

Parecer Prévio das Contas do Governador

Exercício 2013



————— Versão Cidadã —————

*Parecer Prévio
das Contas do
Governador*

Exercício 2013

O conteúdo deste documento também pode ser consultado no *site*
www.tce.ce.gov.br

C387p Ceará. Tribunal de Contas
Parecer prévio das contas do governador: exercício de 2013 /
Contas do Estado do Ceará; Edilberto Carlos Pontes Lima (Rel.). TCE/CE, 2014.
78 p. ; il.

Versão cidadã
Governador Cid Ferreira Gomes

1. Controle Externo-Orçamento. 2. Administração Pública-Contas.
3. Contas do Governador – Ceará. I. Título. II. Lima, Edilberto Carlos Pon-
tes.

CDU: 336.26.55(813.1) "2013

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 Especial junto ao TCE-CE

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
Hennyra Nunes Lemos Cardoso
Maria do Nascimento Arruda
Mirla Fontenele Dias de Oliveira

Gabinete do Conselheiro Relator Edilberto Carlos Pontes Lima

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

Assessoria de Comunicação Social

Kelly Cristina Caixeta de Castro (Assessora de Comunicação)
Jessica Pereira da Silva (Projeto Gráfico)

MISSÃO

Exercer o controle externo da Administração Pública Estadual para assegurar a efetiva gestão dos recursos públicos.



SUMÁRIO

	Como o Governo planeja seus gastos?.....	15
	De onde vêm os recursos?.....	20
	Para onde vão os recursos?.....	25
	Gestão Fiscal.....	38
	Atendimento às recomendações do TCE sobre as contas anuais do Governo - exercício de 2012.....	42
	Ocorrências e Recomendações Alusivas ao Exercício de 2013.....	45
	Parecer Prévio.....	61

APRESENTAÇÃO

Mostrar à sociedade, de forma clara e simplificada, como e onde o Governo Estadual investe os recursos arrecadados com impostos. Este é o objetivo do Tribunal de Contas do Ceará (TCE-CE) com esta edição do Parecer Prévio das Contas do Governador – Exercício 2013 – Versão Cidadã.

Baseado em estudos técnicos, o TCE-CE elabora, anualmente, um parecer prévio pela aprovação ou não das contas do governador, referente ao exercício anterior. Este parecer, disponível para toda a sociedade no Portal Institucional (www.tce.ce.gov.br), é votado pelos conselheiros e, posteriormente, encaminhado à Assembleia Legislativa. Cabe aos parlamentares, eleitos pelo povo e subsidiados pelo parecer técnico, julgar as contas do Governador.

Além de ser um importante instrumento de transparência, esta publicação visa orientar as ações do Governo para o cumprimento das normas da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O Tribunal de Contas do Ceará sabe da importância de uma sociedade bem informada, que dispõe de elementos para um debate mais qualificado sobre o desempenho do Governo e, por essa razão, estimula a participação de todos na tarefa de fiscalizar os recursos entregues ao governo. Atitudes de fiscalizações como essa, acompanhadas pelo órgão prestação de contas, são fundamentais para legitimar as ações desenvolvidas pela administração pública.

Com um controle externo e um controle social fortalecidos certamente o gestor ficará cada vez mais atento para exercer um governo eficiente, eficaz e efetivo, que respeita a legislação, que prioriza o correto uso dos sempre escassos recursos públicos e que está em sintonia com as demandas sociais.

José Valdomiro Távora de Castro Júnior
Conselheiro Presidente do TCE-CE

INTRODUÇÃO

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. A administração pública se torna, portanto, mais “accountable”, o que permite análises baseadas em dados e informações trabalhadas por um órgão independente. Reforçam-se a efetivação dos princípios da publicidade e da transparência, essenciais para a República e para o alcance de um bom governo. Bom governo compreendido como aquele que respeita a legislação, que prioriza o correto uso dos sempre escassos recursos públicos e que está em sintonia com as demandas sociais.

A participação da sociedade é fundamental para legitimar as ações desenvolvidas pelo governo, e essa participação passa pelo acompanhamento da prestação de contas.

Visando dar transparência às contas prestadas pelo governador, bem como à análise realizada pelo Tribunal de Contas do Estado, publicamos a versão do Relatório para o cidadão, como instrumento de fácil leitura e interpretação.

A Versão Cidadã foi estruturada nos seguintes tópicos:

- 1 Como o Governo Planeja seus gastos?
- 2 De onde vêm os recursos?
- 3 Para onde vão os recursos?
 - 3.1 Programas Governamentais
 - 3.2 Limites Constitucionais
- 4 Gestão Fiscal
- 5 Atendimento às recomendações do TCE sobre as contas anuais do Governo - exercício de 2012
- 6 Ocorrências e Recomendações Alusivas ao Exercício de 2013
- 7 Parecer Prévio

Desejo a você uma boa e proveitosa leitura.

Edilberto Pontes
Conselheiro Vice-presidente do TCE-CE
Relator das Contas do Governador / Exercício 2013



1

Como o Governo planeja
seus gastos?



As despesas destinadas a atender as necessidades da população são financiadas, em sua maioria, pela arrecadação de tributos pagos pelos contribuintes. Os gestores públicos tem a importante tarefa de gerenciar tais recursos a bem do serviço oferecido à sociedade. Ao Tribunal de Contas compete fiscalizar a boa e regular aplicação do dinheiro público.

A Carta Magna de 1988, bem como as demais normas, garantem que o cidadão conheça mais detalhes sobre as iniciativas e ações exercidas pelos órgãos públicos. Atualmente, a legislação garante a ampla divulgação, inclusive via internet (Portais de Transparência), de todos os atos praticados pelos gestores. No que se refere à aplicação dos recursos públicos, a Lei exige que sejam divulgados de forma detalhada e tempestiva, ou seja, a informação deve chegar ao cidadão de forma pormenorizada e, no máximo, 24 horas após a sua ocorrência.





O planejamento governamental se inicia com o Plano Plurianual (PPA), que deve contemplar as políticas públicas que serão executadas nos próximos quatro anos. Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) funciona como interlocutora entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual (LOA), onde são previstas as receitas e as despesas para cada ano da gestão.

