 6º bimestre de 2013

\*\* Montante extraído do S2GPR

Analisou-se, no quadro acima, o impacto da inscrição dos restos a pagar não-processados no percentual mínimo de aplicação em saúde, no qual percebeu-se que o Estado do Ceará vem aplicando além do limite constitucional estabelecido – 12%, não tendo contribuição de parcela de restos a pagar inscritos para o atingimento do percentual mínimo. Observa-se que o montante cancelado no ano de 2013, 3,78 milhões constante no quadro “Controle dos Restos a Pagar Cancelados ou Prescritos para Fins de Aplicação da Disponibilidade de Caixa”, não tem impacto no percentual mínimo aplicado em saúde nos dois últimos anos. Sendo assim, não seria necessária a compensação do referido montante.

Há de se acrescentar que foi analisado o referido impacto somente para os anos de 2011 e 2012, tendo em vista que os referidos anos ainda apresentam saldo a pagar decorrente de restos a pagar inscritos, segundo o quadro “Execução de Restos a Pagar Não-Processados Inscritos com Disponibilidade de Caixa”, constante no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (anexo 12) do RREO.

### 8.2.3 Indicadores de Desempenho dos Serviços Públicos em Saúde

Os indicadores de saúde são medidas-síntese que contém informações relevantes sobre determinados atributos e dimensões do estado de saúde, bem como do desempenho do sistema de saúde. Para fins de análise, foram selecionados dois indicadores que serão apresentados a seguir.

Cabe salientar que foram utilizados dados oficiais mais recentes disponibilizados, os quais nem sempre estão atualizados até o exercício em análise.

#### 8.2.3.1 Índice de Desempenho do SUS – IDSUS

O Ministério da Saúde divulgou, em primeiro de março do ano de 2012, o IDSUS – Índice de Desempenho do SUS, que foi pactuado de forma tripartite entre Gestores da Saúde, dos Municípios, Estados e Governo Federal, tendo como principal objetivo avaliar o desempenho do SUS quanto ao cumprimento de seus princípios – universalidade do acesso, integralidade da atenção e equidade, sendo um recurso importante para a formulação e execução de políticas públicas de saúde, tendo como intuito uma avaliação:

1. Do desempenho do SUS nos municípios, regionais de saúde, estados, regiões brasileiras e no Brasil;
2. Do acesso e efetividade nos diferentes níveis de atenção: básica, especializada ambulatorial e

- hospitalar e urgências e emergências;
- 3. Que detecte deficiências, visando melhorias e não para classificar;
- 4. Expressa por meio de indicadores simples e compostos;
- 5. Atrelada ao pacto de compromissos entre as esferas de gestão dos SUS.

O núcleo dessa avaliação é o “SUS que atende os residentes de cada município brasileiro”, com base nos dados dos Sistemas Nacionais de Informação de Saúde, fornecidos pelos gestores do SUS, além de dados de outros Sistemas de Informações Nacionais.

Os resultados do IDSUS publicados no ano de 2012 se referem aos anos de 2007 a 2010, onde vislumbram-se os resultados de toda a história do SUS e não apenas o resultado de uma ou da última gestão dos SUS municipal, estadual e federal. Há de se acrescentar que não se contemplaram as melhorias que podem ter ocorrido nos anos de 2011 e 2012. De acordo com a Nota Técnica do Ministério da Saúde. A previsão é que o IDSUS seja publicado a cada três anos, sendo provavelmente divulgado em dezembro de 2014 referente aos anos de 2010 a 2013.

O IDSUS é composto por vinte e quatro indicadores simples – quatorze de acesso e dez de efetividade, distribuídos entre a atenção básica, as atenções ambulatorial e hospitalar e a urgência e emergência:

1. Cobertura populacional estimada pelas equipes básicas de saúde;
2. Cobertura populacional estimada pelas equipes básicas de saúde bucal;
3. Cobertura com a vacina tetravalente em menores de 1 ano;
4. Proporção nascidos vivos de mães com um mínimo de sete consultas de pré-natal;
5. Razão de exames citopatológicos do colo do útero em mulheres de 25 a 59 anos e população da mesma faixa etária;
6. Razão de exames de mamografia realizados em mulheres de 50 a 69 anos e população da mesma faixa etária;
7. Razão de procedimentos ambulatoriais selecionados de média complexidade e população residente;
8. Razão de procedimentos ambulatoriais de alta complexidade e população residente;
9. Razão de internações clínico-cirúrgicas de média complexidade e população residente;
10. Proporção de acesso hospitalar dos óbitos por acidente;
11. Razão de internações clínico-cirúrgicas de alta complexidade e população residente;
12. Proporção de cura de casos novos de tuberculose pulmonar bacilífera;
13. Proporção de cura dos casos novos de hanseníase;
14. Taxa de incidência de sífilis congênita;
15. Proporção de internações sensíveis à atenção básica;
16. Média da ação coletiva de escovação dental supervisionada;
17. Proporção de exodontia em relação aos procedimentos;
18. Proporção de óbitos nas internações por infarto agudo do miocárdio;
19. Proporção de parto normal;
20. Proporção de óbitos em menores de 15 anos na UTI;
21. Proporção de procedimentos ambulatoriais de média complexidade realizados para não residentes;
22. Proporção de procedimentos ambulatoriais de alta complexidade realizados para não residentes;
23. Proporção de internações de média complexidade realizadas para não residentes;
24. Proporção de internações de alta complexidade realizadas para não residentes.

A pontuação obtida para cada indicador simples resulta em índices de acesso e de efetividade do SUS nos diferentes níveis de atenção, resultando no Índice de Desempenho do SUS – IDSUS. Cabe salientar que o IDSUS nos estados, regiões e na União é obtido a partir da média ponderada da nota do IDSUS nos municípios pelas respectivas populações.

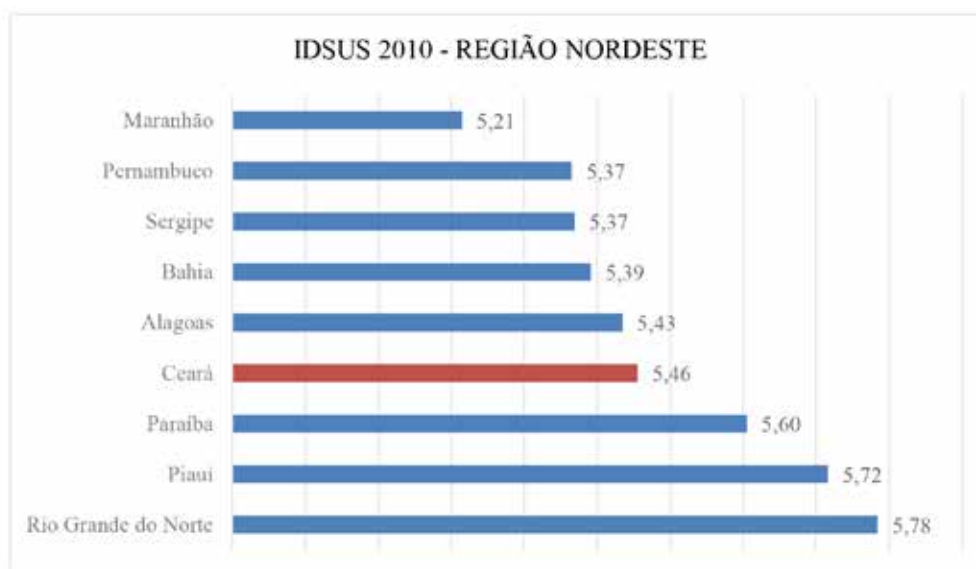
Há de se acrescentar que a referida pontuação obtida para cada indicador simples forma uma nota que varia de 0 a 10 e mostra a distância entre a situação atual e a situação desejada.

O IDSUS pretende subsidiar ações, presentes e futuras, dos gestores, que possam melhorar o acesso e a qualidade dos serviços públicos de saúde e, conseqüentemente, contribuir para elevar os níveis de saúde dos brasileiros, não tendo como objetivo avaliar todos os aspectos do SUS, como os de tempo de

deslocamento e de espera, satisfação do usuário, qualidade e custos dos serviços de saúde e eficiência dos sistema, onde esses itens, juntamente com o IDSUS, irão compor o Sistema de Avaliação para a Qualificação do Sistema Único de Saúde (projeto em elaboração pelo Ministério da Saúde).

O Ministério da Saúde estará tomando o IDSUS como uma das referências para se estabelecer compromissos entre as três esferas de gestão dos SUS. Assim, os indicadores do IDSUS, a partir dos resultados encontrados, serão a base para se pactuar metas de melhorias.

A partir da análise dos dados, verifica-se que o Estado do Ceará apresenta a quarta posição (5,46) em relação ao demais estados da região Nordeste, de acordo com o gráfico abaixo, e a décima terceira posição em relação ao estados brasileiros.



Fonte: Departamento de Monitoramento e Avaliação do SUS – DEMAS/Ministério da Saúde

Para a análise do Estado do Ceará, os 184 municípios foram agregados em 22 regiões, onde as notas ficaram distribuídas da seguinte forma:



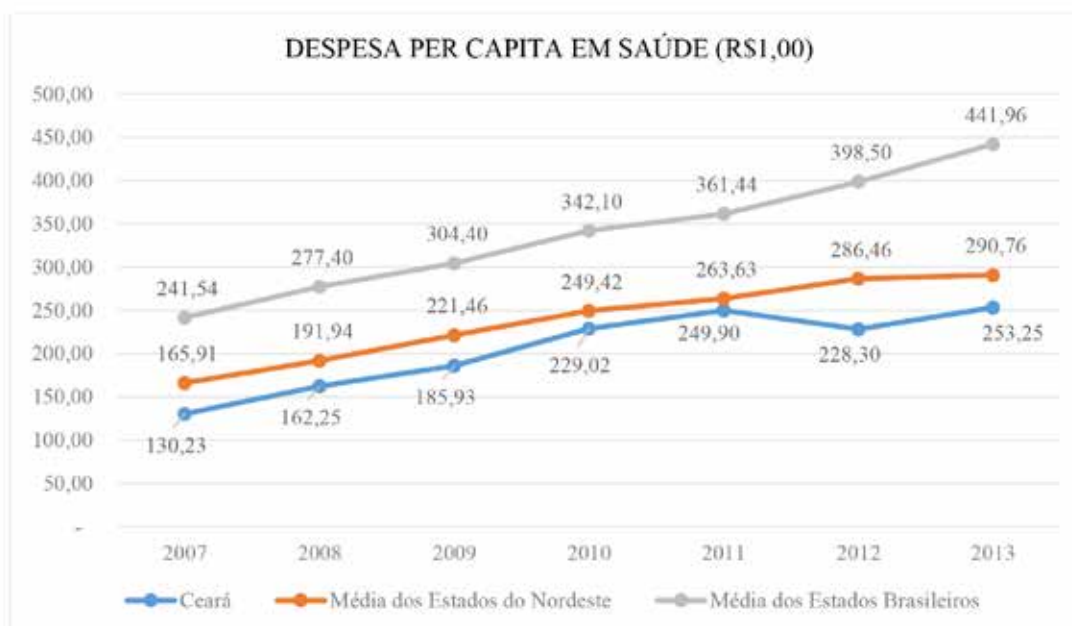
Fonte: Departamento de Monitoramento e Avaliação do SUS – DEMAS/Ministério da Saúde

A região de Sobral apresentou a maior nota do IDSUS (6,10), enquanto região de Tauá apresentou a menor (4,94).

Cabe salientar que os referidos dados disponibilizados pelo Departamento de Monitoramento e Avaliação dos SUS – DEMAS se tratam dos dados revisados, não sendo os dados originalmente divulgados em primeiro de março de 2012.

### 8.2.3.2 Gasto Total com Saúde *Per Capita*

O gráfico a seguir evidencia a evolução do indicador “despesa total per capita com ações e serviços públicos de saúde”, que se trata do montante médio de recursos públicos disponíveis por habitante em cada Unidade da Federação.



Fonte: [www.datasus.gov.br](http://www.datasus.gov.br) > Séries Históricas de Indicadores

Verifica-se que o gasto total com saúde per capita do Estado do Ceará se encontra inferior à média da Região Nordeste e à média nacional, tendo um incremento de 10,93% de 2012 para 2013.

### 8.3 Aplicação de Recursos com Investimentos

A Constituição Estadual do Ceará, 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 2013, alcançou o montante de R\$ 876.519.483.

A receita tributária do Estado do Ceará no exercício financeiro de 2013, de acordo com o Anexo 10 do Balanço Geral do Estado, foi de R\$ 10.126.417.996,44, deduzindo desse montante as transferências constitucionais aos Municípios referentes às participações na arrecadação tributária do ICMS e IPVA, no valor de R\$ 2.345.530.083,07, bem como as deduções do FUNDEB (ICMS, IPVA, ITCD), no valor de R\$ 1.291.207.599,05, tem-se uma Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual (base de cálculo) no valor de R\$ 6.489.680.314,32. Portanto, verifica-se que o percentual de investimento e inversões financeiras chegou a 13,51% da receita tributária líquida, não atingindo, assim, o mínimo constitucional.

O art. 210 da Constituição Estadual do Ceará 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, ob-

tém-se a seguinte composição, destacada na tabela abaixo:

#### DEMONSTRATIVO DOS INVESTIMENTOS POR MACRORREGIÃO

Em R\$ 1,00

MACRORREGIÃO	DESPESA AUTORIZADA	DESPESA EMPENHADA
22 - ESTADO DO CEARÁ	766.018.096,54	97.630.758,70
08 - CARIRI / CENTRO SUL	745.759.094,61	210.083.362,62
07 - LITORAL LESTE / JAGUARIBE	276.046.132,67	83.433.509,38
06 - BATURITE	89.934.104,86	41.979.870,28
05 - SERTÃO CENTRAL	296.276.641,95	110.700.917,15
04 - SERTÃO DE INHAMUS	150.005.803,36	62.694.392,88
03 - SOBRAL / IBIAPINA	436.256.839,47	167.161.314,91
02 - LITORAL OESTE	247.597.814,47	115.289.334,54
01 - REGIÃO METROPOLITANA	3.449.652.526,53	1.673.751.596,12
<b>TOTAL (Excluída a Região 22)</b>	<b>5.691.528.957,92</b>	<b>2.465.094.297,88</b>
<b>Interior (Macrorregião 02 a 08)</b>	<b>2.241.876.431,39</b>	<b>791.342.701,76</b>
<b>VERIFICAÇÃO DO LIMITE CONSTITUCIONAL</b>	<b>39,39%</b>	<b>32,10%</b>

Fonte: Base de Dados do S2GPR

Analisando os dados apresentados, verificou-se que 32,10% do valor executado foi destinado ao interior do Estado, percentual que não atende ao dispositivo constitucional. Há de se acrescentar que foi aplicado 67,70% do valor executado na região metropolitana.

Os investimentos realizados no interior no montante de R\$ 791.342.701 foram inferiores ao ano de 2012, no valor de R\$ 997.939.214, havendo uma redução de 20,70% no valor executado em relação ao ano anterior. A região que sofreu maior impacto, na redução dos investimentos, foi Sobral/Ibiapina, que reduziu o montante em 42%.

Cabe ressaltar que não foram incluídas no cálculo as despesas alocadas na Região 22, denominada “Estado do Ceará”, 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.

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

De acordo com o Art. 258 da Constituição Estadual do Ceará, o Estado manterá uma Fundação de Amparo à Pesquisa, para fomento das atividades de pesquisa científica e tecnológica, a 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 (6.489.680.314,32).

Os recursos do Tesouro, repassados para a FUNCAP, conforme registrado no BGE totalizou R\$ 31.345.678,60 correspondendo, assim, a **0,48%** da Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual, inferior, portanto, ao limite fixado pela Constituição Estadual.

#### 8.5 Fundos de Financiamento ao Setor Produtivo

O Art. 209 da Constituição Estadual do Ceará 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, havia previsão inicial de R\$ 100.000 na Lei Orçamentária Anual de 2013, porém, consultou-se a dotação atualizada, na base de dados, e verificou-se que a mesma está zerada, não havendo execução no 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 de Responsabilidade Fiscal – LRF, inicialmente, é importante destacar o seguinte contexto:

Pelas disposições contidas nos artigos nºs 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 nº2238 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 nº56 e nº57 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 nas Contas do Governador do Estado sobre a gestão fiscal dos Órgãos do referidos Poderes.

Assim, no presente relatório, será emitido pronunciamento, apenas, sobre a gestão fiscal do Poder Executivo Estadual, conforme procedimento adotado nos últimos anos.

Vale ressaltar que a verificação do cumprimento das disposições da LC nº 101/00, por parte dos Órgãos do referidos Poderes, 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 (LRF) 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 evidencia a situação do Estado em relação aos aspectos inerentes à Lei de Responsabilidade Fiscal. Desta forma, será verificado o cumprimento dos diversos limites definidos, assim como as metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

#### 9.1.1 Do Equilíbrio Financeiro

O equilíbrio entre as receitas e despesas é considerado um dos pressupostos de responsabilidade na gestão fiscal. Através do Demonstrativo do Balanço Orçamentário (anexo 1), 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. Este 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 apresentou um superávit no valor de R\$ 1.133.552.668, no entanto cabe ressaltar que a metodologia adotada na apuração do resultado não é a mesma indicada no Manual de Demonstrativos Fiscais editado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, 5ª edição, tendo em vista que no encerramento do exercício deverão ser consideradas como despesas executadas as despesas liquidadas e as inscritas em restos a pagar não processados e o Estado, em sua apuração, considerou apenas as despesas liquidadas. Caso fosse adotada a metodologia adequada apurar-se-ia na verdade um superávit de R\$ 508.121.016.

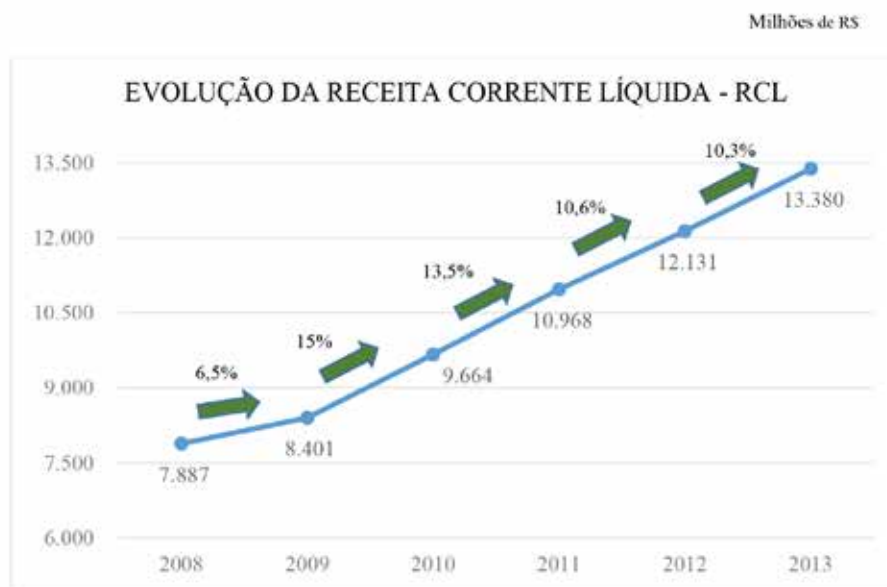
### 9.1.2 Receita Corrente Líquida – RCL

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 estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal e excluídas as duplicidades.

Nos termos delineados na LRF, a RCL constitui um dos principais parâmetros que norteiam uma gestão fiscal responsável. A partir dela são calculados os limites da despesa total com pessoal, das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e das respectivas amortizações, das concessões de garantia e contragarantia, bem como o montante da reserva de contingência que deve ser consignado na lei orçamentária anual.

De acordo com o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida, anexo 3 do RREO, bem como a tabela 37 do BGE – Relatório Contábil da SEFAZ, a RCL do Estado no referido exercício totalizou em R\$ 13.379.882.290.

Analisando a evolução da Receita Corrente Líquida, conforme quadro abaixo, verifica-se que seu crescimento foi de 10,3% em relação ao ano anterior e que referido crescimento vem diminuindo ao longo dos últimos anos.



Fonte: Demonstrativo da RCL do RREO, 6º bimestre, dos anos de 2008 a 2013

### 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. São computados na apuração do limite de despesas com pessoal, definido pela LRF, os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos.

Segundo os dados constantes no Demonstrativo das Despesas com Pessoal do Poder Executivo (anexo 1), integrante do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2013, o total das despesas com pessoal do referido Poder, para fins de apuração do limite fixado na LRF, atingiu o montante de R\$ 5.822.354.390, correspondendo a um percentual de 43,53% da Receita Corrente Líquida (R\$ 13.379.882.290), abaixo, portanto, do limite prudencial (46,17%) e do limite máximo legal (48,60%), estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF através dos arts. nº19 e nº20.

Esta comissão efetuou a apuração dos gastos com pessoal do Poder Executivo, com base nos dados do S2GPR e no Manual de Demonstrativos Fiscais, 5ª edição, e apurou um percentual idêntico, 43,53%, ao valor apresentado no demonstrativo em comento, conforme demonstrado no quadro a seguir:

**DESPESAS COM PESSOAL – VISÃO POR NATUREZA DE DESPESA (R\$ 1,00)**

DISCRIMINAÇÃO	DESPESAS EXECUTADAS (Últimos 12 Meses)	
	LIQUIDADAS (a)	INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROC. (b)
<b>DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)</b>	<b>6.499.493.445</b>	<b>2.141.952</b>
<b>Pessoal Ativo</b>	<b>4.828.549.101,85</b>	<b>1.988.645,17</b>
Contratação por tempo determinado	317.267.955,17	
Contribuição a entidades fechadas de previdência	11.575.608,95	
Outros benefícios assistenciais	683.823,29	
Salário-Família	118.238,86	
Vencimentos e vantagens fixas – Pessoal Civil	2.898.157.162,35	34.321,41
Vencimentos e vantagens fixas – Pessoal Militar	755.177.885,24	1.356,00
Obrigações patronais	700.387.175,96	1.318.479,18
Outras despesas variáveis – Pessoal Civil	53.530.370,58	827,96
Sentenças judiciais	49.193.873,90	
Despesas de exercícios anteriores	27.501.954,38	388.587,94
Indenizações trabalhistas	44.925,32	
Ressarcimento de despesas de pessoal requisitado	14.910.127,85	245.072,68
<b>Pessoal Inativo</b>	<b>1.412.257.884,88</b>	<b>-</b>
Aposentadorias do RPPS, reserva remunerada e reforma dos militares	1.408.362.465,10	
Outros benefícios previdenciários	631.859,47	
Salário – Família	38.630,89	
Sentenças judiciais	78.115,74	
Despesas de exercícios anteriores	3.146.813,68	
<b>Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (§ 1º do art.18 da LRF)</b>	<b>258.686.458,45</b>	<b>153.307,27</b>
<b>DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§ 1º do art.19 da LRF) (II)</b>	<b>678.165.778</b>	<b>388.587</b>
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	-	
Decorrentes de Decisão Judicial	49.271.989,64	
Despesas de Exercícios Anteriores	29.622.044,02	388.587,94
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	598.245.021,21	
<b>DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I-II)</b>	<b>5.822.354.390</b>	<b>1.753.364</b>
<b>DESPESA TOTAL COM PESSOAL – DTP (IV) = (IIIa+ IIIb)</b>		<b>5.824.107.755</b>
<b>APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL</b>	<b>VALOR</b>	
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (V)	13.379.882.290	
<b>% DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL – DTP (VI) = (IV/V) * 100</b>	<b>43,53%</b>	
LIMITE MÁXIMO	48,60%	
LIMITE PRUDENCIAL	46,17%	

Fonte: Dados do S2GPR

Nota: Não foram computadas as despesas com Abono de Permanência, em atendimento a Resolução nº 2582/2009, e as despesas com Pensionistas, em atendimento a Resolução nº 2230/2010, ambas deste Tribunal.

Foram excluídos o Auxílio-Creche e Auxílio-Funeral, ativos e inativos, em atendimento ao Acórdão nº 864/2012 – TCU – Plenário

**9.1.4 Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores**

Através do Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias (anexo 4), do RREO, verifica-se a execução das receitas e despesas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência do Servidor (RPPS) e a sua situação financeira.

O demonstrativo apresentado pelo Estado apresentou, no exercício de 2013, um resultado previ-

denciário negativo no montante de R\$ 933.883.826. Em relação ao RREO do 6º Bimestre de 2012, houve um agravamento de **14,40%**.

Cabe salientar que o Estado aportou R\$ 1.001.718.667 para a cobertura de insuficiências financeiras do Regime Próprio de Previdência dos Servidores.

O Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime de Previdência, anexo 10 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 informações sobre a projeção, ao longo de 75 (setenta e cinco) anos, das receitas e despesas previdenciárias, do resultado previdenciário e do saldo financeiro de cada exercício. A referida projeção tende avaliar se os recursos alocados são suficientes para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos pelo plano.

Segundo a projeção atuarial apresentada no referido demonstrativo, o saldo financeiro do SUPSEC ao final do ano de 2086 estará negativo em R\$ 136.041.722.406.

### 9.1.5 Disponibilidade de Caixa

Segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais, 5ª edição, o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa visa dar transparência ao montante disponível para fins da inscrição em restos a pagar de despesas não liquidadas, cujo limite, no último ano de mandato da gestão administrativo-financeira, é a disponibilidade líquida por vinculação de recursos. A disponibilidade de caixa líquida para cada um dos recursos vinculados permite que se avalie a inscrição em restos a pagar não processados também de forma individualizada. Após a demonstração do cálculo da disponibilidade de caixa para cada uma das vinculações existentes, deverá ser calculada a disponibilidade de caixa para os recursos não vinculados. Assim, esse demonstrativo apresenta o cálculo da disponibilidade de caixa do ponto de vista estritamente fiscal, demonstrando se o ente possui liquidez para arcar com seus compromissos financeiros.

O cálculo da coluna “DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA”, do referido demonstrativo, vem da diferença entre as colunas “DISPONIBILIDADE DE CAIXA BRUTA” e “OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS”. Conforme a 5ª edição do MDF, disponibilidade de caixa bruta é o valor bruto das disponibilidades financeiras relativas à respectiva vinculação, composto pelo somatório dos itens Caixa, Bancos, Aplicações Financeiras e Outras Disponibilidades Financeiras. Obrigações Financeiras, por sua vez, são as que independem de autorização orçamentária para pagamento, tais como Depósitos, Restos a Pagar Processados do Exercício e de Exercícios Anteriores, Restos a Pagar Não Processados de Exercícios Anteriores. Os Restos a Pagar Não Processados do exercício não deverão ser considerados nessa coluna.

Entretanto, o demonstrativo apresentado pelo Poder Executivo considerou na coluna “OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS” os Restos a Pagar Não Processados do exercício. Desse modo, o valor apurado para a Disponibilidade de Caixa Líquida (R\$ 2.044.213.312) não está de acordo com a metodologia definida no MDF.

### 9.1.6 Restos a Pagar

O Demonstrativo dos Restos a Pagar é parte integrante do RGF e visa a dar transparência ao equilíbrio entre a contratação de obrigações de despesa e a disponibilidade de caixa.

O objetivo básico desse demonstrativo é possibilitar a verificação do cumprimento do art. 42 da LRF, pelo confronto da coluna dos restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício com a disponibilidade de caixa líquida, segregados por vinculação.

Há de se acrescentar que o disposto no art. 42 da LRF trata-se da vedação 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 este efeito. Todavia, o conteúdo deste artigo não é aplicável no exercício em análise, pois não se trata de final de mandato.

Apesar da restrição estabelecida no art. 42 limitar-se aos dois últimos quadrimestres do respectivo mandato, a LRF estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, o que impõe que ajustes devam ser observados no decorrer de todo o mandato, de forma que as receitas não sejam superestimadas, nem haja acúmulo excessivo de passivos financeiros. Como regra geral, as despesas devem ser executadas e pagas no exercício financeiro e, extraordinariamente, podem ser deixadas obrigações a serem cumpridas no exercício seguinte com a suficiente disponibilidade de caixa. Assim, o controle da contratação de obrigações deve ocorrer simultaneamente à execução financeira da despesa em

todos os exercícios e não somente no último ano de mandato.

O referido demonstrativo, anexo 6, não atendeu ao objetivo proposto no Manual de Demonstrativos Fiscais, tendo em vista que o montante referente à disponibilidade de caixa líquida, apurado no anexo 5 do RGF não está refletido, corretamente, na coluna “DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA (antes da inscrição em restos a pagar não processados do exercício)”, não sendo possível confrontar a coluna “RESTOS A PAGAR EMPENHADOS E NÃO LIQUIDADOS DO EXERCÍCIO” com a “DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA”, com a conseqüente análise da coluna “EMPENHOS NÃO LIQUIDADOS CANCELADOS”.

### 9.1.7 Parcerias Público-Privadas

No art. 28 da Lei Federal 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”.

A seguir é apresentado o acompanhamento do limite das despesas do Estado do Ceará, com PPPs, em comparação com a receita corrente líquida:

**LIMITE PARA O MONTANTE DAS DESPESAS COM PARCERIAS PÚBLICO – PRIVADAS (R\$ 1,00)**

Ano	Contratos do Ente Federado		Total das Despesas	Receita Corrente Líquida (RCL)	Total das Despesas/RCL
	Castelão Copa 2014	Programa Vapt Vupt de Atend. Integrado ao Cidadão			
2012	120.837.761		120.837.761	12.130.620.626	1%
2013	180.170.057		180.170.057	13.379.882.290	1,35%
2014	5.549.503	14.726.947	20.276.451	13.864.234.028	0,15%
2015	5.549.503	44.180.843	49.730.346	14.366.119.300	0,35%
2016	5.549.503	44.180.843	49.730.346	14.886.172.819	0,33%
2017	5.549.503	44.180.843	49.730.346	15.425.052.275	0,32%
2018	5.549.503	44.180.843	49.730.346	15.983.439.167	0,31%
2019	-	44.180.843	44.180.843	16.562.039.665	0,27%
2020	-	44.180.843	44.180.843	17.161.585.501	0,26%
2021	-	44.180.843	44.180.843	17.782.834.896	0,25%

Fonte: Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas, anexo 13, do RREO  
 Valores projetados, em 3,62%, a partir de 2014 conforme art. 8º da Portaria STN nº 396/2009

Da análise da tabela anterior, pode-se observar que o Estado do Ceará atendeu ao limite estabelecido.

### 9.1.8 Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos

O art. 44 da LRF dispõe que 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 11), do RREO, 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 2013, no total de R\$ 1.791.920.

Quanto à aplicação dos recursos arrecadados no exercício, observa-se pelo demonstrativo, bem como na despesa realizada (fonte 12) no BGE, que foram aplicados R\$ 47.818 em despesas de capital, con-

forme estabelece o art. 44 da LRF. Ao final do exercício, apura-se um saldo de R\$ 15.161.059 que poderá ser utilizado nos próximos exercícios, obedecendo-se as disposições contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

### 9.1.9 Dívida Consolidada

De acordo com a definição contida na LRF, a Dívida Consolidada ou Fundada é o montante total 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, apurada sem duplicidade. Ainda, devem ser incluídos neste montante os precatórios judiciais que foram emitidos a partir do ano de 2000 e que não foram pagos.

Em análise do gráfico abaixo, observa-se que a dívida fundada, baseada no conceito da LRF, vem em uma trajetória crescente a partir do ano de 2009. Enquanto a relação dívida/PIB, importante indicador da capacidade de pagamento, iniciou uma curva decrescente no ano de 2007, em razão da pequena variação no montante da dívida e aumento do PIB cearense. Mas no ano de 2010 passa a ter uma trajetória crescente, com forte tendência a voltar ao patamar apresentado no ano de 2007, devido ao aumento contínuo no montante da dívida, decorrente, principalmente, do aumento dos investimentos no Estado, conforme informações constantes no BGE – Relatório Contábil da SEFAZ.



Fonte: Dados da dívida: Tabela 89 do BGE - Relatório Contábil da SEFAZ  
Dados do PIB: Site do IPECE

Em relação a meta estabelecida na LDO de 2013, para a Dívida Consolidada, no valor de R\$ 6.644.845.000, verifica-se que o Estado não cumpriu a meta, tendo em vista que o montante realizado da referida dívida, R\$ 6.980.854.715, foi superior à meta fixada.

#### 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 2013, a Dívida Consolidada Líquida do Estado correspondeu a 0,29 vezes a Receita Corrente Líquida, abaixo, portanto, do limite fixado pela resolução em referência, conforme pode ser verificado no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (anexo 2), integrante do RGF, referente ao último quadrimestre/2013, sintetizada na tabela que segue:

**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
3.940.902.396	13.379.882.290	0,2945 VEZES A RCL	2,00 VEZES A RCL

Fonte: Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, anexo 2, do RGF do 3º quadrimestre de 2013

Em relação a meta estabelecida na LDO, para a Dívida Consolidada Líquida, no valor de R\$ 5.611.976.000, verifica-se que o Estado atingiu a meta, tendo em vista que o montante da referida dívida foi inferior à meta fixada.

**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 2013, com amortizações, juros e encargos da dívida consolidada do Estado, excluídos os desembolsos com pagamento de garantias oferecidas pelo Tesouro, representaram um percentual de 5,79% da Receita Corrente Líquida, portanto, abaixo do limite estabelecido na aludida Resolução do Senado Federal (11,5%), conforme demonstrado na tabela a seguir:

**AMORTIZAÇÃO, JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA (R\$ 1,00)**

DESCRIÇÃO	VALOR
Amortização da dívida pública (1)	527.673.310
Juros e encargos da dívida pública (2)	246.480.196
Total (1 + 2)	774.153.506
Receita corrente líquida – RCL	13.379.882.290
<b>% DE COMPROMETIMENTO</b>	<b>5,79%</b>
<b>LIMITE FIXADO NA RESOLUÇÃO Nº 43 DO SENADO FEDERAL</b>	<b>11,50%</b>

Fonte: S2GPR

Nota: No total (1+2) foi excluído o pagamento de garantias.

