

# Relatório Anual das Contas do Governador do Estado do Ceará

Exercício 2016

## **COMPOSIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ**

### **Conselheiros**

Edilberto Carlos Pontes Lima (Presidente)  
Rholden Botelho de Queiroz (Vice-Presidente)  
José Valdomiro Távora de Castro Júnior (Corregedor)  
Luís Alexandre Albuquerque de Paula Pessoa  
Soraia Thomaz Dias Victor  
Patrícia Lúcia Saboya Ferreira Gomes

### **Conselheiros Substitutos**

Itacir Todero  
Paulo César de Souza

### **Ministério Público de Contas**

José Aécio Vasconcelos Filho (Procurador-Geral)  
Eduardo de Sousa Lemos  
Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre

## **EQUIPE TÉCNICA**

### **Secretaria de Controle Externo**

Raimir Holanda Filho (Secretário de Controle Externo)

Eugênio de Castro e Silva Menezes (Secretário Adjunto de Controle Externo)

### **Gerência de Contas de Governo e Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira e das Receitas**

Daniel Façanha Rocha de Souza (Gerente)

Cléa Sabino de Matos Brito Bessa

Hennyra Nunes Lemos Cardoso

Paulo Eduardo Juvêncio Neri

Pedro Humberto Rocha Filho

## Sumário

<b>Apresentação.....</b>	<b>9</b>
<b>Introdução.....</b>	<b>10</b>
<b>1.Conjuntura Socioeconômica.....</b>	<b>12</b>
<b>1.1.A Economia no Mundo .....</b>	<b>12</b>
<b>1.2.Cenário Econômico Nacional .....</b>	<b>13</b>
<b>1.3.Cenário Socioeconômico Estadual.....</b>	<b>14</b>
<b>1.3.1.Produo Interno Bruto (PIB).....</b>	<b>14</b>
<b>1.3.1.1.Desempenho Setorial.....</b>	<b>15</b>
<b>1.3.1.1.1.Agropecuária .....</b>	<b>16</b>
<b>1.3.1.1.2.Indústria.....</b>	<b>17</b>
<b>1.3.1.1.3.Serviços.....</b>	<b>18</b>
<b>1.3.2. Balança Comercial .....</b>	<b>19</b>
<b>1.3.2.1. Das Exportações .....</b>	<b>20</b>
<b>1.3.2.2. Das Importações .....</b>	<b>22</b>
<b>1.4.Tributação X PIB .....</b>	<b>24</b>
<b>1.5.Indicadores Sociais e de Trabalho.....</b>	<b>25</b>
<b>1.5.1.Mercado de Trabalho .....</b>	<b>25</b>
<b>1.5.2.Taxa de Homicídios Dolosos .....</b>	<b>26</b>
<b>1.5.3. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB.....</b>	<b>28</b>
<b>1.6 Considerações Finais.....</b>	<b>29</b>
<b>2.Planejamento e Execução Orçamentária .....</b>	<b>32</b>
<b>2.1.Plano Plurianual.....</b>	<b>32</b>
<b>2.1.1 Estrutura do PPA 2016-2019 .....</b>	<b>32</b>
<b>2.1.2. Integração do PPA com a Lei Orçamentária Anual.....</b>	<b>35</b>
<b>2.1.3. Execução Financeira dos Programas.....</b>	<b>35</b>
<b>2.1.4 Por tipo de Programa.....</b>	<b>35</b>
<b>2.1.4.1 Programas Administrativos e Especiais .....</b>	<b>36</b>

2.1.4.2 Programas Finalísticos.....	37
2.1.4.3 Análise do Nível de Execução Orçamentária.....	38
2.1.4.4 Execução Física das Iniciativas dos Programas Finalísticos .....	40
2.1.4.5 Análise da Execução Físico-Financeira .....	42
2.2.Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO.....	45
2.2.1. Metas Bimestrais de Arrecadação, Programação Financeira e Cronograma Mensal de Desembolso.....	46
2.2.2.Análise sobre a utilização da Reserva de Contingência .....	46
2.2.3. Medidas de Combate à Evasão e à Sonegação.....	48
2.3.Lei Orçamentária Anual.....	49
2.4.Execução Orçamentária .....	50
2.4.1.Receita Arrecadada e Orçamentária .....	50
2.4.1.1.Receitas Correntes.....	52
2.4.1.1.1.Receitas Tributárias .....	53
2.4.1.1.2.Receitas de Contribuições.....	54
2.4.1.1.3.Transferências Correntes.....	55
2.4.1.2.Receitas de Capital.....	56
2.4.1.2.1.Operações de Crédito.....	56
2.4.2.Execução da Despesa Orçamentária .....	57
2.4.2.1.Contexto Geral.....	57
2.4.2.2. Análise do Percentual de Alteração do Orçamento .....	59
2.4.2.3.Despesas Correntes .....	59
2.4.2.3.1.Pessoal e Encargos Sociais.....	59
2.4.2.3.2.Juros e Encargos da Dívida .....	61
2.4.2.3.3.Outras Despesas Correntes.....	61
2.4.2.3.3.1.Transferências Constitucionais .....	63
2.4.2.3.3.2.Despesas com Terceirização e Substituição de Servidores por Terceirizados .....	64
2.4.2.4.Despesas de Capital.....	65
2.4.2.4.1.Investimentos .....	65
2.4.2.4.2.Inversões Financeiras.....	67

2.4.2.4.3. Amortização da Dívida .....	67
2.4.2.5. Análise da Despesa por Fonte de Recursos .....	68
2.4.2.6. Análise da Despesa por Modalidade de Licitação .....	69
2.5 Considerações Finais .....	70
3. Transferências Financeiras a Entidades Públicas e Privadas .....	74
3.1 Transferência a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos .....	75
3.1.1 Transferência a Organizações Sociais - Contrato de Gestão .....	76
3.1.2. Transferência a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos – Convênios.....	76
3.2 Transferência a Consórcios Públicos .....	78
3.3 Transferência a Municípios .....	79
3.4 Transferências a Municípios Fundo a Fundo .....	82
3.5 Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos .....	84
3.6 Considerações Finais.....	85
4. Análise das Demonstrações Contábeis .....	87
4.1. Balanço Orçamentário .....	87
4.2. Balanço Financeiro.....	90
4.3. Balanço Patrimonial.....	95
4.4. Demonstrativo das Variações Patrimoniais .....	100
4.5. Demonstração dos Fluxos de Caixa .....	104
4.6. Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido .....	105
4.7. Empresas Dependentes Sob a Ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal .....	106
4.8. Considerações Finais.....	108
5. Determinações Constitucionais de Aplicação de Recursos .....	111
5.1. Educação .....	111
5.1.1. Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE.....	111
5.1.2. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB.....	113
5.2. Saúde .....	115
5.3. Aplicação de Recursos com Investimentos.....	118
5.4. Aplicação de Recursos com Fomento das Atividades de Pesquisa Científica e Tecnologia (FUNCAP).....	119

<b>5.5.Fundos de Financiamento ao Setor Produtivo.....</b>	<b>119</b>
<b>5.6 Considerações Finais.....</b>	<b>120</b>
<b>6.Análise da Gestão Fiscal .....</b>	<b>122</b>
<b>6.1.Receita Corrente Líquida – RCL.....</b>	<b>122</b>
<b>6.2.Receita Corrente Líquida e os depósitos judiciais de terceiros .....</b>	<b>123</b>
<b>6.2.1.A representatividade dos valores dos depósitos judiciais.....</b>	<b>125</b>
<b>6.4.Despesa com Pessoal.....</b>	<b>126</b>
<b>6.4.1.Despesa com Pessoal executada em Consórcios Públicos .....</b>	<b>127</b>
<b>6.5.Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores.....</b>	<b>128</b>
<b>6.6.Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar do Poder Executivo.....</b>	<b>129</b>
<b>6.7.Parcerias Público-Privadas .....</b>	<b>132</b>
<b>6.8.Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos.....</b>	<b>132</b>
<b>6.9.Dívida Consolidada .....</b>	<b>132</b>
<b>6.9.1.Limite da Dívida Consolidada Líquida .....</b>	<b>133</b>
<b>6.10.Operações de Crédito.....</b>	<b>134</b>
<b>6.10.1.Limites das Operações de Crédito .....</b>	<b>134</b>
<b>6.10.2.Operações de Crédito Nulas ou Vedadas.....</b>	<b>134</b>
<b>6.11.Garantias e Contragarantias de Valores .....</b>	<b>135</b>
<b>6.12.Resultado Nominal .....</b>	<b>135</b>
<b>6.13.Resultado Primário .....</b>	<b>136</b>
<b>6.14.Considerações Finais.....</b>	<b>137</b>
<b>7. Transparência na Administração Pública.....</b>	<b>140</b>
<b>7.1 Transparência na Gestão Fiscal .....</b>	<b>140</b>
<b>7.2 Transparência conforme a Lei de Acesso à Informação .....</b>	<b>142</b>
<b>7.3 Índices de Transparência.....</b>	<b>143</b>
<b>7.4 Transparência nos portais das secretarias .....</b>	<b>145</b>
<b>7.5 Transparência nos Consórcios Públicos de Saúde.....</b>	<b>146</b>
<b>7.6 Transparência na Execução do PPA.....</b>	<b>149</b>
<b>7.7 Considerações Finais.....</b>	<b>149</b>
<b>8.Atendimento às Recomendações do Tribunal de Contas do Estado do Ceará sobre as Contas</b>	

<b>Anuais do Governo do Exercício de 2015.....</b>	<b>152</b>
<b>8.1 Conjuntura Socioeconômica.....</b>	<b>152</b>
<b>8.2 Planejamento e Execução Orçamentária .....</b>	<b>157</b>
<b>8.3 Transferências Financeiras a Entidades Públicas e Privadas .....</b>	<b>166</b>
<b>8.4 Demonstrações Contábeis.....</b>	<b>168</b>
<b>8.5 Determinações Constitucionais de Aplicação de Recursos .....</b>	<b>173</b>
<b>8.6 Gestão Fiscal.....</b>	<b>178</b>
<b>9. Recomendações Alusivas ao Exercício de 2016.....</b>	<b>187</b>



## Apresentação

Em cumprimento ao prescrito no art. 76, I, da Constituição Estadual, bem como no art. 42 da Lei Orgânica desta Corte de Contas, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará iniciou a análise das contas a serem prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado Camilo Sobreira de Santana.

Considerando a competência do Tribunal de Contas do Estado do Ceará em apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, de acordo com o artigo 1º, inciso III, da Lei nº 12.509/1995, bem como as atribuições da Gerência de Contas de Governo e Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira e das Receitas, conferidas nos termos do artigo 26-G, inciso I, da Resolução Administrativa nº 02/2016, o presente relatório, denominado de Relatório das Contas do Governador do Estado do Ceará, objetiva realizar a análise das contas anuais do Governador, relativas ao exercício de 2016.

Cabe salientar que, apesar do art. 56, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal prever que “as contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público”, seus efeitos foram suspensos em face de liminar concedida em 09/08/07 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2238-5. Dessa forma, o presente relatório parcial trata apenas sobre as Contas do Poder Executivo Estadual, ficando a verificação do cumprimento dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) por parte dos demais poderes e órgãos, quando da apreciação dos seus relatórios de gestão fiscal bem como de suas prestações de contas anuais.

O julgamento das Contas Anuais do Governador do Estado é realizado pela Assembleia Legislativa, em consonância com o Art. 49, X, da Constituição Estadual, que será realizado durante o exercício de 2017.

## **Introdução**

Trata o presente Relatório Técnico da análise das contas do Governo do Estado Ceará, sob a ótica das gestões orçamentária, financeira e patrimonial, referentes ao exercício de 2016, com abrangência sobre as administrações direta (Poderes e Órgãos constitucionais) e indireta (autarquias, fundações, fundos e empresas estatais dependentes e não dependentes).

As análises realizadas pela Gerência de Contas de Governo e Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira e das Receitas estão distribuídas da seguinte forma no presente Relatório:

**Capítulo 1 – Conjuntura Socioeconômica:** Nesse capítulo abordou-se questões relacionadas a economia no âmbito nacional e estadual.

**Capítulo 2 – Planejamento e Execução Orçamentária:** Nesse capítulo efetuou-se uma análise dos Programas de Governo e o acompanhamento de execução orçamentária da receita e da despesa.

**Capítulo 3 - Transferências Financeiras a Entidades Públicas e Privadas:** Nesse capítulo demonstrou-se, de forma consolidada, o volume dos recursos transferidos pelo estado do Ceará a Entidades Públicas e Privadas para executar programas de governo em parceria.

**Capítulo 4 – Análise das Demonstrações Contábeis:** Nesse capítulo analisou-se as demonstrações contábeis, de forma consolidada, com intuito de avaliar a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Estado.

**Capítulo 5 – Determinações Constitucionais de Aplicação de Recursos:** Nesse capítulo constam verificações sobre a aplicação mínima de recursos financeiros na manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE, nas ações e serviços públicos de saúde, em investimentos, no fomento às atividades de pesquisa científica e tecnológica e no setor produtivo.

**Capítulo 6 – Análise da Gestão Fiscal:** Nesse capítulo evidencia-se a situação do Estado em relação aos aspectos inerentes à Lei de Responsabilidade Fiscal.

**Capítulo 7 – Transparência na Administração Pública:** Nesse capítulo são analisados o cumprimento dos normativos legais relacionados e alguns aspectos gerais sobre a transparência do Estado.

**Capítulo 8 – Atendimento às Recomendações do Tribunal de Contas do Estado do Ceará sobre as Contas Anuais do Governo do Exercício de 2015:** Nesse capítulo analisou-se 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.

**Capítulo 9 – Recomendações Alusivas ao Exercício de 2016:** Nesse capítulo foram compiladas as recomendações realizadas ao longo do presente relatório, bem como aquelas remanescentes de exercícios anteriores, mas que ainda persistiram no exercício sob exame.

# *1* *CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA*

## 1. Conjuntura Socioeconômica

O entendimento do momento econômico em que vive o Brasil e, em especial, o estado do Ceará, é fundamental para a compreensão das ações governamentais durante o exercício, seja pela realocação de recursos do orçamento, pelo corte de despesas e pela busca de novas receitas. Deste forma, evidenciar o cenário econômico de 2016, no ambiente internacional e nacional, é importante para avaliar o comportamento das medidas tomadas e os resultados obtidos pelos entes público.

Com isso, este capítulo tem como objetivo explicar, de forma breve, a evolução econômica e financeira do estado do Ceará nos anos de 2012 a 2016 por meio de indicadores que possam subsidiar o entendimento dos resultados obtidos pelo governo do estado no exercício de 2016. Para tanto, este capítulo está subdividido em: economia no mundo; cenário econômico nacional; cenário socioeconômico estadual; tributação x PIB e indicadores sociais e de trabalho.

Além disso, vale destacar que os dados econômicos nacionais e estaduais tratados nesse capítulo relativos aos exercícios de 2015 e 2016 são preliminares e sujeitos a futuras alterações conforme metodologia adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Todavia, os referidos dados relativos aos exercícios de 2012 a 2014 já são definitivos, com base na metodologia de cálculo que tem como referência o ano de 2010.

### 1.1.A Economia no Mundo

A estimativa de crescimento da economia mundial para o ano de 2016 girava em torno de 3,1%, o qual seria impulsionado, principalmente, pelo desempenho da economia dos países desenvolvidos, como Estados Unidos, Alemanha e Espanha, e pelos países emergentes, como Índia e China, segundo os dados do Fundo Monetário Internacional - FMI, publicado no *World Economic Outlook Update* em outubro de 2016.

De acordo com os dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, foi observado, no quarto trimestre de 2016, um desempenho econômico positivo nos países desenvolvidos de forma geral. A economia americana, por exemplo, registrou crescimento de 1,9% no referido trimestre comparado ao mesmo período de 2015. As taxas de crescimento econômico do bloco da União Europeia mostraram, também, variações positivas ao longo dos últimos trimestres, encerrando o último trimestre de 2016 com um crescimento de 1,9% em relação ao ano anterior, atingindo uma taxa de 1,7% para o ano de 2016, o que revela a superação da crise econômica e de crescimento.

Enfatiza-se o crescimento do PIB chinês de 6,7% em 2016 em relação ao ano anterior. Tal crescimento foi impulsionado pela rápida expansão do crédito no setor de serviços via consumo das famílias e pela aceleração do investimento imobiliário. Além disso, o Banco Central Chinês realizou cortes nas taxas de juros para estimular o crescimento da economia, resultando assim, numa taxa de juros de 4,4% em 2016, com uma inflação anual de 2,2%.

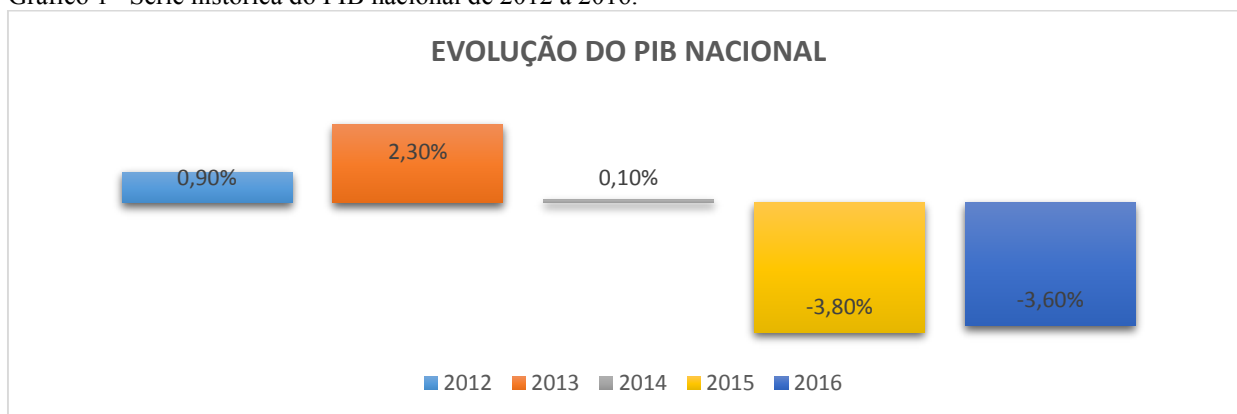
Por outro lado, o FMI projetou, em 2016, para a economia japonesa, um crescimento de 1,3%, devido ao aumento das despesas das famílias, do investimento em capital fixo das empresas e das exportações.

## 1.2.Cenário Econômico Nacional

Os dados preliminares em relação ao PIB de 2016 foram divulgados recentemente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE e mostraram que o PIB brasileiro recuou 3,6%, tendo em 2015 já apresentado recuo de 3,8%. De acordo com os dados das contas nacionais, semelhante comportamento, mas de magnitude bem menor, ocorreu nos anos de 1930 e 1931, quando houve recuo de 2,1% e 3,3%, respectivamente.

Em valores correntes, o PIB brasileiro alcançou o montante de R\$ 6,3 trilhões no ano. Quanto ao PIB per capita, que é definido como a divisão do valor corrente do PIB pela população residente, ficou em R\$ 30.407 (em valores correntes) no ano, com queda de 4,4%, em volume, em relação ao ano anterior (2015). O Gráfico 1 evidencia a evolução do PIB nacional nos últimos 5 anos.

Gráfico 1 –Série histórica do PIB nacional de 2012 a 2016.



Fonte: IBGE

Em 2016, os valores agregados dos três setores que compõem o PIB apresentaram os seguintes resultados: Agropecuária (-6,6%), Indústria (-3,8%) e Serviços (-2,7%).

O decréscimo no volume adicionado da Agropecuária (-6,6%) decorreu, principalmente, do desempenho da agricultura, devido ao impacto das condições climáticas na soja, milho e cana de açúcar, culturas importantes na produção agrícola nacional.

Na indústria, o destaque positivo foi o desempenho das atividades de eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana, que cresceu 4,7% em relação a 2015. A indústria de transformação teve queda de 5,2% no ano. A construção sofreu contração de 5,2%, enquanto que a extrativa mineral acumulou recuo de 2,9%, influenciada pela queda da extração de minérios ferrosos.

Dentre as atividades que compõem os serviços, a atividade de transporte, armazenagem e correio sofreu queda de 7,1%, seguida por comércio (-6,3%), serviços de informação (-3,0%) e intermediação financeira e seguros (-2,8%). As atividades imobiliárias variaram positivamente em 0,2%, enquanto que a atividade administração, saúde e educação pública (-0,1%) ficou praticamente estável em relação ao ano anterior.

A despesa de consumo das famílias caiu 4,2% em relação ao ano anterior (2015), quando havia caído 3,9%, o que pode ser explicado pela deterioração dos indicadores de juros, crédito, emprego e renda.

ao longo de todo o ano de 2016.

A despesa de consumo do governo caiu 0,6%, ante uma queda de 1,1% em 2015, tendo como a principal determinante para retração do consumo desse componente a crise dos governos subnacionais.

No âmbito das exportações, houve um desempenho positivo de 1,9%. Adicionalmente, o câmbio encareceu o consumo de produtos externos assim como retraiu os investimentos, reduzindo as compras de bens de capital. A economia desaquecida também reduziu o componente de importações, que registraram um recuo de -10,3% em 2016.

### **1.3.Cenário Socioeconômico Estadual**

Nesta seção, foram delineados os resultados econômicos alcançados pelo Ceará e pelo Brasil quanto ao produto interno bruto, o desempenho dos setores da economia e os resultados da balança comercial cearense.

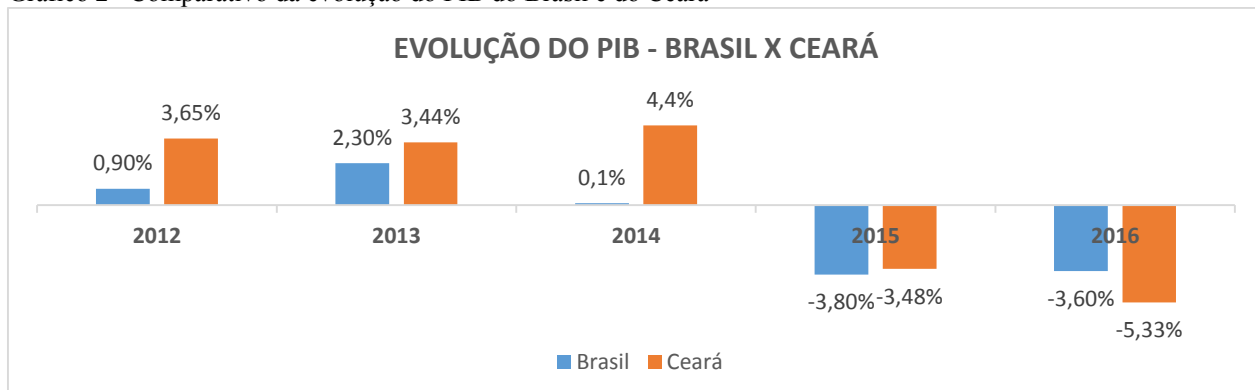
#### **1.3.1.Produto Interno Bruto (PIB)**

Inicialmente cabe frisar que os dados referentes ao PIB do estado do Ceará foram extraídos do Boletim da Conjuntura Econômica Cearense – 4º Trimestre, documento publicado pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE em março do ano 2017.

O PIB leva em consideração três grupos principais: agropecuária, formada pela 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.

Conforme já mencionado no item anterior, o PIB do Brasil no ano de 2016 apresentou uma retração de 3,6%, ao passo que o PIB do Ceará, apresentou uma retração de 5,33%, o que confirma as perspectivas decorrentes da crise econômica no referido ano. O Gráfico 2 mostra a evolução do PIB do Ceará em relação ao Brasil nos últimos cinco anos.

Gráfico 2 –Comparativo da evolução do PIB do Brasil e do Ceará



Fonte: IPECE e IBGE

Para o ano de 2016, em comparação com o ano de 2015, todos os setores que compõem o cálculo do PIB do Estado apresentaram quedas, sendo a maior queda na agropecuária (-8,02%), seguidos dos setores da indústria (-6,64%) e serviços (-5,52%).

Vale destacar que o ano de 2016 foi um dos piores para o setor agropecuário cearense nos últimos 20 (vinte) anos, devido ao prolongamento da estiagem e de chuvas abaixo da média, que causaram danos ao solo e perda de umidade e de cobertura vegetal, com a drástica redução das reservas hídricas. A produção de grãos produzidos no Ceará, em 2016, foi a menor desde 1997, registrando a menor quantidade da série, com apenas 187.960 toneladas.

O setor industrial ainda sente fortemente os efeitos da crise, encerrando o ano com uma redução de 6,64% na produção do Estado. Apesar do setor continuar com resultados negativos, as atividades industriais voltaram a apresentar um desempenho heterogêneo no último trimestre de 2016, destacando um crescimento na produção de importantes segmentos do parque industrial cearense, como produtos têxteis (28,7%), máquinas e materiais elétricos (4,2%), couros e calçados (3,3%) e produtos alimentícios (0,8%).

No setor de serviços, o estado do Ceará apresentou uma maior desaceleração no ritmo de vendas mensais, tanto no varejo comum quanto no ampliado, quando comparado aos anos anteriores, mais acentuada no último ano. O varejo comum cearense registrou sucessivas variações negativas mensais superiores às registradas pelo varejo nacional. Observa-se também efeito semelhante e mais intenso para o varejo ampliado.

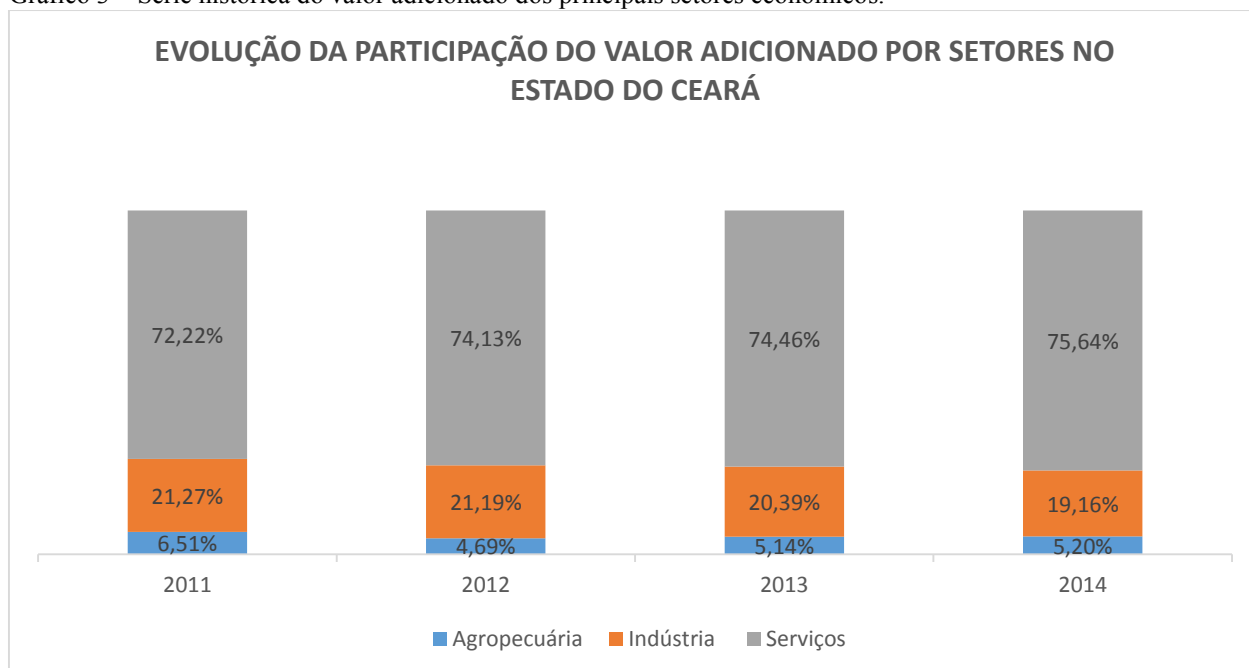
As exportações do Estado no ano de 2016 apresentaram crescimento de 23,7% em relação ao ano de 2015, registrando um valor de US\$1,29 bilhão. As importações registraram o valor de US\$ 3,49 bilhões, tendo apresentado um crescimento de 29,8% na comparação com o ano anterior. Com esse desempenho, o saldo da balança comercial cearense ficou ainda mais negativo, em US\$ 2,19 bilhões, e a corrente de comércio, dado pela soma das exportações e importações, ultrapassou US\$ 4,78 bilhões, ambos em 2016.

### 1.3.1.1. Desempenho Setorial

Neste tópico serão analisados os resultados dos três setores da economia que compõem o cálculo do PIB do estado do Ceará: Agropecuária, Indústria e Serviços. Para o melhor entendimento desses

resultados, é importante destacar a evolução da participação do valor adicionado de cada setor na composição do PIB do Estado, no período de 2011 a 2014, calculado pelo IBGE, conforme Gráfico 3.

Gráfico 3 – Série histórica do valor adicionado dos principais setores econômicos.



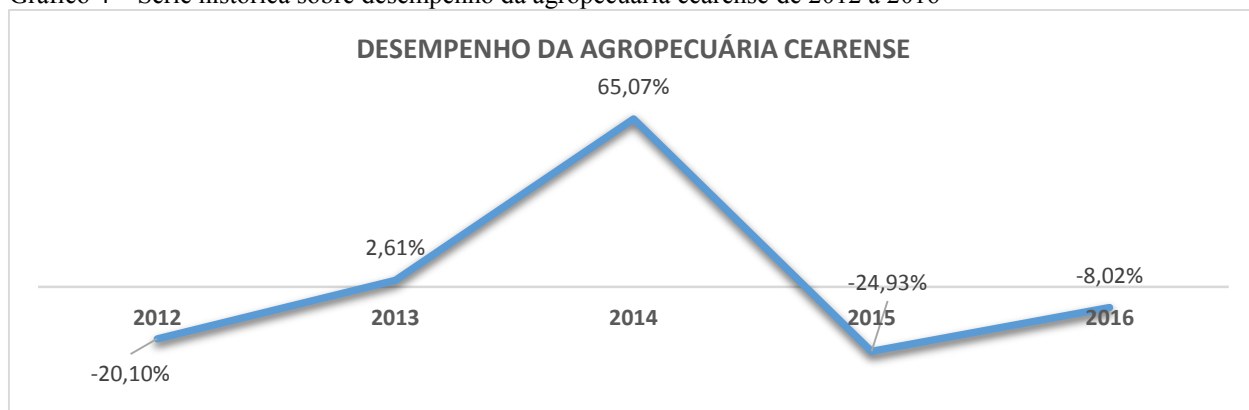
Fonte: IBGE e IPECE

Dos dados acima reproduzidos, verifica-se que o setor que tem maior representatividade no cálculo do PIB do estado do Ceará é o de Serviços, seguido pela Indústria e pela Agropecuária.

#### 1.3.1.1.1. Agropecuária

O setor agropecuário cearense apresentou resultado negativo no ano 2016, registrando queda de 8,02% na taxa de crescimento em relação ao ano 2015. O Gráfico 4 evidencia a evolução do setor nos últimos 5 (cinco) anos.

Gráfico 4 – Série histórica sobre desempenho da agropecuária cearense de 2012 a 2016



Fonte: IPECE

A retração no setor é explicada pelo prolongado período de seca que assola o Estado desde de 2012, sendo o ano de 2016 considerado um dos piores dos últimos 20 anos para o setor. Essa fraca atuação está fortemente relacionada com o pequeno volume de chuvas ocorridas nos últimos anos no Ceará, ocasionando grave situação hídrica, solos cada vez mais secos e pobres de minerais e de matérias orgânicas, causando forte queda na produtividade das atividades do setor e prejudicando assim a produção agrícola e



pecuária.

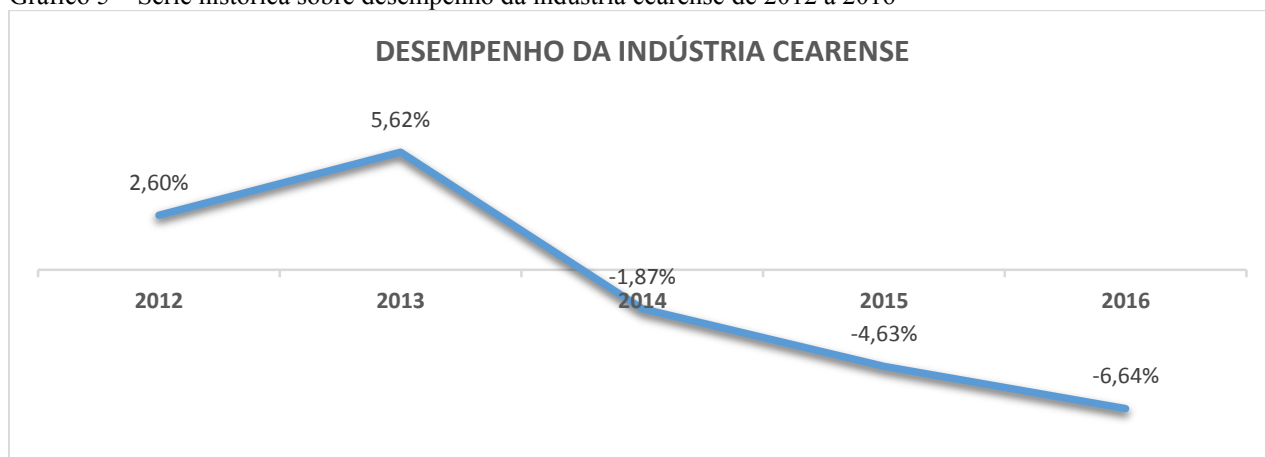
As estimativas realizadas para as principais lavouras cearenses, segundo o Levantamento Sistemático da Produção Agrícola - LSPA/IBGE, apontaram uma redução em 2016 na produção de milho (-11,69%), feijão (-15,84%) e arroz (-41,53%), comparada ao ano anterior. Nos casos de arroz e feijão, as quedas foram explicadas pela redução da área plantada; quanto ao milho, a queda foi causada pela redução da produtividade por área cultivada.

Apenas a estimativa da produção de ovos e galináceos apresentou crescimento no ano de 2016, quando comparada ao ano de 2015, com taxas de 24,36% e 0,81%, respectivamente. Vale destacar, também, que o número de estabelecimentos de granja vem crescendo no estado do Ceará.

### 1.3.1.1.2. Indústria

O setor industrial manteve sua trajetória descendente, observada nos últimos trimestres de 2016, apresentando uma variação negativa de 6,64% em relação a 2015. De acordo com o Gráfico 5, o desempenho da indústria no Estado do Ceará vem apresentado uma forte queda desde de 2013, tendo o ano de análise o pior cenário.

Gráfico 5 – Série histórica sobre desempenho da indústria cearense de 2012 a 2016



Fonte: IPECE

Dentre as 11 atividades pesquisadas que compõem o setor, apenas 4 (quatro) atividades apresentaram expansão na produção nos meses de outubro a dezembro de 2016, com destaque para segmentos importantes do parque industrial cearense, como produtos têxteis (28,7%), máquinas e materiais elétricos (4,2%), couros e calçados (3,3%) e produtos alimentícios (0,8%).

A indústria de transformação encerrou o ano de 2016 com uma redução de 5,2% na produção industrial do Estado. Cabe salientar que, apesar dos resultados do último trimestre de 2016 manterem uma dinâmica da produção industrial cearense em patamares negativos, o setor apresentou retração de 4,2% em relação ao mesmo período de 2015, acumulando onze trimestres seguidos de queda na produção, na comparação trimestral.

Vale ressaltar que é preciso considerar que tais números ocorrem sobre uma base de comparação já fortemente negativa. Essa persistência negativa, de fato, ratifica a gravidade do quadro atual e a dificuldade da indústria em reencontrar o crescimento da produção, mas não deixa de ser positivo que o ritmo de queda

tenha se tornado relativamente mais lento no movimento trimestre a trimestre.

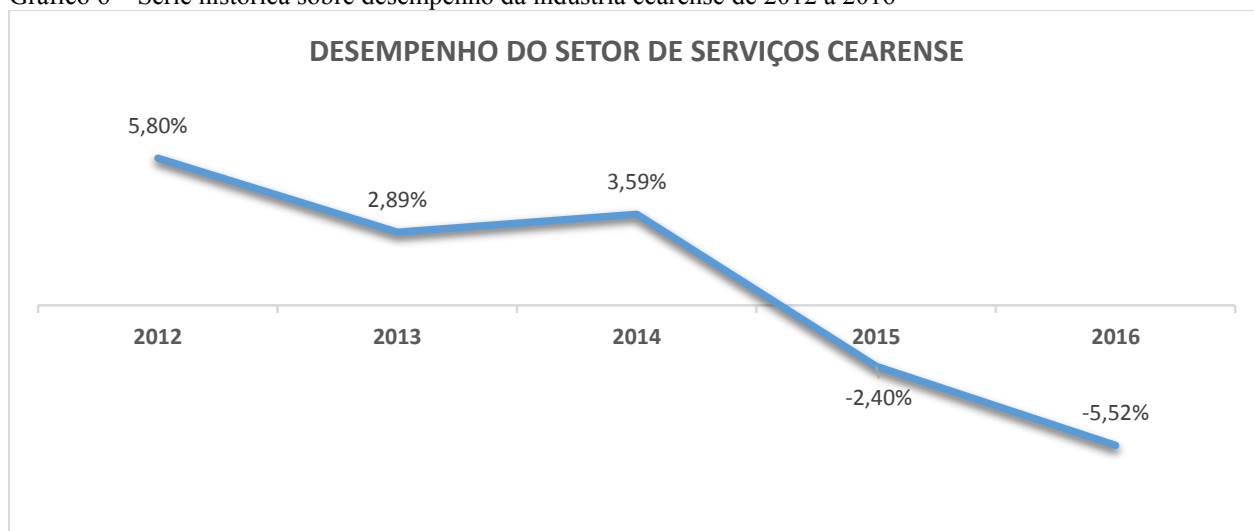
A retração observada na indústria de transformação cearense segue uma tendência nacional, ocorrendo na maior parte dos estados brasileiros, independente do perfil industrial ou do nível de competitividade. Entre as quatorze unidades com levantamento, todas as unidades amargaram queda em 2016 na comparação com 2015. Entre estas, destaque para os principais parques industriais do país: Amazonas (-11,2%), Pernambuco (-9,5%), Goiás (-6,4%) e Rio de Janeiro (-6,2%).

A indústria de transformação cearense, por sua vez, acumulou uma redução de 5,2% em 2016, o que configura a sexta maior queda entre os estados brasileiros. O resultado cearense supera a marca nacional, que aponta para uma queda de 6,1% em relação ao ano passado, mas é inferior ao resultado apresentado pelo conjunto da região Nordeste (-3,2%).

### 1.3.1.1.3. Serviços

No ano de 2015, o setor de serviços do estado do Ceará apresentou uma variação negativa de 5,52%, com destaque para a queda nas vendas do comércio varejista. O Gráfico 6 mostra a evolução do setor nos últimos cinco anos (2012 – 2016).

Gráfico 6 – Série histórica sobre desempenho da indústria cearense de 2012 a 2016



Fonte: IPECE

A nível nacional, apenas o Estado de Roraima registrou variação positiva (1,2%) nas vendas de varejo comum. O estado do Ceará (-6,7%) registrou a oitava menor queda no varejo comum nacional, superado pelos estados que registraram menores baixas nas vendas tais como: Minas Gerais, Paraíba, São Paulo, Santa Catarina, Paraná, Rio Grande do Sul e Alagoas.

As vendas no varejo ampliado, que incluem a comercialização de veículos e material de construção, demonstraram uma queda nessa atividade econômica muito mais intensa, devido a esses setores estarem altamente ligados ao sistema de crédito.

As vendas no varejo ampliado apresentaram uma trajetória de queda, tanto no Brasil quanto no Ceará, sendo que, diferentemente do ocorrido com o varejo comum, as vendas cearenses apresentaram quedas mais significativas nos últimos dois anos, confirmando, assim, a maior deterioração das vendas locais

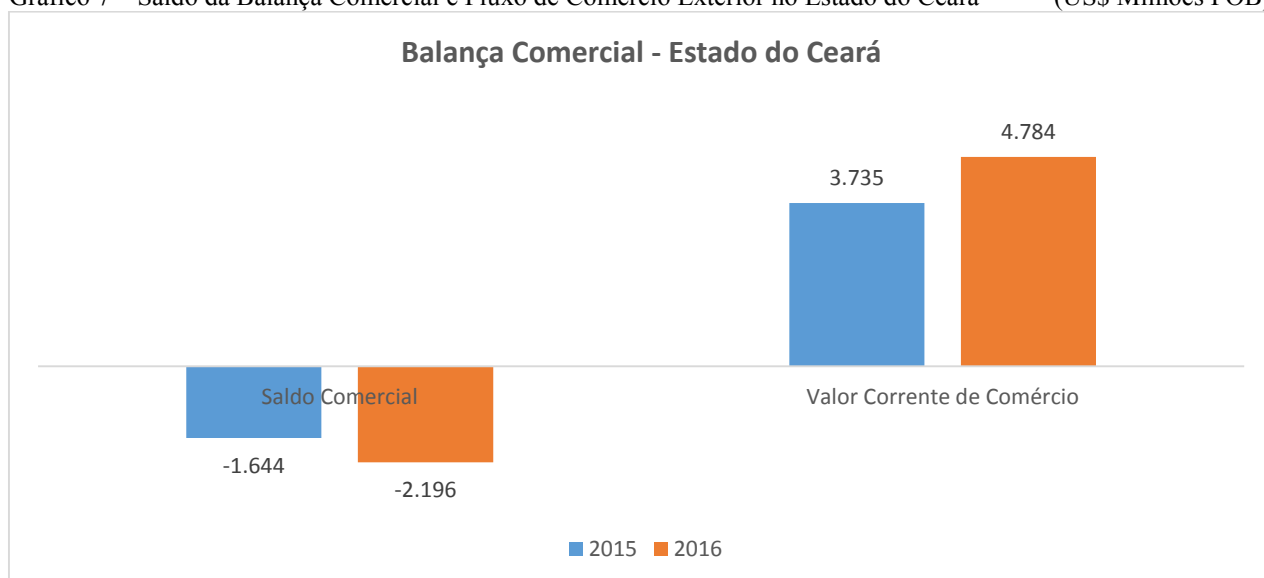
provocadas pelo forte desaquecimento nas vendas dos setores de veículos e de materiais de construção.

No acumulado do ano de 2016, também no varejo ampliado, foi registrada uma nítida retração de vendas para todos os estados brasileiros. Os estados que registraram as maiores quedas acumuladas foram Amapá (-16,3%), Espírito Santo (-15,0%), Pará (-14,0%), Tocantins (-13,1%) e Distrito Federal (-12,2%). O estado do Ceará (-10,3%) registrou a décima segunda menor queda no varejo ampliado, dentre todos os estados brasileiros.

### 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 2016, apontou que a balança comercial cearense manteve a trajetória de saldo negativo dos últimos anos, apresentando um saldo comercial de menos US\$ 2,19 bilhões e um valor corrente de comércio, dada pela soma do valor total das exportações e importações, de US\$ 4,78 bilhões.

Gráfico 7 – Saldo da Balança Comercial e Fluxo de Comércio Exterior no Estado do Ceará (US\$ Milhões FOB)

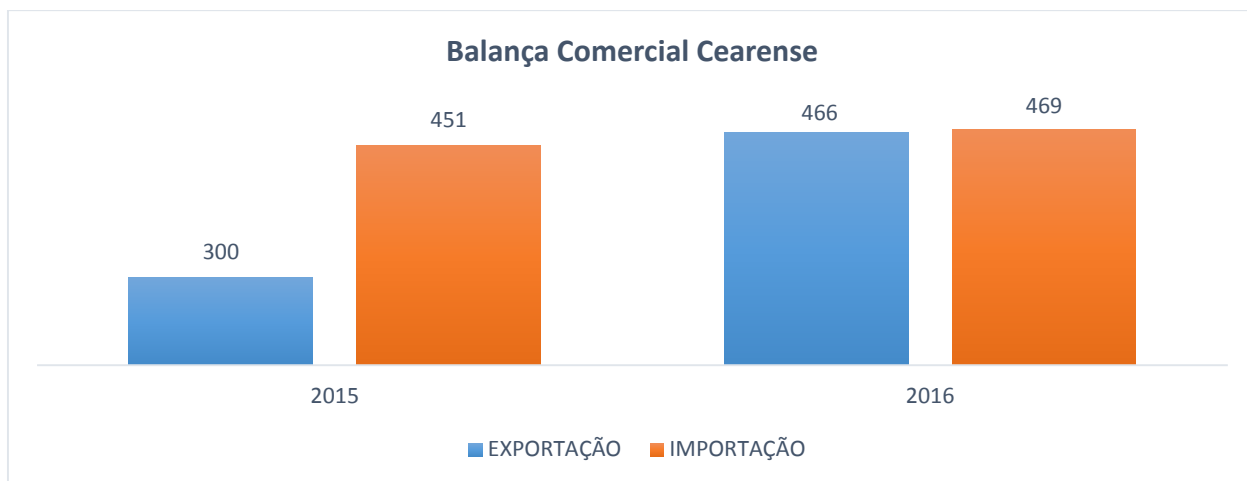


Fonte: IPECE

Apesar do desempenho negativo, as exportações cearenses tiveram um crescimento de 23,7%, enquanto as importações cresceram 29,7%. Portanto, é compreensível que as importações cearenses tenham crescido mais, já que a valorização do Real frente ao dólar de 19,4%, propicia a aquisição de mais bens importados e as exportações perdem competitividade.

As exportações do Ceará no quarto trimestre de 2016 totalizaram US\$ 466 milhões, 55,4% superior ao montante registrado no ano anterior. Já as importações, por sua vez, totalizaram o valor de US\$ 469 milhões, superando em apenas 4% o valor registrado no quarto trimestre de 2015 (US\$ 605 milhões), conforme o Gráfico 8.

Gráfico 8 – Comparativo da balança comercial cearense (US\$ Milhões – FOB)



Fonte: IPECE

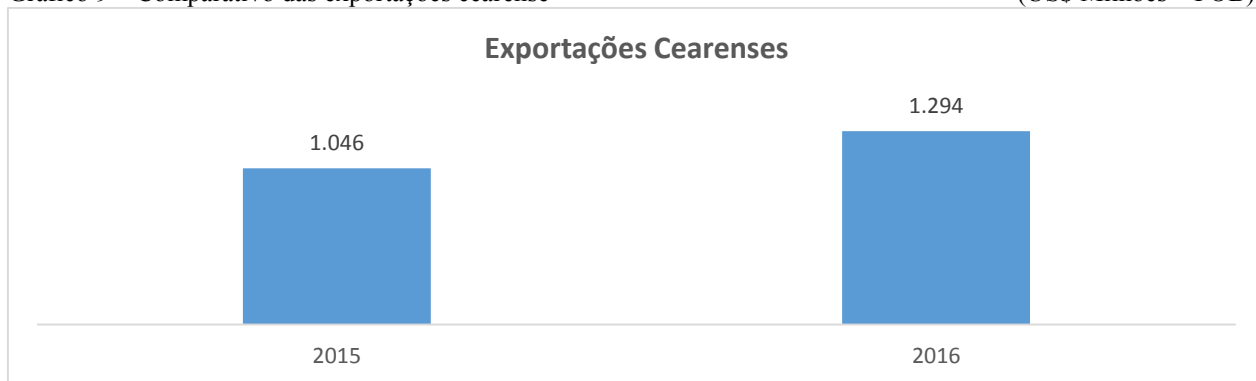
Comparando o crescimento das exportações e importações cearenses, no quarto trimestre de 2016, em relação ao mesmo período do ano passado, observa-se que nesse período as importações cearenses tiveram apenas um pequeno aumento quando comparadas com as exportações. Por conta disso, o saldo da balança comercial, relativo ao quarto trimestre de 2016, apresentou déficit de apenas US\$ 3 milhões, muito inferior aos US\$ 151 milhões de déficit apresentado no quarto trimestre de 2015. Este resultado se deu principalmente pelo aumento expressivo das exportações cearenses no período.

### 1.3.2.1. Das Exportações

De acordo com os dados disponibilizados pelo Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), as exportações no estado do Ceará, em 2016, registraram um valor de US\$ 1,29 bilhão, alcançando uma alta de 23,7% em relação ao ano de 2015 conforme Gráfico 9.