Em 2013, o Estado do Ceará arrecadou R\$ 21.200.956.090,82 e gastou R\$ 18.395.140.660,60



Recursos

2

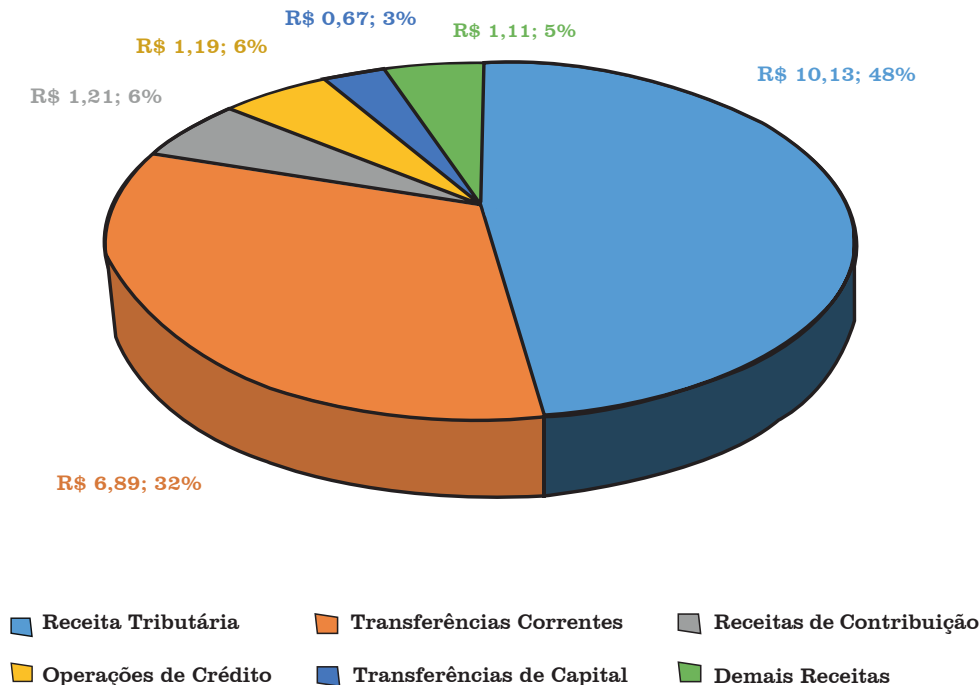
De onde vêm os recursos?



A Receita Orçamentária representa os recursos arrecadados durante um ano, inclusive os que se originam de operações de crédito, com a finalidade de custear programas e ações para atender às necessidades da sociedade. 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.

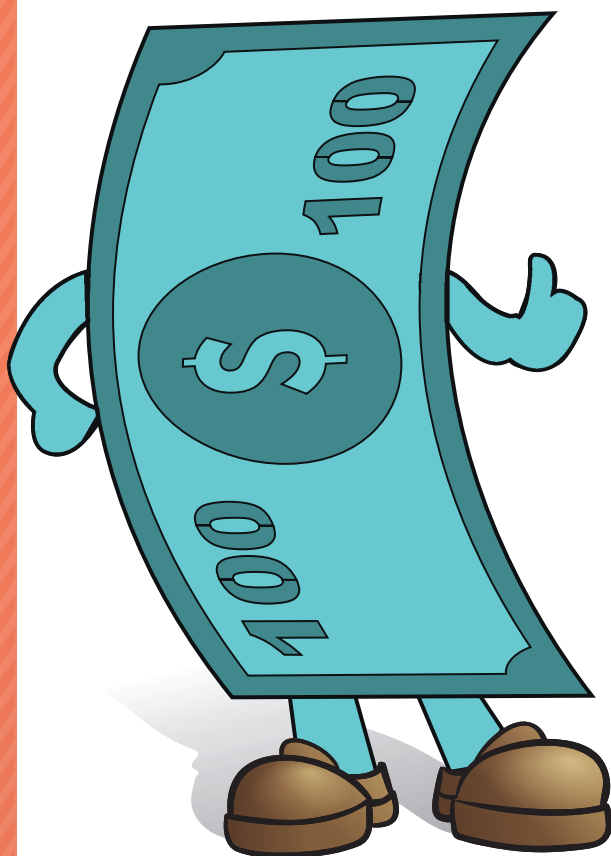
Para uma visão da distribuição das Receitas no ano de 2013, segue gráfico com a composição da origem em percentual:

RECEITA ARRECADADA POR ORIGEM (R\$ 21,2 BILHÕES)



Incluídas as receitas intraorçamentárias e as deduções do FUNDEB.

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. No exercício 2013, o Estado do Ceará arrecadou R\$ 10,13 bilhões a título de Receita Tributária, correspondendo a 48% da arrecadação total. 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).



Quanto às Transferências Correntes, 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). Estas receitas corresponderam a 32% da arrecadação de 2013, sendo a segunda maior fonte de financiamento do orçamento estadual, atingindo o montante de R\$ 6,89 bilhões.

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. Tais receitas atingiram o montante de R\$ 1,21 bilhão em 2013, sendo 99,58% deste valor relacionado às contribuições para o Regime Próprio de Previdência do Servidor Público.

Receitas de operações de crédito são recursos financeiros oriundos da colocação de títulos públicos ou da contratação de empréstimos obtidas junto a entidades públicas ou privadas. Tais receitas corresponderam a 6% das receitas estaduais, atingindo o montante de R\$ 1,19 bilhão.

Receitas de transferência de capital são recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas de investimentos a fim de satisfazer finalidade pública específica. Correspondeu a 3% da arrecadação total de 2013, destacando-se que o Estado do Ceará arrecadou apenas 60% do que estava previsto na LOA.