**9.2 Operações de Crédito**

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 assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros. Equiparam-se às operações de crédito e estão vedados segundo preceitua o art. 3º, §1º, da Resolução do Senado Federal nº 43/2001:

I.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;

II.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;

III. Assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.

### 9.2.1 Limite das Operações de Crédito e Operações de Crédito por Antecipação da Receita

Segundo o art. 7º, I da Resolução do Senado Federal nº43/2001, o montante global das operações de crédito interno e externo, dos Estados, realizadas em um exercício financeiro, não poderá ser superior a 16% da RCL.

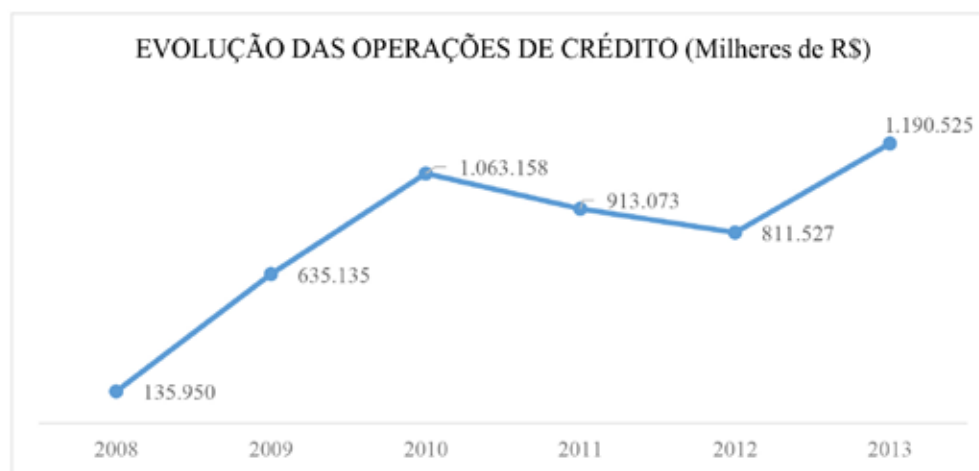
No final do exercício de 2013, o montante das operações de crédito realizadas pelo Tesouro Estadual correspondeu a 8,89% da Receita Corrente Líquida, portanto, abaixo do limite fixado pela referida resolução, conforme demonstrado na tabela abaixo.

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
1.190.525.228	13.379.882.290	8,89% DA RCL	16% DA RCL

Fonte: BGE (Anexo 10 da Receita) e Demonstrativo das Operações de Crédito, anexo 4, do RGF do 3º quadrimestre/2013 do Poder Executivo

O gráfico abaixo evidencia o aumento significativo na contratação das operações de crédito, que, segundo informações constantes no BGE – Relatório Contábil da SEFAZ, tem em contrapartida o aumento dos investimentos realizados pelo Estado.



Fonte: Demonstrativo das Operações de Crédito – RGF dos anos de 2008 a 2013

No exercício de 2013 não ocorreram Operações de Crédito por Antecipação da Receita, conforme anexo 4 do RGF, as quais estão limitadas a 7% da Receita Corrente Líquida, nos termos do disposto no art. 10 da referida resolução.

Da mesma forma, não foram constatadas operações de crédito em desacordo com as normas e vedações do art. 33 e 37 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

### 9.2.2 Concessão de Garantias

A concessão de garantia compreende o compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual, assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, 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 contragarantia em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, e à adimplência da entidade que a pleitear relativamente a suas obrigações junto ao garantidor e às entidades por este controladas, observado o seguinte:

- a) não será exigida contragarantia de órgãos e entidades do próprio ente;  
 b) a contragarantia exigida pela União a Estado ou Município, ou pelos Estados aos Municípios, poderá consistir na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes ao garantidor para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida.

Analisando o Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores, anexo 3 do RGF, verificou-se que o Estado do Ceará não possui contragarantias de valores e que as garantias concedidas pelo Tesouro Estadual corresponderam a **6,36%** 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 abaixo:

**MONTANTE DAS GARANTIAS EM RELAÇÃO À RCL (RS 1,00)**

MONTANTE DAS GARANTIAS	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	MONTANTE DAS GARANTIAS EM RELAÇÃO À RCL	LIMITE
851.191.449	13.379.882.290	6,36% DA RCL	22 % DA RCL

Fonte: BGE (Anexo 16) e Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores, anexo 3, do RGF do 3º Quadrimestre/2013 do Poder Executivo.

**9.2.3 Operações de Crédito x Despesas de Capital**

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 53, § 1º, inciso I, determina a elaboração de demonstrativo que evidencie o atendimento ao disposto no inciso III, do art. 167 da Constituição Federal, nos termos do § 3º, do art. 32 da LRF, segundo o qual o produto das operações de crédito não pode ultrapassar o montante das despesas de capital em um mesmo exercício financeiro, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

Verificou-se no Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital, anexo 9 do RREO, que as receitas de operações de crédito, no montante de R\$ 1.190.525.229, foram inferiores às despesas de capital líquida, de R\$ 3.015.769.024, estando adequado ao princípio conhecido como “regra de ouro”, previsto no inciso III, do art. 167 da Constituição Federal.

**9.3 Metas Fiscais**

Conforme já mencionado no Capítulo 2 deste relatório, o 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 (art. 4º da LRF).

As metas fiscais, para o exercício de 2013, foram estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – nº 15.203, de 19/07/12, e, posteriormente, ajustadas na Lei Orçamentária Anual – LOA nº 15.268, de 28/12/12. Acerca desta revisão das metas fiscais fixadas na LDO, a matéria foi abordada no Capítulo II – Instrumentos de Planejamento Governamental deste Relatório.

Nesse sentido, verifica-se o cumprimento das referidas metas, demonstradas no quadro a seguir:

**COMPARATIVO DA PREVISÃO DE METAS FISCAIS COM A REALIZAÇÃO (Milhares de RS)**

ESPECIFICAÇÃO	PREVISÃO PARA O EXERCÍCIO (META)	REALIZAÇÃO	ATINGIU A META?
1. RECEITA TOTAL	21.699.915	18.096.366	NÃO
1.1. RECEITAS NÃO – FINANCEIRAS	17.156.854	16.610.626	-
2. DESPESA TOTAL	19.342.803	17.604.618	SIM
2.1. DESPESAS NÃO FINANCEIRAS	16.843.396	15.880.827	-
3. RESULTADO PRIMÁRIO (1.1 – 2.1)	313.458	729.799	SIM
4. RESULTADO NOMINAL	1.082.354	580.539	SIM

Fonte: Meta: Anexo de Metas Fiscais – Lei Estadual nº 15.268/12,

Realizado: RREO do 6º bimestre de 2013 e RGF do 3º quadrimestre de 2013

Nota: Não consta no realizado as operações intraorçamentárias, tendo em vista que foram excluídas da meta para receita e despesa total, conforme nota explicativa no anexo de metas fiscais.

### 9.3.1 Receitas e Despesas Totais

A receita total importou em R\$ 18.096.366.247, portanto, abaixo, da meta ajustada na LOA.

Em relação a despesa total, alcançou a importância de R\$ 17.604.617.513, portanto, abaixo da meta ajustada na LOA, indicando uma economia de despesa em relação ao previsto.

Cabe salientar que a meta para a receita e despesa total, constante no anexo de metas fiscais, não incluiu as operações intraorçamentárias, conforme nota explicativa na LOA 2013, assim, para atender a metodologia utilizada na fixação da meta, não foram incluídas as receitas e despesas intraorçamentárias na apuração da referida meta.

### 9.3.2 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.

Verificou-se um resultado primário positivo de R\$ 729.799.417, valor divergente do montante constante no Demonstrativo do Resultado Primário (R\$ 746.171.699), tendo em vista que a meta para o resultado primário, constante no anexo de metas fiscais, não incluiu as operações intraorçamentárias, conforme nota explicativa na LOA 2013, assim, para atender a metodologia utilizada na fixação da meta, não foram incluídas as receitas e despesas intraorçamentárias na apuração da referida meta.

Há de se acrescentar que na apuração do resultado primário foram deduzidos os Programas de Infraestrutura (investimentos) no montante de R\$ 871.663.270, conforme autorizado pela LDO, no entanto tais programas não foram evidenciados em nota explicativa do referido demonstrativo.

### 9.3.3 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 2013, foi de um déficit até o valor de R\$ 1.082.354.000. Isto significa que o Estado poderia aumentar, até este valor, o saldo da sua dívida fiscal líquida durante o exercício de 2013. No entanto, o Demonstrativo do Resultado Nominal (anexo 5), do RREO do 6º bimestre de 2013, apontou um déficit de R\$ 580.539.290, portanto, abaixo do limite fixado na LDO de 2013.

### 9.3.4 Dívida Consolidada e Dívida Consolidada Líquida

A verificação do cumprimento das metas inerentes a Dívida Consolidada e Dívida Consolidada Líquida, constantes na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2013, foi abordada no item 9.1.9 deste capítulo.

## 9.4 Transparência na Gestão Fiscal

### 9.4.1 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 no Diário Oficial do Estado, no Portal da Transparência do Estado, sítio eletrônico [www.portaldatransparencia.ce.gov.br](http://www.portaldatransparencia.ce.gov.br), bem como no sítio eletrônico da SEFAZ, [www.sefaz.ce.gov.br](http://www.sefaz.ce.gov.br), em atendimento ao disposto nos arts. 52 e 55, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Abaixo estão destacadas as datas de publicação no Diário Oficial do Estado dos relatórios em epígrafe.

<b>RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA</b>		
<b>PERÍODO</b>	<b>PRAZO DE PUBLICAÇÃO</b>	<b>DATA DA PUBLICAÇÃO (Dados definitivos)</b>
1º BIMESTRE/2013	30/03/13	17/04/13*
2º BIMESTRE/2013	30/05/13	29/05/13
3º BIMESTRE/2013	30/07/13	30/07/13
4º BIMESTRE/2013	30/09/13	30/09/13
5º BIMESTRE/2013	29/11/13	03/12/13
6º BIMESTRE/2013	30/01/14	10/04/14*

Fonte: Diário Oficial do Estado – D.O.E

Nota: Dados provisórios publicados em 27/03/14 (1º bimestre) e em 30/01/14 (6º bimestre)

<b>RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL</b>		
<b>PERÍODO</b>	<b>PRAZO DE PUBLICAÇÃO</b>	<b>DATA DA PUBLICAÇÃO (Dados definitivos)</b>
1º QUADRIMESTRE/2013	30/05/13	29/05/13
2º QUADRIMESTRE /2013	28/09/13	30/09/13
3º QUADRIMESTRE /2013	30/01/14	10/04/14*

Fonte: Diário Oficial do Estado – D.O.E

Nota\*: Dados provisórios publicados em 30/01/14 (3º quadrimestre)

Verifica-se que o Poder Executivo vem publicando os referidos relatórios no prazo legal, entretanto o RREO, do último bimestre, e o RGF, do terceiro quadrimestre, não foram publicados na sua versão definitiva no prazo fixado pela LRF. 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.

#### **9.4.2 Audiências Públicas**

De acordo com o artigo 9º, § 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 2013, relativos às receitas, despesas, investimentos, operações de créditos, resultados nominais e primários, bem como do montante da dívida pública, conforme atestam as atas das audiências públicas constantes no Processo nº 03983/2014-5, sendo portanto atestado o cumprimento da determinação legal.

#### **9.4.3 Transparência**

Tramita nesta Corte de Contas processo de Representação sob o número 04437/2013-9, cujo objeto se reporta ao cumprimento dos dispositivos da Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência) e da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Após análise inicial, a 4ª Inspeção de Controle Externo sugeriu a solicitação de esclarecimentos junto à Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado, sugestão esta acatada pelo Conselheiro Relator.

Após as novas análises da 4ª ICE, seguiu o feito para apreciação do Ministério Público de Contas, que, por sua vez, levantou novos pontos passíveis de esclarecimentos. Até a conclusão deste Relatório, o

referido processo se encontrava na Inspeção competente, aguardando os novos esclarecimentos solicitados.

Ante o exposto, a matéria em questão não será abordada neste Relatório, tendo em vista a existência de processo específico para este fim em tramitação neste Tribunal.

# 10

ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES  
DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
SOBRE AS CONTAS ANUAIS DO  
GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2012





## 10. ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO SOBRE AS CONTAS ANUAIS DO GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2012

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.

Insta salientar que a manifestação do Poder Executivo quanto às recomendações elencadas no Parecer Prévio das Contas de Governo, referente ao exercício de 2012, não constou no Parecer do Controle Interno integrante das presentes Contas, sendo a mesma, por este motivo, solicitada à Controladoria Geral do Estado por meio do ofício nº 2667/2014 – GAB.PRES.

A CGE atendeu ao solicitado, conforme o ofício Nº 640/2014/CGE/COINP protocolado nesta Corte de Contas em 14 de maio de 2014. A seguir se faz a análise das recomendações desta Corte de Contas expedidas em 2012 e das providências adotadas pelos órgãos estaduais competentes.

### Economia Cearense

**RECOMENDAÇÃO 01** - 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.

### COMENTÁRIOS:

Segundo Relatório do Controle Interno:

*Segundo divulgação do IPECE sobre o censo demográfico realizado pelo IBGE de 2010, a população cearense que apresenta uma Renda Domiciliar per capita inferior a meio salário mínimo é de aproximadamente 4.479.349 habitantes, distribuídos em todo Estado. Com isso, analisando o quantitativo dessa população em termos absolutos e dividindo em macrorregião, conforme quadro a seguir, podemos destacar duas macrorregiões, a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) que detém uma maior concentração dessa população, um percentual de 31,28% do total, ou seja, perfazendo do total de 1.401.109 habitantes, e a macrorregião do Cariri/Centro Sul com 17,76%, ou seja, 795.468 habitantes.*

...

*... os recursos do FECOP estão concentrados na RMF, com 47,40% e na Cariri/Centro Sul com 12,84%, que perfazem um total de 60,24% do total da população. Com isso, o governo do Estado já vem priorizando na alocação dos recursos do FECOP as regiões com maior concentração populacional de extrema pobreza.*

A destinação dos recursos do FECOP no exercício de 2013 concentrou a destinação de mais 50% em duas regiões, de acordo com a tabela.

### APLICAÇÕES DOS RECURSOS DO FECOP POR REGIÃO

REGIÕES	2012	%	2013	%
Região Metropolitana de Fortaleza	101.109.896,33	35,45%	192.185.533,53	47,40%
Cariri/Centro Sul	41.852.582,22	14,67%	52.061.843,63	12,84%
Sobral/Ibiapaba	30.858.546,43	10,82%	34.222.170,60	8,44%
Sertão Central	28.808.441,67	10,10%	33.399.519,94	8,24%
Litoral Oeste	22.479.649,21	7,88%	32.729.921,09	8,07%
Sertão Inhamus	20.928.644,23	7,34%	24.293.682,57	5,99%
Litoral Leste/ Jaguaribe	20.789.650,27	7,29%	26.093.982,34	6,44%
Baturité	7.752.328,18	2,72%	10.470.497,53	2,58%
Estado do Ceará	10.670.877,97	3,74%	-	0,00%
<b>Total Geral</b>	<b>285.250.616,51</b>	<b>100,00%</b>	<b>405.457.151,23</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Base de Dados do S2GPR

Desse modo, diante das informações apresentadas, restou comprovado o atendimento da proporcionalidade na distribuição dos recursos do FECOP com relação à concentração populacional daqueles extremamente pobres.

**Situação: Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 02** - 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.

**COMENTÁRIOS:**

Segundo Relatório do Controle Interno:

*Em 2013, foi publicada a Lei Complementar nº 126, que acrescenta o § 5º ao art. 1º da Lei Complementar nº 37, que instituiu o FECOP. Essa nova legislação ampliou a utilização dos recursos do FECOP em ações voltadas à Educação Profissional e outras modalidades de preparação para o trabalho integrado ao Ensino Médio, inclusive por Meio das Organizações Sociais, devidamente qualificadas pelo Poder Executivo Estadual.*

*O governo do Estado vem aumentando a aplicação dos recursos do FECOP como pode constatar no quadro a seguir, onde em 2012 foram empenhados recursos na ordem de R\$ 285.248.968,08 e em 2013 um montante de R\$ 405.457.151,23, apresentando um incremento de 42,14%. Esses recursos foram distribuídos prioritariamente em Educação Básica, Desenvolvimento Social e Trabalho, Desenvolvimento Agrário, Agricultura e Pecuária e Desenvolvimento Urbano e Integração Regional.*

Ante o exposto, ressalta-se o incremento de 42,14% na execução orçamentária dos recursos do FECOP de 2012 para 2013, bem como a aplicação de recursos em áreas sensíveis à pobreza, como: Educação Básica, Desenvolvimento Social e Trabalho, Desenvolvimento Agrário, Agricultura e Pecuária e Desenvolvimento Urbano.

**Situação: Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 03** - 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.

**COMENTÁRIOS:**

Em consulta à base de dados da despesa do S2GPR, verificou-se o percentual de 74,8% para a execução das despesas previstas na fonte de recursos do FECOP, percentual este praticamente coincidente com o limite definido pela CGE como aceitável (75%).

**Situação: Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 04** - 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.

**COMENTÁRIOS:**

Segundo informações contidas no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa, Anexo 5 do RGF do 3º quadrimestre de 2012, a disponibilidade de caixa líquida da conta do FECOP encerrou o exercício com um saldo de R\$ 218.945.729,59. Ao analisar o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa do 3º quadrimestre de 2013, foi constatado um saldo de R\$ 202.646.464,93, valor próximo ao verificado no exercício anterior.

**Situação: Não Atendida**

**Instrumentos de Planejamento**

**RECOMENDAÇÃO 05** - À Secretaria do Planejamento e Gestão que aprimore o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de forma descrever as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos

resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, conforme prevê o art. 4º, I, e, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

**COMENTÁRIOS:**

Diferentemente do que ocorria nos anos anteriores, em que a LDO trazia, mesmo que de forma vaga, alguns elementos sobre o tema, no exercício de 2013 o referido instrumento de planejamento não trouxe nenhum artigo que atendesse ao disposto na legislação. (Item 2.3.4 do Relatório).

**Situação: Não Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 06** - 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.

**COMENTÁRIOS:**

De acordo com informação da SEFAZ, a implantação do sistema de custos está normatizada nas Portarias nº 559/2012 e 981/2012, publicadas no DOE de 30/06/2012 e 05/12/2012, respectivamente, cujo cronograma de implantação indica que tal sistema começará a funcionar a partir janeiro de 2015.

**Situação: Em Fase de implementação**

**RECOMENDAÇÃO 07** - 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.

**COMENTÁRIOS:**

Foram identificadas na previsão inicial da LOA 2013 o total de 6 ações inexecutáveis, variando de R\$ 1.000 a R\$ 2.000. Dessa forma, considerando o total de 2528 ações constantes na LOA, o quantitativo de ações inexecutáveis pode ser considerado irrelevante.

**Situação: Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 08** - 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.

**COMENTÁRIOS:**

Permanece, no exercício de 2013, a ausência do referido demonstrativo, conforme evidenciado no Item 2.3.3 deste Relatório.

**Situação: Não Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 09** - 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.

**COMENTÁRIOS:**

Conforme apontado no item 2.4 deste Relatório, a Lei Orçamentária Anual de 2013, do mesmo modo que sua antecessora, detalhou a despesa somente até o Grupo de Natureza e não até a modalidade de aplicação, o que contraria o Princípio Orçamentário da Especificação, bem como as disposições contidas na Portaria Interministerial – STN/MPOG nº 163/2001. Entretanto, tal ocorrência já se encontra atendida na LOA 2014 (Lei 15.495/2013).

**Situação: Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 10** - 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.

#### **COMENTÁRIOS:**

As metas da Administração Pública são previstas em dois instrumentos: no PPA, no atual Demonstrativo de Áreas Temáticas e Programas de Governo, e na LDO, no Anexo de Metas e Prioridades.

Para o acompanhamento destas metas, de acordo com informações obtidas junto à SEPLAG, está sendo desenvolvido, por seu próprio departamento de informática, 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.

O SIMA terá inicialmente, de forma independente, dois módulos: Módulo PPA e Módulo Resultado. O Módulo PPA será capaz de acompanhar, trimestralmente, a execução das iniciativas, dos projetos e das metas (físicas e financeiras) dos Programas Governamentais. O Módulo Resultado será responsável pelo acompanhamento dos indicadores e dos produtos propriamente ditos. A perspectiva é que, posteriormente, esses dois módulos atuem de forma integrada.

O início dos trabalhos de monitoramento por meio do SIMA está previsto para junho do corrente ano. Se concretizadas todas as ferramentas previstas para este sistema, novos relatórios e mecanismos de avaliação e controle estarão disponíveis para o acompanhamento e monitoramento do PPA do Estado, adaptados às reais necessidades de informação que subsidiarão as tomadas de decisões.

#### **Situação: Em Fase de implementação**

**RECOMENDAÇÃO 11** - 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.

#### **COMENTÁRIOS:**

Conforme os Itens 2.3.4 e 2.4.3 deste Relatório, a referida recomendação não foi atendida

#### **Situação: Não Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 12** - 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.

#### **COMENTÁRIOS:**

Conforme o item 2.3 deste Relatório, as Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2013 constam na Lei Estadual nº 15.203/ 2012 (LDO 2013), definindo as metas e prioridades da Administração Estadual; a estrutura e organização dos orçamentos, as disposições sobre alterações na legislação tributária do Estado; as determinações relativas às Políticas de Recursos Humanos e aquelas que se referem à Dívida Pública Estadual, dentre outras.

#### **Situação: Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 13** - 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.

#### **COMENTÁRIOS:**

Conforme o Item 2.3.2, o Estado do Ceará não atendeu ao referido prazo, uma vez que publicou as metas bimestrais de arrecadação no dia 30 de janeiro de 2013, dois dias após o prazo máximo, e o cronograma mensal de desembolso no dia 28 de fevereiro de 2013, 60 dias após o prazo máximo.

#### **Situação: Não Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 14** - 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.

#### **COMENTÁRIOS:**

Conforme a 5ª Edição do Manual de Procedimentos Contábeis Orçamentários, a classificação da

despesa orçamentária compõe-se de categoria econômica, a qual pertence as “outras despesas correntes”, e os seguintes detalhamentos: Grupo de Natureza da Despesa, Elemento de Despesa e Item de Despesa. O Estado do Ceará atendeu ao referido detalhamento.

**Situação: Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 15** - 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.

**COMENTÁRIOS:**

Segundo o inciso I, do art.6º da LOA 2013, o Chefe do Poder Executivo está autorizado a abrir créditos suplementares até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do total da despesa fixada na LOA para as fontes de recursos do Tesouro de que trata o art.10, § 10, inciso I da Lei Estadual nº15.203/ 2012 (LDO 2013). Portanto, tal limite atende ao normativo vigente, uma vez que o Poder Legislativo o autorizou no Texto da Lei Orçamentária Anual.

**Situação: Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 16** - 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).

**COMENTÁRIOS:**

De acordo com informações obtidas junto à SEPLAG, está sendo desenvolvido, por seu próprio departamento de informática, 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.

O SIMA terá inicialmente, de forma independente, dois módulos: Módulo PPA e Módulo Resultado. O Módulo PPA será capaz de acompanhar, trimestralmente, a execução das iniciativas, dos projetos e das metas (físicas e financeiras) dos Programas Governamentais. O Módulo Resultado será responsável pelo acompanhamento dos indicadores e dos produtos propriamente ditos. A perspectiva é que, posteriormente, esses dois módulos atuem de forma integrada.

O início dos trabalhos de monitoramento por meio do SIMA está previsto para junho do corrente ano. Se concretizadas todas as ferramentas previstas para este sistema, novos relatórios e mecanismos de avaliação e controle estarão disponíveis para o acompanhamento e monitoramento do PPA do Estado, adaptados às reais necessidades de informação que subsidiarão as tomadas de decisões.

**Situação: Em Fase de implementação**

**Execução Orçamentária**

**RECOMENDAÇÃO 17** - 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.

**COMENTÁRIOS:**

As divergências dos valores correspondentes às transferências constitucionais repassadas aos municípios constantes no sistema contábil e nos valores divulgados na página eletrônica da SEFAZ permanecem no exercício de 2013, conforme o Item 3.1.2.1 deste Relatório.

**Situação: Não Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 18** - 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:**

A SEPLAG disponibilizou no seu sítio o percentual alcançado na abertura de créditos suplementares, conforme determinado pela LOA. Entretanto, a informação disponibilizada se encontra restrita ao exercício corrente, não sendo possível visualizar o ano anterior. Além disso, para maior transparência e controle social no cumprimento da LOA, é necessário que a SEPLAG explicita a despesa fixada na LOA para as fontes de Recursos do Tesouro (base de cálculo para determinação do limite), a lista dos decretos que abriram créditos suplementares, o total dos créditos suplementares em valor global por decreto, as exclusões previstas na LOA por decreto, o percentual determinado pela LOA, o valor suplementado e a data da última atualização dos dados.

**Situação: Parcialmente Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 19** - 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.

**COMENTÁRIOS:**

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 havia sido recomendada a evidenciação das receitas orçamentárias, segregadas por fonte de recursos e a disponibilização, a esta Corte de Contas, destas informações por meio de base de dados. (Item 3.2.5)

**Situação: Não Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 20** - 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.

**COMENTÁRIOS:**

Conforme verificado no item 7.3.1 deste Relatório, o Balanço Patrimonial apresentou em suas contas genéricas valores superiores ao que determina o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, que seria de no máximo 10% do total do grupo.

**Situação: Não Atendida**

**Gastos Realizados mediante Licitações, Dispensas e Inexigibilidades**

**RECOMENDAÇÃO 21** - 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.

**COMENTÁRIOS:**

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

**Situação: Não Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 22** - 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:**

Desde o exercício de 2012, com a implementação do Sistema de Gestão Governamental por Resultados – S2GPR, foi acrescentado na base de dados do sistema a identificação das contratações realizadas por meio de Pregão, em suas versões presencial ou eletrônica, bem como através do Sistema de Registro de Preços e Regime Diferenciado de Contratação – RDC. Entretanto, para o Sistema de Registro de Preços,

não é possível identificar se a Administração Pública foi órgão participante ou não participante, originalmente do sistema de registro de preços, figura conhecida como “carona”.

**Situação: Parcialmente Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 23** - 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.

**COMENTÁRIOS:**

Esta Comissão verificou novamente despesas não licitáveis, como transferências às organizações sociais – contrato de gestão, transferências a instituições privadas sem fins lucrativos – convênios e encargos da dívida, classificadas indevidamente como dispensa ou inexigibilidade de licitação no Sistema de Gestão Governamental por Resultados – S2GPR.

**Situação: Não Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 24** - À Central de Licitações da Procuradoria-Geral do Estado (PGE/CE) que realize procedimentos licitatórios adequados à questão da acessibilidade.

**COMENTÁRIOS:**

Sobre a recomendação em comento, esclarece a Controladoria Geral do Estado:

*Além do Guia de Acessibilidade publicado em 2008, o governo do Estado publicou em 23 de setembro de 2013 o Decreto n.º 31.287, que dispõe sobre a obrigatoriedade do atendimento aos critérios do desenho universal em todos os termos de referências e editais de processos licitatórios relativos a projetos arquitetônicos de uso público ou coletivo, para a construção, reforma ou ampliação de edificações, com recursos públicos estaduais, a partir de 21 de setembro de 2013, data alusiva ao dia nacional de luta das pessoas com deficiência.*

Ante o exposto, considerando a criação de dispositivo legal específico sobre a matéria, com vigência a partir de 21 de setembro de 2013, esta Comissão ressalta que as informações apresentadas são suficientes para o atendimento da presente recomendação.

**Situação: Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 25** - 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.

**COMENTÁRIOS:**

Conforme os esclarecimentos apresentados pela CGE, as contratações realizadas pela SEDUC no ano de 2013 foram concentradas na modalidade pregão, correspondendo a 43,71% das compras realizadas no exercício. Esta Comissão, após consultar a base de dados do S2GPR, verificou que 43,50% da execução das despesas passíveis de licitação ocorreram na modalidade pregão, seguida da modalidade concorrência, com 28,78%.

**Situação: Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 26** - 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.

**COMENTÁRIOS:**

Conforme o item 4.2 deste Relatório, o volume de inexigibilidade de licitação teve uma queda de 9,9%, ao passo que a dispensa de licitação teve um acréscimo de 22,2%.

**Situação: Parcialmente Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 27** - À Secretaria da Fazenda e Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado que adequem novamente os sistemas onde são registradas as informações relativas às modalidades licitatórias, detalhando, inclusive, as diversas hipóteses legais de contratação direta (dispensas e inexigibilidades

de licitação) constantes na legislação de regência, de forma a permitir a realização de críticas prévias por parte dos órgãos executores, ou por meio de confronto das informações produzidas.

**COMENTÁRIOS:**

Em consulta à base da despesa do S2GPR, esta Comissão verificou que consta campo específico tratando do dispositivo legal relacionado à contratação direta, não sendo este, entretanto, de preenchimento obrigatório para a conclusão do empenhamento da despesa. Dessa forma, constam empenhos neste campo “vazio”, sem o referido detalhamento.

**Situação: Parcialmente Atendida**

**Transferências Financeiras a Entidades Públicas e Privadas**

**RECOMENDAÇÃO 28** - Às Secretarias de Estado que contabilizem no item “Transferência a Organizações Sociais – Contrato de Gestão” somente aquelas despesas relativas aos contratos de gestão.

**COMENTÁRIOS:**

Esta Comissão, conforme o capítulo 5 deste Relatório, identificou diversas despesas contabilizadas indevidamente no item “Transferência a Organizações Sociais – Contrato de Gestão” para empresas e entidades não classificadas como Organizações Sociais.

**Situação: Não Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 29** - 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.

**COMENTÁRIOS:**

Esta Comissão constatou 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, observou-se que municípios com IDM considerados elevados em relação à média (31,28) receberam um volume maior de repasses em detrimento de outros com o IDM relativamente baixo.

De acordo com informações deste Relatório, verificou-se que os municípios com IDM considerados elevados, como Sobral (83,45) e Fortaleza (75,08) receberam, respectivamente, um valor de R\$ 7.104.344,89 e R\$ 2.028.086,03. Por outro lado, os municípios de Caridade (0,92) e Chorozinho (9,03), considerados de IDM abaixo da média do índice de IDM-IG4 receberam, respectivamente, uma importância de R\$ 78.551,30 e R\$ 82.975,00.

Entretanto, sobre a recomendação em comento, esclarece a Controladoria Geral do Estado:

*Em conformidade com o Art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal, as condições e exigências para as Transferências Voluntárias devem ser definidas pela Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO). Seguindo essa diretriz, a LDO para o exercício de 2013, Lei nº. 15.203, de 19 de julho de 2012 teve a redação alterada, pela Lei no. 15.262, de 28 de dezembro de 2012, quando qual foram substituídas as regras de contrapartidas dos municípios em função do IDM, por regras condicionadas à capacidade de arrecadação própria.*

Desse modo, considerando que a LDO disciplina os critérios para as transferências de recursos a entidades públicas e privadas, esta Comissão acolhe os esclarecimentos apresentados.

**Situação: Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 30** - Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que analisem as prestações de contas apresentadas pelos convenientes no prazo de 60 dias, a fim de comprovar a boa e regular aplicação das verbas públicas, em cumprimento às disposições contidas nos arts. 25 e 26 da Instrução Normativa Conjunta SECON/SEFAZ/SEPLAN nº 01, de 27 de Janeiro de 2005 e no art. 37 da Lei Complementar nº 119/2012.

**RECOMENDAÇÃO 31** - Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que,

com base no art. 116, § 3º da Lei nº 8.666/93, somente procedam a liberação de novos repasses ou a realização de novos convênios com o mesmo objeto quando aprovadas as contas apresentadas e atestada a situação de adimplência daquele que recebeu verbas do erário.

**RECOMENDAÇÃO 32** - Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que, tendo em vista que a não apresentação das prestações de contas e também a reprovação das prestações de contas apresentadas implicam a situação de inadimplência das entidades convenientes, adotem as providências necessárias a fim de instaurar a devida Tomada de Contas Especial, sob pena de responsabilidade solidária.

**RECOMENDAÇÃO 33** - Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que verifiquem de forma categórica a habilitação jurídica e a capacidade técnico-operacional das entidades convenientes para realizarem os objetos dos ajustes celebrados (art. 116, c/c o art. 27, ambos da Lei nº 8666/93), a fim de evitar desvios de recursos públicos.

**RECOMENDAÇÃO 34** - Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que somente formalizem convênios na medida em que disponham de condições técnico-operacionais de avaliar adequadamente os Planos de Trabalho, acompanhar, orientar e fiscalizar a concretização dos objetivos previstos nas avenças, bem como de analisar, em prazo oportuno, todas as respectivas prestações de contas.

**RECOMENDAÇÃO 35** - Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que não utilizem prestadores de serviços (terceirizados) na fiscalização dos convênios celebrados e na análise das Prestações de Contas dos convenientes, bem como afastem os terceirizados que executam, atualmente, estas funções.

**RECOMENDAÇÃO 36** - Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que cumpram os requisitos descritos no art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal, principalmente a autorização em lei específica, no tocante aos repasses para entidades privadas com fins lucrativos.