Gráfico 9 – Comparativo das exportações cearenses

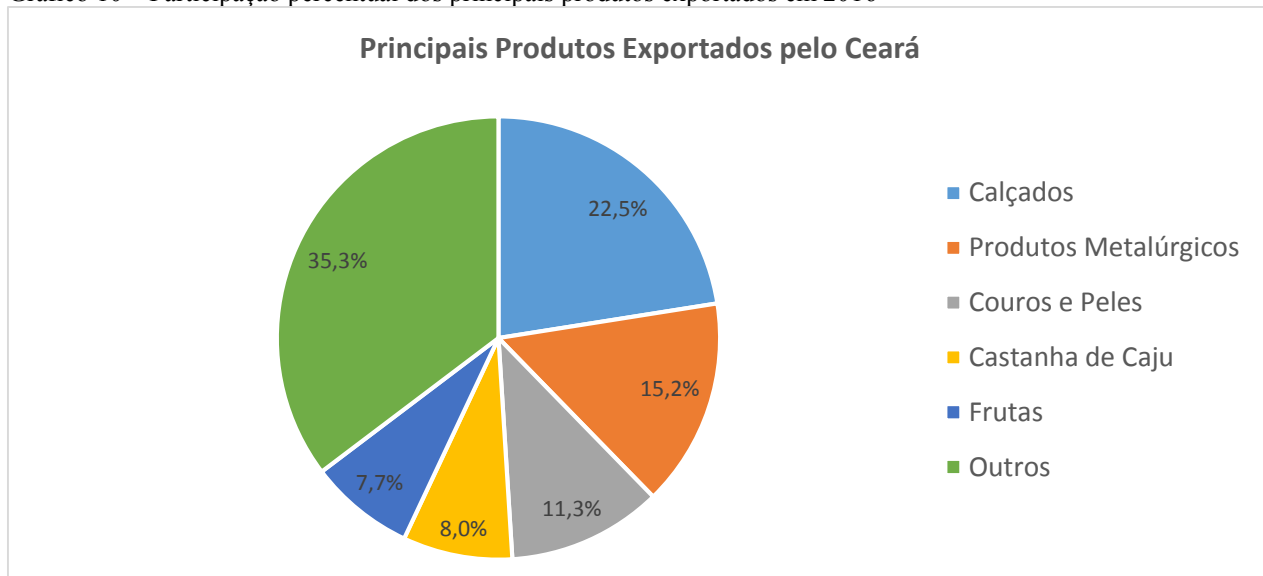
(US\$ Milhões – FOB)



Fonte: IPECE

Em 2016, o Estado do Ceará exportou 734 produtos. Para realizar a análise, o IPECE realizou um agrupamento dos principais produtos exportados, considerando suas principais características. O Gráfico 10 apresenta os principais produtos exportados no Estado do Ceará no exercício de 2016.

Gráfico 10 – Participação percentual dos principais produtos exportados em 2016



Fonte: IPECE

De acordo com as informações acima, observa-se que o principal grupo de produtos exportado cearense foi de calçados, com participação de 22,5% no valor total exportado seguido dos produtos metalúrgicos (15,2%); couros e peles (11,3%); castanha de caju (8,0%) e frutas (7,7%). Estes cinco principais produtos registraram uma participação conjunta de 64,6% da pauta de exportações cearense em 2016.

O setor “calçados e partes” é o principal produto da exportação cearense com o montante de US\$ 290,8 milhões, apresentando uma variação positiva de 2,6% comparado com o ano anterior.

A grande modificação na pauta de exportações cearenses foi o crescimento nas vendas de produtos metalúrgicos, que detinha uma participação de pouca expressão em 2015, de apenas 1,8%, e passou a responder por 15,2% das vendas em 2016. Deve-se esse aumento ao início das operações da Companhia Siderúrgica do Pecém (CSP) em junho de 2016.

A CSP é uma das mais modernas siderúrgicas do Brasil e do mundo, tendo iniciado a produção

de placas de aço em junho de 2016. A produção é voltada para geração de produtos laminados de alta qualidade para a indústria naval, de óleo & gás, automotiva e construção civil. A capacidade instalada é de 3 milhões de toneladas de placas de aço/ano nesta primeira fase do projeto.

Outro dado importante em relação às exportações cearenses, em 2016, é o fato de que as exportações se concentraram nos grupos de bens de consumo (50,2%), bens intermediários (38,6%), bens de capital (6,3%) e combustíveis e lubrificantes (3,8%). As demais operações representaram apenas 1,1% do total exportado.

Os principais compradores dos produtos cearenses, em 2016, foram os Estados Unidos, responsáveis por 23,3 % das exportações. Os principais produtos comprados pelos norte-americanos foram calçados e suas partes (US\$ 77,5 milhões), castanha de caju (US\$ 59,8 milhões) e suco de frutas (US\$ 50,2 milhões). A Argentina foi a segunda maior compradora dos produtos cearenses, com participação de 9,2%, adquirindo, sobretudo, calçados e suas partes (US\$ 57,9 milhões), gás natural liquefeito (US\$ 30,1 milhões) e tecidos de algodão (US\$ 16,0 milhões).

No ano de 2016, as vendas externas do Ceará foram realizadas principalmente por via marítima (89,8%), sendo o escoamento das mercadorias distribuído preponderantemente entre os portos do Pecém (45,7%) e de Fortaleza (18,6%).

Em relação às empresas exportadoras, apenas três empresas exportadoras cearenses ocupam a mais elevada faixa de valor exportado, acima de US\$ 100 milhões, no ano de 2016; são elas: Companhia Siderúrgica do Pecém - CSP, Grendene S/A e JBS S/A.

### 1.3.2.2. Das Importações

As importações no Estado do Ceará, em 2016, registraram um valor de US\$ 3,49 bilhões, após registrar um crescimento de 29,8% em relação ao ano de 2015, com base nos dados disponibilizados pelo Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC).

Gráfico 11 – Comparativo das importações cearense (US\$ Milhões – FOB)

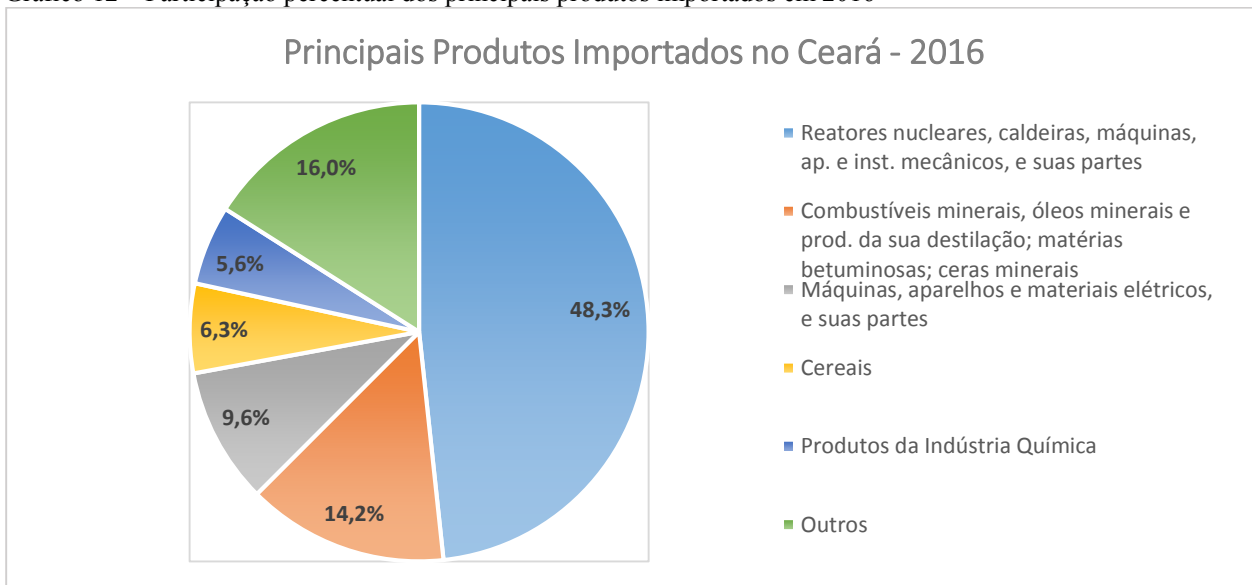


Fonte: IPECE

Ao considerar a classificação da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), observa-se que em 2016, o estado do Ceará importou 2.520 tipos de produtos diferentes. Na análise dos principais produtos importados também foi necessário agrupá-los segundo suas características para permitir uma visão mais

agregada. O Gráfico 12 apresenta os principais produtos importados no Estado do Ceará no ano de 2016.

Gráfico 12 – Participação percentual dos principais produtos importados em 2016



Fonte: IPECE

De acordo com os dados acima, observa-se que o principal grupo de produtos importados cearense foi o de Reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos, e suas partes, com participação expressiva de 48,3% do valor total importado pelo estado do Ceará, em 2016. Em seguida, aparecem os Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos da sua destilação, matérias betuminosas e ceras minerais (14,2%); Máquinas, aparelhos e materiais elétricos, e suas partes (9,6%); Cereais (6,3%) e Produtos da Indústria Química (5,6%), para listar os cinco maiores. Estes cinco principais produtos registraram uma participação conjunta de 84% do valor total das importações cearenses no período em análise.

De acordo com o IPECE, o grande destaque das importações cearenses em 2016 foi o aumento no grupo de Reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos, e suas partes, que atingiu o montante de US\$ 1.684 milhões, tendo em 2015 representado apenas 8,9% das importações no Ceará. Esse aumento significativo ocorreu em função das aquisições feitas pela Companhia Siderúrgica do Pecém – CSP.

Outro fator relevante a ser destacado nas importações foi a forte queda do grupo de Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos da sua destilação, matérias betuminosas e ceras minerais, provocando uma redução de sua participação nas importações cearenses, passando de 34,4% em 2015 para 14,2% em 2016.

Considerando-se os setores de contas nacionais, observa-se que mais da metade da pauta de importação cearense é composta por bens de capital, representando 57,8%, seguida por bens intermediários (25,7%), combustíveis e lubrificantes (13,9%), e bens de consumo (2,6%). Essa mudança de participação foi resultado do crescente volume de importações realizadas pela Companhia Siderúrgica do Pecém.

Quanto aos países que importaram para o Ceará, os cinco principais responderam por 68,7% do

total comprado no exterior, são eles: Coréia do Sul (36,1%), China (14,9%), Estados Unidos (7,3%), Alemanha (5,8%) e Áustria (4,7%).

O Porto do Pecém vem se consolidando como o principal modal das importações cearenses. Esse modal passou a responder por 64,3% do valor total das importações estaduais em 2016, respondendo por mais de US\$ 2,2 bilhões em valor importado.

Em relação às empresas importadoras, apenas três empresas cearenses ocupam a faixa mais elevada de valor importado, acima de US\$ 100 milhões, no ano de 2016; são elas: Companhia Siderúrgica do Pecém - CSP, Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) e Nufarm Indústria Química e Farmacêutica S/A. Vale destacar que as duas primeiras empresas tanto importaram muito como também exportaram bastante para o exterior.

#### 1.4. Tributação X PIB

As considerações relatadas neste tópico foram baseadas na série histórica comparativa dos resultados obtidos nos cinco últimos exercícios (2012-2016). Em relação a metodologia de cálculo utilizada, foram consideradas as receitas tributárias brutas, sem as deduções ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), deduzidas as restituições relativas à arrecadação indevida de tributos.

Ademais, foram consideradas as receitas 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 e de Comunicação (ICMS).

Vale registrar que os valores do PIB do estado do Ceará nos anos de 2012 a 2014 são valores definitivos publicados pelo IBGE, tendo sua metodologia de cálculo baseada no ano de 2010. Os valores dos anos de 2015 e 2016 são preliminares, estimados pelo IPECE.

A Tabela 1 demonstra os valores das receitas arrecadadas com tributos no estado do Ceará, nos últimos cinco anos, bem como os percentuais em relação ao Produto Interno Bruto (PIB).

Tabela 1 - Tributação X PIB - Estado do Ceará (anos 2012 – 2016) (R\$ milhões)

DESCRIÇÃO	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Receita bruta estadual decorrente de tributos</b>	8.960	10.256	11.181	11.804	13.365
Impostos e taxas	8.907	10.151	11.113	11.730	13.312
Dívida ativa	53	105	68	74	53
PIB (IPECE)*	96.974	109.037	126.054	133.153	133.979
<b>Tributação x PIB</b>	9,24%	9,41%	8,87%	8,86%	9,98%

Fonte: Balanço Geral e IPECE

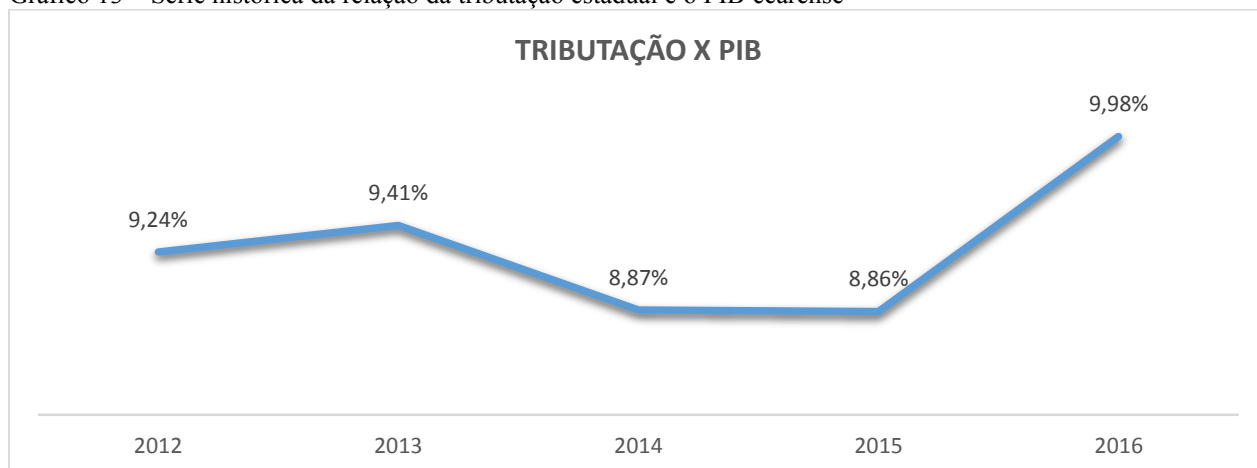
\* O IBGE divulga os dados do PIB com dois anos de defasagem devido ao processo de consolidação e revisão dos dados. Os anos de 2015 e 2016 são projeções feitas pelo IPECE, para o Ceará.

Verifica-se que a arrecadação total das receitas tributárias estaduais incluídas no cálculo acima apresentou um acréscimo nominal de 13,22% em relação ao exercício de 2015, enquanto que o PIB decresceu



5,33%.

Gráfico 13 – Série histórica da relação da tributação estadual e o PIB cearense



Fonte: Balanço Geral e IPECE

De acordo com os dados apresentados no Gráfico 13, observa-se que, no período analisado, o ano de 2016 apresentou o maior impacto na carga tributária sobre o Produto Interno Bruto, atingindo o percentual de 9,98%.

## 1.5. Indicadores Sociais e de Trabalho

Os indicadores reproduzidos nesse tópico procuram retratar a realidade social do estado do Ceará. Os dados ora apresentados foram extraídos dos sites oficiais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, do Ministério do Trabalho e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

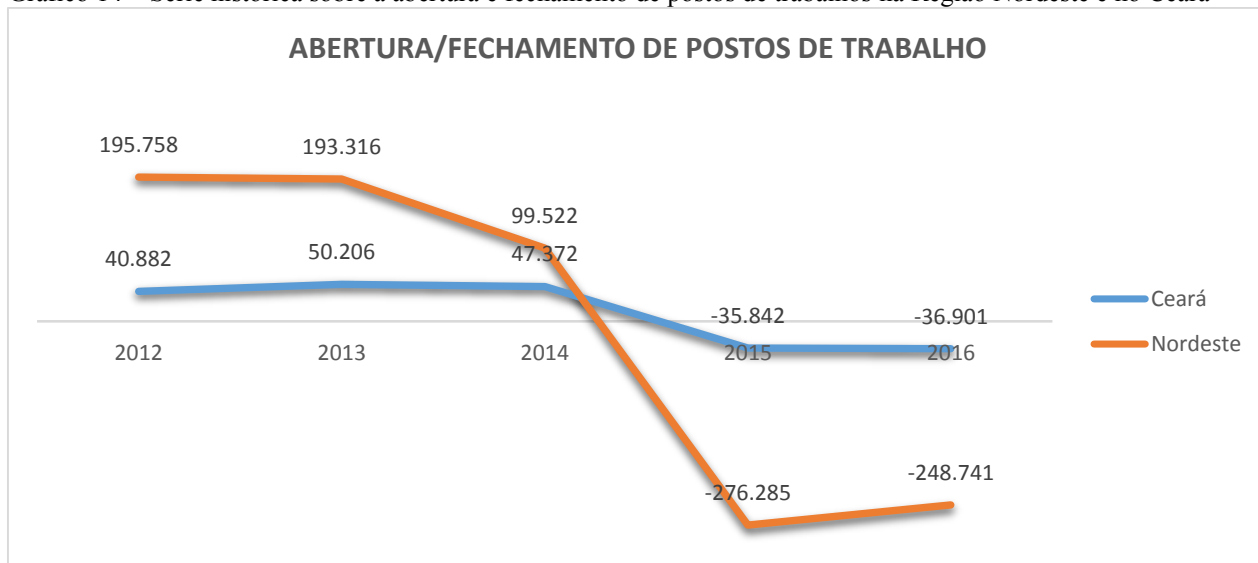
Os dados mais recentes disponíveis apresentam uma pequena defasagem em relação ao exercício em análise, visto que se referem a 2015. Destaque-se, entretanto, que tal fato não compromete a contextualização social ora pretendida.

### 1.5.1. Mercado de Trabalho

Em 2016, de acordo com os dados disponibilizados pelo Ministério do Trabalho – CAGED, todos os estados brasileiros apresentaram saldo negativo anual de empregos. Diante da grave crise econômica e política, vários postos de trabalho foram fechados em todo país, totalizando 1.371.363 postos de trabalho fechados. A região Sudeste foi a que apresentou maior perda de postos de trabalho (-805.035), seguida pela região Nordeste (-248.741).

O estado do Ceará registrou um saldo negativo de 36.901 postos de trabalho em 2016, sendo o terceiro estado do Nordeste a registrar maior perda, ficando abaixo apenas dos estados da Bahia e de Pernambuco, que registraram, respectivamente, perdas de 69.404 e 52.949 postos de trabalho. O Gráfico 14 abaixo retrata a dinâmica dos postos de trabalho na Região Nordeste e Ceará.

Gráfico 14 – Série histórica sobre a abertura e fechamento de postos de trabalhos na Região Nordeste e no Ceará



Fonte: Ministério do Trabalho – CAGED

Conforme os dados evidenciados no Gráfico 14, foi registrado um fechamento de aproximadamente 37 mil postos de trabalho na economia cearense. No mesmo período, a economia brasileira continuou a tendência de 2015, obtendo como resultado uma perda de mais de 1,37 milhão de postos, revelando que os efeitos da crise econômica se estenderam por mais um ano. Vale destacar que o resultado ora observado foi inferior ao registrado em 2015 (-1.62 milhão), revelando assim, de certo modo, uma reversão do comportamento de fechamento de vagas na economia nacional.

Por fim, destaca-se também uma retração de 36.430 empregos no nordeste brasileiro, voltando ao nível de emprego, na região, do ano de 2012.

### 1.5.2. Taxa de Homicídios Dolosos

O Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) é uma organização sem fins lucrativos que tem por missão atuar como um espaço permanente e inovador de debate, articulação e cooperação técnica para a segurança pública no Brasil.

Desde 2006, o FBSP vem divulgando seu trabalho com a produção de um Anuário com amplas análises de dados sobre segurança pública, conhecido como Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

Na categoria de homicídios dolosos, nos dados divulgados pelo 10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, publicado em 2016, estão incluídos as mortes decorrentes de intervenções policiais em serviço e de intervenções policiais fora de serviço.

De acordo com os dados da 10ª edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, o estado do Ceará, em 2015, apresentou a terceira maior taxa de homicídios por cem mil habitantes do país (44,1), ficando atrás apenas dos estados de Sergipe (53,3) e Alagoas (49,6). Destaque-se que o estado brasileiro que apresentou a menor taxa de homicídio para o referido ano foi o estado de São Paulo (8,9).

É importante observar, em relação ao ano de 2015, que a taxa de homicídios registrada no estado do Ceará (44,1) foi quase o dobro da registrada em nível nacional (25,7). Em números absolutos, o

número de homicídios dolosos no estado do Ceará foi de 3.923 (três mil novecentos e vinte três), ao passo que o número registrado em nível nacional foi de 52.463 (cinquenta e dois mil quatrocentos e sessenta e três), assim, o Ceará concentrou 7,48% do total dos homicídios ocorridos no país.

Em relação à região Nordeste, o Ceará foi o terceiro estado a apresentar a pior taxa de homicídios (44,1), enquanto o estado de Sergipe foi o que registrou a pior taxa, tanto em nível nacional como em nível regional (53,3). O Gráfico 15 mostra as taxas de homicídios dolosos por cem mil habitantes dos estados da região Nordeste.

Gráfico 15 – Taxa de homicídios por 100 mil habitantes região nordeste no ano de 2015



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública - 10ª edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

De acordo com os dados da 10ª edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, a taxa de homicídios dolosos, registrada em 2015, apresentou uma redução de 9,3% em relação ao ano anterior (2014).

Com relação ao exercício de 2016, o Estado do Ceará, por meio da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Ceará (SSPDS/CE), com intermédio da Assessoria de Análise Estatística e Criminal (AAESC), apresenta mensalmente as estatísticas acerca da segurança pública estadual.

A AAESC utiliza, como base de dados de Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI), o somatório de crimes de homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte e roubo seguido de morte (latrocínio). Em relação a dimensão temporal, a estatística será computada por meio da contagem de todos os crimes que ocorram entre o primeiro e o último dia do mês, considerando a data da ocorrência do evento criminal.

Com base nessa estatística, a SSPDS divulgou em sua página eletrônica que no Estado do Ceará houve um total de 3.407 vítimas durante o ano de 2016, conforme a Tabela 2.

Tabela 2 – Número de vítimas no Ceará em 2016

Mês	CVLI	Ocorridos em Unidade Prisional	Intervenção Policial*
Janeiro	323	5	3
Fevereiro	297	1	8
Março	316	4	9
Abril	274	4	7

Mês	CVLI	Ocorridos em Unidade Prisional	Intervenção Policial*
Maio	285	18	6
Junho	248	2	7
Julho	255	1	16
Agosto	291	2	6
Setembro	222	4	6
Outubro	278	5	9
Novembro	298	2	13
Dezembro	320	2	19

Fonte: Secretaria de Segurança Pública e Desenvolvimento Social do Estado do Ceará - SSPDS/CE.

Obs. \* As mortes decorrentes de Intervenção Policial não são consideradas como intencionais, pois possuem excludentes de ilicitude.

A partir das informações acima, percebe-se que ao longo desse ano houve uma redução na criminalidade, tendo o mês de janeiro o maior número de vítimas até agora registrado, 323 pessoas. Já o mês de setembro obteve o menor número de vítimas, na quantidade de 222 pessoas.

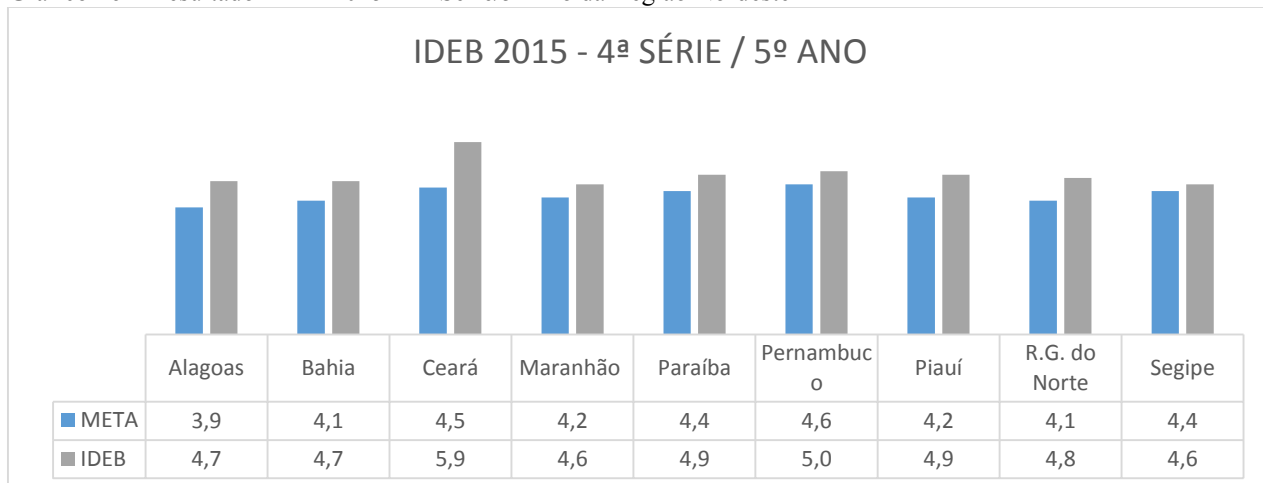
### 1.5.3. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB

Inicialmente cabe salientar que os dados mais recentes sobre o IDEB, disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), são referentes ao ano de 2015.

O estado do Ceará vem evoluindo no IDEB desde o ano de 2005, apresentando nos anos de 2013 e 2015, para 4ª e 8ª séries, valores superiores às metas projetadas para os respectivos anos.

Em 2015, em nível regional, o estado do Ceará obteve o melhor resultado do IDEB (5,9) em relação aos demais estados nordestinos na 4ª série / 5º ano do Ensino Fundamental, conforme o Gráfico 16.

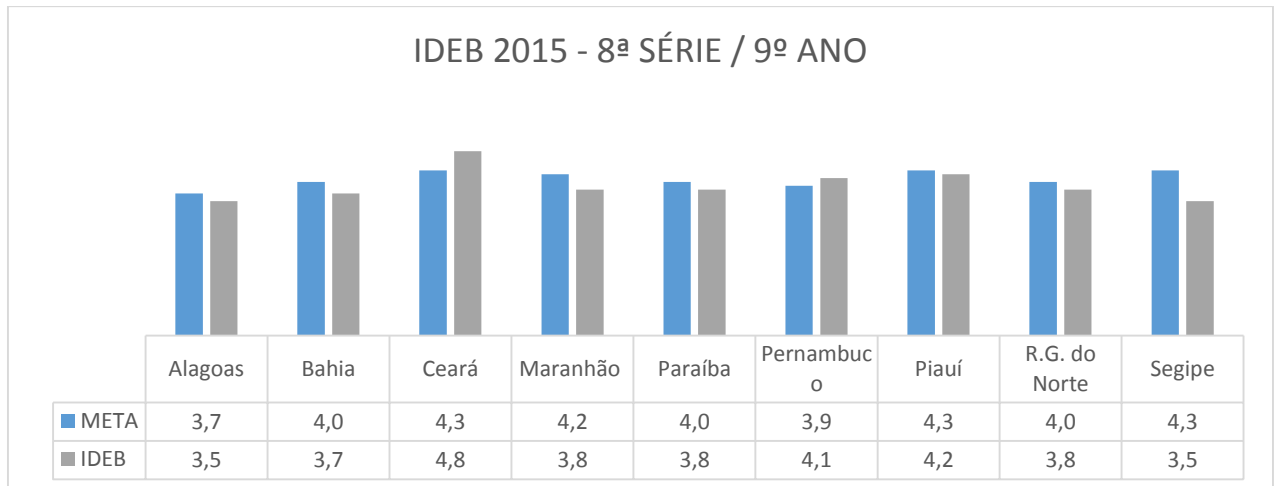
Gráfico 16 – Resultado IDEB 2015 – 4ª Série/5º Ano da Região Nordeste



Fonte: INEP

Em relação à 8ª série / 9º ano do Ensino Fundamental, o estado do Ceará obteve, também, o maior IDEB (4,8) na rede estadual do Nordeste, conforme demonstrado no Gráfico 17.

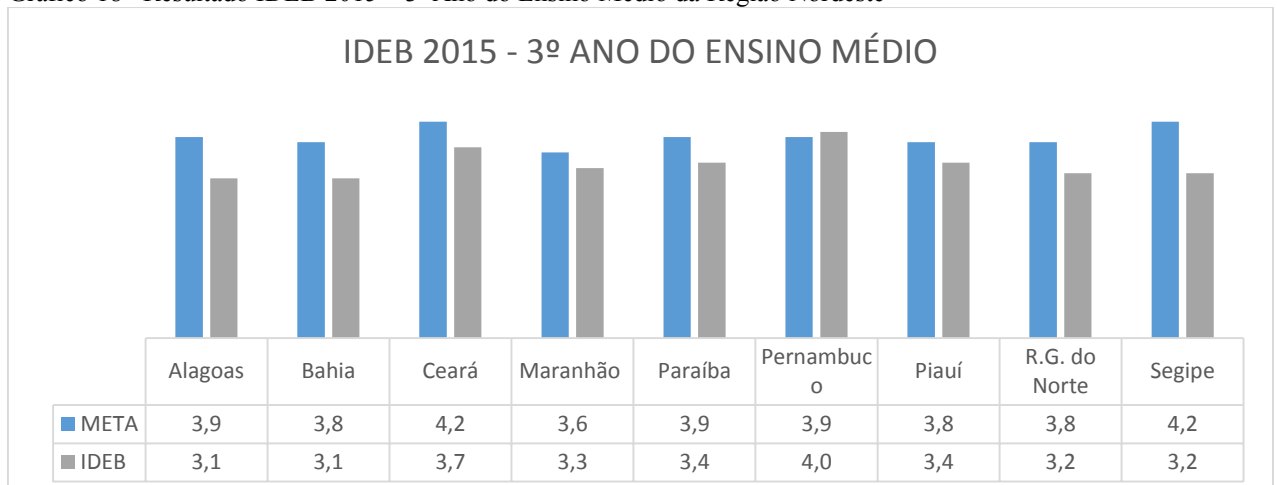
Gráfico 17 – Resultado IDEB 2015 – 8ª Série/9º Ano da Região Nordeste



Fonte: INEP

Em relação ao 3º ano do Ensino Médio, observa-se, no Gráfico 18 abaixo, que o estado do Ceará obteve IDEB (3,7), não atingindo a meta (4,2). Apenas o estado de Pernambuco alcançou a meta estabelecida na região Nordeste.

Gráfico 18– Resultado IDEB 2015 – 3º Ano do Ensino Médio da Região Nordeste



Fonte: INEP

Registre-se que apesar dos resultados positivos obtidos pelo estado do Ceará na rede estadual, em relação aos demais estados da região Nordeste, constata-se que o referido indicador ainda se encontra baixo, tendo em vista que o IDEB varia em uma escala de zero a dez.

## 1.6 Considerações Finais

O PIB brasileiro, em 2016, teve um recuo de 3,6%, tendo um comportamento semelhante, mas de magnitude bem menor, aos anos de 1930 e 1931 (época conhecida como “A Grande Depressão”), quando houve recuo de 2,1% e 3,3%, respectivamente.

No âmbito estadual, o PIB cearense acompanhou o recuo nacional e apresentou uma retração de 5,33%, o que confirma as perspectivas decorrentes da crise econômica em 2016. Todos os setores que compõem o cálculo do PIB no Estado, em comparação com o ano de 2015, apresentaram quedas, sendo a maior queda na agropecuária (-8,02%), seguidos dos setores da indústria (-6,64%) e serviços (-5,52%).

Destacamos que a Balança Comercial cearense manteve a trajetória de saldo negativo dos últimos anos, apresentando um saldo comercial negativo de US\$ 2,19 bilhões e um valor corrente de comércio, dada pela soma do valor total das exportações e importações, de US\$ 4,78 bilhões, tendo as exportações apresentado um total de US\$ 1,29 bilhão e as importações, por sua vez, totalizado o valor de US\$ 3,49 bilhões.

Ressalta-se na economia cearense, em 2016, a instalação e o início das operações da Companhia Siderúrgica do Pecém – CSP, que passou a ocupar a faixa mais elevada em valores exportados/importados (acima de 100 milhões de dólares).

Quanto à arrecadação total das receitas brutas tributárias estaduais, o Estado do Ceará apresentou um valor de R\$ 13.365 milhões, representando um acréscimo nominal de 13,22% em relação ao exercício de 2015.

Nesta conjuntura, durante o período de 2012 a 2016, a carga tributária sobre o Produto Interno Bruto apresentou o maior impacto neste ano, atingindo o percentual de 9,98%, reflexo da diminuição do PIB cearense. Além disso, confirma-se os efeitos da crise econômica durante ano de 2016 ao verificar que, no mercado de trabalho local, foi registrado um fechamento de aproximadamente 37 mil postos de trabalho acompanhando assim a tendência nacional do aumento do número de desempregados, que teve como resultado a perda de mais de 1,37 milhão de postos.

Quanto as principais políticas públicas relacionadas à segurança e à educação, os indicadores também não se apresentam satisfatórios. De acordo com os dados da 10ª edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, o estado do Ceará, em 2015, apresentou a terceira maior taxa de homicídios por cem mil habitantes do país (44,1). A taxa de homicídios registrada no estado do Ceará (44,1) em relação ao ano de 2015 foi quase o dobro da registrada em nível nacional (25,7). Em números absolutos, o número de homicídios dolosos no estado do Ceará foi de 3.923 (três mil novecentos e vinte três), representando 7,48% do total dos homicídios ocorridos no país.

O Estado do Ceará informou, através dos dados publicados na SSPDS, que houve um total de 3.407 vítimas durante o ano de 2016, apresentando ao longo do ano uma redução na criminalidade, tendo o mês de janeiro o maior número de vítimas, 323 pessoas, e o mês de setembro, o menor número de vítimas, 222 pessoas.

Em relação à educação, o estado do Ceará vem evoluindo no IDEB desde o ano de 2005, apresentando nos anos de 2013 e 2015, para 4ª e 8ª séries, valores superiores às metas projetadas para os respectivos anos. Entretanto, para 3º ano do Ensino Médio, observa-se que o estado do Ceará obteve IDEB (3,7), não atingindo a meta (4,2).

# 2 *PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA*

## **2.Planejamento e Execução Orçamentária**

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

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

O presente capítulo tem como objetivo analisar a estrutura do PPA, os resultados apresentados conforme estabelecido por ele e monitorado pela SEPLAG, o cumprimento dos requisitos pela LDO e LOA de acordo com a legislação específica, bem como a execução orçamentária realizada durante o exercício de 2016.

### **2.1.Plano Plurianual**

O Plano Plurianual (PPA) é um 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, conforme disposto no artigo 165 da Constituição Federal de 1988.

O PPA representa o núcleo do processo de planejamento governamental, constituindo-se em um poderoso instrumento de gestão que orienta as escolhas políticas de 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 2016-2019 foi instituído pela Lei nº 15.929 de 29 de dezembro de 2015, o qual prevê seu financiamento com recurso das três esferas de governos, agências multilaterais de financiamento do setor público, organizações não governamentais e parcerias privadas.

#### **2.1.1 Estrutura do PPA 2016-2019**

O PPA 2016-2019 está estruturado da seguinte forma: Eixo Governamental de Atuação Intersetorial, Tema Estratégico e Programa.

O Eixo Governamental de Atuação Intersetorial representa o elemento de planejamento que organiza a atuação governamental, de forma integrada, articulada e sistêmica.

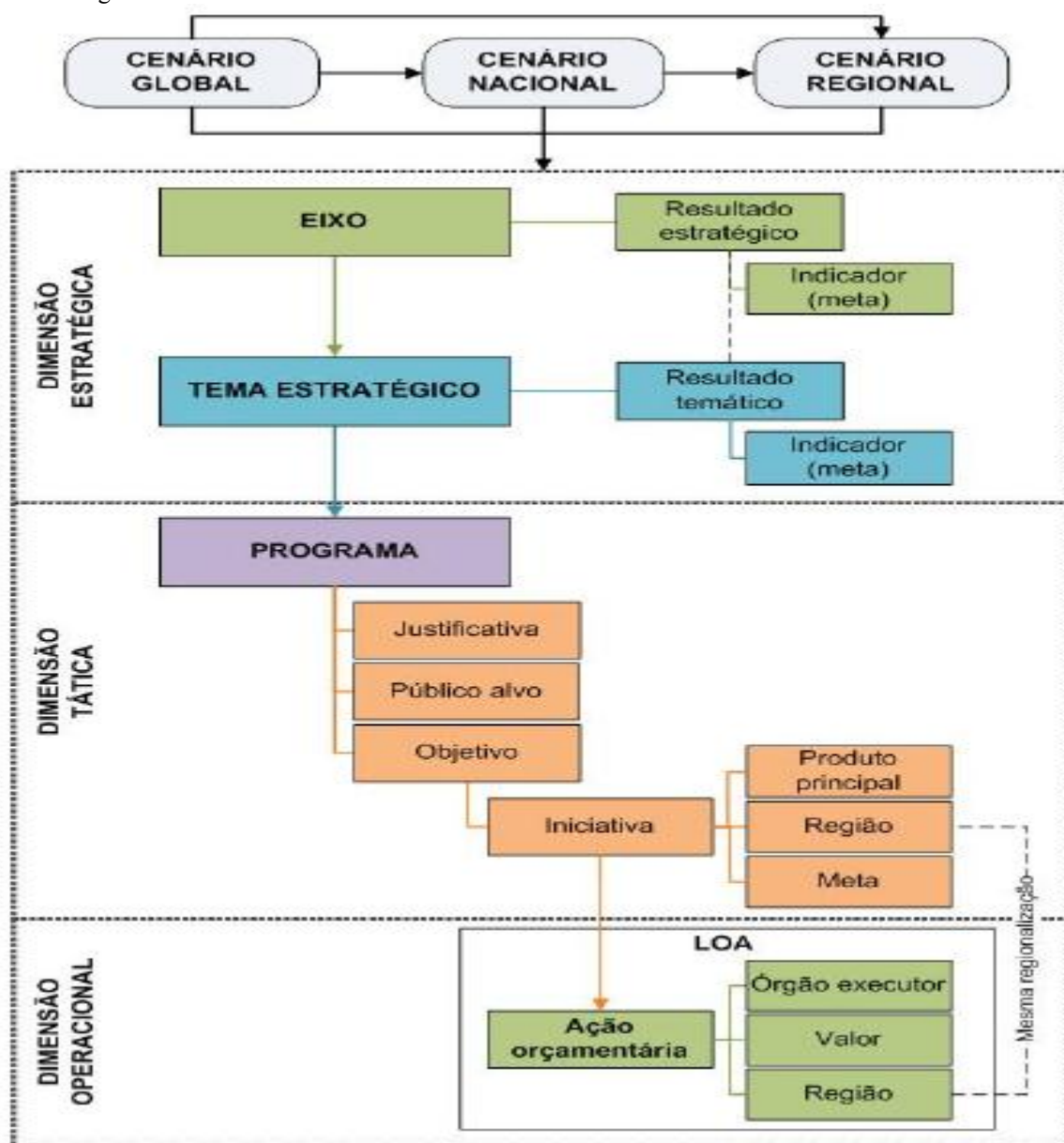
Conforme estabeleceu a lei citada, o PPA em exame está apoiado em 07 (sete) grandes eixos de Governo, quais sejam: Ceará da Gestão Democrática por Resultados, Ceará Acolhedor, Ceará de Oportunidades, Ceará Sustentável, Ceará do Conhecimento, Ceará Saudável e Ceará Pacífico. Esses eixos



estruturam a ação governamental de modo a permitir o desenvolvimento econômico para superar as desigualdades sociais e regionais.

De acordo com Manual para Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019, o PPA está estruturado em três dimensões: a dimensão estratégica, a dimensão tática e a dimensão operacional conforme está ilustrado na Figura 1.

Figura 1 – Diagrama sobre as dimensões do PPA 2016-2019



Fonte: Manual para Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019

A primeira dimensão representa o conjunto dos Eixos Governamentais de Atuação Intersetorial, seus resultados estratégicos e indicadores; Temas Estratégicos, seus resultados temáticos e indicadores; e Cenário econômico-fiscal, que prospecta a execução dos recursos do PPA. A segunda dimensão expressa a vinculação dos programas com suas iniciativas e a terceira está voltada para o desempenho da ação governamental.

O Tema Estratégico consiste em desdobramento do Eixo, sendo representado pelas diversas áreas de atuação do governo, na implementação das políticas públicas, sendo classificado em setorial ou intersetorial.

O Programa é o instrumento de organização da ação governamental, visando ao alcance dos resultados desejados. O Programa ainda visa solucionar ou amenizar problemas, atender demandas ou criar/aproveitar oportunidades de desenvolvimento para a população cearense, além de permitir o monitoramento e a avaliação.

O PPA ainda contempla Agendas Transversais, as quais reúnem eixos e programas que, por intermédio das ofertas declaradas nas iniciativas, contribuem para a consecução dos resultados esperados pela sociedade em temas transversais, tais como: Convivência com a Seca, Atenção à Pessoa com Deficiência, Atenção à Pessoa Idosa, Inclusão e Direitos da População LGBT, Promoção de Direitos para a Criança e ao Adolescente, dentre outros.

O PPA 2016-2019 será acompanhado e monitorado sistematicamente para averiguação de seu desempenho ao longo de sua vigência, considerando as variações no comportamento dos indicadores dos eixos e temas e as realizações dos principais programas finalísticos. Cabe ao Poder Executivo realizar avaliações sistemáticas do PPA, com a utilização de sistemas informatizados, disponibilizando seus resultados para consulta ampla dos órgãos de controle e da sociedade.

O Plano Plurianual também se orienta pelos Resultados Estratégicos e Temáticos e seus respectivos indicadores, com os quais os Programas se alinham.

O Plano Plurianual 2016-2019 tem como premissas: gestão pública por resultados, que trata da execução de políticas e programas que privilegiem o foco em resultados; participação cidadã, que visa à promoção da interação entre o Estado e o cidadão, com vistas à efetividade das políticas públicas; promoção do desenvolvimento territorial, que propõe o equilíbrio da dimensão territorial, superando os desafios e potencializando oportunidades regionais; e intersetorialidade, que consiste na implementação de políticas públicas articuladas, centradas em territórios.

Por fim, cabe destacar que os objetivos do plano em análise são: melhorar o desempenho gerencial da administração pública, tendo como elemento básico uma gestão pública baseada em resultados; organizar em programas todas as propostas do Governo que resultem em bens ou serviços para atendimento das demandas da sociedade; dar maior transparência à aplicação dos recursos públicos e aos resultados obtidos; explicitar a distribuição regional das entregas e gastos do Governo; assegurar que os programas estejam alinhados com a orientação estratégica do Governo e compatíveis com a previsão de disponibilidade de recursos; permitir, por meio dos orçamentos anuais, a alocação de recursos compatível com os objetivos e iniciativas estabelecidas no Plano e com o desempenho obtido na execução dos programas; e estimular as parcerias para diversificar as fontes e alavancar os recursos necessários aos programas, com vistas a ampliar seus resultados.

### 2.1.2. Integração do PPA com a Lei Orçamentária Anual

A Integração entre o PPA e a LOA é fundamental para a consecução dos objetivos do planejamento de médio prazo por meio da execução do planejamento de curto prazo. Essa integração se dá por meio dos Programas e das Iniciativas.

Os Programas são instrumentos de organização da ação governamental visando ao alcance dos resultados desejados, visando solucionar ou amenizar problemas, atender demandas ou criar/aproveitar oportunidades de desenvolvimento para a população cearense.

Os programas podem ser classificados da seguinte forma:

- Finalísticos: são aqueles programas que, para o alcance do resultado pretendido, geram bens ou serviços para a sociedade;
- Administrativos: são aqueles programas voltados para o funcionamento da máquina administrativa do Estado;
- Especiais: são os programas que não contribuem, de forma direta, para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo. Ou seja, não geram produtos à sociedade, nem ao governo.

As iniciativas consistem na entrega à sociedade ou ao Estado de bens e serviços (produtos), resultando na execução de um conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias, com o propósito principal de contribuir para a consecução do objetivo do programa e, conseqüentemente, para o resultado do tema estratégico.

As iniciativas definem a atuação do Poder Público e estabelecem um elo entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

As ações orçamentárias de todos os programas serão discriminadas exclusivamente nas leis orçamentárias anuais, sendo que cada ação orçamentária estará vinculada a uma única iniciativa. As vinculações entre as ações orçamentárias e iniciativas constarão nas leis orçamentárias anuais. Vale destacar que uma iniciativa poderá dar origem a uma ou mais ações na LOA.

### 2.1.3. Execução Financeira dos Programas

Neste ano o relatório apresenta os dados da execução financeira por tipo de programa: finalístico, administrativo e especial. Sendo que para os programas finalísticos será feita uma análise pormenorizada, analisando a representatividade desses programas no orçamento do Estado do Ceará.

### 2.1.4 Por tipo de Programa

A Tabela 03 contém a dotação atualizada da LOA 2016 para cada um dos 3 (três) tipos de Programas (a), valores efetivamente empenhados (b), percentual de execução orçamentária (%b/a) e percentual de representatividade/participação em relação ao total empenhado no exercício de 2016 (%b/c).

Tabela 03 - Dotação atualizada e valor empenhado para cada tipo de programa (R\$1,00)

Tipo de Programa	Dotação Atualizada (a)	Empenhado (b)	Execução (%b/a)	Representatividade (%b/c)
------------------	---------------------------	------------------	--------------------	------------------------------

Administrativo	8.854.561.804,32	8.633.633.476,94	97,50%	37%
Especial	7.999.527.551,54	7.769.862.197,45	97,13%	33%
Finalístico	10.292.503.617,41	6.863.420.084,20	66,68%	30%
Total	27.146.592.973,27	23.266.915.758,59 (c)	85,71%	100%

Fonte: S2GPR

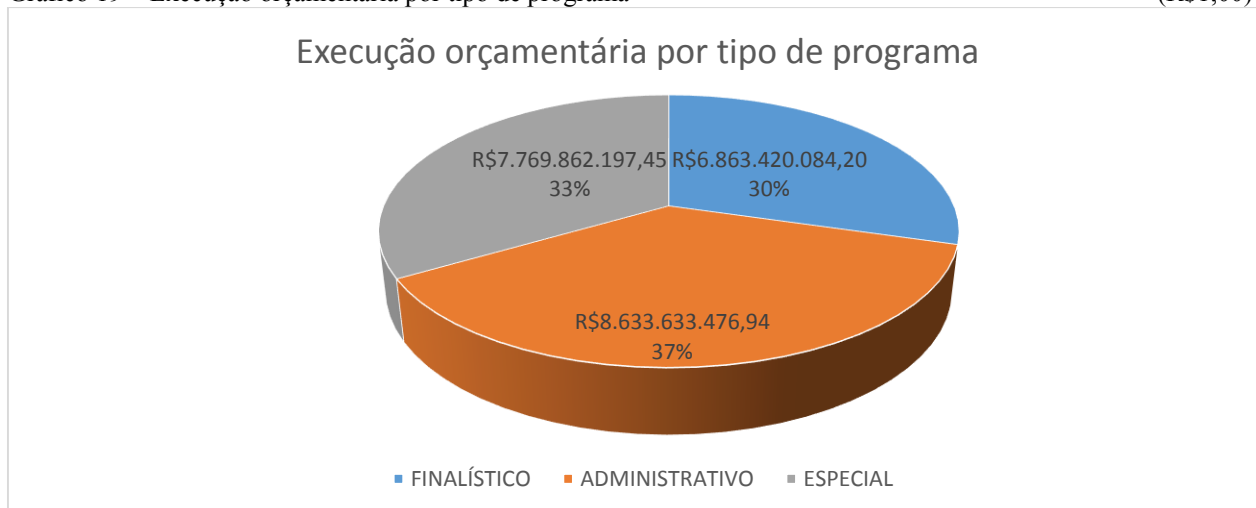
No exercício financeiro de 2016, a execução dos Programas Governamentais, considerando-se os recursos autorizados pela Lei Orçamentária (LOA) e os créditos adicionais, alcançou o valor de R\$ 23.266.915.758,59, que representou 85,71% do total autorizado, excluindo a previsão do orçamento de investimentos de R\$ 207.574.555,01 das estatais independentes.

Com relação aos recursos aplicados, os Programas do tipo Administrativo atingiram um percentual de execução de 97,50%, seguido pelos Especiais (97,13%) e Finalísticos (66,68%).