3

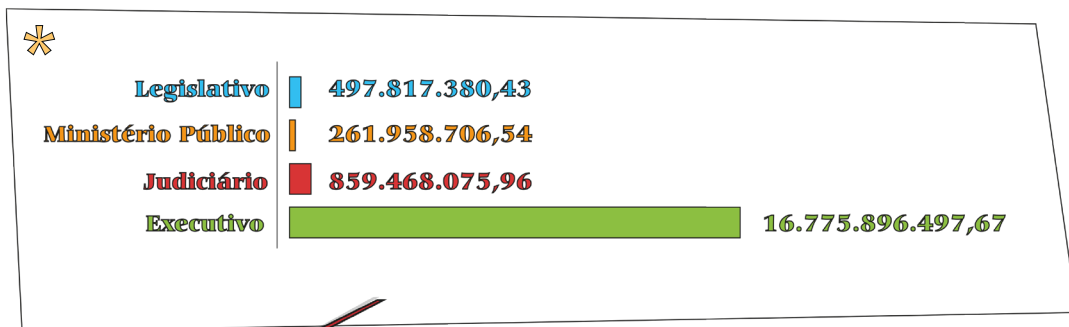
Para onde vão os recursos?



A Despesa Orçamentária representa todo o gasto autorizado pelo Poder Legislativo para financiar a prestação do serviço público à sociedade. Todos os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), o Ministério Público e demais órgãos (Unidades Orçamentárias) elaboram as suas propostas orçamentárias e encaminham para o Poder Executivo, que faz a consolidação das propostas e encaminha um projeto de Lei de Orçamento ao Poder Legislativo.

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 de R\$ 4.413.090.901,45. Pode-se afirmar que o Estado executou 80,65% da despesa orçamentária autorizada para 2013. O gráfico a seguir traz a distribuição da despesa para cada Poder e o Ministério Público.



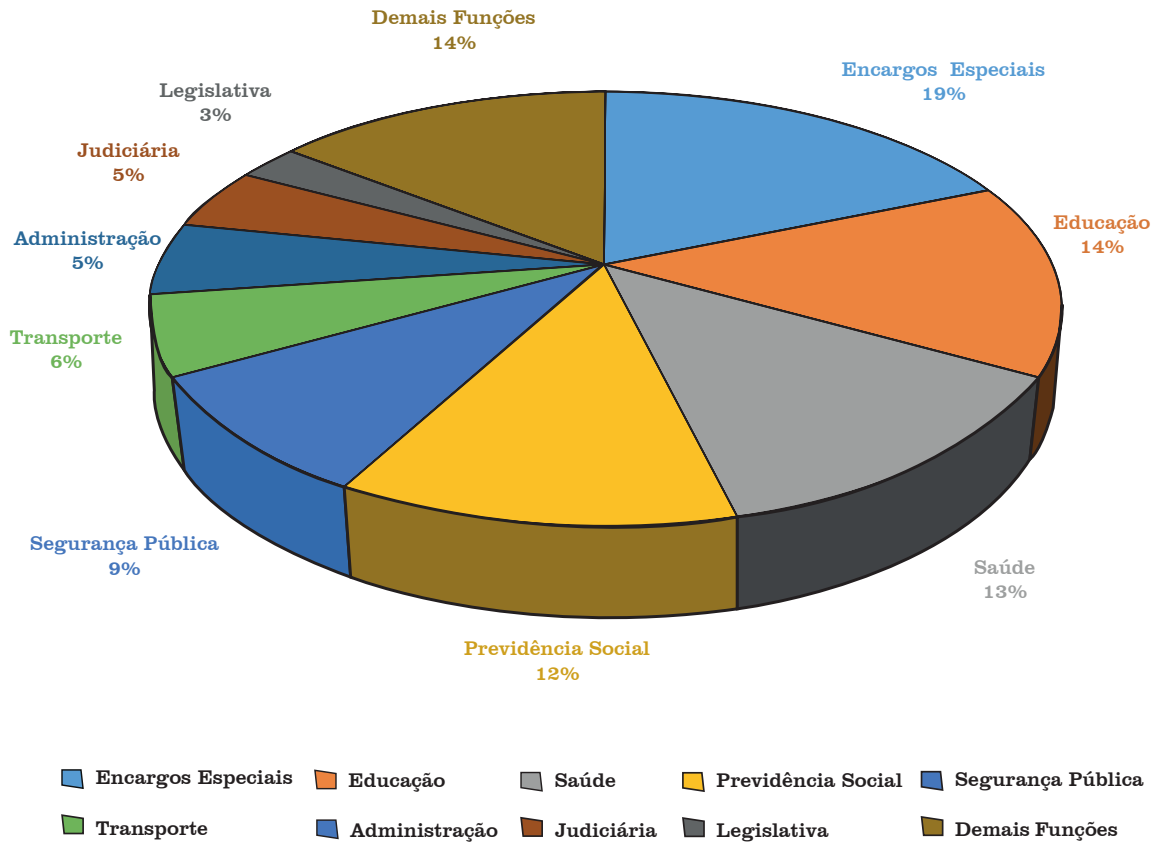


O Poder Executivo ficou com 92,41% de todos os recursos previstos para as despesas fixadas, enquanto os demais poderes ficaram com apenas com 7,59% do referido montante. Tal distribuição mostra que o percentual de participação do Executivo no orçamento é praticamente constante, tal qual a do Ministério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

Funções de Governo

A função de governo pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público se relacionando com a missão institucional do órgão, como por exemplo cultura, educação, saúde e segurança. Quanto à repartição das despesas por Função de Governo, a LOA 2013 apresenta a seguinte distribuição:

DESPEZA EMPENHADA POR FUNÇÃO DE GOVERNO (R\$ 18,39 BILHÕES)



Na análise dos dados demonstrados na tabela anterior, observa-se que as funções que apresentaram o maior volume de recursos empenhados foram: Encargos Especiais (19%), Educação (14%), Saúde (13%), Previdência Social

(12%) e Segurança Pública (9%). Tais funções representaram 67% (R\$ 12,3 bilhões) do total das despesas realizadas no exercício.

A função “Encargos Especiais” engloba as despesas orçamentárias em relação às quais não se pode associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como dívidas, ressarcimentos, indenizações, transferências constitucionais aos municípios e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra.