#### **COMENTÁRIOS:**

Sobre as referidas recomendações, esclarece a CGE no Relatório de Controle Interno:

*As Transferências de Recursos Financeiros por meio de Convênios e Instrumentos Congêneres foi exatamente o primeiro processo definido a ser realizado seguindo a metodologia do Controle Interno Preventivo, a qual prevê: o Mapeamento de processos organizacionais críticos; a Modelagem e validação de processos, mediante identificação de riscos e estabelecimento de pontos de controle; o Monitoramento da execução dos processos mapeados e validados (controle formal); e a Fiscalização da execução das ações governamentais (controle finalístico).*

*Seguindo a metodologia prevista, o processo de Transferências de Recursos Financeiros por meio de Convênios e Instrumentos Congêneres foi Mapeado, Modelado e Validado por um grupo integrado por CGE, PGE, SEFAZ e SEPLAG, coordenados pela primeira, sendo a matéria compartilhada, apresentada e discutida com as Secretarias envolvidas no processo. A implementação efetiva do processo já se iniciou e deve ser concluída no decorrer do exercício corrente em estrita observância à legislação que rege a matéria, conforme mostrado adiante.*

*O processo mapeado identifica as etapas e atores mostrando o que deve ser feito, quem deve fazer e em que momento. Tudo funcionando de forma sequenciada, lógica, com suporte de ferramenta informatizada voltada para o alcance de resultados e a conformidade legal dos atos praticados.*

*A transferência de recursos financeiros por meio de convênios e quaisquer instrumentos congêneres deverá obedecer, no mínimo, às seguintes etapas:*

- I. Divulgação de Programas;*
- II. Cadastramento de Parceiros;*
- III. Aprovação ou Seleção de Plano de Trabalho;*
- IV. Celebração do Instrumento;*
- V. Execução, Acompanhamento e Fiscalização;*
- VI. Prestação ou Tomada de Contas.*

*Todo o processo está fundamentado em legislação de suporte constituída pela:*

- Emenda a Constituição Estadual nº. 75/2012;

- Lei Complementar Estadual nº. 119/2012;
- Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente;
- Decreto Estadual nº. 31.406/2014 (Regulamenta Parte da Lei Complementar nº. 119/2012, correspondente as etapas de I a IV, mostradas no tópico anterior, as quais já estão sob a égide do novo regramento.
- Portaria CGE nº. 031/2014.

...

*Por todo o exposto, finaliza-se esse tópico destacando que a adoção dessa nova forma de atuação voltada para a gestão de processos com foco em riscos tem como resultados esperados, obter níveis satisfatórios de aderência aos pontos de controles preventivos implantados; o alcance dos objetivos e metas planejados; mitigar os riscos que afetam negativamente o processo de gestão; eficiência no uso de recursos; eficácia na disponibilização de bens e serviços; e a conformidade legal dos atos administrativos.*

Ante o exposto, destaca-se que a 14ª Inspeção de Controle Externo tem por finalidade realizar atividades de inspeção e auditoria relacionadas a convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados pelo Poder Público Estadual, bem como instruir processos de tomada de contas especial tratando de recursos aplicados em razão das relações jurídicas construídas a partir desses instrumentos. Portanto, a legalidade e o gerenciamento das transferências voluntárias são verificados por inspeção especializada desta Corte de Conas.

**Situação: Em Auditoria pelo TCE**

**RECOMENDAÇÃO 37** - Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que não destinem recursos públicos como contribuições, subvenções sociais ou qualquer modalidade assemelhada a instituições privadas com fins lucrativos, conforme estabelece o art 3º, incisos II e IV, da Instrução Normativa Conjunta SECON/SEFAZ/SEPLAN nº 01/2005.

**COMENTÁRIOS:**

Conforme apontado no item 5.5 deste Relatório, o Poder Executivo repassou o valor de R\$ 76.000,00 a Entidades Privadas com Fins Lucrativos por meio de contribuições, sendo esse tipo de repasse vedado pela Instrução Normativa Conjunta SECON/SEFAZ/SEPLAN nº 01/2005.

**Situação: Não Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 38** - 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:**

Sobre as referidas recomendações, esclarece a CGE no Relatório de Controle Interno:

*Relativamente ao Programa Estadual de Incentivo as Organizações Sociais foram editadas as Leis nº 15.356, de 04 de junho de 2013 e nº 15.408, de 12 de agosto de 2013, que procederam alterações na Lei nº 12.781, de 30 de Dezembro de 1997.*

*De acordo com a citada legislação, o Poder Executivo poderá, mediante Decreto, qualificar como Organizações Sociais, pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas à assistência social, à saúde, ao trabalho, à educação, à cultura, ao turismo, à gestão ambiental, à habitação, à ciência e tecnologia, à agricultura, à organização agrária, ao urbanismo, ao saneamento, ao desporto e lazer, com o objetivo de fomentar a descentralização de atividades e serviços públicos não exclusivos desempenhados por órgãos ou entidades públicas estaduais, observadas as seguintes diretrizes:*

- adoção de critérios que assegurem a otimização do padrão de qualidade na execução dos serviços e no atendimento ao cidadão;
- promoção de meios que favoreçam efetiva redução de formalidades burocráticas para o acesso aos serviços;

- adoção de mecanismos que possibilitem a integração, entre os setores públicos do Estado, a sociedade e o setor privado;
- manutenção de sistema de programação e acompanhamento de suas atividades que permitam a avaliação da eficácia quanto aos resultados;
- promoção da melhoria da eficiência e qualidade dos serviços e atividades de interesse público, do ponto de vista econômico, operacional e administrativo;
- redução de custos, racionalização de despesas com bens e serviços coletivos e transparência na sua alocação e utilização.

As novas regras trouxeram modificações na composição dos Conselhos de Administração e Fiscal, no conteúdo a ser contemplado nas cláusulas dos Contratos de Gestão, Fortalecimentos da Comissão de Avaliação por meio de novas incumbências e alterações na forma de contratação de pessoal pela Organização Social, dentre outras.

Ante o exposto, esta Comissão entende que os esclarecimentos apresentados são suficientes para o atendimento desta recomendação.

**Situação: Atendida**

### Programas Governamentais

**RECOMENDAÇÃO 39** - 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.

#### COMENTÁRIOS:

No segundo ano de vigência do PPA 2012-2015, a execução dos Programas de Governo apresentou um nível de execução geral satisfatório, de 80,65%, percentual que representa uma elevação de 0,88% quando comparado ao exercício de 2012. Não obstante, considerando individualmente o percentual de realização de cada um dos 80 Programas executáveis, conforme apresentado no item 6.3.3 deste Relatório, pôde-se obter que a maioria dos Programas, no total de 42, apresentou diminuição do nível de execução orçamentária e um Programa (066) continuou sem execução orçamentária.

Quanto à análise da execução orçamentária dos temas específicos destacados na recomendação acima, deve-se ter a compreensão, inicialmente, de que os Programas do PPA 2012-2015 contemplam diversas ações e metas que podem corresponder a um ou mais temas específicos, fato este que dificulta a análise sobre um tema pontual que eventualmente seja escolhido para análise pelo cidadão.

É fato que as políticas públicas não podem ser analisadas de forma isolada, todavia, acredita-se que o Poder Executivo pode envidar esforços no sentido de aperfeiçoar cada vez mais a estrutura de seus instrumentos de planejamento com o fim de torná-los mais compreensíveis, claros e transparentes.

Do exposto, agregou-se os Programas por meio de uma classificação própria desta Comissão Técnica, considerada como pertinente. Segue os resultados.

	PROGRAMA	PREVISÃO ATUALIZADA 2013 (a)	EXECUTADO 2013 (b)	% (b/a)	%2013- %2012
<b>EDUCAÇÃO</b>					
014	ENSINO MÉDIO ARTICULADO À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL	296.961.710,74	243.317.578,11	81,94%	0%
060	GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA	1.257.000,00	1.256.945,65	100,00%	10%
068	EDUCAÇÃO SUPERIOR	118.138.859,27	68.673.842,01	58,13%	-16%
069	EDUCAÇÃO PROFISSIONAL	38.553.224,68	23.583.334,79	61,17%	-26%
073	ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA	529.361.103,14	464.035.584,54	87,66%	59%

<b>TOTAL</b>		<b>984.271.897,83</b>	<b>800.867.285,10</b>	<b>81,37%</b>	<b>38%</b>
<b>SAÚDE</b>					
<b>030</b>	GESTÃO, PARTICIPAÇÃO, CONTROLE SOCIAL E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DO SUS	140.644.654,79	115.195.386,99	81,91%	2%
<b>037</b>	ATENÇÃO À SAÚDE INTEGRAL E DE QUALIDADE	1.812.253.589,75	1.462.119.612,19	80,68%	0%
<b>065</b>	PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E VIGILÂNCIA À SAÚDE	61.788.260,89	52.800.160,46	85,45%	13%
<b>TOTAL</b>		<b>2.014.686.505,43</b>	<b>1.630.115.159,64</b>	<b>80,91%</b>	<b>0,54%</b>
<b>TRABALHO</b>					
<b>049</b>	TRABALHO, EMPREGO E RENDA	55.089.633,21	45.371.492,06	82,36%	3%
<b>MORADIA</b>					
<b>033</b>	HABITACIONAL	327.767.999,26	38.767.004,81	11,83%	-7%
<b>LAZER</b>					
<b>071</b>	ESPORTE - EDUCAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E LAZER	25.752.301,65	12.599.839,31	48,93%	-16%
<b>089</b>	PROMOÇÃO E REALIZAÇÃO DA COPA 2014	215.104.361,85	212.026.273,56	98,57%	45%
<b>092</b>	CEARÁ NO ESPORTE DE RENDIMENTO	1.602.752,70	852.283,31	53,18%	-42%
<b>093</b>	INFRAESTRUTURA ESPORTIVA E DE LAZER	151.933.341,95	70.503.801,55	46,40%	-45%
<b>TOTAL</b>		<b>394.392.758,15</b>	<b>295.982.197,73</b>	<b>75,05%</b>	<b>18,77%</b>
<b>SEGURANÇA</b>					
<b>012</b>	SEGURANÇA PÚBLICA COMUNITÁRIA	36.750.791,04	35.335.690,73	96,15%	2%
<b>015</b>	SEGURANÇA PÚBLICA INTEGRADA	262.532.529,03	210.015.499,93	80,00%	-6%
<b>016</b>	GESTÃO DE RISCOS E DESASTRES	62.464.879,62	49.798.883,03	79,72%	40%
<b>TOTAL</b>		<b>361.748.199,69</b>	<b>295.150.073,69</b>	<b>81,59%</b>	<b>-0,70%</b>
<b>PREVIDÊNCIA</b>					
<b>074</b>	GESTÃO DA PREVIDÊNCIA ESTADUAL	2.319.904.677,10	2.188.548.251,22	94,34%	1,25%
<b>ASSISTÊNCIA SOCIAL</b>					
<b>022</b>	EQUIDADE DE GÊNERO	497.671,08	423.662,57	85,13%	7%
<b>024</b>	PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS	52.998.906,75	35.194.247,01	66,41%	-4%
<b>050</b>	ASSISTÊNCIA SOCIAL	82.779.977,44	65.786.802,75	79,47%	8%
<b>052</b>	ATENÇÃO AO SEGMENTO DE LÉSBICAS, GAYS, BISSEXUAIS, TRAVESTIS E TRANSSE	290.000,00	270.000,00	93,10%	-7%
<b>TOTAL</b>		<b>136.566.555,27</b>	<b>101.674.712,33</b>	<b>74,45%</b>	<b>4,00%</b>

<b>TOTAL DIREITOS FUNDAMENTAIS</b>	<b>6.594.428.225,94</b>	<b>5.396.476.176,58</b>	<b>81,83%</b>	<b>10,56%</b>
------------------------------------	-------------------------	-------------------------	---------------	---------------

#### SECA

COD	PROGRAMA	PREVISÃO ATUALIZADA 2013 (a)	EXECUTADO 2013 (b)	% (b/a)	%2013-%2012
028	DESENVOLVIMENTO AGROPECUÁRIO	276.452.374,02	143.205.632,51	51,80%	-11%
029	ENFRENTAMENTO À POBREZA RURAL	337.438.718,24	129.566.643,36	38,40%	2%
032	SANEAMENTO AMBIENTAL	125.216.944,86	22.156.681,14	17,69%	-6%
039	TRANSFERÊNCIA HÍDRICA E SUPRIMENTO DE ÁGUA	469.947.041,22	117.874.754,37	25,08%	5%
040	ACUMULAÇÃO HÍDRICA	45.191.778,03	18.841.487,59	41,69%	-22,95%
<b>TOTAL</b>		<b>1.254.246.856,37</b>	<b>431.645.198,97</b>	<b>34,41%</b>	<b>-3,13%</b>

#### INFÂNCIA E JUVENTUDE

COD	PROGRAMA	PREVISÃO ATUALIZADA 2013 (a)	EXECUTADO 2013 (b)	% (b/a)	%2013-%2012
021	PROMOÇÃO DA JUVENTUDE	73.944.564,96	55.368.968,25	74,88%	2%
072	APRENDIZAGEM DAS CRIANÇAS NA IDADE CERTA	97.704.171,00	63.543.403,42	65,04%	-10,46%
<b>TOTAL</b>		<b>171.648.735,96</b>	<b>118.912.371,67</b>	<b>69,28%</b>	<b>-4,92%</b>

#### SISTEMA PENITENCIÁRIO

COD	PROGRAMA	PREVISÃO ATUALIZADA 2013 (a)	EXECUTADO 2013 (b)	% (b/a)	%2013-%2012
066	PROGRAMA DE GESTÃO E ASSISTÊNCIA PENITENCIÁRIA	600.000,00	-	0,00%	0%
077	INFRAESTRUTURA, GESTÃO E ASSISTÊNCIA PENITENCIÁRIA	206.400.716,65	137.438.362,29	66,59%	-14%
<b>TOTAL</b>		<b>207.000.716,65</b>	<b>137.438.362,29</b>	<b>66,40%</b>	<b>-14%</b>

#### ACESSIBILIDADE

COD	PROGRAMA	PREVISÃO ATUALIZADA 2013 (a)	EXECUTADO 2013 (b)	% (b/a)	%2013-%2012
026	ATENÇÃO À PESSOA COM DEFICIÊNCIA	15.032.156,52	12.556.166,60	83,53%	4,58%

#### COMBATE ÀS DROGAS

COD	PROGRAMA	PREVISÃO ATUALIZADA 2013 (a)	EXECUTADO 2013 (b)	% (b/a)	%2013-%2012
025	ENFRENTAMENTO ÀS DROGAS	1.805.404,29	722.916,83	40,04%	15,09%
<b>TOTAL GERAL</b>		<b>8.244.162.095,73</b>	<b>6.097.751.192,94</b>	<b>73,96%</b>	<b>7,37%</b>

Fonte: Base de Dados disponibilizadas pela SEFAZ em 29.03.2014.

Considerando conjuntamente o total realizado dos Programas oriundos do tema dos Direitos Fundamentais com o total realizado dos Programas da Seca, Infância e Juventude, do Sistema Penitenciário, da Acessibilidade e do Enfrentamento às Drogas, pode-se afirmar que houve elevação de 7,37% na execução orçamentária destes quando comparado ao exercício de 2012.

Todavia, quando se analisa as “temáticas” de forma isolada, de maneira análoga ao ponderado anteriormente, percebe-se que algumas apresentaram diminuição em seus níveis de execução orçamentária, quais sejam, Seca (-3,13%); Infância e Juventude (-4,92%); Sistema Penitenciário (-13,53%); e Combate às Drogas (-15,09%).

**Situação: Parcialmente Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 40** - 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 Orçamentária” da Secretaria de Orçamento e Federal – SOF, com as devidas adaptações à realidade estadual.

**RECOMENDAÇÃO 41** - Aos órgãos e entidades do Governo do Estado que aprimorem o planejamento e acompanhamento de suas ações, de modo a possibilitar, ao final de cada exercício, o atingimento equânime e satisfatório de todas as metas físicas previstas no PPA, especialmente aquelas relacionadas à concretização de direitos fundamentais sociais.

**RECOMENDAÇÃO 42** - 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.

**COMENTÁRIOS:**

De acordo com informações obtidas junto à SEPLAG, está sendo desenvolvido, por seu próprio departamento de informática, 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.

O SIMA terá inicialmente, de forma independente, dois módulos: Módulo PPA e Módulo Resultado. O Módulo PPA será capaz de acompanhar, trimestralmente, a execução das iniciativas, dos projetos e das metas (físicas e financeiras) dos Programas Governamentais. O Módulo Resultado será responsável pelo acompanhamento dos indicadores e dos produtos propriamente ditos. A perspectiva é que, posteriormente, esses dois módulos atuem de forma integrada.

O início dos trabalhos de monitoramento por meio do SIMA está previsto para junho do corrente ano. Se concretizadas todas as ferramentas previstas para este sistema, novos relatórios e mecanismos de avaliação e controle estarão disponíveis para o acompanhamento e monitoramento do PPA do Estado, adaptados às reais necessidades de informação que subsidiarão as tomadas de decisões.

**Situação: Em Fase de implementação**

**RECOMENDAÇÃO 43** - 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.

**COMENTÁRIOS:**

Conforme se depreende do Anexo de Metas e Prioridades integrante da Lei de Diretrizes Orçamentárias, a política de perfuração de poços foi priorizada por meio da meta de nº 01375 – “Construir 970 poços em todo o Estado do Ceará”. Tal meta teve um quantitativo de poços a ser construído em 2013 de 256 e, conforme informado pela SEPLAG, 335 poços foram construídos, superando a meta inicial estipulada e alcançando um Índice de Meta Física de 130,86%.

Quanto à execução dos recursos orçamentários, foi necessário inicialmente identificar qual iniciativa estava ligada à meta 01375. Na pág. 129 do Anexo I revisado do PPA 2012-2015 foi possível identificá-la, senão vejamos:

Programa  
039 – TRANSFERÊNCIA HÍDRICA E SUPRIMENTO DE ÁGUA

[...]

Objetivo

[...]

002 - Ampliar a infraestrutura hídrica de oferta de água às comunidades rurais difusas do Estado.

**Metas**

01374 - Instalar 780 pequenos sistemas de abastecimento d'água em todo Estado do Ceará.

**01375 - Construir 970 poços em todo o Estado do Ceará.**

01379 - Revitalizar 600 pequenos sistemas de abastecimentos d'água em todo o Estado do Ceará.

**Iniciativas**

**02268 - Construção de poços**

02269 - Instalação e revitalização de pequenos sistemas de abastecimento d'água simplificado. (grifos nossos)

[...]

Por meio da análise de conteúdo, foi possível identificar apenas a iniciativa de nº 02268 como interligada à meta de nº 01375. Feito isto, extraiu-se do Volume I da Lei Orçamentária Anual de 2013 as devidas ações integrantes daquela iniciativa, podendo-se, enfim, formular a análise exposta na Tabela abaixo.

Meta 01375: Construir 970 poços em todo o Estado do Ceará

**Iniciativa 02268: Construção de Poços**

COD	AÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA (a)	REALIZADO (b)	%b/a
13982	AQUISIÇÃO DE COMBOIO DE PERFURAÇÃO DE POÇOS	50.000,00	10.373.000,00	10.369.081,08	99,96%
14259	REALIZAÇÃO DE ESTUDOS GEOFÍSICOS (LOCAÇÃO DE POÇOS)	50.000,00	5.000,00	0,00	0,00%
14261	CONSTRUÇÃO DE POÇOS	50.000,00	2.545.190,41	2.158.870,52	84,82%
15324	ESTUDOS E PROJETOS / PERFURAÇÃO DE POÇOS PROFUNDOS E INSTALAÇÃO DE DESSALINIZADO	17.548,56	17.548,56	0,00	0,00%
15332	ESTUDOS E PROJETOS / PERFURAÇÃO DE POÇOS PROFUNDOS E INSTALAÇÃO DE DESSALINIZADO	17.548,56	17.548,56	0,00	0,00%
15349	ESTUDOS E PROJETOS / PERFURAÇÃO DE POÇOS PROFUNDOS E INSTALAÇÃO DE DESSALINIZADO	17.548,56	17.548,56	0,00	0,00%
15354	ESTUDOS E PROJETOS / PERFURAÇÃO DE POÇOS PROFUNDOS E INSTALAÇÃO DE DESSALINIZADO	17.548,56	17.548,56	0,00	0,00%
15394	ESTUDOS E PROJETOS / PERFURAÇÃO DE POÇOS PROFUNDOS/GUARACIABA DO NORTE	3.125,09	3.125,09	0,00	0,00%

COD	AÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA (a)	REALIZADO (b)	%b/a
15417	ESTUDOS E PROJETOS / PERFURAÇÃO DE POÇOS PROFUNDOS/CRATEÚS	3.125,09	3.125,09	0,00	0,00%
15425	ESTUDOS E PROJETOS / PERFURAÇÃO DE POÇOS PROFUNDOS/QUIXADÁ	3.125,09	3.125,09	0,00	0,00%
15488	ESTUDOS E PROJETOS / PERFURAÇÃO DE POÇOS PROFUNDOS/ACOPIARA (COMUNIDADE DE SACO)	4.000,00	4.000,00	0,00	0,00%
<b>TOTAL</b>		<b>233.569,51</b>	<b>13.006.759,92</b>	<b>12.527.951,60</b>	<b>96,32%</b>

Pela Tabela acima, percebe-se que as ações ligadas à Iniciativa 02268 tiveram uma execução satisfatória no percentual de 96,32%.

Chama-se a atenção apenas para a grande diferença entre a dotação inicial dessas ações que constava na LOA, no valor de R\$ 233.569,51, para a dotação atualizada no decorrer do exercício que foi de R\$ 13.006.759,92. Essa diferença de R\$ 12.773.190,41 denota fragilidade no planejamento do Estado.

**Situação: Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 44** - 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.

**COMENTÁRIOS:**

Conforme exposto anteriormente, a Ação nº 13982 – “Aquisição de Comboio de Perfuração de Poços” integrante da Iniciativa 02268 - “Construção de poços” foi devidamente executada.

**Situação: Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 45** - Ao Governo do Estado do Ceará, através da Secretaria de Desenvolvimento Agrário (SDA), que acompanhe o uso das cisternas pelas comunidades rurais beneficiárias, fornecendo a devida manutenção de tais equipamentos quando necessário.

**RECOMENDAÇÃO 46** - 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.

**RECOMENDAÇÃO 47** - 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.

**RECOMENDAÇÃO 48** - 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.

**COMENTÁRIOS:**

Sobre a recomendação em comento, esclarece a Controladoria Geral do Estado:

*As recomendações anteriores (43 a 48) se correlacionam com a política de gestão dos recursos hídricos do Estado, notadamente quanto à perfuração de poços que é uma das vertentes utilizadas pelo Estado, visando a expansão da oferta hídrica com qualidade e o uso eficiente dos recursos hídricos através dos instrumentos de gestão.*

*Sobre a questão o Estado tem na Secretaria dos Recursos Hídricos, juntamente com suas vinculadas, e podendo ter ações complementares com outras Secretarias de Estado, a instituição responsável pelas políticas voltadas a oferta de água para todos os cearenses, promover o abastecimento huma-*

*no e o desenvolvimento agrícola e industrial.*

*Assim, tais recomendações serão consideradas no âmbito do planejamento de tais políticas.*

Ante o exposto, esta Comissão ressalta que as informações apresentadas não são suficientes para que a presente recomendação possa ser considerada atendida.

**Situação: Não Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 49** - 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”.

**RECOMENDAÇÃO 50** - 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.

**RECOMENDAÇÃO 51** - 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.

**COMENTÁRIOS:**

Segundo do Relatório do Controle Interno:

*A Política de Desenvolvimento Rural Sustentável foi implementada pelo governo do Estado do Ceará através da Secretaria do Desenvolvimento Agrário — SDA e suas vinculadas e tem por base a política do Governo Federal executada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário — MDA.*

*A política agrícola do Estado está voltada para a sustentabilidade do meio rural pelo fortalecimento da agricultura familiar, envolvendo as seguintes estratégias: direito e inclusão social; democratização do acesso à terra; apoio à produção, beneficiamento e comercialização, renovados com a elaboração do Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário — PDRSS 2012-2015.*

*O Programa de Aquisição de Alimentos — PAA que procura beneficiar agricultores com a aquisição e distribuição dos produtos da agricultura familiar. Esse programa em 2012 beneficiou 1.545 agricultores e no ano de 2013 teve um incremento em torno de 30%, beneficiando 2.025 agricultores, acima a sua meta que era de 1.837.*

*Já as pessoas beneficiadas com a distribuição desses alimentos adquiridos no ano de 2012 foram 122.152 e em 2013 o total de pessoas foi de 124.704. De 2012 para 2013, embora o número de agricultores beneficiados tenha sido 30% maior e a distribuição de alimentos foi maior, mas não atingiu esse percentual devido as baixas precipitações pluviométricas ocorridas em 2013 que causaram significativas reduções nas produções das principais culturas agrícolas do Estado, sobretudo do milho e feijão-caupi, além de outros efeitos negativos.*

*Com o intuito de minimizar essa situação o Projeto Hora de Plantar vem distribuindo sementes e mudas de elevado potencial genético aos agricultores de base familiar do Estado, conforme quadro a seguir. Em 2013 foram empenhados recursos com a aquisição de diversos tipos de sementes e mudas de R\$ 18.530.238,30, superior ao ano anterior em 22%, quando foi um valor de R\$ 15.179.412 e para 2014 a previsão é de R\$ 20.000.000.*

*Segundo a SDA o Projeto possui alguns incentivos, conforme segue:*

- Bônus de 50% para o pagamento das sementes pelos agricultores por ocasião da colheita;*
- Redução de mais 30% do valor do reembolso das sementes recebidas caso o agricultor não pratique “queimada” na sua propriedade;*
- Redução de mais 10% caso ele utilize Práticas Agrícolas Conservacionistas de Convivência com o Semiárido em sua propriedade, como as citadas na questão abordada acima. Desse modo o agricultor pode reduzir o seu reembolso a apenas 10%.*

*Essas informações constam no Manual Operacional do Hora de Plantar publicado todo ano. Em caso de seca comumente o Governo do Estado tem dispensado os agricultores de pagamento quando as perdas na lavoura superam os 50%.*

**QUADRO PROJETO HORA DE PLANTAR - PREVISTO E REALIZADO NO  
PERÍODO DE 2012 A 2014**

Culturas	2012		2013		2014
	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado	Previsto
Milho Híbrido (Kg)	2.300.000	2.319.850	2.300.000	2.537.360	2.280.000
Milho Variedade (Kg)	500.000	544.960	500.000	244.110	450.000
Feijão Caupi (Kg)	500.000	17.090	500.000	189.370	450.000
Feijão Phaseolus (Kg)	85.850	83.720	85.850	44.400	0
Arroz Sequeiro (Kg)	30.000	29.150	30.000	0	0
Manivas De Mandioca (Rn3)	5.294	5.806	7.000	3.419	6.960
Sorgo Forrageiro (Kg)	75.000	59.350	98.300	99.000	180.000
Raquetes De Palma Forrag	3.600.000	3.207.690	3.000.000	3.000.000	3.500.000
Mudas De Cajueiro Anão Precoce	380.984	380.984	423.076	373.275	295.000
Colmos Decana-De-Açúcar	900	0	900	0	0
Algodão (Kg)	15.000	0	15.000	0	0
Amendoim (Kg)	45.000	36.700	45.000	0	0
Mamona (Kg)	200.000	150.750	160.000	160.000	70.000
Gergelim (Kg)	0	0	500	0	0
Girassol (Kg)	8.000	920	0	0	0
Produtores Beneficiados	130.000	125.810	130.000	108.015	130.000
Recursos Investidos (R\$)	17.000.000	15.179.412	18.522.899	18.520.238	20.000.000

(\*) 2013:

M Var. 49,91 T E F. Caupi 60,32 T/Mda

O Realizado De Milho Variedade Por Falta De Oferta Foi Substituído Por Milho Híbrido

O Feijão Caupi Não Teve Oferta Suficiente Para Adquirir As 500 Toneladas

(\*0) As Sementes E Mudas Estão Na Etapa Final De Distribuição.

Fonte: Sda

A SDA tem disponibilizado também outro Projeto denominado Práticas Agrícolas de Convivência com o Semiárido. Referido projeto tem em seu portfólio 13 práticas de convivência com o semiárido. Esse recurso é disponibilizado em forma de convênio entre o Governo do Estado por intermédio da SDA e as Prefeituras Municipais. Para cada real disponibilizado pelo estado a Prefeitura entra com igual valor. A exceção se dá quando o município conveniado se encontra em decreto de emergência e nessa condição só o Estado entra com os recursos.

No âmbito do Programa Garantia Safra, em 2012/13 foi assegurado uma renda mínima de R\$ 760,00, dividida em cinco parcelas de R\$ 152,00, ao agricultor familiar. Para o agricultor receber esse benefício em 2012/13, cada agricultor pagou R\$ 9,50, o Município R\$ 28,50, o Governo do Estado R\$ 57,00 e a União R\$ 190,00. Nesse programa a meta é viabilizar 300.000 adesões de agricultores ao Garantia Safra e como foram beneficiados 303.887 agricultores em 2013, superior em 27% em relação ao ano anterior, que beneficiou 239.982 agricultores verificamos que a meta foi atingida. Para a safra de 2013/14 os agricultores segurados poderão receber R\$ 850,00, também divididos em 5 parcelas e para isso o agricultor pagou R\$ 12,75, o Município R\$ 38,25, o Governo Estadual R\$ 76,50 e a União R\$ 255,00.

Insta salientar que o projeto “Hora de Plantar” não constou como programa no Anexo de Metas e Prioridades da LDO 2013, o que dificulta a análise do cumprimento de suas metas físicas por esta Comissão. Entretanto, conforme o item 6.4.3 deste Relatório, o programa 028 – Desenvolvimento Agrário – teve um Índice de Execução de Meta Física de 239,24%, com bons níveis de execução para várias metas relacionadas a distribuição de sementes, atendimento aos agricultores e garantia safra.

**Situação: Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 52** - 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.

**COMENTÁRIOS:**

Segundo do Relatório do Controle Interno:

*Foi realizado o mapeamento das localidades mais vulneráveis a crimes em Fortaleza, pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará — IPECE, que está subsidiando a tomada de decisões sobre a implantação de equipamentos públicos das áreas da saúde, assistência social, educação, segurança pública, esporte, cultura, entre outras, que irão contribuir para a diminuição da vulnerabilidade social, em especial, quanto ao combate à violência e ao tráfico de drogas.*

Ante o exposto, esta Comissão ressalta que as informações apresentadas não são suficientes para que a presente recomendação possa ser considerada atendida.

**Situação: Não Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 53** - 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.

**COMENTÁRIOS:**

Segundo do Relatório do Controle Interno:

*Quanto à Recomendação nº 53, os investimentos da SSPDS na prevenção da criminalidade foram feitos por meio de projetos já finalizados, como por exemplo, a aquisição e manutenção do Sistema de Videomonitoramento da cidade de Fortaleza com a instalação de 86 (oitenta e seis) câmeras nos pontos mais críticos da cidade; a aquisição e manutenção de equipamentos de alta tecnologia que foram instalados nas viaturas do programa Ronda do Quarteirão para ajudar no combate à criminalidade; a aquisição de microcomputadores e outros equipamentos de excelente qualidade utilizados para a aparelhagem das antigas e novas delegacias construídas no Estado do Ceará; o desenvolvimento de novos sistemas que otimizam as rotinas diárias desta Secretaria; a aquisição de um novo sistema de identificação civil e criminal para proporcionar um melhor atendimento no Estado do Ceará.*

*Existem ainda investimentos em projetos que estão em andamento, como por exemplo, a ampliação do Sistema de Videomonitoramento em mais 100 (cem) câmeras na cidade de Fortaleza; a atualização de diversos softwares utilizados pela SSPDS, como o software de despacho de ocorrências utilizado na Coordenadoria Integrada de operações de Segurança - CIOPS; o software de rastreamento e envio/recebimento de mensagem; o Sistema de Informações Policiais e a atualização no sistema de rádio utilizado pela polícia.*

Conforme abordado no item 6.4.3 deste Relatório, O Programa 015 – Segurança Pública Integrada, programa de maior importância na Área Temática da segurança pública, analisando os índices de meta física, percebeu-se que não foi executada 17 das 27 metas, ou seja, a maioria de suas metas contemplada no Anexo de Metas e Prioridades sequer teve execução. Sobre este ponto, vale comentar, ainda, que as únicas três metas do programa em questão que atingiram execução satisfatória foram relacionadas à capacitação dos profissionais de segurança pública e aquisição de helicópteros. Metas que aumentaram (IMF 65,90%) e formaram (IMF 68,55%) policiais foram razoáveis, todavia, outras de grande relevância tais como, expansão do Sistema Circuito Fechado de Televisão (acréscimo de 85 câmeras), aquisição de 45 motos para os policiais militares, construir o Centro de Gerenciamento de Incidentes (DATACENTER), não foram executadas.

**Situação: Parcialmente Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 54** - 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.

## COMENTÁRIOS:

Segundo do Relatório do Controle Interno:

*No tocante à Recomendação n.º 54, esclareço que a SSPDS implementou em janeiro de 2014 um novo plano de combate à criminalidade no Estado do Ceará, com o objetivo de reduzir os altos índices de Crimes Violentos Letais e Intencionais - CVLI (homicídios, lesões corporais seguidas de morte e latrocínios) e de Crimes Violentos contra o Patrimônio - CVP (roubos), para tanto dividiu o Estado em 18 Áreas Integradas de Segurança (AIS) e, em cada uma delas, designou um delegado de Polícia Civil e um comandante de Batalhão da PM para coordenar as ações, visando a redução dos índices de criminalidade.*

*Por meio de legislação própria, foi instituído o Sistema de Compensação pelo cumprimento de metas por Indicadores Estratégicos no Estado do Ceará, sendo estabelecidas as metas únicas de redução de criminalidade de 6% (seis por cento) para CVLI - Crimes Violentos Letais e Intencionais, e 20% (vinte por cento) para CVP - Crimes Violentos contra o Patrimônio.*

*O sistema exige dos profissionais de Segurança Pública do Estado trabalho integrado para a busca de resultados comuns e para o cumprimento das mencionadas metas, e em contrapartida, estes profissionais perceberão compensação pecuniária ao atingi-las. Até abril de 2014, já foram pagos o montante de R\$ 15.024.871,47 na Ação Pagamento de Compensação Pecuniária por Atingimento de Meta. A previsão de desembolso para o ano de 2014 é de R\$ 90.000.000,00.*

*Na função Saúde em 2008 foram aplicados recursos no montante de R\$ 1.068.230.970,17 e quando comparado com o montante empenhado em 2013, no valor de R\$ 2.051.596.980,03, observa-se um crescimento de 120,6%, para uma inflação acumulada de 34,42%, ou seja, apresentou uma aplicação real de recursos de 87,23%.*

A CGE informou as novas sistemáticas implantadas no âmbito da segurança pública, como a divisão do Estado em 18 Áreas Integradas de Segurança (AIS) e a instituição do Sistema de Compensação pelo cumprimento de metas por Indicadores Estratégicos. Entretanto, não foi informado sobre o desenvolvimento de políticas integradas na área de segurança pública, esporte, cultura, trabalho e assistência social para reverter e minorar os níveis de mortes violentas, roubos e furtos.