Neste ano nota-se que os Programas Administrativos tiveram maior representatividade, respondendo por 37% da execução total, somando R\$ 8.633.633.476,94, enquanto os Programas Especiais representaram 33% (R\$ 7.769.862.197,45) do total orçamentário executado pelo Estado. Por fim, tem-se os Programas Finalísticos que representam 30% do orçamento, empenhando a quantia de R\$ 6.863.420.084,20.

Gráfico 19 – Execução orçamentária por tipo de programa

(R\$1,00)



Fonte: S2GPR

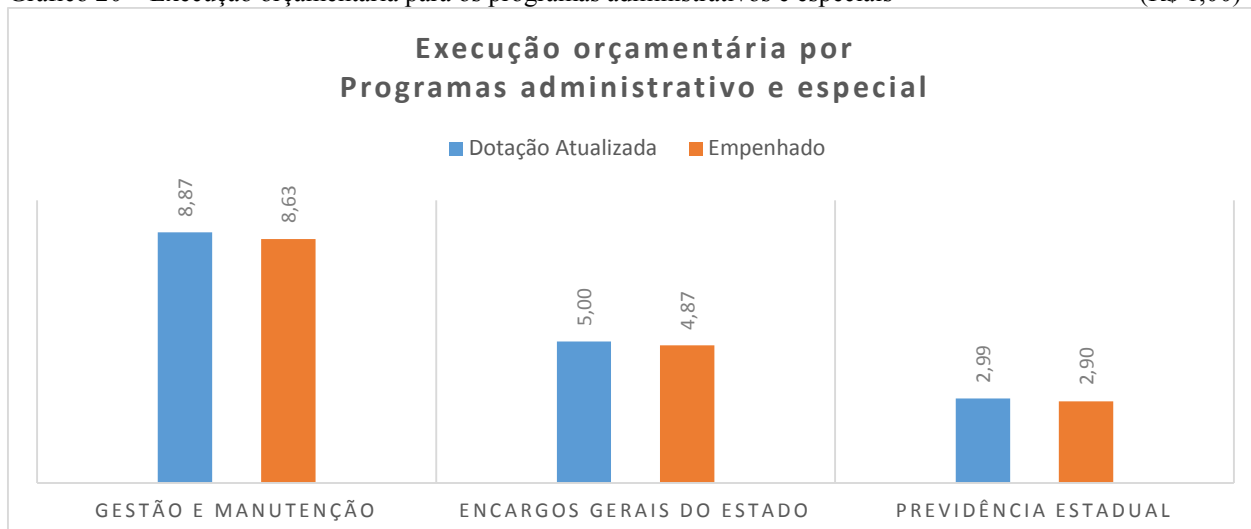
Vale destacar que os Programas tipo finalístico representa apenas 30,0% da despesa orçamentária empenhada em 2016. Destaca-se que esses programas são os responsáveis pelo fornecimento de bens e serviços à população cearense.

#### 2.1.4.1 Programas Administrativos e Especiais

O Gráfico 20 demonstra as despesas realizadas pelos programas Administrativos (500 – Gestão e Manutenção) e Especiais (059 – Encargos Gerais do Estado e 062 – Previdência Estadual) que apresentaram dispêndios de 2016.

Gráfico 20 – Execução orçamentária para os programas administrativos e especiais

(R\$ 1,00)



Fonte: S2GPR

De acordo com as informações acima, constata-se que a maior despesa executada foi no programa 500 – Gestão e Manutenção que atingiu R\$ 8.633.633.476,94, correspondendo a 97,50% dos valores atualizados da LOA 2016. Tal programa consiste nos pagamentos de pessoal, incluindo os servidores dos Poderes Legislativos e Judiciários.

Em seguida, o valor empenhado do programa Encargos Gerais do Estado que trata do pagamento de dívidas do Estado atingiu o montante de R\$ 4.873.636.279,60, ou seja, 62,72% do valor referente aos Programas Especiais no orçamento. Já o programa 062 - Previdência Estadual corresponde a 37,28% do empenhado para tipo de programa Especial, no valor de R\$ 2.896.225.917,85.

Vale destacar que esses 03 programas (Gestão e Manutenção, Encargos Gerais do Estado e Previdência Estadual) representam cerca de 70,0% da despesa orçamentária empenhada em 2016.

Por último, ressalta-se a existência do programa especial denominado de Reserva de Contingência que trata de uma dotação orçamentária não especificada nem destinada a órgão, fundo ou despesa. Tal reserva deve estar prevista na LOA, tendo a sua forma de utilização e montante definidos com base na receita corrente líquida. Para esse ano de 2016, a Reserva de Contingência teve como dotação o valor de R\$ 2.414.350,00.

#### 2.1.4.2 Programas Finalísticos

A Tabela 04 compara a dotação atualizada da LOA 2016 para os 10 maiores programas finalísticos do PPA 2016–2019 (coluna a), os valores efetivamente empenhados (coluna b) e o percentual da execução orçamentária (%b/a).

Tabela 04 – Execução orçamentária das 10 maiores dotações atualizadas dos programas finalísticos

(R\$ 1,00)

Programa Finalístico	Dotação atualizada (a)	Empenhado (b)	Execução (% b/a)
057 - Atenção à Saúde Integral e de Qualidade	2.519.813.384,99	2.197.932.380,77	87,23%
010 - Infraestrutura e Logística	1.392.751.834,13	843.208.172,31	60,54%
016 - Oferta Hídrica para Múltiplos Usos	679.208.378,55	362.342.870,18	53,35%

<b>Programa Finalístico</b>	<b>Dotação atualizada (a)</b>	<b>Empenhado (b)</b>	<b>Execução (% b/a)</b>
019 - Mobilidade Urbana	580.246.730,21	80.094.163,98	13,80%
023 - Gestão e Desenvolvimento da Educação Básica	560.362.530,03	483.443.104,31	86,27%
028 - Desenvolvimento e Consolidação do Destino Turístico Ceará	503.488.381,87	124.306.481,58	24,69%
020 - Ensino Integrado à Educação Profissional	429.370.207,50	362.829.080,87	84,50%
004 - Infraestrutura e Gestão do Sistema Penitenciário	286.535.613,84	215.278.240,23	75,13%
003 - Segurança Pública Integrada	278.864.882,79	268.589.570,37	96,32%
061 - Desenvolvimento da Produção Científica, da Difusão Tecnológica, e da Cultura de Inovação	250.582.618,44	32.013.137,33	12,78%
<b>Total</b>	<b>7.481.224.562,35</b>	<b>4.970.037.201,93</b>	<b>66,43%</b>

Fonte: S2GPR

Considerando-se os dados acima e fazendo uma análise de setores finalísticos pode-se afirmar que o Governo do Estado priorizou no exercício de 2016 as áreas de ‘Saúde’, ‘Infraestrutura e Logística’ e ‘Hídrica’, uma vez que os Programas Finalísticos 057 - Atenção à Saúde Integral e de Qualidade, 010 - Infraestrutura e Logística e 016 -Oferta Hídrica para Múltiplos Usos do Estado do Ceará foram os que alcançaram as maiores dotações orçamentárias.

Analisando a representatividade desses programas finalísticos, os 10 programas listados responderam por 72,41% da totalidade de recursos empenhados no exercício de 2016, somando R\$ 4.970.037.201,93, enquanto o conjunto dos demais 74 programas finalísticos representaram apenas 27,59%, com o montante de R\$ 1.893.382.882,27.

### 2.1.4.3 Análise do Nível de Execução Orçamentária

No exercício financeiro de 2016, a execução dos programas finalísticos do PPA 2016-2019, considerando-se os recursos autorizados pela Lei Orçamentária (LOA) e os créditos adicionais, alcançou R\$ 6.863.420.084,20, montante que representou 66,68% do total autorizado.

A Tabela 05 consolida os resultados da execução orçamentária dos Programas Finalísticos agregando-os por faixa de realização.

Tabela 05 - Quantidade de programas finalísticos por faixa de execução orçamentária (R\$1,00)

<b>Faixas</b>	<b>Quantidade</b>	<b>% Quantidade/Total</b>
Ausência de previsão orçamentária*	1	1,19%
Faixa 1 – De 0,0% a 20% de Realização do Programa	14	16,67%
Faixa 2 – De 20,01% a 40% de Realização do Programa	8	9,52%
Faixa 3 – De 40,01% a 60% de Realização do Programa	18	21,43%
Faixa 4 – De 60,01% a 80% de Realização do Programa	22	26,19%
Faixa 5 – A partir de 80,01% de Realização do Programa	21	25,00%
<b>Total</b>	<b>84</b>	<b>100%</b>

Fonte: S2GPR

\* Programa 002 Educação Fiscal e Cidadania

Como se pode perceber pela Tabela 05, apenas o Programa 002 – Educação Fiscal, tendo como

objetivo desenvolver ações para esclarecer os cidadãos sobre a função social dos tributos, a gestão fiscal do Estado e de sua responsabilidade no controle da aplicação desses recursos, por meio do exercício da cidadania, não foi previsto dotação inicial na LOA 2016.

Dos 84 programas finalísticos do PPA 2016-2019, observa-se que não houve nenhuma execução em 08 programas com dotação prevista para 2016, tais como: 011 - Promoção da Indústria Mineral; 035 - Desenvolvimento Sustentável do Agronegócio; 036 - Excelência no Desempenho da Prestação Jurisdicional; 038 - Fortalecimento das Relações Institucionais do Poder Executivo; 039 - Integração do Sistema de Justiça Criminal (Integra); 042 - Fortalecimento do Setor de Serviços; 043 - Empreendedorismo e Protagonismo Juvenil; e 046 - Fortalecimento do Sistema Estadual de Cultura do Ceará.

Percebe-se também que mais da metade dos programas (43) situaram-se nas faixas 4 e 5, ou seja, apresentaram execução orçamentária individualizada superior a 60,01% da dotação atualizada. Apenas o Programa 079 - Gestão de Políticas Públicas da Educação, objetivando apoiar a implementação de boas práticas de gestão do ensino, contribuindo para a melhoria dos indicadores educacionais, executou 100% do orçamento autorizado para o ano de 2016.

Quanto aos programas relacionados com a segurança pública, os Programas 003 – Segurança Pública Integrada e 024 – Controle Disciplinar dos Sistemas de Segurança Pública e Penitenciário, destaques na área da segurança pública, apresentaram índices de execução de 96,32% e 71,06% respectivamente. Além disso, o programa Segurança Pública Integrada possui um total de 23 iniciativas, sendo que para o exercício de 2016, apresentou dotação orçamentária atualizada para apenas 16 iniciativas na LOA 2016.

Em relação ao volume de recursos, as ações mais vultosas do supracitado programa foram as seguintes Iniciativas:

- 003.1.07 – Manutenção da oferta de serviços integrados de Segurança Pública Estadual”, que abrangeu 71,45% do total do Programa, com um montante empenhado de R\$ 191.899.166,35;
- 003.1.21 - Melhoria da estrutura das unidades prestadoras de serviços de policiamento ostensivo militar”, com 16,61%, no montante de R\$ 44.602.103,52;
- 003.1.01 - Promoção da melhoria contínua da prestação dos serviços de Segurança Pública Estadual”, com 3,54%, no montante empenhado de R\$ 9.520.376,69;
- 003.1.02 - Promoção da formação profissional para novos integrantes da Segurança Pública”, com 2,71%, valor empenhado de R\$ 7.271.661,49; e
- 003.1.09 - Melhoria da estrutura das unidades prestadoras de serviços de policiamento civil”, com 1,51% do total empenhado no Programa, no total de R\$ 4.066.233,28, tendo todas essas iniciativas apresentado Índices de Execução Orçamentária acima de 95%.

Os principais Programas das áreas da ‘Saúde’ (057 – Atenção à Saúde Integral e de Qualidade), e ‘Educação’ (023 – Gestão e Desenvolvimento da Educação Básica) continuaram todos a manter um perfil de execução satisfatório, na proporção de 87,23%, e 86,27%, respectivamente do total planejado.

Por fim, destaca-se o fato de que, sob os aspectos de legalidade e legitimidade, as despesas executadas dos programas destacados serão oportunamente analisadas quando do exame das prestações de

contas anuais de seus respectivos órgãos/entidades ou quando selecionados como objeto de auditorias realizadas por este Tribunal.

#### 2.1.4.4 Execução Física das Iniciativas dos Programas Finalísticos

Os Programas Finalísticos são aqueles programas que, para o alcance do resultado pretendido através de suas iniciativas, geram bens ou serviços para a sociedade.

As iniciativas consistem na entrega à sociedade ou ao Estado de bens e serviços (produtos), resultando na execução de um conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias, com o propósito principal de contribuir para a consecução do objetivo do programa e, conseqüentemente, para o resultado do tema estratégico.

A Tabela 06 consolida os resultados da execução física das Iniciativas dos Programas Finalísticos agregando-os por faixa de realização.

Tabela 06 Quantidade de Iniciativas dos Programas Finalísticos por Faixa de Execução Meta Física

Faixas	Quantidade	% Quantidade/Total
Ausência de previsão física*	51	7%
Faixa 1 – De 0,0% a 20% de Realização da Iniciativa	265	35%
Faixa 2 – De 21% a 40% de Realização da Iniciativa	50	7%
Faixa 3 – De 41% a 60% de Realização da Iniciativa	56	7%
Faixa 4 – De 61% a 80% de Realização da Iniciativa	38	5%
Faixa 5 – De 81% a 100% de Realização da Iniciativa	153	20%
Faixa 6 – A partir de 101% de Realização da Iniciativa	154	20%
<b>Total</b>	<b>767</b>	<b>100%</b>

\* Excluído as Iniciativas 038.1.01 Apoio à gestão, planejamento, monitoramento e participação regionalizada das Políticas Públicas do Estado; 038.1.02 Promoção da interlocução com União, outros Estados, Distrito Federal e Municípios em assuntos e federativos e 038.1.03 Interlocução, acompanhamento e negociação das propostas de leis enviadas ao Poder Legislativo e subsídios às proposições dos parlamentares estaduais, por falta de informações pela Setorial.

Para o acompanhamento das metas físicas, o Estado do Ceará, em 2016, desenvolveu um sistema de Consulta de Acompanhamento do PPA na página eletrônica da SEPLAG ([http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/frm\\_consulta\\_ppa.aspx](http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/frm_consulta_ppa.aspx)), o qual deve registrar todas as metas físicas e respectivas execuções dos eixos, temas e programas em cada exercício.

Como se pode observar pela Tabela 06, foram realizadas no total 770 iniciativas para os 84 programas finalístico do PPA 2016-2019. Sendo que dessas 770 iniciativas, apenas 03 foram excluídas da análise por falta de dados fornecidos pela setorial.

Analisando as informações acima, percebe-se que, no exercício de 2016, em apenas 7% das iniciativas propostas não houve nenhuma meta programada para sua realização. Na faixa 1 (0,0% - 20%), encontra-se 35% das iniciativas previstas no PPA em análise realizadas abaixo de 20%. Por outro lado, 40% das iniciativas foram realizadas acima de 80% das metas físicas programadas para o ano de 2016.

Destaca-se na Tabela 07, 09 Iniciativas dos programas finalísticos que apresentaram a meta física realizada acima de 1.000%, confrontando com a meta programada para o exercício de 2016.

Tabela 07 - Execução de metas físicas das iniciativas dos programas finalísticos acima de 1.000%.



Programa	Iniciativa	Programado	Realizado	%
072 - Proteção Social Especial	Manutenção da Oferta de Serviços da Proteção Social Especial.	1	114	11.400%
080 - Proteção Social Básica	Atendimento a Crianças, Adolescentes, Jovens e suas Famílias em Situação de Risco Pessoal e Social.	125	10.079	8.063%
076 - Gestão Do Trabalho, Da Educação E Da Ciência E Tecnologia Na Saúde	Promoção da Educação Popular em Saúde.	4	137	3.425%
050 - Esporte E Lazer Para A População	Formação e Qualificação Profissional nas Atividades Esportivas.	50	1.430	2.860%
030 - Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável E Solidário	Apoio a Ampliação da Governança Fundiária nos Territórios Rurais.	4	67	1.675%
044 - Promoção Do Acesso E Fomento À Produção E Difusão Da Cultura Cearense	Ampliação das Ações Culturais na Linguagem do Teatro.	14	193	1.379%
050 - Esporte E Lazer Para A População	Realização de Projetos e Eventos Esportivos para População.	90	1.199	1.332%
005 - Garantia Dos Direitos Humanos E Cidadania	Apoio as Ações dos Conselhos e Comitês Voltados para a Temática da Justiça e Cidadania.	9	105	1.167%
056 – Vigilância em Saúde	Apoio ao desenvolvimento de ações de vigilância em saúde ambiental para a prevenção, redução e eliminação da exposição humana aos fatores de riscos ambientais.	18	184	1.022%

Fonte: SEPLAG

Em análises pontuais sobre o nível de execução física das iniciativas dos Programas finalísticos que espelham as principais políticas públicas obteve-se os seguintes resultados.

O Programa 03 – SEGURANÇA PÚBLICA INTEGRADA, de maior orçamento do Eixo Ceará Pacífico, agrupado no Tema Estratégico Segurança Pública, teve 23 iniciativas previstas para realizar no PPA 2016-2019. Esse programa tem como objetivo enfrentar a criminalidade e a violência focando na redução de seus indicadores.

Das 23 iniciativas do mencionado programa finalístico, observa-se que 52,17 % das iniciativas não apresentaram programação nem realização (0%) de metas físicas, evidenciando um total de 12 iniciativas para o exercício de 2016. Por outro lado, 09 iniciativas desse programa apresentaram realização com mais de 100% das metas programadas, como exemplo: Promoção da formação profissional para novos integrantes da Segurança Pública (126%); Melhoria da estrutura das unidades prestadoras de serviços bombeirísticos (112%); Realização de ações integradas ostensivas e preventivas (130%); Manutenção da oferta de serviços integrados de Segurança Pública Estadual (Produto: DELEGACIA MANTIDA 727%).

Os Programas 016 - Oferta Hídrica para Múltiplos Usos, 017 - Gestão dos Recursos Hídricos e 018 - Climatologia, Meio Ambiente e Energias Renováveis são os três programas que compõem a Área Temática dos Recursos Hídricos, área de grande importância para o Estado do Ceará, haja vista a grande

vulnerabilidade hídrica a que está submetida grande parte da população cearense.

O Programa 016 – Oferta Hídrica para Múltiplos Usos – visa garantir a oferta de água para o abastecimento humano, agropecuário, industrial e de empreendimentos turísticos para centros urbanos e rurais, possui apenas 08 iniciativas programadas para o PPA 2016-2019. As principais iniciativas são listadas a seguir, com desempenho acima de 100% das metas previstas: 016.1.01 - Ampliação e garantia da capacidade de acumulação hídrica (357%); 016.1.02 - Ampliação e garantia da capacidade de transferência hídrica (169%); 016.1.04 - Ampliação e garantia da captação de água subterrânea (182%); 016.1.05 - Ampliação da infraestrutura de abastecimento de água às comunidades difusas (144%); e 016.1.08 - Manutenção dos serviços de acompanhamento e fiscalização de obras hídricas (100%).

Na área da Saúde, o Programa 057 - Atenção à Saúde Integral e de Qualidade que mostrou a maior dotação atualizada de R\$ 2.519.813.384,99 para o ano de 2016, apresentou 58,82% de iniciativas com execução das metas programadas acima de 80% para o período em análise. Como exemplo, a Iniciativa Promoção da assistência social às pessoas com necessidades especiais (057.1.01), que beneficiou 27.470 pessoas, ou seja, executou 204% acima da meta programada para tal iniciativa.

Em relação à Educação, das 11 Iniciativas do Programa 023 - Gestão e Desenvolvimento da Educação Básica, 09 Iniciativas foram executadas acima de 90% da meta física programada para 2016, restando apenas 02 Iniciativas Criação e estruturação de Centros de Línguas Estrangeiras para alunos das escolas públicas (023.1.06) e Articulação curricular do Ensino Médio com as realidades territoriais, a educação científica, a convivência, o lazer, a arte, a pluralidade cultural, o empreendedorismo, o protagonismo e o mundo do trabalho (023.1.01) com execução de 0% e 29% da meta programada, respectivamente.

#### **2.1.4.5 Análise da Execução Físico-Financeira**

O Estado do Ceará, em 2016, desenvolveu um sistema de Consulta de Acompanhamento do PPA, disponível no portal da transparência do Poder Executivo Estadual e na página eletrônica da SEPLAG, para realizar o acompanhamento das metas físicas e financeiras para cada eixo, temas e programas, incluindo suas respectivas iniciativas.

A análise realizada foi concentrada nos programas finalísticos das principais ações de políticas públicas como saúde, educação, segurança pública, dentre outros, desenvolvidas no Estado do Ceará para o período de 2016.

Nesta análise, foram excluídos os seguintes programas finalísticos por não ser possível identificar os valores da dotação atualizada e empenho para as iniciativas desses programas, devido à exclusão dos valores transferidos para empresas independentes incluídos nesses programas: 029 - Desenvolvimento da Agropecuária Familiar; 041 - Promoção e Desenvolvimento da Indústria Cearense; 010 - Infraestrutura e Logística; 019 - Mobilidade Urbana; 016 - Oferta Hídrica para Múltiplos Usos; 017 - Gestão dos Recursos Hídricos; 09 - Matriz Energética do Estado do Ceará e 025 - Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário e Drenagem Urbana.

Na Tabela 08 são apresentadas as algumas iniciativas que apresentaram execução no exercício de 2016.

Tabela 08 – Execução das metas físicas-financeiras do PPA 2016-2019

(R\$ 1,00)

Programa/Iniciativa	Meta Programada	Meta Realizada	Dotação Atualizada (a)	Despesa Empenhada (b)	Realizado (b/a%)
<b>001 Gestão de Riscos e Desastres</b> 001.1.07 Apoio às famílias vítimas de áreas colapsadas por desastres.	8.100 famílias	12.909 famílias	10.000.000,00	-	0%
<b>003 Segurança Pública Integrada</b> 003.1.09 Melhoria da estrutura das unidades prestadoras de serviços de policiamento civil.	21 delegacias	0 delegacias	4.111.000,00	4.066.233,28	99%
<b>006 Inclusão e Equidade na Educação</b> 006.1.02 Atendimento diferenciado para estudantes trabalhadores e demais segmentos vulneráveis à reprovação, ao abandono e à evasão escolar.	2.820 alunos	5.894 alunos	-	-	-
<b>007 Segurança Pública Cidadã</b> 007.1.01 Manutenção da oferta dos serviços voltados à preservação dos direitos das crianças, adolescentes, mulheres e minorias.	0 delegacia	11 delegacias	-	-	-
<b>022 Habitação de Interesse Social</b> 022.1.04 Oferta de moradia de interesse social - Dendê.	600 unid. habitacional	0 unid. habitacional	17.715.257,91	17.533.612,26	99%
<b>022 Habitação de Interesse Social</b> 022.1.08 Execução das ações de regularização fundiária urbana.	151.190 títulos entregue	0 títulos entregue	1.800.000,00	1.799.933,00	100%
<b>044 Promoção do Acesso e Fomento à Produção e Difusão da Cultura Cearense.</b> 044.1.12 Difusão e intercâmbio da arte e cultura cearense nos cenários regional, nacional e internacional.	29 projetos cultural	02 projetos cultural	13.761.570,00	11.911.997,73	87%
<b>050 Esporte e Lazer para a População</b> 050.1.01 Realização de projetos e eventos esportivos para população.	90 eventos	1.199 eventos	6.349.888,80	2.425.163,83	38%
<b>052 Defesa Agropecuária Atuarante no Estado do Ceará</b> 052.1.05 Execução da certificação sanitária dos estabelecimentos e produtos de origem animal	128 certificados	625 certificados	-	-	-
<b>053 Gestão Fiscal e Financeira</b> 053.1.01 Aparentamento e manutenção dos postos fiscais e células de execução tributárias.	04 unid. fazendária	0 unid. fazendária	26.041.896,14	23.194.842,75	89%
<b>056 Vigilância em Saúde</b> 056.1.09 Manutenção da oferta de serviço de análise laboratorial.	01 laboratório de saúde	06 laboratórios de saúde	21.466.540,28	15.350.708,33	72%
<b>058 Desenvolvimento da Educação Profissional nos Níveis: Formação Inicial e Continuada, Técnico e Tecnológico</b> 058.1.07 Promoção da qualificação profissional em cursos de Tecnologia da Informação e Comunicação.	7.370 pessoas capacitadas	0 pessoas capacitadas	1.000.000,00	1.000.000,00	100%
<b>060 Modernização da Gestão Fiscal</b>	0 posto fiscal	0 posto fiscal	43.799.778,99	24.427.376,99	56%

<b>Programa/Iniciativa</b>	<b>Meta Programada</b>	<b>Meta Realizada</b>	<b>Dotação Atualizada (a)</b>	<b>Despesa Empenhada (b)</b>	<b>Realizado (b/a%)</b>
060.1.01 Automação do controle das mercadorias em trânsito nas operações interestaduais.					
<b>069 Modernização da Gestão Pública Estadual</b> 069.1.03 Gestão da política de Compras Governamentais do Estado do Ceará.	01 sistema de gestão	01 sistema de gestão	1.714.120,00	-	0%-
<b>072 Proteção Social Especial</b> 072.1.09 Manutenção da oferta de serviços da Proteção Social Especial.	01 unid. de atendimento	114 unid. de atendimento	7.680.878,00	7.056.329,02	92%
<b>076 Gestão do Trabalho, da Educação e da Ciência e Tecnologia na Saúde</b> 076.1.05 Ampliação da Residência Médica em Medicina de Família e Comunidade.	81 vagas ofertadas	40 vagas ofertadas	20.521.699,33	19.612.529,24	96%
<b>078 Inclusão e Desenvolvimento do Trabalhador</b> 078.1.02 Ampliação das oportunidades de prestação de serviços para trabalhadores autônomos.	0 unid. de atendimento	0 unid. de atendimento	18.915.540,56	7.448.991,17	39%
<b>080 Proteção Social Básica</b> 080.1.06 Atendimento a crianças, adolescentes, jovens e suas famílias em situação de risco pessoal e social.	125 famílias atendidas	10.079 famílias atendidas	10.768.724,00	10.436.286,52	97%

Fonte: SEPLAG e S2GPR

Ressalta-se que as informações da Tabela 08 são o resultado do cruzamento de dois relatórios disponibilizados pela SEPLAG, sendo possível evidenciar apenas as iniciativas que possuem apenas um produto principal. Desta maneira, caso tenhamos mais de um produto por iniciativa, não é possível identificar quanto foi a aplicação dos recursos para o alcance das metas estabelecidas para o exercício de 2016, dificultando assim a análise da eficiência da aplicação dos recursos públicos.

Ao analisar a execução das metas físicas-financeiras das iniciativas previstas na LOA 2016, observou-se que nenhuma iniciativa teve sua execução maior que a sua dotação atualizada para realização de sua meta.

Na Tabela 08, foram observadas algumas incongruências associadas à natureza do programa, da iniciativa e dos projetos, conforme as informações fornecidas pela SEPLAG. Em análise não exaustiva, foram identificadas metas realizadas sem nenhum dispêndio orçamentário, despesa empenhada sem realização de metas programadas; meta realizada sem previsão orçamentária; metas realizadas sem programação de metas nem previsão orçamentária; meta realizada acima da programada com baixa execução de despesa; e meta realizada acima da programada com execução de despesa prevista.

Vale destacar que a Iniciativa 007.1.01 - Manutenção da oferta dos serviços voltados à preservação dos direitos das crianças, adolescentes, mulheres e minorias (Programa 007 Segurança Pública Cidadã) realizou a manutenção em 11 delegacias, sendo que não havia previsão para realização de meta física nem previsão orçamentária para tal iniciativa.

Já a Iniciativa 080.1.06 - Atendimento a crianças, adolescentes, jovens e suas famílias em

situação de risco pessoal e social (080 Proteção Social Básica) tinha como meta atender 125 famílias com uma previsão de despesas de R\$ 10,7 milhões de reais. Ao final do exercício de 2016, atendeu 10.079 famílias, representando 8.063% da meta programada, com o valor de 10.436.286,52.

Em relação à iniciativa de Manutenção da oferta de serviço de análise laboratorial relacionada ao Programa 056 - Vigilância em Saúde, foi previsto a manutenção de 1 (um) laboratório de saúde no valor de R\$ 21.466.540,28. Entretanto, a meta realizada foi a manutenção de 6 (seis) unidades de laboratórios de saúde, tendo empenhado apenas 72% da dotação atualizada para esta iniciativa.

## **2.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO**

A Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) contempla as principais prioridades e metas do governo a serem desenvolvidas no exercício financeiro, devendo estar em conformidade com o estabelecido no Plano Plurianual (PPA). A LDO do estado do Ceará, para o exercício financeiro de 2016, foi aprovada pela Lei Estadual nº 15.839, publicada no Diário Oficial do Estado em 05 de agosto de 2015.

Em relação às exigências legais previstas na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade, acerca da LDO, destaca-se o atendimento parcial às normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, conforme disposto no Art. 4º, I, “e” da LRF.

Tal atendimento parcial se deve ao fato da LDO, em seu do Art. 18, § 2º, apenas destacar que a Administração Estadual deve buscar metodologias participativas para promover o adequado controle de custos e avaliação de resultados. Todavia, a LRF dispõe que a LDO deve conter as normas para o controle de custos e a avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos.

A citada ocorrência já foi objeto de recomendação do Relatório Técnico de Contas de Governo de anos anteriores e da Representação nº 07790/2015-0, a qual tramita neste Tribunal.

Ademais, a LDO deve estar acompanhada dos Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais, ditando, ainda, normas para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, no § 1º, § 2º do artigo 4º.

Em relação ao atendimento às exigências da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em relação aos anexos mencionados, foi verificado que tanto o Anexo de Metas Fiscais como o Anexo de Riscos Fiscais foram elaborados de acordo com a estrutura estabelecida na 6ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), válido para o exercício financeiro de 2016, aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Entretanto, quanto ao Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita faz-se destaque ao montante da renúncia de receitas previstas, para o exercício de 2016, de R\$ 942 milhões para o setor industrial e de R\$ 105 milhões para o comércio.

Igualmente, persistem as reclamações exaradas no Parecer nº 59/2016 do Ministério Público de

Contas acerca da inexistência de medidas de compensação, claramente definidas, quantitativamente, e passíveis de aferição, sendo destacado no Anexo da LDO somente a expansão da base econômica (crescimento do PIB), modernização da administração fazendária e controle nas operações interestaduais. Tal ocorrência foi objeto da Representação TCE nº 05501/2016-7, a qual tramita nesta Corte de Contas.

É de bom alvitre ressaltar que a Lei de Responsabilidade Fiscal é clara ao estabelecer no Art. 14, II, quais as medidas consideradas como compensação da renúncia de receita: elevação de alíquota, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Entretanto, as medidas de compensação previstas no anexo da LDO (expansão da base econômica - crescimento do PIB, modernização da administração fazendária e controle nas operações interestaduais) não fazem parte das medidas consideradas no dispositivo legal retromencionado.

Por fim, a citada inexistência de medidas de compensação plausíveis fere tanto os requisitos obrigatórios (art. 14, caput, da LRF) quanto o cumprimento de um dos requisitos alternativos (art. 14, I ou II, da LRF). Assim, o governo do estado do Ceará não cumpriu as condições necessárias para as renúncias de receitas estimadas para o ano de 2016.

### **2.2.1. 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 trinta 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.

Para o atendimento da determinação da LRF, o Poder Executivo Estadual elaborou a Resolução COGERF nº 04/2016, que contempla as metas bimestrais de arrecadação, a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso por Poder e Órgão, a qual teve sua publicação no Diário Oficial do Estado do Ceará em 27 de janeiro de 2016, atendendo, assim, o prazo legal, que se encerrava em 29 de janeiro de 2016.

### **2.2.2. Análise sobre a utilização da Reserva de Contingência**

A utilização da reserva de contingência está restrita as regras previstas no art. 5, III da LRF, quais sejam: cobertura de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

Sobre a Reserva de Contingência, disciplina o artigo 73 da Lei Nº 15.839/2015 (LDO 2016):

Art.73. A Lei Orçamentária de 2016 conterá reserva de contingência, constituída exclusivamente com recursos do orçamento fiscal, em montante equivalente a, no máximo, 1% (um por cento) da receita corrente líquida, da fonte do Tesouro, na forma definida no inciso I do §10 do art.10 desta Lei, e atenderá:

**I - passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos classificados, conforme a natureza dos fatores originários, nas seguintes classes:**

a) controvérsias sobre indexação e controles de preços praticados durante planos de estabilização econômica;

b) questionamentos judiciais de ordem fiscal contra o Tesouro Estadual, bem como riscos pertinentes a ativos do Estado decorrentes de operações de liquidação extrajudicial;

c) outras demandas judiciais contra o Estado;

d) lides de ordem tributária e previdenciária;

e) questões judiciais pertinentes à administração do Estado, tais como privatizações, liquidação ou extinção de órgãos ou de empresas e atos que afetam a administração de pessoal;

f) dívidas em processo de reconhecimento pelo Estado;

g) operações de aval e garantia, fundos e outros;

## II - situações de emergência e calamidades públicas. (grifo nosso)

Parágrafo único. Na hipótese de não utilização da Reserva de Contingência nos fins previstos neste artigo até 30 de novembro de 2016, o Poder Executivo poderá dispor sobre a destinação da dotação para financiamento da abertura de créditos adicionais.

Ao analisar os mecanismos de alteração do orçamento de 2016, foram identificadas na Tabela 09 as seguintes anulações da Reserva de Contingência e suplementações:

Tabela 09 – Anulação da Reserva de Contingência (R\$ 1,00)

Decreto do Executivo	Mecanismo Retificador do Orçamento*	Programa	Código Ação	Ação	Natureza da Despesa	Valor
Decreto nº 32080 de 10/11/2016	Anulação de Crédito Ordinário	Reserva de Contingência	99999	Reserva de Contingência	Reserva De Contingência	11.474.593,00
Decreto nº 32080 de 10/11/2016	Crédito Suplementar	Encargos Gerais Do Estado	00630	Pagamento da Dívida Junto a União – COHAB	Amortização Da Dívida	6.377.271,30
Decreto nº 32080 de 10/11/2016	Crédito Suplementar	Encargos Gerais Do Estado	00630	Pagamento Da Dívida Junto a União - COHAB	Amortização da Dívida	1.952.728,70
Decreto nº 32102 de 08/12/2016	Crédito Suplementar	Encargos Gerais do Estado	00642	Pagamento da Dívida Interna	Amortização da Dívida	1.274.000,00
Decreto nº 32080 de 10/11/2016	Crédito Suplementar	Encargos Gerais do Estado	00643	Pagamento da Dívida Externa	Juros e Encargos da dívida	465.000,00
Decreto nº 32102 de 08/12/2016	Crédito Suplementar	Encargos Gerais do Estado	00634	Pagamento da Dívida - Lei 9496	Amortização da Dívida	430.000,00
Decreto nº 32080 de 10/11/2016	Crédito Suplementar	Encargos Gerais do Estado	00642	Pagamento da Dívida Interna	Juros e Encargos da Dívida	365.000,00
Decreto nº 32080 de 10/11/2016	Crédito Suplementar	Encargos Gerais do Estado	00634	Pagamento da Dívida - Lei 9496	Amortização da Dívida	207.000,00
Decreto nº 32102 de 08/12/2016	Crédito Suplementar	Encargos Gerais do Estado	00642	Pagamento da Dívida Interna	Juros e Encargos da Dívida	175.000,00
Decreto nº 32107 de 20/12/2016	Crédito Suplementar	Encargos Gerais do Estado	00634	Pagamento da Dívida - Lei 9496	Amortização da Dívida	150.000,00
Decreto nº 32080 de 10/11/2016	Crédito Suplementar	Encargos Gerais do Estado	00630	Pagamento da Dívida Junto a União – Cohab	Juros e Encargos da Dívida	50.000,00
Decreto nº 32102 de 08/12/2016	Crédito Suplementar	Gestão e Manutenção da SESAe Vinculada	22075	Manutenção e Funcionamento Administrativo - FUNDES	Amortização da Dívida	1.000,00

O decreto nº 31.996 de 25/07/2016 anulou créditos orçamentários no montante de

R\$ 40.000.000,00 da reserva de contingência para suplementar as ações 00642 e 00643, destinadas ao pagamento das dívidas internas e externas, sendo para cada ação um valor de R\$ 20.000.000,00.

Posteriormente, por meio do Decreto nº 32.080 de 10/11/2016 também anulou créditos da citada reserva no montante de R\$ 11.474.593,00, sendo destinado o valor de R\$ 9.417.000,00 para o pagamento da dívida junto à União – COHAB, das dívidas internas e externas e pagamento da dívida - Lei 9496/97. Entretanto, não foi possível identificar ações de mesma natureza que receberam a diferença (R\$ 2.057.593,00) no mês de novembro.

Conforme a Tabela 09, em dezembro, foi identificado o Decreto nº 32102 de 08/12/2016 que suplementou o montante de R\$ 2.030.000,00, restando o valor não identificado de R\$ 27.593,00.

Em vista das ações suplementadas, as despesas que tiveram como fonte de recursos a Reserva de Contingência foram direcionadas para pagamento do principal e de juros e encargos de dívidas internas e externas. Em geral, não foi possível identificar se os recursos foram alocados conforme o art. 73 da LDO sendo necessário uma melhoria quanto a transparência na utilização desse mecanismo orçamentário.

Assim, diante do cenário descrito, ressalta-se a necessidade do Poder Executivo em identificar, nos decretos para abertura de créditos suplementares, quais as ações suplementadas que tiveram como fonte de recursos a anulação de créditos da Reserva de Contingência, quais as razões das suplementações que utilizaram tal fonte de recurso conforme as regras estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) vigente bem como a promoção da transparência da utilização da reserva nos portais eletrônicos do Estado.

### 2.2.3. Medidas de Combate à Evasão e à Sonegação

De acordo com o Balanço Geral do Estado, o governo do estado do Ceará implementou, no ano de 2016, várias ações na busca da eficiência e celeridade na cobrança dos créditos tributários inscritos na dívida ativa, como medidas de combate à evasão e à sonegação, conforme preconiza o Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ademais, foram divulgados a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa no exercício de 2016 conforme Tabela 10:

Tabela 10 - Demonstrativo das ações ajuizadas para a cobrança da dívida ativa (R\$ 1,00)

Especificação	Ajuizamentos	Valores
Créditos Tributários	2.043	1.077.068.910,65
Não Tributários	266	10.198.207,57
<b>Total</b>	<b>2.309</b>	<b>1.087.267.118,22</b>

Fonte: Balanço Geral do Estado

Por fim, também foi evidenciada a evolução do montante de créditos tributários passíveis de cobrança administrativa conforme Tabela 11.

Tabela 11 - Demonstrativo da evolução do montante de créditos tributários passíveis de cobrança administrativa (R\$ 1,00)

Exercício	Quantidade	Valor
2012	141.487	482.831.230,61
2013	129.612	592.115.342,57



2014	129.074	856.658.040,76
2015	186.254	971.779.120,39
2016	252.289	1.098.499.733,36

Fonte: Balanço Geral do Estado

### 2.3.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. A análise dessas informações será realizada em item específico deste capítulo, quando da análise da Receita e da Despesa.

Para o exercício financeiro de 2016, o Orçamento Geral do Estado teve seus valores consignados na Lei nº 15.930, de 29 de dezembro de 2015, com as receitas estimadas em R\$ 24.314.047.961,00 e as despesas fixadas em igual montante, contemplando o Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos, sendo este último, no montante de R\$ 207.574.555,01 referente aos Investimentos das Empresas Estatais Independentes. Cabe salientar que o referido montante não contempla as operações intraorçamentárias.

Quanto às exigências previstas na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei nº 4.320/64 acerca da Lei Orçamentária Anual (LOA), para o exercício de 2016, o Quadro 01 demonstra o não atendimento ou atendimento parcial dos requisitos:

Quadro 01 - Atendimento às exigências legais da LOA

Dispositivo	Descrição	Atendimento	Evidência
Art. 165, § 6º, CF	Demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.	Não	-
Art. 5º, § 1º, LRF	Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual e as receitas que as atenderão.	Não	-
Art. 2º, § 1º, I, Lei nº 4.320/64	Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do governo.	Parcial	Anexo III e Volume I da Lei nº 15.930/2015.
Art. 2º, § 1º, III, Lei nº 4.320/64	Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação.	Parcial	Volume I da Lei nº 15.930/2015.
Art. 2º, § 2º, I, Lei nº 4.320/64	Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais.	Não	-

Fonte: Balanço Geral do Estado

Cabe salientar que os atendimentos parciais, apontados no Quadro 01, referem-se às seguintes ausências: sumário geral da receita por fontes e seu respectivo quadro discriminativo.

## **2.4.Execução Orçamentária**

A legislação aplicada à execução orçamentária está disciplinada na Lei Federal nº 4.320/64, na Lei Complementar nº 101/2000, além de observar a normatização efetuada pelo Conselho Federal de Contabilidade por meio das Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas Aplicadas ao Setor Público - NBC TSP bem como o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público - MCASP da Secretaria do Tesouro Nacional – STN. A citada legislação visa colaborar com o processo de elaboração e execução do orçamento quanto às receitas e às despesas orçamentárias da Administração Pública.

No decorrer deste tópico será demonstrado o comportamento das Receitas previstas e realizadas (arrecadada e orçamentária), bem como das Despesas autorizadas e realizadas (empenhadas), identificando, quando possível e pertinente, os fenômenos econômicos e financeiros que, direta ou indiretamente, afetaram as finanças públicas estaduais, de forma consolidada.

Quanto à análise das receitas, como já mencionado nos Relatórios de Contas de Governo de anos anteriores, 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.

As informações utilizadas foram extraídas das peças contábeis integrantes do Balanço Geral do Estado, da base de dados gerada no 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).

### **2.4.1.Receita Arrecadada e Orçamentária**

A Receita Arrecadada é composta dos ingressos de disponibilidades nos cofres do Estado, não considerando as deduções dos recursos destinados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. Esses recursos são considerados deduções da receita bruta em virtude de corresponderem a recursos arrecadados que não pertencem à entidade pública e não podem ser utilizados em programas e ações governamentais sob a responsabilidade do ente arrecadador.

Já a Receita Orçamentária é composta de toda a arrecadação ocorrida durante o exercício orçamentário, inclusive aquelas originadas de operações de crédito, sendo obtida após as deduções da receita bruta, sob as quais são fixadas e executadas as despesas orçamentárias do exercício.

A Tabela 12 apresenta o cálculo da receita orçamentária registrada no decorrer do exercício de 2016, compreendendo a receita bruta e suas respectivas deduções.

Tabela 12 - Receita prevista e realizada - categoria econômica (R\$ 1,00)

<b>Categoria Econômica</b>	<b>Previsão Atualizada (a)</b>	<b>Realizada (b)</b>	<b>Saldo (b) - (a)</b>	<b>Realização (%)</b>
<b>Receita Corrente</b>	<b>24.219.116.907,90</b>	<b>24.287.570.379,10</b>	<b>68.453.471,20</b>	<b>100,28%</b>
Receita Tributária	13.095.176.091,90	13.295.485.314,50	200.309.222,60	101,53%
Receitas de Contribuições	572.071.100,00	593.367.834,90	21.296.734,90	103,72%
Receita Patrimonial	271.220.529,10	406.379.867,00	135.159.337,90	149,83%
Agropecuária	-	16.895,40	16.895,40	-
Receita de Serviços	58.177.732,00	63.175.330,90	4.997.598,90	108,59%
Transferências Correntes	9.024.785.333,30	8.849.054.546,60	-175.730.786,70	98,05%
Outras Receitas Correntes	1.197.686.121,60	1.080.090.589,80	-117.595.531,80	90,18%
<b>Receitas de Capital</b>	<b>4.264.535.994,00</b>	<b>1.752.229.806,70</b>	<b>-2.512.306.187,30</b>	<b>41,09%</b>
Operações de Crédito	2.698.035.578,90	1.109.696.044,40	-1.588.339.534,50	41,13%
Alienação de Bens	1.374.027,70	4.002.164,50	2.628.136,80	291,27%
Amortização de Empréstimos	-	-	-	-
Transferências de Capital	1.530.678.967,40	638.501.005,80	-892.177.961,60	41,71%
Outras Receitas de Capital	34.447.420,00	30.592,00	-34.416.828,00	0,09%
<b>Receita Intraorçamentária Corrente</b>	<b>999.622.929,40</b>	<b>1.213.667.668,50</b>	<b>214.044.739,10</b>	<b>121,41%</b>
<b>Total da Receita Bruta Arrecadada</b>	<b>29.483.275.831,30</b>	<b>27.253.467.854,30</b>	<b>-2.229.807.977,00</b>	<b>92,44%</b>
<b>Deduções da Receita Corrente*</b>	<b>-2.871.447.861,00</b>	<b>-2.971.211.229,20</b>	<b>-99.763.368,20</b>	<b>103,47%</b>
<b>Total da Receita Orçamentária</b>	<b>26.611.827.970,30</b>	<b>24.282.256.625,10</b>	<b>-2.329.571.345,20</b>	<b>91,25%</b>

Fonte: Anexo 10

Nota\*: Recursos destinados ao FUNDEB

O Orçamento Geral do Estado (administração direta e indireta), para o exercício de 2016, teve seus valores consignados na Lei nº 15.930, de 29 de dezembro de 2015, com receitas orçamentárias estimadas em R\$ 25.053.865.694, sendo aprovados créditos adicionais no decorrer do exercício, atualizando-o para R\$ 26.611.827.971, conforme demonstrado na Tabela 12.

A receita bruta arrecadada pelo Estado, em 2016, foi o montante de R\$ 27.253.467.854. Entretanto, R\$ 2.971.211.229 desses recursos ingressados correspondem a deduções da receita bruta (recursos destinados ao FUNDEB), não ficando para o Estado para a utilização em suas despesas. Assim, retirando da receita bruta arrecadada o montante correspondente às deduções da receita bruta, obtêm-se a receita orçamentária de R\$ 24.282.256.625, que corresponde à fonte de recursos utilizados pelo Estado em programas e ações cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade.

Importante frisar que a receita orçamentária engloba as receitas intraorçamentárias correntes (R\$ 1,2 bilhão), que representam 4,5% da receita bruta. Tais operações intraorçamentárias consistem em receitas realizadas entre órgãos e demais entidades da Administração Pública integrantes do orçamento fiscal e do orçamento da seguridade social do mesmo ente federativo; assim, não representam novas entradas de recursos nos cofres públicos do ente, mas apenas movimentação de receitas entre seus órgãos.

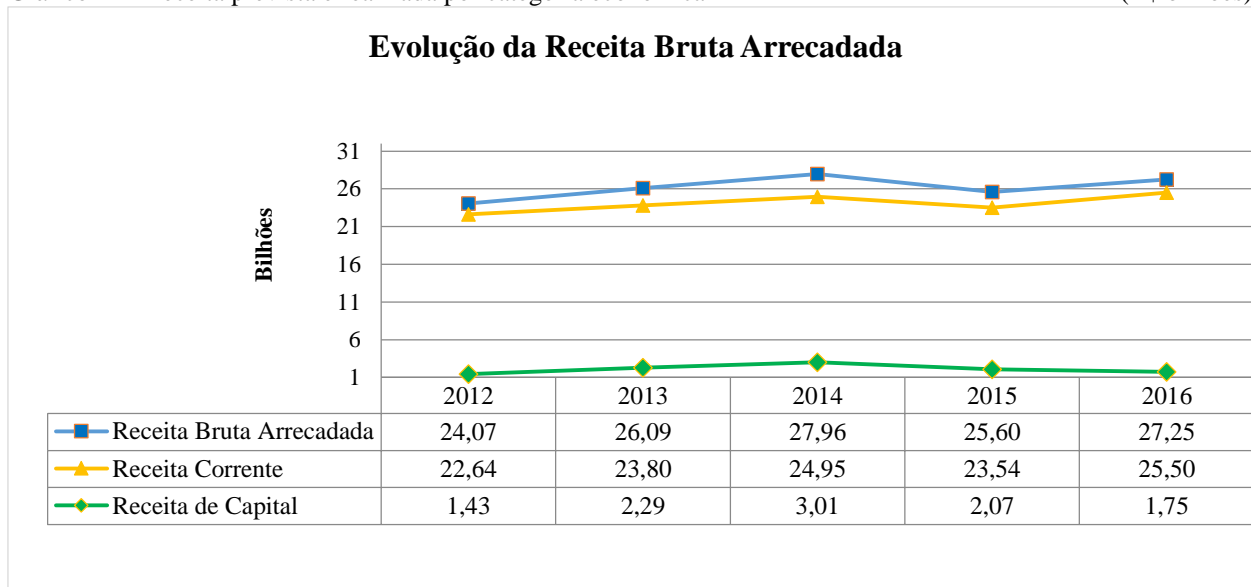
Observa-se, ainda, na Tabela 12, que a receita bruta arrecadada foi 7,56% inferior à prevista

e a receita orçamentária arrecadada foi 8,75% inferior à prevista.