3.1 - PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS

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.



A tabela a seguir evidencia o perfil de execução orçamentária dos programas da LOA 2013, obtida confrontando os valores 'autorizados' e 'empenhados' das dotações orçamentárias previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA).

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
Total	80*

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 teve qualquer execução - "066 – Programa de Gestão e Assistência Penitenciária" -, também não executado no exercício de 2012.

A próxima tabela contém a previsão orçamentária de alguns dos principais programas de governo, valores efetivamente executados e o percentual de execução orçamentária em ordem decrescente.

Título dos Programas		Previsão Atualizada LOA (a)	Executado (b)	%(b/a)
058	Ação parlamentar	71.347.813,62	71.345.568,75	100,00
089	Promoção e realização da copa 2014	215.104.361,85	212.026.273,56	98,57
073	Organização e gestão da educação básica	529.361.103,14	464.035.584,54	87,66
049	Trabalho, emprego e renda	63.022.363,94	52.670.341,00	83,57
026	Atenção à pessoa com deficiência	15.032.156,52	12.556.166,60	83,53
014	Ensino médio articulado à educação profissional	296.961.710,74	243.317.578,11	81,94
037	Atenção à saúde integral e de qualidade	1.812.253.589,75	1.462.119.612,19	80,68
015	Segurança pública integrada	262.543.392,42	210.015.499,93	79,99
041	Gestão dos recursos hídricos	574.383,44	363.597,90	63,30
069	Educação profissional	38.553.224,68	23.583.334,79	61,17
068	Educação superior	118.138.859,27	68.673.842,01	58,13
040	Acumulação hídrica	45.191.778,03	18.841.487,59	41,69
025	Enfrentamento às drogas	1.805.404,29	722.916,83	40,04
039	Transferência hídrica e suprimento de água	469.947.041,22	117.874.754,37	25,08
033	Habitacional	327.767.999,26	38.767.004,81	11,83

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 Programas 015 - Segurança Pública Integrada e 012 - Segurança Pública Comunitária obtiveram execução de 79,99% e 96,15%, respectivamente, dos recursos autorizados na LOA. Já o Programa 025 – Enfrentamento às Drogas – obteve baixa execução, posto que apresentou índice de 40,04%.

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, apresentaram baixa execução de suas ações, tendo atingido os percentuais de apenas 25,08% e 41,69% respectivamente.

Além da análise da execução orçamentária dos programas governamentais, a análise da execução das metas físicas atreladas a cada programa se mostra fundamental para uma apreciação adequada 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.

Trezentas metas foram consideradas pelo Poder Executivo como prioritárias para o exercício de 2013. Esse quantitativo corresponde a 26,04% do conjunto de todas as metas do PPA , que trouxe 1.152 metas. Decorridos alguns ajustes na análise das metas, foi possível verificar o atingimento de 278 das 300 metas prioritárias.

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

QUANTIDADE DE PROGRAMAS POR FAIXA DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

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
Total	278

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. Um ponto que chamou bastante atenção nos resultados recebidos foi a execução exorbitante de 39 metas com percentuais variando de 209,42% a 12.000%.

O Programa 015 – Segurança Pública Integrada, de grande importância na área da segurança pública, foi o segundo com a maior quantidade de metas analisadas (27). No entanto, analisando-se a execução das metas ligadas ao 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 (PRO-ERD) para 106 municípios, não teve boa execução, haja vista que contemplou apenas 25 municípios.

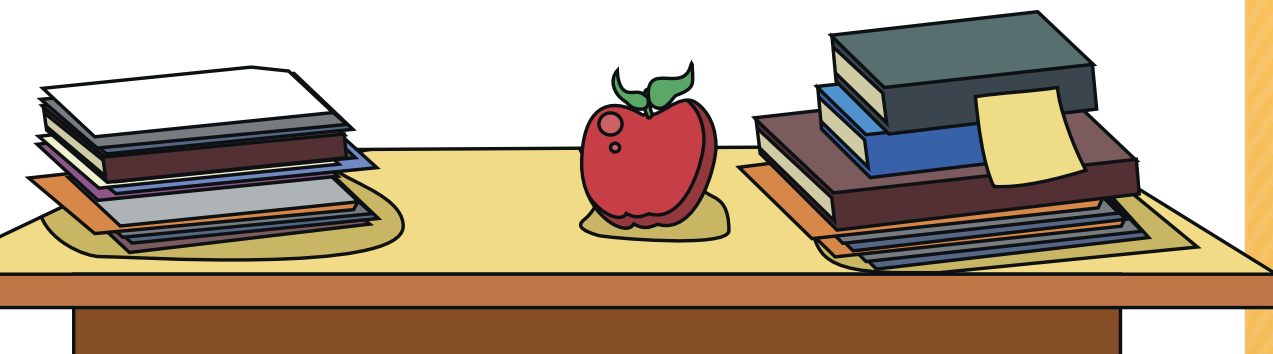
As metas físicas ligadas aos Programas “039 – Transferência Hídrica e Suprimento de Água” e “040 – Acumulação Hídrica” obtiveram bons índices de execução, tendo o Programa 039 executado satisfatoriamente importantes metas de construção de adutoras e poços, bem como revitalização de pequenos abastecimentos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

Diante dos números citados, conclui-se que, não obstante 116 das 278 metas terem apresentado atingimento acima de 75% das metas previstas, a maioria delas (162) apresentou baixa ou nenhuma execução de meta física.

3.2 - 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 do Ceará.