**Situação: Parcialmente Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 55** - 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 ao 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.

## COMENTÁRIOS:

Segundo do Relatório do Controle Interno:

*No final de 2012, por meio da Lei n.º 15.234, de 19/11/2012 foi criado na estrutura do Gabinete do Governador, o cargo de Assessor Especial de Políticas Públicas sobre Drogas, no mesmo nível de Secretário de Estado, e, em 15/03/2013, foi instituído o Comitê Gestor Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas através do Decreto n.º 31.171, de 15/03/2013 para coordenar a implantação do Programa "Crack — É Possível Vencer", no âmbito do Estado do Ceará.*

*O Comitê Gestor Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas visa desempenhar entre outras competências, a articulação entre as diferentes redes municipais de atenção ao usuário de drogas, a garantia e integração das ações do programa nas áreas da saúde, segurança pública, assistência social, justiça, direitos humanos e educação, o monitoramento da execução dos planos de ação municipais, avaliação e acompanhamento das ações, programas, projetos e planos relacionados às Políticas Públicas Sobre Drogas, no âmbito do Governo do Estado do Ceará, por meio da Coordenadoria de Políticas Públicas sobre Drogas e dos órgãos SSPDS, PM, PC, PEFOCE, SEJUS, SESA, SEDUC,*

*SECULT, ESP, SESPORTE e STDS.*

*E ainda, com a Lei nº 15.424, de 16 de setembro de 2013, que alterou os dispositivos da Lei nº 14.217, de 3 de outubro de 2008, foi reestruturado o Conselho Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas (CEPOD) passando Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado a integrar tal conselho.*

*O Governo do Estado, em 2012, executou diversas ações de prevenção, tratamento e enfrentamento às drogas, algumas com recursos do Programa 025 — Enfrentamento às Drogas, outras com recursos de custeio finalístico e de custeio de manutenção orçado nos Programas 500 — Gestão e Manutenção de cada órgão e a maioria com recursos de programas referentes a políticas específicas executadas por estes órgãos, que tem transversalidade com a temática prevenção, tratamento, reinserção social e enfrentamento a drogas, exemplificados a seguir: Programa 007 - Incentivo às Artes e Culturas Regionais do Ceará, Programa 008 - Incentivo à Leitura e ao Conhecimento, Programa 012 — Segurança Pública Comunitária, Programa 014 - Ensino Médio Articulado à Educação Profissional, Programa 015 — Segurança Pública Integrada, 021 - Promoção da Juventude, Programa 050 - Assistência Social, Programa 071 - Esporte - Educação, Participação e Lazer e Programa 073 - Organização e Gestão da Educação Básica. Valendo ressaltar ainda, a execução do Programa Educacional de Resistência às Drogas e Violência (PROERD) pela Polícia Militar.*

*Em 2013 o Programa Enfretamento às Drogas executou recursos num montante de R\$ 722.916,83, sendo superior em 55,40% ao valor empenhado em 2012. O montante executado em 2013 foi distribuído da seguinte forma: R\$ 567.600,00 aplicados no apoio à estruturação da assistência aos usuários de drogas lícitas e ilícitas e o valor de R\$ 155.316,83 utilizado para a implantação do Centro Regional de Referência sobre Drogas. Para 2014 estão previstos no orçamento recursos na ordem de R\$ 938.226,60, dos quais o valor de R\$ 778.226,60 serão utilizados para continuar a implantação do Centro Regional de Referência sobre Drogas e o valor restante de R\$ 160.000,00 será distribuído para realização de eventos, capacitação e outras atividades.*

Dos esclarecimentos apresentados pode-se considerar como feito, do exercício de 2013, a criação do Comitê Gestor Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas, o qual tem como objetivo coordenar a implantação do Programa “Crack – É Possível Vencer”, no Estado do Ceará, bem como, desempenhar a articulação entre as diferentes redes municipais de atenção ao usuário de drogas, a garantia e integração das ações do programa nas áreas da saúde, segurança pública, assistência social, justiça, direitos humanos e educação; bem como o desenvolvimento do PROERD.

A criação do Comitê se faz de grande importância, todavia, quanto ao PROERD, verificou-se que a execução da meta 02676, vinculada ao Programa 025, não teve uma boa execução, haja vista que o referido projeto foi expandido para apenas 25 dos 106 Municípios previstos.

A CGE ressalta várias ações integradas que foram executadas, porém relativas ao exercício 2012. Por fim, com relação ao programa 025, percebeu-se que, não obstante o mesmo ter realizado em 2013 quantia maior que no exercício de 2012, o mesmo teve um baixo IEO (40,04%). Quanto ao Índice de Execução Física (IMF), destacou-se que das 3 metas relacionadas ao programa constantes no Anexo de Metas e Prioridades, apenas uma apresentou um bom nível de execução (97,99%), enquanto as outras duas, 0% e 23,58%.

**Situação: Parcialmente Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 56** - Ao Gabinete do Governador, à Secretaria de Justiça e Cidadania (SEJUS) e ao Fundo Estadual de Saúde que executem as ações destinadas à capacitação de pessoas com deficiência, bem como à capacitação das pessoas que executem tarefas/atividades ligadas a estas.

#### **COMENTÁRIOS:**

Segundo do Relatório do Controle Interno:

*O GABGOV está executando o Projeto Núcleo de Informação e Orientação para Pessoas com Deficiência, sob a responsabilidade da Coordenadoria Especial de Políticas Públicas para os Idosos e as Pessoas com Deficiência, desde 2012, com recursos da ordem de R\$ 156.000,00 sendo R\$ 140.000,00 oriundos do governo federal e R\$ 16.000,00 de contrapartida do Governo do Estado do Ceará.*

*No 1º semestre de 2013, capacitou 524 atores sociais de 142 municípios cearenses, entre eles, pessoas com deficiência, gestores, técnicos e conselheiros municipais de direitos das pessoas com deficiência, criando a figura do Interlocutor Municipal do Núcleo como estratégia voltada ao fortaleci-*

mento da gestão do conhecimento e informação na base municipal disponibilizando a ferramenta [www.portalinclusivo.ce.gov.br](http://www.portalinclusivo.ce.gov.br) para a comunicação permanente entre os atores sociais capacitados e esta Coordenadoria.

Em 2012, a SESA realizou as seguintes iniciativas relacionados aos direitos das pessoas com deficiência no Estado do Ceará: Assessoramento aos Gestores dos Municípios integrantes da Rede de Atenção à Pessoa com Deficiência em 11 regiões; Apoio técnico aos Municípios de Juazeiro e Tauá, para adesão a Rede de Cuidados à Pessoa com Deficiência em 2 regiões; Encontro com os Coordenadores Regionais para repasse de informações sobre a implantação da Rede de Cuidados à Pessoa com Deficiência em 22 regiões e Capacitação de 45 profissionais de Saúde em Língua Brasileira de Sinais LIBRAS, em Fortaleza. Em 2012, o Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência/Secretaria da Justiça e Cidadania realizou as seguintes ações relacionadas aos direitos das pessoas com deficiência no Estado do Ceará: Capacitação de 110 Conselheiros Municipais de 15 municípios cearenses; Realização da III Conferência Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência com o tema: Um Olhar através da Convenção da ONU sobre os direitos da pessoa com deficiência: Novas Perspectivas e Desafios, no período de 29 a 31 de agosto de 2012, com a participação de 126 delegados(as), 72 convidados(as) e 45 técnicos(as). Financiamento para a participação de 44 delegados(as) da representação estadual na III Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência Organizada pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, no período de 3 a 4 de dezembro de 2012.

Conforme apontado neste Relatório, o programa 026 – “Atenção à Pessoa com deficiência”, apesar de ter uma execução orçamentária satisfatória de 83,53%, apresentou metas físicas com baixa execução, destacando-se a execução das metas 00034 – “Qualificar 2.000 pessoas com deficiência e seus familiares” (35,07%) e 02801 – “Qualificar 2.000 pessoas com cursos profissionalizantes – Corpo de Bombeiros Militar” (0%).

#### **Situação: Parcialmente Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 57** - 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.

#### **COMENTÁRIOS:**

Segundo do Relatório do Controle Interno:

*A STDS, desde julho de 1986, fornece vale-transporte, ao deficiente visual, auditivo, mental e físico, desde que possua uma lesão permanente e irreversível (dentre outros critérios), bem como para seus familiares, quando o acompanhamento é necessário, para acesso à educação e tratamento especializado, na perspectiva da habilitação e reabilitação da vida pessoal e social, de acordo com a Lei estadual n.º 11.194, de 08 de junho de 1986.*

*Segundo a mensagem enviada à Assembleia Legislativa de 2014 o projeto “Acesso de Pessoas com Deficiência à Inclusão Social”, da STDS, atualmente repassa 13.708 vales-transporte por mês, atendendo a 244 beneficiários/acompanhantes, com recursos do FECOP, para os municípios da Região Metropolitana de Fortaleza, com exceção da Capital que já implantou o Passe Livre. Para atingir os demais municípios do Ceará depende de uma articulação política maior entre as Prefeituras e o Governo do Estado, sendo que existe projeto de lei tratando sobre este assunto, em trâmite na Assembleia Legislativa, que contribuirá efetivamente para o acesso das Pessoas com Deficiência - PcD a esse serviço em todo o Estado.*

A CGE informou a existência de políticas públicas direcionadas à presente questão, como o projeto “Acesso de Pessoas com Deficiência à Inclusão Social”, da STDS, que atualmente repassa 13.708 vales-transporte por mês, atendendo a 244 beneficiários/acompanhantes para os municípios da Região Metropolitana de Fortaleza. Entretanto, com relação aos demais Municípios do Estado, ressaltou a dependência de uma maior articulação política entre as Prefeituras e o Governo do Estado, sendo que existe projeto de lei tratando sobre este assunto, em trâmite na Assembleia Legislativa, que contribuirá efetivamente para o acesso das Pessoas com Deficiência – PcD a esse serviço em todo o Estado. Esta Comissão resalta que não foram apresentadas informações detalhadas sobre o projeto de lei em trâmite na Assembleia Legislativa

sobre a referida matéria.

**Situação: Parcialmente Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 58** - 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.

**RECOMENDAÇÃO 59** - 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 neste guia.

**RECOMENDAÇÃO 60** - 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.

**RECOMENDAÇÃO 61** - 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).

**COMENTÁRIOS:**

Sobre as recomendações em comento (58 a 61), esclarece a Controladoria Geral do Estado:

*Além do Guia de Acessibilidade publicado em 2008, o governo do Estado publicou em 23 de setembro de 2013 o Decreto nº 31.287, que dispõe sobre a obrigatoriedade do atendimento aos critérios do desenho universal em todos os termos de referências e editais de processos licitatórios relativos a projetos arquitetônicos de uso público ou coletivo, para a construção, reforma ou ampliação de edificações, com recursos públicos estaduais, a partir de 21 de setembro de 2013, data alusiva ao dia nacional de luta das pessoas com deficiência.*

Ante o exposto, esta Comissão ressalta que as informações apresentadas se relacionam a apenas parte das recomendações elencadas (59 e 60), não tendo relação com as demais (58 e 61). No que tange às recomendações 58 e 61, ressalta-se que o decreto nº 31.287/2013 determinou que em todos e quaisquer termos de referências e editais relativo a processos licitatórios no Estado do Ceará, que tenham como objetos projetos arquitetônicos, de uso público ou coletivo, para construção, reforma, ou ampliação de edificações, com recursos públicos estaduais, será obrigatório o atendimento aos critérios de “Desenho Universal”, regulamentados pelo Decreto nº 5.296/2004 e pelas normas técnicas de acessibilidade da ABNT.

Segundo o Guia de Acessibilidade: Espaço Público e Edificações do Governo do Estado, o Desenho Universal visa incorporar parâmetros dimensionais de uso e manipulação de objetos, de forma que alcance maior gama de pessoas, independentemente de seu tamanho, idade, postura ou condições de mobilidade, procurando respeitar a diversidade física e sensorial na concepção de espaços e objetos, resguardando ainda a autonomia.

**Situação: Atendidas as recomendações 59 e 60. Não foi possível verificar atendimentos das recomendações 58 e 61.**

**Demonstrações Contábeis**

**RECOMENDAÇÃO 62** - 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.

**COMENTÁRIOS:**

Em relação a esta recomendação, o Governo do Estado do Ceará, por meio da SEFAZ, a fim de atender a esse novo modelo de contabilidade pública, produziu o Decreto nº 31.340, de 05 de novembro de 2013, o qual aprova o regulamento para Depreciação, Amortização, Exaustão, Reavaliação e Redução ao

valor recuperável do Patrimônio Público do Estado do Ceará. Já o Decreto 31.400/2014 alterou o prazo máximo para o ajuste do valor contábil dos bens adquiridos em exercícios anteriores ao ano de 2013 para novembro de 2014 para bens móveis e imóveis.

Ademais, encontram-se em tramitação nesta Corte de Contas, com o intuito de regularizar as informações do patrimônio público estadual do Ceará e com foco nas normas de Contabilidade aplicadas ao setor público, os seguintes processos da 8ª Inspeção de Controle Externo:

- 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; a qual foi emitido o Relatório de Auditoria nº 0014/2013;
- 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, cujo o Relatório de Auditoria é o de nº 0012/2013.

Em consulta ao Sistema de Acompanhamento de Processos – SAP, pode-se constatar que os mesmos se encontram na 8ª ICE para Reexame.

**Situação: Em Fase de implementação**

**RECOMENDAÇÃO 63** - À Secretaria da Fazenda que evidencie em quadros e notas explicativas às Demonstrações Contábeis da Lei nº 4.320/64, bem como nos Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal, as informações relevantes, complementares ou suplementares e aquelas não suficientemente evidenciadas ou não constantes no corpo das demonstrações, tais como os grupos de contas genéricos com valores expressivos.

**COMENTÁRIOS:**

Após análise do Relatório Contábil, constata-se a inclusão de Tabelas Demonstrativas das contas genéricas, como por exemplo a tabela 124, da pag. 183, que detalha a conta Outros Créditos a Receber e Valores a Curto Prazo e a Tabela 126 da pag. 184 a especifica os Créditos a Longo Prazo.

**Situação: Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 64** - 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:**

A SEFAZ em resposta às recomendação do TCE sobre as contas anuais do governo do exercício de 2012, se pronunciou no sentido de tê-la atendido de acordo com os manuais da STN. Conforme consta no item 7.4.1 deste Relatório, a Demonstração das Variações Patrimoniais evidenciou, tanto as Incorporações do Passivo como as Incorporações do Ativo.

**Situação: Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 65** - À Secretaria do Planejamento e Gestão que inclua no Orçamento Fiscal do Estado, em observância ao disposto na Portaria STN nº 589/2001, as empresas Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S/A – ADECE, Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos – METROFOR, e Empresa Administradora da Zona de Processamento de Exportação do Pecém – EMAZP, por caracterizarem-se como Empresas Estatais Dependentes, nos termos do art. 2º, Inciso III da LRF e Resolução nº 43 do Senado Federal.

**COMENTÁRIOS:**

De acordo com o inciso III do art. 2º da LRF, entende-se por empresa estatal dependente a 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.

Cumprir informar que, no exercício anterior, foi apontado que a ADECE, METROFOR e a ZPE-CE deveriam ser enquadradas como estatais dependentes. Após as devidas análises, se fazem necessárias as seguintes considerações:

A ADECE apresentou prejuízo operacional de R\$ 6,7 milhões, comprovando mais uma vez que as

receitas classificadas como operacionais pela Entidade não foram suficientes para cobrir seu custeio. Analisando seu Fluxo de Caixa, foi constatado que as atividades operacionais geraram um fluxo de caixa negativo de R\$ 1,45 Milhões e as atividades de investimento, um fluxo negativo de R\$ 41,1 Milhões, ao passo que as atividades de financiamento um fluxo positivo de R\$ 43,4 Milhões, fruto da integralização de capital social pelo Estado do Ceará.

Quanto ao METROFOR, após considerar a receita dos transportes ferroviários e os custos dos serviços prestados, apresentou resultado deficitário de R\$ 41,70 milhões, explicado pelo baixo volume das receitas (R\$ 3,57 milhões) frente aos custos dos serviços prestados (R\$ 45,28 milhões). Após considerar as despesas operacionais (R\$ 22,67 milhões), as receitas e despesas financeiras e as outras receitas e despesas operacionais, a Companhia registrou um prejuízo de R\$ 48,09 milhões, sendo 13,21% superior ao prejuízo registrado em 2012.

Pela análise do Fluxo de Caixa, observa-se que os fluxos negativos das atividades operacionais (R\$ 34,35 milhões) e das atividades de investimentos (R\$ 146,39 milhões) foram contrapostos ao fluxo positivo das atividades de financiamentos (R\$ 167,07).

Cumpra informar que o aumento da participação acionária do Estado do Ceará, foi maior em 6,76 % ao Caixa Gerado pelas Atividades de Financiamento. Portanto, fica evidente que a referida Entidade vem cobrindo gastos correntes com recursos providos 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 ZPE-CE apresentou prejuízo operacional de R\$ 4,32 milhões. Analisando seu Fluxo de Caixa, foi constatado que as atividades operacionais geraram um fluxo de caixa negativo de (R\$ 2,38 milhões) ao passo que as atividades de financiamento um fluxo positivo (R\$ 493 mil), fruto da integralização de capital social pelo Estado do Ceará. Observa-se entretanto que o valor positivo gerado pelas atividades de financiamento, não foram suficientes para cobrir o caixa negativo gerado pelas Atividades Operacionais e de Investimentos.

Logo, conclui-se que, se a entidade utiliza recursos públicos, mesmo que providos 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.

**Situação: Não Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 66** - 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.

**COMENTÁRIOS:**

No que se refere a esta Recomendação, a SEFAZ informou que foi atendida nas demonstrações contábeis do exercício de 2013, porém após análise das demonstrações contábeis, se pode constatar que o valor da previsão inicial da receita constante no Balanço Orçamentário diverge a menor do verificado no Volume I da LOA em R\$ 199.999,77.

**Situação: Não Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 67** - 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.

**COMENTÁRIOS:**

Conforme verificado no item 7.1.1 deste Relatório, o saldo dos restos a pagar processados do Anexo 17 da Lei 4.320/64 evidenciou um saldo final de R\$ 2.383.123,12, ao passo que o Anexo II do Balanço Orçamentário apresenta um saldo de R\$ 2.217.170,02, gerando uma divergência de R\$ 165.953,10. Observou-se, entretanto, que o valor desta diferença corresponde ao total da inscrição de Restos a Pagar Processados do “2º Exercício Anterior”. No que tange aos relatórios fiscais, não foi verificada divergência entre estes e os demonstrativos da Lei 4.320/64.

**Situação: Parcialmente Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 68** - À Secretaria da Fazenda que evidencie, nas Variações Qualitativas da Demonstração das Variações Patrimoniais, as movimentações relativas aos empréstimos concedidos por meio do programa FDI.

#### **COMENTÁRIOS:**

Quanto a esta Recomendação, a SEFAZ esclarece que foi atendida nas demonstrações Contábeis do exercício de 2013. Em consulta ao item 7.4.1 deste relatório pode-se constatar que a Demonstração das Variações Patrimoniais do exercício de 2013, evidenciou a conta Empréstimos e Financiamentos concedidos pelo Estado do Ceará a título de Empréstimos, dos quais 96% do total desta conta refere-se a concessões para o FDI.

**Situação: Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 69** - 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.

#### **COMENTÁRIOS:**

Em relação a esta Recomendação, ressalta-se que foram atendidas no exercício 2013 algumas ocorrências, das quais destacam-se:

- A apresentação do elemento “Aquisição de Capital das Empresas” nas “Incorporações do Ativo”, conforme pode-se observar no item 7.4.1;
- Apresentação do campo relativo aos saldos de exercícios anteriores no Balanço Orçamentário, para restabelecer o equilíbrio orçamentário do planejamento.
- Por outro lado, as ocorrências elencadas a seguir não foram atendidas:
- Não apresentação, nas notas explicativas, da metodologia de cálculo da provisão para perda dos empréstimos concedidos relativos ao FDI;
- 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;
- Ausência do Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro no Balanço Patrimonial consolidado.

**Situação: Parcialmente Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 70** - 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.

#### **COMENTÁRIOS:**

Conforme apontado no item 7.1.2 deste Relatório, foram apontadas divergências entre o Balanço Orçamentário e Demonstrativo da Dívida Flutuante (Anexo XVII). Tal divergência decorre do procedimento adotado pela Secretaria da Fazenda na contabilização das consignações, procedimento este explicado no Relatório do Balanço Geral do ano anterior e acolhido por esta Comissão no Relatório Técnico alusivo ao exercício 2012.

**Situação: Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 71** - 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 prevista 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.

#### **COMENTÁRIOS:**

Conforme apontado no item 7.3.1 deste Relatório, o Poder Executivo atende à referida recomendação ao evidenciar no grupo “Créditos a curto prazo” o montante de R\$ 49 milhões relativos à “Dívida Ativa Tributária” e R\$ 140 milhões relativos à “Créditos Tributários a Receber”.

**Situação: Atendida**

**Limites Constitucionais**

**RECOMENDAÇÃO 72** - Ao Poder Executivo que promova a operacionalização do FCE com vistas ao cumprimento do Art. 209 da Constituição Estadual.

**COMENTÁRIOS:**

Verificou-se, através do Balanço Geral de 2013, bem como do banco de dados do S2GPR, que inicialmente foi previsto R\$ 100.000,00 para esse fim, porém não houve execução. Desse modo, não foi atendido a exigência do Art. 209 da Constituição Estadual. Insta salientar que também não houve execução nos exercícios financeiros de 2010, 2011 e 2012, conseqüentemente não ocorrendo a operacionalização do referido Fundo.

**Situação: Não Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 73** - Ao Poder Executivo que cumpra o percentual de recursos direcionados à FUNCAP conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual.

**COMENTÁRIOS:**

Conforme o item 8.4 deste Relatório, o Estado do Ceará repassou em 2013 para a FUNCAP o equivalente a 0,48% da Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual, inferior ao limite fixado pela Constituição Estadual.

**Situação: Não Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 74** - 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.

**COMENTÁRIOS:**

Conforme o item 8.3 deste Relatório, o Estado do Ceará aplicou 13,51% da Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual em investimentos e inversões financeiras, percentual inferior ao fixado pela Constituição Estadual.

**Situação: Não Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 75** - 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.

**COMENTÁRIOS:**

Em consulta ao banco de dados do S2GPR, não foi constatada a referida fonte.

**Situação: Não Atendida**

**Gestão Fiscal**

**RECOMENDAÇÃO 76** - 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:**

A referida matéria não será abordada neste relatório, tendo em vista a existência de processo específico para este fim, sob o nº 4437/2013-9, em tramitação neste Tribunal.

**Situação: Em Auditoria pelo TCE**

**RECOMENDAÇÃO 77** - Ao Poder Executivo que cumpra a meta de Resultado Nominal fixada na LDO.

**COMENTÁRIOS:**

Verificou-se no Demonstrativo do Resultado Nominal, anexo integrante do RREO, que o Estado cumpriu a meta estabelecida no anexo de metas fiscais, integrante da LDO.

**Situação: Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 78** - 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:**

Verificou-se que o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, 6º bimestre, e o Relatório Gestão Fiscal, 3º quadrimestre, foram publicados em 30/01/14, dentro do prazo legal, e republicados com os dados definitivos em 10/04/2014.

**Situação: Não Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 79** - 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.

**COMENTÁRIOS:**

Segundo a CGE, os documentos atinentes às Contas de Governo estão disponibilizados no PORTAL DA TRANSPARÊNCIA no endereço: [www.transparência.ce.gov.br](http://www.transparência.ce.gov.br).

**Situação: Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 80** - 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.

**RECOMENDAÇÃO 81** - 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.

**RECOMENDAÇÃO 82** - 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.

**RECOMENDAÇÃO 83** - 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.

**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 Terceiros – Pessoa Física e Jurídica e Serviços de Consultoria, no exercício de 2013, foi de R\$ 2.428.928.423,00. Constatou-se que o montante empenhado no elemento Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização, no exercício de 2013, representam 8,42% do total das Despesas com Pessoal e Encargos Sociais. Constatou-se, ainda, que os valores empenhados neste elemento pelas entidades vinculadas a Secretaria da Saúde representam, em alguns casos, três vezes mais os valores empenhados no grupo Pessoal e Encargos Sociais.

Para a CGE, o aumento das despesas nestes elementos decorre da ampliação dos serviços prestados pelo Estado, seja por meio da implantação ou da ampliação dos serviços e equipamentos públicos. No que concerne à terceirização na área da Saúde, as despesas referem-se principalmente a pagamento das Cooperativas Médicas. A CGE informa também o quantitativo de servidores efetivos contratados pelo Estado no exercício de 2013 (3.806), valor este significativamente superior ao verificado em 2012 (305).

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 84** - 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.

### COMENTÁRIOS:

Nos esclarecimentos apresentados, a CGE ressalta 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.*

*A restrição prevista na referida lei estadual configura-se mais salutar do que a simples definição de um percentual, eis que se reservam aos servidores de carreira todos os cargos de nível estrutural administrativo diário, corriqueiro, responsável pelas atividades do dia-a-dia da Administração, facultando-se o provimento por terceiros unicamente dos cargos de Direção, Gerência e Assessoramento Superior, que exigem tal possibilidade face à confiança estrita inerente a tais funções.*

*Demais, atualmente, conforme informações da Secretaria do Planejamento e Gestão, 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. Portanto, a forma adotada pelo Estado é, incontestavelmente, mais salutar, visto que mais da metade dos cargos comissionados existentes na estrutura administrativa são de exercício privativo de servidores de carreira.*

*Ademais, cumpre esclarecer que, se há norma vigente que estabelece reserva de cargos para servidores de carreira, deve o Estado cumprir a determinação legal, sob pena de vilipendiar o princípio da legalidade.*

*E mais: se recusar aplicação à lei vigente, o ato do Estado também incidiria em inconstitucionalidade direta, na medida em que não mais haveria reserva alguma de vagas para servidores.*

*Por fim, releva anotar que não compete ao Tribunal de Contas do Estado impor, de forma direta ou indireta, que o Executivo inicie a atividade legislativa, para atendimento de uma forma de interpretar a Constituição Federal que o TCE considere mais correta.*

*Outrossim, a recomendação indica a ausência de previsão legal das atribuições dos cargos comissionados criados por lei estadual.*

...

*Note-se que o art. 37, inciso V, prevê, de forma expressa, as atribuições a serem exercidas pelos ocupantes de cargos em comissão, quais sejam: direção, chefia e assessoramento.*

*Portanto, os ocupantes de cargo em comissão dirigirão, chefiarão e assessorarão as atividades desenvolvidas pelo órgão da Administração Pública no qual estejam lotados, de acordo com as competências daquela unidade administrativa.*

*É nítido que inexistente qualquer determinação constitucional no sentido de que as leis que criam cargos e funções em comissão disponham no próprio texto as suas atribuições.*

*Sequer se vislumbra a possibilidade de entendimento diverso, uma vez que os cargos criados para a Administração Pública são destinados aos Órgãos/Entidades dela integrantes, cujas competências encontram-se definidas nos Decretos ou Regimentos Internos que os regulamentam. Afinal, cada uma dessas unidades administrativas tem atividades próprias, inerentes às suas funções institucionais.*

Ante o exposto, esta Comissão acolhe os esclarecimentos apresentados.

**Situação: Atendida**

### 10.1 Síntese da Situação das Recomendações de Exercícios anteriores

Em relação a análise das recomendações, o quadro abaixo sintetiza a situação das recomendações do Tribunal de Contas sobre as Contas de Governo do Exercício de 2012.



Conforme se verifica, 32,14% das recomendações foram atendidas em 2013, restando 30,95% como não atendidas. Destaca-se que 14,29% das recomendações apresentadas são objeto de auditorias em tramitação nesta Corte de Contas.

# 11

## OCORRÊNCIAS E RECOMENDAÇÕES ALUSIVAS AO EXERCÍCIO DE 2013





## 11. OCORRÊNCIAS E RECOMENDAÇÕES ALUSIVAS AO EXERCÍCIO DE 2013

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 2013.

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.

Conforme evidenciado no capítulo anterior, verificou-se uma considerável redução no número de ocorrências e recomendações. Pode-se apontar como principais fatores desta retração: o atendimento a recomendações reiteradas por esta Corte de Contas ao longo dos últimos anos; as novas medidas adotadas com a implementação do Sistema de Gestão Governamental por Resultados (S2GPR); o atendimento de diretrizes do novo modelo de contabilidade pública adotado no país 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 abaixo, 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
<b>Desempenho da Economia Cearense</b>	
1. Existência de disponibilidade de caixa líquida expressiva de recursos do FECOP ao final do exercício.	1. 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.
<b>Instrumentos de Planejamento</b>	
2. Ausência das 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.	2. À Secretaria do Planejamento e Gestão que aprimore o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de forma descrever as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, conforme prevê o art. 4º, I, e, da Lei de Responsabilidade Fiscal.
3. Ausência de sistema de custos na Administração Pública Estadual que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.	3. 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.
4. Ausência do 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.	4. 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.

5. Ausência de valor no Demonstrativo Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita	5. 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.
6. Publicação das metas bimestrais de arrecadação e do cronograma mensal de desembolso fora do prazo legal.	6. 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.
7. Não evidenciação de Passivo Contingente no Anexo de Riscos Fiscais da LDO, frente às demandas judiciais contra as empresas estatais dependentes; às demandas trabalhistas contra o ente federativo e órgãos da sua administração indireta e aos avais e garantias concedidas às empresas, especialmente a CAGECE e a COHAB.	7. Ao Poder Executivo que elabore o Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias considerando os passivos contingentes do Estado.
<b>Execução Orçamentária</b>	
8. Evidenciação, na página eletrônica da SEFAZ, das transferências constitucionais repassadas aos municípios, em valores inferiores aos constantes da base de dados contábeis.	8. 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.
9. Não evidenciação das Receitas Orçamentárias, por fonte de recursos. 10. Não disponibilização da base de dados das Receitas.	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.
11. Não evidenciação, no endereço eletrônico da SEPLAG, do percentual de abertura de créditos adicionais de exercícios anteriores. 12. Não disponibilização, no endereço eletrônico da SEPLAG, da memória de cálculo do percentual de abertura de créditos adicionais.	10. À Secretaria do Planejamento e Gestão que aperfeiçoe a ferramenta de TI para acompanhamento do percentual de abertura de créditos adicionais definido na LOA, disponibilizando a consulta aos percentuais de exercícios anteriores, bem como as respectivas memórias de cálculo.
<b>Gastos Realizados Mediante Licitação, Dispensa e Inexigibilidade</b>	
13. Ausência de diretrizes específicas que estabeleçam a promoção do desenvolvimento sustentável nos procedimentos licitatórios no Estado do Ceará, nos termos do art. 3º da Lei nº 8.666/1993.	11. 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.
14. Classificação indevida de despesas não licitáveis como dispensa ou inexigibilidade de licitação no Sistema de Gestão Governamental por Resultados - S2GPR. 15. Não obrigatoriedade, no empenho da despesa, do preenchimento do dispositivo legal relativo à contratação direta.	12. Às Secretarias de Estados que registrem no sistema S2GPR, como dispensas ou inexigibilidades de licitação, somente aqueles despesas que de fato se enquadram nessas hipóteses e que torne obrigatório o preenchimento no empenho da despesa do campo relativo ao dispositivo legal.