Para demonstrar a evolução da Receita Bruta Arrecadada, nos últimos cinco anos, apresenta-se o Gráfico 21:

Gráfico 21 - Receita prevista e realizada por categoria econômica

(R\$ bilhões)



Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2012-2016 e Anexo 10.

Nota: Fator de correção IGP-DI para os anos 2012 a 2015.

Verifica-se no Gráfico 21 que a Receita Bruta Arrecadada é composta pelas Receitas Correntes e de Capital que totalizaram R\$ 25,5 bilhões e R\$ 1,75 bilhão, respectivamente. Quanto ao crescimento da Receita Bruta Arrecadada, houve uma variação positiva, em termos reais, de R\$ 1,65 bilhão em relação ao anterior, o que equivale a um crescimento de 6,45% em termos percentuais.

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

#### 2.4.1.1. Receitas Correntes

Segundo a Lei nº 4.320/64, classificam-se como Receitas Correntes as tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, 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 os dados oriundos do S2GPR, apresentaram uma arrecadação de R\$ 25.501.238.048, superior em R\$ 282.498.210 à previsão atualizada.

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 52,14% e 34,7%, respectivamente, mantendo aproximadamente a mesma proporcionalidade dos exercícios anteriores.

A seguir serão analisadas as principais Receitas Correntes auferidas pelo estado do Ceará. A citada análise engloba as receitas intraorçamentárias e a arrecadação bruta, ou seja, antes da dedução da

receita corrente.

#### 2.4.1.1.1.Receitas Tributárias

Principal fonte de recursos do Estado, a receita tributária, incluindo as intraorçamentárias, totalizou em R\$ 13.296.246.472. O valor bruto arrecadado foi superior à previsão atualizada em R\$ 191.249.531, o que representa, em termos relativos, um excesso de arrecadação de 1,46%.

Quanto ao comportamento da receita tributária nos exercícios de 2015 e 2016, demonstra-se na Tabela 13:

Tabela 13 - Composição da receita tributária (R\$ 1,00)

Receita Tributária	2015	2016	Variação %
<b>Impostos</b>	<b>12.076.780.000,74</b>	<b>12.573.536.365,60</b>	<b>4,11%</b>
ICMS	10.410.897.159,24	10.332.985.837,80	-0,75%
IPVA	691.816.808,86	693.982.105,50	0,31%
IRRF	891.784.361,62	894.931.277,80	0,35%
ITCD	82.281.671,01	651.637.144,50	691,96%
<b>Taxas</b>	<b>456.709.600,71</b>	<b>722.710.105,90</b>	<b>58,24%</b>
<b>Total</b>	<b>12.533.489.601,45</b>	<b>13.296.246.471,50</b>	<b>6,09%</b>

Fonte: Anexo 10

Nota: Fator de correção - IGP-DI.

Ao comparar a arrecadação do exercício de 2016 com 2015, constata-se que a Receita Tributária apresentou um crescimento real de 6,09%. Este percentual é decorrente de maior arrecadação no ITCD (R\$ 569 milhões) e nas Taxas (R\$ 266 milhões).

Segundo o Relatório Contábil do Balanço Geral do Estado, esse aumento significativo na arrecadação do ITCD (excesso de arrecadação de R\$ 404.221.539,68), em grande parte, foi ocasionado por inventário atípico em 2016, ações realizadas quanto aos processos de avaliação dos bens e da maior divulgação do citado imposto nas operações de doações de bens e valores, além da implantação de novas regras do ITCD (Lei nº 15.812/2015).

Em relação a Taxas, houve um incremento real de 58,24% (R\$ 266 milhões) em relação ao ano anterior, decorrente, principalmente, de maior arrecadação em Taxa pela Prestação de Serviços de Trânsito e Transporte (R\$ 203,5 milhões) na Administração Indireta.

Quanto a Receita de ICMS, no exercício de 2016, apresentou um decréscimo real de 0,75% em relação ao exercício anterior. Registra-se a menor arrecadação de ICMS nos últimos quatro anos, em termos reais, conforme demonstrado na Tabela 14:

Tabela 14 - Evolução da arrecadação do ICMS no período de 2013-2016 (R\$ 1,00)

Exercício	Valor Nominal	Valor Real
2013*1	8.542.009.911,04	10.513.394.752,38
2014*1	9.319.318.251,67	11.052.320.035,11
2015*1	9.715.890.373,18	10.410.897.159,24
2016*2	10.332.985.837,80	10.332.985.837,80

Fonte: \*1Balanço Geral do Estado – BGE/2013-2015 e \*2Anexo 10.

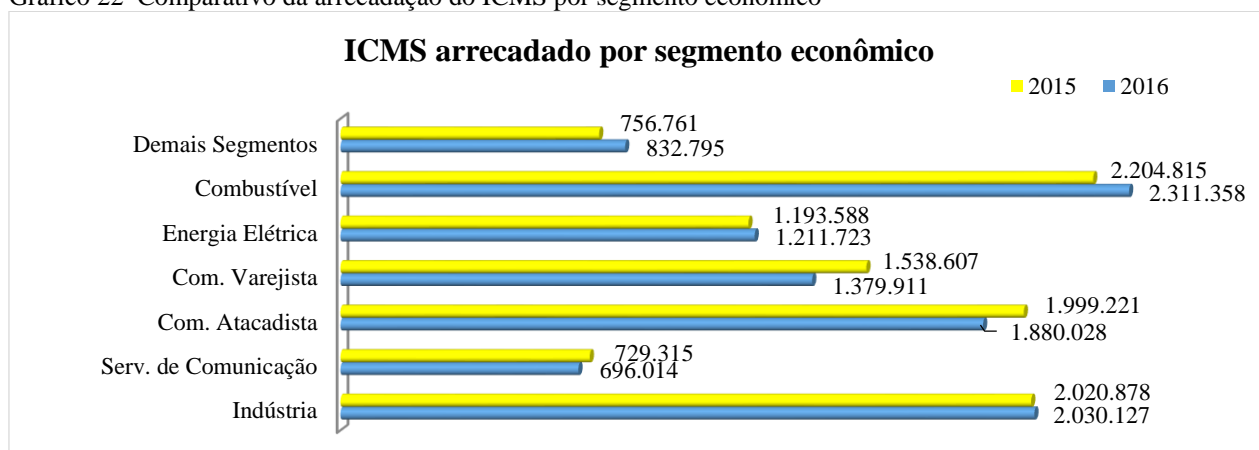
Nota: Fator de correção: IGP-DI.

Valor nominal diverge do apresentado no Relatório Contábil do Balanço Geral do Estado – 2016, em virtude do citado relatório desconsiderar as deduções das restituições do ICMS.

Ressalta-se que, segundo informações constantes na Síntese do Balanço Geral do Estado de 2016, às fls. 72, a arrecadação do ICMS cearense, permanece, a 10ª maior arrecadação do Brasil, representando 2,51% do ICMS nacional, e a 3ª do Nordeste.

De forma mais segregada, a síntese do Balanço Geral do Estado, às fls. 70, apresenta a arrecadação do ICMS por segmento econômico conforme disposto no Gráfico 22.

Gráfico 22–Comparativo da arrecadação do ICMS por segmento econômico



Fonte: Adaptado da Síntese do Balanço Geral do Estado – 2016 (valores em milhares).

Nota: Fator de correção IGP-DI.

De acordo com o Gráfico 22, os segmentos econômicos que apresentaram as maiores variações percentuais, em termos reais, de arrecadação foram Serviços de Comunicação (-4,57%), Comércio Atacadista (-5,96%) e Comércio Varejista (-10,31%).

#### 2.4.1.1.2.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 2016, estas Receitas atingiram o montante de R\$ 1.573.816.248. Quando confrontado com o valor da previsão atualizada, constata-se a existência de excesso de arrecadação na ordem de R\$ 58.565.194.

A Tabela 15 demonstra a composição da referida receita no exercício de 2016:

Tabela 15 - Composição das contribuições

(R\$ 1,00)

Contribuições	Orçamentária	Intraorçamentária	Total
Contribuições para o Regime Próprio de Previdência do Servidor Público	588.026.840,60	978.481.885,70	1.566.508.726,30
Outras Contribuições Sociais	5.340.994,30	1.966.526,10	7.307.520,40
<b>Total</b>	<b>593.367.834,90</b>	<b>980.448.411,80</b>	<b>1.573.816.246,70</b>

Fonte: Anexo 10

Verifica-se que o maior volume de recursos está centrado nas Receitas Intraorçamentárias, as quais se referem à Contribuição Patronal do Servidor Ativo Civil e Militar.

#### 2.4.1.1.3. 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 Fundo de Participação do Estado - FPE).

As principais receitas de transferências correntes são as provenientes da participação estadual na receita da União - Fundo de Participação dos Estados (FPE) e os recursos oriundos do FUNDEB.

Na Tabela 16 demonstra-se o comportamento dos recursos financeiros, em valores brutos, recebidos a título de transferências correntes:

Tabela 16 - Evolução das receitas de transferências correntes (R\$ 1,00)

Transferências correntes	2015	2016	Diferença
Transf. Intergovernamentais	8.268.848.524,76	8.718.261.576,50	449.413.051,74
Transf. de Instituições Privadas	8.760.471,94	12.509.293,40	3.748.821,46
Transf. de Pessoas	498.527,61	1.123.025,40	624.497,79
Transf. de Convênios	90.442.189,64	117.160.651,20	26.718.461,56
<b>Total</b>	<b>8.368.549.713,95</b>	<b>8.849.054.546,50</b>	<b>480.504.832,55</b>

Fonte: Anexo 10

Nota: Fator de correção IGP-DI.

A Receita de Transferências Correntes representou 34,7% da Receita Bruta Corrente. Destaca-se o crescimento real de 5,74% em relação ao ano anterior.

Dentre essas receitas, destacam-se as Transferências Intergovernamentais (R\$ 8,7 bilhões) que representaram 98,5% do total de transferências bruto. Nelas estão inseridos os repasses da União no montante de R\$ 7,18 bilhões. Desse valor, a transferência mais relevante é aquela relativa ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), cuja cota parte repassada ao estado do Ceará, expressa em seu valor bruto, atingiu o montante de R\$ 6,3 bilhões no exercício de 2016, o que equivale a 72% do total bruto registrado na rubrica Transferências Correntes. Registra-se que o aumento real de R\$449 milhões foi, em parte, ocasionado pelo acréscimo de arrecadação do FPE decorrentes da Receitas de Repatriação no montante de R\$ 659.260.292,87.

De acordo com os dados consolidados obtidos nos boletins mensais do Fundo de Participação dos Municípios - FPM e Fundo de Participação dos Estados - FPE publicados no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, o citado repasse apresentou crescimento real de 5,67%, se comparado ao ano de 2015, conforme demonstrado na Tabela 17.

Tabela 17 - Valores repassados a título de fundo de participação do estado (R\$ 1,00)

Ano	FPE nominal	FPE real	% Variação anual
2012	4.545.620.949,01	5.903.952.492,24	-4,63%
2013	4.888.591.909,10	6.016.815.370,03	1,91%
2014	5.327.154.149,34	6.317.781.080,64	5,00%
2015	5.604.079.931,21	6.004.956.580,93	-4,95%
2016	6.345.216.365,53	6.345.216.365,53	5,67%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN (Dados Consolidados - Liberações Mensais por Unidade da Federação, exceto FUNDEB)

Nota: Valores atualizados IGP-DI.

### 2.4.1.2.Receitas de Capital

As receitas de capital correspondem às provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas, alienação de ativos permanentes, amortizações de empréstimos e financiamentos concedidos a terceiros. Tais receitas devem, via de regra, ser destinadas a atender despesas classificáveis em despesas de capital. Também são classificadas como receitas de capital as transferências recebidas de órgão ou entidade de outra esfera de governo para aplicação em despesas de capital

No exercício de 2016, as receitas de capital totalizaram R\$ 1,75 bilhão, correspondendo a 6,4% da Receita Bruta Arrecadada. A Tabela 18 evidencia a arrecadação nos últimos quatro exercícios em termos reais.

Tabela 18 - Evolução das receitas de capital (R\$ 1,00)

Receitas de Capital	2013	2014	2015	2016
Operações de Crédito	1.465.282.975	1.937.555.086	1.649.900.327	1.109.696.044
Alienação de Bens	2.205.472	7.063.383	4.647.184	4.002.165
Amortização de Empréstimo	116.160	593	-	-
Transferência de Capital	824.532.984	986.300.786	400.605.072	638.501.006
Outras Receitas de Capital	-	81.668.053	12.051.087	30.592
<b>Total</b>	<b>2.292.137.590</b>	<b>3.012.587.902</b>	<b>2.067.203.670</b>	<b>1.752.229.807</b>

Fonte: Anexo 10.

Nota: Valores atualizados IGP-DI.

Verifica-se que a Receita de Operações de Crédito é a fonte de maior representatividade dentre as Receitas de Capital, representando 63% do total das receitas de capital. Todavia, houve diminuição real de 32,7% em relação à arrecadação verificada em 2015.

Destaca-se, em relação ao ano anterior, o crescimento real de 59,4% em Transferência de Capital e a diminuição real de 99,7% em Outras Receitas de Capital.

A seguir será analisada a Receita de Operações de Crédito.

#### 2.4.1.2.1.Operações de Crédito

As receitas de operações de crédito são provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas, ou seja, obtenção de créditos mediante empréstimos realizados pela



administração pública.

A Tabela 19 demonstra as origens dos recursos a título de operações de crédito internas e externas

Tabela 19 - Composição das operações de crédito por instituição de financiamento (R\$ 1,00)

<b>Operações de Crédito</b>	<b>Valor</b>
<b>Interna</b>	<b>199.357.614,93</b>
BNDES	113.773.566,10
CEF	85.584.048,83
<b>Externa</b>	<b>910.338.429,49</b>
BID	450.331.588,35
BIRD	440.888.649,57
FIDA	7.499.829,30
KFW	11.618.362,27
<b>Total</b>	<b>1.109.696.044,42</b>

Fonte: Anexo 16

De acordo com a Tabela 19, 82% dos recursos captados se referem a operações externas e 18% a operações internas. Cabe frisar a ocorrência de uma diminuição real de 32,7% (R\$ 540,2 milhões) em relação ao ano anterior, havendo um crescimento na captação das operações externas e um decréscimo nas operações internas.

Conforme aponta o Balanço Geral do Estado de 2016, os recursos oriundos do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID foram destinados ao Programa Viário de Integração Logística do Ceará - CEARÁ IV – 1ª Fase (R\$ 369 milhões), que tem como objetivo a continuação da execução do programa rodoviário do Estado e aos programas PROFISCO, PRODETUR Nacional, PROARES II, Saúde do Ceará e os Polos Regionais - Cidades 11, que desembolsaram recursos na ordem de R\$ 81 milhões.

Destacam-se, também, os recursos oriundos do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento — BIRD que foram destinados ao Programa de Desenvolvimento Econômico – PforR (R\$ 365 milhões), que tem o objetivo de promover avanços sociais e modernizar as instituições no Estado e aos Projetos Cidades do Ceará e São José III, que desembolsaram recursos em torno de R\$ 76 milhões.

Em relação às operações internas, o Porto do Pecém recebeu recursos das operações Ampliação do Porto do Pecém - TMUT – 2ª Etapa e Correia Transportadora do TSID – 2ª Etapa, com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, no montante de R\$ 73 milhões. Outra operação interna de destaque foi o Projeto de Drenagem do Rio Cocó que recebeu cerca de R\$ 52 milhões.

## **2.4.2.Execução da Despesa Orçamentária**

### **2.4.2.1.Contexto Geral**

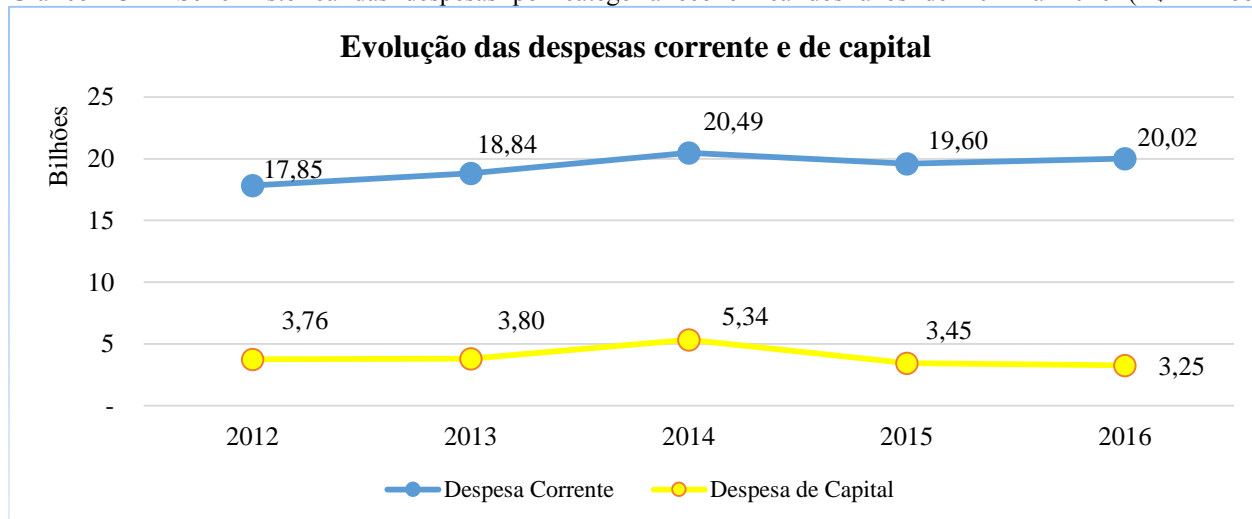
A Despesa Orçamentária representa todo o dispêndio, autorizado pelo Poder Legislativo, para financiar a prestação do serviço público à sociedade, sendo classificada nas seguintes categorias econômicas: Despesas Correntes e de Capital.

A Despesa Autorizada alcançou a quantia de R\$ 27.146.591.973, excluída a reserva de

contingência de R\$ 1.000. Quanto à realização, esta Despesa total importou em R\$ 23.266.915.759, existindo, assim, uma economia orçamentária nas despesas de R\$ 3.879.676.215. Destarte, pode-se afirmar que o Estado executou 85,7% da despesa orçamentária autorizada para 2016.

O Gráfico 23 a seguir apresenta a evolução, em valores atualizados, da despesa orçamentária realizada, entre os exercícios de 2012 a 2016.

Gráfico 23 – Série histórica das despesas por categoria econômica dos anos de 2012 a 2016 (R\$ Bilhões)



Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2012-2016.

Nota: Valores atualizados IGP-DI.

De acordo com os dados, do total da despesa orçamentária realizada pelo Estado em 2016 (R\$ 23,3 bilhões), 86% foram correntes e 14% se referem às despesas de capital. As primeiras totalizaram R\$ 20 bilhões, enquanto às de capital, R\$ 3,25 bilhões.

Analisando a evolução das categorias econômicas de 2015 para 2016, constata-se um aumento real de 2,14% para as despesas correntes e uma diminuição real de 5,79% para as despesas de capital. Registra-se a ocorrência da menor despesa de capital dos últimos cinco anos.

Quanto à composição das despesas, no exercício de 2016, demonstra-se na Tabela 21.

Tabela 21 - Despesa orçamentária por categoria e grupo (R\$ 1,00)

Especificações	Dotação inicial (a)	Dotação Atualizada (b)	Executado (c)	Realização (%) (c)/(b)
<b>Despesas Correntes</b>	<b>19.400.862.363</b>	<b>20.999.853.796</b>	<b>20.016.052.843</b>	<b>95,3%</b>
Pessoal e Encargos Sociais	10.749.185.657	10.681.662.602	10.454.758.796	98,3%
Juros e Encargos da Dívida	423.156.588	453.662.524	446.076.327	92,4%
Outras Despesas Correntes	8.228.520.118	9.864.528.671	9.115.217.720	97,9%
<b>Despesas de Capital</b>	<b>5.601.609.638</b>	<b>6.146.738.177</b>	<b>3.250.862.915</b>	<b>52,9%</b>
Investimentos	4.787.083.152	5.045.155.415	2.172.565.859	98,1%
Inversões Financeiras	118.282.605	238.334.059	231.520.004	97,1%
Amortização da Dívida	696.243.881	863.248.702	846.777.052	43,1%
<b>Total</b>	<b>25.002.472.001</b>	<b>27.146.591.973</b>	<b>23.266.915.759</b>	<b>85,7%</b>

Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária oriunda do S2GPR

Nota: Excluída a Reserva de Contingência da Dotação inicial e atualizada.

Com base nos dados ora apresentados, verifica-se que as Despesas Correntes, as quais

representam os gastos de natureza operacional destinados à manutenção e ao funcionamento dos serviços públicos, obtiveram a execução de 95,3% do total da despesa atualizada, 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 52,9% frente à autorização do Poder Legislativo.

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

Segundo o art.7º da LOA 2016, 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 15.839/2015 (LDO 2016).

Salienta-se que, conforme constatado em Relatórios Técnicos alusivos às Contas de Governo de anos anteriores, 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 nº 0813/2017 – GAB.PRES, foi solicitado junto à SEPLAG informações complementares relativas à abertura dos Créditos Adicionais no exercício 2016, juntamente com cópia dos respectivos decretos e leis de abertura e os cálculos do excesso de arrecadação e superávit financeiro apurado no balanço patrimonial.

Procedendo-se a apuração com base nos valores informados, obtêm-se o percentual evidenciado na Tabela 22.

Despesa fixada na LOA para as fontes de Recursos do Tesouro (I) <sup>(1)</sup>	16.068.809.923,00
Limite de 25% para abertura de créditos suplementares(II) = (I)*0,25 <sup>(2)</sup>	4.017.202.480,75
Abertura de Créditos Suplementares (III) <sup>(3)</sup>	3.952.135.846,29
<b>Percentual de abertura dos créditos suplementares (IV) = (III/I)*100</b>	<b>24,60%</b>

(1) – Despesas fixadas nas fontes de recursos do Tesouro, conforme a LOA 2016 (fontes 00, 01, 10, 12 e 44);

(2) – Limite estabelecido no art. 7º, da Lei 15.930/2015 (LOA 2016);

(3) – Suplementações, excluídas as exceções previstas nos incisos I a VIII do art.7º da Lei 15.930/2015 (LOA 2016).

Conforme se verifica, o percentual atingido (24,60%) ficou abaixo do limite legal de 25%, não havendo, portanto, abertura de crédito suplementar sem autorização legislativa para o exercício 2016.

#### 2.4.2.3.Despesas Correntes

##### 2.4.2.3.1.Pessoal e Encargos Sociais

A despesa com Pessoal e Encargos Sociais atingiu a cifra de R\$ 10,5 bilhões, o que corresponde a 44,93% da despesa orçamentária executada no período, e uma diminuição real de 1,55% (R\$ 258 milhões) em relação ao ano anterior.

A Tabela 23 evidencia tais despesas, por poder, sendo o Executivo com uma participação de 84,14%.

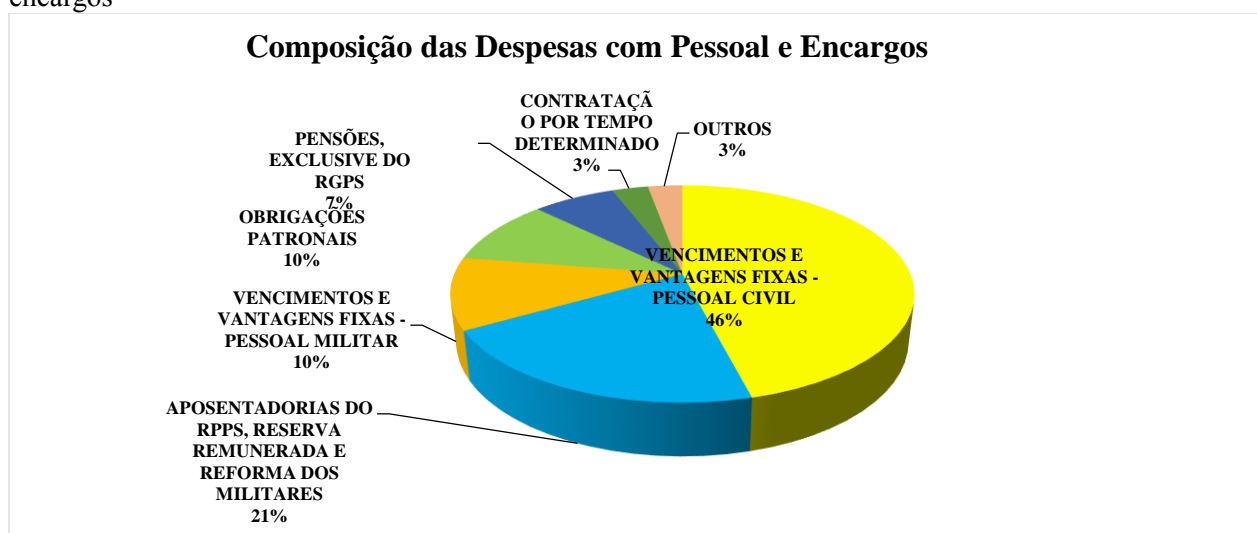
Poder/Órgão	Valor	% Participação
Executivo	8.796.316.669,31	84,14%

Poder/Órgão	Valor	% Participação
Judiciário	960.151.717,18	9,18%
Legislativo	395.783.218,02	3,79%
Ministério Público	302.507.191,60	2,89%
<b>Total</b>	<b>10.454.758.796,11</b>	<b>100%</b>

Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária oriunda do S2GPR

Quanto à composição das despesas com pessoal e encargos, observa-se que a maioria dos gastos se refere a pagamento de Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil e Militar (57%) e Aposentadorias (21%), conforme evidenciado no Gráfico 24.

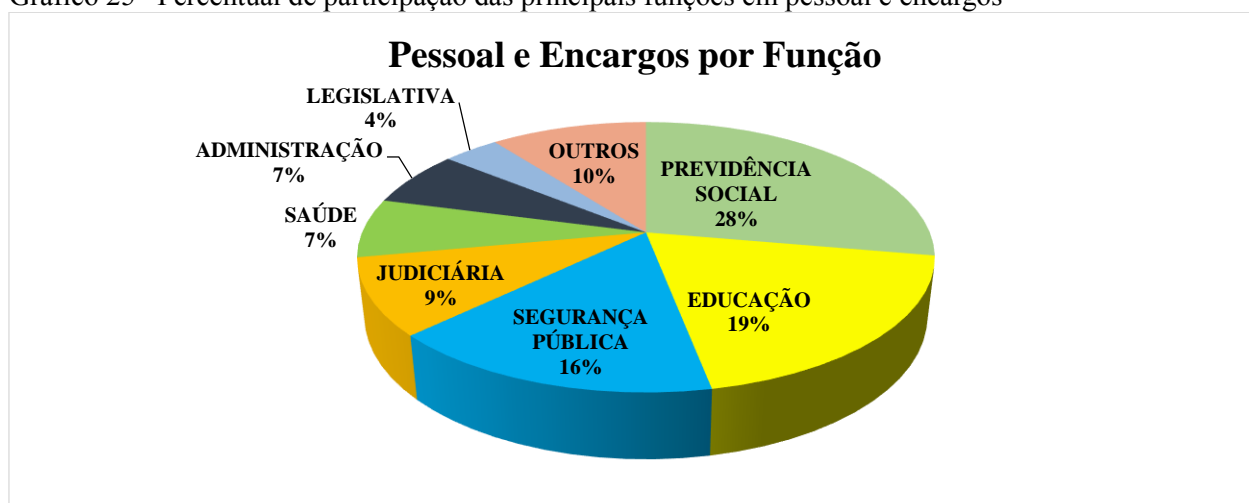
Gráfico 24 – Participação percentual dos elementos de despesas na composição das despesas com pessoal e encargos



Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária oriunda do S2GPR

Na segregação da despesa com pessoal em funções demonstra-se a concentração de gastos no Gráfico 25.

Gráfico 25 – Percentual de participação das principais funções em pessoal e encargos



Fonte: Base de dados da execução orçamentária oriunda do S2GPR

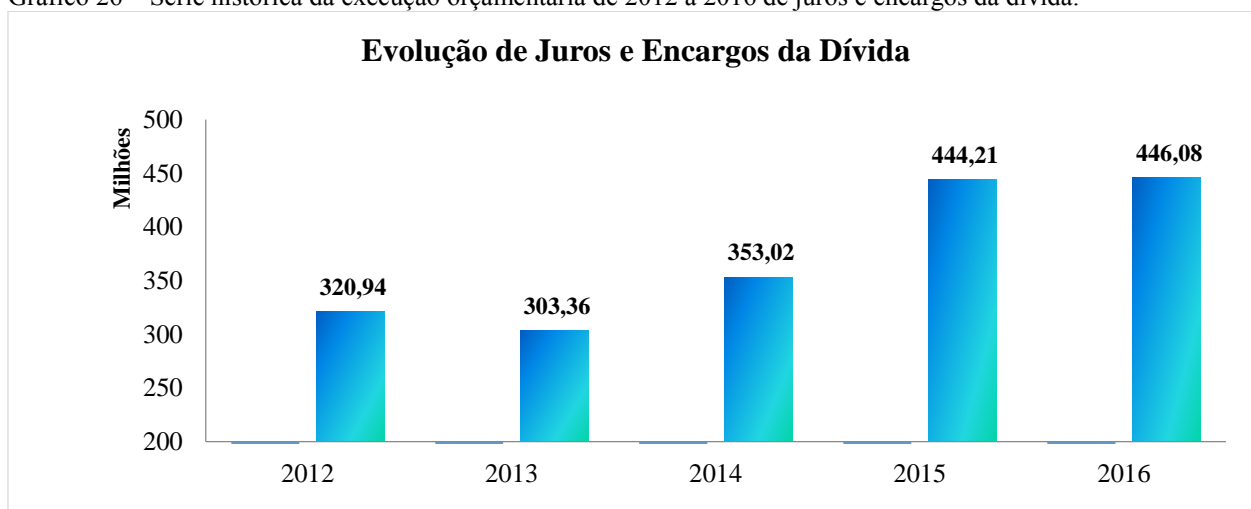
Observa-se que a maior concentração dos gastos de pessoal está concentrada na função Previdência social (28%), seguida da Educação (19%) e Segurança Pública (16%).

Quanto à adequação das despesas de pessoal ao percentual estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, este aspecto será analisado detalhadamente no Capítulo 6 – Gestão Fiscal.

#### 2.4.2.3.2. 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 2016, este grupo de despesa somou R\$ 446.076.327, impactando em um aumento real de R\$ 1,87 milhão em relação ao exercício anterior. O Gráfico 26 demonstra a evolução das despesas, sob análise, nos últimos anos.

Gráfico 26 – Série histórica da execução orçamentária de 2012 a 2016 de juros e encargos da dívida.



Fonte: Base de dados da execução orçamentária oriunda do S2GPR

Nota: Valores atualizados IGP-DI.

No exercício de 2016, os juros e encargos da dívida foram custeados, praticamente, pela fonte de recursos do Tesouro - Fundo de Participação dos Estados - FPE (91%), sendo o restante pela fonte Tesouro – Recursos Ordinários (9%). Tais recursos foram provenientes do exercício corrente.

#### 2.4.2.3.3. 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 2016, o montante de R\$ 9,11 bilhões e o percentual de 39,18% do total da despesa orçamentária.

A composição dos maiores elementos do grupo Outras Despesas Correntes está representada na Tabela 24.

Especificação	2016	%
Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas	2.861.888.467,56	31,40%

<b>Especificação</b>	<b>2016</b>	<b>%</b>
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	1.973.446.259,03	21,65%
Locação de Mão de Obra	803.113.158,80	8,81%
Contribuições	733.542.095,50	8,05%
Outras Despesas de Pessoal decorrente de Contrato de Terceirização	503.722.869,41	5,53%
Material de Consumo	444.047.157,06	4,87%
Indenizações e Restituições	425.443.805,09	4,67%
Despesas de Exercícios Anteriores	233.848.333,40	2,57%
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	213.128.241,54	2,34%
Obrigações Tributárias e Contributivas	208.037.096,47	2,28%
Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita	190.187.515,63	2,09%
Outros Elementos	524.812.720,73	5,76%
<b>TOTAL</b>	<b>9.115.217.720,22</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Base de dados da execução orçamentária oriunda do S2GPR

Neste grupo destacam-se os recursos destinados às transferências constitucionais (31,40%) e Outros Serviços de Terceiros (21,65%), que serão detalhados na Tabela 25.

Tabela 25 - Outros serviços de terceiros por item de despesa (R\$ 1,00)

<b>Especificação</b>	<b>2016</b>	<b>% Participação</b>
Transferências a Organizações Sociais - Contrato de Gestão	769.884.180,44	39%
Serviços Técnicos Profissionais	146.237.341,44	7%
Fornecimento de Alimentação	143.065.947,10	7%
Serviços de Energia Elétrica	103.196.772,51	5%
Serviços de Publicidade	85.765.031,71	4%
Gerenciamento de Frota de Veículos	62.693.692,48	3%
Serviços Hospitalares, Médicos e Odontológicos	59.778.502,03	3%
Manutenção e Conservação de Máquinas e Equipamentos	50.436.610,53	3%
Serviços de Comunicação em Geral	48.205.361,96	2%
Manutenção e Conservação de Bens Imóveis	41.613.365,25	2%
Locação de Veículos	36.455.815,34	2%
Serviços de Água e Esgoto	30.797.929,54	2%
Outros Itens	395.315.708,70	20%
<b>Total geral - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica</b>	<b>1.973.446.259,03</b>	<b>100%</b>

Fonte: Base de dados da execução orçamentária oriunda do S2GPR

Destaca-se o volume de recursos destinados aos Contratos de Gestão, que totalizou o montante de R\$ 769,8 milhões de reais, representando 39% dos recursos alocados no elemento Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica.

No subitem a seguir será apresentado o detalhamento das Transferências Constitucionais (R\$ 2,8 bilhões).

Em relação à composição de “Outras Despesas de Pessoal decorrente de Contrato de Terceirização” (R\$ 503,7 milhões), classificadas no elemento 34 - Despesa de Pessoal de Contratos de Terceirização, a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001, que dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas, fixa que tais despesas com terceirização estão atreladas a mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos, em consonância com o Art. 18, § 1o, da Lei

de Responsabilidade Fiscal.

#### 2.4.2.3.3.1. Transferências Constitucionais

As transferências constitucionais aos municípios são regidas de acordo com o estabelecido nos artigos 158 e 159 da Constituição Federal e de acordo com a Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990. Das receitas tributárias arrecadadas pelos Estados, deverá ser repassado aos municípios, 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).

Na Tabela 26, consta a receita apurada de forma líquida, a qual serviu como base de cálculo para apuração dos valores a serem repassados a título de transferências aos municípios. Os valores componentes da tabela foram calculados a partir de dados extraídos do Anexo 10 – Comparativo dos Ingressos Orçados com os Arrecadados.

Tabela 26 – Base de cálculo utilizada para apuração dos valores repassados a título de transferências aos municípios (R\$ 1,00)

Tributo	Receita Bruta (A)	Restituições (B)	Multas e Juros Punitivos (C)	Receita Líquida (D = A - B - C)
ICMS	9.924.328.373,20	8.969.797,20	23.910.818,70	9.891.447.757,30
IPVA	729.233.429,80	247.511,90	-	728.985.917,90
IPI Exportação	30.536.312,00	-	-	30.536.312,00
CIDE	45.449.281,60	-	-	45.449.281,60

Fonte: Anexo 10

Considerando a receita líquida dos tributos calculada anteriormente, apurou-se na tabela seguinte os valores devidos, comparando-os com os valores de repasses constitucionais empenhados no Sistema de Contabilidade do Estado, evidenciados na coluna Repasse Realizado.

Tabela 27 - Valores repassados a título de transferências aos municípios (R\$ 1,00)

Tributo	Receita Líquida (A)	% Constitucional Repasse Municípios	Repasso Constitucional Devido (B)	Repasso Realizado (C)	Diferença (D = B - C)
ICMS	9.891.447.757,30	25%	2.472.861.939,33	2.472.861.938,56	0,76
IPVA	728.985.917,90	50%	364.492.958,95	364.494.262,67	-1.303,72
IPI Export.	30.536.312,00	25%	7.634.078,00	7.634.078,01	-0,01
CIDE	45.449.281,60	25%	11.362.320,40	11.362.320,40	-

Fonte: Anexo 10 e base de dados da execução orçamentária oriunda do S2GPR

Do exposto na Tabela 27, constata-se que houve divergências entre os valores dos repasses devidos e realizados, entretanto, não caracteriza diferença significativa.

Com relação à transparência dos repasses realizados aos municípios, em consulta ao sítio eletrônico da SEFAZ/CE, verificou-se os valores transferidos a título da cota parte do ICMS, IPVA e IPI Exportação aos municípios do estado do Ceará, os quais estão evidenciados na tabela abaixo. Ademais, demonstra-se os valores empenhados relacionados a essas transferências constitucionais aos municípios.

Tabela 28 – Balanço versus Site SEFAZ – Valores a título de transferências aos municípios (R\$ 1,00)

Transferências	Repasso Constitucional Devido Apurado (A)	FUNDEB (B)	Repasso Constitucional Devido Apurado Líquido *1 (C)	Valor evidenciado *2 (D)	Diferença (E = C - D)
ICMS	2.472.861.939,33	494.572.387,87	1.978.289.550,85	1.978.289.551,55	-0,70
IPVA	364.492.958,95	72.898.591,79	291.595.410,14	291.595.407,12	3,02
IPI export.	7.634.078,00	1.526.815,60	6.107.262,41	6.107.262,38	0,03
CIDE	11.362.320,40	2.272.464,08	9.089.856,32	Não encontrado	-
<b>Total</b>	<b>2.856.351.296,68</b>	<b>571.270.259,34</b>	<b>2.285.082.079,71</b>	<b>2.275.992.221,05</b>	<b>--</b>

Fonte: \*1Base de dados da Execução Orçamentária oriunda do S2GPR (deduzido o repasse ao FUNDEB).

\*2Secretaria da Fazenda. Disponível em: [http://www.sefaz.ce.gov.br/Content/aplicacao/internet/financas\\_publicas/gerados/repasso\\_municipios\\_2016.asp](http://www.sefaz.ce.gov.br/Content/aplicacao/internet/financas_publicas/gerados/repasso_municipios_2016.asp)

Do exposto na tabela, constata-se que houve divergências entre os valores dos repasses devidos e realizados, entretanto, não caracteriza diferença significativa.

Destaca-se que não são divulgados no referido *site* os valores transferidos aos municípios relacionados a CIDE. Tal fato já foi objeto de recomendação no Relatório Técnico das Contas do Governo do exercício de 2015.

#### 2.4.2.3.3.2.Despesas com Terceirização e Substituição de Servidores por Terceirizados

Conforme a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 04 de maio de 2001, que dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas, as despesas com terceirização classificadas no elemento 34 - Despesa de Pessoal de Contratos de Terceirização são consideradas substituição de servidores e empregados públicos.

As demais despesas com terceirização, na Administração Pública, são realizadas conforme o objeto de sua contratação, sendo classificadas nos seguintes elementos: 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.

Em relação ao elemento 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contrato de Terceirização, evidencia-se na Tabela 29 um comparativo entre as despesas desse elemento frente ao grupo de despesa Pessoal e Encargos Sociais. Referido comparativo evidencia a representatividade entre os valores empenhados no elemento 34 e o total das Despesas com Pessoal por Órgão/Entidade.

Tabela 29 - Comparativo da despesa de pessoal de contrato de terceirização com a despesa com pessoal por órgão / entidade no ano de 2016 (R\$ 1,00)

Órgão/Entidade	Outras desp. de pessoal decorrente de contrato de terceirização (a)	Pessoal e encargos sociais (b)	% (a/b)
Hospital Geral de Fortaleza	113.681.578,29	10.226.625,09	1.111,62%
Hospital de Messejana	81.627.018,21	9.079.701,97	899,01%
Fundo Estadual de Saúde	67.927.510,33	683.840.033,86	9,93%
Secretaria de Educação	63.504.736,92	1.687.154.672,52	3,76%
Hospital Infantil Dr. Albert Sabin	56.144.891,87	8.864.025,38	633,40%
Hospital Geral Cesar Cals de Oliveira	33.987.883,68	4.172.450,00	814,58%
Fundação Universidade Estadual do Ceará	16.750.289,31	179.275.266,52	9,34%



Órgão/Entidade	Outras desp. de pessoal decorrente de contrato de terceirização (a)	Pessoal e encargos sociais (b)	% (a/b)
Hospital São Jose	13.235.323,35	1.866.784,01	708,99%
Hospital Geral Militar	11.794.427,98	2.781.210,00	424,08%
Centro de Hematologia e Hemoterapia do Ceara	10.495.227,39	5.965.703,38	175,93%
Secretaria da Fazenda	9.659.426,05	539.320.568,28	1,79%
Assembléia Legislativa	9.376.947,33	248.353.337,44	3,78%
Hospital de Saúde Mental de Messejana	5.551.530,45	1.209.946,09	458,82%
Superintendência de Obras Hidráulicas	2.944.258,02	2.655.161,02	110,89%
Secretaria do Trabalho e Desenv. Social	1.650.382,46	47.034.029,45	3,51%
Centro Especializado de Odontologia	890.158,09	1.284.465,25	69,30%
Laboratório Central de Saúde Pública	648.416,36	3.550.606,15	18,26%
Instituto de Prevenção do Câncer do Ceara	592.807,46	1.193.219,00	49,68%
Secretaria de Infra Estrutura	584.445,75	5.888.886,90	9,92%
Centro Integrado de Diabetes e Hipertensão	454.995,92	488.546,00	93,13%
Conselho Estadual de Educação	356.344,95	2.421.472,31	14,72%
Procuradoria Geral da Justiça	329.274,92	302.507.191,60	0,11%
Centro Odontológico Tipo II CEO Joaquim Távora	287.504,29	586.168,47	49,05%
Posto de Assistência Médica do Meireles	262.874,13	398.218,80	66,01%
Centro de Saúde Dona Libânia	230.509,33	485.856,79	47,44%
Décima Primeira Microrregional de Sobral	214.520,78	128.600,00	166,81%
CEO Rodolfo Teófilo	208.876,63	256.041,08	81,58%
Décima Oitava Microrregional de Iguatu	142.318,55	108.600,00	131,05%
Departamento Regional de Fortaleza	124.975,58	142.200,00	87,89%
Quarta Microrregião de Baturité	83.534,28	82.800,00	100,89%
Secretaria da Justiça e Cidadania	58.202,72	159.018.726,53	0,04%
<b>TOTAL</b>	<b>503.722.869,41</b>	<b>3.910.341.113,89</b>	<b>12,88%</b>

Fonte: Base de dados da execução orçamentária oriunda do S2GPR

O montante total do elemento 34, em 2016, foi de R\$ 503,7 milhões, que equivale a 12,88% do total da Despesa de Pessoal e Encargos Sociais dos citados órgãos/entidades. Insta salientar que 79,1% (R\$ 398,5 milhões) das despesas empenhadas no referido elemento estão alocadas na função Saúde.

#### 2.4.2.4. Despesas de Capital

As Despesas de Capital atingiram, no exercício de 2016, a importância de R\$ 3,2 bilhões de reais, representando 13,97% da despesa orçamentária total, havendo uma redução de 0,96% em relação ao ano anterior.

##### 2.4.2.4.1. Investimentos

Investimentos são despesas orçamentárias com a aquisição de softwares, com o planejamento e a execução de obras, com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente, e, ainda, com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização de obras. No exercício de 2016, o montante dos recursos alocados nesse grupo foi de R\$ 2,1 bilhões, montante inferior, em termos reais, em 16% (R\$ 411,4 milhões) em relação ao ano anterior.

Na Tabela 30, encontra-se demonstrada a execução orçamentária ocorrida nos últimos três

anos.

Tabela 30 – Série histórica sobre os investimentos por função entre os anos de 2014 a 2016 (R\$ 1,00)

Função	2014 (a)	2015 (b)	2016 (c)	% c/b	% c/a
Administração	108.475.502,37	47.624.458,57	80.849.674,23	70%	-25%
Agricultura	330.416.715,60	240.325.939,87	121.949.363,82	-49%	-63%
Assistência social	24.004.200,50	24.102.480,26	24.405.562,27	1%	2%
Ciência e tecnologia	101.025.151,79	9.516.516,45	12.714.939,64	34%	-87%
Comércio e serviços	89.916.481,79	20.075.997,37	16.619.932,85	-17%	-82%
Comunicações	3.265.286,40	1.927.325,52	1.081.038,63	-44%	-67%
Cultura	21.809.559,61	8.383.680,11	8.767.130,16	5%	-60%
Desporto e lazer	215.767.107,62	58.010.498,42	25.413.997,67	-56%	-88%
Direitos da cidadania	50.800.402,15	34.416.274,23	43.642.019,58	27%	-14%
Educação	296.039.825,40	85.641.465,66	119.557.351,37	40%	-60%
Energia	19.553.900,10	577.804,95	-	-100%	-100%
Essencial à justiça	7.648.411,11	7.479.998,60	4.759.687,36	-36%	-38%
Gestão ambiental	19.770.301,82	40.493.042,56	73.279.179,29	81%	271%
Habitação	164.981.035,42	62.179.646,87	24.436.878,40	-61%	-85%
Indústria	1.557.830,28	3.503.609,38	2.287.894,32	-35%	47%
Judiciária	35.276.596,07	5.778.496,36	8.716.361,41	51%	-75%
Legislativa	13.665.330,76	26.433.280,02	23.009.337,04	-13%	68%
Organização agrária	2.054.442,28	219.235,65	749.890,18	242%	-63%
Saneamento	497.573.384,82	263.079.088,52	352.508.560,90	34%	-29%
Saúde	235.773.933,08	34.635.124,57	53.960.829,86	56%	-77%
Segurança pública	138.521.312,37	85.858.646,87	54.171.296,51	-37%	-61%
Trabalho	1.346.170,44	299.601,30	2.513.497,33	739%	87%
Transporte	1.461.917.031,63	1.315.539.424,01	885.828.104,20	-33%	-39%
Urbanismo	280.951.496,27	207.886.199,28	231.343.332,13	11%	-18%
<b>Total geral</b>	<b>4.122.113.423,68</b>	<b>2.583.989.850,39</b>	<b>2.172.565.859,15</b>	<b>-16%</b>	<b>-47%</b>

Fonte: Base de dados da execução orçamentária oriunda do S2GPR

Nota: Fator de correção IGP-DI.

No exercício de 2016, dos investimentos realizados pelo Estado, o maior volume dos investimentos realizados foi direcionado para as funções Transporte (41%), Saneamento (16%) e Urbanismo (11%).

Na função educação foram investidos R\$ 119,55 milhões, sendo 40% superior aos investimentos de 2015 (R\$85,64 milhões) e 60% inferior ao de 2014 (R\$296 milhões).

Na função saúde foram aplicados em investimentos R\$ 53,96 milhões, sendo 56% superior aos investimentos de 2015 (R\$34,63 milhões) e 77% inferior ao de 2014 (R\$235,77 milhões).

Com relação à função segurança pública, os investimentos registrados em 2016 totalizaram R\$ 54,17 milhões, sendo 37% inferior aos investimentos de 2015 (R\$ 85,85 milhões) e 61% (R\$ 138,5

milhões) de 2014.

#### 2.4.2.4.2. 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\$ 231,5 milhões, que, em relação ao ano de 2015, apresentou um crescimento real de 81%.

Em 2016, as despesas deste grupo tiveram seu maior volume de recursos empenhados no item “Constituição ou Aumento de Capital de Empresas” (R\$ 157,7 milhões), o que equivale a 68% do total, as quais estão evidenciadas na Tabela 31.