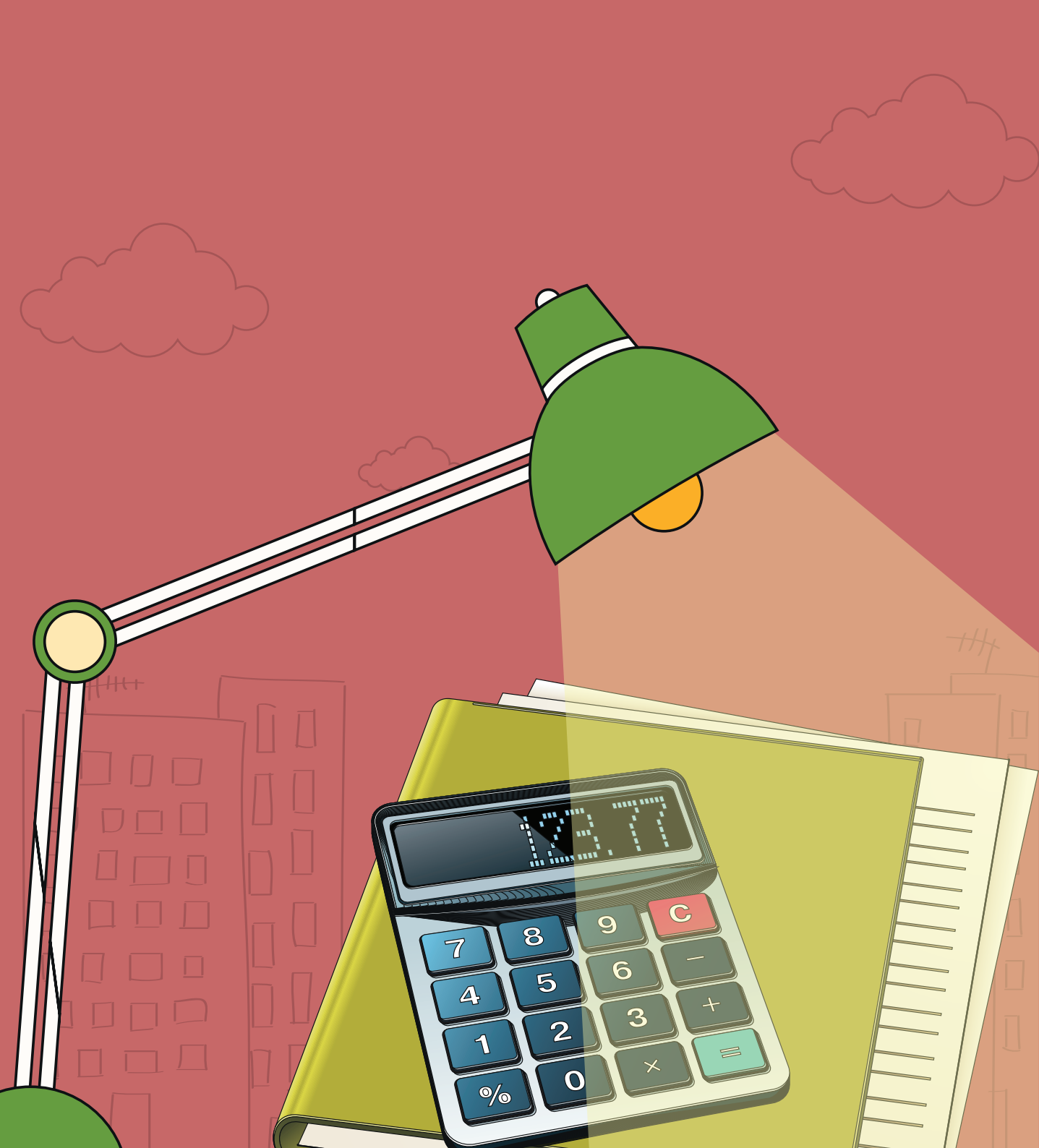
A Constituição Federal estabelece, também, que 60% (sessenta por cento) dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006, devem ser destinados ao pagamento da remuneração dos 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, mas não cumpriu o mandamento estadual.

Aplicações de Recursos na Saúde

De acordo com os critérios fixados na Constituição Federal, o Estado deve aplicar em ações e serviços públicos em saúde o valor mínimo correspondente a 12% do produto da arrecadação dos impostos, 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.





4

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. Para garantir estes objetivos, esta Lei define alguns limites e mecanismos a serem obedecidos pelos governantes.



A Receita Corrente Líquida constitui um dos principais parâmetros que norteiam uma gestão fiscal responsável. A partir dela são calculados os limites da despesa total com pessoal e os relativos à Dívida Pública. A RCL do Estado, no exercício de 2013, importou em R\$ 13.79 bilhões.

As Despesas com Pessoal do Poder Executivo atingiram o montante de R\$ 5.8 bilhões, correspondendo a um percentual de 43,53% da RCL, abaixo, portanto, do limite prudencial (46,17%) e do limite máximo legal (48,60%). O limite de endividamento estabelece que a Dívida do Estado não poderá exceder a duas vezes a RCL (2 x RCL). No exercício de 2013, a Dívida Consolidada Líquida do Estado correspondeu a 0,29 vezes RCL.

Com relação ao planejamento das ações, dentro da perspectiva de equilíbrio das contas públicas, a LRF determina que o Estado estabeleça, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), metas para sua receita e despesa total, para os resultados primário e nominal e para o total da sua dívida pública. Nestes casos, o Estado do Ceará atingiu as metas planejadas.



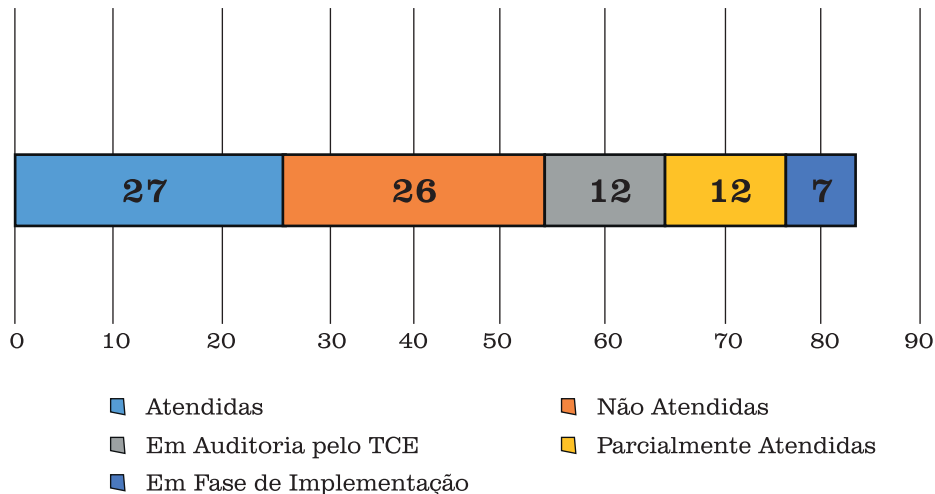
5

Atendimento às Recomendações do
TCE-CE sobre as contas anuais
do Governo - Exercício de 2012

O presente tópico apresenta o resultado da análise das 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.