<b>Transferências Financeiras a Entidades Públicas e Privadas</b>	
16. Contabilização indevida de diversas despesas no item “Transferência a Organizações Sociais - Contrato de Gestão”	13. As Secretarias de Estado que contabilizem no item “Transferência a Organizações Sociais - Contrato de Gestão” somente aquelas despesas relativas aos contratos de gestão.
17. Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos por meio de contribuições.	14. Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que não destinem recursos públicos como contribuições, subvenções sociais ou qualquer modalidade assemelhada a instituições privadas com fins lucrativos.
<b>Programas Governamentais</b>	
18. Baixo índice de execução orçamentária dos Programas relacionados à Educação Superior (068) e Profissional (069);	15. 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.
19. Baixo índice de execução orçamentária dos Programas relacionados ao combate à seca e abastecimento de água (028, 032, 039, 040);	
20. Baixo índice de execução orçamentária do Programa relacionado ao enfrentamento às drogas (025);	
21. A maioria das metas constantes do Anexo de Metas e Prioridades da LDO apresentou baixo índice de execução de meta física.	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.
22. Baixo índice de execução de metas físicas do Anexo de Metas e Prioridades relacionadas à segurança pública (015) e ao enfrentamento às drogas (025).	
23. Fragilidade no acompanhamento da realização das metas físicas previstas no PPA pela não implantação de sistema informatizado para este fim.	17. À Secretaria do Planejamento e Gestão que dê continuidade ao processo de implantação do Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação (SIMA), que permitirá o acompanhamento das metas físicas de todos os programas previstos no PPA.
24. Anexo de Metas e Prioridades apresentou metas com quantitativos previstos “zerados”.	18. À Secretaria do Planejamento e Gestão que envide esforços no sentido de evitar falhas na elaboração do Anexo de Metas e Prioridades.
25. Anexo de Metas e Prioridades apresentou Macrorregião com o campo de quantidade prevista “vazio”.	
<b>Demonstrações Contábeis</b>	
26. Subavaliação da maioria dos bens imóveis do Estado, com 56,62% do acervo imobiliário registrado a R\$ 1,00 (um real) no Sistema de Gestão de Bens Imóveis – SGBI.	19. 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 a fim de evidenciar o valor real do patrimônio do Estado.
27. 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.	20. 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>28. 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>21. 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>29. Divergência entre o saldo dos restos a pagar processados do Anexo 17 da Lei 4.320/64 e o Anexo II do Balanço Orçamentário, gerando uma diferença de R\$ 165.953,10, relativa ao total da inscrição de Restos a Pagar Processados do “2º Exercício Anterior”.</p>	<p>22. À Secretaria da Fazenda que sane as divergências verificadas entre os demonstrativos contábeis da Lei nº 4.320/64.</p>
<p>30. Não apresentação, nas notas explicativas, da metodologia de cálculo da provisão para perda dos empréstimos concedidos relativos ao FDI. 31. 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. 32. Ausência do Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro no Balanço Patrimonial consolidado.</p>	<p>23. 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>
<b>Limites Constitucionais</b>	
<p>33. Ausência de operacionalização do Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará - FCE.</p>	<p>24. Ao Poder Executivo que promova a operacionalização do FCE com vistas ao cumprimento do Art. 209 da Constituição Estadual.</p>
<p>34. 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>25. Ao Poder Executivo que cumpra o percentual de recursos direcionados à FUNCAP conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual.</p>
<p>35. Não cumprimento do percentual previsto no art. 205, § 2º, da Constituição Estadual.</p>	<p>26. 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>
<p>36. O Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, anexo 8 do RREO, não contempla as despesas segregadas em liquidadas e inscritas em restos a pagar não-processados. 37. Não exclusão, no MDE, dos restos a pagar inscritos no exercício sem disponibilidade financeira de recursos do FUNDEB.</p>	<p>27. À Secretaria da Fazenda que preencha o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) de acordo com as orientações contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais editado pela Secretaria do Tesouro Nacional.</p>
<p>38. Preenchimento incorreto dos quadros “Execução de Restos a Pagar Não-Processados Inscritos com Disponibilidade de Caixa” e “Controle dos Restos a Pagar Cancelados ou Prescritos para Fins de Aplicação da Disponibilidade de Caixa”, constantes no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, anexo 12 do RREO.</p>	<p>28. À Secretaria da Fazenda que preencha o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASP) de acordo com as orientações contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais editado pela Secretaria do Tesouro Nacional.</p>
<p>39. Não cumprimento do normativo estadual inerente a aplicação de 80% (oitenta por cento) dos recursos do FUNDEB, para o exercício de 2013, no pagamento dos profissionais do magistério da educação básica;</p>	<p>29. Ao Poder Executivo que cumpra o mandamento estadual, estabelecido no Art. 3º da Lei Estadual do Ceará nº 15.064/11, que destina 80% (oitenta por cento) dos recursos do FUNDEB no pagamento dos profissionais do magistério da educação básica.</p>

<p>40. Ausência de fonte de recursos que evidencie as despesas custeadas com o superávit financeiro, do exercício anterior, de recursos de impostos vinculados ao ensino, item necessário para a apuração da aplicação da receita resultante de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE.</p>	<p>30. À Secretaria da Fazenda que providencie a criação de fontes de recursos específicas para evidenciar as despesas custeadas com o superávit financeiro, do exercício anterior, de recursos de impostos vinculados ao ensino.</p>
<p><b>Gestão Fiscal</b></p>	
<p>41. Não publicação do RREO (6º Bimestre) e do RGF (3º quadrimestre) de 2013, com dados definitivos nos prazos previstos na legislação.</p>	<p>31. 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>
<p>42. Apuração do resultado orçamentário constante no Demonstrativo do Balanço Orçamentário, anexo 1 do RREO, do último bimestre, considerando as despesas liquidadas.</p>	<p>32. À Secretaria da Fazenda que preencha o Demonstrativo do Balanço Orçamentário, Anexo I do RREO, de acordo com as orientações contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais editado pela Secretaria do Tesouro Nacional.</p>
<p>43. Inclusão indevida dos Restos a Pagar Não-Processados do exercício na coluna “Obrigações Financeiras” no Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa, anexo 5 do RGF.  44. O montante referente a disponibilidade de caixa líquida apurado no Demonstrativo de Caixa, anexo 5 do RGF, não foi transportado para a coluna “Disponibilidade de caixa líquida (antes da inscrição em restos a pagar não processados do exercício)” do Demonstrativo de Restos a Pagar, anexo 6 do RGF, não sendo possível confrontar a coluna dos “Restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício” com coluna da “Disponibilidade de Caixa Líquida”, a fim de apurar a coluna “Empenhos não liquidados cancelados”.</p>	<p>33. À Secretaria da Fazenda que preencha os Demonstrativos da Disponibilidade de Caixa e de Restos a Pagar, do RGF, de acordo com as orientações contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais editado pela Secretaria do Tesouro Nacional.</p>

## MINUTA DE PARECER PRÉVIO

**CONSIDERANDO** que compete a esta Corte de Contas a análise e emissão de Parecer Prévio referente às contas anuais de governo encaminhadas pelo Governador do Estado, nos termos do art. 71, I da Constituição Federal c/c art. 76, I da Constituição Estadual e art. 1º, III c/c art. 42 da Lei Estadual nº 12.509/95;

**CONSIDERANDO** que a análise técnica sobre as Contas do Poder Executivo de 2013, 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 os que deram 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 Anual das Contas do Governador, exercício 2013, que foram atendidos os limites legais estipulados na Constituição Federal e Lei de Responsabilidade Fiscal;

**CONSIDERANDO** que as ocorrências detectadas – embora não constituam motivo maior que impeçam a aprovação das Contas do Governador, alusiva ao exercício financeiro de 2013 – requerem a adoção de ajustes, para que não acarretem prejuízos ao cumprimento de normas legais e dos instrumentos de planejamento e execução orçamentária;

**CONSIDERANDO** que as ocorrências remanescentes do exercício anterior e as identificadas em 2013, bem como as recomendações, encontram-se detalhadas no Relatório;

**CONSIDERANDO** que o Parecer nº XX emitido pelo Procurador Geral do Ministério Público Especial junto a esta Corte sugeriu a emissão de Parecer Prévio pela XX das referidas contas;

**CONSIDERANDO** o contido no Art. 42 da Lei Orgânica do TCE, c/c Art. 30, III, § 3º do Regimento Interno, desta Corte de Contas;

**CONSIDERANDO** o contido na instrução do processo nº 03983/2014-5;

Voto no sentido de que este Tribunal de Contas emita **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO**, pela Assembleia Legislativa, das Contas do Excelentíssimo Governador do Estado do Ceará, Sr. Cid Ferreira Gomes, alusivas ao exercício financeiro de 2013, com as recomendações à Administração Pública Estadual elencadas na parte conclusiva do Relatório Anual.

É o parecer que, ora submeto ao plenário desta Corte de Contas.

Sala das Sessões, 02 de junho de 2014.



**Edilberto Carlos Pontes Lima**  
Conselheiro - Relator

12

PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO  
ESPECIAL JUNTO AO TCE-CE





**PROCESSO:** 03.983/2014-5  
**RELATOR:** CONS. EDILBERTO PONTES  
**NATUREZA:** CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO  
**EXERCÍCIO:** 2013

**PARECER Nº 710 /2014-PCSL**

**EMENTA. JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL DE CONTAS. CONTAS ANUAIS DO GOVERNADOR DO ESTADO. EXERCÍCIO DE 2013. JULGAMENTO PELA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS COM RESSALVAS.**

1. Trata-se das contas anuais do Governador do Estado, relativa ao exercício de 2013, submetidas ao Tribunal para emissão de Parecer Prévio, em conformidade com o disposto no art. 71, I, da Constituição Federal c/c art. 76, I, da Constituição Estadual e arts. 1º, III e 42, da Lei Estadual nº 12.509/95.

2. Preliminarmente, deixo assente que este Tribunal tem competência para emitir Parecer Prévio sobre as contas anuais do Governador de Estado, cabendo à Assembléia Legislativa o seu julgamento.

3. Observo que compete privativamente ao Governador do Estado prestar contas anualmente à Assembléia Legislativa, dentro do prazo de 60 dias após a abertura da sessão legislativa, cabendo ao Tribunal de Contas emitir Parecer Prévio técnico-jurídico conclusivo, que deverá exprimir:

- se as contas prestadas pelo Governador do Estado representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro de 2013;
- a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública estadual, com destaque para o cumprimento das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do Estado e nas demais operações realizadas com recursos públicos estaduais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

4. Em face disso, o relatório elaborado pelo Tribunal de Contas deve conter as seguintes informações:

- o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destes com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
- o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do Estado;
- o cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

5. Destaco, de início, que as contas foram enviadas diretamente ao Tribunal, **quando deveriam ter sido prestadas à Assembléia Legislativa**, a quem compete solicitar ao Tribunal a emissão de Parecer Prévio, técnico e jurídico, idôneo a fundamentar o seu julgamento.

6. Passa-se ao exame de mérito das contas.

7. Em primeiro lugar, os instrumentos de planejamento do Estado são materializados em três peças fundamentais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), sendo que cada uma delas tem uma função específica, as quais devem estar alinhadas a um mesmo objetivo: o planejamento da atividade financeira do Estado.

8. A respeito do PPA, noto que houve um redesenho das categoriais do plano, ou seja, o biônimo “programa-ação”, que estruturava os instrumentos anteriores, dá lugar aos programas temáticos, aos ob-

jetivos e às iniciativas, tornando a ação uma categoria exclusiva dos orçamentos.

9. Entretanto, a substituição das ações pelas iniciativas no PPA trouxe grandes limitações para 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, o que compromete a comparabilidade entre os instrumentos de planejamento.

10. Houve também uma redução na quantidade de programas quando comparado ao PPA anterior, o qual continha 127 programas, sendo 102 finalísticos e 25 de apoio às políticas públicas e áreas especiais, enquanto o PPA 2012-2015 contém apenas 81 programas, sendo 68 temáticos, 10 de serviços ao Estado e 03 de gestão e manutenção.

11. A grande maioria dos gastos se concentra em pessoal e encargos (35%), seguido pelos Investimentos (25%) e outras despesas correntes (24%). Percebo que a maior parte dos recursos disponibilizados no PPA foram destinados aos pagamentos dos “Encargos Gerais do Estado”, formados, dentre outros gastos, pelos investimentos nas Empresas Estatais, pagamento de dívidas contratuais, repartição das receitas dos Estados aos Municípios e cumprimento de obrigações legais imputadas ao Estado, correspondendo 1,83%, 21,93%, 54,19% e 5,09% dos referidos encargos, respectivamente.

12. Observo, ainda, que o pagamento de dívida é a despesa mais representativa do PPA, com mais de 20% dos recursos, seguida dos gastos com investimentos como: a implantação da linha leste do metrô (14,72%), construção do cinturão das águas (8,75%) e pavimentação e implantação de rodovias (7,03%). Em outro extremo, situam-se as despesas com construção de eixos de integração (1,15%), construção e recuperação de barragens (1,25%) e construção de unidades habitacionais de interesse social (1,30%).

13. Com relação à Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, instrumento de planejamento estatal que estabelece as principais diretrizes e metas da Administração Pública para o exercício financeiro, conectando o Plano Plurianual à Lei Orçamentária Anual e indicando os programas que serão prioritários na programação e execução orçamentária, ela deve tratar sobre o equilíbrio entre a despesa e receita, os critérios e formas de limitação de empenho, as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

14. Observo que o anexo das metas, constante da LDO 2013, está incompleto, haja vista não conter as metas financeiras para o exercício, o que viola o princípio da transparência na gestão fiscal, previsto no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal e impossibilita a verificação da disponibilização dos recursos financeiros para cada meta prevista no PPA.

15. Percebo, ainda, que o Estado do Ceará não publicou as medidas de combate à evasão e à sonegação, a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa, o que afronta, mais uma vez, o princípio da transparência na gestão fiscal, previsto no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, restaram comprometidos os anexos de metas fiscais e de riscos fiscais, obrigatórios na LDO.

16. Quanto às regras sobre o equilíbrio entre as despesas e receitas, em que são vedados quaisquer procedimentos que viabilizem a execução de despesa sem que se tenha a comprovação da suficiente disponibilidade financeira, observo que os percentuais e o montante da limitação de empenho deveriam ser distribuídos de forma proporcional à participação de cada um dos poderes, do Ministério Público e da Defensoria Pública. Entretanto, no exercício de 2013, o referido instrumento de planejamento não trouxe nenhum dispositivo que indicasse os mecanismos de controle de custos e nem a metodologia de avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos públicos estaduais, restando violado o disposto no art. 50, § 3º, da LRF, que exige da Administração Pública a manutenção de um sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

17. No que pertine ao passivo contingente, percebe-se que o Estado omitiu as informações relativas às demandas judiciais contra as empresas estatais dependentes, às demandas trabalhistas contra o ente

federativo e órgãos da sua administração indireta e aos avais e garantias concedidas às empresas, especialmente a CAGECE e a COHAB.

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

19. Ressalte-se que a Lei Orçamentária Anual de 2013, do mesmo modo que sua antecessora, detalhou a despesa somente até o “Grupo de Natureza” e não até a “modalidade de aplicação”, o que contraria o Princípio Orçamentário da Especificação, bem como as disposições contidas na Portaria Interministerial – STN/MPOG nº 163/2001.

20. Para o exercício financeiro de 2013, o Orçamento Geral do Estado teve seus valores consignados na Lei nº 15.268, de 28 de dezembro de 2012, com as receitas estimadas em R\$ 19.604.343.189,85 (dezenove bilhões, seiscentos e quatro milhões, trezentos e quarenta e três mil, cento e oitenta e nove reais e oitenta e cinco centavos) e as despesas fixadas em igual montante, contemplando o Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos.

21. Verifico que o Orçamento Fiscal e o da Seguridade Social representam 99,51% de todos os recursos previstos na LOA, enquanto o Orçamento de Investimentos das Estatais apenas 0,48%.

22. Noto também que o Poder Executivo ficou com 92,41% de todos os recursos previstos, enquanto aos demais poderes foram destinados apenas 7,59% do referido montante, estando caracterizado que a “Região 22-Estado do Ceará” concentra a maior parte dos recursos previstos (51,01%), seguida da “Região 01 – Região Metropolitana de Fortaleza” (28,88%), correspondendo as demais regiões do Estado a apenas 20,11% dos recursos previstos, o que revela a desigualdade social e econômica do Estado.

23. No que diz respeito às exigências previstas no art. 5º da Lei Complementar nº 101/00, a LOA 2013 não as atendeu plenamente, no que se refere à estimativa e compensação da renúncia de receita e o aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado (art. 5º, II).

24. Quanto aos créditos suplementares, destaca-se que a LOA autorizou a sua abertura, sem autorização legislativa específica, até o limite de 25% do total da despesa fixada, o que, apesar de não se ter limite expresso de percentual máximo para suplementação, deve ocorrer a partir de balizas de interpretação sistemática da legislação de regência, levando-se em conta também a noção do razoável.

25. No caso, o dispositivo que confere eficácia à autorização para suplementação, sem autorização legislativa específica, 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 revela-se frágil e sem efeito.

26. 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.

27. 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.

28. 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.

29. 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 consideram-se iam desprovidas de autorização legislativa, podendo macular futuras contas de governo, bem como as de gestão de ordenadores de despesa.

30. Contudo, como a LOA possui prazo de vigência temporário, vale dizer, um ano, e considerando que esse período findou-se ao final de 2013, 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.

31. No tocante à execução orçamentária, constato que o percentual de realização da Receita foi de 93,87%, sendo que a realização das Receitas Correntes foi de 97,66% do valor previsto, enquanto as Receitas de Capital, 66,89% do valor previsto.

32. O ingresso de recursos proveniente de outros entes/entidades, mediante transferências intergovernamentais monta 6,29 bilhões, entre os quais estão as chamadas “Transferências Constitucionais”, as quais representam a maior parcela dos recursos transferidos pela União ao Estado do Ceará.

33. Dentre as Operações de Crédito realizadas em 2013, as operações internas representaram 58,59% (R\$ 697 milhões) e as externas 41,41% (R\$ 493 milhões). Do total das operações de crédito internas, de acordo com a Síntese do Balanço Geral do Estado, R\$ 661 milhões foram obtidos junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES – e ao Banco do Brasil – BB. Os recursos originados do BNDES foram aplicados no pagamento da Sociedade de Propósito Específico - SPE, responsável pela reforma e operação da Arena Castelão, no Metrofor, no Programa Hidroagrícola e no Programa BNDES Estados, destinado a projetos do Plano de Investimentos do Estado constante no Plano Plurianual – PPA.

34. Nas operações de crédito externas, destacam-se o financiamento do Programa PforR por intermédio do Banco Mundial (BIRD) e o Projeto de Apoio ao Crescimento Econômico com Redução das Desigualdades e Sustentabilidade Ambiental, no valor de R\$ 222.204.955,00.

35. Com relação à Execução da Despesa Orçamentária, entendida como todo o dispêndio, autorizado pelo Poder Legislativo, para financiar a prestação do serviço público à sociedade, cabe dizer que ela alcançou, no final do exercício de 2013, a quantia de R\$ 22.808 bilhões.

36. No exercício de 2013, o grupo “Pessoal e Encargos Sociais” (R\$ 8,3 bilhões) foi responsável por 44,96% do total das Despesas Orçamentárias. Se comparado ao exercício de 2012 (45,04%), este percentual diminuiu 0,08%.

37. 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 2013, esse grupo de despesa somou R\$ 246,48 milhões, representando 1,34% do total das despesas orçamentárias.

38. No grupo denominado “Outras Despesas Correntes”, segundo mais representativo em volume de recursos, compreende as aquisições 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 2013, o montante de R\$ 6,78 bilhões e o percentual de 36,90% do total da despesa orçamentária. Nos últimos dez anos (2004 a 2013), 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 ampliadas em R\$ 453,9 milhões, acarretando um aumento real de 7,17%.

39. Somente com os denominados “outros serviços de terceiros – pessoa jurídica” foram gastos R\$ 1,598 Trilhão, comprometendo 23,55% de todas as despesas, sendo que há ainda a rubrica “locação de

mão de obra”, em que foi consumidos 596,94 milhões, o que pode evidenciar uma terceirização desenfreada e um inconseqüente sucateamento da máquina pública, mesmo porque R\$ 378 milhões, que representa 63,35% do montante empenhado neste elemento de despesa, é utilizado em despesas com “Apoio Administrativo, Técnico e Operacional”.

40. No pagamento de diárias, vê-se que foram gastos com a Polícia Militar 14,426 milhões, enquanto todo o resto da Administração consumiu apenas R\$ 26,196 milhões, o que revela que a Polícia Militar tem efetuados gastos excessivos com diárias de seu pessoal.

41. No exercício de 2013, foi empenhado o montante de R\$ 527,673 milhões, inferior em 27,22% do empenhado, em termos reais, no exercício anterior, para amortização da dívida do Estado.

42. Com relação às licitações, releva dizer que o total de despesa licitada mediante pregão e RDC foi de R\$ 23,39 milhões, o que representa apenas 0,52% das despesas licitadas executadas.

43. No tocante às contratações diretas, as dispensas de licitação correspondem a R\$ 443,524 milhões, o que representa um percentual de 9,81%. Já as Inexigibilidades de licitação chegaram a 7,32% das despesas passíveis de licitação.

44. Foram destinadas ao FUNDEB R\$ 2,307 bilhões, sendo que 285,414 milhões foram aportados pela União ao Estado do Ceará.

45. Do ponto de vista contábil, o Estado superou os índices constitucionais de 25% da educação e de 12% da saúde. Entretanto, não constam dos autos os devidos ajustes na composição das despesas lançadas a este título, sendo certo que há uma dúvida razoável de que esses índices estejam “inflados” com gastos outros, que indevidamente foram contabilizados como sendo destinados à educação e saúde, o que deverá ser melhor apurado e quantificado pelo Tribunal nas próximas contas.

46. Quanto ao Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa, verifica-se que há saldo financeiro suficiente para arcar com a inscrição de restos a pagar não-processados.

47. Quanto às recomendações do Tribunal no presente exercício, este órgão do Ministério Público entende que elas se constituem em ressalvas à aprovação das contas, não devendo o Tribunal fazê-las diretamente às secretarias, aos órgãos e às entidades da Administração, mas propor à Assembléia legislativa que, ao julgar as contas, converta as recomendações do Tribunal em determinações do Poder Legislativo ao chefe do Poder Executivo.

48. As principais recomendações do Tribunal, sobre as quais a Assembléia legislativa, ao julgar as contas, poderá fazer em juízo de mérito, para, se assim entender, expedir determinações ao chefe do Poder Executivo, são as seguintes:

- 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;
- À Secretaria do Planejamento e Gestão que aprimore o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de forma descrever as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, conforme prevê o art. 4º, I, e, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- À Secretaria da Fazenda que dê continuidade ao processo de implantação do sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, em atendimento as exigências contidas no art. 50, VI, § 3º da LRF;
- 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 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 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 elabore o Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias considerando os passivos contingentes do Estado;
- 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 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;
- À Secretaria de Planejamento e Gestão que aperfeiçoe a ferramenta de TI para acompanhamento do percentual de abertura de créditos adicionais definido na LOA, disponibilizando a consulta aos percentuais de exercícios anteriores, bem como as respectivas memórias de cálculo;
- 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;
- 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 e que torne obrigatório o preenchimento no empenho da despesa do campo relativo ao dispositivo legal;
- As Secretarias de Estado que contabilizem no item “Transferência a Organizações Sociais – Contrato de Gestão” somente aquelas despesas relativas aos contratos de gestão;
- Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que não destinem recursos públicos como contribuições, subvenções sociais ou qualquer modalidade assemelhada a instituições privadas com fins lucrativos;
- 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;
- 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;
- À Secretaria de Planejamento e Gestão que dê continuidade ao processo de implantação do Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação (SIMA), que permitirá o acompanhamento das metas físicas de todos os programas previstos no PPA;
- À Secretaria de Planejamento e Gestão que envide esforços no sentido de evitar falhas na elaboração do Anexo de Metas e Prioridades;
- À Secretaria de 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 a fim de evidenciar o valor real do patrimônio do Estado;
- À Secretaria de 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 Depen-

- dentos, 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;
  - 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;
  - 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 preencha o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) de acordo com as orientações contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais editado pela Secretaria do Tesouro Nacional;
  - À Secretaria da Fazenda que preencha o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASP) de acordo com as orientações contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais editado pela Secretaria do Tesouro Nacional;
  - Ao Poder Executivo que cumpra o mandamento estadual, estabelecido no Art. 3º da Lei Estadual do Ceará nº 15.064/11, que destina 80% (oitenta por cento) dos recursos do FUNDEB no pagamento dos profissionais do magistério da educação básica;
  - À Secretaria da Fazenda que providencie a criação de fontes de recursos específicas para evidenciar as despesas custeadas com o superávit financeiro, do exercício anterior, de recursos de impostos vinculados ao ensino;
  - 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 que preencha o Demonstrativo do Balanço Orçamentário, Anexo I do RREO, de acordo com as orientações contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais editado pela Secretaria do Tesouro Nacional;
  - À Secretaria da Fazenda que preencha os Demonstrativos da Disponibilidade de Caixa e de Restos a Pagar, do RGF, de acordo com as orientações contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais editado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

49. Adiciona-se a essas “recomendações”, a que estabelece como limite máximo para abertura de créditos suplementares, **sem autorização legislativa específica**, a observância do índice máximo de 10% das despesas fixadas.

50. Ante o exposto, este órgão do Ministério Público de Contas manifesta-se no sentido de que o Tribunal emita Parecer Prévio pela aprovação das contas, **com ressalvas**, do senhor Governador do Estado, relativas ao exercício de 2013, com fundamento no disposto no art. 71, I, da Constituição Federal c/c art. 76, I, da Constituição Estadual e arts. 1º, III e 42, da Lei Estadual nº 12.509/95.

Gabinete do Proc. SOUSA LEMOS, em 02 de junho de 2014.

Eduardo de SOUSA LEMOS  
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas



13

DECLARAÇÃO DE VOTO  
CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR





## CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2013

Senhor Presidente,  
Senhores Conselheiros,  
Senhores Procuradores de Contas,

Tratam os presentes autos da Prestação de Contas Anual do Governador do Estado, Excelentíssimo Senhor Cid Ferreira Gomes, referente ao exercício financeiro de 2013, remetida a esta Casa para apreciação e emissão de Parecer Prévio, conforme determina a Constituição Cearense nos termos do art. 76, inciso I.

Antes de iniciar minha manifestação, gostaria de salientar que, pela segunda vez, este Tribunal deixa de ter um Relatório de forma independente elaborado pela Comissão Técnica, passando a ter um único documento pontuado pelo Relator.

A Comissão Especial deste Tribunal designada para o exercício 2013, no capítulo dedicado às **Ocorrências e Recomendações Alusivas ao Exercício de 2013**, apontou a existência de **44 ocorrências**, das quais resultaram em **33 (trinta e três) recomendações** a serem sugeridas, número este consideravelmente inferior às **84 (oitenta e quatro) recomendações** consignadas no exercício de 2012.

Atribuiu a Comissão como principais fatores para a redução das recomendações: o atendimento de recomendações reiteradas nos últimos anos, a implementação do novo Sistema de Gestão Governamental por Resultados (S2GPR), o atendimento de diretrizes do novo modelo de contabilidade pública adotado no país e o novo modelo de gestão do PPA, bem como a reformulação e aglutinação, pela Comissão e o relator, de algumas ocorrências e recomendações anteriores que, em essência, tratavam da mesma matéria.

Entretanto, é preciso ressaltar que a Comissão Especial, quando do monitoramento das recomendações referentes aos exercícios anteriores, relevou **12 (doze) recomendações** consignadas no exercício de 2012 pelo fato de as matérias alusivas a elas estarem sendo **objeto de auditorias específicas no âmbito desta Corte de Contas** e que por tal motivo não seriam repisadas.

**Nesse aspecto, não compartilhamos de tal posicionamento. Recomendações que estão em fase de auditoria necessitam ser reiteradas caso as ocorrências geradoras das recomendações tenham persistido no exercício de 2013. Desse modo, alertamos para a necessidade de se recomendar novamente tais ocorrências.**

Ademais, por dever de ofício, na presente Declaração de Voto abordaremos algumas ocorrências merecedoras de uma maior ênfase, endossando, na íntegra, as recomendações que foram catalogadas pela Comissão e pelo Ministério Público de Contas, sem prejuízo de incluir outras recomendações que no entender desta Conselheira não foram corrigidas em 2013 e as tratadas na presente manifestação, que embasarão a minha proposta de Parecer Prévio sob apreciação.

### 1 – AUMENTO DA CRIMINALIDADE NO ESTADO DO CEARÁ

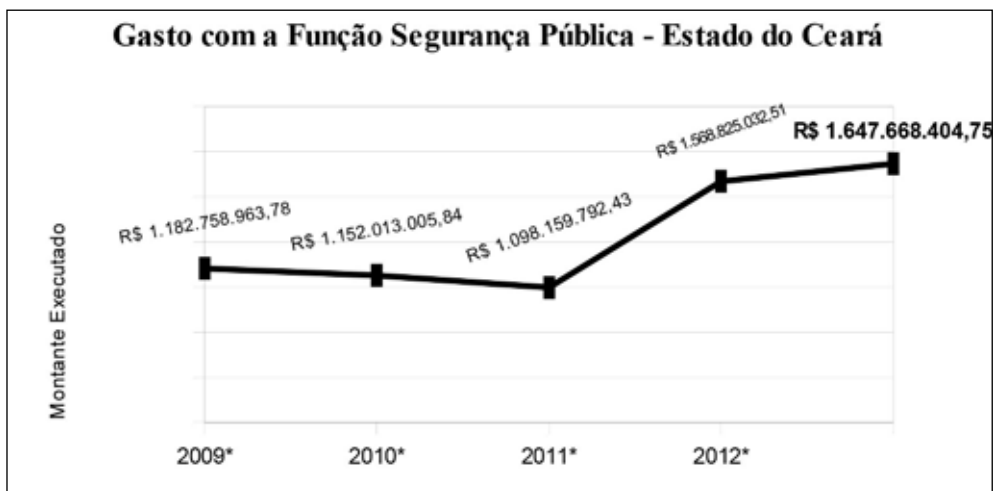
No Estado do Ceará, a situação da criminalidade tem se agravado de forma preocupante nos últimos anos. Segundo dados da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social – SSPDS – e de outras fontes, houve no Estado um considerável aumento nos índices de criminalidade, com destaque para taxa de homicídios por 100.000 habitantes, que evoluiu em **96,13%** nos últimos 05 (cinco) anos considerando o intervalo de 2009-2013, senão vejamos:



Fonte: Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC)/ Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) / Ministério da Justiça; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; Fórum Brasileiro de Segurança Pública; SSPDS-CE

Para se ter noção da dimensão da problemática relacionada ao aumento da violência no Ceará, destaca-se que a taxa de homicídios do Estado, em 2013, (50,8 homicídios por 100 mil habitantes) superou em 5 (cinco) vezes o índice considerado aceitável pela Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>1</sup>, que é 10 (dez) mortes a cada 100 (cem) mil habitantes e foi bem acima da média nacional verificada em 2012<sup>2</sup> (último ano da verificação nacional), que foi de **24,3** mortes por 100 mil habitantes.

Tal situação contrasta com a ampliação dos gastos com segurança pública realizados pelo Estado do Ceará, que aumentou, em termos **reais**, **39,31%** nos últimos 05 (anos) considerando o intervalo de 2009-2013, consoante gráfico a seguir:



Fonte: Banco de dados do S2GPR (valores 2009 a 2012 atualizados pelo IGP-DI)

Em 2013, verifica-se que o Estado do Ceará comprometeu 8,96% do valor total<sup>3</sup> da despesa executada com a função segurança pública. Como efeito de comparação, o Estado de Pernambuco, que em 2013 apresentou uma taxa de homicídios por 100 mil habitantes de 34,144, comprometeu com a segurança pú-

1 <http://oglobo.globo.com/pais/mapa-da-violencia-2013-brasil-mantem-taxa-de-204-homicidios-por-100-mil-habitantes-7755783> - acesso em: 12 mai. 2014.

2 <http://www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/7a-edicao> – acesso em 13 mai 2014.

3 Valor Total Executado pelo Estado do Ceará em 2013 – R\$ 18.395.140.660,60

4 Disponível em: <http://www.sds.pe.gov.br/> - acesso em 15 mai 2014.

blica 7,33%5 do total da despesa executada, demonstrando uma maior eficiência na aplicação dos gastos.

Assim, o que se percebe, de um modo geral, é que as políticas públicas adotadas no Estado do Ceará não têm produzido os efeitos esperados na redução dos índices de criminalidade, pelo contrário, têm se agravado, principalmente nas áreas mais pobres e com grande densidade demográfica, como a sua Capital, Fortaleza, apontada em estudo divulgado em 2014 pela ONG mexicana Conselho Cidadão para a Segurança Pública e Justiça Penal<sup>6</sup> como a **7ª cidade mais violenta do Mundo**. Não se pode desconsiderar, ainda, as ocorrências criminais no interior do Estado, que tem se tornado cada vez mais frequentes, sobretudo na questão de roubo a bancos.

Nesse diapasão, considerando o papel orientador deste Tribunal de Contas e da necessidade premente de o Estado do Ceará de alterar sua condução de políticas de segurança pública ante os resultados ruins alcançados na redução da criminalidade, entende-se salutar recomendar ao Governo do Estado que:

**01) desenvolva políticas públicas integradas na área de segurança pública para o reverter e mino-  
rar os níveis criminalidade;**

Ademais, em consulta ao Demonstrativo da Despesa por Função do exercício de 2013, verifica-se que na Função Segurança Pública deixou-se de executar o montante de **R\$ 87.713.437,68 (oitenta e sete milhões, setecentos e treze mil, quatrocentos e trinta e sete reais e sessenta e oito centavos)** do total do orçamento atualizado previsto.

Desse modo, não obstante a execução orçamentária desse dispêndio tenha sido considerada satisfatória no exercício em estudo, tendo em vista o aumento verificado nos últimos anos, e por entender que o gasto com segurança pública possui uma relação direta e negativa sobre as taxas de criminalidade, necessário se faz que esta Corte de Contas recomende ao Governo do Estado que:

**02) promova a devida execução de todos os programas governamentais voltados à Segurança Pública previstos no orçamento.**

## **2 – DA DESPESA COM TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA**

Em minhas últimas manifestações proferidas por ocasião das Contas de Governo, 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, §1º<sup>7</sup>) e a concernente 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 decorrente de terceirização**, de acordo com dados extraídos do S2GPR, observa-se que o Estado dispendeu o valor de **R\$ 267.563.052,77** (duzentos e sessenta e sete milhões, quinhentos e sessenta e três mil, cinquenta e dois reais e setenta e sete centavos). Em comparação ao exercício anterior, verifica-se um expressivo aumento percentual real de 34,45%.

O gráfico a seguir demonstra a evolução da despesa empenhada com terceirização de atividade-fim entre os exercícios de 2008 a 2013, onde se observa um crescimento nos últimos 5 (cinco) anos, em termos reais, de 119,38% no período considerado (2009/2013):

5 Disponível em: [http://www2.transparencia.pe.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?p\\_l\\_id=2843338&folderId=4490834&name=DLFE-34560.pdf](http://www2.transparencia.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_l_id=2843338&folderId=4490834&name=DLFE-34560.pdf) – acesso em 15 mai 2014.

6 Disponível em: <http://g1.globo.com/ceara/noticia/2014/01/fortaleza-e-setima-cidade-mais-violenta-do-mundo-diz-estudo.html> – acesso em 15 mai 2014.