Tabela 31 - Composição das inversões financeiras (R\$ 1,00)

Descrição	Executado	%
Aquisição de Produtos para Revenda	1.462.790,35	0,63%
Concessão de Empréstimos e Financiamentos	71.787.247,80	31,01%
Constituição ou Aumento de Capital de Empresas	157.735.620,55	68,13%
Despesas de Exercícios Anteriores	534.345,49	0,23%
<b>Total Geral</b>	<b>231.520.004,19</b>	<b>100%</b>

Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária oriunda do S2GPR.

#### 2.4.2.4.3. Amortização da Dívida

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

Com a amortização da dívida pública em 2016, o Estado despendeu de R\$ 846,7 milhões, representando 26% da despesa de capital. Em relação ao exercício anterior, verificou-se evolução nessa despesa, representando um acréscimo, termos reais, de 15%.

Do valor amortizado da dívida pública em 2016, 61% (R\$ 519,6 milhões) corresponde a dívida interna, 38% (R\$ 320,6 milhões) a dívida externa e 1% (R\$ 6,4 milhões) a parcelamentos, conforme evidenciado no Gráfico 27.

Gráfico 27 – Percentual de participação das dívidas internas e externas.



Fonte: Base de dados da execução orçamentária oriunda do S2GPR.

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

No presente tópico apresentam-se, na Tabela 32, as despesas do estado do Ceará por fonte de recursos nos exercícios de 2015 e 2016:

Tabela 32 - Despesa consolidada realizada por fonte de recursos (R\$ 1,00)

COD	FONTE	2015 (a)	2016 (b)	Varição (b/a)
00	Recursos Ordinários	10.910.777.625,40	10.803.596.307,08	6%
01	Cota-Parte do Fundo de Part. dos Estados	4.758.401.788,51	4.792.468.137,48	8%
50	Recursos Provenientes do FUNDEB	1.079.954.397,15	1.156.616.325,42	15%
04	Recursos Provenientes da Contrib. Patrimonial	886.224.147,35	882.318.501,89	7%
70	Recursos Diretamente Arrecadados	614.736.273,77	863.972.180,67	51%
91	Recursos Provenientes do SUS	682.319.609,09	663.015.119,21	4%
03	Recursos Provenientes da Contribuição Social	593.264.849,03	581.665.544,94	5%
10	Recursos Provenientes do FECOP	521.281.964,89	571.232.994,01	17%
14	Recursos Provenientes de Depósitos Judiciais	115.243.331,97	549.986.898,18	411%
82	Convênios com Órgãos Federais – Adm. Direta	574.991.201,69	549.104.192,29	2%
59	Operações de Crédito Externas - Tesouro/BID	628.499.545,55	408.083.981,10	-30%
51	Complem. da União aos Recursos do FUNDEB	411.104.345,03	403.263.519,20	5%
69	Operações de Crédito Externas – PforR	68.566.688,91	330.418.927,35	416%
58	Operações de Crédito Externas - Tesouro/BIRD	94.044.398,65	102.673.867,06	17%
45	Operações de Crédito Internas - Tesouro/BNDES	435.818.610,64	76.759.225,06	-81%
56	Operações de Crédito Internas - Tesouro/CEF	54.528.863,42	75.764.561,94	49%
07	Cota-Parte da Contribuição do Salário-Educação	64.800.863,12	66.314.362,89	10%
Outras Fontes		552.117.839,14	389.661.112,82	-24%
<b>Total</b>		<b>23.046.676.343,31</b>	<b>23.266.915.758,59</b>	

Fonte: Base de dados da execução orçamentária oriunda do S2GPR.

Nota: Fator de correção IGP-DI.

Da análise da Tabela 32, constata-se o aumento expressivo, em termos percentuais, da alocação de recursos provenientes de depósitos judiciais (fonte 14) e de operações de crédito externas – PforR (fonte 69), em 411% e 416%, respectivamente.

### 2.4.2.6. Análise da Despesa por Modalidade de Licitação

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.

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.

Do total das despesas empenhadas em 2016 pelo estado do Ceará (R\$ 23,27 bilhões), 25,15% correspondem 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.

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 33 demonstra os gastos efetivados no exercício em análise, aplicando-se as diversas modalidades de licitação, bem como as contratações diretas, segregando-as por Poder.

Tabela 33- Licitação por poder e modalidade

(R\$ 1,00)

Modalidade de licitação	Total por poder				Total geral
	Executivo	Judiciário	Legislativo	Ministério Público	
1. Carta convite	63.160.789	-	73.440	-	63.234.229
2. Tomada de preços	7.862.652	414.110	148.006	5.266	8.430.033
3. Concorrência	1.320.346.849	2.479.698	8.755.147	-	1.331.581.695
4. Licit. internacional	325.102.112	-	836.840	-	325.938.953
5. RDC	73.951.101	-	-	-	73.951.101
6. Pregão	2.322.462.688	87.942.856	85.103.973	19.666.302	2.515.175.818
6.1 Pregão eletrônico	2.322.454.146	44.316.650	85.103.973	19.087.306	2.470.962.074
6.2 Pregão presencial	8.542	43.626.206	-	578.996	44.213.744
7. Registro de preço	172.703	3.534.866	1.040.966	-	4.748.534
<b>Total de despesas mediante licitação (1+2+3+4+5+6+7)</b>	<b>4.113.058.894</b>	<b>94.371.530</b>	<b>95.958.372</b>	<b>19.671.568</b>	<b>4.323.060.363</b>
8. Dispensa	1.005.568.372	12.499.835	30.354.291	2.872.108	1.051.294.606

Modalidade de licitação	Total por poder				Total geral
	Executivo	Judiciário	Legislativo	Ministério Público	
9. Inexigibilidade	433.191.548	23.812.882	15.031.560	4.152.689	476.188.679
<b>Dispensa + inexigibilidade (8+9)</b>	<b>1.438.759.920</b>	<b>36.312.717</b>	<b>45.385.851</b>	<b>7.024.797</b>	<b>1.527.483.285</b>
<b>Total das despesas com obras, compras e serviços (1+2+3+4+5+6+7+8+9)</b>	<b>5.551.818.814</b>	<b>130.684.247</b>	<b>141.344.223</b>	<b>26.696.365</b>	<b>5.850.543.648</b>
<b>% das despesas com obras, compras e serviços por poder</b>	<b>94,89%</b>	<b>2,23%</b>	<b>2,42%</b>	<b>0,46%</b>	<b>100%</b>

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

Nota: RDC: Regime Diferenciado de Contratação

Concernente ao total geral discriminado na Tabela 33, constatou-se que do montante de R\$ 5,85 bilhões relativo às despesas destinadas a obras, serviços e compras, foi realizado procedimento licitatório em R\$ 4,32 bilhões, o que corresponde a 73,89%.

O Pregão foi a modalidade licitatória mais utilizada pela administração pública estadual, correspondendo a 58,18% das despesas licitáveis executadas, sendo 98,24% referente a Pregão Eletrônico e 1,76% a Pregão Presencial. Em seguida, tem-se a Concorrência Pública, que atingiu o percentual de 30,8%. As demais modalidades representam 11,02% das despesas licitáveis executadas.

No tocante às contratações diretas, as Dispensas de Licitação corresponderam a 69% e as Inexigibilidades a 31%.

Na Tabela 34 tem-se uma comparação das modalidades de licitação entre os exercícios de 2015 e 2016.

Tabela 34 - Modalidade de licitação – análise comparativa (R\$ 1,00)

MODALIDADE	2015	2016	Var%
1. Carta convite	56.956.024	63.234.229	11,02%
2. Tomada de preços	11.967.105	8.430.033	-29,56%
3. Concorrência	1.785.393.311	1.331.581.695	-25,42%
4. Licitação internacional	334.716.305	325.938.953	-2,62%
5. RDC	102.597.003	73.951.101	-27,92%
6. Pregão	2.077.241.842	2.515.175.818	21,08%
7. Registro de preço	6.359.303	4.748.534	-25,33%
8. Dispensa de licitação	550.703.414	1.051.294.606	90,90%
9. Inexigibilidade de licitação	470.190.682	476.188.679	1,28%
<b>TOTAL</b>	<b>5.396.124.990</b>	<b>5.850.543.648</b>	<b>8,42%</b>

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

Nota: Valores corrigidos pelo IGPDI

Tomando por base o ano de 2016 em relação ao ano anterior, verifica-se um acréscimo real de 13,43% no total de despesas licitáveis ou passíveis de contratação direta (dispensa ou inexigibilidade). Destaque para a dispensa de licitação, a qual teve um incremento de 91%.

## 2.5 Considerações Finais

O Plano Plurianual relativo ao quadriênio de 2016/2019 que foi instituído pela Lei nº 15.929 de

29 de dezembro de 2015, está apoiado em 7 (sete) grandes eixos de Governo, quais sejam: Ceará da Gestão Democrática por Resultados, Ceará Acolhedor, Ceará de Oportunidades, Ceará Sustentável, Ceará do Conhecimento, Ceará Saudável e Ceará Pacífico. A ampliação na quantidade de eixo com relação ao PPA anterior objetivou um desenvolvimento econômico para superar as desigualdades sociais e regionais.

No exercício financeiro de 2016, a execução dos Programas Governamentais, considerando-se os recursos autorizados pela Lei Orçamentária (LOA) e os créditos adicionais, alcançou R\$ 23.266.915.758,59, sendo executado um percentual para Programa Administrativo (97,50%), Programas Especiais (97,13%) e, por último, Programas Finalísticos (66,68%).

A execução dos programas finalísticos do PPA 2016-2019, alcançou R\$ 6.863.420.084,20. Dos 84 programas finalísticos previsto no PPA 2016-2019, verificou-se que 51,19% desses programas apresentaram execução orçamentária individualizada superior a 60,01% da dotação atualizada.

Apenas, o Programa 079 - Gestão de Políticas Públicas da Educação, objetivando apoiar a implementação de boas práticas de gestão do ensino, contribuindo para a melhoria dos indicadores educacionais, executou 100% do orçamento autorizado para o ano de 2016.

Já na execução física das Iniciativas dos Programas Finalísticos, 40% das iniciativas do PPA 2016-2019 tiveram sua execução acima de 80,01% das metas programadas realizadas para o exercício de 2016.

Destaca-se que 9 iniciativas apresentaram meta física realizada acima de 1.000%, confrontando com a meta programada para o exercício de 2016, tais como: 072.1.09 Manutenção da Oferta de Serviços da Proteção Social Especial (11.400%), 080.1.06 Atendimento a Crianças, Adolescentes, Jovens e suas Famílias em Situação de Risco Pessoal e Social (8.063%) e 076.1.016 Promoção da Educação Popular em Saúde (3.425%).

Com relação ao desempenho físico-financeira das ações do estado, esta Gerência, por meio do cruzamento de dois relatórios disponibilizados pela SEPLAG, conseguiu analisar somente os resultados alcançados, com os seus respectivos gastos públicos, as iniciativas que possuem um único produto principal. Desta maneira, caso tenhamos mais de um produto por iniciativa, não foi possível identificar quanto foi a aplicação dos recursos para o alcance das metas estabelecidas para o exercício de 2016 dificultando assim a análise da eficiência da aplicação dos recursos públicos.

A Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO incluiu, no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, medidas de compensação que não atendem os requisitos obrigatórios (art. 14, caput) tampouco um dos requisitos alternativos (art. 14, I ou II) constantes na Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, o governo do estado do Ceará não cumpriu as condições necessárias para as renúncias de receitas estimadas para o ano de 2016.

O Orçamento Geral do Estado (Administração Direta e Indireta) teve receitas orçamentárias estimadas em R\$ 25,05 bilhões, sendo, no decorrer do exercício, atualizada para R\$ 26,61 bilhões. O Estado arrecadou, considerando as deduções ao FUNDEB, 91,25% da Receita Atualizada, o que correspondeu uma

Receita Orçamentária de R\$ 24,28 bilhões.

Em relação à Receita Bruta Arrecadada, que é composta dos ingressos de disponibilidades nos cofres do Estado não considerando as deduções ao FUNDEB, registrou-se um montante de R\$ 27,25 bilhões, valor este superior, em termos reais, em R\$ 1,65 bilhão comparado ao ano anterior.

As receitas que mais contribuíram para o citado crescimento real (R\$ 1,65 bilhão) foram as Receitas Tributárias, em decorrência de maior arrecadação no ITCD em R\$ 569 milhões e Taxas em R\$ 266 milhões, e as Transferências Correntes em R\$ 480,5 milhões, em virtude, principalmente, de maior repasse do Fundo de Participação dos Estados (FPE) decorrente da Receita de Repatriação.

Quanto à despesa total, o estado do Ceará realizou R\$ 23,26 bilhões, havendo uma economia orçamentária de R\$ 3,88 bilhões, resultando em uma execução de 85,7% da despesa orçamentária autorizada para 2016.

Insta salientar que 44,93% da despesa orçamentária executada se referem à Despesa com Pessoal e Encargos Sociais (R\$ 10,5 bilhões), sendo que a maior concentração desses gastos está nas funções Previdência social (28%), Educação (19%) e Segurança Pública (16%).

Outro grupo de despesa relevante no total da despesa orçamentária se trata de Outras Despesas Correntes (R\$ 9,11 bilhões), o que equivale a 39,18%. Desse montante realizado, R\$ 2,86 bilhões (31,40%) foram destinados às transferências constitucionais e R\$ 1,97 bilhão (21,65%) para Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica.

Quanto aos recursos alocados em Investimentos (R\$ 2,1 bilhões), houve uma diminuição real de 16% (R\$ 411,4 milhões) em relação ao ano anterior, principalmente, por menores investimentos na função Transporte (R\$ 429,7 milhões).

Por fim, vale destacar o aumento expressivo em termos percentuais, em relação ao ano anterior, da alocação das fontes de recursos provenientes de depósitos judiciais (fonte 14) e de operações de crédito externas – PforR (fonte 69), em 411% e 416%, respectivamente.



# 3

*TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS A  
ENTIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS*

### 3. 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 para executar programas de governo em parceria. Essa parceria é formalizada por meio de contratos de gestão, termos de parceria, convênios e outros instrumentos congêneres.

Cabe ressaltar que 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.

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

- Transferência a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos;
- Transferência a Municípios Fundo a Fundo;
- Transferência a Municípios;
- Transferência a Consórcios Públicos;
- Transferências a instituições multigovernamentais;
- Transferência a Instituições Privadas com Fins Lucrativos;

A Tabela 35 destaca o montante de recursos transferidos pelo Estado a entidades públicas e privadas nas modalidades anteriormente elencadas.

Tabela 35 - Transferência a entidades públicas e privadas (R\$ 1,00)

Descrição	2015	2016	Var %
Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	966.405.471,22	1.005.193.500,67	4,01%
Municípios - Fundo a Fundo	268.804.197,65	272.917.195,84	1,53%
Municípios	167.106.379,66	206.630.304,27	23,65%
Consórcios Públicos	127.679.967,31	116.073.334,93	-9,09%
Transferências a instituições multigovernamentais	10.440.586,99	9.917.159,72	-5,01%
Instituições Privadas com Fins Lucrativos	14.986.154,40	8.267.144,75	-44,83%
<b>Total</b>	<b>1.555.422.757,23</b>	<b>1.618.998.640,18</b>	<b>4,09%</b>

Fonte: Base de dados do S2GPR

Fator de correção: IGP-DI

Do total de recursos transferidos, mais da metade foi para instituições privadas sem fins lucrativos, 62%. Em seguida, para Municípios – Fundo a Fundo, com 16,8% e Municípios, com 12,7%.

Os demais repasses (Transferência a Consórcios Públicos, a Instituições Multigovernamentais e a Instituições Privadas com Fins Lucrativos) apresentaram, conjuntamente, um percentual de 8,3% do total transferido.

Em uma análise comparativa com o ano anterior, verificou-se um aumento de 23,65% do total de recursos repassados a título de transferência pela Administração para os Municípios. Destaque para a

redução nas transferências de recursos para Instituições privadas com fins lucrativos no valor de 44,83%.

Em relação à distribuição desses recursos por Grupo de Despesa, constatou-se que 90% foram aplicados em Outras Despesas Correntes e 10% no grupo investimentos.

### 3.1 Transferência a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos

A Transferência a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos consiste na descentralização de recursos financeiros, oriundos do Orçamento Fiscal, a entidades sem fins lucrativos que não tenham vínculo com a administração pública para execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco.

Na esfera estadual, está autorizada pela Lei nº 13.553, de 29 de dezembro de 2014, a título de subvenções sociais, contribuições ou auxílios, conforme dispõe o art.1º:

**“Art. 1º. Fica autorizada, nos termos do art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a destinação pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual de recursos públicos para entidades privadas sem fins lucrativos, a título de:**

I – subvenções sociais para aquelas que exerçam atividades de natureza continuada nas áreas da cultura, assistência social, saúde e educação, e que preencham, cumulativamente, as seguintes condições...

II – contribuições correntes visando à execução, em parceria com a Administração Pública Estadual, de programas e ações, nas áreas de atuação do Governo, que contribuam diretamente para o alcance de diretrizes, objetivos e metas previstas no plano plurianual;

III – auxílios para atender a despesas de investimentos ou inversões financeiras de entidades privadas sem fins lucrativos”.

Na Tabela 36 tem-se o montante de recursos transferidos pelo Estado a entidades públicas e privadas por item de despesa.

<b>Despesa por Item de Despesa</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>Var.%</b>
Transferências a Organizações Sociais - Contrato de Gestão	765.885.102,80	786.428.251,86	10,03%
Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos - Convênios	178.564.927,08	177.642.702,09	6,60%
Demais Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	4.451.148,08	16.922.000,00	307,37%
Contribuições - Contratos de Gestão	0,00	8.904.421,30	-
Transferências a Instituições de Caráter Assistencial, Médica, Cultural e Educacional - Convênios	12.106.103,24	7.288.974,80	-35,48%
Bilhete Único Intermunicipal	0,00	1.874.706,00	-
Termo de Incentivo à Cultura - Mecenato	0,00	1.794.071,56	-
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica - Contrato de Gestão	799.830,85	1.708.534,57	128,89%
Contribuições - Convênios	0,00	1.004.189,63	-
Transferências a OSCIP's - Termo de Parceria	3.968.902,02	873.309,50	-76,42%
Doações	0,00	600.000,00	-
Indenizações	0,00	149.529,36	-
Subvenções Sociais - Convênios	2.750,05	2.810,00	9,49%
Outros serviços de terceiros - Pessoa Jurídica - convênios	626.707,10	0,00	-100,00%
<b>Total Geral</b>	<b>966.405.471,22</b>	<b>1.005.193.500,67</b>	<b>11,45%</b>

Fonte: Base de dados do S2GPR  
Fator de correção: IGP-DI

Pelos dados acima, constatou-se que 78,24% do total repassado destinou-se às Organizações Sociais, através dos Contratos de Gestão, e 17,67% para outras Instituições Privadas sem fins lucrativos, por meio de Convênios, o que soma 95,91% das transferências. Cabe informar que 1,16% do total, referente a parte das despesas de Convênios, Contratos de gestão e demais transferências se referem a DEA – Despesas de Exercícios Anteriores.

Em uma análise comparativa entre os anos de 2015 e 2016 dos valores repassados somente às Organizações Sociais e às Instituições Privadas sem Fins Lucrativos, por meio de convênios, observou-se aumento de 10,03% nas transferências de recursos públicos às Organizações Sociais e um acréscimo de 6,60% nas transferências a Instituições Privadas sem fins lucrativos, através de convênios. Outras variações maiores referem-se a valores pouco representativos.

### 3.1.1 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 pela Lei nº 12.781/1997 e suas alterações. A Tabela 37 evidencia os valores empenhados pelo Estado, no ano de 2016, a título de contrato de gestão tendo como credoras as seguintes Organizações Sociais.

Tabela 37 - Repasses do estado para execução dos contratos de gestão (R\$ 1,00)

Organização social	2015	2016	Var%
Instit. de Saúde e Gestão Hospitalar	537.325.392,16	561.634.953,48	5%
Instit. Centro de Ensino Tecnológico - CENTEC	108.044.272,12	106.311.961,29	-2%
Instit. Agropolos do Ceará	56.107.665,50	55.143.050,45	-2%
Instit. de Desenvolvimento do Trabalho - IDT	43.292.010,75	34.437.675,34	-20%
Instit. de Arte e Cultura Do Ceara - IACC	21.017.578,22	12.010.214,77	-43%
Centro de Gestão e DesenvTecno - CGDT	898.014,89	0,00	-100%
Instituto Dragão do Mar	0,00	18.378.118,89	-
<b>TOTAL</b>	<b>766.684.933,65</b>	<b>788.136.786,43</b>	<b>3%</b>

Fonte: Base de dados do S2GPR  
Fator de correção: IGP-DI

Importante salientar que Instit. de Arte e Cultura Do Ceara – IACC e o Instituto Dragão do Mar são a mesma pessoa jurídica. Desta forma, o montante repassado passou de R\$ 21 milhões de reais para R\$ 30 milhões, havendo assim um acréscimo real de aproximadamente 44,5%.

Relativo aos contratos de gestão, 71,3% do montante transferido foi destinado ao Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar, o qual obteve um acréscimo de 5% em comparação ao ano anterior.

### 3.1.2. Transferência a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos – Convênios

As transferências a instituições privadas sem fins lucrativos, realizadas por meio de convênios, devem obedecer, dentre outras instruções, aquelas contidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Durante o ano de 2016 foram transferidos R\$ 177,6 milhões de recursos à Instituições Privadas sem Fins Lucrativos por meio convênios. Desse montante, 98,9% foram repassados pelo poder Executivo.

A Tabela 38 relaciona as instituições privadas sem fins lucrativos que mais receberam recursos, por meio de convênios, pelo poder Executivo. Em conjunto, essas instituições corresponderam a 75,7% do total transferido.

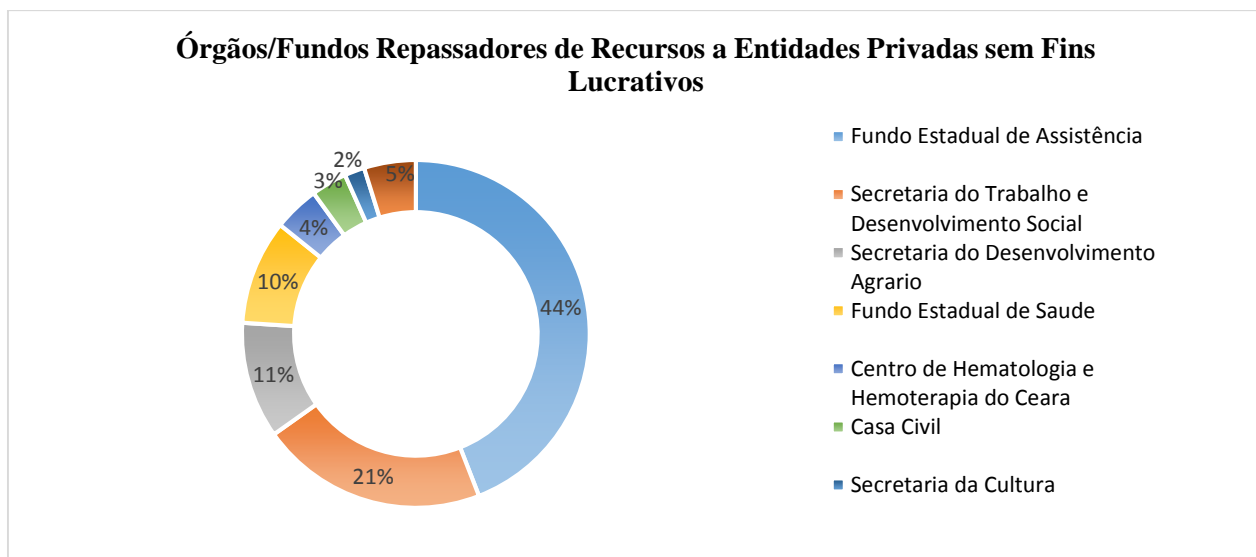
Tabela 38 - As 20 entidades sem fins lucrativos mais beneficiadas pelo poder executivo

<b>ENTIDADE</b>	<b>VALOR R\$</b>	<b>%</b>
Sociedade Para O Bem Estar da Família	19.570.931,70	11%
MCJ - Movimento Consciência Jovem	15.721.609,04	9%
IDESC - Instituto de Desenvolvimento Soc	15.294.848,92	9%
Agência de Desenvolvimento Econômico E S	9.797.125,49	6%
Associação Batista Beneficente Missionar	8.839.761,37	5%
InstPraxis de Educ Cultura e Ação Social	8.413.988,42	5%
Liga Esportiva Arte e Cultural Beneficente	8.412.485,72	5%
Instituto Compartilha	7.525.000,00	4%
Instituto de Assist e Proteção Social	7.216.286,61	4%
Assoc do Conselho Comundo Pque São Jose	5.813.449,92	3%
IBRAD - Instituto Brasileiro de Adm Para	4.603.102,07	3%
Associação dos Moradores do Conjunto Tan	4.116.682,49	2%
Inst. Nacional de Desen. Social e Qual.	3.468.857,00	2%
Assoc Com Alves Filho	3.184.206,93	2%
Irmandade Beneficente de Santa Casa De	2.740.877,33	2%
Convenção Batista Cearense	2.539.279,00	1%
Cons Com Mor Parque Sta Cecília	2.028.476,81	1%
IEP - Instituto De Educação Portal	1.880.000,00	1%
Fundação Demócrito Rocha	1.802.865,94	1%
Associação Beneficente Medica de Pajuça	1.430.000,00	1%
<b>SUBTOTAL</b>	<b>134.399.834,76</b>	<b>11%</b>
Demais Entidades Sem Fins Lucrativos	43.242.867,33	24%
<b>TOTAL</b>	<b>177.642.702,09</b>	<b>100%</b>

Fonte: Base de dados do S2GPR

O Gráfico 28 evidencia a representatividade dos valores transferidos por órgãos/ fundos sobre o montante total. O Fundo Estadual de Assistência Social, a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social e a Secretaria do Desenvolvimento Agrário foram responsáveis por 76% dos recursos transferidos.

Gráfico 28 – Percentual de participação dos órgãos repassadores de recursos



Fonte: Base de dados do S2GPR

### 3.2 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 participa têm como finalidade 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 2016, o Estado participou de diversos consórcios públicos, todos na área da saúde, tendo empenhado o montante de R\$ 116.073.334,93. A Tabela 39 apresenta o valor empenhado por consórcio público em comparação com o exercício anterior:

Tabela 39 - Valor empenhado para os consórcios públicos em 2015 x 2016 (R\$ 1,00)

Consórcio Público de Saúde	2015 <sup>1</sup>	2016
Tauá	10.998.542,26	10.471.092,84
Icó	7.330.404,93	6.682.635,72
Baturité	6.029.068,76	6.594.258,96
Vale do Curu	8.382.824,92	6.567.196,20
Camocim	6.971.477,50	6.536.616,60
Ibiapaba	6.373.681,84	6.176.147,16
Crateús	6.835.835,76	5.827.180,80
Iguatu	6.122.160,26	5.805.832,44
Quixadá	5.962.374,62	5.804.706,26
Brejo Santo	5.902.568,72	5.716.896,84
Limoeiro do Norte	6.874.301,76	5.677.164,48

<sup>1</sup> Atualizado pelo IGP-DI – 7,1533%

<b>Consórcio Público de Saúde</b>	<b>2015<sup>1</sup></b>	<b>2016</b>
Acaraú	6.628.383,14	5.497.415,92
Russas	5.747.336,74	5.484.896,56
Itapipoca	6.660.820,08	5.407.475,29
Aracati	5.201.828,86	5.124.655,32
Sobral	5.505.613,29	5.072.671,52
Juazeiro do Norte	5.957.939,78	5.012.965,59
Crato	5.194.429,62	4.513.510,57
Cascavel	4.672.137,33	4.504.023,98
Canindé	2.170.399,33	1.832.884,92
Maracanaú	2.157.837,82	1.763.106,96
<b>Total</b>	<b>127.679.967,31</b>	<b>116.073.334,93</b>

Fonte: Base de dados do S2GPR

### 3.3 Transferência a Municípios

Conforme a 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.

As Transferências a Municípios compreendem os recursos financeiros repassados pelo Estado aos Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às duas esferas de governo.

Durante o exercício de 2016 o Estado transferiu R\$ 206.630.304,27 de recursos aos municípios na forma de convênio, acordo, ajuste ou outro instrumento similar, conforme detalha a Tabela 40.

Tabela 40 - Transferência a municípios por item de despesa (R\$ 1,00)

<b>Descrição</b>	<b>2016</b>
Convênios, acordos, e ajustes	144.427.429,57
Transporte escolar–termo de responsabilidade	62.202.874,70
Total	206.630.304,27

Fonte: S2GPR

Os valores transferidos tiveram como objetivo a execução dos programas discriminados na Tabela 41.

Tabela 41 - Transferência a municípios por programas (R\$ 1,00)

<b>Descrição</b>	<b>2016</b>
Infraestrutura e logística	69.349.910,85
Gestão e desenvolvimento da educação básica	61.026.328,70
Atenção à saúde integral e de qualidade	32.668.146,64
Melhoria de espaços e equipamentos públicos	14.806.726,83

Tabela 41 - Transferência a municípios por programas

(R\$ 1,00)

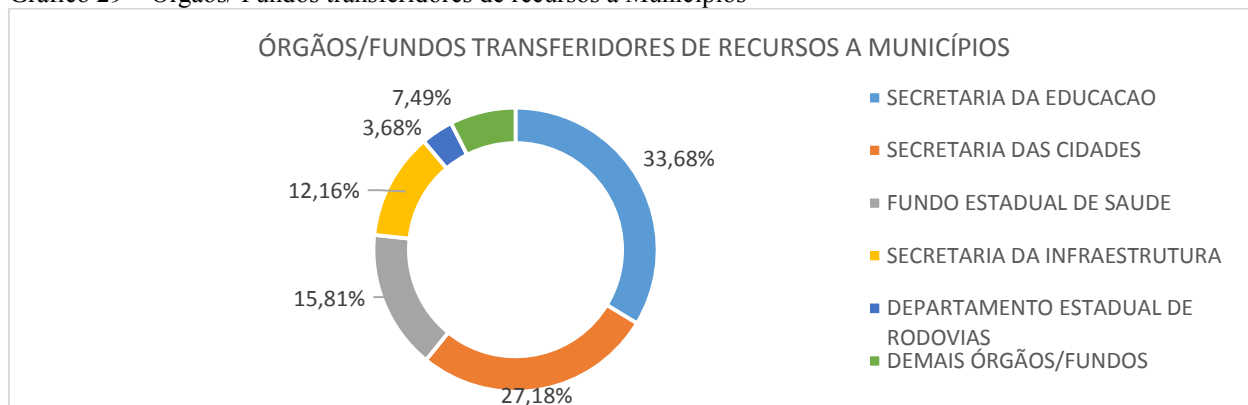
Descrição	2016
Acesso e aprendizagem das crianças e jovens na	6.739.193,80
Oferta hídrica para múltiplos usos	5.635.619,03
Revitalização de áreas degradadas	3.599.615,74
Proteção social básica	3.524.571,53
Esporte e lazer para a população	2.715.714,71
Comunicação institucional e apoio às políticas	1.905.984,17
Ensino integrado à educação profissional	1.818.083,00
Desenvolvimento da agropecuária familiar	1.035.000,00
Habitação de interesse social	728.340,48
Abastecimento de água, esgotamento sanitário e	410.000,00
Preservação e promoção da memória e do patrimônio	332.545,00
Desenvolvimento da produção científica, da difusão	136.360,00
Desenvolvimento e consolidação do destino	84.663,79
Promoção do acesso e fomento à produção e	59.100,00
Segurança pública cidadã	50.000,00
Tutela dos interesses sociais e individuais	4.400,00
Total	206.630.304,27

Fonte: S2GPR

Impende informar que o programa Esporte e Lazer para a População, o qual representou 33,56% do total transferido, refere-se à implantação de obras tais como pavimentação, reformas, ampliação dentre outras.

O Gráfico 29 demonstra os órgãos/fundos repassadoras de recursos aos municípios como transferências voluntárias. A Secretaria da Educação, a Secretaria das Cidades, o Fundo Estadual de Saúde, a Secretaria da Infraestrutura e o Departamento Estadual de Rodovias concentraram 92,51% dos valores repassados:

Gráfico 29 – Órgãos/ Fundos transferidores de recursos a Municípios



Fonte: S2GPR

A Tabela 42 destaca os 20 municípios que mais receberam recursos na forma de convênio a título de auxílios e contribuições, os quais corresponderam 33,16% do total transferido.

Tabela 42 - Os 20 Municípios mais beneficiados com Transferências Voluntárias

(R\$ 1,00)

Município	Valor Transferido	IDM - (IG4) *	%**



Tauá	6.308.889,14	28,98	3,05%
Sobral	5.947.248,73	77,75	2,88%
Acaraú	5.810.838,74	28,36	2,81%
Camocim	5.685.138,13	26,96	2,75%
Massapê	5.650.893,81	35,58	2,73%
Granja	4.411.215,68	26,02	2,13%
Quixeramobim	3.378.758,36	36,21	1,64%
Fortaleza	3.210.537,44	54,54	1,55%
Viçosa do Ceará	2.976.354,08	19,25	1,44%
Horizonte	2.723.937,36	42,25	1,32%
Guaraciaba do Norte	2.655.746,91	33,91	1,29%
Tamboril	2.513.716,97	27,44	1,22%
Jaguaribe	2.508.348,47	14,77	1,21%
Tianguá	2.491.070,85	37,12	1,21%
Aracati	2.112.506,07	34,72	1,02%
Farias Brito	2.077.077,95	33,59	1,01%
Russas	2.074.139,15	47,83	1,00%
Acopiara	2.005.917,94	27,14	0,97%
Crato	2.001.890,77	64,97	0,97%
São Gonçalo do Amarante	1.984.105,11	42,93	0,96%
<b>TOTAL</b>	<b>68.528.331,66</b>		<b>33,16%</b>

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

\*IDM 2012-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.

A média do IDM dos 20 municípios que mais receberam recursos (37,02) é superior à média geral dos municípios cearenses (29,14%). Observa-se que desses municípios apenas 08 municípios abaixo da média estão na lista dos municípios que mais foram beneficiados com recursos das transferências voluntárias pelo Governo do Estado.

A seguir, destacam-se os 20 municípios que menos receberam recursos na forma de convênio a título de auxílios e contribuições, representando 1,26% do total transferido.

Tabela 43 - Os 20 Municípios menos beneficiados com transferências voluntárias (R\$ 1,00)

Município	Valor Transferido	IDM - (IG4) *	%**
Pacajús	69.514,00	26,46	0,03%
Mulungu	87.991,40	10,06	0,04%
Abaiara	91.881,50	11,65	0,04%
São Luiz do Curu	95.688,02	19,94	0,05%
Potiretama	96.346,43	30,06	0,05%
Erere	98.232,05	39,39	0,05%
Itapiuna	100.000,00	34,44	0,05%

Tabela 43 - Os 20 Municípios menos beneficiados com transferências voluntárias (R\$ 1,00)

Município	Valor Transferido	IDM - (IG4) *	%**
Catarina	103.439,31	12,99	0,05%
Umari	124.921,83	17,8	0,06%
Potengi	130.352,10	0,00	0,06%
Palmacia	135.112,48	33,71	0,07%
Paramoti	136.218,00	16,35	0,07%
Santana do cariri	136.853,09	29,85	0,07%
Ipaumirim	140.494,18	10,41	0,07%
Itaiçaba	149.400,82	49,85	0,07%
General sampaio	161.460,78	27,82	0,08%
Uruburetama	163.999,46	18,72	0,08%
Porteiras	176.609,23	14,08	0,09%
Guaiuba	196.311,63	13,04	0,10%
Ibicuitinga	210.193,78	18,84	0,10%
<b>Total</b>	<b>2.605.020,09</b>		<b>1,26%</b>

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

\*IDM 2012-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.

Analisando a Tabela 43, vale destacar que o município de Potengi, mesmo tendo o seu IDM – IG4 no valor de 0,00, está entre os 20 municípios que menos receberam recursos transferidos pelo Governo do Estado a título de transferência voluntária.

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 43, a média do IDM dos 20 municípios que menos receberam recursos (21,77%) é inferior à média geral dos municípios cearenses (29,14%).

### 3.4 Transferências a Municípios Fundo a Fundo

As Transferências a Municípios Fundo a Fundo compreendem a 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 Nacional

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 44 evidencia os valores empenhados pelo Estado aos Municípios – Fundo a Fundo, no exercício de 2016, para serem utilizados nas áreas de assistência social e saúde, seguidos do percentual correspondente ao total transferido.

Tabela 44 - Valor empenhado para os municípios - Fundo a Fundo em 2016 (R\$ 1,00)

<b>Fundo Municipal de Saúde de</b>	<b>Valor</b>	<b>%</b>
Fortaleza	79.043.598,22	28,96%
Barbalha	15.432.868,83	5,65%
Crato	12.345.154,71	4,52%
Sobral	11.923.593,34	4,37%
Caucaia	9.227.144,55	3,38%
Taua	6.993.240,38	2,56%
Itapipoca	5.959.305,21	2,18%
Maranguape	5.942.024,98	2,18%
Iguatu	5.928.303,59	2,17%
Crateus	5.841.455,39	2,14%
Russas	5.815.175,22	2,13%
Juazeiro Do Norte	5.530.799,42	2,03%
Quixada	5.412.385,45	1,98%
Caninde	5.132.551,26	1,88%
Brejo Santo	5.040.876,16	1,85%
Tiangua	4.909.212,76	1,80%
Camocim	3.973.396,38	1,46%
Maracanau	3.888.330,62	1,42%
Acarau	3.878.975,31	1,42%

<b>Fundo Municipal de Saúde de</b>	<b>Valor</b>	<b>%</b>
Ico	3.775.728,36	1,38%
Demais Órgãos/Fundos	66.923.075,70	24,52%
<b>TOTAL</b>	<b>272.917.195,84</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: S2GPR

Das informações acima, observa-se que o Fundo Municipal de Saúde de Fortaleza recebeu 28,96% do montante total dos repasses aos Municípios – Fundo a Fundo. Em seguida, o Fundo Municipal de Saúde de Barbalha, o Fundo Municipal de Saúde de Crato e o Fundo Municipal de Saúde de Sobral representaram, em conjunto, 14,55%.

A Tabela 45 apresenta os valores repassados pelas unidades orçamentárias para os Municípios – Fundo a Fundo.

Tabela 45 - Valor empenhado por unidade orçamentária repassadora (R\$ 1,00)

<b>Unidade orçamentária</b>	<b>Valor</b>
Fundo Estadual de Saúde	156.757.589,32
Departamento Regional de Fortaleza	79.712.719,64
Decima Primeira Microrregional De Sobral	14.167.266,44
Fundo Estadual de Assistência	9.085.650,00
Decima Oitava Microrregional de Iguatu	5.845.224,84
Quarta Microregião de Baturite	5.753.745,60
Casa Civil	1.595.000,00
<b>Total</b>	<b>272.917.195,84</b>

Fonte: S2GPR

Das unidades orçamentárias repassadoras apresentadas na Tabela 45, constata-se que do montante total transferido aos Municípios – Fundo a Fundo, 96,67% foi destinado para área da saúde e o restante na área de assistência social.

### 3.5 Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos

A Transferência a Instituições Privadas com Fins Lucrativos destina-se a cobrir, direta ou indiretamente, necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas e é feita mediante subvenções econômicas, expressamente autorizadas em lei específica.

Durante o ano de 2016, o Estado transferiu à instituições privadas com fins lucrativos a importância de R\$ 8.267.144,75. Desse montante, 68% corresponderam a repasses do poder Executivo. A Tabela 46 discrimina referido valor por elemento de despesa e respectivo órgão/fundo repassador.

Tabela 46 - Órgãos / fundos repassadores de recursos a entidades com fins lucrativos (R\$ 1,00)

<b>Elemento de despesa</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>%</b>
<b>Contribuições</b>	<b><u>2.655.060,00</u></b>	<b><u>32,12</u></b>
Assembleia Legislativa	2.646.500,00	32,01
Fundo Estadual de Cultura	8.560,00	0,10
<b>Subvenções econômicas</b>	<b><u>5.612.084,75</u></b>	<b><u>67,88</u></b>
Fundação Cearense de Apoio ao Desenv Cientif Tecnol	4.985.477,25	60,30
Secretaria do Desenvolvimento Agrário	626.607,50	7,58
<b>TOTAL</b>	<b><u>8.267.144,75</u></b>	<b><u>100</u></b>

Fonte: Base de Dados S2GPR

A Tabela 47 elenca as vinte instituições privadas com fins lucrativos que mais receberam recursos do Executivo, a fim de desenvolverem projetos de interesse comum.

Tabela 47 - Entidades privadas com fins lucrativos mais beneficiadas com transferências do estado

<b>Entidades</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>%</b>
Banco do Brasil SA Ag Setor Publico	626.607,50	11%
Rede de Incubadoras de Empresas do Ceara	423.280,00	8%
Platsan Plasticos do Nordeste Ltda	246.879,50	4%
Dpm Serviços de Automação Ltda - Me	223.360,00	4%
Clinica Odontologica Moreira E Araujo Ss	222.812,50	4%
Táquion Desenvolvimento de Produtos E Se	222.600,00	4%
Studheart Medical Technologies Import. E	182.945,00	3%
Impar Consultoria e Propriedade Industri	134.320,00	2%
Topbio - Insumos Biológicos Indústria	133.477,75	2%
Aguas Brasil Comércio de Produtos de Lim	130.475,00	2%
Paulo Rogerio de Carvalho - Me	128.855,00	2%
Fabrica de Redes Isaac Ltda	128.457,50	2%
Solis Engenharia e Consultoria Ltda	127.500,00	2%
Tecnopet Industria de Residuos Plasticos	100.400,00	2%
A H Quintino Rocha - Me	90.900,00	2%
Genpharma Cons. Farmaceutica E Gen. Ltda	90.000,00	2%
Piscis Industria e Comercio Ltda	90.000,00	2%
Sp Servicos Medicos Ltda - Me	90.000,00	2%
Multimech Tecnologia, Engenharia E Consu	90.000,00	2%
<b>SUBTOTAL</b>	<b>3.572.789,75</b>	<b>64%</b>
<b>DEMAIS ENTIDADES</b>	<b>2.047.855,00</b>	<b>36%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>5.620.644,75</b>	<b>100%</b>

Fonte: Base de Dados S2GPR

### 3.6 Considerações Finais

Durante o exercício de 2016, foram alocados pelo Estado do Ceará a Entidades Públicas e Privadas, para executar programas de governo em parceria, um total de R\$ 1,62 bilhão, sendo 62% para instituições privadas sem fins lucrativos, 16,8% para Municípios – Fundo a Fundo e 12,7% para os Municípios. Os demais repasses (Transferência a Consórcios Públicos, a Instituições Multigovernamentais e a Instituições Privadas com Fins Lucrativos) apresentaram, conjuntamente, um percentual de 8,3% do total transferido.

Quanto ao volume de recursos transferidos a instituições privadas sem fins lucrativos, que correspondem a 62% do total, R\$ 786,4 milhões se referem a transferências a organizações sociais através de contratos de gestão e R\$ 177,6 milhões por meio de convênios.

# **4** *ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS*

#### **4. Análise das Demonstrações Contábeis**

A transparência na gestão dos recursos públicos é considerada como um dos pressupostos de responsabilidade na gestão fiscal. Nesse sentido, as demonstrações contábeis exercem um papel fundamental, pois evidenciam a posição financeira, orçamentária e patrimonial das entidades do setor público.

A elaboração dos balanços no setor público deve observar as disposições contidas no art. 101 da Lei nº 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.

Esta Gerência efetuou a análise dos seguintes demonstrativos consolidados, apresentados pelo Estado no processo de Contas de Governo:

- Balanço Orçamentário;
- Balanço Financeiro;
- Balanço Patrimonial;
- Demonstração das Variações Patrimoniais;
- Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC); e
- Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL).

No que tange às empresas controladas, as quais o Estado possui a maioria do capital social com direito a voto, serão analisados os demonstrativos contábeis para fins de verificação do grau de dependência dessas empresas à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal.

##### **4.1. 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 (origem); 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.

Uma abordagem mais detalhada acerca da previsão e execução das receitas e despesas foi realizada no Capítulo 2 deste relatório, restando neste capítulo, portanto, uma análise de valores macro, propósito principal dos balanços públicos.

Para o exercício financeiro de 2016, o Orçamento Geral do Estado teve as receitas estimadas em R\$ 24.314.047.961,00 e as despesas fixadas em igual montante, contemplando o Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos, sendo este último, no montante de R\$ 207.574.555,01 referente aos Investimentos das Empresas Estatais Independentes. Cabe salientar que o referido montante não contempla as operações intraorçamentárias. Na Tabela 48 podemos visualizar a metodologia utilizada para o lançamento da dotação inicial da despesa e da receita no balanço orçamentário.

Tabela 48 – Cálculo da dotação inicial do Balanço Orçamentário do exercício de 2016

Descrição	Valores
Previsão da receita/despesa na lei 15.930/2015 (I)	24.314.047.961,00
Previsão do orçamento de investimento (II)	207.574.555,01
Previsão das receitas e despesas intraorçamentárias (III)	947.392.288,00
Dotação inicial a ser lançada no balanço orçamentário (IV = I - II + III)	25.053.865.693,99

Fonte: Lei 15.930/2015 e Balanço Geral do Estado do Ceará – 2016

Deste modo, a “DOTAÇÃO INICIAL” no Balanço Orçamentário identificou os valores constantes na Lei Orçamentária Anual (Lei nº 15.753/2014), excluindo os valores das empresas independentes, bem como incluiu as receitas e despesas extraorçamentárias.

O valor indicado na última linha da Tabela 48 deveria permanecer inalterado durante todo o exercício, pois reflete a posição inicial do orçamento. Entretanto, durante o exercício de 2016, esta Corte de Contas identificou o valor de R\$ 81.900,01 a menor na dotação inicial das receitas. Assim, as despesas constantes no Balanço Orçamentário (R\$ 25.053.865.693,99) superaram naquele montante a dotação inicial das Receitas (R\$ 25.053.783.793,98). Tal déficit da receita foi ocasionado pelo processamento de uma suplementação da Secretaria da Justiça que era pra ser processada como suplementação do Orçamento vigente da SEJUS, porém, na SEPLAG, foi inserida no sistema como se fosse dotação inicial. Apesar de o orçamento inicial ser imutável no decorrer do exercício, o sistema S2GPR não teve uma rotina de crítica processada conforme bem destaca a SEFAZ no Balanço Geral do Estado. Desta forma é necessário, se ainda não realizou, que seja implementada rotina de verificação para impedir o lançamento de créditos adicionais na dotação inicial.

Pelo confronto das “Receitas Realizadas” (R\$ 24.282.256.625,97) com as “Despesas Empenhadas” (R\$ 23.266.915.758,59), verifica-se um superávit orçamentário de R\$ 1.015.340.867,38. Vale ressaltar a execução de R\$ 198.210.626,09 proveniente de Superávit Financeiro do exercício anterior.



Em relação à execução das receitas, verifica-se que o Estado arrecadou 91,25% das receitas previstas, o que representa uma frustração de arrecadação de R\$ 2.329.571.344,84. Em relação à execução da despesa, dos R\$ 27.146.592.973,27 de gastos autorizados pelo Poder Legislativo foram executados R\$ 23.266.915.758,59, demonstrando uma execução na ordem de 85,71% dos créditos orçamentários e adicionais, resultando em uma economia orçamentária de R\$ 3.879.677.214,68.

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\$ 2.513.973.975,83. O resultado da execução do orçamento de capital, fruto do confronto entre receitas e despesas de capital, registrou déficit de R\$ 1.498.633.108,45. As receitas correntes, portanto, suportaram as despesas correntes e atenderam parte das despesas de capital.

Pelo confronto da coluna Despesas Empenhadas com as Despesas Liquidadas, se verifica o montante de R\$ 401.026.441,54, 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\$ 180.268.073,17, relativo aos restos a pagar processados inscritos no exercício.

No que tange aos quadros demonstrativos da execução de restos a pagar, ressalta-se que o saldo de Restos a Pagar Não Processados de Exercícios Anteriores constante no Anexo 1 do Balanço Orçamentário, R\$ 6.663.685,53, diverge do saldo constante no Anexo da Dívida Flutuante (Anexo XVII da Lei nº 4.320/64) evidenciando um valor superior em R\$ 444.378,27.