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.

QUANTIDADE DE PROGRAMAS POR FAIXA DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA



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.



6

Ocorrências e Recomendações
alusivas ao 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.

Com o trabalho de técnicos especializados, o Tribunal de Contas do Ceará busca, cada vez mais, oferecer subsídios ao Governo para que ele ganhe mais eficiência. A preocupação do TCE-CE não é só verificar se as despesas públicas estão de acordo com a legislação, mas também contribuir para que os gastos resultem em uma melhoria significativa na vida do cidadão cearense.

O Parecer Prévio referente ao exercício de 2013 recomendou a aprovação das contas do Governo. Mas apresentou 33 recomendações em áreas importantes, como programas relacionados à educação superior e profissional, combate à seca e abastecimento de água, enfrentamento às drogas e relacionados à segurança, entre outros.

O gráfico a seguir destaca o quantitativo das recomendações identificadas no exercício 2013, bem como aquelas de anos anteriores, mas que ainda persistiram no exercício sob análise.



- Limites Constitucionais
- Instrumentos de Planejamento
- Demonstrações Contábeis
- Programas Governamentais
- Execução Orçamentária
- Gestão Fiscal
- Gastos Realizados Mediante Licitação, Dispensa e Inexibibilidade
- Transferência Financeiras a Entidades Públicas e Privadas
- Desempenho da Economia Cearense





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.

A seguir, leiam as recomendações feitas ao Governo sobre a Prestação de Contas – exercício 2013, aprovadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará e encaminhadas para apreciação da Assembleia Legislativa.

Desempenho da Economia Cearense

1 - Disponibilidade de caixa líquida expressiva de recursos do FECOP ao final do exercício

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

Instrumentos de Planejamento

2. Ausência das normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento

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.

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.

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

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.

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.

Ao Poder Executivo que elabore o Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias considerando os passivos contingentes do Estado.

Execução Orçamentária

8. Evidenciação, na página eletrônica da Secretaria da Fazenda (Sefaz), das transferências constitucionais repassadas aos municípios, em valores inferiores aos constantes da base de dados contábeis.

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 e não disponibilização da base de dados das Receitas.

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.

10. Não evidenciação, no endereço eletrônico da Secretaria do Planejamento e Gestão (Seplag), do percentual de abertura de créditos adicionais de exercícios anteriores. E não disponibilização, no endereço eletrônico da Seplag, da memória de cálculo do percentual de abertura de créditos adicionais.

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.

Gastos Realizados Mediante Licitação, Dispensa e Inexigibilidade

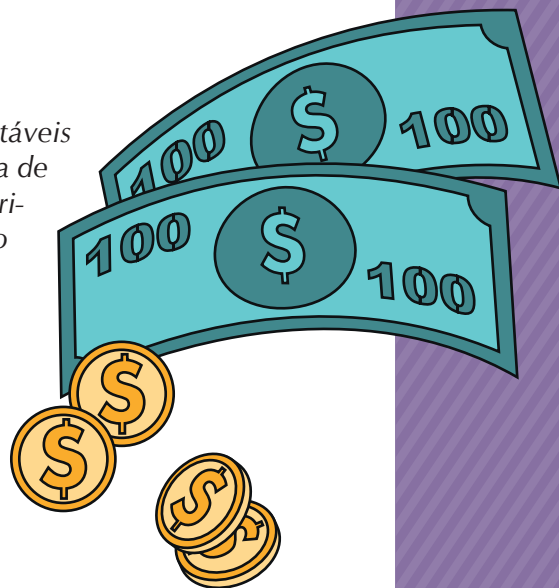
11. Ausência de diretrizes específicas que estabeleçam a promoção do desenvolvimento sustentável nos procedimentos licitatórios no Estado do Ceará, nos termos do art. 3º da Lei nº 8.666/1993.

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.

12. *Classificação indevida de despesas não licitáveis como dispensa ou inexigibilidade de licitação no Sistema de Gestão Governamental por Resultados (S2GPR). Não obrigatoriedade, no empenho da despesa, do preenchimento do dispositivo legal relativo à contratação direta.*

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.



Transferências Financeiras a Entidades Públicas e Privadas

13. *Contabilização indevida de diversas despesas no item “Transferência a Organizações Sociais - Contrato de Gestão”*

As Secretarias de Estado que contabilizem no item “Transferência a Organizações Sociais - Contrato de Gestão” somente aquelas despesas relativas aos contratos de gestão.

14. *Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos por meio de contribuições.*

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.

Programas Governamentais

15. Baixo índice de execução orçamentária dos Programas relacionados à Educação Superior e Profissional; ao combate à seca e abastecimento de água; e ao enfrentamento às drogas;

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.