7 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”.



Fonte: Banco de dados do S2GPR

\* Os valores dos exercícios de 2008 a 2012 foram atualizados pelo IGP-DI

Entre os órgãos que mais contrataram serviços de mão de obra em substituição a servidores no exercício de 2013, destacam-se:

ORGÃO/ENTIDADE	2012*	2013	Var. %(12-13)
HOSPITAL GERAL DE FORTALEZA	R\$ 21.270.865,96	R\$ 56.776.512,44	166,92%
HOSPITAL DE MESSEJANA	R\$ 36.030.591,81	R\$ 47.813.410,28	32,70%
SECRETARIA DA EDUCACAO	R\$ 41.997.846,25	R\$ 43.583.773,74	3,78%
HOSPITAL INFANTIL DR. ALBERT SABIN	R\$ 27.722.340,89	R\$ 31.540.881,56	13,77%
HOSPITAL GERAL CESAR CALS DE OLIVEIRA	R\$ 10.754.112,79	R\$ 15.522.934,80	44,34%
FUNDO ESTADUAL DE SAUDE	R\$ 11.322.226,03	R\$ 13.601.063,79	20,13%
FUNDAÇÃO UNIV. ESTADUAL DO CEARÁ	R\$ 9.871.064,74	R\$ 10.591.507,34	7,30%
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	R\$ 8.546.345,87	R\$ 8.723.287,05	2,07%
SECRETARIA DA FAZENDA	R\$ 7.628.389,81	R\$ 7.839.508,86	2,77%
HOSP. GER MILIT JOSE MARTIANO DE ALENCAR	R\$ 3.173.594,93	R\$ 7.172.408,11	126%

Fonte: Banco de dados do S2GPR

\* Os valores foram atualizados pelo IGP-DI

Ressalte-se que 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, inciso 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).

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 2013, superou em mais de 100% o dispêndio com o próprio quadro de servidores efetivos.** Como exemplos, citamos:

Órgão/Entidade	Out. Desp. de Pessoal Dec. de Cont. de Terceirização (a)	Despesa Pessoal (b)	% (a/b)
HOSP. GERAL MILIT. JOSE MARTIANO DE ALENCAR	R\$ 7.172.408,11	R\$ 2.085.198,56	343,97%
HOSPITAL GERAL DE FORTALEZA	R\$ 56.776.512,44	R\$ 17.032.886,14	333,33%
HOSPITAL INFANTIL DR. ALBERT SABIN	R\$ 31.540.881,56	R\$ 9.747.826,15	323,57%
HOSPITAL DE MESSEJANA	R\$ 47.813.410,28	R\$ 16.591.597,31	288,18%
HOSPITAL DE SAÚDE MENTAL DE MESSEJANA	R\$ 3.935.386,83	R\$ 1.856.110,03	212,02%
HOSPITAL GERAL CESAR CALS DE OLIVEIRA	R\$ 15.522.934,80	R\$ 10.701.379,13	145,06%
11ª MICRORREGIONAL DE SOBRAL	R\$ 175.747,32	R\$ 124.060,00	141,66%
18ª MICRORREGIONAL IGUATU	R\$ 111.072,15	R\$ 102.300,00	108,57%

Fonte: Relatório da Comissão Especial do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (adaptado)

Desta feita, diante da ocorrência epigrafada, entendo que a irregularidade persiste, sendo fundamental repisar a **recomendação** que se apresenta a seguir (reiterada desde 2008), sem que nenhuma medida tenha sido tomada nesse período:

**03) 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.**

Ademais, considerando o elevado grau de **terceirização de atividade-fim** e também a tendência de elevação deste dispêndio ao longo dos exercícios, restando violada, portanto, a regra do concurso público, esta Conselheira entende oportuno **recomendar** novamente:

**04) 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, inciso II, CF/88.**

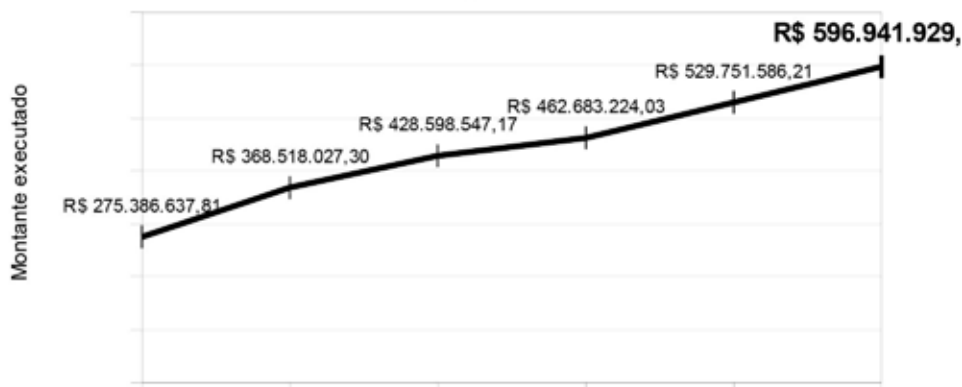
No que concerne ao volume de recursos aportados para a rubrica **37 – locação de mão de obra**, o montante dispendido nessa rubrica foi de **R\$ 596.941.929,36 (quinhentos e noventa e seis milhões, novecentos e quarenta e um mil, novecentos e vinte nove reais e trinta e seis centavos)**, representando **um aumento real de 12,68% em comparação ao exercício anterior.**

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 S2GPR, verifica-se que, no exercício de 2013, 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 estes 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 2013, **em termos reais**, onde constata-se um crescimento de **61,98%** nos últimos 5 (cinco) anos (2009-2013):

**EVOLUÇÃO DOS GASTOS COM TERCEIRIZAÇÃO - ATIVIDADE-MEIO  
33903700 - LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA\***



Fonte: Banco de dados do S2GPR

\* Os valores dos exercícios de 2008 a 2012 foram atualizados pelo IGP-DI

Entre os órgãos que mais contrataram serviços de mão de obra na **rubrica 37**, no exercício de 2013, destacam-se:

ÓRGÃO	2012*	2013	Var. 12/13
SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	R\$ 113.238.993,21	R\$ 138.313.154,85	22,14%
FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE	R\$ 38.298.695,76	R\$ 43.070.189,44	12,46%
SECRETARIA DA JUSTIÇA E CIDADANIA	R\$ 32.086.650,44	R\$ 38.207.841,73	19,08%
SECRETARIA DA FAZENDA	R\$ 35.646.457,21	R\$ 36.160.157,92	1,44%
SECRETARIA DA SEG PÚB E DEFESA SOCIAL	R\$ 24.925.199,63	R\$ 26.561.081,84	6,56%
FUNDO ESPEC DE REAP E MODERN DO JUD.	R\$ 25.474.645,01	R\$ 24.880.644,18	-2,33%
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO	19.773.396,57	R\$ 21.571.768,18	9,09%
HOSPITAL GERAL DE FORTALEZA	R\$ 10.918.217,73	R\$ 15.357.629,27	40,66%
SSPDC POLÍCIA CIVIL	R\$ 14.351.398,02	R\$ 14.342.553,23	-0,06%
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	R\$ 12.065.007,62	R\$ 13.883.821,61	14,66%

Fonte: Banco de dados do S2GPR

\* Os valores foram atualizados pelo IGP-DI

Sob o viés de evolução 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:

ÓRGÃO	2012*	2013	Var. 12/13
CONSELHO DE POL E GESTÃO MEIO AMBIENTE	R\$ 3.471.112,52	R\$ 8.239.595,41	137,38%
SECRETARIA DA PESCA E AGRICULTURA	R\$ 205.261,36	R\$ 463.014,85	125,57%
GABINETE DO GOVERNADOR	R\$ 2.900.115,57	R\$ 5.074.464,18	74,97%
SECRETARIA DO TURISMO	R\$ 3.848.090,39	R\$ 6.659.377,31	73,06%
SEC DA CIÊNCIA TECN E EDUCAÇÃO SUPERIOR	R\$ 1.346.848,77	R\$ 2.106.851,72	56,43%
HOSPITAL GERAL DE FORTALEZA	R\$ 10.918.217,73	R\$ 15.357.629,27	40,66%
POSTO DE ASSISTÊNCIA MÉDICA DO MEIRELES	R\$ 428.110,13	R\$ 596.646,36	39,37%
CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO	R\$ 1.000.571,10	R\$ 1.365.370,55	36,46%
INST. DE DESENVOL AGRARUI DO CEARÁ	R\$ 239.982,54	R\$ 323.468,87	34,79%
HOSP GERAL MILIT JOSE MARTIANO DE ALENCAR	R\$ 740.782,80	R\$ 989.618,34	33,59%

Fonte: Banco de dados do S2GPR

\* Os valores referentes ao exercício de 2012 foram atualizados pelo IGP-DI

Outrossim, também se demonstra preocupante outra ocorrência inerente à terceirização de atividade-meio, qual seja, **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:

**05) 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;**

**06) 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.**

### **3 – DOS RECURSOS TRANSFERIDOS ÀS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS**

Organização Social é uma qualificação dada às entidades privadas sem fins lucrativos (associações, fundações ou sociedades civis), que exercem atividades de interesse público. Esse título permite que a organização receba recursos orçamentários e administre serviços, instalações equipamentos do poder público, após ser firmado um contrato de gestão.

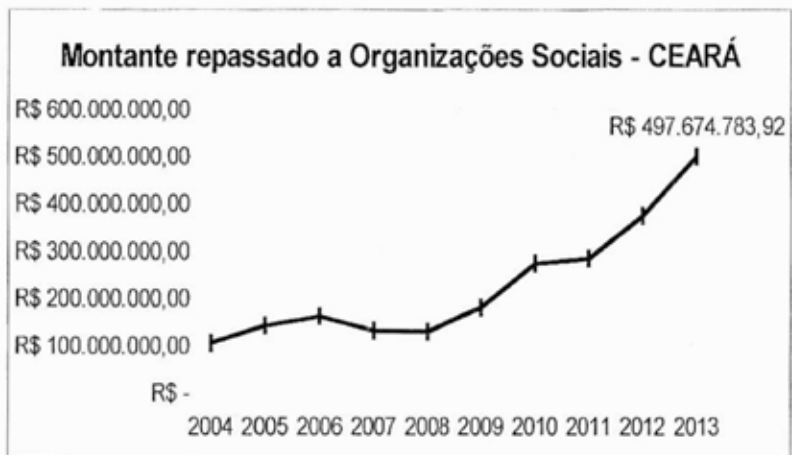
O objetivo primordial da criação da figura das Organizações Sociais, segundo declarado por autores da Reforma Administrativa concebida pelo Governo Federal em 1995, tais como Bresser Pereira, foi o de encontrar um instrumento que permitisse a transferência para o setor privado de certas atividades que não fossem exclusivas do Estado, sem necessidade de concessão ou permissão.

Trata-se, portanto, de uma forma de parceria, em que entes privados, constituídos legalmente e com experiências em determinadas atividades, pudessem, em regime de colaboração com o Poder Público, caminhar juntos.

A Comissão Especial encarregada de elaborar o Relatório das Contas de Governo do exercício de 2013 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, no montante de **R\$ 497.674.783,92** (quatrocentos e noventa e sete milhões, seiscentos e setenta e quatro mil, setecentos e oitenta e três reais e noventa e dois centavos), o que representa, em termos reais, um aumento considerável de **33,54%** em comparação aos valores transferidos no exercício de 2012.

Os demonstrativos abaixo apresentam uma análise comparativa, com dados atualizados, dos últimos dez anos dos valores transferidos a essas entidades pelo Estado do Ceará, demonstrando que tais repasses continuam em patamares elevados, e em quantidade cada vez crescente:

Ano	Executado*
2004	R\$ 103.759.551,61
2005	R\$ 140.670.432,91
2006	R\$ 160.433.952,01
2007	R\$ 129.886.478,84
2008	R\$ 127.979.717,54
2009	R\$ 179.517.519,58
2010	R\$ 272.058.187,23
2011	R\$ 282.342.397,12
2012	R\$ 372.678.123,78
2013	R\$ 497.674.783,92



Fonte: S2GPR, atualizado pelo IGP-DI (2004 a 2012)

Entidades Beneficiadas	R\$		Variação%
	2012*	2013	
ISGH - Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar	R\$ 185.070.970,02	R\$ 308.363.694,31	66,62%
CENTEC – Inst. Centro de Ensino Tecnológico	R\$ 79.969.852,94	R\$ 74.046.621,63	-7,41%
IDT - Instituto de Desenv. do Trabalho	R\$ 46.570.674,18	R\$ 55.313.544,31	18,77%
Instituto Agropolos do Ceará	R\$ 44.764.477,20	R\$ 32.947.287,40	-26,40%
IACC - Instituto de Arte e Cultura do Ceará	R\$ 14.320.536,00	R\$ 24.293.142,43	69,64%
CGDT - Centro de Gestão e Desen. Tecno.	R\$ 1.968.866,52	R\$ 2.090.815,28	6,19%
<b>Total</b>	<b>R\$ 372.678.123,78</b>	<b>R\$ 497.055.105,36</b>	<b>33,37%</b>

Fonte: Banco de dados do S2GPR

\* Os valores foram atualizados pelo IGP-DI

Conforme o Balanço Geral do Estado encaminhado para este Tribunal, somente a SESA ficou responsável pela aplicação de **64,2%** dos recursos contratados, e os contratos de gestão de maior relevância em termos monetários são: o contrato SESA com ISGH para a gestão do Hospital Regional do Cariri, no valor de cerca de R\$ 80,9 milhões; o contrato SESA com ISGH para a gestão do Hospital Geral Waldemar Alcântara – HGWA, com o valor de R\$ 80,8 milhões; o contrato SESA com ISGH para a gestão do Hospital Regional do Norte – HRN, cujo valor do contrato em 2013 foi de cerca de R\$ 77,2 milhões; o contrato da SESA com ISGH para gestão das Unidades de Pronto Atendimento – UPA, no valor de R\$ 55,7 milhões; e o contrato da STDS com o IDT no valor de R\$ 23,3 milhões.

Ainda segundo o precitado Relatório, 25 (vinte e cinco) contratos de gestão foram celebrados em 2013, além de 10 (dez) aditivos, sendo que 17 (dezesete) contratos foram destinados a dar continuidade a serviços que já vinham sendo prestados ao Estado, quais sejam:

- 1) SESA com ISGH/ Hospital Geral Waldemar Alcântara - HGWA;
- 2) SESA com ISGH – Hospital Regional do Cariri – HRC;
- 3) SESA com ISGH – Hospital Regional Norte – HRN;
- 4) SESA com ISGH – Unidades de Pronto Atendimento – UPA's;
- 5) SECULT com IACC-CDMAC – 1º contrato;
- 6) SECULT com IACC-CCBJ – 1º contrato;
- 7) SECULT com IACC-EAOTPS – 1º contrato;
- 8) SECULT com IACC-CDMAC – 2º contrato;
- 9) SECULT com IACC-CCBJ – 2º contrato;
- 10) SECULT com IACC-EAOTPS – 2º contrato;
- 11) SECULT com IACC – Escola Porto Iracema;
- 12) SDA com Agropolos;
- 13) STDS com IDT;
- 14) SECITECE com CENTEC;
- 15) SCIDADES com Agropolos;

- 16) SRH com Agropolos;
- 17) SPA com Agropolos;

Os 8 (oito) novos contratos relacionados a outros novos serviços não continuados são:

- 1) SECULT com IACC (Virada Cultural);
- 2) SECULT com IACC – Modernização Cinemas CDMAC;
- 3) SEPLAG com CGDT – Difusão de TIC (Tauá e Sobral);
- 4) IDACE com Agropolos – Apoio Ação Fundiária;
- 5) DPGE com CGDT – TIC;
- 6) SEPLAG com CGDT – TIC;
- 7) GABGOV com IDT – ProJovem Urbano 4ª Entrada; e
- 8) SEDUC com CENTEC – Ensino Médio Integrado II

Vale salientar que não foram apenas os técnicos deste Tribunal que elaboraram as Contas de Governo que tem alertado para os vultosos volumes de recursos repassados às Organizações Sociais. Em todo o Brasil se tem questionado a respeito do controle externo desses recursos transferidos pelo Poder Público a entidades do terceiro setor.

Com a Reforma do Estado, a Administração Pública procurou apropriar-se das reformas que a iniciativa privada programou, com o objetivo de se tornar mais eficiente, superando assim os problemas ocasionados pelas disfunções do modelo burocrático; mas ocorrem distorções desse modelo original.

No Estado do Ceará foram diversas as ocorrências merecedoras de comentários nos Relatórios das Contas de Governo anteriores, entre as quais destacamos vícios no modelo adotado na configuração da organização social e a excessiva influência do executivo em suas deliberações, haja vista que 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, além do fato de que tais organizações não se submetem aos ditames da Lei das Licitações. (Rel. das Contas do Gov. 2009).

As críticas Brasil afora aumentam na mesma proporção que desvios e má aplicação desses recursos são objeto de denúncias e notícias veiculadas na mídia. Diante desse quadro, muitos são os que consideram o terceiro setor como mecanismo de fuga ao controle público.

E muitas são as alegativas de que a presente atuação do Tribunal de Contas vem a tolher as iniciativas de parcerias devido ao excesso de regras e regulamentos. Esquecem aqueles que defendem essa tese dos princípios constitucionais da isonomia, legalidade e moralidade, que vícios na criação da Organização Social, nas suas contratações de pessoal, e nas despesas efetuadas, devem se sujeitar as normas vigentes ao poder público.

Afirma a Comissão deste Tribunal no Relatório de 2013 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.

Embora a Organização Social tenha o dever de prestar contas ao Tribunal de Contas, especialmente por força do mandamento constitucional preconizado no parágrafo único do art. 70 da Carta Federal, que estabelece de forma peremptória a obrigatoriedade de prestação de contas de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, NÃO são enviadas a este Tribunal de Contas as prestações de contas relativas aos recursos repassados pelo Estado às Organizações Sociais para fazer face aos Contratos de Gestão celebrados (documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil), em descompasso com o retromencionado dispositivo constitucional.

Ademais, desatentas ao comando legal, disposto no item f do art. 2º da Lei nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997 (ver abaixo), que institui o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, impõe a individualização do relatório financeiro, por contrato de gestão, no entanto, as OS's publicam relatórios financeiros, que contemplam, na totalidade, todos os contratos firmados no exercício. Assim, não há como realizar uma análise apropriada dos gastos pertinentes a cada contrato:

Art. 2º. São requisitos específicos para que as entidades privadas referidas no artigo anterior habilitem-se à qualificação como organização social:

[...]

f) obrigatoriedade de publicação anual, no Diário Oficial do Estado, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão; (grifos nossos)

Diante do exposto, se faz necessário que esta Corte de Contas recomende ao Governo do Estado que:

**07) determine aos órgãos e entidades estaduais que celebrarem contratos de gestão com Organizações Sociais, que remetam ao TCE-CE, quando das suas Contas Anuais, a prestação de contas dos referidos contratos, devidamente acompanhados de documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, para a devida análise pela inspetoria competente, nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.**

Ainda quanto à legislação que rege as Organizações Sociais, vale salientar que além das atividades necessárias para qualificar as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como as OS, nos termos da versão original da Lei nº 12.781/1997 (à saúde, ao trabalho, à educação, à cultura, ao turismo, à gestão ambiental, à habitação, à ciência e tecnologia, à agricultura, ao urbanismo, ao saneamento, ao desporto e lazer), foram acrescentadas com a nova redação dada pela Lei nº 15.356, de 04 de junho de 2013, as atividades dirigidas à assistência e à organização agrária.

Merece comentários ainda as discrepâncias dispostas nos parágrafos 4º e 5º do art. 13, parágrafo único do art. 15, e parágrafo único do art. 21-B, previstas na Lei nº 12.781/1997, em razão das alterações de dispositivos impostos pela sua nova redação (Lei nº 15.356/2013), conforme elencamos abaixo:

**Art. 13.** Às Organizações Sociais que celebrarem Contrato de Gestão poderão ser destinados recursos públicos e bens públicos, necessários ao cumprimento de seus objetivos.

**§ 1º** Ficam assegurados às Organizações Sociais os créditos previstos e as respectivas liberações financeiras, de acordo com o cronograma de desembolso previsto no Contrato de Gestão.

**§ 2º Na hipótese do não cumprimento integral de metas do Contrato de Gestão, os valores das liberações financeiras previstas no parágrafo anterior serão proporcionais ao cumprimento de cada meta.**

**§ 3º** Os recursos recebidos pela Organização Social por meio do Contrato de Gestão **serão aplicados, exclusivamente, em despesas necessárias à execução das metas previstas** no referido Contrato.

**§ 4º** Excepcionalmente, com vistas a assegurar a execução das atividades descentralizadas para a Organização Social, **o Conselho Fiscal poderá autorizar a movimentação de recursos entre contratos de Gestão celebrados com os órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual**, hipótese em que deverão ser indicados os valores, a destinação e o prazo de reposição dos recursos ao Contrato de Gestão correspondente. (grifos nossos)

**Quanto ao § 4º do art. 13:** O contrato celebrado entre o Poder Público e a organização social, tem base em termo de referência, onde estão descritas as metas, as atividades e os respectivos custos. É estabelecido entre as partes um cronograma de execução e de desembolso, que devem ser rigorosamente cumpridos. Ademais, os recursos estão adstritos a um orçamento, o qual, por lei, pertence à unidade gestora que celebrou o contrato. Deve-se observar que caso haja necessidade de complementação orçamentária, esta é efetivada por meio de decreto, com remanejamento de dotação de um para outro órgão, quando possível. Não há como conceber a possibilidade da Organização Social, mesmo que por intermédio do seu Conselho Fiscal, autorizar o remanejamento de um recurso que a rigor não lhe pertence. Deve-

se observar, ainda, que a hipótese prevista no presente parágrafo entra em conflito com a determinação contida no § 3º, precedente. Neste, o comando é no sentido de que os recursos devem ser aplicados, exclusivamente, na consecução das metas previstas no respectivo contrato de gestão.

**§ 5º** Atestado o cumprimento das metas estabelecidas no Contrato de Gestão pela Comissão de Avaliação prevista no art. 10, **os saldos financeiros remanescentes poderão ser apropriados** pela organização social, hipótese em que devem ser aplicados integralmente no desenvolvimento de suas atividades. (grifos nossos)

**Quanto ao § 5º do art. 13:** Outra discrepância prevista na norma. A possibilidade contida neste comando abre margem para que o custo do contrato de gestão não seja devidamente avaliado e comprovado, o que atentaria contra o princípio da economicidade. Contribui, também, para que não haja esforço do contratado no atingimento integral das metas pactuadas, desta feita com inobservância ao princípio da eficiência. Há que se atentar que os recursos são públicos e a aplicação destes requer, além da devida comprovação, a utilização no objeto ao qual se destina, sob pena de, na essência, restar caracterizado o desvio dos recursos. Faz oportuno destacar a fragilidade existente na forma de avaliação e acompanhamento da execução dos contratos de gestão, atualmente em vigor.

**Art. 15.** É vedada a cessão de servidores da administração pública direta autárquica e fundacional do Estado de qualquer dos poderes, bem como de empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista do Estado, com ou sem ônus para o órgão ou entidade de origem, para servirem ou trabalharem nas organizações sociais de que trata esta Lei.  
 Parágrafo Único. As Organizações Sociais **poderão admitir em seu quadro de pessoal**, sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho, **servidores públicos do Estado**, de qualquer dos Poderes, autarquias e fundações **que se encontrem afastados de suas atividades, para trato de interesse particular** nos termos do Art. 115 e seguintes da Lei nº 9.826, de 14 de maio de 1974 (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado do Ceará). (grifos nossos)

**Quanto ao parágrafo único do art. 15:** Vejo como inconstitucional o precitado dispositivo que possibilita a cessão de servidor público, mesmo que afastado para trato de interesse particular, a uma Organização Social contratada e remunerada com recursos públicos de contrato de gestão.

Importante destacar que em matéria similar, o Partido Democrático Trabalhista – PDT, irrisignado com o disposto no art. 111 da Lei Estadual nº 13.875/2007 que “dispõe sobre o modelo de gestão do Poder Executivo, altera a estrutura da administração estadual, promove a extinção de cargos de direção e assessoramento superior, e dá outras providências”, ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 3917, de 12/07/2007), que tem como Relator o ministro Gilmar Mendes, contra a edição da retomencionada Lei Estadual.

A alegação é que no dispositivo em tela há vício de inconstitucionalidade ao prever que o estado pode solicitar a cessão, com ônus para o cessionário (órgãos públicos), de empregados de entidades que integram os serviços sociais autônomos e de organizações sociais que tenham contrato com o Ceará. E que as cessões previstas nesse preceito normativo não têm caráter eventual, temporário ou excepcional, vez que as atividades a serem desempenhadas por esses empregados são de natureza regular e permanente do próprio poder público.

O PDT indica a violação do artigo 37, caput e incisos II e IX, da Constituição Federal no tocante aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além de que a investidura em cargo ou emprego público depende de prévia aprovação em concurso público. E que o cerne da inconstitucionalidade está na relação entre o estado e as organizações sociais, que se dá por meio de contrato de gestão permitindo, em última análise, “que as organizações sociais possam desempenhar determinadas atividades próprias de órgãos públicos”.

**Art. 21-B.** Os contratos de gestão celebrados pelos órgãos e entidades estaduais com Organizações Sociais, deverão observar, exclusivamente, ao disposto nesta Lei e atender às condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

**Parágrafo único.** Os contratos de gestão anteriores à promulgação desta Lei, independente-

mente da data de sua publicação, têm vigência, eficácia e execução a partir de suas assinaturas, **ficando convalidadas todas as transferências empenhadas e realizadas a partir da data de sua assinatura.** (Nova redação dada pela Lei n.º 15.408, de 12.08.13)

**Quanto ao parágrafo Único do art. 21-B:** Na redação anterior, a lei previa a necessidade de aprovação dos gastos pela Comissão de avaliação. Com a nova redação, até mesmo os gastos irregulares ficam convalidados.

O que na verdade se busca, com a nova redação da lei em relevo, é convalidar uma situação irregular que não se desfaz, pois os seus efeitos já se protraíram no tempo, já se consumaram, e já está sendo alvo de questionamento, **circunstâncias que os tornam não passível de convalidação ou desfazimento**, conforme ensina o magistério de Celso Antônio Bandeira de Mello e Maria Sylvia de Pietro, com assento no magistério de Weida Zancaner. (Citados por Marcelo Alexandrino, Vicente Paulo, Direito Administrativo Descomplicado fls. 494)

Admitir tal esdrúxula hipótese seria compactuar com a possibilidade de retificação de atos administrativos já consumados à margem da normatização editada pelo próprio Poder Público, após ser flagrado, por exemplo, pelo órgão de controle. Seria abrir a porta para casuísmos indesejáveis.

Sobre a convalidação legislativa de pagamentos irregulares efetuados pela Administração Pública, faz-se oportuno colacionar excerto extraído de estudo publicado na Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, julho/agosto/setembro 2010 I v.76-n.3-ano XXVIII, em que os autores, Leonardo de Araújo Ferraz – Técnico do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Mestre e doutorando pela PUC Minas, e Fernando Vilela Mascarenhas – Acadêmico de Direito da UFMG, defendem que: A lei posterior, nesse contexto, ao buscar retroagir seus efeitos para convalidar o vício pretérito, encontra óbice nas entranhas da política, haja vista que essa medida de regularização tomada a posteriori é mais suscetível de ser barganhada, de ficar ao talante de ajustes, acordos e negociatas políticas que não se coadunam com a escorreita condução dos assuntos de Estado, além de tornar débil o basilar princípio fundamental de República do Brasil, que é o da Separação dos Poderes e seus controles recíprocos. O dispositivo atenta contra os princípios da economicidade e da moralidade.

Neste diapasão, tendo em vista as falhas constantes no precitado diploma legal, se faz necessário que esta Corte de Contas recomende ao Governo do Estado que:

**08) adote as medidas necessárias para a retificação dos seguintes dispositivos da Lei nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997, com a redação dada pela Lei nº 15.356, de 04 de junho de 2013: parágrafos 4º e 5º do art. 13, parágrafo único do art. 15, e parágrafo único do art. 21-B, em razão de conterem falhas graves, que vão de encontro aos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.**

## 4 – LIMITES CONSTITUCIONAIS E GESTÃO FISCAL

### 4.1 – GASTOS COM EDUCAÇÃO

Outro ponto que me chamou atenção ao analisar o Relatório Técnico das Contas de Governo de 2013, foi a questão de se considerar certas despesas com gastos com educação.

A Constituição Federal estabelece, em seu art. 212, que os Estados devem aplicar em educação, anualmente, nunca menos que **25%** da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências e excluídos os valores repassados constitucionalmente aos municípios. A comprovação do atendimento desse regramento constitucional é verificado no **Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE**, peça presente no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (LRF).

Ocorre que a Comissão Especial, mediante informações extraídas da base de dados do S2GPR, iden-

tificou que foram executadas despesas não relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, em desacordo, portanto, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB.

A LDB, de observância obrigatória por todos os entes da Federação, estabelece o seguinte regramento:

Art. 70 Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Observando o Relatório Técnico, ficou demonstrado que o Estado do Ceará, incluiu, para fins de limite constitucional, as seguintes despesas:

Em R\$1,00	
<b>DESCRIÇÃO DO ITEM DE DESPESA</b>	
Material para festividades e homenagens	R\$ 6.857,00
Festividades e homenagens	R\$ 2.180.787,00
Eventos artísticos e culturais	R\$ 600.001,00
Sinalização de novas estradas e ferrovias	R\$ 47.244,00
Anuidades Associativas	R\$ 32.410,00
<b>TOTAL DAS DESPESAS NÃO RELACIONADAS À MDE</b>	<b>R\$ 2.867.301,00</b>

Fonte: Relatório da Comissão do Tribunal de Contas do Estado do Ceará

De fato, consoante tabela retro, tais despesas não deveriam ter sido consideradas, visto que não se relacionam com a educação. Não obstante, tais dispêndios não tenham influenciado no atingimento do limite constitucional de 25%<sup>8</sup>, considerando a necessidade de se demonstrar a fidedignidade dos gastos com educação, esta Conselheira sugere a seguinte recomendação:

**09) à Secretaria da Fazenda – SEFAZ, que nos próximos Demonstrativos da Educação, passe a incluir no Demonstrativo dos Gastos com Educação somente as despesas previstas no art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases – LDB.**

Outro ponto importante observado pela Comissão, o qual corroboro na íntegra, diz respeito a não conformidade do **Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE** – em relação às orientações estabelecidas no Manual de Demonstrativos Fiscais, editado pela STN, 5ª edição, válido para o exercício de 2013, tendo em vista que as despesas não estão segregadas em despesas liquidadas e inscritas em restos a pagar não-processados, conforme citação oriunda do respectivo manual, a seguir transcrito:

Procedimento no encerramento do exercício: considerar nessa coluna as despesas legalmente empenhadas e inscritas em restos a pagar, isto é, que tenham ou não sido liquidadas (respec-

8 O gasto com educação no Estado do Ceará em 2013 correspondeu a 27,77%. Excluindo-se as despesas não relacionadas, o total chegaria a 27,75%, não interferindo no atingimento do limite constitucional.

tivamente, restos a pagar processados e não processados). As despesas que ainda não foram liquidadas constituem obrigações preexistentes, decorrentes de contratos, convênios e outros instrumentos.

No encerramento do exercício, as despesas com MDE, inscritas em restos a pagar, processados ou não processados, deverão ser consideradas, para fins de apuração dos percentuais de aplicação estabelecidos na Constituição, desde que haja disponibilidade financeira vinculada à educação.

#### 4.1.1 – FUNDEB

Segundo a Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, pelo menos **60%** (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em **efetivo** exercício na rede pública.

Entretanto, como bem apontado pela Comissão Especial, a partir da vigência da Lei nº 15.064/2011, o Estado do Ceará adotou um percentual diferenciado, sendo de 80% para o exercício de 2013, conforme seu artigo 3º transcrito a seguir:

Art. 3º Quando necessário, lei estadual disciplinará a utilização dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB, para garantia do cumprimento dos percentuais a serem comprometidos com pagamento do magistério estadual, conforme especificado abaixo:

I - 77% (setenta e sete por cento) para execução do ano de 2012;

II - **80% (oitenta por cento) para execução dos anos de 2013 e 2014;** (grifos nossos)

Sobre esse limite, houve uma divergência entre o percentual calculado pela Comissão, que foi de **78,11%**, e do percentual publicado pelo Estado no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (anexo 8) do RREO, do 6º bimestre de 2013, que foi de **81,20%**. Sobre a diferença, como bem sinalizado pelo Órgão Técnico, esta foi ocasionada pela não exclusão dos restos a pagar inscritos no exercício sem disponibilidade financeira de recursos do FUNDEB, no montante de R\$ 36.782.799,00.

Posto isso, considerando que o Estado do Ceará não alcançou o limite percentual mínimo de 80% imposto pelo art. 3º, inciso II, da Lei nº 15.064/2011, acompanho o posicionamento da Comissão.

## 5 – RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL E RELATÓRIO RESUMIDO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Observando o Relatório da Comissão bem como os demonstrativos que fazem parte do RGF do último quadrimestre e também o RREO do último bimestre de 2013, verifica-se que o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa, o Balanço Orçamentário e o Demonstrativo dos Restos Pagar não atenderam na íntegra aos preceitos estabelecidos no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, 5ª edição, válido para o exercício de 2013, conforme a Portaria STN nº 637, de 18 de outubro de 2012.