De acordo com as notas explicativas do demonstrativo da dívida flutuante, a Secretaria da Fazenda realizou ajustes no saldo inicial apresentado na linha de Restos a Pagar Processados - 2º Exercício Anterior (2014). Conforme explicado pela secretaria, em virtude dos critérios contábeis adotados após a implantação do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) e do S2GPR, a partir de 2012 e até o exercício de 2014, o saldo das Consignações de Exercícios Anteriores a Pagar constava inserido nos saldos de Restos a Pagar Processados de anos anteriores. Logo, na contabilidade, o valor de Restos a Pagar Processados de anos anteriores ao final do exercício compreendia, também, o saldo das Consignações de Exercícios Anteriores não Pagas.

Desta maneira, como o Demonstrativo da Dívida Flutuante exige que se divulguem em separado os saldos de Restos a Pagar Processados e Depósitos de Diversas Origens (que inclui as consignações de exercícios anteriores a pagar), a subtração e o ajuste do saldo inicial se fez necessária a fim de adequar o saldo inicial dos Restos a Pagar Processados de 2014 ao valor final publicado no Demonstrativo da Dívida Flutuante de 2015.

Essa modificação na contabilização dos restos a pagar relacionados com as consignações é resultado do atendimento à recomendação nº 22 constante nas contas de governo de 2012. A SEFAZ enfatiza também que o objetivo dessa nova sistemática de contabilização que, transitariamente, resultou em ajustes, é evidenciar na contabilidade a discriminação das consignações não pagas e assim, facilitar a elaboração e conferência dos Demonstrativos Contábeis em que se evidenciam fluxos de consignações.

Com a mudança do referido critério contábil, será possível elaborar as Demonstrações Contábeis sem efetuar ajustes de layout e, assim, compatibilizar as informações de despesa orçamentária paga, inscrição de restos a pagar processados e consignações a pagar sem precisar recorrer a notas explicativas para compor eventuais diferenças.

Destaca-se também que o valor da inscrição de restos a pagar processados do exercício de 2016 no Balanço Orçamentário, correspondente à diferença entre a despesa liquidada e paga, é igual ao valor de restos a pagar processados do exercício apresentado nos Balanço Financeiro e Dívida Flutuante.

#### **4.2. Balanço Financeiro**

Segundo a Lei nº 4.320/64, o Balanço Financeiro demonstrará a receita e a despesa orçamentária bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extra orçamentária, conjugados com os saldos em espécie 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.

Assim, o objetivo do demonstrativo é mostrar a contribuição dos Ingressos e Dispêndios para a geração de caixa e analisar a gestão dos recursos públicos em conjunto com os outros demonstrativos. Quanto ao resultado financeiro do período, obtido pela diferença entre o saldo em espécie para o exercício seguinte (R\$ 3.766.860.778,32) e o saldo em espécie do exercício anterior (R\$ 2.752.641.864,19), foi apurado o resultado financeiro positivo de R\$ 1.014.218.914,13, indicando, portanto, um aumento de 36,85% nas disponibilidades financeiras do Estado em relação ao início do ano anterior. Confrontando a evolução das Receitas e Despesas Orçamentárias com a das Operações de crédito, observa-se que o Estado foi capaz de gerar caixa para fazer frente a suas obrigações sem aumentar seu endividamento.

Na Tabela 49 a seguir, tem-se o Balanço Financeiro com análises vertical e horizontal dos ingressos e dispêndios dos exercícios de 2016 e 2015.



**Tabela 49 - Balanço Financeiro – Análise Vertical e Horizontal**

Ingressos	Exercício atual	AV(%)	AH(%)	Exercício anterior	Dispêndios	Exercício Atual	AV(%)	AH(%)	Exercício Anterior
<b>Receita orçamentária (i)</b>	<b>24.282.256.625,97</b>	<b>42,95%</b>	<b>13,96%</b>	<b>21.307.629.268,34</b>	<b>Despesa orçamentária (vi)</b>	<b>23.266.915.758,59</b>	<b>41,16%</b>	<b>8,18%</b>	<b>21.508.134.927,54</b>
<b>Ordinária</b>	<b>17.205.308.787,28</b>	<b>30,43%</b>	<b>14,22%</b>	<b>15.063.937.662,49</b>	<b>Ordinária</b>	<b>16.492.361.424,32</b>	<b>29,17%</b>	<b>8,21%</b>	<b>15.240.853.742,79</b>
<b>Vinculada</b>	<b>7.076.947.838,69</b>	<b>12,52%</b>	<b>13,35%</b>	<b>6.243.691.605,85</b>	<b>Vinculada</b>	<b>6.774.554.334,27</b>	<b>11,98%</b>	<b>8,09%</b>	<b>6.267.281.184,75</b>
Previdência social	1.645.824.057,97	2,91%	13,59%	1.448.920.386,71	Previdência social	1.467.090.376,10	2,60%	5,96%	1.384.520.275,08
FECOP	531.388.114,82	0,94%	17,72%	451.399.346,92	FECOP	571.232.994,01	1,01%	17,42%	486.482.418,08
Transf. obrigatórias de outros entes	123.720.416,65	0,22%	17,94%	104.903.420,56	Transf. obrigatórias de outros entes	137.759.594,51	0,24%	36,05%	101.258.375,96
Alienação de bens	3.778.364,50	0,01%	39,00%	2.718.266,79	Alienação de bens	114.594,64	0,00%	-	0,00
Medidas compensatórias	68.781.590,93	0,12%	212,00%	22.045.669,33	Medidas compensatórias	63.597.984,22	0,11%	545,35%	9.854.852,96
FUNDEB	1.505.772.798,67	2,66%	7,49%	1.400.906.077,17	FUNDEB	1.559.879.844,62	2,76%	12,10%	1.391.519.199,29
Operações de crédito	1.109.696.044,42	1,96%	-27,99%	1.541.002.082,74	Operações de crédito	1.115.335.626,24	1,97%	-24,19%	1.471.167.634,83
Convênios	844.421.748,52	1,49%	63,01%	518.013.153,65	Convênios	601.225.090,75	1,06%	1,49%	592.381.316,45
SUS	663.066.108,22	1,17%	24,02%	534.640.493,86	SUS	663.015.119,21	1,17%	4,12%	636.769.571,34
Outros recursos	580.498.593,99	1,03%	164,90%	219.142.708,12	Outros recursos	595.303.109,97	1,05%	207,92%	193.327.540,76
<b>Transf. financeiras recebidas (ii)</b>	<b>19.048.033.115,98</b>	<b>33,69%</b>	<b>0,99%</b>	<b>18.861.711.099,58</b>	<b>Transferências financeiras concedidas (vii)</b>	<b>19.048.033.115,98</b>	<b>33,69%</b>	<b>0,99%</b>	<b>18.861.913.548,45</b>
Com execução orçamentária	18.572.667.061,60	32,85%	0,83%	18.420.517.441,06	Com execução orçamentária	18.572.668.489,60	32,85%	0,83%	18.420.517.291,94
Para execução de restos a pagar	419.044.863,39	0,74%	58,76%	263.945.930,47	Para execução de restos a pagar	419.043.435,39	0,74%	58,76%	263.945.930,47
Para execução de valores restituíveis	20.758.934,06	0,04%	-47,50%	39.537.895,85	Para execução de valores restituíveis	20.758.934,06	0,04%	-47,50%	39.537.895,85
Outras transferências independentes da execução orçamentária	35.562.256,93	0,06%	-74,18%	137.709.832,20	Outras transferências independentes da execução orçamentária	35.562.256,93	0,06%	-74,21%	137.912.430,19
<b>Recebimentos extraorçamentários (iii)</b>	<b>10.451.627.691,82</b>	<b>18,49%</b>	<b>12,79%</b>	<b>9.266.268.921,56</b>	<b>Pagamentos extraorçamentários (viii)</b>	<b>10.452.749.645,07</b>	<b>18,49%</b>	<b>15,70%</b>	<b>9.034.477.189,41</b>
Inscrição de restos a pagar processados	180.268.073,17	0,32%	-21,96%	230.988.193,12	Restos a pagar processados	230.059.471,04	0,41%	126,75%	101.459.637,44
Inscrição de restos a pagar não processados	401.061.725,55	0,71%	8,73%	368.873.811,91	Restos a pagar não processados	343.868.998,87	0,61%	0,35%	342.677.869,75
Valores restituíveis	9.838.064.865,78	17,40%	13,53%	8.665.370.449,67	Valores restituíveis	9.856.254.655,74	17,43%	15,51%	8.533.133.821,21
Consignações do exercício	3.098.658.032,27	5,48%	4,57%	2.963.218.442,82	Consignações do exercício	3.080.917.011,43	5,45%	8,01%	2.852.340.586,50
Consignações de exercícios anteriores	10.767,23	0,00%	-99,75%	4.380.911,53	Consignações de exercícios anteriores	109.384.342,47	0,19%	312,88%	26.493.023,55
Outros valores restituíveis	6.739.396.066,28	11,92%	18,28%	5.697.771.095,32	Outros valores restituíveis	6.665.953.301,84	11,79%	17,89%	5.654.300.211,16
Valores pendentes a curto prazo	32.233.027,32	0,06%	3009,89%	1.036.466,86	Valores pendentes a curto prazo	22.566.519,42	0,04%	-60,55%	57.205.861,01
<b>Saldo em espécie do exercício anterior (iv)</b>	<b>2.752.641.864,19</b>	<b>4,87%</b>	<b>1,14%</b>	<b>2.721.558.240,11</b>	<b>Saldo em espécie p/ o exercício seguinte (ix)</b>	<b>3.766.860.778,32</b>	<b>6,66%</b>	<b>36,85%</b>	<b>2.752.641.864,19</b>
Caixa e equivalentes de caixa	2.743.819.865,75	4,85%	0,83%	2.721.357.543,34	Caixa e equivalentes de caixa	3.754.116.002,76	6,64%	36,82%	2.743.819.865,75
Depósitos restituíveis e valores vinculados	8.821.998,44	0,02%	4295,69%	200.696,77	Depósitos restituíveis e valores vinculados	12.744.775,56	0,02%	44,47%	8.821.998,44
Total (v) = (i + ii + iii + iv)	56.534.559.297,96	100,00%	8,39%	52.157.167.529,59	Total (x) = (vi + vii + viii + ix)	56.534.559.297,96	100,00%	8,39%	52.157.167.529,59

Fonte: S2GPR

No campo dos Ingressos, houve um incremento de 13,96% em relação ao exercício anterior nas receitas orçamentárias, com destaque para o aumento nas receitas de Convênios (63%) e do SUS (24%) entre as vinculadas e para o decréscimo de 27,99% nos ingressos de operações de crédito. Quanto aos dispêndios, houve um aumento de 8,18% nas despesas orçamentárias, destacando-se a diminuição de 24% nas despesas com operações de crédito.

A diferença de quase 6% entre o crescimento das Receitas Orçamentárias e o das Despesas Orçamentárias explica o resultado financeiro positivo, com maior contribuição por parte das Receitas Ordinárias. Dentre estas, vale salientar as entradas extraordinárias derivadas da repatriação de recursos não declarados depositados no exterior (R\$ 659.260.292,87) e do excesso de arrecadação do ITCD (R\$ 404.221.539,68) no ano de 2016. Sem tais recursos, o resultado financeiro teria sido negativo em aproximadamente 50 milhões. O valor de Caixa e equivalentes de caixa para o exercício seguinte é o mesmo calculado na Demonstração dos Fluxos de Caixa.

Ressalta-se que, a partir do exercício 2015, foi constatado, a nível de conta - corrente contábil, nas contas **6.2.1.2 – Receita Realizada** e **6.2.1.3 – Deduções da Receita Orçamentária** o registro da receita por fonte de recursos e, a partir de 2016, o código das Fontes passou a ter cinco dígitos, conforme o novo manual de orçamento da SEPLAG. A Tabela 50 evidencia o confronto das receitas e despesas por fonte de recursos, num nível detalhamento maior do que o exposto no Balanço Financeiro, utilizando a nova codificação. O superávit apurado na tabela corresponde à diferença entre as Receitas e as Despesas Orçamentárias do Balanço Financeiro.

Tabela 50 - Receita x Despesa por Fonte de Recursos

(R\$ 1,00)

<b>Cód. Fonte</b>	<b>Nome Fonte</b>	<b>Receita</b>	<b>Despesa</b>	<b>Superávit/Déficit</b>
10000	Tesouro, recursos ordinários	11.174.673.149,90	10.675.312.987,56	499.360.162,34
10100	Tesouro, cota-parte do fundo de participação dos estados	5.076.173.092,42	4.755.210.856,27	320.962.236,15
11000	Tesouro, recursos provenientes do FECOP	531.388.114,82	513.609.180,89	17.778.933,93
11200	Tesouro, alienação de bens	3.778.364,50	114.594,64	3.663.769,86
14400	Tesouro, indenização pela extração do petróleo, xisto e gás	22.312.357,30	22.064.691,97	247.665,33
20300	Out. Fontes, recursos provenientes da contribuição social do servidor	647.599.479,66	581.665.544,94	65.933.934,72
20400	Out. Fontes, recursos provenientes da contribuição patronal	979.593.022,66	882.318.501,89	97.274.520,77
20500	Out. Fontes, recursos provenientes da contribuição parlamentar	15.500.761,74	1.787.288,36	13.713.473,38
20600	Out. Fontes, recursos provenientes da contribuição patronal parlamentar	3.130.793,91	1.319.040,91	1.811.753,00
20700	Out. Fontes, cota-parte da contribuição do salário-educação	54.611.457,04	53.486.654,90	1.124.802,14
21100	Out. Fontes, cota-parte da CIDE	46.796.602,31	49.380.539,65	-2.583.937,34

<b>Cód. Fonte</b>	<b>Nome Fonte</b>	<b>Receita</b>	<b>Despesa</b>	<b>Superávit/Déficit</b>
21400	Tesouro, recursos provenientes de depósitos judiciais	526.298.196,19	549.986.898,18	-23.688.701,99
21500	Out. Fontes, depósitos judiciais - PIMPJ	5.382.387,82	5.865.541,83	-483.154,01
21600	Out. Fontes, compensação ambiental	68.781.590,93	17.189.676,77	51.591.914,16
22900	Out. Fontes, recursos arrecadados da venda de selos de autenticidade	29.518.273,90	29.961.345,26	-443.071,36
24637	Out. Fontes, operações de crédito internas – CPAC MCMV - CEF	4.536.812,88	4.536.812,88	0,00
24638	Out. Fontes, operações de crédito internas – CPAC MARANGUAPINHO	13.163.690,95	12.256.927,60	906.763,35
24645	Out. Fontes, operações de crédito internas – TESOURO/BNDES	81.244.901,19	76.759.225,06	4.485.676,13
24647	Out. Fontes, operações de crédito internas – BNDES/ESTADOS	32.528.664,91	14.984.501,72	17.544.163,19
24656	Out. Fontes, operações de crédito internas – TESOURO/CEF	67.883.545,00	75.764.561,94	-7.881.016,94
24840	Out. Fontes, operações de crédito externas – SWAP - Não condicionada	0,00	2.363.453,83	-2.363.453,83
24848	Out. Fontes, operações de crédito externas - Tesouro	39.879.553,08	15.649.939,22	24.229.613,86
24857	Out. Fontes, operações de crédito externas – Tesouro/KFW	11.618.362,27	11.593.327,00	25.035,27
24858	Out. Fontes, operações de crédito externas – Tesouro/BIRD	75.818.581,11	102.673.867,06	-26.855.285,95
24859	Out. Fontes, operações de crédito externas – Tesouro/BID	450.331.588,35	408.083.981,10	42.247.607,25
24864	Out. Fontes, operações de crédito externas – Tesouro/FIDA	7.499.829,30	4.739.787,24	2.760.042,06
24865	Out. Fontes, operações de crédito externas – Tesouro/CAF	0,00	57.873.768,07	-57.873.768,07
24869	Out. Fontes, operações de crédito externas – Tesouro/PforR	325.190.515,38	306.006.210,41	19.184.304,97
25000	Out. Fontes, recursos provenientes do FUNDEB	1.104.137.385,21	1.153.278.601,41	-49.141.216,20
25100	Out. Fontes, complementação da união aos recursos do FUNDEB	401.635.413,46	387.197.800,67	14.437.612,79
27000	Out. Fontes, recursos diretamente arrecadados	920.942.891,15	822.420.579,64	98.522.311,51
27001	Recursos diretamente arrecadados	4.001.379,91	3.786.311,67	215.068,24
27600	Out. Fontes, recursos provenientes do FIT	19.391.412,76	23.421.339,92	-4.029.927,16
27900	Out. Fontes, transferências ao fundo de defesa civil	26.532.434,46	12.572.525,40	13.959.909,06

<b>Cód. Fonte</b>	<b>Nome Fonte</b>	<b>Receita</b>	<b>Despesa</b>	<b>Superávit/Déficit</b>
28080	Out. Fontes, convênios com órgãos internacionais – Administração Direta	0,00	850.000,00	-850.000,00
28282	Out. Fontes, convênios com órgãos federais – Administração Direta	753.232.279,33	549.104.192,29	204.128.087,04
28283	Out. Fontes, convênios com órgãos federais – Administração Indireta	80.808.260,48	48.368.794,55	32.439.465,93
28686	Out. Fontes, convênios com órgãos municipais – Administração Direta	7.767.241,89	2.088.414,62	5.678.827,27
28687	Out. Fontes, convênios com órgãos municipais – Administração Indireta	136.401,29	81.102,69	55.298,60
28888	Out. Fontes, convênios com órgãos privados – Administração Direta	10.670,86	75.751,99	-65.081,13
28889	Out. Fontes, convênios com órgãos privados – Administração Indireta	2.466.831,18	656.834,61	1.809.996,57
29100	Out. Fontes, recursos provenientes do SUS	663.066.108,22	663.015.119,21	50.989,01
29200	Out. Fontes, repasse fundo a fundo – FNAS	2.894.162,76	2.203.803,94	690.358,82
30000 <sup>2</sup>	Recursos ordinários	0,00	128.283.319,52	-128.283.319,52
30100	Cota-parte do fundo de participação dos estados	0,00	37.257.281,21	-37.257.281,21
31000	Recursos provenientes do FECOP	0,00	57.623.813,12	-57.623.813,12
60700	Cota-parte da contribuição do salário-educação	0,00	12.827.707,99	-12.827.707,99
61600	Compensação ambiental	0,00	46.408.307,45	-46.408.307,45
64869	Operações de crédito externas - PforR/ESTADOS	0,00	24.412.716,94	-24.412.716,94
65000	Recursos provenientes do FUNDEB	0,00	3.337.724,01	-3.337.724,01
65100	Complementação da união aos recursos do FUNDEB	0,00	16.065.718,53	-16.065.718,53
67000	Out. Fontes, recursos diretamente arrecadados	0,00	37.765.289,36	-37.765.289,36
67600	Recursos provenientes do FIT	0,00	1.253.000,70	-1.253.000,70
<b>Total Geral</b>		<b>24.282.256.625,97</b>	<b>23.266.915.758,59</b>	<b>1.015.340.867,38</b>

Fonte: S2GPR

### 4.3. Balanço Patrimonial

O Balanço Patrimonial deve refletir a situação patrimonial do Estado ao final de cada exercício financeiro, devendo ser evidenciado o saldo das disponibilidades financeiras, dos bens móveis e imóveis em poder do Estado, bem como o saldo de toda a dívida para com os fornecedores e demais credores.

O Balanço Patrimonial é composto das seguintes contas:

<sup>2</sup> As Fontes que iniciam com os dígitos 3 e 6 referem-se a recursos de exercícios anteriores.

- 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.

A seguir apresenta-se o ativo do Balanço Patrimonial consolidado do exercício 2016 bem como os índices para análise vertical e horizontal.

Tabela 51 – Balanço Patrimonial – Ativo Total

(R\$1,00)

<b>ATIVO</b>	<b>Exercício Atual</b>	<b>AV(%)</b>	<b>AH(%)</b>	<b>Exercício Anterior</b>
<b>Ativo Circulante</b>	<b>5.279.324.034</b>	<b>14,99%</b>	<b>35,93%</b>	<b>3.883.784.597</b>
<b>Caixa e equivalentes de caixa</b>	<b>3.754.116.003</b>	<b>10,66%</b>	<b>36,82%</b>	<b>2.743.819.866</b>
Caixa e equivalentes de caixa em moeda nacional	3.754.116.003	10,66%	36,82%	2.743.819.866
<b>Créditos a curto prazo</b>	<b>357.893.858</b>	<b>1,02%</b>	<b>0,20%</b>	<b>357.167.124</b>
Clientes	4.791.071	0,01%	1371,53%	325.585
Créditos tributários a receber	262.337.428	0,75%	8,01%	242.874.651
Dívida ativa tributária	60.087.606	0,17%	-29,44%	85.157.082
Dívida ativa não tributária - clientes	5.841.301	0,02%	89,12%	3.088.599
Empréstimos e financiamentos concedidos	89.209.927	0,25%	-18,49%	109.446.461
(-) Ajustes de perdas de créditos a curto prazo	-64.373.475	-0,18%	-23,11%	-83.725.255
<b>Demais créditos e valores a curto prazo</b>	<b>287.504.762</b>	<b>0,82%</b>	<b>15,01%</b>	<b>249.989.031</b>
Adiantamentos concedidos a pessoal e a terceiros	2.872.489	0,01%	127,42%	1.263.056
Tributos a recuperar / compensar	216.742	0,00%	15,70%	187.335
Créditos por danos ao patrimônio	483.241	0,00%	0,00%	483.241
Outros créditos a receber e valores a curto prazo	1.343.531.901	3,82%	23,49%	1.087.977.236
(-) Ajuste de perdas de demais créditos e valores a curto prazo	-1.059.599.611	-3,01%	26,15%	-839.921.836
<b>Estoques</b>	<b>831.517.628</b>	<b>2,36%</b>	<b>74,77%</b>	<b>475.790.050</b>
Mercadorias para revenda	1.961.852	0,01%	51,28%	1.296.819
Produtos e serviços acabados	939.086	0,00%	0,00%	939.086
Almoxarifado	828.616.691	2,35%	74,98%	473.546.945
Outros estoques	0	0,00%	-100,00%	7.200
<b>Variações patrimoniais diminutivas pagas</b>	<b>48.291.782</b>	<b>0,14%</b>	<b>-15,31%</b>	<b>57.018.526</b>
Demais vpd a apropriar	48.291.782	0,14%	-15,31%	57.018.526



<b>ATIVO</b>	<b>Exercício Atual</b>	<b>AV(%)</b>	<b>AH(%)</b>	<b>Exercício Anterior</b>
<b>Ativo não circulante</b>	<b>29.932.580.705</b>	<b>85,01%</b>	<b>12,38%</b>	<b>26.634.842.991</b>
<b>Ativo realizável a longo prazo</b>	<b>9.135.864.035</b>	<b>25,95%</b>	<b>19,42%</b>	<b>7.649.948.610</b>
Créditos a longo prazo	8.920.920.624	25,33%	19,98%	7.435.322.042
Demais créditos e valores a longo prazo	214.943.411	0,61%	0,15%	214.626.569
<b>Investimentos</b>	<b>3.755.645.779</b>	<b>10,67%</b>	<b>4,61%</b>	<b>3.590.295.576</b>
Participações permanentes	3.751.449.010	10,65%	4,61%	3.586.098.806
Demais investimentos permanentes	4.196.770	0,01%	0,00%	4.196.770
<b>Imobilizado</b>	<b>16.942.618.175</b>	<b>48,12%</b>	<b>10,57%</b>	<b>15.322.375.823</b>
Bens móveis	3.920.095.715	11,13%	5,64%	3.710.828.842
Bens imóveis	13.026.405.728	36,99%	12,17%	11.613.122.895
(-) Depreciação, exaustão e amortização acumuladas	-3.883.268	-0,01%	146,41%	-1.575.915
<b>Intangível</b>	<b>98.452.715</b>	<b>0,28%</b>	<b>36,32%</b>	<b>72.222.983</b>
Softwares	98.383.657	0,28%	36,74%	71.947.621
Marcas, direitos e patentes industriais	364.794	0,00%	-2,37%	373.668
(-) Amortização acumulada	-295.736	0,00%	200,83%	-98.307
<b>Total do Ativo:</b>	<b>35.211.904.738</b>	<b>100,00%</b>	<b>15,38%</b>	<b>30.518.627.588</b>

Fonte:S2GPR

A seguir apresenta-se o passivo do Balanço Patrimonial consolidado do exercício 2016 bem como os índices para análise vertical e horizontal.

Tabela 52 – Balanço Patrimonial – Passivo Total

(R\$ 1,00)

<b>Passivo</b>	<b>Exercício Atual</b>	<b>AV(%)</b>	<b>AH(%)</b>	<b>Exercício Anterior</b>
<b>Passivo circulante</b>	<b>882.339.758</b>	<b>2,51%</b>	<b>-7,16%</b>	<b>950.427.405</b>
<b>Obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais a pagar a curto prazo</b>	<b>83.432.614</b>	<b>0,24%</b>	<b>-19,62%</b>	<b>103.803.832</b>
Pessoal a pagar	65.060.415	0,18%	79,55%	36.235.148
Benefícios previdenciários a pagar	103.655	0,00%	-	0
Benefícios assistenciais a pagar	7.439	0,00%	519,94%	1.200
Encargos sociais a pagar	18.261.105	0,05%	-72,97%	67.567.484
<b>Empréstimos e financiamentos a curto prazo</b>	<b>1.135.503</b>	<b>0,00%</b>	<b>32,95%</b>	<b>854.114</b>
Parcela a curto prazo dos empréstimos e financiamentos	1.135.503	0,00%	32,95%	854.114
<b>Fornecedores e contas a pagar a curto prazo</b>	<b>21.615.962</b>	<b>0,06%</b>	<b>188,54%</b>	<b>7.491.565</b>
Fornecedores e contas a pagar nacionais a curto prazo	21.615.962	0,06%	188,54%	7.491.468
Contas a pagar - credores nacionais	0	0,00%	-100,00%	97
<b>Obrigações fiscais a curto prazo</b>	<b>9.458.764</b>	<b>0,03%</b>	<b>13,54%</b>	<b>8.330.416</b>
Obrigações fiscais a curto prazo com a união	9.287.929	0,03%	12,01%	8.292.249
Obrigações fiscais a curto prazo com os estados	170.640	0,00%	349,38%	37.972
Obrigações fiscais a curto prazo com os municípios	194	0,00%	0,00%	194
<b>Obrigações de repartição a outros entes</b>	<b>55.488.418</b>	<b>0,16%</b>	<b>5,13%</b>	<b>52.780.468</b>
Obrigações de repartição a outros entes (i)	55.488.418	0,16%	5,13%	52.780.468
<b>Provisões a curto prazo</b>	<b>0</b>	<b>0,00%</b>	<b>-</b>	<b>0</b>

<b>Demais obrigações a curto prazo</b>	<b>711.208.497</b>	<b>2,02%</b>	<b>-8,49%</b>	<b>777.167.010</b>
Valores restituíveis	687.063.483	1,95%	-2,30%	703.271.629
Outras obrigações a curto prazo	24.145.013	0,07%	-67,33%	73.895.381
<b>Passivo não circulante</b>	<b>10.546.392.189</b>	<b>29,95%</b>	<b>-5,09%</b>	<b>11.112.187.829</b>
<b>Obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais a pagar a longo prazo</b>	<b>92.074.882</b>	<b>0,26%</b>	<b>2,82%</b>	<b>89.546.766</b>
Encargos sociais a pagar	92.074.882	0,26%	2,82%	89.546.766
<b>Empréstimos e financiamentos a longo prazo</b>	<b>9.838.330.861</b>	<b>27,94%</b>	<b>-5,60%</b>	<b>10.422.241.899</b>
Empréstimos a longo prazo	9.838.330.861	27,94%	-5,60%	10.422.241.899
<b>Fornecedores a longo prazo</b>	<b>0</b>	<b>0,00%</b>	<b>-</b>	<b>0</b>
<b>Obrigações fiscais a longo prazo</b>	<b>0</b>	<b>0,00%</b>	<b>-</b>	<b>0</b>
<b>Provisões a longo prazo</b>	<b>0</b>	<b>0,00%</b>	<b>-</b>	<b>0</b>
<b>Demais obrigações a longo prazo</b>	<b>615.986.446</b>	<b>1,75%</b>	<b>2,60%</b>	<b>600.399.164</b>
Outras obrigações a longo prazo	615.986.446	1,75%	2,60%	600.399.164
<b>Resultado diferido</b>	<b>0</b>	<b>0,00%</b>	<b>-</b>	<b>0</b>
<b>Patrimônio líquido</b>	<b>23.783.172.792</b>	<b>67,54%</b>	<b>28,86%</b>	<b>18.456.012.354</b>
<b>Demais reservas</b>	<b>0</b>	<b>0,00%</b>	<b>-</b>	<b>0</b>
Outras reservas	0	0,00%	-	0
<b>Resultados acumulados</b>	<b>23.783.172.792</b>	<b>67,54%</b>	<b>28,86%</b>	<b>18.456.012.354</b>
Superávits ou déficits acumulados	23.676.133.249	67,24%	-	18.403.637.956
Superávits ou déficits do exercício	5.609.635.500	15,93%	-4582,09%	-125.156.567
Superávits ou déficits de exercícios anteriores	18.983.812.597	53,91%	-0,49%	19.076.984.059
Ajustes de exercícios anteriores	-917.314.849	-2,61%	67,34%	-548.189.536
Lucros e prejuízos acumulados	107.039.543	0,30%	104,37%	52.374.398
Lucros e prejuízos do exercício	54.665.145	0,16%	774,25%	6.252.838
Lucros e prejuízos acumulados nos exercícios anteriores	52.222.557	0,15%	13,60%	45.969.719
Ajustes de exercícios anteriores	151.841	0,00%	0,00%	151.841
<b>Total do Passivo:</b>	<b>35.211.904.738</b>	<b>100,00%</b>	<b>15,38%</b>	<b>30.518.627.588</b>

Fonte: S2GPR

O Balanço Patrimonial do Estado demonstra um saldo na conta Caixa e Equivalente de Caixa (em sua maioria conta corrente e aplicações financeiras) no valor de R\$ 3.754.116.002,76. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu art. 50, inciso I, estabelece que a disponibilidade de caixa deverá constar de registro próprio (Fonte/Destinação de Recursos), de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada. Segundo o parágrafo único do art. 8º da referida Lei, deve-se observar que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorreu o ingresso.

Entretanto, os mecanismos necessários para o controle contábil por fonte de recursos definidos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP ainda não funcionam adequadamente na

escrituração contábil estadual. A movimentação de recursos nas contas 8.2.1.1.1, 8.2.1.1.2, 8.2.1.1.3 e 8.2.1.1.4 (conforme relatório balancete mensal consolidado) não guardam adequação com o saldo exposto no Ativo para a conta “Caixa e Equivalente de Caixa” (1.1.1).

Ressalta-se que o Quadro do Superávit/Déficit Financeiro do Balanço Patrimonial, a ser elaborado em atendimento ao § 2º do art. 43 da Lei nº 4.320/64, conforme definido nas instruções de procedimentos contábeis da STN – IPC 04, deve ser elaborado utilizando-se o saldo da conta 8.2.1.1.1.00.00 – Disponibilidade por Destinação de Recurso (DDR), segregado por fonte / destinação de recursos. Esse Quadro se destina a apresentar as fontes com déficit e as com superávit financeiro, de modo que o total seja igual ao superávit / déficit financeiro apurado pela diferença entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro conforme o quadro dos ativos e passivos financeiros e permanentes.

Portanto, o não funcionamento dos mecanismos necessários para o controle contábil por fonte de recursos compromete a elaboração do referido demonstrativo, que ainda não está disponível para ser gerado diretamente por meio de relatório de saída do S2GPR. Ressalta-se que o referido demonstrativo consolidado foi apresentado no Relatório Contábil, ainda que com estrutura diferente da definida no MCASP. O Superávit Financeiro foi de R\$ 2.509.469.844,63.

O saldo da dívida ativa tributária cobrável no curto prazo teve um decréscimo de 29,44%, passando para R\$ 60,08 milhões. Já a dívida ativa tributária de longo prazo teve um incremento de 10,8% passando de R\$ 7,3 para R\$ 8 bilhões. Assim como no exercício anterior, não foram evidenciadas no Balanço Patrimonial as deduções para perda dos Créditos da Dívida Ativa.

A LRF estabelece que a prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições. Neste sentido, foi evidenciado no Relatório do Balanço Geral do Estado elaborado pela SEFAZ, Tabela 112, a posição das ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa tributária e não tributária, compreendendo a 2.309 ações envolvendo R\$ 1.087.267.118,22, o que corresponde a 13,3% do total da dívida ativa.

As contas EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS, OUTROS CRÉDITOS A RECEBER E VALORES A CURTO PRAZO e CRÉDITOS A LONGO PRAZO estão detalhadas notas explicativas no Relatório Contábil, item 4.1.3.1 e, excetuando-se a Dívida Ativa de Longo Prazo, referem-se em grande parte a empréstimos decorrentes do Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI), em que há perspectivas de perdas que variam de 70% a 98%. Tais perdas são esperadas em razão da essência do FDI, que tem características de subsídio, conforme Lei nº 10.367/79 e alterações. A metodologia utilizada para estimar a provisão de perda está especificada no item 2.2.2 do Relatório Contábil.

Em consulta ao Sistema de Gestão de Bens Imóveis – SGBI, a exemplo do que foi apontado nos

relatórios dos anos anteriores, foi identificado que o Estado do Ceará possui 6.998 imóveis, dos quais 2.625 (37,5%) estão registrados a R\$ 1,00 (um real), e 1.549 imóveis (22,13%) estão registrados a R\$ 0,00. Tendo em vista que os relatórios analíticos do sistema de patrimônio são base para os registros contábeis, tal situação indica que, em relação aos bens imóveis, o balanço patrimonial não reflete a real situação patrimonial do Estado.

O passivo total do estado alcançou o montante de R\$ 11.428 milhões, sendo R\$ 882 milhões passivo de curto prazo e R\$ 10.546 milhões relativo à dívida de longo prazo. O passivo de longo prazo tem como item mais significativo os Empréstimos e Financiamentos de Longo Prazo, correspondendo a 93% do seu valor e 86% do passivo. Ressalta-se que os empréstimos e financiamentos de longo prazo registraram um decréscimo de 5,6% (R\$ 583 milhões) com relação ao exercício anterior, representando também a maior parte do decréscimo do passivo total<sup>3</sup>. Cabe ressaltar que as dívidas com precatórios estão classificadas em “Demais Obrigações a Longo Prazo” como se não existissem precatórios decorrentes de obrigações trabalhistas e com fornecedores a curto prazo, conforme vem sendo apontado nos Relatório Técnicos de Contas de Governo relativos aos exercícios anteriores.

O balanço patrimonial apresentou ainda o quadro dos atos potenciais. Neste quadro a soma dos atos potenciais ativos (garantias e contragarantias recebidas, direitos conveniados e outros instrumentos congêneres e outros atos potenciais ativos) somaram R\$ 5.147 milhões. Já o saldo dos atos potenciais passivos somaram R\$ 335 milhões.

#### **4.4. 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.

A seguir apresenta-se as variações aumentativas do Demonstrativo das Variações Patrimoniais do exercício 2016 bem como os índices para análise vertical e horizontal.

---

<sup>3</sup> Ver Capítulo 6 – Itens 6.7 Dívida Consolidada e 6.10 Resultado Nominal

A seguir apresenta-se o Demonstrativo das Variações Patrimoniais do exercício 2016.

<b>Variações Patrimoniais</b>	<b>Exercício Atual</b>	<b>Exercício Anterior</b>
<b>Variações aumentativas</b>	<b>50.898.820.523</b>	<b>44.196.512.267</b>
<b>Impostos, taxas e contribuições de melhoria</b>	<b>15.867.892.227</b>	<b>13.687.437.940</b>
4.1.1 impostos	15.145.276.204	13.261.302.144
4.1.2 taxas	722.616.023	426.135.797
4.1.3 contribuições de melhoria	0	0
<b>Contribuições</b>	<b>1.573.816.247</b>	<b>1.395.437.048</b>
4.2.1 contribuições sociais	1.573.816.247	1.395.437.048
4.2.2 contribuições de intervenção no domínio econômico	0	0
4.2.3 contribuição de iluminação pública	0	0
4.2.4 contribuições de interesse das categorias profissionais	0	0
<b>Exploração e venda de bens, serviços e direitos</b>	<b>181.811.481</b>	<b>121.124.386</b>
4.3.1 venda de mercadorias	1.111.019	1.209.789
4.3.2 venda de produtos	16.895	0
4.3.3 exploração de bens e direitos e prestação de serviços	180.683.567	119.914.597
<b>Variações patrimoniais aumentativas financeiras</b>	<b>3.172.682.212</b>	<b>941.918.732</b>
4.4.1 juros e encargos de empréstimos e financiamentos concedidos	0	0
4.4.2 juros e encargos de mora	371.674	4.673.420
4.4.3 variações monetárias e cambiais	2.795.919.960	584.869.977
4.4.4 descontos financeiros obtidos	0	0
4.4.5 remuneração de depósitos bancários e aplicações financeiras	376.236.715	352.254.048
4.4.9 outras variações patrimoniais aumentativas – financeiras	153.863	121.287
<b>Transferências e delegações recebidas</b>	<b>28.535.568.669</b>	<b>27.048.069.436</b>
4.5.1 transferências intragovernamentais	19.048.033.116	18.861.711.100
4.5.2 transferências intergovernamentais	9.472.125.746	8.175.501.307
4.5.3 transferências das instituições privadas	14.286.782	10.391.782
4.5.4 transferências das instituições multigovernamentais	0	0
4.5.5 transferências de consórcios públicos	0	0
4.5.6 transferências do exterior	0	0
4.5.7 transferências de pessoas físicas	0	0
4.5.8 transferências de pessoas físicas	1.123.025	465.247
<b>Valorização e ganhos com ativos</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
4.6.1 reavaliação de ativos	0	0
4.6.2 ganhos com alienação	0	0
4.6.3 ganhos com incorporação de ativos	0	0
<b>Outras variações patrimoniais aumentativas</b>	<b>1.567.049.687</b>	<b>1.002.524.725</b>
4.9.1 variação patrimonial aumentativa a classificar	0	0
4.9.2 resultado positivo de participações	10.912.257	31.428.169
4.9.9 diversas variações patrimoniais aumentativas	1.556.137.430	971.096.557

<b>Variações diminutivas</b>	<b>Exercício Atual</b>	<b>Exercício Anterior</b>
<b>Pessoal e encargos</b>	<b>7.550.381.772</b>	<b>7.300.799.858</b>

3.1.1 remuneração a pessoal	6.256.159.970	6.065.652.517
3.1.2 encargos patronais	1.084.657.853	1.058.124.334
3.1.3 benefícios a pessoal	165.177.095	154.312.656
3.1.8 custo de pessoal e encargos	0	0
3.1.9 outras variações patrimoniais diminutivas - pessoal e encargos	44.386.853	22.710.351
<b>Benefícios previdenciários e assistenciais</b>	<b>2.910.698.273</b>	<b>2.726.440.134</b>
3.2.1 aposentadorias e reformas	2.177.756.381	2.014.230.652
3.2.2 pensões	729.008.229	708.262.237
3.2.3 benefícios de prestação continuada	0	0
3.2.4 benefícios eventuais	0	0
3.2.5 políticas públicas de transferência de renda	0	0
3.2.9 outros benefícios previdenciários e assistenciais	3.933.664	3.947.246
<b>Uso de bens, serviços e consumo de capital fixo</b>	<b>3.369.101.859</b>	<b>3.941.136.186</b>
3.3.1 uso de material de consumo	289.115.312	1.054.613.786
3.3.2 serviços	3.076.490.789	2.883.723.635
3.3.3 depreciação, amortização e exaustão	2.224.457	1.674.222
3.3.8 custo de materiais, serviços e consumo de capital fixo	1.271.301	1.124.542
<b>Variações patrimoniais diminutivas financeiras</b>	<b>2.320.427.200</b>	<b>2.796.571.660</b>
3.4.1 juros e encargos de empréstimos e financiamentos obtidos	452.669.050	414.556.094
3.4.2 juros e encargos de mora	321.273	463.719
3.4.3 variações monetárias e cambiais	1.865.132.890	2.356.218.285
3.4.4 descontos financeiros concedidos	0	0
3.4.9 outras variações patrimoniais diminutivas - financeiras	2.303.987	25.333.562
<b>Transferências e delegações concedidas</b>	<b>26.484.423.873</b>	<b>25.611.191.552</b>
3.5.1 transferências intragovernamentais	19.048.033.116	18.861.913.548
3.5.2 transferências intergovernamentais	6.312.455.241	5.726.969.423
3.5.3 transferências a instituições privadas	1.009.023.781	915.541.623
3.5.4 transferências a instituições multigovernamentais	0	0
3.5.5 transferências a consórcios públicos	114.911.735	106.766.958
3.5.6 transferências ao exterior	0	0
<b>Desvalorização e perda de ativos</b>	<b>1.267.152.436</b>	<b>1.109.543.020</b>
3.6.1 redução a valor recuperável e ajuste para perdas	1.267.152.436	1.109.543.020
3.6.2 perdas com alienação	0	0
3.6.3 perdas involuntárias	0	0
<b>Tributárias</b>	<b>208.287.351</b>	<b>181.118.527</b>
3.7.1 impostos, taxas e contribuições de melhoria	20.980.871	4.623.974
3.7.2 contribuições	187.306.480	176.494.554
3.7.8 custo com tributos	0	0
<b>Outras variações patrimoniais diminutivas</b>	<b>1.124.047.114</b>	<b>648.615.057</b>
3.9.1 premiações	26.201.263	3.817.767
3.9.2 resultado negativo de participações	6.760	30.492
3.9.3 variações patrimoniais diminutivas de instituições financeiras	0	0
3.9.4 incentivos	40.912.748	35.877.524
3.9.5 subvenções econômicas	11.414.428	57.954.301
3.9.6 participações e contribuições	0	0

3.9.8 custo de outras vpd	0	0
3.9.9 diversas variações patrimoniais diminutivas	1.045.511.916	550.934.973
<b>Resultado patrimonial por período:</b>	<b>5.664.300.645</b>	<b>-118.903.729</b>

Tabela 55 – Demonstrativo das Variações Patrimoniais – Variações qualitativas (R\$ 1,00)

<b>Variações qualitativas</b>	<b>4.358.275.166</b>	<b>4.935.990.539</b>
<b>Incorporação do ativo</b>	<b>2.310.623.590</b>	<b>2.612.494.408</b>
Aquisição de bens móveis provenientes de outras fontes	164.526.767	280.476.856
Aquisição de bens imóveis	35.863.896	49.265.955
Obras em andamento	1.065.144.885	1.397.267.007
Aquisição de capital das empresas	160.639.923	153.299.187
Outras incorporações do ativo	812.660.871	732.185.403
Empréstimos e financiamentos concedidos	71.787.248	0
<b>Desincorporação do passivo</b>	<b>846.777.052</b>	<b>689.352.118</b>
Amortização da dívida	846.777.052	689.352.118
<b>Incorporação do passivo</b>	<b>1.109.696.044</b>	<b>1.539.756.897</b>
Operações de crédito	1.109.696.044	1.539.756.897
<b>Desincorporação do ativo</b>	<b>91.178.479</b>	<b>94.387.115</b>
Alienação de bens	4.497.515	4.336.949
Recebimento de dívida ativa	42.557.287	70.594.082
Recebimento de multa e juros	17.612.489	12.630.798
Empréstimos e financiamentos	26.511.189	6.825.287

Fonte: S2GPR

A Demonstração evidencia um superávit patrimonial de R\$ 5.664.300.644,83, valor resultante do confronto entre as variações patrimoniais aumentativas com as diminutivas. Por definição, tal valor deve ser igual à variação do Patrimônio Líquido, no Balanço Patrimonial, de um exercício para outro. A divergência de R\$ 337.140.207,10, entre o superávit patrimonial apurado na Demonstração das Variações Patrimoniais e a variação do patrimônio líquido no Balanço Patrimonial, refere-se a ajustes de exercícios anteriores, explicitados em notas explicativas no Balanço Geral, item 4.3.3.1.

Dentre as variações aumentativas, destacam-se os acréscimos patrimoniais decorrentes de Impostos (R\$ 15.145.276.204), e de Transferências Intra e Intergovernamentais (R\$ 28.520.158.862). Dentre as variações diminutivas, destacam-se aquelas decorrentes de Remuneração a Pessoal (R\$ 6.256.159.970), e as Transferências Intra e Intergovernamentais, no valor de R\$ 25.360.488.357. Merece destaque a participação aumentativa das Variações monetárias e Cambiais, com aumento de 378%, e das Taxas, com aumento de R\$ 69,57%, em relação ao exercício anterior.

Quanto às variações patrimoniais qualitativas, que não implicam em aumento ou diminuição no patrimônio líquido, o Estado apresentou uma variação patrimonial decorrente de incorporação no ativo no valor de R\$ 2.310 bilhões, cujo item mais significativo foi aquele decorrente de obras em andamento, no valor de R\$ 1.065 bilhões. O valor da dívida amortizada (desincorporação de passivo) durante o exercício

também foi destacado, apresentando um valor de R\$ 846 milhões. As incorporações de passivos (operações de crédito) somaram R\$ 1.109 bilhões, já o total das desincorporações do ativo somaram R\$ 91 milhões.

#### **4.5. Demonstração dos Fluxos de Caixa**

A Demonstração dos Fluxos de Caixa – DFC tem por objetivo contribuir para a transparência da gestão pública, haja vista que permite um melhor gerenciamento e controle financeiro dos órgãos 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 atividade; 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 6ª Edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, Parte V, o Quadro Principal da DFC deve evidenciar as movimentações havidas no caixa e em seus equivalentes, devendo apresentar os seguintes fluxos:

- Das Atividades Operacionais;
- Das Atividades de Investimento; e
- Das Atividades de Financiamento.

Ressalta-se que não foram apresentados os quadros complementares à DFC, conforme exposto no MCASP, a seguir listados:

- Quadro de Receitas Derivadas e Originárias;
- Quadro de Transferências Recebidas e Concedidas;
- Quadro de Desembolsos de Pessoal e Demais Despesas por Função;
- Quadro de Juros e Encargos da Dívida.

O caixa e equivalente de caixa final (R\$ 3.754.116.002,76) quando comparado com o inicial (R\$ 2.743.819.865,75) representou uma aumento de 36,82%, resultando uma variação de caixa e equivalente de caixa no valor de R\$ 1.010.296.137,01. Os fluxos de caixa líquido das atividades operacionais e das atividades de financiamento foram positivos, correspondendo a R\$ 2.342.708.428,90 e R\$ 262.918.992,52, respectivamente, ao passo que o fluxo líquido das atividades de investimento apresentou um fluxo negativo de R\$ 1.604.884.341,19. Tal resultado indica que as fontes de recursos dos fluxos operacionais e de financiamento estão sendo suficientes para cobrir suas despesas e ainda financiar as atividades de investimento.

Ao analisar a DFC, sem considerar a arrecadação atípica das receitas de repatriação de recursos não declarados depositados no exterior nem o excesso de arrecadação de receitas de ITCD no exercício de



2016, cujos montantes representaram, R\$ 659.260.292,87 e R\$ 404.221.539,68, respectivamente, o fluxo de caixa das atividades operacionais diminuiu 45,4%, tornando a variação de caixa e equivalente de caixa do período negativa em R\$ 62.738.752,32.

Destaca-se a relevante alteração na estrutura do Demonstrativo quanto à criação do grupo de conciliação contábil-financeira. Tal alteração ajusta a variação de caixa fora dos fluxos financeiros do exercício. Desta forma, às pendências de conciliação contábil-financeira na conta caixa do exercício de 2015 (valores pendentes a curto prazo) passaram a pertencer a esse grupo.

Cabe esclarecer que a atitude da SEFAZ em criar esse novo grupo consiste em evidenciar lançamentos que não constituem fluxos de entradas e saídas do exercício, e sim ajustes nas contas de caixa relativos a pendências de conciliação. Dentre as principais contas contábeis relacionadas aos ajustes, temos a chamada “Sequestros Judiciais a Regularizar”, que consiste numa saída de caixa e respectivo registro de um direito do Estado frente a retirada de valores que, por determinação judicial, serão destinados a pagamentos de litigantes. Assim, somente será efetuada a baixa dos valores sequestrados quando a Justiça informa a SEFAZ os devidos pagamentos, ocorrendo a partir daí o registro orçamentário escritural.