16. Baixo índice de execução na maioria das metas constantes do Anexo de Metas e Prioridades da LDO

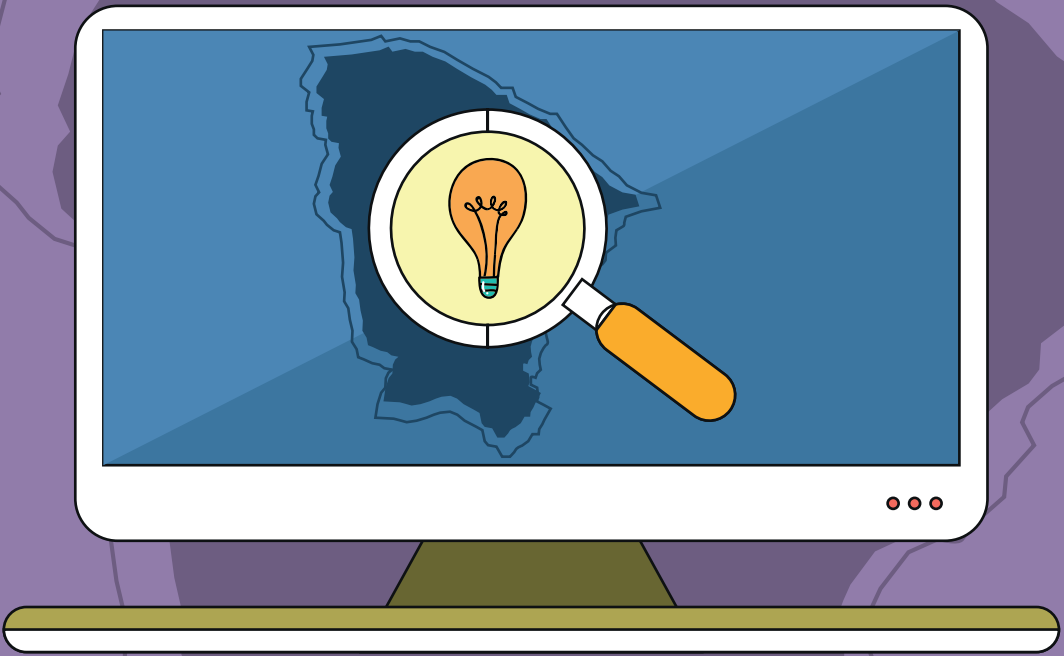
Ao Poder Executivo que eleve o nível de execução das metas físicas constantes do Anexo de Metas e Prioridades previsto na LDO, em especial aquelas voltadas à segurança pública e prevenção às drogas.

17. Fragilidade no acompanhamento da realização das metas físicas previstas no PPA pela não implantação de sistema informatizado para este fim.

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.

18. Anexo de Metas e Prioridades com quantitativos previstos “zerados”.

À Secretaria do Planejamento e Gestão que envide esforços no sentido de evitar falhas na elaboração do Anexo de Metas e Prioridades.



Demonstrações Contábeis

19. *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).*

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.

20. *Empresas estatais dependentes de recursos do tesouro estadual termos do art. 2º, Inciso III da LRF e Resolução nº 43 do Senado Federal, não incluídas no orçamento fiscal, a exemplo da Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S/A (Adece), Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos (Metrofor) e Empresa Administradora da Zona de Processamento de Exportação do Pecém (EMAZP).*

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.

21. *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, não estão de acordo com os valores previstos na Lei Orçamentária Anual.*

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.

22. *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”.*

À Secretaria da Fazenda que sane as divergências verificadas entre os demonstrativos contábeis da Lei nº 4.320/64.

23. *Não apresentação, nas notas explicativas, da metodologia de cálculo da provisão para perda dos empréstimos concedidos relativos ao FDI; dívidas com precatório classificadas nas “Demais obrigações a longo prazo”; ausência do Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro no Balanço Patrimonial consolidado.*

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.

Limites Constitucionais

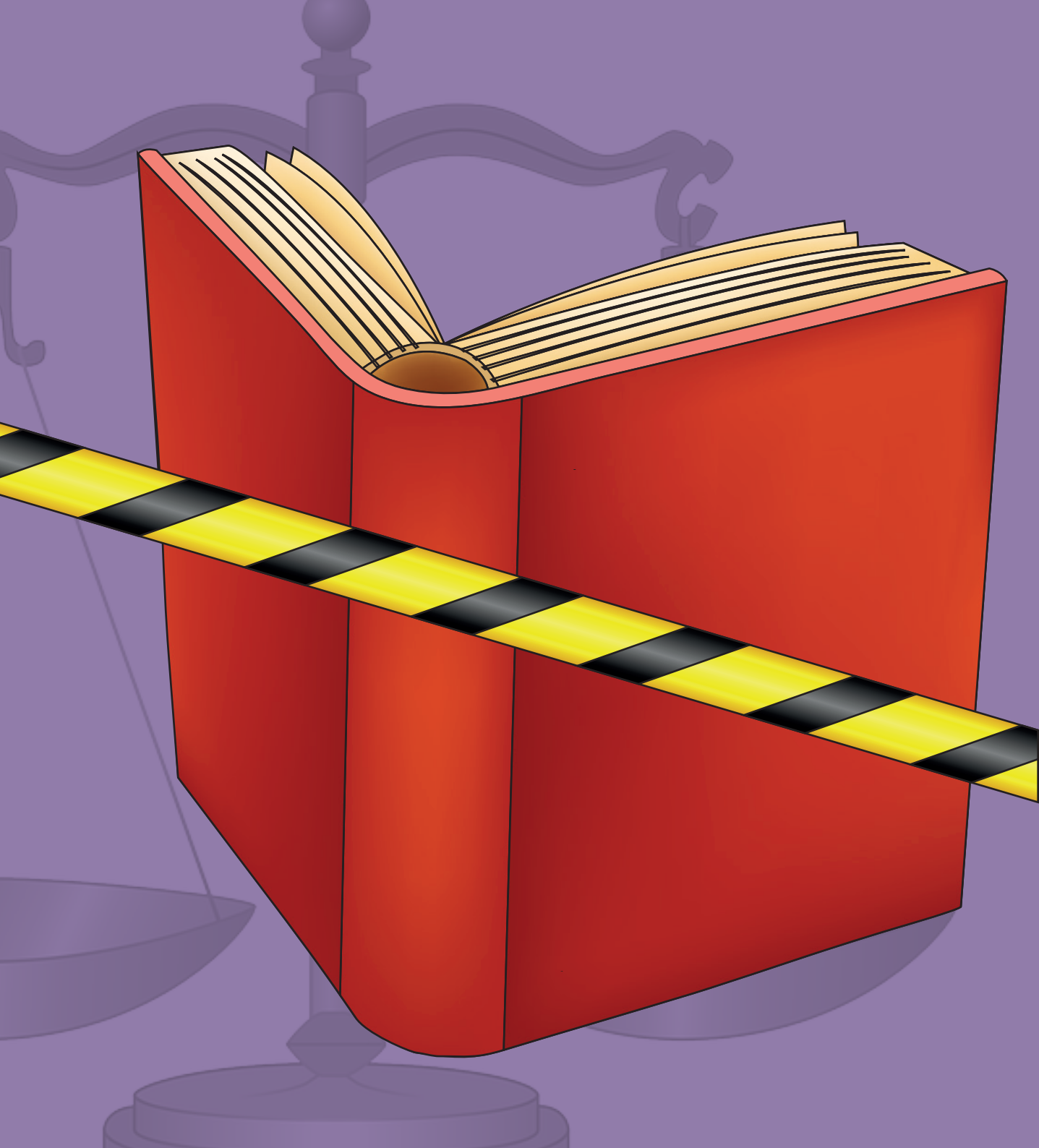
24. *Ausência de operacionalização do Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará (FCE).*