Ademais, quero destacar a questão do prazo de publicação dos RGF's e dos RREO's. O Relatório da Comissão verificou que o Poder Executivo vem publicando os referidos relatórios no prazo legal, mas ressaltou que **o RREO do último bimestre, e o RGF, do terceiro quadrimestre, não foram publicados na sua versão definitiva no prazo fixado pela LRF.**

Diante disso, entendeu a Comissão que houve descumprimento dos prazos de publicação definidos nas Constituições Federal e Estadual e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

9 A partir da Lei Estadual n.º 15.576, de 07.04.14, o art. 3º, inciso II, passou a ter a seguinte redação:  
Art. 3º (OMISSIS)  
(...)  
II - **80% (oitenta por cento) para execução até o ano de 2020.**

Destacou ainda a Comissão que a Lei nº 10.028/2000, que 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 que prevê punição do agente que lhe der causa com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais. (grifo nosso)

Ademais, cumpre ressaltar que o RREO do 1º bimestre de 2013 também foi publicado com dados provisórios e depois foi republicado com dados definitivos fora do prazo estabelecido pela LRF.

Com relação a essa observação, no que tange ao prazo de publicação dos relatórios exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, quero destacar que em vários processos que tratam de RGF e RREO, venho observando o descumprimento dos prazos exigidos pela LRF e que é ratificado pelos Manuais de Demonstrativos Fiscais publicado todo ano pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

Gostaria de enfatizar que já virou praxe a SEFAZ publicar o RGF do último quadrimestre e o RREO do último bimestre com dados provisórios no prazo exigido pela LRF, e posteriormente republicados com dados definitivos **fora do prazo exigido pela LRF**, fato este que já foi objeto de recomendação nas Contas de Governo de 2011 e 2012.

Além disso, é necessário frisar que o fato de o Poder Executivo divulgar o RREO com dados transitórios tem prejudicado os demais poderes, o Ministério Público bem como os Tribunais de Contas, fazendo com que tais entidades divulguem também os seus RGF com dados provisórios e depois republiquem com dados definitivos fora do prazo estabelecido pela Lei Complementar nº 101/2000.

Diante disso, concordo na íntegra com a Comissão no sentido de que há descumprimento dos prazos definidos nas Constituições Federal e Estadual e também na Lei de Responsabilidade Fiscal, de publicação do RGF do 3º quadrimestre de 2013 e do RREO do sexto bimestre do mesmo ano.

## **6 – O ESTADO DO CEARÁ NO ÂMBITO DO PROJETO COPA 2014**

Com o objetivo de fortalecer o trabalho de fiscalização preventiva, aproximar metodologias de controle e oferecer à sociedade informações tempestivas sobre o uso do dinheiro público com a realização da Copa 2014, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará, juntamente com o Tribunal de Contas da União e os demais Tribunais de Contas dos estados e dos municípios que sediarão os jogos do evento, foram signatários de **Protocolo de Intenções** que constituiu a Rede de Informações para Fiscalização e Controle dos Gastos Públicos na Organização da Copa do Mundo de 2014 (Rede da Copa), celebrado em 25/08/2009, e considerado um novo modelo de fiscalização integrada, que propunha acompanhar o financiamento, o planejamento e a execução de obras e demais projetos elaborados com o fim de preparar o Brasil para receber a Copa do Mundo.

Outro instrumento de parceria foi o **Protocolo de Execução**, celebrado em 11/05/2010, para especificamente tratar das atividades a cargo dos Tribunais de Contas partícipes do Protocolo de Intenções.

Quanto à competência dos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais partícipes, a cláusula quarta do Protocolo de Execução dispõe:

**Em consonância com o Protocolo de Intenções, caberá aos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, no âmbito da execução prevista neste PROTOCOLO:**

**I - fiscalizar a execução das obras previstas na Matriz de Responsabilidades, assinada pelo respectivo ente federativo, para realização da Copa do Mundo de 2014;**

**II - fornecer, aos demais partícipes, informações obtidas nas ações de controle de sua competência, em especial aquelas que representarem risco para a continuidade das obras ou para a realização dos eventos;**

**III - inserir no Portal TCU COPA 2014 informações sobre os percentuais de execução físico-financeira das obras em seu estado; e**

**IV - inserir no Portal TCU COPA 2014 informações sobre os relatórios produzidos em decorrên-**

**cia das fiscalizações de sua competência.**

Diante do exposto, observa-se que não houve qualquer inovação quanto às competências de cada corte de contas no âmbito do Projeto Copa 2014 em relação aquelas que já estão capituladas nas respectivas cartas magnas, considerando que ao Tribunal de Contas da União compete fiscalizar a regularidade da execução das obras e dos serviços contratados diretamente por órgãos ou entidades federais (inciso II – cláusula terceira) e aos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais (este quando existir), caberá a fiscalização das obras previstas na Matriz de Responsabilidades para o respectivo ente federativo (inciso I – cláusula quarta).

A **Matriz de Responsabilidades** é o instrumento que trata das áreas prioritárias de infraestrutura das 12 (doze) cidades que sediarão os jogos, como estádios, mobilidade urbana, portos, aeroportos, segurança e turismo e tem como objetivo definir as responsabilidades de cada ente federativo (União, estados, Distrito Federal e municípios) para a execução das medidas conjuntas e projetos imprescindíveis para a realização do Mundial. O documento original foi assinado em 13/01/2010 mas já houve revisões e atualizações das ações.

Em síntese, para a Matriz de Responsabilidades da cidade de Fortaleza, foram definidas as seguintes intervenções sob a responsabilidade do Governo do Estado do Ceará, financiada por recursos do tesouro Estadual e empréstimos contraídos pelo Estado:

OBRA	RESPONSABILIDADE		CONTROLE
	RECURSOS	EXECUÇÃO	
<b>MOBILIDADE URBANA</b>			
VLT: PARANGABA/MUCURIPE	Governo Estadual (recursos próprios e de financiamento CAIXA)	Governo Estadual	TCE/CE
ESTAÇÕES DO METROFOR: PADRE CÍCERO E MONTESE	Governo Estadual (recursos próprios e de financiamento CAIXA)	Governo Estadual	TCE/CE
<b>ESTÁDIO/ARENA</b>			
REFORMA DO ESTÁDIO CASTELÃO	Governo Estadual (recursos próprios e de financiamento BNDES)	Governo Estadual	TCE/CE

Para maior transparência das ações de controle, o TCU entendeu oportuno criar o portal de fiscalização da Copa ([www.portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/copa2014](http://www.portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/copa2014)), com o objetivo de permitir que o público conheça os resultados das auditorias de forma ágil e fácil. Os relatórios de acompanhamento ficam disponíveis no portal e cada tribunal é responsável por inserir documentos e dados sobre a execução física e financeira das obras que fiscalizar.

Importa inferir que em pesquisa efetuada no portal em apreço em 26 de maio 2014, constatou-se que as informações inseridas por este Tribunal se encontram bastante defasadas, sem atualização há mais de um ano.

Quanto às obras de responsabilidade do Governo do Estado, vale salientar que apenas a reforma do Estádio Castelão foi concluída no tempo previsto, em dezembro de 2012. O VLT/Parangaba, previsto para junho de 2013, e as Estações do METROFOR Padre Cícero e Montese, previstas para dezembro de 2012, apesar do longo decurso de tempo que tiveram para estarem concluídas, encontram-se com apenas 35,61 e 50,22% dos serviços executados, respectivamente.

OBRAS	Prazo Inicial	Prazo 100 dias	Prazo 30 dias
1-VLT Parangaba/ Mucuripe	Jun/13	Final de 2015	Final de 2015
2-Estações Pe. Cícero e Juscelino Kubitschek	Dez/ 12	Abr/14	Final de 2014
3- Arena Castelão	Dez/ 12	Dez/12	Dez/12

Fonte: Diário do Nordeste de 13 de maio de 2014 e o Portal Copa Transparente<sup>10</sup>

Desse modo, verifica-se que o Governo do Estado do Ceará não cumpriu o pactuado Protocolo de Intenções da Copa de 2014, demonstrando, assim, sua ineficiência na fiscalização e no monitoramento das obras sob a sua responsabilidade. Assim, tendo em vista o atraso injustificado das obras da Copa e a inércia do Estado em adotar providências com vistas a solucionar o problema, esta Conselheira entende que é relevante **recomendar**:

**10) Ao Governo do Estado do Ceará que adote as medidas necessárias à execução de obras e demais projetos elaborados para a Copa do Mundo de 2014 sob responsabilidade do Estado, cumprindo assim a sua obrigação de fiscalizar e monitorar o bom andamento das obras da Copa de 2014.**

#### 7 – DOS RECURSOS DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL – FDI

Segundo a Comissão desta Corte, a concessão de empréstimo para o programa Gestão do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará – FDI – foi no montante de R\$ 74.629.341,98 (setenta e quatro milhões, seiscentos e vinte e nove mil, trezentos e quarenta e um reais e noventa e oito centavos).

No item 8.5- Fundos de Financiamento no Setor Produtivo, a Equipe Técnica destaca que

**O Art. 209 da Constituição Estadual do Ceará 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.**

Em pesquisa efetuada no Sistema Integrado de Contabilidade – SIC, constata-se o quantitativo repassado a cada empresa beneficiada, conforme se percebe no quadro a seguir:

EMPRESA	MONTANTE EXECUTADO	% DO TOTAL
GRENDENE	R\$ 39.819.302,97	53,36%
CASCAVEL COUROS LTDA	R\$ 12.364.937,88	16,57%
PAQUETÁ CALÇADOS LTDA	R\$ 9.028.768,12	12,10%
BERMAS MARACANAÚ IND E COM DE COURO LTDA	R\$ 5.407.764,28	7,25%
VULCABRAS AZALÉIA CE CALÇADOS E ART. ESP	R\$ 4.689.787,22	6,29%
DASS NORDESTE CALÇADOS E ART. ESPORTIVOS	R\$ 1.076.308,66	1,44%
CALÇADOS ANIGER NORDESTE LTDA	R\$ 1.000.000,00	1,34%
DAKOTA NORDESTE S/A	R\$ 563.189,79	0,75%
DEMOCRATA CALÇADOS E ARTEFATOS DE COURO	R\$ 291.764,43	0,39%
CALÇADOS SENADOR POMPEU LTDA	R\$ 4.306,65	0,01%
TOTAL	R\$ 74.618.216,22	100,00%

Fonte: S2GPR

Da análise do quadro, constata-se que a maior parte dos recursos do FDI foi repassada a **apenas 5 empresas**, que detiveram R\$ 71.310.560,00 (setenta e um milhões, trezentos e sessenta mil, seiscentos e quinhentos e sessenta reais) do montante dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Industrial, o que corresponde em termos percentuais a **95,57% do total**.

O art. 209 da Constituição Alencarina determina expressamente a obrigatoriedade do tratamento privilegiado às entidades de pequeno porte, objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito do Estado do Ceará.

Com vistas a atender às determinações contidas no aludido dispositivo da Constituição Estadual, 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.

Ocorre que, tendo em vista que no exercício de 2013 não existiu execução orçamentária do FCE, restou ao FDI cumprir o mandamento contido no art. 209 da Constituição Estadual e direcionar 50% do volume total dos aportes destinados a programas de financiamento do setor produtivo em favor dos referidos empreendedores.

Dessa forma, se faz necessário que esta Corte de Contas recomende ao Governo do Estado que:

**11) adote as providências cabíveis para que seja cumprido o que estabelece art. 209 da Constituição Estadual, e que os recursos do Fundo de Desenvolvimento Industrial – FDI – não fique a concentrado em torno de poucos beneficiários.**

Vale ressaltar que em razão da complexidade das operações do FDI, sobretudo por envolver ações de gestão desenvolvidas por diversos órgãos, e também pela questão da renúncia de receitas, defendeu a 6ª Inspeção de Controle Externo através do Certificado nº 44/2012, de **18/09/2012**, que fosse realizada uma auditoria diferenciada no referido fundo, conforme transcrição a seguir:

Ao debruçar-se sobre a questão dos empréstimos, verificou-se uma série de ocorrências de alta complexidade, que demanda uma análise muito mais criteriosa e aprofundada do que a inicialmente prevista, sendo elas de diversas naturezas, conforme exposição a seguir:

- A **legislação** do FDI é **extensa, complexa, generalista** e por vezes contém divergências entre seus artigos e incisos, o que dificulta a compreensão dos próprios órgãos e entidades envolvidos na operacionalização do Fundo e, por conseguinte, a obtenção de informações objetivas por parte da equipe técnica, responsável pela análise das contas de gestão;
- A operacionalização do FDI congrega, além do Conselho de Desenvolvimento Industrial do Estado do Ceará – **CEDIN** e de um **Conselho Gestor do Fundo**, os seguintes órgãos/entidades da administração pública direta e indireta: **SEFAZ, CEDE, ADECE**, os quais **têm suas contas analisadas em diferentes inspeções deste TCE**;
- Segundo informações obtidas junto ao CEDE e à ADECE, embora não saibam precisar o embasamento legal, **a gestão do FDI**, incluindo a respectiva operacionalização financeira, **compete ao BRADESCO**, entidade privada não pertencente ao organograma do Estado;
- Não foi possível evidenciar, quando da inspeção inicial, que os órgãos envolvidos estejam desempenhando suas respectivas competências legais quanto à operacionalização do FDI;
- As operações no âmbito do FDI envolvem, além de **empréstimos**, a **renúncia de receitas** em várias modalidades e **perpassam mais de um exercício financeiro**.
- A **ausência de controles**, por parte dos órgãos envolvidos nas atividades de fiscalização das operações do FDI, impossibilita a aferição quanto ao acompanhamento do efetivo retorno, aos cofres públicos, dos benefícios concedidos, bem como das receitas e despesas destes decorrentes;
- Nas Contas de 2008 constam apenas os recursos da ordem de R \$ 85.181.903,37, oriundos do programa PROAPI. Contudo, dados extraídos de documentos disponibilizados pelo BRADESCO, referentes ao plano financeiro mensal do FDI, indicam a execução de outros programas, que juntos movimentaram R\$ 826.650.646,07;
- Os **relatórios financeiros** do FDI e do BRADESCO **apresentam números divergentes**, quanto ao mesmo período;

- Os **direitos** oriundos dos benefícios concedidos **não são registrados nas contas patrimoniais**. Da mesma forma, nas contas de resultado, **não há registro das receitas** recebidas das empresas beneficiárias do FDI, **tampouco das despesas** originadas dos repasses efetuados à ADECE, ao Bradesco, ao FIT e ao Tesouro Estadual.
- Assim, considerando a **complexidade das operações do FDI**, decorrente das questões acima relacionadas, sobretudo por envolver ações de gestão desenvolvidas por órgãos cujas análise das contas estão sob a competência da **4ª e 6ª** Inspetorias; e, também, pela **questão da renúncia de receitas**, afeta à **8ª** Inspetoria, verifica-se que o FDI deve ter suas contas examinadas de forma diferenciada.

Outro ponto que me parece ser relevante é a observação da Comissão no sentido de que **“a SEFAZ esclarece que foram adotados novos critérios contábeis para evidenciação dos incentivos fiscais do Estado do Ceará...”**.

Ocorre que apesar de a Comissão afirmar que 96% dos empréstimos e financiamentos corresponderam a concessão de empréstimos referentes ao FDI, tal informação não pode ser comprovada ao consultar o Balanço Patrimonial Consolidado e o Demonstrativo das Variações Patrimoniais, fato que pelo menos deveria ser evidenciado em Notas Explicativas conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais, 5ª Edição, válido para o exercício de 2013.

Verifiquei ainda que no Balanço Patrimonial, apesar de existir notas explicativas, não são fornecidas informações detalhadas quanto a contabilização dos empréstimos concedidos ao FDI.

## 8 – DOS GASTOS COM PUBLICIDADE

Com relação aos gastos com publicidade e Comunicação, em pesquisa na base de dados do SIC e do S2GPR decidimos destacar o total desses gastos envolvendo o exercício de 2006 a 2014, conforme é demonstrada na tabela abaixo:

### TOTAL DE DESPESAS DO ESTADO DO CEARÁ COM SERVIÇOS DE PUBLICIDADE E COMUNICAÇÃO

Exercício	Montante Executado*
2006	R\$ 41.348.342,98
2007	R\$ 34.642.351,15
2008	R\$ 84.942.005,09
2009	R\$ 108.345.001,79
2010	R\$ 64.274.180,89
2011	R\$ 82.541.345,59
2012	R\$ 141.825.543,58
2013	R\$ 142.414.078,46
2014	R\$ 44.738.930,34

Fonte: Portal da Transparência e base de dados do SIC e do S2GPR

Nota 1: Com relação ao ano de 2014 o valor corresponde a consulta realizada no portal da transparência do executivo em 23/05/2014;

Nota 2: No ano de 2014, só estão incluídas as despesas do Executivo;

Nota 3: Nos demais anos foram considerados todos os poderes.

\* Os valores encontram-se atualizados pelo IGP-DI até abril de 2014.

Analisando a tabela, verifica-se que houve um aumento expressivo no tocante a esse gasto, no exercício de 2009, exatamente o ano que precedeu as eleições de 2010. Verifica-se que de 2006 a 2007, houve uma redução de 19,35%, de 2007 para 2008 houve um crescimento de 145%, de 2008 para 2009 houve acréscimo de 27,55%, de 2009 a 2010, redução de 68,5%, de 2011 a 2010 acréscimo de 28,42%, de 2012 a 2011 um incremento de 71,82% e de 2013 a 2012, aumento de 0,41%.

No contexto desses gastos, observei que dentre os fornecedores desses serviços, verifica-se que a maior parte fica concentrada em torno das seguintes empresas: **PROPEG COMUNICACAO LTDA, SLOGAN PROPAGANDA LTDA, VERVE COMUNICACAO LTDA e MOTA COMUNICACAO LTDA**, correspondendo a um percentual de 98,93% do total de gastos no ano de 2013, só com publicidade, excluindo, nesses casos, os serviços de comunicação em um total de 37 (trinta e sete) fornecedores. Já em 2012 o percentual foi de 87,57%, considerando um total de 17 (dezesete fornecedores).

Diante do aumento verificado nos últimos anos dos dispêndios com comunicação e publicidade, e considerando que outros Estados da Federação adotam limites para gastos com publicidade e comunicação, entendo que se faz necessário recomendar:

**12) ao Governo do Estado do Ceará que defina limites para gastos com publicidade e comunicação.**

## 9 – ANÁLISE DO ATENDIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2012

A Comissão Especial desta Corte de Contas, no “Capítulo 10 – ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO SOBRE AS CONTAS ANUAIS DO GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2012”, analisou o cumprimento e a adoção das providências recomendadas aos órgãos estaduais competentes no Parecer Prévio emitido por este Tribunal nas contas de 2012.

Adere-se, em parte, ao posicionamento do Órgão Técnico, com algumas divergências em relação a alguns pontos listados a seguir, que, no entender desta Conselheira não foram atendidos, necessitando, por conseguinte, se recomendar novamente no exercício de 2013, senão vejamos.

### 9.1 – RECOMENDAÇÃO Nº 01

**RECOMENDAÇÃO 01** - 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.

#### COMENTÁRIOS DA COMISSÃO ESPECIAL:

Segundo Relatório do Controle Interno:

*Segundo divulgação do IPECE sobre o censo demográfico realizado pelo IBGE de 2010, a população cearense que apresenta uma Renda Domiciliar per capita inferior a meio salário mínimo é de aproximadamente 4.479.349 habitantes, distribuídos em todo Estado. Com isso, analisando o quantitativo dessa população em termos absolutos e dividindo em macrorregião, conforme quadro a seguir, podemos destacar duas macrorregiões, a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) que detém uma maior concentração dessa população, um percentual de 31,28% do total, ou seja, perfazendo do total de 1.401.109 habitantes, e a macrorregião do Cariri/Centro Sul com 17,76%, ou seja, 795.468 habitantes.*

...

*... os recursos do FECOP estão concentrados na RMF, com 47,40% e na Cariri/Centro Sul com 12,84%, que perfazem um total de 60,24% do total da população. Com isso, o governo do Estado já vem priorizando na alocação dos recursos do FECOP as regiões com maior concentração populacional de extrema pobreza.*

*A destinação dos recursos do FECOP no exercício de 2013 concentrou a destinação de mais 50% em duas regiões, de acordo com a tabela.*

[...]

Desse modo, diante das informações apresentadas, restou comprovado o atendimento da proporcionalidade na distribuição dos recursos do FECOP com relação à concentração populacional daqueles extremamente pobres.

### POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR:

Segundo a Nota Técnica nº 38 do IPECE, de 08/2009, um dos principais critérios utilizados na definição da linha de pobreza no Brasil, é estabelecido que um indivíduo é considerado pobre se este possui renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a meio salário mínimo. Esta definição de pobreza é amplamente utilizada como critério de elegibilidade para programas governamentais voltados para a população vulnerável. Já a linha de extrema pobreza ou indigência é definida em 1/4 de um salário mínimo por mês.

Nas Contas do Governador de 2012, a Comissão Técnica fundamentou a recomendação em tela considerando a linha de extrema pobreza, com base no Enfoque Econômico nº 50, de 03/10/2012. Com a divulgação da lista dos municípios cearenses com as respectivas populações extremamente pobres, ela elaborou o seguinte demonstrativo:

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%
<b>TOTAL</b>	<b>1.502.924</b>	<b>100%</b>

Ocorre que o Parecer complementar da Controladoria Geral do Estado – CGE – nas presentes Contas, embasou suas justificativas na população da linha de pobreza, destacando que a população da Região Metropolitana de Fortaleza – RMF – apresenta um total de 1.401.109 habitantes e a macrorregião do Cariri/Centro Sul, 795.468 habitantes. Desta forma, os dados foram, obviamente, diferentes, bem mais expressivos que o da tabela anterior:

MACRORREGIÃO	Nº DE MUNICÍPIOS	% EM RELAÇÃO AO TOTAL DE PESSOAS COM RENDA DOMICILIAR PER CAPITAL INFERIOR A 1/2 SALÁRIO MÍNIMO
RMF	15	31,28%
LITORAL OESTE	27	13%
SOBRAL/IBIAPABA	29	12%
SERTÃO DE INHAMUNS	16	6%
SERTÃO CENTRAL	21	9%
BATURITÉ	13	3%
LITORAL LESTE/ JAGUARIBE	21	7%
CARIRI/ CENTRO SUL	42	18%
ESTADO DO CEARÁ	0	0%
<b>TOTAL</b>	<b>184</b>	<b>100</b>

Fonte: GEF/ SEFAZ e IPECE/ CENSO 2010

Na oportunidade, a CGE também apresenta em seu parecer a aplicação dos recursos do FECOP em 2013:

MACRORREGIÃO	2013
RMF	47,40%
Litoral Oeste	8,07%

Sobral/Ibiapaba	8,44%
Sertão de Inhamuns	5,99%
Sertão Central	8,24%
Baturité	2,58%
Litoral Leste/Jaguaribe	6,44%
Cariri/Centro Sul	12,84%
Estado do Ceará	0,00%
TOTAL	100%

Analisando os demonstrativos acima, verifica-se que mais de 47% dos recursos empenhados pelo Fundo foram absorvidos pela RMF, enquanto que o Cariri/CentroSul, que apresentou o maior número de extremamente pobres, apenas 12,84% das despesas foram custeadas com recursos do FECOP.

Diante do exposto, entendo que a recomendação em tela deve ser mantida, pois tem o objetivo de priorizar a população das regiões extremamente pobres, portanto com renda inferior a 1/4 de um salário mínimo por mês.

## 9.2 – RECOMENDAÇÃO Nº 02

**RECOMENDAÇÃO 02** - 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.

### COMENTÁRIOS DA COMISSÃO ESPECIAL:

Segundo Relatório do Controle Interno:

*Em 2013, foi publicada a Lei Complementar nº 126, que acrescenta o §5º ao art. 1º da Lei Complementar nº 37, que instituiu o FECOP. Essa nova legislação ampliou a utilização dos recursos do FECOP em ações voltadas à Educação Profissional e outras modalidades de preparação para o trabalho integrado ao Ensino Médio, inclusive por Meio das Organizações Sociais, devidamente qualificadas pelo Poder Executivo Estadual.*

*O governo do Estado vem aumentando a aplicação dos recursos do FECOP como pode constatar no quadro a seguir, onde em 2012 foram empenhados recursos na ordem de R\$ 285.248.968,08 e em 2013 um montante de R\$ 405.457.151,23, apresentando um incremento de 42,14%. Esses recursos foram distribuídos prioritariamente em Educação Básica, Desenvolvimento Social e Trabalho, Desenvolvimento Agrário, Agricultura e Pecuária e Desenvolvimento Urbano e Integração Regional.*

Ante o exposto, ressalta-se o incremento de 42,14% na execução orçamentária dos recursos do FECOP de 2012 para 2013, bem como a aplicação de recursos em áreas sensíveis à pobreza, como: Educação Básica, Desenvolvimento Social e Trabalho, Desenvolvimento Agrário, Agricultura e Pecuária e Desenvolvimento Urbano.

### POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR:

Com a publicação da **Lei Complementar nº 126**, que acrescenta o § 5º ao art. 1º da Lei Complementar nº 37, que instituiu o FECOP, verificamos que houve uma ampliação na utilização dos recursos do FECOP em ações voltadas à Educação Profissional e outras modalidades de preparação para o trabalho integrado ao Ensino Médio, inclusive por Meio das Organizações Sociais, devidamente qualificadas pelo Poder Executivo Estadual.

Todavia, não foi possível verificar incrementos na área da **saúde**, um dos pontos exigidos na reco-

mendação. Nesse sentido entendo que tal recomendação foi parcialmente atendida, sendo necessário ser mantida.

### **9.3 – RECOMENDAÇÃO Nº 03**

**RECOMENDAÇÃO 03** - 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.

#### **COMENTÁRIOS DA COMISSÃO ESPECIAL:**

Em consulta à base de dados da despesa do S2GPR, verificou-se o percentual de 74,8% para a execução das despesas previstas na fonte de recursos do FECOP, percentual este praticamente coincidente com o limite definido pela CGE como aceitável (75%).

#### **POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR:**

Considerando que o FECOP representa um instrumento constitucional de fundamental importância para a erradicação da pobreza, entendo que o percentual de pelo menos 90% seria o percentual ideal para a execução das despesas previstas na fonte de recursos do Fundo em relevo.

Desta forma considero que a recomendação em relevo deve ser mantida.

### **9.4 – RECOMENDAÇÃO Nº 09**

**RECOMENDAÇÃO 09** - 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.

#### **COMENTÁRIOS DA COMISSÃO ESPECIAL:**

Conforme apontado no item 2.4 deste Relatório, a Lei Orçamentária Anual de 2013, do mesmo modo que sua antecessora, detalhou a despesa somente até o Grupo de Natureza e não até a modalidade de aplicação, o que contraria o Princípio Orçamentário da Especificação, bem como as disposições contidas na Portaria Interministerial – STN/MPOG nº 163/2001. Entretanto, tal ocorrência já se encontra atendida na LOA 2014 (Lei 15.495/2013).

#### **POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR:**

Analisando a Lei Orçamentária Anual de 2013, verifica-se que a despesa foi detalhada somente até o Grupo de Natureza e não até a modalidade de aplicação o que contraria o princípio Orçamentário da Especificação e as disposições contidas na Portaria Interministerial – STN/MPOG nº 163/2001, como bem já foi mencionado pela comissão.

Considerando que a LOA de 2013 faz parte das Contas de governo de 2013, entendo que a aludida recomendação não foi atendida. O fato de tal ocorrência já ter sido sanada na LOA de 2014 (Lei 15.495/2013) não é justificativa para afirmar que tal ocorrência foi atendida.

### **9.5 – RECOMENDAÇÕES Nº 30 a 36**

**RECOMENDAÇÃO 30** - Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que analisem as prestações de contas apresentadas pelos convenientes no prazo de 60 dias, a fim de comprovar a boa e regular aplicação das verbas públicas, em cumprimento às disposições contidas nos arts. 25 e 26 da Instrução Normativa Conjunta SECON/SEFAZ/SEPLAN nº 01, de 27 de Janeiro de 2005 e no art. 37 da Lei Complementar nº 119/2012.

**RECOMENDAÇÃO 31** - Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que, com base no art. 116, §3º da Lei nº 8.666/93, somente procedam a liberação de novos repasses ou a realização de novos convênios com o mesmo objeto quando aprovadas as contas apresentadas e atestada a situação de adimplência daquele que recebeu verbas do erário.

**RECOMENDAÇÃO 32** - Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que, tendo em vista que a não apresentação das prestações de contas e também a reprovação das prestações de contas apresentadas implicam a situação de inadimplência das entidades convenentes, adotem as providências necessárias a fim de instaurar a devida Tomada de Contas Especial, sob pena de responsabilidade solidária.

**RECOMENDAÇÃO 33** - Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que verifiquem de forma categórica a habilitação jurídica e a capacidade técnico-operacional das entidades 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.

**RECOMENDAÇÃO 34** - Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que somente formalizem convênios na medida em que disponham de condições técnico-operacionais de avaliar adequadamente os Planos de Trabalho, acompanhar, orientar e fiscalizar a concretização dos objetivos previstos nas avenças, bem como de analisar, em prazo oportuno, todas as respectivas prestações de contas.

**RECOMENDAÇÃO 35** - Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que não utilizem prestadores de serviços (terceirizados) na fiscalização dos convênios celebrados e na análise das Prestações de Contas dos convenentes, bem como afastem os terceirizados que executam, atualmente, estas funções.

**RECOMENDAÇÃO 36** - Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que cumpram os requisitos descritos no art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal, principalmente a autorização em lei específica, no tocante aos repasses para entidades privadas com fins lucrativos.

#### **COMENTÁRIOS DA COMISSÃO ESPECIAL:**

Sobre as referidas recomendações, esclarece a CGE no Relatório de Controle Interno:

*As Transferências de Recursos Financeiros por meio de Convênios e Instrumentos Congêneres foi exatamente o primeiro processo definido a ser realizado seguindo a metodologia do Controle Interno Preventivo, a qual prevê: o Mapeamento de processos organizacionais críticos; a Modelagem e validação de processos, mediante identificação de riscos e estabelecimento de pontos de controle; o Monitoramento da execução dos processos mapeados e validados (controle formal); e a Fiscalização da execução das ações governamentais (controle finalístico).*

*Seguindo a metodologia prevista, o processo de Transferências de Recursos Financeiros por meio de Convênios e Instrumentos Congêneres foi Mapeado, Modelado e Validado por um grupo integrado por CGE, PGE, SEFAZ e SEPLAG, coordenados pela primeira, sendo a matéria compartilhada, apresentada e discutida com as Secretarias envolvidas no processo. A implementação efetiva do processo já se iniciou e deve ser concluída no decorrer do exercício corrente em estrita observância à legislação que rege a matéria, conforme mostrado adiante.*

*O processo mapeado identifica as etapas e atores mostrando o que deve ser feito, quem deve fazer e em que momento. Tudo funcionando de forma sequenciada, lógica, com suporte de ferramenta informatizada voltada para o alcance de resultados e a conformidade legal dos atos praticados.*

*A transferência de recursos financeiros por meio de convênios e quaisquer instrumentos congêneres deverá obedecer, no mínimo, às seguintes etapas:*

- I. Divulgação de Programas;*
- II. Cadastramento de Parceiros;*
- III. Aprovação ou Seleção de Plano de Trabalho;*
- IV. Celebração do Instrumento;*
- V. Execução, Acompanhamento e Fiscalização;*
- VI. Prestação ou Tomada de Contas.*

*Todo o processo está fundamentado em legislação de suporte constituída pela:*

*Emenda a Constituição Estadual nº. 75/2012;*

*Lei Complementar Estadual nº. 119/2012;*

*Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente;*

*Decreto Estadual nº. 31.406/2014 (Regulamenta Parte da Lei Complementar nº. 119/2012, correspondente as etapas de I a IV, mostradas no tópico anterior, as quais já estão sob a égide no novo regramento.*

*Portaria CGE nº. 031/2014.*

...

*Por todo o exposto, finaliza-se esse tópico destacando que a adoção dessa nova forma de atuação voltada para a gestão de processos com foco em riscos tem como resultados esperados, obter níveis satisfatórios de aderência aos pontos de controles preventivos implantados; o alcance dos objetivos e metas planejados; mitigar os riscos que afetam negativamente o processo de gestão; eficiência no uso de recursos; eficácia na disponibilização de bens e serviços; e a conformidade legal dos atos administrativos.*

Ante o exposto, destaca-se que a 14ª Inspeção de Controle Externo tem por finalidade realizar atividades de inspeção e auditoria relacionadas a convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados pelo Poder Público Estadual, bem como instruir processos de tomada de contas especial tratando de recursos aplicados em razão das relações jurídicas construídas a partir desses instrumentos. Portanto, a legalidade e o gerenciamento das transferências voluntárias são verificados por inspeção especializada desta Corte de Contas.

#### **POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR:**

Tendo em vista as reiteradas falhas nas Transferências de Recursos Financeiros por meio de Convênios e Instrumentos Congêneres, as quais vêm trazendo graves danos ao erário estadual, e considerando a afirmativa da Comissão Técnica que um grupo de trabalho integrado pela CGE, PGE, SEFAZ e SEPLAG, coordenados pela primeira, trabalham em um processo definido seguindo a metodologia do Controle Interno Preventivo, e que tal projeto ainda não foi concluído para que se faça uma análise do seu conteúdo, entendo que não existe razão para que as recomendações de nº 30 até nº 36 devam ser atendidas, devendo ser, portanto, repisadas em 2013.