Entretanto, cabe destacar que com a criação do grupo conciliação contábil-financeira no Demonstrativo de Fluxo de Caixa, as informações evidenciadas no novo grupo devem ser também evidenciadas no Balanço Financeiro, de forma que os demonstrativos estejam compatíveis um com o outro.

#### 4.6. Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido

A Demonstração das Mutações no Patrimônio Líquido (DMPL) demonstra a evolução do patrimônio líquido da entidade, complementando o Anexo de Metas Fiscais (AMF), integrante do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), em atenção ao art. 4º, § 1º e § 2º da Lei Complementar nº 101/2000.

Segundo o Relatório Contábil, o demonstrativo consolidado apresenta informações da Companhia de Habitação do Ceará - COHAB e da Companhia de Desenvolvimento do Ceará - CODECE, por se tratarem de empresas enquadradas como estatais dependentes, constituídas sob a forma de sociedades anônimas. Tal assunto será melhor abordado no próximo tópico deste capítulo.

Conforme o demonstrativo apresentado, o patrimônio líquido das entidades citadas aumentou em R\$ 36 milhões, fruto, principalmente, de transferências de recursos por parte do Governo do Estado para a COHAB, que sem tais recursos teria tido prejuízo superior a R\$ 40 milhões. A seguir apresenta-se a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido relativa ao exercício 2016.

Tabela 56 – Demonstração das Mutações no Patrimônio Líquido

(R\$ 1,00)

Especificação	Contas						Total
	Capital Social	Reserva de Capital	Ajuste de Avaliação Patrimonial	Reserva de Lucros	Demais Reservas	Resultados Acumulados	
Saldo Início do Exercício	44.893.405	10.500.000	8.475.000		-4.114.900	-291.437.244	-231.683.739

Ajuste de Exercícios Anteriores						100.145	100.145
Aumento de Capital							
Formação/Reversão de Reservas							
Resultado do Exercício						36.007.388	36.007.388
Ajuste de Avaliação Patrimonial							
Dividendos							
Outros							
<b>Saldo no Final do Exercício</b>	<b>44.893.405</b>	<b>10.500.000</b>	<b>8.475.000</b>			<b>-4.114.900</b>	<b>-255.329.711</b>

Fonte: Balanço Geral

#### 4.7. Empresas Dependentes Sob a Ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 2º, trouxe o conceito de empresa estatal dependente como sendo a empresa controlada que recebe do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária. O intuito deste tópico é identificar, dentre as empresas controladas pelo Estado, quais se enquadram neste conceito. A LRF, em seu art. 50, determina que as empresas enquadradas como dependentes devem obedecer à escrituração e demais normas de Contabilidade Pública. Assim, os gastos com pessoal e endividamento, por exemplo, devem compor os limites do Poder Executivo em relação à LRF.

Sobre este assunto também discorre a Resolução nº 43/2001 do Senado Federal:

Art. 2º Considera-se, para os fins desta Resolução, as seguintes definições:

II - empresa estatal dependente: empresa controlada pelo Estado, pelo Distrito Federal ou pelo Município, que tenha, no exercício anterior, recebido recursos financeiros de seu controlador, destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, e tenha, no exercício corrente, autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade;

O estado do Ceará considera como estatais não dependentes as seguintes empresas:

- Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S/A – ADECE;
- Companhia de Água e Esgoto do Ceará – CAGECE;
- Companhia de Gás do Ceará – CEGÁS;
- Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos – METROFOR;
- Companhia de Integração Portuária do Ceará – CEARÁPORTOS;
- Centrais de Abastecimento do Ceará S/A - CEASA;
- Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos – COGERH; e

- Empresa Adm. da Zona de Processamento de Exp. de Pecém – ZPE Ceará.

A fim de verificar o grau de dependência das entidades acima, assim como foi abordado no relatório relativo às contas do exercício anterior, foram analisadas as Demonstrações de Resultado do Exercício – DRE, Notas Explicativas, Demonstrações do Fluxo de Caixa e demais peças contábeis. Ressalta-se ainda que, para as empresas que receberam durante o exercício de 2016 recursos a título de "Constituição ou aumento de Capital", foi solicitado detalhamento das despesas realizadas, com o objetivo de avaliar o disposto no inciso III do art. 2º da LRF.

A CAGECE demonstrou receita líquida de serviços de R\$ 1.153.431.000,00, custos totais de R\$ 711.872.000,00 e lucro bruto de R\$ 441.559.000,00. O lucro líquido do período foi de R\$ 130.283.000,00 considerando despesas operacionais e resultado financeiro. Na Demonstração do Fluxo de Caixa, foram evidenciados, fluxos negativos nas atividades de investimento e de financiamento, de R\$ 145.758.000,00 e R\$ 33.823.000,00, respectivamente, enquanto as atividades operacionais geraram um fluxo positivo de R\$ 175.820.000,00, não suportando totalmente a variação de caixa dos fluxos anteriores. Assim, houve uma redução de caixa e equivalentes de caixa de R\$ 3.761.000,00. A Companhia recebeu recursos para constituição ou aumento de capital no total de R\$ 7.650.000,00 de acordo com o Balanço Geral do Estado e com o apurado por esta Gerência, entretanto o demonstrativo dos recursos recebidos e a respectiva aplicação não evidenciou nenhum montante.

Em análise da destinação dos recursos conforme registros dos repasses realizados para a CAGECE, os referidos recursos aportados foram utilizados na execução das obras de implantação do sistema de esgotamento sanitário das sub-bacias CD-1, CD-2 E CD-3 (META 1) no município de Fortaleza. Ademais, foi publicado em 10 de maio de 2017 em jornal de grande circulação edital de convocação de Assembleia Geral Extraordinária a ser realizada em 25 de maio de 2017, para deliberar matéria atinente à proposta da Administração para aumento de Capital Social da CAGECE no montante de R\$ 7.650.000,00 (Sete milhões, seiscentos e cinquenta mil reais) referente à integralização de recursos provenientes do Tesouro do Estado, aportados exclusivamente pelo acionista Governo do Estado do Ceará.

A COGERH apresentou receita líquida da atividade de R\$ 91.924.439,00 e custos da atividade de R\$ 75.582.589,00, gerando um lucro bruto de R\$ 16.341.850,00. Após considerar as despesas operacionais, o resultado financeiro e o resultado de convênios, apresentou lucro líquido final de R\$ 2.333.075,00. Em relação à Demonstração do Fluxo de Caixa, a Companhia apresentou fluxos líquidos negativos para as atividades operacionais, R\$ 30.997.910,00, e de investimento, R\$ 24.726.541,00, enquanto as atividades de financiamento apresentaram fluxo positivo de R\$ 44.170.417,00.

Em relação ao METROFOR, foram evidenciados receita operacional líquida de R\$ 13.857.844,30 e custos de serviços prestados de R\$ 98.895.954,85, gerando um resultado operacional bruto negativo em R\$ 85.038.110,55. Após considerar as despesas operacionais e as outras receitas e despesas

operacionais, apresentou prejuízo final de R\$ 151.249.951,86. Quanto à Demonstração do Fluxo de Caixa, a Companhia apresentou fluxos líquidos negativos para as atividades operacionais, R\$ 89.879.055,73, e de investimento, R\$ 78.634.248,87, ao passo que as atividades de financiamento, geradas principalmente pelos aportes do estado do Ceará a título de Constituição ou Aumento de Capital, apresentaram fluxo positivo de R\$ 119.506.447,46. Tal resultado indica que as fontes de recursos do fluxo de financiamento serviram para custear tanto as atividades operacionais quanto as atividades de investimento.

No quadro complementar apresentado pelo METROFOR para evidenciar a aplicação do valor transferido pelo Estado a título de Constituição ou Aumento de Capital consta um valor total de R\$ 137.457.023,25 de recursos recebidos. Deste montante, 97,8% foram aplicados no custeio finalístico da Companhia.

Deste modo, ante os números apresentados pela Companhia nas Demonstrações Contábeis e no quadro complementar solicitado por esta Corte para dar transparência na aplicação dos recursos recebidos a título de Constituição ou Aumento de Capital, perdura o entendimento desta Gerência de que o METROFOR se enquadra no conceito de empresa dependente previsto na LRF.

#### **4.8.Considerações Finais**

As demonstrações contábeis evidenciam a posição financeira, orçamentária e patrimonial do setor público. Em uma análise macro, diante da conjuntura econômica do país, pode-se afirmar que a situação do Estado no exercício de 2016 foi confortável, muito embora tenha sido altamente influenciada por eventos extraordinários (depósitos judiciais, repatriação de recursos do exterior e aumento pontual de arrecadação do ITCD).

Do ponto de vista orçamentário, verificou-se um superávit de R\$ 1 bilhão, com um superávit do orçamento corrente de R\$ 2,5 bilhões. A execução orçamentária é analisada com mais profundidade no capítulo 2. O resultado financeiro do período, obtido pela diferença entre o saldo em espécie para o exercício seguinte e o saldo em espécie do exercício anterior, no balanço financeiro, foi positivo em R\$ 1.014.218.914,13. Na demonstração do fluxo de caixa, a variação foi positiva em R\$ 1.010.296.137,01. Descontados os valores da repatriação de recursos e do excesso de arrecadação do ITCD, esta variação teria sido negativa em 62 milhões.

Nos demonstrativos patrimoniais, foi apurado um superávit financeiro de R\$ 2.509.469.844,63 e um superávit patrimonial de R\$ 5.664.300.644,83. Registre-se que há alguns problemas na apresentação do patrimônio do Estado: não há estimativa de perda para o vultoso valor dos créditos da dívida ativa; diversos imóveis estão registrados no sistema SGBI com valores ínfimos (R\$ 0,00 e R\$ 1,00); a disponibilidade de recursos não guarda correspondência com o grupo de controle do plano de contas, entre outros.

Na análise das Empresas Dependentes sob a ótica da Lei de responsabilidade fiscal, foi

constatado que a CAGECE, considerada não dependente pelo Governo do Estado recebeu 7,65 milhões em recursos do Estado para constituição ou aumento de capital e não realizou a constituição de capital social desses recursos. O Metrofor, também considerado não dependente pelo Governo, recebeu recursos do estado a título de constituição ou aumento de capital e os utilizou para financiar suas atividades operacionais, conforme a definição de empresa estatal dependente da LRF.

# 5

*DETERMINAÇÕES CONSTITUCIONAIS DE  
APLICAÇÃO DE RECURSOS*

## 5. Determinações Constitucionais de Aplicação de Recursos

O presente capítulo tem como objetivo verificar os 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 no setor produtivo.

### 5.1. Educação

A educação é um direito social previsto no caput do art. 6 da Constituição Federal de 1988 que será proporcionado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Durante essa seção serão delineados o cumprimento da aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e a aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

#### 5.1.1. 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. Neste contexto, os Tribunais de Contas, no exercício do controle externo, além de acompanharem a aplicação dos recursos ao longo do exercício, procedem ao cálculo do cumprimento do limite constitucional nas prestações de contas anuais dos chefes do Poder Executivo.

A Tabela 57 demonstra a receita resultante de impostos e transferências arrecadadas pelo Estado em 2016, consideradas por esta Gerência como base de cálculo para aplicação de recursos na MDE.

Tabela 57 - Base de cálculo para apuração das despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino (R\$ 1,00)

Base de cálculo	Receitas Realizadas
1. Receita Bruta de Impostos	12.711.634.484,80
1.1 Receita Resultante do ICMS	10.430.725.444,50
1.2 Receita Resultante do ITCD	656.991.844,50
1.3 Receita Resultante do IPVA	728.985.917,90
1.4 Receita Resultante do IRRF	894.931.277,90
2. Receitas de Transferências Constitucionais e Legais	6.399.574.928,90
<b>3. Total da Receita Bruta de Impostos (1+2)</b>	<b>19.111.209.413,70</b>
4. Deduções de Transferências Constitucionais	2.844.988.976,28
<b>5. Total da Receita Líquida de Impostos (3-4)</b>	<b>16.266.220.437,43</b>

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

A receita líquida de impostos apurada, no valor de R\$ 16.266.220.437,43, diverge do valor constante no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (anexo

8) do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO do 6º bimestre de 2016 (R\$ 16.266.219.135,49) publicado pelo Estado.

A partir desta base de cálculo, constata-se que o valor a ser aplicado em 2016 deveria ser igual ou superior a R\$ 4.066.555.109,36, correspondente a 25% da base apurada.

Para fins da verificação do cumprimento da aplicação mínima em MDE, foram consideradas as despesas realizadas na função 12 – Educação, incorridas nas fontes de recursos 00 – Recursos Ordinários, 01 – Cota Parte do Fundo de Participação dos Estados, 10 – Recursos Provenientes do FECOP, 50 – Recursos Provenientes do FUNDEB, 51 – Complementação da União aos Recursos do FUNDEB.

Além das despesas realizadas pelo Governo do Estado, foi considerado o valor de R\$ 1.882.519.948,09 relativo ao resultado líquido negativo das transferências do FUNDEB, detalhado no item 5.1.2, ou seja, o Estado destinou um volume maior de receitas para constituição do FUNDEB do que retorno conforme estabelecido pela legislação federal.

Desta forma, o cálculo do cumprimento do limite mínimo estabelecido no art. 212 da Constituição Federal está demonstrado na Tabela 58.

Tabela 58 - Apuração do Índice de Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE (R\$ 1,00)

<b>Despesas com Ações Típicas de MDE</b>	
1- Educação Infantil	2.068.833,08
2- Ensino Fundamental	135.959.929,58
3- Ensino Médio	1.705.703.800,15
4- Ensino Superior	61.427.990,46
5- Ensino Profissional não Integrado ao Ensino Regular	108.066.276,32
6- Outras	875.792.328,65
<b>7- Total das Despesas com Ações Típicas de MDE (1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6)</b>	<b>2.889.019.158,24</b>
<b>Deduções Consideradas para fins de Limite Constitucional de Aplicação Mínima em MDE</b>	
8- Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB	-1.882.519.948,09
9- Despesas Custeadas com a Complementação do FUNDEB no Exercício	403.263.519,20
10- Receita de Aplicação Financeira dos Recursos Do FUNDEB até o Bimestre	15.152.255,80
11- Despesas Custeadas com o Superávit Financeiro, do Exercício Anterior, do FUNDEB	3.337.724,01
12- Despesas Custeadas com o Superávit Financeiro, do Exercício Anterior, de outros Recursos de Impostos	-
13- Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino	-
14- Cancelamento, no Exercício, de Restos a Pagar Inscritos com Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino	14.110.824,43
<b>15- Despesas não consideradas como Ações Típicas de MDE pela Gerência</b>	<b>72.589.287,46</b>
<b>16- Total das Deduções Consideradas para Fins do Limite Constitucional (8 + 9 + 10 + 11 + 12 + 13 + 14 + 15)</b>	<b>-1.374.066.337,19</b>
<b>17- Total das Despesas para Fins de Limite (7 – 16)</b>	<b>4.263.085.495,43</b>
<b>18- Total da Receita Líquida de Impostos</b>	<b>16.266.220.437,43</b>
<b>19- Percentual das Receitas Resultantes de Impostos em MDE ((17) / (18) x 100) %</b>	<b>26,21%</b>

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



Conforme demonstrado na Tabela 58, após as devidas deduções, verifica-se que o Governo do estado do Ceará, levando-se em consideração a despesa empenhada (despesas liquidadas somadas as inscritas em restos a pagar), aplicou em MDE no exercício de 2016 a importância de R\$ 4.263.085.495,43, equivalente ao percentual de 26,21% da receita líquida de impostos e transferências, o qual diverge do percentual apresentado (26,65%) no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO do 6º bimestre de 2016.

Ressalta-se que foi verificado, com base no art. 71 da Lei 9.394/96 – Lei de diretrizes e bases da educação nacional, um montante de R\$ 72.589.287,46 de despesas não consideradas como ações típicas de MDE, das quais podemos destacar as despesas com fornecimento de alimentação, que representam 97,92% do montante.

### **5.1.2.Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB**

O FUNDEB é um Fundo de natureza contábil cujos recursos destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica e à valorização dos profissionais da educação, incluindo sua justa remuneração. Foi instituído por determinação da Emenda Constitucional nº 53, de 19.12.2006, a qual previu sua vigência até o exercício de 2020. Sua regulação se deu pela Medida Provisória nº 339, de 28.12.2006, convertida na Lei Federal nº 11.494, de 20.06.07.

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 complementarará 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 2016, 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;

**III - 80% (oitenta por cento) para execução até o ano de 2020. (Nova redação dada pela Lei n.º 15.576, de 07.04.14).**

Esta Gerência efetuou o cálculo dos valores relativos às receitas estaduais que correspondem às contribuições ao FUNDEB no decorrer do exercício de 2016, 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, 6ª edição:

<b>Receitas Destinadas ao FUNDEB (a)</b>		<b>2.971.184.277,09</b>
Receita Resultante do ICMS Destinada ao FUNDEB (20%)		1.488.499.327,34
Receita Resultante do ITCD Destinada ao FUNDEB (20%)		131.398.368,90
Receita Resultante do IPVA Destinada ao FUNDEB (20%)		72.898.591,79
Cota-Parte FPE Destinada ao FUNDEB (20%)		1.269.043.273,02
ICMS-Desoneração Destinada ao FUNDEB (20%)		4.764.269,24
Cota-Parte IPI Exportação Destinada ao FUNDEB (20%)		4.580.446,80
<b>Receitas Recebidas do FUNDEB (Retorno)</b>		<b>1.505.451.998,20</b>
Transferências de Recursos do FUNDEB (b)		1.088.664.329,00
Complementação da União ao FUNDEB		401.635.413,40
Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do FUNDEB		15.152.255,80
<b>Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB (b – a)</b>		<b>-1.882.519.948,09</b>

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

Conforme evidenciado na Tabela 59, no exercício de 2016, o estado do Ceará contribuiu com a importância de R\$ 2.971.184.277,09 para a formação do FUNDEB, e recebeu, em retorno, R\$ 1.505.451.998,20, obtendo uma perda financeira de R\$ 1.882.519.948,09, montante este considerado como aplicação em MDE para fins de cumprimento do art. 212 da Constituição Federal.

Em relação à aplicação mínima de 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais do FUNDEB no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, demonstra-se o cálculo na Tabela 60.

Tabela 60 - Aplicação dos Recursos do FUNDEB na Remuneração de Profissionais do Magistério da Educação Básica (R\$ 1,00)

<b>1. Recursos recebidos do FUNDEB</b>	<b>1.505.451.998,20</b>
<b>Valor a ser aplicado em remuneração dos profissionais do magistério da Ed. Básica</b>	
60% Recursos do FUNDEB (Constituição Federal)	903.271.198,92
80% Recursos do FUNDEB (Lei Estadual nº 15.064/11)	1.204.361.598,56
<b>2. Despesas empenhadas com remuneração dos prof. do magistério da Ed. Básica</b>	<b>1.207.950.579,59</b>
<b>3. Deduções para fins do limite do FUNDEB</b>	<b>28.229.142,57</b>
Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos do FUNDEB	28.229.142,57
<b>4. Total das despesas do FUNDEB para fins do limite (2-3)</b>	<b>1.179.721.437,02</b>
<b>5. Percentual aplicado em remuneração dos prof. do magistério da Ed. Básica (4/1*100)</b>	<b>78,36%</b>

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

No exercício de 2016, apesar de o estado do Ceará cumprir o limite constitucional de 60%, tendo aplicado 78,36% dos recursos destinados ao FUNDEB na remuneração de profissionais do magistério

da Educação, descumpriu o percentual mínimo de 80% referente ao art. 3º da Lei Estadual nº 15.064/11 transcrito anteriormente. Cabe salientar que o percentual apurado por esta Gerência coincide com o publicado pelo Estado no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (anexo 8) do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO do 6º bimestre de 2016.

## 5.2.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 Gerência efetuou o cálculo do referido cumprimento com base nas orientações contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional, 6ª edição, cujo resultado segue evidenciado na Tabela 61.

Tabela 61 - Apuração do índice de aplicação em ações e serviços públicos de saúde – ASP (R\$ 1,00)

<b>Despesas com Saúde</b>	
<b>1- Despesas Correntes</b>	<b>2.883.597.613</b>
1.1- Pessoal e Encargos Sociais	746.435.822
1.2- Juros e Encargos da Dívida	-
1.3- Outras Despesas Correntes	2.137.161.791
<b>2- Despesas de Capital</b>	<b>54.497.871</b>
2.1- Investimentos	54.371.251
2.2- Inversões Financeiras	-
2.3- Amortização da Dívida	126.620
<b>3- Total das despesas com Saúde (1+2)</b>	<b>2.938.095.483</b>
<b>Despesas com Saúde não computadas para Fins de Apuração do Percentual Mínimo</b>	
4- Despesas com Inativos e Pensionistas	125.038,08
5- Despesa com Assistência à Saúde que não Atende ao Princípio de Acesso Universal	765.430,03
6- Despesas Custeadas com Outros Recursos	677.083.852
6.1- Recursos de Transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	646.089.719
6.2- Recursos de Operações de Crédito	23.998.759
6.3- Outros Recursos	6.995.374
7- Outras Ações e Serviços Não computados	-
8- Restos a Pagar Não Processados Inscritos Indevidamente no Exercício Sem Disponibilidade Financeira	-
9- Despesas Custeadas com Disponibilidade de Caixa Vinculada aos Restos a Pagar Cancelados	-
10- Despesas Custeadas com Recursos Vinculados à Parcela do Percentual Mínimo que não Foi Aplicada em Ações e Serviços de Saúde em Exercícios Anteriores	-
<b>11- Total das despesas com Saúde não Computadas (4+5+6+7+8+9+10)</b>	<b>677.974.320</b>
<b>12- Total das despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (3-11)</b>	<b>2.260.121.163</b>

<b>13- Total das Receitas para Apuração da Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde</b>	<b>16.266.218.947</b>
<b>14- Percentual de Aplicação em ASP ((12/13) *100)</b>	<b>13,89%</b>

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

A linha 3 evidencia o total executado na função Saúde, e conforme notas explicativa ao final do anexo 12 encaminhado a esta Corte de Contas, as despesas com Consórcio Públicos de Saúde relativos aos municípios de Acaraú, Crato e Ibiapaba foram computadas para fins de apuração do percentual mínimo.

A Lei Complementar 141/12 determina em seu art. 2º quais recursos serão considerados Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde e em seu art. 4º, quais não serão, para fins de apuração do percentual mínimo. O Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde possui um quadro específico para que sejam deduzidas do total de gastos na Função Saúde aqueles não computados para fins de apuração do percentual mínimo, conforme preceitua a lei no art. 4º. As despesas executadas pelo ISSEC na Função Saúde não atendem ao princípio de acesso universal, porém não foram evidenciadas nos quadros Despesas com Saúde (por Grupo de Natureza da Despesa), Despesas com Saúde Não Computadas para Fins de Apuração do Percentual Mínimo e Despesas com Saúde (por subfunção).

Foi verificado também, com base no art. 4º da Lei Complementar 141/2012, um montante de R\$ 765.430,03 de despesas não consideradas como Ações e Serviços Públicos em Saúde, das quais pode-se destacar as despesas com fornecimento de alimentação, que representam 92,18% do montante, motivo pelo qual foram consideradas no campo “Despesa com Assistência à Saúde que não Atende ao Princípio de Acesso Universal”. Ressalta-se que tais despesas não alteram de forma significativa o índice apurado pelo Estado no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde – Anexo 12 do RREO do 6º bimestre de 2016.

Analisando o Demonstrativo das Receitas e Despesas com ASPs, verificou-se que o valor apresentado na linha Valor Referente à Diferença entre o Valor Executado e o Limite Mínimo Constitucional foi negativo (-R\$ 1.951.946.187,58). Tal informação não é compatível com o percentual de aplicação em ASPs apresentado. Esta Gerência apurou um montante de R\$ 308.174.889,29 para a mesma linha. Também, não foram evidenciadas as despesas Inscritas em Restos a Pagar não Processados nos quadros Despesas com Saúde (por Grupo de Natureza da Despesa), Despesas com Saúde não Computadas para Fins de Apuração do Percentual Mínimo e Despesas com Saúde (por subfunção).

Quanto aos Consórcios Públicos em Saúde, segundo o art. 11 da portaria 72/2012 da STN, a elaboração do Demonstrativo das Receitas e Despesas com ASPs pelos entes da Federação que participam de consórcios públicos incluirá a execução orçamentária e financeira do consórcio público relativa aos recursos entregues em virtude de contrato de rateio. Entretanto, conforme o § 1º do referido artigo, a fim de eliminar duplicidades na elaboração do demonstrativo, não deverão ser computadas as despesas executadas pelos entes da Federação consorciados na modalidade de aplicação referente a transferências a consórcios públicos em virtude de contrato de rateio (modalidade 71).

Por esse motivo, os consórcios públicos deverão encaminhar aos Poderes Executivos de cada ente da Federação consorciado as informações necessárias à elaboração dos seus demonstrativos até quinze dias após o encerramento do período de referência<sup>4</sup>. Destaca-se que os entes consorciados deverão efetuar na contabilidade o registro das informações do consórcio público necessárias à elaboração do referido demonstrativo<sup>5</sup>.

Caso o ente da Federação consorciado não receba tempestivamente as informações para a consolidação no demonstrativo, nenhum valor transferido pelo ente da Federação consorciado para pagamento de despesa com saúde será considerado aplicado nessa função<sup>6</sup>.

Com o objetivo de dar transparência ao cumprimento do artigo 11, inciso I da Portaria STN nº 72/2012, a 6ª Edição do MDF determina que os Poderes Executivos de cada ente consorciado deverão evidenciar, destacada e separadamente, as informações da execução da despesa com ASPS nos consórcios públicos de que participa, conforme modelo detalhado no referido manual. Entretanto, esta Gerência verificou que o Estado não apresentou tal Demonstrativo no Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO publicado em 30/01/2017 e tampouco em sua republicação em 30/03/2017.

De acordo com nota explicativa presente no Anexo 12, foram incluídas as despesas empenhadas dos consórcios relativos aos municípios de Acaraú, Crato e Ibiapaba. No Balanço Geral do Estado – Exercício 2016, página 111, são apresentados os montantes das despesas incluídas: Acaraú (R\$ 5.005.114,94), Crato (R\$ 4.838.258,91) e Ibiapaba (R\$ 6.853.816,22).

Ressalta-se ainda que a Lei Complementar nº 141/2012 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 extra contábeis, onde os Estados tem obrigatoriedade de registro e atualização permanente dos dados inerentes à saúde, sendo efetuado cálculo automático, a partir das informações prestadas, dos recursos mínimos aplicados em ações e serviços públicos de saúde. Diante do exposto, esta Gerência verificou os dados disponíveis no sítio eletrônico <http://siops.datasus.gov.br> e constatou a apresentação do percentual de aplicação de 13,89%, similar ao publicado no RREO do 6º bimestre de 2016. O SIOPS também foi utilizado por esta Gerência para verificar os montantes de despesas com consórcios públicos citados anteriormente.

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,

---

<sup>4</sup> Portaria STN nº 72, de 1 de fevereiro de 2012, artigo 12.

<sup>5</sup> Portaria STN nº 72, de 1 de fevereiro de 2012, artigo 11, §3º.

<sup>6</sup> Portaria STN nº 72, de 1 de fevereiro de 2012, artigo 12, §1º, inciso II.

de 2012, será realizada por meio das informações homologadas no SIOPS.

### 5.3. 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 2016, alcançou o montante de R\$ 536.267.649,17.

A receita tributária do estado do Ceará no exercício financeiro de 2016, de acordo com o Anexo 10 do Balanço Geral do Estado, foi de R\$ 13.296.246.471,50, deduzindo desse montante as transferências constitucionais aos Municípios referentes às participações na arrecadação tributária do ICMS e IPVA, no valor de R\$ 2.837.356.201,23, bem como as deduções do FUNDEB (ICMS, IPVA, ITCD), no valor de R\$ 1.671.730.831,90, tem-se uma Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual (base de cálculo) no valor de R\$ 8.787.159.438,37. Portanto, verifica-se que o percentual de investimento e inversões financeiras atingiu **6,10%** da receita tributária líquida, não cumprindo, assim, o mínimo constitucional. Ao analisar o referido limite confrontando a receita e a despesa orçada, apura-se um percentual de **7,04%**, ou seja, já não se previa dotação suficiente que atendesse o mandamento 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.

Extraíndo-se da Base de dados do S2GPR, os gastos com investimentos e inversões financeiras, obtém-se a seguinte composição, destacada na Tabela 62.

Tabela 62 - Demonstrativo dos investimentos por macrorregião (R\$ 1,00)

Macrorregião		Dotação Atualizada	Despesa Empenhada
01	Cariri	610.227.589,58	416.186.979,45
02	Centro Sul	111.509.759,90	80.859.047,00
03	Grande Fortaleza	2.351.497.964,47	1.042.586.037,06
04	Litoral Leste	118.608.883,94	46.758.786,45
05	Litoral Norte	90.279.121,44	51.714.569,92
06	Litoral Oeste / Vale do Curu	138.178.114,80	86.024.817,91
07	Maciço do Baturité	123.404.717,26	69.796.755,06
08	Serra da Ibiapaba	151.538.568,07	67.006.845,37
09	Sertão Central	181.280.803,99	131.703.417,56
10	Sertão de Canindé	51.335.153,22	26.396.438,38
11	Sertão de Sobral	278.374.503,29	139.527.731,11
12	Sertão dos Crateús	93.230.667,84	57.683.418,60
13	Sertão dos Inhamuns	107.347.131,36	29.417.776,80

14	Vale do Jaguaribe	209.421.499,74	105.491.545,02
15	Estado do Ceará	667.254.995,79	52.931.697,65
<b>Total Geral</b>		<b>5.283.489.474,69</b>	<b>2.404.085.863,34</b>
<b>Total (Excluída a Macrorregião 15)</b>		<b>4.616.234.478,90</b>	<b>2.351.154.165,69</b>
<b>Interior (Excluídas as Macrorregiões 03 e 15)</b>		<b>2.264.736.514,43</b>	<b>1.308.568.128,63</b>
<b>Verificação do Limite Constitucional</b>		<b>49,06%</b>	<b>55,66%</b>

Fonte: Base de dados do S2GPR

Analisando os dados apresentados, verificou-se que **55,66%** do valor executado foram destinados ao interior do Estado, percentual que atende ao dispositivo constitucional.

Cabe ressaltar que não foram incluídas no cálculo as despesas alocadas na Macrorregião 15, 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.

#### **5.4. 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 sem considerar as deduções do FUNDEB (R\$ 10.458.890.270,27).

Os recursos do Tesouro, repassados para a FUNCAP, conforme registrado no BGE totalizou R\$ 46.670.150,52 correspondendo, assim, a **0,45%** da Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual, inferior, portanto, ao limite fixado pela Constituição Estadual.

#### **5.5. 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.

Em relação ao Fundo de Financiamento às Micros, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará – FCE, havia previsão inicial de R\$ 510.000 na Lei Orçamentária Anual de 2016, porém, não teve execução orçamentária durante o exercício. Segundo o Balanço Geral do Estado de 2016, após avaliação feita pelo Estado em relação à operacionalização do FCE, foi iniciado o processo de extinção do respectivo fundo com o encaminhamento à PGE de minutas de PLC e de PEC alterando o Art.209. Entretanto, apesar de tal iniciativa do Poder Executivo, enquanto não efetivada, persiste a determinação constitucional de

destinação de recursos para constituição e manutenção do fundo. Assim, não atendeu-se à exigência do Art. 209 da Constituição Estadual.

## **5.6 Considerações Finais**

Diante do exposto no presente capítulo, a Gerência de Contas de Governo e Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira e das Receitas, apurou, conforme dados e informações analisados nos demonstrativos constantes no Balanço Geral do Estado do Ceará de 2016 e procedimentos internos aplicados sobre a bases de dados do sistema S2GPR, que o Estado do Ceará atendeu, no exercício de 2016, ao determinado nos artigos 212 (Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – 26,21%), 60, ADCT (Recursos destinados ao FUNDEB na remuneração de profissionais do magistério da Educação – 78,36%) e 77, ADCT (Aplicação de recursos públicos nas ações e serviços públicos de saúde – 13,89%) da Constituição Federal; bem como no artigo 210 da Constituição Estadual (Aplicação de Recursos com Investimentos no Interior do Estado – 55,66%). No entanto, não foram atendidos os limites indicados no artigo 3º (Recursos destinados ao FUNDEB na remuneração de profissionais do magistério da Educação) da Lei Estadual nº 15.064/11 e nos artigos 205 (Aplicação de Recursos com Investimentos – 6,10%), 209 (Aplicação de Recursos em Fundos de Financiamento ao Setor Produtivo) e 258 (Aplicação de Recursos com Fomento das Atividades de Pesquisa Científica e Tecnologia – 0,45%) da Constituição Estadual.



# 6 *ANÁLISE DA GESTÃO FISCAL*

## 6. Análise da Gestão Fiscal

Este capítulo tem como objetivo evidenciar 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.

Cabe salientar que o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) que serviram de base para a análise, do presente capítulo, se referem, respectivamente, ao 3º quadrimestre e 6º bimestre de 2016, além dos demonstrativos também disponibilizados por meio do Balanço Geral do Estado.

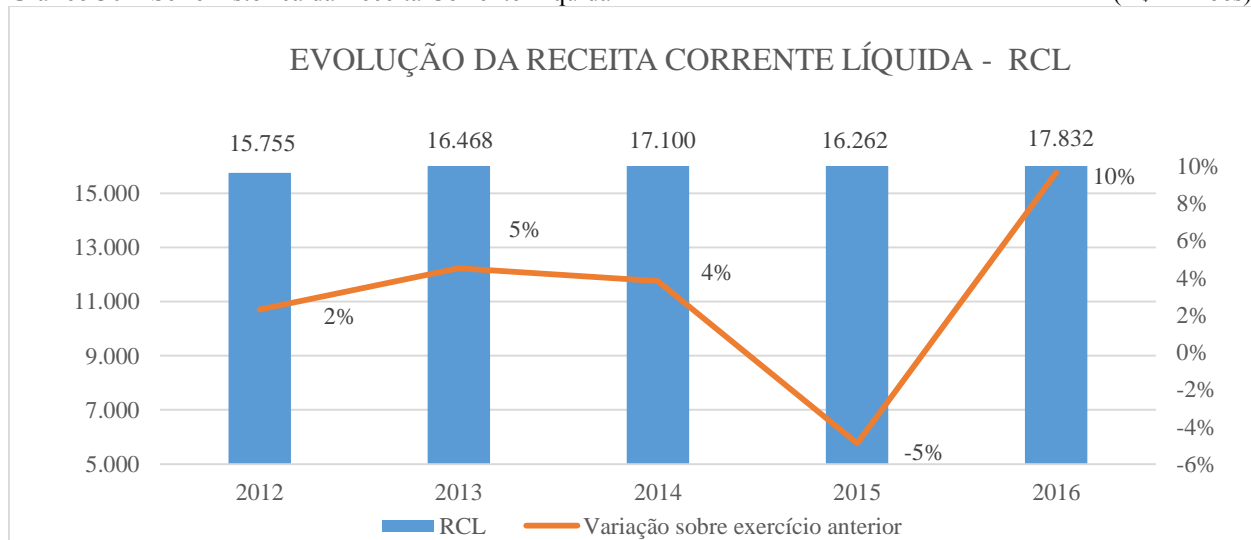
### 6.1. Receita Corrente Líquida – RCL

A Lei Complementar n.º 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), por meio do art. 2º, IV conceituou a Receita Corrente Líquida (RCL) como o somatório das receitas correntes arrecadadas, deduzidas, no caso dos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação previdenciária. Definiu como critério de apuração o somatório das receitas arrecadadas no mês de referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

O principal objetivo da RCL é servir de parâmetro para a definição do montante da reserva de contingência e para os limites da despesa total com pessoal, da dívida consolidada líquida, das operações de crédito, do serviço da dívida, das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária e das garantias do ente da Federação.

De acordo com o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida, Anexo 3 do RREO, a RCL do Estado, no exercício de 2016, totalizou em R\$ 17.831.937.422. A RCL apurada por esta Gerência, a partir dos dados extraídos do Sistema de Gestão Governamental por Resultados – S2GPR, totalizou um montante de R\$ 17.831.937.421,34. O Gráfico 30 apresenta a evolução da RCL nos últimos anos.

Gráfico 30 – Série histórica da Receita Corrente Líquida (R\$ milhões)



Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre – Anos 2012 a 2016

Nota: Valores corrigidos pelo IGP-DI

De acordo com o gráfico acima, verifica-se que a variação da RCL foi a maior nos últimos 5 anos, apresentando variação positiva de 10% em relação ao ano anterior.

## 6.2.Receita Corrente Líquida e os depósitos judiciais de terceiros

Em outubro de 2015, foi promulgada a Lei estadual 15.878, autorizando o Estado do Ceará a utilizar depósitos sob aviso à disposição da justiça como receita corrente, exclusivamente, na recomposição dos fluxos de pagamento e do equilíbrio atuarial do fundo de previdência do Estado do Ceará e em despesas classificadas como investimentos nos termos do §4º do art.12 da Lei Federal nº4.320, de 17 de março de 1964, e no custeio da Saúde Pública. Há, ainda, a possibilidade de uso de tais depósitos autorizada pela Lei Complementar Federal nº 151/2015 e pela Emenda Constitucional 94/2016, promulgada já no final do ano.

Foi expedido o Ofício nº 789/2017 – Gab. Pres. requisitando informações complementares sobre o uso dos supracitados depósitos a fim de melhor instruir este relatório. Em resposta, a Secretaria da Fazenda enviou o Ofício GABIN nº 060/2017, sob protocolo 201703084, contendo as seguintes informações, em mídia digital, em relação aos depósitos judiciais:

- Extratos bancários fornecidos pela Instituição financeira Caixa Econômica Federal da conta do Fundo de Reserva;
- Empenhos destinados a pagamento do FUNAPREV e PREVMILITAR;
- Empenhos mensais de recomposição do Fundo de Reserva;
- Movimentação financeira do fluxo de entradas e saídas dos depósitos judiciais;
- Demonstrativo de uso dos depósitos conforme a lei estadual 15.878/2015, lei complementar federal 151/2015 e emenda constitucional 94/2016.

A Tabela 63 contém os valores apropriados como Outras Receitas Correntes e as Despesas empenhadas para pagamentos do Funaprev e Prevmilitar ao longo do ano de 2016. As despesas superam as receitas pois existia saldo proveniente de dezembro de 2015, quando os recursos começaram a ser apropriados. Não foram utilizados depósitos nos termos da LC 151/2015 e da EC 94/2016 no período.

Tabela 63 – Valores transferidos e empenhados dos depósitos judiciais em 2016 – Lei 15.878/15

<b>Período</b>	<b>Receitas (valores transferidos) <sup>7</sup>,</b>	<b>Despesas (valores empenhados)</b>
Janeiro/2016	3.040.413,94	34.839.288,29
Fevereiro/2016	141.342.943,39	79.101.717,43
Março/2016	0,00	49.878.390,48
Abril/2016	16.236.726,01	33.564.914,70
Mai/2016	0,00	0,00
Junho/2016	23.953.634,04	23.953.634,04
Julho/2016	5.280.653,92	5.280.653,92
Agosto/2016	247.801.007,50	131.568.532,30

<sup>7</sup> Valor bruto dos recursos transferidos, sem deduções.

<b>Período</b>	<b>Receitas (valores transferidos) <sup>7</sup>,</b>	<b>Despesas (valores empenhados)</b>
Setembro/2016	19.166.202,71	93.000.000,00
Outubro/2016	14.381.068,64	42.739.142,73
Novembro/2016	23.858.211,86	23.858.211,86
Dezembro/2016	32.202.412,39	32.202.412,39
<b>Total</b>	<b>527.263.274,40</b>	<b>549.986.898,14</b>

Fonte: SEFAZ

Com o objetivo de esclarecer o sistema de utilização dos depósitos judiciais como uma receita orçamentária pelo Estado do Ceará, sintetizou-se as informações obtidas nos documentos enviados, no presente processo e na Lei Estadual 15.878/15. Ressalte-se que o assunto é analisado com profundidade nos processos 04203/2016-5 e 07570/2016-3 em tramitação nesta corte de contas. Assim, o uso dos depósitos judiciais, através da Lei 15.878/15, ocorre, basicamente, nos seguintes termos:

- i. As instituições financeiras enviam as informações sobre as contas referentes aos depósitos judiciais para o Tribunal de Justiça, que as divide, conforme os critérios relativos ao credor, entre as passíveis e não passíveis de utilização pela Lei Estadual nº 15.878/15 e aquelas ainda pendentes de identificação das partes.
- ii. Em seguida, o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE) envia para a Caixa Econômica Federal a relação das contas correspondentes à Lei 15.878/15, para que esta transfira 70% dos valores para a conta do tesouro e 30% para a conta do Fundo de Reserva, de gestão da própria CEF;
- iii. Com o recurso em conta, a Sefaz disponibiliza o mesmo montante, exclusivamente, para pagamento de despesas de previdência do Funaprev e Prevmilitar, encerrando aqui o procedimento em relação ao montante de 70% que cabe ao tesouro estadual.
- iv. Mensalmente, as saídas de recursos relativas aos encerramentos dos processos judiciais (levantamentos) são pagas pelo Fundo de Reserva, que é recomposto pelo Tesouro para que se cumpra sempre o percentual de 30% do total devido, isto é, o montante total apropriado menos os levantamentos já realizados. O Fundo, assim como os depósitos, é corrigido pela Selic.

Analisados os documentos e informações enviadas, pode-se fazer as seguintes considerações sobre o uso dos depósitos judiciais pelo Estado do Ceará:

- i. Os recursos têm sido utilizados exclusivamente conforme autoriza a Lei Estadual 15.878/15, em seu art. 1º, §4º:

Os recursos repassados ao Tesouro na forma desta Lei, ressalvados os destinados ao Fundo de Reserva, serão aplicados, exclusivamente, na recomposição dos fluxos de pagamento e do equilíbrio atuarial do fundo de previdência do Estado do Ceará e em despesas classificadas como investimentos nos termos do §4º do art.12 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, e custeio da Saúde Pública.

- ii. Conforme histórico de transferências e empenhos e extratos da conta do Fundo de Reserva enviados em mídia eletrônica, o Estado vem cumprindo o percentual de 30% estipulado em lei;
- iii. As recomposições, por parte do tesouro, para fazer jus aos levantamentos decorrentes de decisões judiciais pagos pelo Fundo de Reserva, para manter este dentro do limite legal, têm sido em média de R\$ 7 milhões ao mês, com desvio médio de R\$ 4 milhões.
- iv. Importante salientar que os levantamentos correspondem geralmente a valores bem superiores aos das recomposições; entretanto, como o fluxo de entradas é bem superior ao de saídas, a destinação de 30% dos ingressos ao fundo supre em boa parte os levantamentos;

- v. Existe, ainda, em poder do Tribunal de Justiça, que não contabiliza o montante dos depósitos judiciais em seu balanço, um montante cujas partes ainda não foram identificadas, o que reduz o nível de exposição do Estado em relação ao total devido aos credores;

Assim, considera-se que, tudo o mais constante, a sistemática adotada pelo Estado do Ceará quanto ao uso dos depósitos judiciais de terceiros tem se mostrado sustentável. Além disso, entende-se que não exista qualquer problema de capacidade de pagamento ou risco ao erário, no uso desses recursos, na forma em que este tem sido desenvolvido.

Quanto à necessidade dos devidos lançamentos contábeis das obrigações assumidas pelo Poder Executivo quando do reconhecimento das transferências dos recursos oriundos dos depósitos judiciais como Outras Receitas Correntes, o art. 93 da Lei 4.320/64 estabelece que todas as operações de que resultem débitos e créditos de natureza financeira, não compreendidas na execução orçamentária, serão também objeto de registro, individualização e controle contábil.

Diante desse regramento, não resta qualquer dúvida que os recursos aqui analisados devem ser objeto de controle e evidenciação nas demonstrações contábeis. Assim, o controle e registro contábil do uso de tais depósitos é analisado e discutido nos processos 04203/2016-5 e 07570/2016-3, pois tal acompanhamento é, hoje, extra contábil. Nos mesmos processos, recomenda-se que, ainda que tais recursos sejam considerados receitas correntes por expressa previsão legal, evidencie-se o saldo devedor no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, junto aos Outros Valores não integrantes da Dívida Consolidada, de forma a promover a transparência da gestão fiscal e a prevenção de riscos.

Tramitam no Supremo Tribunal Federal as ADIs nº 5.413 e 5.414/CE, que questionam a constitucionalidade da Lei 15.878/15. Ainda, em 15 de dezembro de 2016, foi promulgada a emenda constitucional nº 94, dispondo sobre o regime de pagamento de débitos públicos decorrentes de condenações judiciais (precatórios), além de um regime facultativo especial de pagamento que possibilita o uso de depósitos judiciais para quitação destes débitos pelos entes federados. Como tal regime utiliza a mesma fonte de recursos que a Lei 15.878/15 e abre a possibilidade para que os municípios também quitem seus precatórios utilizando um percentual dos depósitos judiciais do Estado a que pertencem, entende-se que, no mínimo, a Lei 15.878/15 teve seu campo de aplicação reduzido. Não foram feitas novas apropriações pelo Estado, no ano de 2016, após a promulgação da Emenda.

### 6.2.1.A representatividade dos valores dos depósitos judiciais

Apresentam-se na Tabela 64 as receitas arrecadadas oriundas de depósitos judiciais.

Código	Descrição	Valor
19909951	Depósitos Judiciais	4.977.500,09
19909978	Depósitos Judiciais - Lei 15.878	526.298.196,19 <sup>8</sup>

<sup>8</sup> Valor Líquido, após deduções.

Código	Descrição	Valor
13250153	Receita de Remuneração de Depósitos Bancários de Recursos Vinculados – Depósitos Judiciais - Lei 14.415/09 Fonte 15 Depósitos Judiciais	404.887,73
<b>Total</b>		<b>531.680.584,01</b>

Fonte: Balancete Mensal – S2GPR.

Na análise da Tabela 64, constata-se que, no período de janeiro de 2016 a dezembro de 2016 (período de referência da RCL para o 6º bimestre), foi arrecadado o montante de R\$ 531.680.584,01 referente a valores oriundos de depósitos judiciais, representando 2,98% da Receita Corrente Líquida do mesmo período.

Considerando somente os depósitos judiciais previstos na Lei Estadual nº 15.878/2015, foi contabilizada uma receita de R\$ 526.298.196,19 provenientes da precitada Lei contestada. Tal montante representa 2,95% do total da Receita Corrente Líquida apurada no mesmo período.

#### 6.4.Despesa com Pessoal

Para efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

A Resolução nº 2230/2010 – TCE, deste Tribunal, com base no art. 169 da CF/88 c/c o art. 19 da LRF, determinou a não inclusão dos gastos com pensionistas no cômputo das despesas com pessoal. Portanto, esta Gerência apurou o valor da despesa com pessoal com base neste entendimento do Tribunal de Contas.

Segundo os dados constantes no Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo (Anexo 1), integrante do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2016, o total das despesas com pessoal do referido Poder, para fins de apuração do limite fixado na LRF, atingiu o montante de R\$ 7.254.728.642,90, correspondendo a um **percentual de 40,68% da Receita Corrente Líquida** (R\$ 17.831.937.421,34), abaixo, portanto, dos **limites prudencial (46,17%), máximo (48,60%) e de alerta (43,74%)** previstos no inciso II, § 1º, art. 59 da Lei de Responsabilidade.

Esta Gerência validou o montante apresentado no Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo que não divergiu do apurado pela Secretaria da Fazenda.

É de bom alvitre destacar que esta Gerência considerou, no cálculo da apuração das despesas com pessoal, as informações relacionadas aos consórcios públicos constantes em notas explicativas do referido Demonstrativo. Maiores detalhes sobre esse tema estão descritos no item a seguir.

O Tribunal de Contas, utilizando-se do mecanismo constante no § 1º do art. 59 da LRF<sup>9</sup>, procedeu à expedição de Alertas ao Poder Executivo com relação às despesas com pessoal. A seguir, encontra-se resumo dos Alertas emitidos por este Tribunal durante o exercício de 2016.