Ao Poder Executivo que promova a operacionalização do FCE com vistas ao cumprimento do Art. 209 da Constituição Estadual.

25. *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.*

Ao Poder Executivo que cumpra o percentual de recursos direcionados à Funcap conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual.

26. *Não cumprimento do percentual previsto no art. 205, § 2º, 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.

27. Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) não contempla as despesas segregadas em liquidadas e inscritas em restos a pagar não-processados. Não exclusão, no MDE, dos restos a pagar inscritos no exercício sem disponibilidade financeira de recursos do Fundeb.

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.

28. 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.

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.

29. 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;

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.

30. *Ausência de fonte de recursos que evidencie as despesas custeadas com o superávit financeiro, do exercício anterior, de recursos de impostos vinculados ao ensino.*

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.

Gestão Fiscal

31. *Não publicação do RREO (6º Bimestre) e do RGF (3º quadrimestre) de 2013, com dados definitivos nos prazos previstos na legislação.*

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 subseqüente.

32. *Apuração do resultado orçamentário constante no Demonstrativo do Balanço Orçamentário, anexo 1 do RREO, do último bimestre, considerando as despesas liquidadas.*

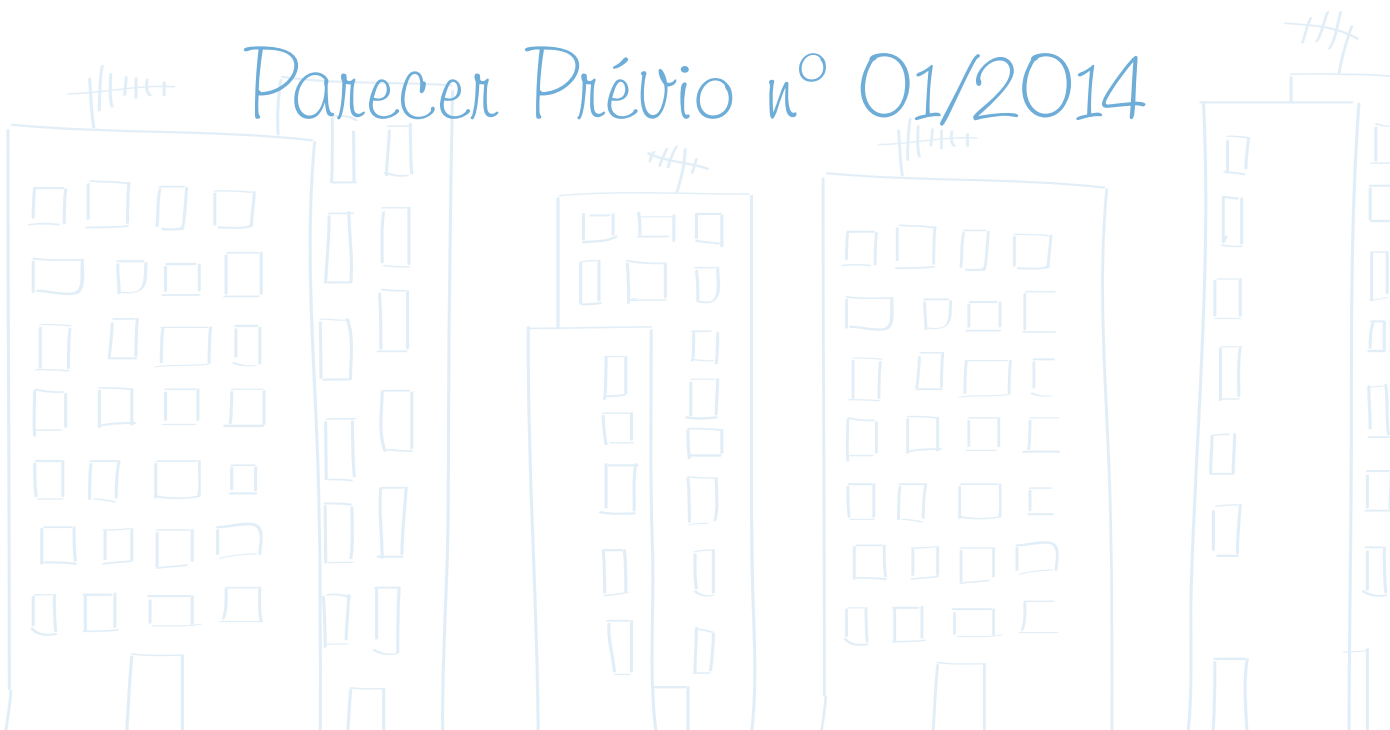
À Secretaria da Fazenda que preencha o Demonstrativo do Balanço Orçamentário, Anexo I do RREO, de acordo com as orientações contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais editado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

33. *Inclusão indevida dos Restos a Pagar Não-Processados do exercício na coluna "Obrigações Financeiras" no Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa, anexo 5 do RGF.*

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.

7

Parerec Previo n° 01/2014



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 Luis 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

RUA SENA MADUREIRA, 1047 - CENTRO
CEP: 60-055-080 - FORTALEZA - CEARÁ



www.tce.ce.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