#### **9.6 – RECOMENDAÇÃO Nº 038**

**RECOMENDAÇÃO 38** - À Secretaria do Planejamento e Gestão e Conselho de Gestão por Resultado e Gestão Fiscal que dêem 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 DA COMISSÃO ESPECIAL:**

Sobre as referidas recomendações, esclarece a CGE no Relatório de Controle Interno:

*Relativamente ao Programa Estadual de Incentivo as Organizações Sociais foram editadas as Leis nº 15.356, de 04 de junho de 2013 e nº 15.408, de 12 de agosto de 2013, que procederam alterações na Lei nº 12.781, de 30 de Dezembro de 1997.*

*De acordo com a citada legislação, o Poder Executivo poderá, mediante Decreto, qualificar como Organizações Sociais, pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas à assistência social, à saúde, ao trabalho, à educação, à cultura, ao turismo, à gestão ambiental, à habitação, à ciência e tecnologia, à agricultura, à organização agrária, ao urbanismo, ao saneamento, ao desporto e lazer, com o objetivo de fomentar a descentralização de atividades e serviços públicos não exclusivos desempenhados por órgãos ou entidades públicas estaduais, observadas as seguintes diretrizes:*

*adoção de critérios que assegurem a otimização do padrão de qualidade na execução dos serviços e no atendimento ao cidadão;*

*promoção de meios que favoreçam efetiva redução de formalidades burocráticas para o acesso aos serviços;*

- *adoção de mecanismos que possibilitem a integração, entre os setores públicos do Estado, a sociedade e o setor privado;*
- *manutenção de sistema de programação e acompanhamento de suas atividades que permitam a avaliação da eficácia quanto aos resultados;*

- *promoção da melhoria da eficiência e qualidade dos serviços e atividades de interesse público, do ponto de vista econômico, operacional e administrativo; e*
- *redução de custos, racionalização de despesas com bens e serviços coletivos e transparência na sua alocação e utilização.*

*As novas regras trouxeram modificações na composição dos Conselhos de Administração e Fiscal, no conteúdo a ser contemplado nas cláusulas dos Contratos de Gestão, Fortalecimentos da Comissão de Avaliação por meio de novas incumbências e alterações na forma de contratação de pessoal pela Organização Social, dentre outras.*

Ante o exposto, esta Comissão entende que os esclarecimentos apresentados são suficientes para o atendimento desta recomendação.

#### **POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR:**

Como tratado anteriormente em minha manifestação, a legislação que trata das Organizações Sociais, a Lei nº 12.781, de 30 de Dezembro de 1997, com a nova redação dada pela Lei nº 15.356, de 04 de junho de 2013 apresenta diversas discrepâncias, as quais se encontram dispostas nos parágrafos 4º e 5º do art. 13, parágrafo único do art. 15, e parágrafo único do art. 21-B, fazendo com que a recomendação em tela seja considerada **não atendida**:

**parágrafo 4º do art. 13** É inconcebível a possibilidade da Organização Social, mesmo que por intermédio do seu Conselho Fiscal, autorizar o remanejamento de um recurso que a rigor não lhe pertence, que numa necessidade de complementação orçamentária deveria ser por decreto.

**parágrafo 5º do art. 13:** A possibilidade contida neste comando abre margem para que o custo do contrato de gestão não seja devidamente avaliado e comprovado, o que atentaria contra o princípio da economicidade, contribuindo ainda para que não haja esforço do contratado no atingimento integral das metas pactuadas.

**parágrafo único do art. 15:** Tal dispositivo tem cunho inconstitucional, pois viola o artigo 37, caput e incisos II e IX, já que possibilita a cessão de empregado contratado pela Organização Social, pago com recursos de contrato de gestão, para nomeação em cargo de comissão nos órgãos e entidades do Poder Executivo, podendo gerar grave dano ao Erário. O PDT ajuizou a ADI 3917 referente a mesma matéria.

**parágrafo único do art. 21-B:** Com a nova redação, até mesmo os gastos irregulares ficam convalidados. Admitir tal esdrúxula hipótese seria compactuar com a possibilidade de retificação de atos administrativos já consumados à margem da normatização editada pelo próprio Poder Público, após ser flagrado, por exemplo, pelo órgão de controle.

Necessário, portanto, repisar a recomendação.

#### **9.7 - RECOMENDAÇÃO Nº 063**

**RECOMENDAÇÃO 63** - À Secretaria da Fazenda que evidencie em quadros e notas explicativas às Demonstrações Contábeis da Lei nº 4.320/64, bem como nos Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal, as informações relevantes, complementares ou suplementares e aquelas não suficientemente evidenciadas ou não constantes no corpo das demonstrações, tais como os grupos de contas genéricos com valores expressivos.

#### **COMENTÁRIOS DA COMISSÃO ESPECIAL:**

Após análise do Relatório Contábil, constata-se a inclusão de Tabelas Demonstrativas das contas genéricas, como por exemplo a tabela 124, da pag. 183, que detalha a conta Outros Créditos a Receber e Valores a Curto Prazo e a Tabela 126 da pag. 184 a especifica os Créditos a Longo Prazo.

#### **POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR:**

Analisando os demonstrativos contábeis, bem como os demonstrativos da LRF, que compõem o Relatório de Gestão Fiscal e o Relatório Resumido de Execução orçamentária, constantes do Balanço Geral,

verifico que apesar de existirem notas explicativas, estas não esclarecem todas as informações relevantes que possam ser informadas nos demonstrativos contábeis segundo a Lei nº 4320/64, bem como nos demonstrativos que fazem parte do RGF e do RREO.

Ademais, quero destacar que analisando vários processos que abordam os Demonstrativos da LRF, no caso RREO e RGF, observo que os mesmos apresentam notas explicativas, entretanto, essas notas praticamente não esclarecem nada.

Portanto, entendo que a referida recomendação foi atendida parcialmente tendo em vista que apesar de se verificar quadros e notas explicativas elas não atendem um dos objetivos da contabilidade que é de evidenciar informações.

#### **9.8 – RECOMENDAÇÃO Nº 068**

**RECOMENDAÇÃO 68** - À Secretaria da Fazenda que evidencie, nas Variações Qualitativas da Demonstração das Variações Patrimoniais, as movimentações relativas aos empréstimos concedidos por meio do programa FDI.

#### **COMENTÁRIOS DA COMISSÃO ESPECIAL:**

Quanto a esta Recomendação, a SEFAZ esclarece que foi atendida nas demonstrações Contábeis do exercício de 2013. Em consulta ao item 7.4.1 deste relatório pode-se constatar que a Demonstração das Variações Patrimoniais do exercício de 2013, evidenciou a conta Empréstimos e Financiamentos concedidos pelo Estado do Ceará a título de Empréstimos, dos quais 96% do total desta conta refere-se a concessões para o FDI.

#### **POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR:**

Analisando o referido demonstrativo bem como o Balanço Patrimonial consolidado, não se consegue visualizar em ambos os demonstrativos o valor que realmente se refere aos empréstimos concedidos por meio do programa FDI, apesar da comissão ter afirmado que 96%, (R\$ 74.629.341,98) é referente a concessão de empréstimo para o programa Gestão do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará – FDI.

Os demonstrativos contábeis devem ser claros no sentido de prestar informações, principalmente no que tange aos empréstimos que envolve o FDI.

Ademais, quero destacar que todos esses valores referentes ao FDI deveriam constar de forma clara e pormenorizado no Balanço Patrimonial e na Demonstração das variações Patrimoniais respaldadas por verdadeiras notas explicativas, de forma atender ao Manual de Demonstrativos Ficais aplicada ao setor Público.

Por isso, entendo que a referida recomendação não foi atendida.

#### **9.9 – RECOMENDAÇÃO Nº 70**

**RECOMENDAÇÃO 70** - 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.

#### **COMENTÁRIOS DA COMISSÃO ESPECIAL:**

Conforme apontado no item 7.1.2 deste Relatório, foram apontadas divergências entre o Balanço Orçamentário e Demonstrativo da Dívida Flutuante (Anexo XVII). Tal divergência decorre do procedimento adotado pela Secretaria da Fazenda na contabilização das consignações, procedimento este explicado no Relatório do Balanço Geral do ano anterior e acolhido por esta

Comissão no Relatório Técnico alusivo ao exercício 2012.

#### **POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR:**

Importante destacar que o montante de Resto a Pagar seja do Anexo I (demonstração de execução dos restos a pagar não processados) ou do Anexo II (demonstração de execução dos restos a pagar processados) do Balanço Orçamentário necessariamente tem que apresentar o mesmo valor contabilizado no Anexo 17 da Lei 4320/64 (Demonstrativo da Dívida Flutuante), fato esse que não foi verificado conforme relato da comissão, fls. 190/191.

Apesar da comissão ter acolhido o procedimento adotado pela SEFAZ para justificar tal diferença, entendo que tal procedimento não justifica, no sentido de considerar a aludida recomendação como sendo atendida, pois tal divergência deveria existir.

#### **9.10 – RECOMENDAÇÃO Nº 76**

**RECOMENDAÇÃO 76** - 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 DA COMISSÃO ESPECIAL:**

A referida matéria não será abordada neste relatório, tendo em vista a existência de processo específico para este fim, sob o nº 4437/2013-9, em tramitação neste Tribunal.

#### **POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR:**

Considerando que a comissão afirma que a questão acima ainda não teve um desfecho final em virtude de encontrar-se em processo de auditoria, entendo que a mesma deva permanecer como recomendação.

#### **9.11 – RECOMENDAÇÃO Nº 79**

**RECOMENDAÇÃO 79** - 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.

#### **COMENTÁRIOS DA COMISSÃO ESPECIAL:**

Segundo a CGE, os documentos atinentes às Contas de Governo estão disponibilizados no PORTAL DA TRANSPARÊNCIA no endereço: [www.transparencia.ce.gov.br](http://www.transparencia.ce.gov.br).

#### **POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR:**

Em pesquisa efetuada no Portal da Transparência do Poder Executivo em 29/05/2014, foi verificado no link “Relatório e Parecer Prévio do Controle Externo”, os relatórios técnicos e os pareceres prévios de 2000 a 2012 e, em outro LINK (Balanço Geral do Estado), não foi possível identificar os balanços de 2000 a 2007, ou seja, só está disponível os de 2008 a 2012. Portanto, verifica-se que a recomendação **não foi atendida na íntegra**.

#### **9.12 – RECOMENDAÇÕES Nº 80 a 83**

**RECOMENDAÇÃO 80** - 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.

**RECOMENDAÇÃO 81** - 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.

**RECOMENDAÇÃO 82** - 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.

**RECOMENDAÇÃO 83** - 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.

#### **COMENTÁRIOS DA COMISSÃO ESPECIAL:**

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 Terceiros – Pessoa Física e Jurídica e Serviços de Consultoria, no exercício de 2013, foi de R\$ 2.428.928.423,00. Constatou-se que o montante empenhado no elemento Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização, no exercício de 2013, representam 8,42% do total das Despesas com Pessoal e Encargos Sociais. Constatou-se, ainda, que os valores empenhados neste elemento pelas entidades vinculadas a Secretaria da Saúde representam, em alguns casos, três vezes mais os valores empenhados no grupo Pessoal e Encargos Sociais. Para a CGE, o aumento das despesas nestes elementos decorre da ampliação dos serviços prestados pelo Estado, seja por meio da implantação ou da ampliação dos serviços e equipamentos públicos. No que concerne à terceirização na área da Saúde, as despesas referem-se principalmente a pagamento das Cooperativas Médicas. A CGE informa também o quantitativo de servidores efetivos contratados pelo Estado no exercício de 2013 (3.806), valor este significativamente superior ao verificado em 2012 (305).

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.

#### **POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR:**

No que concerne às recomendações referentes à terceirização de mão de obra, como tratado na presente Declaração de Voto, verificou-se um aumento expressivo no exercício de 2013, sobretudo na terceirização de atividade-fim, consignada na rubrica **34**, que evoluiu **34,45%** em relação ao ano de 2012. Os gastos na atividade-meio aumentaram **12,68%** em comparação ao exercício anterior, o que evidencia que a ocorrência persistiu no exercício de 2013.

Ressalte-se que embora haja uma auditoria no âmbito desta Corte de Contas sobre a terceirização de mão de obra no Estado, tal circunstância não tem o condão de sanar as ocorrências novamente verificadas cujos efeitos negativos já se encontram materializados, sendo necessário recomendar novamente para o exercício de 2013.

#### **9.13 – RECOMENDAÇÃO Nº 084**

**RECOMENDAÇÃO 84** - 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.

#### **COMENTÁRIOS DA COMISSÃO ESPECIAL:**

Nos esclarecimentos apresentados, a CGE ressalta 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.*

*A restrição prevista na referida lei estadual configura-se mais salutar do que a simples definição de um percentual, eis que se reservam aos servidores de carreira todos os cargos de nível estrutural administrativo diário, corriqueiro, responsável pelas atividades do dia-a-dia da Administração, facultando-se o provimento por terceiros unicamente dos cargos de Direção, Gerência e Assessoramento Superior, que exigem tal possibilidade face à confiança estrita inerente a tais funções.*

*Demais, atualmente, conforme informações da Secretaria do Planejamento e Gestão, 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. Portanto, a forma adotada pelo Estado é, incontestavelmente, mais salutar, visto que mais da metade dos cargos comissionados existentes na estrutura administrativa são de exercício privativo de servidores de carreira. Ademais, cumpre esclarecer que, se há norma vigente que estabelece reserva de cargos para servidores de carreira, deve o Estado cumprir a determinação legal, sob pena de vilipendiar o princípio da legalidade.*

*E mais: se recusar aplicação à lei vigente, o ato do Estado também incidiria em inconstitucionalidade direta, na medida em que não mais haveria reserva alguma de vagas para servidores. Por fim, releva anotar que não compete ao Tribunal de Contas do Estado impor, de forma direta ou indireta, que o Executivo inicie a atividade legislativa, para atendimento de uma forma de interpretar a Constituição Federal que o TCE considere mais correta.*

*Outrossim, a recomendação indica a ausência de previsão legal das atribuições dos cargos comissionados criados por lei estadual.*

...

*Note-se que o art. 37, inciso V, prevê, de forma expressa, as atribuições a serem exercidas pelos ocupantes de cargos em comissão, quais sejam: direção, chefia e assessoramento.*

*Portanto, os ocupantes de cargo em comissão dirigirão, chefiarão e assessorarão as atividades desenvolvidas pelo órgão da Administração Pública no qual estejam lotados, de acordo com as competências daquela unidade administrativa.*

*É nítido que inexistente qualquer determinação constitucional no sentido de que as leis que criam cargos e funções em comissão disponham no próprio texto as suas atribuições.*

*Sequer se vislumbra a possibilidade de entendimento diverso, uma vez que os cargos criados para a Administração Pública são destinados aos Órgãos/Entidades dela integrantes, cujas competências encontram-se definidas nos Decretos ou Regimentos Internos que os regulamentam. Afinal, cada uma dessas unidades administrativas tem atividades próprias, inerentes às suas funções institucionais.*

Ante o exposto, esta Comissão acolhe os esclarecimentos apresentados.

#### **POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR:**

Observa-se que novamente o Controle Interno registra que o Estado do Ceará está atendendo o mandamento constitucional (art. 37, V) através da **Lei nº 11.966/92**, a qual teria definido que os cargos de nível hierárquico até DAS-2 são privativos de servidores de carreira, e que os cargos em comissão, por natureza, prestam-se a direção, chefia e assessoramento.

Ocorre que o entendimento da CGE é equivocado na medida em que a Lei nº 11.966/1992 não estipula o percentual mínimo de cargos em comissão a serem ocupados por servidores efetivos, mas tão somente faz a distinção entre 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.**

Importante observar que tal recomendação, repisada ano após ano por este Tribunal de Contas, não se trata de um posicionamento desarrazoado ou isolado. O próprio Supremo Tribunal Federal – STF – assim entende a matéria. É o que se observa através de parte do voto do Ministro Joaquim Barbosa na ADI 3233, *in verbis*:

O Supremo Tribunal Federal tem interpretado essa norma como exigência de que **a exceção à regra do provimento de cargos por concurso público só se justifica concretamente com a demonstração – e a devida regulamentação por lei – de que as atribuições de determinado cargo sejam bem atendidas por meio do provimento em comissão**, no qual se exige relação de confiança entre a autoridade competente para efetuar a nomeação e o servidor nomeado (ADI 1.141, rel. min. Ellen Gracie, Pleno, DJ de 29.08.2003; ADI 2.427-MC, rel. min. Nelson Jobim, Plenom DJ de 08.08.2003). **Esse entendimento já se consolidara sob a vigência da Constituição anterior (Rp 1.368, rel. min. Moreira Alves, Pleno, j. 21.05.1987; Rp 1.282, rel. min. Octavio Galotti, Pleno, j. 12.12.1985).** (grifos nossos)

Dessa forma, dada a relevância da matéria e considerando que o Tribunal de Contas do Estado do Ceará tem competência constitucional para auxiliar o Poder Legislativo no exercício **controle externo**, esta Conselheira entende que a recomendação não foi atendida, motivo pelo qual reitera a orientação 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.

## 10. OCORRÊNCIAS E RECOMENDAÇÕES ALUSIVAS AO EXERCÍCIO DE 2013

No quadro abaixo, em adição às 44 (quarenta e quatro) ocorrências e 33 (trinta e três) recomendações tratadas pela Comissão Especial em sua manifestação, as quais acompanho na íntegra, destacam-se ocorrências e as respectivas recomendações identificadas no exercício por esta Conselheira, bem como aquelas de anos anteriores, que, em meu entender, ainda persistiram no exercício sob análise:

Ocorrências	Recomendações
<b>1. Baixa eficiência das políticas públicas relacionadas ao combate da criminalidade.</b>	<b>01) desenvolva políticas públicas integradas na área de segurança pública para o reverter e minorar os níveis criminalidade;</b>
<b>2. Deficiência na execução orçamentária dos programas governamentais voltados à Segurança Pública previstos no orçamento.</b>	<b>02) promova a devida execução de todos os programas governamentais voltados à Segurança Pública previstos no orçamento;</b>
<b>3. Elevado índice de contratação de mão de obra terceirizada em substituição a servidores e empregados públicos.</b>	<b>03) 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.</b>
	<b>04) 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.</b>
	<b>05) 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;</b>

Ocorrências	Recomendações
	06) 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.
4. Não envio ao Tribunal de Contas do Estado das prestações de contas relativas aos recursos repassados pelo Estado às Organizações em observância ao do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.	07) determine aos órgãos e entidades estaduais que celebrarem contratos de gestão com Organizações Sociais, que remetam ao TCE-CE, quando das suas Contas Anuais, a prestação de contas dos referidos contratos, devidamente acompanhados de documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, para a devida análise pela inspetoria competente, nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.
5. Falhas relativas à Lei nº 15.356, de 04 de junho de 2013, que dá nova redação à Lei nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997.	08) adote as medidas necessárias para a retificação dos seguintes dispositivos da Lei nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997, com a redação dada pela Lei nº 15.356, de 04 de junho de 2013: parágrafos 4º e 5º do art. 13, parágrafo único do art. 15, e parágrafo único do art. 21-B, em razão de conterem falhas graves, que vão de encontro aos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.
6. Cômputo de despesas não relacionadas com gastos com educação;	09) à Secretaria da Fazenda – SEFAZ, que nos próximos Demonstrativos da Educação, passe a incluir no Demonstrativo dos Gastos com Educação somente as despesas previstas no art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases – LDB.
7. Descumprimento do protocolo de intenções da Copa de 2014 pelo Estado do Ceará.	10) Ao Governo do Estado do Ceará que adote as medidas necessárias à execução de obras e demais projetos elaborados para a Copa do Mundo de 2014 sob responsabilidade do Estado, cumprindo assim a sua obrigação de fiscalizar e monitorar o bom andamento das obras da Copa de 2014.
8. Concentração de recursos do Fundo de Desenvolvimento Industrial – FDI em torno de poucos beneficiários.	11) adote as providências cabíveis para que seja cumprido o que estabelece art. 209 da Constituição Estadual, e que os recursos do Fundo de Desenvolvimento Industrial - FDI não fique a concentrado em torno de poucos beneficiários.
9. Aumento do gasto com publicidade e	12) ao Governo do Estado do Ceará que

Ocorrências	Recomendações
propaganda verificado nos últimos anos.	defina limites para gastos com publicidade e comunicação.
10. Falta de distribuição equânime dos recursos do FECOP em face da relação número de extremamente pobres por região.	13) (Recomendação nº 01 das Contas de Governo de 2012) - 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;
11. Não verificação dos gastos nas áreas prioritárias, em especial os da atenção às funções saúde e saneamento;	14) (Recomendação nº 02 das Contas de Governo de 2012) - Aos órgãos e às entidades da Administração Pública Estadual que, 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;
12. Deficiência na execução orçamentária dos recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECO;	15) (Recomendação nº 03 das Contas de Governo de 2012) - 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.
13. Não observância na LOA de 2013 do detalhamento da despesa até a modalidade de aplicação;	16) (Recomendação nº 09 das Contas de Governo de 2012) - 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;

Ocorrências	Recomendações
<p><b>14. Inconsistências quanto a transferências de recursos estaduais para convênios, formalização, habilitação jurídica, capacidade técnico-operacional e prestação de contas das entidades convenentes, liberação de repasses, fiscalização dos convênios pelos jurisdicionados e execução de convênios.</b></p>	<p><b>17) (Recomendação nº 30 das Contas de Governo de 2012) - Aos órgãos e 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;</b></p>
	<p><b>18) (Recomendação nº 31 das Contas de Governo de 2012) - Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que, com base no art. 116, §3º da Lei nº 8.666/93, somente procedam a liberação de novos repasses ou a realização de novos convênios com o mesmo objeto quando aprovadas as contas apresentadas e atestada a situação de adimplência daquele que recebeu verbas do erário;</b></p>
	<p><b>19) (Recomendação nº 32 das Contas de Governo de 2012) - Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que, tendo em vista que a não apresentação das prestações de contas e também a reprovação das prestações de contas apresentadas implicam a situação de inadimplência das entidades convenentes, adotem as providências necessárias a fim de instaurar a devida Tomada de Contas Especial, sob pena de responsabilidade solidária;</b></p>
<p><b>16. Vícios na configuração e qualificação das Organizações Sociais, ingerência do poder pública, ausência de prestação de contas ao TCE-CE e infringência à Lei das Licitações.</b></p>	<p><b>24) (Recomendação nº 38 das Contas de Governo de 2012) - À Secretaria do Planejamento e Gestão e Conselho de Gestão por Resultado e Gestão Fiscal que deem continuidade às ações do Grupo de Trabalho instituído pelo Conselho de Gestão por Resultado e Gestão Fiscal – COGERF, para reformular o atual modelo de parceria entre o Estado do Ceará e as Organizações Sociais;</b></p>

Ocorrências	Recomendações
<p><b>17. Ausência de notas explicativas capazes de fornecer informações detalhadas.</b></p>	<p>25) (Recomendação nº 63 das Contas de Governo de 2012) - À Secretaria da Fazenda que evidencie em quadros e notas explicativas às Demonstrações Contábeis da Lei nº 4.320/64, bem como nos Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal, as informações relevantes, complementares ou suplementares e aquelas não suficientemente evidenciadas ou não constantes no corpo das demonstrações, tais como os grupos de contas genéricos com valores expressivos;</p>
<p><b>18. Falta de evidenciação no Balanço Patrimonial bem como na Demonstração das Variações Patrimoniais os valores referentes ao FDI;</b></p>	<p>26) (Recomendação nº 68 das Contas de Governo de 2012) - À Secretaria da Fazenda que evidencie, nas Variações Qualitativas da Demonstração das Variações Patrimoniais, as movimentações relativas aos empréstimos concedidos por meio do programa FDI;</p>
<p><b>19. Divergência entre os restos a pagar, constante nos anexos I e II do Balanço orçamentário, com relação ao montante da dívida flutuante (anexo XVII);</b></p>	<p>27) (Recomendação nº 70 das Contas de Governo de 2012) - 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;</p>
<p><b>20. Ausência de verificação no portal da transparência de todas as exigências estabelecidas pela Lei Complementar nº 131/2009 e pelo Decreto nº 7.185/2010;</b></p>	<p>28) (Recomendação nº 76 das Contas de Governo de 2012) - 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><b>21. Ausência de documentos atinentes as contas de governo, no portal da transparência;</b></p>	<p>29) (Recomendação nº 79 das Contas de Governo de 2012) - 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;</p>
<p><b>22. Ausência, no âmbito estadual, de 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.</b></p>	<p>30) (Recomendação nº 84 das Contas de Governo de 2012) - 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.</p>

## 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.

Considerando, portanto, que as falhas e deficiências apontadas, geradoras de **44 (quarenta e quatro) ocorrências (ressalvas)** por parte da Comissão Especial embora não constituam motivo que impeçam a aprovação da prestação de contas anual do Governador do Estado do Ceará, alusiva ao exercício financeiro de 2013, 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 2013, e que foram respeitados os parâmetros e limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, **ressalvando-se**, no entanto, as **44 ocorrências** apontadas no Relatório da Comissão Técnica nos Capítulos 10 e 11 e as **22** consignadas na presente manifestação, assim como as tratadas pelo *Parquet* de Contas e que necessitam de adoção de medidas saneadoras, **VOTO** no sentido de que seja sugerido ao Poder Legislativo que **APROVE, COM RESSALVAS**, a Prestação Anual das Contas do Governador do Estado de 2013, incorporando as **33 recomendações** da Unidade Técnica, e ainda a adição das **30** tratadas no presente voto e listadas a seguir, cujo cumprimento deverá ser acompanhado pelo Órgão de Controle Interno:

**01) desenvolva políticas públicas integradas na área de segurança pública para o reverter e minorar os níveis criminalidade;**

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

**03) 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;**

**04) 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;**

**05) 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;

06) 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;

07) determine aos órgãos e entidades estaduais que celebrem contratos de gestão com Organizações Sociais, que remetam ao TCE-CE, quando das suas Contas Anuais, a prestação de contas dos referidos contratos, devidamente acompanhados de documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, para a devida análise pela inspetoria competente, nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal;

08) adote as medidas necessárias para a retificação dos seguintes dispositivos da Lei nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997, com a redação dada pela Lei nº 15.356, de 04 de junho de 2013: parágrafos 4º e 5º do art. 13, parágrafo único do art. 15, e parágrafo único do art. 21-B, em razão de conterem falhas graves, que vão de encontro aos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência;

09) à Secretaria da Fazenda – SEFAZ, que nos próximos Demonstrativos da Educação, passe a incluir no Demonstrativo dos Gastos com Educação somente as despesas previstas no art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases – LDB;

10) Ao Governo do Estado do Ceará que adote as medidas necessárias à execução de obras e demais projetos elaborados para a Copa do Mundo de 2014 sob responsabilidade do Estado, cumprindo assim a sua obrigação de fiscalizar e monitorar o bom andamento das obras da Copa de 2014;

11) adote as providências cabíveis para que seja cumprido o que estabelece art. 209 da Constituição Estadual, e que os recursos do Fundo de Desenvolvimento Industrial - FDI não fique a concentrado em torno de poucos beneficiários;

12) ao Governo do Estado do Ceará que defina limites para gastos com publicidade e comunicação;

13) (Recomendação nº 01 das Contas de Governo de 2012) - 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;

14) (Recomendação nº 02 das Contas de Governo de 2012) - Aos órgãos e às entidades da Administração Pública Estadual que, quando do manejo dos recursos do FECOP, envidem esforços no sentido de priorizar as áreas sensíveis do referido fundo (nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço de renda familiar), destinando especial atenção às funções saúde e saneamento;

15) (Recomendação nº 03 das Contas de Governo de 2012) - 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.

16) (Recomendação nº 09 das Contas de Governo de 2012) - 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;

17) (Recomendação nº 30 das Contas de Governo de 2012) - Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que analisem as prestações de contas apresentadas pelos convenientes no prazo de 60 dias, a fim de comprovar a boa e regular aplicação das verbas públicas, em cumprimento às disposições contidas nos arts. 25 e 26 da Instrução Normativa Conjunta SECON/SEFAZ/SEPLAN nº 01, de 27 de Janeiro de 2005 e no art. 37 da Lei Complementar nº 119/2012;

18) (Recomendação nº 31 das Contas de Governo de 2012) - Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que, com base no art. 116, §3º da Lei nº 8.666/93, somente procedam a liberação de novos repasses ou a realização de novos convênios com o mesmo objeto quando aprovadas as contas apresentadas e atestada a situação de adimplência daquele que recebeu verbas do erário;

19) (Recomendação nº 32 das Contas de Governo de 2012) - Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que, tendo em vista que a não apresentação das prestações de contas e também a reprovação das prestações de contas apresentadas implicam a situação de inadimplência das entidades convenientes, adotem as providências necessárias a fim de instaurar a devida Tomada de Contas Especial, sob pena de responsabilidade solidária;

20) (Recomendação nº 33 das Contas de Governo de 2012) - Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que verifiquem de forma categórica a habilitação jurídica e a capacidade técnico-operacional das entidades convenientes para realizarem os objetos dos ajustes celebrados (art. 116, c/c o art. 27, ambos da Lei nº 8666/93), a fim de evitar desvios de recursos públicos;

21) (Recomendação nº 34 das Contas de Governo de 2012) - Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que somente formalizem convênios na medida em que disponham de condições técnico-operacionais de avaliar adequadamente os Planos de Trabalho, acompanhar, orientar e fiscalizar a concretização dos objetivos previstos nas avenças, bem como de analisar, em prazo oportuno, todas as respectivas prestações de contas;

22) (Recomendação nº 35 das Contas de Governo de 2012) - Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que não utilizem prestadores de serviços (terceirizados) na fiscalização dos convênios celebrados e na análise das Prestações de Contas dos convenientes, bem como afastem os terceirizados que executam, atualmente, estas funções;

23) (Recomendação nº 36 das Contas de Governo de 2012) - Aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual que cumpram os requisitos descritos no art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal, principalmente a autorização em lei específica, no tocante aos repasses para entidades privadas com fins lucrativos;

24) (Recomendação nº 38 das Contas de Governo de 2012) - À Secretaria do Planejamento e Gestão e Conselho de Gestão por Resultado e Gestão Fiscal que dêem 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;

25) (Recomendação nº 63 das Contas de Governo de 2012) - À Secretaria da Fazenda que evidencie em quadros e notas explicativas às Demonstrações Contábeis da Lei nº 4.320/64, bem como nos Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal, as informações relevantes, complementares ou suplementares e aquelas não suficientemente evidenciadas ou não constantes no corpo das demonstrações, tais como os grupos de contas genéricos com valores expressivos;

26) (Recomendação nº 68 das Contas de Governo de 2012) - À Secretaria da Fazenda que evidencie, nas Variações Qualitativas da Demonstração das Variações Patrimoniais, as movimentações relativas aos empréstimos concedidos por meio do programa FDI;

**27) (Recomendação nº 70 das Contas de Governo de 2012) - 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;**

**28) (Recomendação nº 76 das Contas de Governo de 2012) - 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;**

**29) (Recomendação nº 79 das Contas de Governo de 2012) - 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;**

**30) (Recomendação nº 84 das Contas de Governo de 2012) - 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. É como voto.**

**Fortaleza, 02 de junho de 2014.**

**Conselheira *Soraia Thomaz Dias Victor***



**14**

**DECLARAÇÃO DE VOTO  
CONSELHEIRO ROLDEN BOTELHO**





**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.

**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 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 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

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.

3 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.

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 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:

<b>Distribuição das Metas por Faixas de execução</b>	
<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
<b>Total</b>	<b>278</b>

Fonte: Relatório da Comissão. Adaptado.

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

<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.

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 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**

---

5      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.

15

PARECER PRÉVIO





## PARECER PRÉVIO Nº 01/2014

**CONSIDERANDO** que compete a esta Corte de Contas a análise e emissão de Parecer Prévio referente às contas anuais de governo encaminhadas pelo Governador do Estado, nos termos do art. 71, I da Constituição Federal c/c art. 76, I da Constituição Estadual e art. 1º, III c/c art. 42 da Lei Estadual nº 12.509/95;

**CONSIDERANDO** que a análise técnica sobre as Contas do Poder Executivo de 2013, 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 os que deram 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 Anual das Contas do Governador, exercício 2013, que foram atendidos os limites legais estipulados na Constituição Federal e Lei de Responsabilidade Fiscal;

**CONSIDERANDO** que as ocorrências detectadas - embora não constituam motivo maior que impeçam a aprovação das Contas do Poder Executivo, alusiva ao exercício financeiro de 2013, requerem a adoção de ajustes, para que não acarretem prejuízos ao cumprimento de normas legais e dos instrumentos de planejamento e execução orçamentária;

**CONSIDERANDO** que as ocorrências remanescentes do exercício anterior e as identificadas em 2013, bem como as recomendações, encontram-se detalhadas no Relatório;

**CONSIDERANDO** que o Parecer Nº 710/2014 emitido pelo Procurador Geral do Ministério Público Especial junto a esta Corte sugeriu a emissão de Parecer Prévio pela APROVAÇÃO com RESSALVAS das referidas contas;

**CONSIDERANDO** o contido no Art. 42 da Lei Orgânica do TCE, c/c Art. 30, III, § 3º do Regimento Interno, desta Corte de Contas;

**CONSIDERANDO** o contido na instrução do processo nº 03983/2014-5;

**O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ**, por unanimidade de votos, é de **PARECER FAVORÁVEL à APROVAÇÃO**, pela Assembleia Legislativa, das Contas do Excelentíssimo Governador do Estado do Ceará, Sr. Cid Ferreira Gomes, alusivas ao exercício financeiro de 2013, com as recomendações à Administração Pública Estadual elencadas na parte conclusiva do Relatório. Vencida, em parte, a Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor que votou pela inclusão da expressão “com ressalvas” e de recomendações adicionais.

Declarou-se suspeita a Exma. Conselheira Patrícia Lúcia Saboya Ferreira Gomes.

Participaram da votação os Exmos. Conselheiros Luís Alexandre Albuquerque Figueiredo de Paula Pessoa, Soraia Thomaz Dias Victor, Roldhen Botelho de Queiroz e Conselheiro Substituto Paulo César de Souza.

Sala das Sessões, 02 de junho de 2014.

José Valdomiro Távora de Castro Júnior  
Presidente

Edilberto Carlos Pontes Lima  
Relator

Eduardo de Sousa Lemos  
Procurador Geral do Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas do Estado



Relatório Anual das  
**Contas do  
Governador**

Exercício de 2013

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ  
Rua Sena Madureira, 1047  
CEP: 60055-080 - Centro  
Fortaleza - Ceará  
[www.tce.ce.gov.br](http://www.tce.ce.gov.br)