Tabela 65 - Alertas emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará no exercício de 2015

QUADRIMESTRE	LIMITE DE ALERTA	LIMITE APURADO	DOCUMENTO
1º	43,74%	44,29%	Ofício nº 2645/2016 - GAB. PRES.

Fonte: Processos TCE nº 04203/2016-5

Nota: Os dados do RGF - 3º quadrimestre são objeto de análise deste Relatório Técnico de Contas de Governo

#### 6.4.1. Despesa com Pessoal executada em Consórcios Públicos

Inicialmente cabe salientar que o Estado do Ceará tem participação em consórcios públicos com diversos municípios do Estado e, em função dos contratos de rateio, transfere recursos para estas entidades. Segundo o art. 11 da Portaria nº 72/2012 da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, a elaboração do Demonstrativo da Despesa com Pessoal pelos entes consorciados incluirá a execução orçamentária e financeira do consórcio público relativa aos recursos entregues em virtude de contrato de rateio. Para evitar duplicidade na contagem da despesa, o § 1º do referido artigo estabelece que não deverão ser computadas as despesas executadas pelos entes da Federação consorciados na modalidade de aplicação referente a transferências a consórcios públicos em virtude de contrato de rateio (modalidade 71).

Assim, os consórcios públicos deverão encaminhar aos Poderes Executivos de cada ente consorciados informações que subsidiem a elaboração dos seus demonstrativos até quinze dias após o encerramento do período de referência<sup>10</sup>. Destaca-se que os entes consorciados deverão efetuar na contabilidade o registro das informações do consórcio público necessárias à elaboração do referido demonstrativo<sup>11</sup>.

Caso o ente da Federação consorciado não receba tempestivamente as informações para a consolidação no demonstrativo, todo o valor transferido pelo ente da Federação consorciado para pagamento de despesa com pessoal nos termos do caput do art. 18 da Lei Complementar nº 101/2000, será considerado despesa bruta com pessoal ativo na elaboração do Demonstrativo da Despesa com Pessoal<sup>12</sup>.

De acordo com os dados extraídos do S2GPR, o Estado transferiu aos Consórcios Públicos, contabilizado na modalidade 71, o valor de R\$ 116.073.334,93. A Secretaria da Fazenda considerou,

<sup>9</sup> LC nº 101/2000 - Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

(...)

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

(...)

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

<sup>10</sup> Portaria STN nº 72, de 1 de fevereiro de 2012, artigo 12.

<sup>11</sup> Portaria STN nº 72, de 1 de fevereiro de 2012, artigo 11, §3º.

<sup>12</sup> Portaria STN nº 72, de 1 de fevereiro de 2012, artigo 12, §1º, inciso I.

conforme nota explicativa no Anexo 1 do RGF do 3º quadrimestre de 2016, R\$ 60.547.659,63 de Despesas de Pessoal com Consórcios de Saúde Pública, dentro do total da Despesa de Pessoal Ativo no RGF. Todavia não foi apresentado a este Tribunal, tampouco publicado no Diário Oficial do Estado, o Demonstrativo da Despesa com Pessoal executada em Consórcio Público junto ao Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2016, conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais - 6ª edição e Portaria nº 72/2012, art. 11, I, ambos da Secretaria do Tesouro Nacional. Ressalta-se que no envio do Balanço Geral do Estado que subsidia a emissão do parecer prévio, o demonstrativo está presente no item 5.1.1.

Cabe salientar que no Acórdão nº 47/2016 – TCE/CE, que trata do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), referente ao 2º quadrimestre do exercício de 2015 do Poder Executivo Estadual e encaminhado pelo titular da Secretaria da Fazenda (SEFAZ), foi emitida a seguinte determinação:

IV. determinar à SEFAZ que:

a) junto aos próximos Relatórios de Gestão Fiscal, apresente o Anexo 1 - Demonstrativo da Despesa com Pessoal executada por cada um dos consórcios públicos de que o Estado participe, nos termos da Portaria STN nº 553/2014 e Portaria STN nº 72/2012, art. 11, I;

A Secretaria da Fazenda enviou o demonstrativo das Despesas de Pessoal com Consórcios Públicos no 1º Quadrimestre de 2016, mas voltou a descumprir a determinação desta Corte nos Quadrimestres seguintes (2º e 3º quadrimestres).

### **6.5.Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores**

O Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (Anexo 4 do RREO) permite a análise da execução das receitas e despesas previdenciárias e a verificação da situação financeira do referido regime.

A partir de 1º de janeiro de 2014 entrou em vigor a Lei Complementar nº 123/2013 que dispõe sobre o equacionamento do déficit atuarial do Sistema Único de Previdência Social dos Servidores Públicos Civis e Militares, dos agentes públicos e dos membros de poder do Estado do Ceará – SUPSEC, e institui o regime de previdência complementar do Estado do Ceará. A Lei institui o Plano de Custeio Financeiro, o Plano de Custeio Militar e o Plano de Custeio Previdenciário, e também os fundos contábeis-financeiros de natureza previdenciária, autônomos e distintos, que operacionalizam os referidos planos de previdência, todos administrados com observância às diretrizes estabelecidas para a gestão do Sistema Único de Previdência Social do Estado do Ceará –SUPSEC. O Plano de Custeio Previdenciário é operacionalizado pelo Fundo Previdenciário PREVID, enquanto o Plano de Custeio Financeiro é operacionalizado pelo Fundo Financeiro FUNAPREV (antigo fundo instituído pelo art. 11 da Lei Complementar nº 12, de 23 de junho de 1999), já o Plano de Custeio Militar, é operacionalizado pelo Fundo Financeiro PREVMILITAR.

O Demonstrativo do Plano de Custeio Financeiro, que engloba as contas do FUNAPREV e do PREVMILITAR, apresentou receitas de R\$ 1.536.009.235,05 e despesas de R\$ 2.899.323.826,76, gerando um resultado previdenciário negativo de R\$ 1.363.314.591,71. Verificou-se que as receitas e despesas



relativas aos servidores civis e militares foram devidamente segregados, no entanto dos R\$ 1.432.165.184,63 aportados pelo Tesouro Estadual, não é possível identificar quanto foi destinado ao FUNAPREV e ao PREVMILITAR, tendo em vista que os valores foram apresentados de forma consolidada. Embora a contabilidade atual praticada pelo Estado do Ceará permita distinguir os registros contábeis das receitas e despesas dos fundos e o Manual de Demonstrativos Fiscais não exija que o referido demonstrativo apresente os valores aportados de forma segregada, para fins de controle social, é razoável a inclusão de nota explicativa contendo tal informação, inclusive tal medida já foi solicitada, conforme Acórdão nº 0185/2016 deste Tribunal. Por último, destaca-se o aumento nos aportes de 17,60% em relação ao exercício anterior. Em relação aos Bens e Direitos (Investimentos), verificou-se um total de R\$ 212.018.730,77, entretanto foi observado que a linha Outros Bens e Direitos não contemplou um montante de R\$ 86.472,01.

O Plano de Custeio Previdenciário apresentou Bens e Direitos (Investimentos) no valor de R\$ 203.250.267,87 e um resultado previdenciário positivo de R\$ 109.878.009,67 composto por receitas de R\$ 109.888.868,83 e despesas de R\$ 10.859,16. Verificou-se que foi considerado como receita intra-orçamentária um montante de R\$ 1.111.136,96 – sob a especificação 112109900 – Outras Contribuições Sociais, no entanto trata-se de receita orçamentária.

## **6.6. Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar do Poder Executivo**

O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar (Anexo 5 do RGF) 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 de caixa líquida por vinculação de recursos.

No referido Demonstrativo relativo ao 3º quadrimestre de 2016, o Poder Executivo apresentou uma Disponibilidade de Caixa Bruta de R\$ 3.351.505.307,67 e Obrigações Financeiras<sup>13</sup> na ordem de R\$ 855.999.894,48, cuja diferença enseja uma Disponibilidade de Caixa Líquida Antes da Inscrição de Restos a Pagar Não Processados no valor de R\$ 2.495.505.413,19, demonstrando montante disponível para honrar a Inscrição dos Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados do Exercício na ordem de R\$ 401.026.441,54.

Segundo a LRF, as disponibilidades de caixa do Regime de Previdência Social dos Servidores Públicos (RPPS) ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente. Dessa forma, o Demonstrativo em análise apresentou uma disponibilidade de caixa do RPPS na ordem de R\$ 415.355.470,65, em contrapartida de obrigação financeira no valor de R\$ 364.597,67.

Por oportuno, cumpre destacar que, ainda que as Disponibilidades de Caixa superem as obrigações existentes em seu montante total, identifica-se a existência de disponibilidade de caixa líquida

---

<sup>13</sup> Esse valor identifica os restos a pagar das despesas liquidadas e não pagas, os restos a pagar das despesas empenhadas e não liquidadas de exercícios anteriores e das demais obrigações financeiras. Manual de Demonstrativos Fiscais – Relatório de Gestão Fiscal - RGF, 6ª edição, publicado pela STN.

negativa ou insuficiente para a inscrição dos restos a pagar não processados do exercício nas fontes de recursos apresentadas na Tabela 66, evidenciando uma prática conflitante com os princípios da LRF, que estabelecem o equilíbrio entre as receitas e as despesas públicas como pilar da gestão fiscal responsável.

Tabela 66 - Insuficiência da disponibilidade de caixa por fonte de recursos (R\$ 1,00)

Destinação de recursos	Disponibilidade de caixa líquida antes da inscrição restos a pagar não processados	Restos a pagar não processados do exercício
- SWAP - FR 248.40	-1.036.634,51	401.321,19
- Op de Créd Externas/PforR - FR 248.69	-1.851.629,27	3.322.099,66
- Transf de Conv Adm Direta - FR 288.88	-102.854,50	0,00
- Royalties - FR 144.00	6.456,33	28.621,03
- Transferência do FUNDEB-FR 250.00 e 251.00	-55.693.954,08	3.896.898,67
- Repasse Fundo a Fundo - Defesa Civil - FR 279.00	3.016.747,11	3.369.002,05
Rec. Ord. e Demais Rec. Não Vinc.dos Adm. Direta - FR 100.00	0,00	-76.686,39

Fonte: Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (Anexo 5 do RGF)

De acordo com as notas explicativas do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar de 2016 constante no Balanço Geral do Estado de 2016, a fonte 2.48.40, referente às operações de créditos externas-SWAP, a Secretaria da Fazenda, gestora desses recursos, transferiu a conta do SWAP para a conta do Tesouro, em fevereiro de 2016, o valor de R\$ 15.000.000,00. Desse valor, R\$ 6.500.000,00 ficaram na conta do tesouro ao final do exercício financeiro resultando assim na disponibilidade líquida de caixa negativa.

Em relação à fonte 2.48.69, referente a operações de créditos externos-PforR, a disponibilidade líquida de caixa negativa refere-se aos restos a pagar não processados de 2015 da Secretaria de Infraestrutura. Entretanto, independentemente da situação, faz-se necessário que haja um controle mais rígido na programação financeira dos órgãos estaduais contemplados com a fonte citada para que no momento do comprometimento do orçamento, isto é, no momento da realização dos empenhos por parte das secretarias, haja a disponibilidade de caixa suficiente para honrar os compromissos assumidos dentro do exercício já que o recebimento dos recursos é vinculado as metas alcançadas pelo Programa para Resultados (PforR) do Ceará com o Banco Mundial.

Quanto ao déficit financeiro apresentado nas fontes 2.50.00 e 2.51.00, recursos vinculados ao FUNDEB, o Balanço Geral de 2016 informa que a sua maior parcela refere-se ao valor de R\$ 58.728.951,47, o qual foi empenhado com vistas a atender ao percentual mínimo de 80% destinado ao magistério (abono salarial), conforme determina as Leis nº 15.064, de 13/12/11 e nº 15.576, de 07/04/14, com as notas de empenhos inscritas em Restos a Pagar Processados e cujo desembolso efetivou-se no mês de janeiro de 2017.

Conforme bem explica o Balanço Geral, parte desse valor foi coberto pelo montante de R\$ 49.113.188,49, o qual refere-se ao percentual de 15% da Complementação do FUNDEB, previsto no art. 6º, § 1º da Lei nº 11.494/07, que prevê um cronograma da programação financeira do Tesouro Nacional

estabelecendo um prazo máximo de repasse desses recursos até 31 de janeiro do exercício seguinte. Apesar disso, considerando tais valores para honrar com os compromissos com os professores estaduais, a disponibilidade líquida de caixa seria negativa no montante de R\$ 10.477.664,26.

No caso da fonte 2.88.88, convênios com órgãos privados, o órgão responsável pela contabilização da receita é a Secretaria de Desenvolvimento Agrário (SDA) e a disponibilidade líquida de caixa negativa decorre de restos a pagar do exercício de 2015 (notas de empenho de 769/2015 e 770/2015). Essa notas são referentes a despesas do convênio nº 942458, celebrado entre a SDA e a Fundação Banco do Brasil. Entretanto, a SDA, responsável pela escrituração dos referidos pagamentos e o processamento da receita, não realizou o devido lançamento da receita no S2GPR.

Outrossim, a SEFAZ indica que a disponibilidade para pagamento dos restos a pagar processados da fonte 1.00.00, recursos ordinários, do Regime Próprio de Previdência dos Servidores está incluída na fonte 1.00.00, no item recursos ordinários dos recursos não vinculados.

Assim, em especial, as fontes Transferência do FUNDEB-FR 250.00 e 251.00, Royalties - FR 144.00 e Repasse Fundo a Fundo - Defesa Civil - FR 279.00 deveriam observar a orientação do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional,

[...] 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 disponibilidade de caixa e da geração de obrigações deve ocorrer simultaneamente à execução financeira da despesa em todos os exercícios e não somente no último ano de mandato.

Apesar de a restrição estabelecida no art. 42 se limitar 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. [...]

Assim, embora as insuficiências de caixa não configurem descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, deve-se atentar para que estas também não representem nenhum risco à gestão fiscal.

Com relação ao atendimento ou não do art. 50, inciso I, da LRF, o qual determina que a disponibilidade de caixa deverá constar de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada, o referido demonstrativo apresentou os valores segregados por destinação/fonte de recursos. Entretanto, devido à ausência de relatórios no sistema S2GPR, esta Gerência não conseguiu confirmar o saldo da disponibilidade de caixa bruta por fonte de recursos.

Importante destacar que o nível de consolidação do S2GPR não permite a geração do relatório “Balancete” por Poder, o que dificulta a validação dos dados do Demonstrativo em análise, tendo em vista que se trata apenas do Poder Executivo.

Por fim, ressalta-se que encontra-se para reexame por esta Corte de Contas a Representação 05500/2016-5 oriunda das contas de Governo de 2015, que tem como objetivo esclarecer a disponibilidade líquida de caixa negativa referente ao exercício de 2015.

### **6.7. Parcerias Público-Privadas**

No art. 28 da Lei nº 11.079, de 30/12/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública, com a redação alterada pela Lei nº 12.766, de 2012, é estabelecido que:

A União não poderá conceder garantia e realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

No Demonstrativo das Parcerias Públicos-Privadas (Anexo 13), integrante do RREO, foram informadas as despesas que vêm sendo realizadas com parceiras público-privadas: PPP Castelão - Copa 2014, no valor de R\$ 4.155.117,03, e Programa VAPT VUPT de Atendimento Integrado ao Cidadão, no valor de R\$ 29.834.245,78. Esta Gerência apurou, em relação às despesas liquidadas das PPP citadas, os montantes de R\$ 4.023.852,83 e R\$ 31.194.142,28, totalizando R\$ 35.217.995,11, representando 0,20% da Receita Corrente Líquida.

Verificou-se que os valores informados referem-se aos montantes pagos, e não aos liquidados. Observa-se que tanto em relação ao exercício de 2016 quanto à projeção de despesas com parceiras público-privadas para os próximos anos, verifica-se que o limite de 5% da RCL projetada não é ultrapassado.

### **6.8. Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos**

De acordo com o art. 44 da LRF, é vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

Analisando o Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos, Anexo 11 do RREO, observa-se que o Estado auferiu uma receita de alienação de bens no total de R\$ 4.002.164,50 e que houve despesas empenhadas na fonte Alienação de Bens (fonte 12) no total de R\$ 114.594,64. O saldo financeiro a aplicar totalizou em R\$ 29.329.081,05. Não foi verificada violação à vedação do art. 44 da LRF supracitado.

### **6.9. Dívida Consolidada**

A Dívida Pública Consolidada ou Fundada, de acordo com a definição contida na LRF, compreende o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para

amortização em prazo superior a doze meses. Ainda de acordo com a LRF, os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites.

A Tabela 67 apresenta a evolução da dívida consolidada interna e externa do Estado do Ceará, que atingiu o montante de R\$ 10.518.535.190,36, considerando o total de precatórios.

Tabela 67 - Dívida consolidada por tipo

(R\$ 1,00)

Dívida	Tipo	Saldo Anterior	Liberação	Variação Monetária	Amortização	Saldo Exerc. Seguinte
Interna	Contratos	4.895.267.182,07	199.357.614,9	10.422.598,43	465.642.273,9	4.639.405.121,56
	Parcelamento	85.327.182,57	0	8.752.081,72	5.409.287,63	88.669.976,66
	Parc. Indireto	5.073.697,09	0,00	507.377,04	1.040.665,29	4.540.408,84
	Precatórios*	600.399.164,26	63.248.408,28	2.303.983,04	49.965.109,72	615.986.445,86
Externa	Contratos	5.526.974.720,11	910.338.429,5	-946.714.613,3	320.665.298,9	5.169.933.237,44
<b>TOTAL</b>		11.113.041.946,10	1.172.944.453	-924.728.573,1	842.722.635,4	10.518.535.190,36

Fonte: Relatório Anexo 16 – Balanço Geral

Nota\*: Precatórios judiciais posteriores a 5 de maio de 2000

Houve um decréscimo no total da dívida consolidada no valor de R\$ 594.506.755,74 em relação ao ano de 2015, o que equivale a uma variação negativa de 5,34%. Tal fato decorreu principalmente devido a uma desvalorização de 19,30% do dólar ao longo do ano, mesmo frente a novas contratações (1,17bi). Cabe salientar que 49,53% do estoque de dívida está atrelado ao dólar.

Em relação às projeções estabelecidas para a Dívida Pública Consolidada na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (R\$ 10.285.514.000), observa-se que o Estado ultrapassou a projeção estipulada em 2,26% (233 milhões).

De acordo com o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (anexo 2 do RGF) do 3º quadrimestre de 2016, a Dívida Consolidada Líquida Previdenciária diminuiu em 2,77% comparada ao ano anterior, alcançando um montante de R\$ 146.760.116.493,79.

### 6.9.1. 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 2016, a Dívida Consolidada Líquida do Poder Executivo apresentou um montante de R\$ 7.775.059.293,02, correspondendo a 43,60% da Receita Corrente Líquida, ficando abaixo do limite fixado pela Resolução do Senado, 200%.

Cabe salientar que houve um decréscimo de 17% na DCL em relação a 2015, tendo em vista

uma diminuição no estoque de dívida, analisada no item anterior, e um aumento na disponibilidade de caixa bruta (R\$ 953.146.839,33).

Em relação ao item ora analisado, observa-se que o total verificado ao fim do exercício de 2016 superou a projeção estabelecida pela Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO de R\$ 7.105.808.000 em 9,4%.

## 6.10. Operações de Crédito

### 6.10.1. Limites das 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. A Tabela 68 apresenta o valor realizado em 2016 com operações de crédito.

Tabela 68 - Limites das Operações de Crédito (R\$ 1,00)

TÍTULO	LIMITE LEGAL		REALIZADO	
	%	VALOR	%	VALOR
Operações de Crédito Internas e Externas	16%	2.853.109.987,50	6,22	1.109.696.044,42
Operação de Crédito por Antecipação da Receita	7%	1.248.235.619,53	Não realizado	
<b>RECEITA CORRENTE LÍQUIDA</b>				<b>17.831.937.421,85</b>

Fonte: Demonstrativo das Operações de Crédito (Anexo 4 do RGF)

No final do exercício de 2016, o montante das operações de crédito internas e externas realizadas pelo Tesouro Estadual, detalhadas no item 6.9 – Dívida Consolidada, correspondeu a 6,22% da Receita Corrente Líquida, portanto, abaixo do limite fixado pela Resolução nº 43/01 do Senado Federal, que é de 16% da RCL.

Em relação às operações de crédito por antecipação da receita (ARO), que se destinam a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro, não houve realização no ano de 2016, portanto, não houve infração ao limite estabelecido no art. 10 da Resolução nº 43/01 do Senado Federal, a qual estabelece que o saldo devedor das operações de crédito por antecipação da receita orçamentária não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a 7% da RCL.

### 6.10.2. Operações de Crédito Nulas ou Vedadas

O art. 33 da LRF classifica como irregulares as operações de crédito contratadas pelo Poder Público junto a instituições financeiras que não tenham exigido a comprovação, por parte do ente da Federação, do atendimento às condições e limites estabelecidos para a contratação. Caso caracterizada a infração a tal dispositivo, a operação de crédito é considerada nula.

A mesma Lei Complementar, em seu art. 37, considera equiparadas a operações de crédito, razão pela qual as veda, as seguintes operações:

I - captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo do disposto no §7 do art. 150 da Constituição;

II - 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;

III - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;

IV - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.

O exame de registros contábeis das contas estaduais, efetuado por esta Gerência, não identificou realização, por parte do Poder Executivo, de operações de crédito que pudessem ser consideradas nulas ou vedadas pela Lei Complementar nº 101/2000 - LRF.

### **6.11. Garantias e Contragarantias de Valores**

A concessão de garantia compreende o compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual, assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada. Os Estados, ao concederem garantias às operações de crédito interno e externo, devem providenciar a apresentação de contragarantias, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, e a adimplência do tomador relativamente a suas obrigações para com o garantidor e as entidades por ele controladas, dentre outras exigências<sup>14</sup>.

No exercício de 2016, o total de garantias concedidas pelo Estado foi de R\$ 814.720.722,02, correspondendo a 4,57% da RCL, portanto, abaixo do limite fixado pela Resolução nº 43/01, do Senado Federal, que é de 22% da RCL. Foi observado no Demonstrativo das Garantias e Contragarantias (Anexo 3 do RGF) do 3º quadrimestre de 2016 do Poder Executivo que o percentual do total de garantias sobre a RCL não foi preenchido. De acordo com o mesmo demonstrativo, o Estado do Ceará não possui Contragarantias.

### **6.12. Resultado Nominal**

O Resultado Nominal representa a diferença entre as Receitas e as Despesas Totais (financeiras e não financeiras) de um ente público, sendo um indicativo da variação do saldo da Dívida Fiscal Líquida<sup>15</sup> em um determinado período. De acordo com o demonstrativo constante no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, o resultado nominal é calculado pelo critério conhecido como “abaixo da linha”, onde se apura o resultado pela variação do endividamento líquido num determinado período. Quando o ente apresenta um resultado positivo no cálculo do demonstrativo, significa que houve aumento no saldo da dívida consolidada, um déficit nominal. Na situação inversa, um resultado negativo na apuração do demonstrativo

<sup>14</sup> Lei Complementar nº 101/2000, art. 40, § 1º e Resolução do Senado Federal nº 43/2001, art. 18, incisos I e II.

<sup>15</sup> A Dívida Fiscal Líquida corresponde ao saldo da Dívida Consolidada Líquida somado às receitas de privatização, deduzidos os passivos reconhecidos, decorrentes de déficits ocorridos em exercícios anteriores, enquanto que a Dívida Consolidada Líquida corresponde ao saldo da dívida consolidada, deduzida do Ativo Disponível e dos Haveres Financeiros, líquidos dos Restos a Pagar Processados.

indica diminuição do endividamento, um superávit nominal.

O Estado do Ceará estipulou na LDO de 2016 uma meta de Resultado Nominal na ordem de R\$529.436.000, ou seja, tinha como objetivo um incremento no saldo da dívida neste montante. No entanto, ao final do exercício de 2016, apurou-se um resultado negativo de R\$ 1.594.194.889,29, isto é, o nível de endividamento diminuiu aproximadamente três vezes o que se esperava aumentar. Tal fato deve-se, principalmente, a um incremento na Disponibilidade de Caixa Bruta, que é deduzida da Dívida Consolidada na apuração do resultado, e, em menor escala, a uma diminuição da própria dívida contratual, que contou com novas contratações e com uma contribuição relevante da queda na taxa de câmbio ao longo do ano.

### 6.13. Resultado Primário

O Resultado Primário, segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, representa a diferença entre as receitas e as despesas primárias, excetuadas as despesas provenientes de juros e encargos da dívida. Sua apuração fornece uma melhor avaliação do impacto da política fiscal em execução pelo ente da Federação. Superávits primários, que são direcionados para o pagamento de serviços da dívida, contribuem para a redução do estoque total da dívida líquida. Em contrapartida, déficits primários indicam aumento da dívida, resultante do financiamento de gastos não financeiros que ultrapassam as receitas não financeiras.

A meta de resultado primário para o exercício de 2016, previsto na LDO foi um superávit de R\$ 480.464.000,00. Segundo o Demonstrativo do Resultado Primário (anexo 6 do RREO) do 6º Bimestre de 2016, elaborado conforme metodologia definida na LDO 2016, o Estado obteve um superávit primário de R\$ 1.817.662.367,03.

Todavia, o resultado primário apurado com base na metodologia prevista no Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF apresentou um superávit primário de R\$ 890.029.674,33, resultante da não exclusão das Despesas Primárias de Infraestrutura, conforme demonstrado na Tabela 69.

Tabela 69 - Cálculo do Resultado Primário (R\$ 1,00)

Cálculo	Metodologias	
	LDO	MDF
Receitas Primárias (a)	22.792.321.702,54	22.792.321.702,54
Despesas Primárias (b)	<b>21.902.275.131,87</b>	<b>21.902.275.131,87</b>
Programas de Infraestrutura (c)	927.615.796,36	-
Despesa Primária sem Infraestrutura (d)=(b-c)	<b>20.974.659.335,51</b>	-
<b>(=) Resultado Primário</b>	<b>1.817.662.367,03</b>	<b>890.029.674,33</b>

Fonte: Demonstrativo do Resultado Primário (anexo 6 do RREO)

Em relação a diferença entre as duas metodologias, ocorre em função do dispositivo constante na Lei nº 15.839, de 27/07/2015, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária para o exercício de 2016.



Art.19. (...)

§1º Os programas, projetos e atividades identificados na Lei Orçamentária Anual, que estejam qualificadas pelo identificador de resultado primário RP 2, RP 3, RP 4 e RP 5, de que trata o §12, do artigo 10 desta lei, não serão computados para efeito do cálculo do resultado primário.

Art. 10 (...)

§12. O identificador de Resultado Primário (RP), de caráter indicativo, tem como finalidade auxiliar a apuração do resultado primário previsto no Anexo de Metas Fiscais do anexo I desta Lei, devendo constar no Projeto de Lei Orçamentária de 2016 e na respectiva Lei em todos os grupos de natureza de despesa, identificando se a despesa é:

I - financeira - (RP 0);

II - primária obrigatória – (RP 1);

III - primária discricionária de projetos estruturantes do Estado (RP 2);

IV - primária discricionária de projetos do Orçamento Geral da União (RP 3);

V – do Orçamento de Investimento das empresas estatais que não impacta o resultado primário - (RP 4);

VI – destinada a convivência com a seca - (RP 5) (...)

O §1º do Art. 19 da LDO, implicou na exclusão de R\$ 927 milhões de despesas primárias do cálculo do resultado primário. Referida exclusão não está prevista no Manual de Demonstrativos Fiscais. O pleno desta corte de contas, por meio do Acórdão nº 0185/2016, baseado no voto do relator, considerou regular a utilização da metodologia prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias, por entender que o cálculo utilizado para aferição foi o mesmo constante na citada lei e, conseqüentemente, o mesmo da determinação da meta, e recomendou ao Governador do Estado que, quando da elaboração dos projetos da Leis de Diretrizes Orçamentárias dos exercícios seguintes, busque a adaptação ao Manual de Demonstrativos Fiscais da STN no que diz respeito ao cálculo do resultado primário.

#### **6.14.Considerações Finais**

Diante do exposto no presente capítulo, apurou-se, conforme dados e informações analisados nos demonstrativos constantes no Balanço Geral do Estado do Ceará de 2016 e procedimentos internos aplicados sobre a bases de dados do sistema S2GPR, que o Estado do Ceará obteve, no exercício de 2016, uma variação positiva de 10% em relação à Receita Corrente Líquida do ano anterior, muito embora seja necessário ressaltar que um percentual elevado desta receita teve origem em eventos extraordinários, que não devem se repetir nos próximos exercícios, como a receita de repatriação de recursos do exterior, grandes arrecadações individuais do imposto de transmissão causa mortis e o uso dos depósitos judiciais, que podem ter sua inconstitucionalidade declarada pelo STF ou seu uso interrompido ou reduzido pela EC 94/16.

Quanto às Despesas com Pessoal, embora tenha ultrapassado o limite de alerta no primeiro quadrimestre, encerrou o exercício com um percentual de 40,68% da RCL, abaixo dos limites. Em relação às Despesas com Pessoal específicas dos Consórcios Públicos, a Sefaz vem descumprindo determinação do TCE-CE para que envie os demonstrativos junto ao Relatório de Gestão Fiscal, muito embora o tenha

inserido no Balanço Geral do exercício. No Regime de Previdência do Estado, foi necessário um aporte extra do tesouro no valor de R\$ 1.432.165.184,63 para sanar o déficit, representando um aumento de 17,6% em relação ao exercício anterior.

No Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar do Poder Executivo, as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal para o dispositivo em questão se referem, basicamente, ao último ano de mandato; como não é o caso, não há, propriamente, descumprimento dos mandamentos da LRF, embora existam disponibilidades de caixa negativas que devem ser evitadas para que não representem risco à gestão fiscal. Além disso, os relatórios e dados disponibilizados são insuficientes para o recálculo e confirmação do saldo da disponibilidade de caixa por fonte de recursos.

Em relação às Parcerias Público-Privadas e à Aplicação dos Recursos advindos da Alienação de Ativos, não foi verificada violação ou descumprimento de limites da LRF. As despesas com PPPs (R\$ 35.2017.995,11) representam 0,2% da RCL (Limite de 5%) e são ainda incipientes em relação aos projetos de PPP planejados pelo Estado. A Receita de alienação de Ativos auferida foi de R\$ 4 milhões, com empenho de despesas no valor de R\$ 114 mil na fonte correspondente.

Em relação ao endividamento do Estado, houve um decréscimo no total da Dívida Consolidada no valor de R\$ 594 milhões, mesmo diante de novas contratações, principalmente em função da desvalorização cambial ao longo do exercício. A Dívida Consolidada Líquida apresentou um montante de R\$ 7,7 bilhões, 43,60% da RCL, bem abaixo do limite de 200%. Em relação à Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Estado encerrou o exercício com uma dívida superior à planejada. Sobre as contratações do exercício, não foram realizadas Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária e foram contratados R\$ 1.109.696.044,42 em Operações de Crédito Internas e Externas, representando 6,22% da RCL, valor inferior ao limite de 16%. Não foram identificadas operações de crédito nulas ou vedadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. O total de garantias concedidas pelo Estado foi de R\$ 814.720.722,02, correspondendo a 4,57% da RCL, portanto, abaixo do limite fixado pela Resolução nº 43/01, do Senado Federal, que é de 22% da RCL. De acordo com o demonstrativo, o Estado do Ceará não possui Contragarantias.

O Estado tinha como meta de Resultado Nominal aumentar o endividamento total em R\$ 529.436.000; ao final do exercício de 2016, apurou-se um resultado nominal negativo de R\$ 1.594.194.889,29, novamente, conforme análise da variação da dívida consolidada, fortemente influenciado pela variação cambial. Em relação ao Resultado Primário, a meta, segundo a LDO, para o exercício de 2016 era um superávit de R\$ 480.464.000,00. Conforme a metodologia adotada pela LDO, o Estado obteve um superávit primário de R\$ 1.817.662.367,03. Todavia, cabe ressaltar que a metodologia adotada pelo Estado, tanto para a previsão quanto para apuração, leva em consideração a exclusão de algumas despesas de infraestrutura do cálculo, em desacordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, o que implicou na exclusão de 927 milhões em despesas primárias do resultado apontado no demonstrativo.

# 7

*TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA*

## 7. Transparência na Administração Pública

Um dos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal é o princípio da transparência que pressupõe a publicidade e compreensibilidade das informações. A prestação de contas de qualquer gestor público é um dever republicano e a transparência dos atos dos gestores públicos é essencial para permitir o exercício do controle social, constituindo-se em si mesmo um mecanismo de conhecimento para o cidadão e o fortalecimento da gestão pública.

A transparência pública é tema relevante nos cenários nacional e internacional ao permitir o exercício do controle social, constituindo-se como um mecanismo de capacitação do cidadão e fortalecimento da gestão pública. De acordo com o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (2017)<sup>16</sup>, uma gestão pública transparente permite à sociedade, com informações, colaborar no controle das ações de seus governantes, com intuito de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam.

Conforme Matias-Pereira (2010)<sup>17</sup>, a revolução tecnológica impacta no Estado, no governo e na sociedade, desencadeando conflitos e a cobrança por uma atuação mais ampla dos gestores com relação à eficiência, equidade, a justiça social, o desenvolvimento sustentável, o combate à pobreza e à corrupção e a promoção do desenvolvimento humano. A partir desse cenário, a sociedade exige uma atuação mais transparente dos administradores públicos na busca de resultados efetivos para entregar de forma eficaz da sua prestação de contas (accountability).

Desta forma, este capítulo tem como objetivo verificar o cumprimento dos requisitos legais da transparência na gestão fiscal, conforme estabelece a LRF, da Lei de Acesso à Informação bem como avaliar a situação da transparência do governo do estado do Ceará em relação aos demais entes estaduais.

Ressalta-se o recente julgado do processo 04437/2013-9, referente à Representação de iniciativa desta Corte de Contas a fim de verificar o atendimento, por parte do Poder Executivo Estadual, das disposições contidas na Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência) quanto à disponibilização de informações referentes à execução orçamentária e financeira no Portal da Transparência do referido Poder.

### 7.1 Transparência na Gestão Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) aponta, no parágrafo 1º, do artigo 1º, que é pressuposto para a responsabilidade na gestão fiscal a ação planejada e transparente, sendo o planejamento e a transparência, juntamente com o controle e a responsabilidade, os pilares da LRF.

Conforme o artigo 48 da LRF, alterado em 2009 pela Lei Complementar nº 131, a qual incluiu novos dispositivos, aumentando, assim, a transparência das informações pormenorizadas sobre a execução

---

<sup>16</sup> CGU. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU). Transparência Pública. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica>>. Acesso em: 20 abril. 2017.

<sup>17</sup> PEREIRA, José Matias. Governança no setor público. Editora Atlas, 2010.

orçamentária e financeira, devem ser amplamente disponibilizadas ao público, inclusive por meios eletrônicos, todas as informações necessárias para a instrumentalização do acompanhamento da gestão pública por parte dos interessados.

As exigências previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal e no Decreto nº 7.185/2010 acerca dos requisitos de transparência estão listadas conforme o Quadro 02 a seguir para verificação quanto a seu cumprimento no exercício de 2016.

Cabe ressaltar que o cumprimento dos dispositivos legais foi analisado no dia 09 de novembro de 2016, no portal da transparência do Poder Executivo do Estado do Ceará, exceto os itens 4 e 5, que foram avaliados em 09 de maio de 2017.

Quadro 02 – Exigências dos requisitos de transparência

<b>Exigências legais transparência - LRF</b>			
<b>Item</b>	<b>Dispositivo</b>	<b>Descrição</b>	<b>Atendimento</b>
1	Art. 48, LRF	Ampla divulgação dos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.	Sim
2	Art. 48, §1º, I, LRF	Incentivo à participação popular e realização de audiências públicas.	Sim
3	Art. 48, §1º, II, LRF	Liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.	Sim
4	Art. 52, LRF	Publicação em até trinta dias após o encerramento de cada bimestre do Relatório Resumido da Execução Orçamentária.	Sim
5	Art. 55, § 2º, LRF	Publicação em até trinta dias após o encerramento de cada quadrimestre do Relatório de Gestão Fiscal.	Sim
6	Art. 7º, I, a, Decreto nº 7.185/2010	Valor do empenho, liquidação e pagamento.	Sim
7	Art. 7º, I, b, Decreto nº 7.185/2010	Número do correspondente processo da execução, quando for o caso.	Sim
8	Art. 7º, I, c, Decreto nº 7.185/2010	Classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto.	Sim
9	Art. 7º, I, d, Decreto nº 7.185/2010	Beneficiário do pagamento.	Sim
10	Art. 7º, I, e, Decreto nº 7.185/2010	Procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo.	Sim
11	Art. 7º, I, f, Decreto nº 7.185/2010	Bem fornecido ou serviço prestado.	Sim
12	Art. 7º, II, a, Decreto nº 7.185/2010	Previsão da receita.	Sim
13	Art. 7º, II, b, Decreto nº 7.185/2010	Lançamento da receita.	Sim
14	Art. 7º, II, c, Decreto nº 7.185/2010	Arrecadação da receita, inclusive de recursos extraordinários.	Sim

Fonte: Ceará (2016 e 2017)<sup>18</sup>.

Ressalta-se, quanto ao atendimento do item 13 – Lançamento da receita, que durante o Processo 04437/2013-9, explicita a dificuldade da publicação de informações no portal da transparência atribuídas às peculiaridades definidas no Código Tributário Nacional, em especial, quanto a constituição das modalidades de lançamento. Desta forma, a SEFAZ somente disponibiliza as informações relativas à receita lançada do Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotor (IPVA).

No que tange às publicações, nos Diários Oficiais, dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) e de Gestão Fiscal (RGF), apresentam-se as respectivas datas nos Quadros a seguir.

Quadro 03 - Publicações do RREO

<b>Relatório Resumido da Execução Orçamentária</b>	
<b>Período</b>	<b>Data da publicação no D.O.E</b>
1º bimestre/2016	30.03.2016
2º bimestre/2016	30.05.2016
3º bimestre/2016	29.07.2016
4º bimestre/2016	30.09.2016
5º bimestre/2016	30.11.2016
6º bimestre/2016	30.01.2017
	30.03.2017*

Fonte: Diários Oficiais.

Quadro 04 - Publicações do RGF

<b>Relatório de Gestão Fiscal</b>			
<b>Poder/Órgão</b>	<b>1º quadrimestre</b>	<b>2º quadrimestre</b>	<b>3º quadrimestre</b>
	<b>Publicação no D.O</b>	<b>Publicação no D.O</b>	<b>Publicação no D.O</b>
Poder Executivo	30.05.2016	30.09.2016	30.01.2017
			30.03.2017*

Fonte: Diários Oficiais.

Verificou-se que alguns anexos do RREO 6º bimestre e do RGF 3º quadrimestre do Poder Executivo foram republicados em 30 de março de 2017. Entretanto, a LRF exige que ambos os relatórios sejam publicados até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder. Não há amparo legal para republicação dos referidos relatórios, ou seja, a publicação deve respeitar o prazo da LRF e ser definitiva.

Ressalta-se que todos os relatórios fiscais do Poder Executivo foram publicados no sítio eletrônico da SEFAZ, bem como no Portal da Transparência do Estado, com exceção, neste último, dos anexos republicados citados anteriormente.

## 7.2 Transparência conforme a Lei de Acesso à Informação

Em novembro de 2011, foi publicada a Lei nº 12.527, conhecida como Lei de Acesso à Informação, que regulamenta o previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no

<sup>18</sup> CEARÁ. Portal da Transparência. Disponível em: <<http://transparencia.ce.gov.br/>>. Acesso em: 09 nov. 2016 e 09 mai. 2017.

§ 2º do artigo 216 da Constituição Federal.

Quanto às exigências previstas na retrocitada Lei acerca da transparência de informações, segue o Quadro 05. Cabe ressaltar que o cumprimento dos dispositivos legais foi analisado no dia 10 de novembro de 2016, no portal da transparência do Poder Executivo do Estado do Ceará.

Quadro 05 – Exigências dos requisitos de transparência

<b>Exigências legais transparência - LAI</b>		
<b>Dispositivo</b>	<b>Descrição</b>	<b>Atendimento</b>
Art. 8º, § 1º, I, Lei nº 12.527/2011	Registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público.	Sim
Art. 8º, § 1º, II, Lei nº 12.527/2011	Registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros.	Sim
Art. 8º, § 1º, III, Lei nº 12.527/2011	Registros das despesas.	Sim
Art. 8º, § 1º, IV, Lei nº 12.527/2011	Informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados.	Sim
Art. 8º, § 1º, V, Lei nº 12.527/2011	Dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades.	Sim
Art. 8º, § 1º, VI, Lei nº 12.527/2011	Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.	Sim
Art. 8º, § 3º, I, Lei nº 12.527/2011	Ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.	Sim
Art. 8º, § 3º, II, Lei nº 12.527/2011	Gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações.	Sim
Art. 8º, § 3º, VII, Lei nº 12.527/2011	Adoção das medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.	Não

Fonte: Ceará (2016)<sup>19</sup>.

Ressalta-se que dentre os requisitos de transparência, elencados na Lei de Acesso à Informação, o Estado do Ceará, no Portal da Transparência, ainda não possibilita a plena acessibilidade do conteúdo à pessoas com deficiência.

Ademais, ao verificar as telas de resultado das consultadas executadas no portal, faz-se destaque à impossibilidade de obtenção da totalidade dos dados consultados, haja vista a restrição do limite de pesquisa em 1.000 itens.

### **7.3 Índices de Transparência**

Com o intuito de analisar e comparar a transparência das informações públicas presentes nos endereços eletrônicos das unidades da Federação, vários institutos desenvolvem índices e disponibilizam os dados dos seus resultados à sociedade.

O Ministério Público Federal, por meio do projeto Combate à Corrupção, desenvolveu o Ranking Nacional dos Portais da Transparência, analisando 16 itens dos 5.568 municípios e 27 estados da federação brasileira. A pesquisa foi realizada em dois momentos, o primeiro, no período de 08/09/2015 a

<sup>19</sup> CEARÁ. Portal da Transparência. Disponível em: <<http://transparencia.ce.gov.br/>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

09/10/2015, e o segundo, entre os dias 11/04/2016 a 27/05/2016. Os resultados são apresentados na Tabela 70.

Tabela 70 – Índice de transparência (governos estaduais)

<b>Estado</b>	<b>1ª Avaliação</b>	<b>2ª Avaliação</b>
Ceará	8,20	10,00
Espírito Santo	10,00	10,00
Rondônia	5,20	10,00
Goiás	6,80	9,80
Tocantins	7,90	9,80
São Paulo	9,20	9,70
Minas Gerais	7,80	9,20
Rio Grande do Sul	9,00	9,20
Rio Grande do Norte	7,80	9,20
Santa Catarina	9,80	9,20
Mato Grosso do Sul	1,40	9,10
Pernambuco	7,50	8,80
Paraná	6,10	8,70
Rio de Janeiro	5,90	8,70
Maranhão	7,70	8,50
Pará	6,80	8,30
Piauí	7,20	8,30
Mato Grosso	9,50	8,10
Sergipe	5,70	8,10
Amapá	5,80	8,00
Alagoas	6,80	7,60
Distrito Federal	8,30	7,60
Amazonas	4,60	7,50
Paraíba	8,30	7,50
Acre	5,80	5,60
Bahia	5,00	4,10
Roraima	4,90	3,80

Fonte: MPF (2016)<sup>20</sup>.

Verifica-se na Tabela 70 que o Estado do Ceará logrou a primeira colocação no ranking desenvolvido pelo MPF, com uma pontuação máxima quanto aos itens analisados acerca da transparência no seu portal.

A Controladoria Geral da União também desenvolveu indicador de análise da transparência, denominado Escala Brasil Transparente (EBT), composto por 12 quesitos que tratam das exigências legais de acesso à informação e da existência e funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC).

A pesquisa foi realizada também em dois momentos, o primeiro, no período de março a maio de 2015, e o segundo, entre os meses de julho e outubro de 2015. Os resultados são apresentados na Tabela 4.

Tabela 71 – Índice de transparência (governos estaduais)

<sup>20</sup> MPF. Ministério Público Federal. Resultados. Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/home/ranking/resultados>>. Acesso em: 10 nov. 2016.



Posição	Estado	Nota	Varição
1	Bahia	10,00	+1,67
	Distrito Federal	10,00	+1,11
	Espírito Santo	10,00	+1,25
	Goiás	10,00	+1,11
	Maranhão	10,00	+7,78
	Minas Gerais	10,00	+2,64
	São Paulo	10,00	0,00
	Tocantins	10,00	+1,39
9	Paraná	9,31	-0,41
10	Pará	9,03	+6,25
11	Rio Grande do Sul	8,89	-0,28
12	Paraíba	8,75	+0,97
13	Mato Grosso	8,61	+2,22
14	Piauí	8,47	+1,80
15	Rio Grande do Norte	8,19	+8,19
16	Ceará	8,06	-1,94
17	Alagoas	7,92	+0,14
18	Rio de Janeiro	7,08	+3,75
19	Santa Catarina	6,94	-2,23
20	Pernambuco	6,67	-1,94
21	Rondônia	4,44	-1,12
22	Acre	3,33	-1,39
23	Mato Grosso do Sul	2,50	0,00
	Roraima	2,50	-2,36
25	Sergipe	2,08	-7,23
26	Amazonas	1,39	-1,39
27	Amapá	0,00	0,00

Fonte: CGU (2016)<sup>21</sup>.

Já no índice desenvolvido pela CGU, o Estado do Ceará logrou a 16ª colocação, com uma pontuação 8,06, caindo 1,94 pontos, em relação a primeira avaliação.

#### 7.4 Transparência nos portais das secretarias

Os portais das secretarias estaduais com maior participação percentual na despesa total do Poder Executivo, de acordo com o portal da transparência, foram analisados conforme alinhamento aos itens de transparência elencados na LAI, LRF e Lei estadual nº 15.175/2012.

Foi atribuída a nota 1, quando do atendimento dos requisitos de transparência exigidos na legislação; 0,5, quando do atendimento parcial; e 0, quando do não atendimento. A Tabela 72 seguinte exibe a nota transparência, que representa o somatório de todos os itens analisados e cujo valor máximo seria 10,0.

Tabela 72 – Transparência das secretarias estaduais

Unidade Orçamentária	Nota transparência
----------------------	--------------------

<sup>21</sup> CGU. Controladoria Geral da União. Escala Brasil Transparente. Disponível em: <[https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id\\_relatorio=9](https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=9)>. Acesso em: 10 nov. 2016.

SEDUC – Secretaria da Educação	7,0
SEFAZ – Secretaria da Fazenda	8,0
SEINFRA – Secretaria da Infraestrutura	6,5
SEPLAG – Secretaria de Planejamento e Gestão	8,0
SESA – Secretaria da Saúde	7,5
SSPDS – Secretaria da Segurança Pública e do Desenvolvimento Social	7,5

Fonte: SEDUC (2017)<sup>22</sup>, SEFAZ (2017)<sup>23</sup>, SEINFRA (2017)<sup>24</sup>, SEPLAG (2017)<sup>25</sup>, SESA (2017)<sup>26</sup>, SSPDS (2017)<sup>27</sup>.

Na análise da nota de transparência, verifica-se que os portais da SEFAZ e SEPLAG obtiveram a maior pontuação, 8,0, seguido dos portais da SESA e SSPDS, que alcançaram a pontuação de 7,5 e SEDUC, com pontuação de 7,0. Destaca-se que nenhuma das secretarias analisadas cumpriu com o requisito de adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.

Cabe destacar, que todos os portais analisados cumpriram apenas parcialmente o requisito mencionado no Art. 8º, § 3º, II, Lei nº 12.527/2011, a qual se refere à possibilidade de gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações.

## 7.5 Transparência nos Consórcios Públicos de Saúde

A Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional nº 72/2012 estabelece, para fins de transparência na gestão fiscal, que o consórcio público deverá dar ampla divulgação, inclusive em meio eletrônico de acesso público, ao orçamento do consórcio público, ao contrato de rateio, às demonstrações contábeis previstas nas normas gerais de direito financeiro e sua regulamentação e aos demonstrativos fiscais do RGF – Relatório de Gestão Fiscal e RREO – Relatório Resumido de Execução Orçamentária, especificamente, o Demonstrativo da Despesa com Pessoal, o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa, o Demonstrativo dos Restos a Pagar, o Balanço Orçamentário e o Demonstrativo da Execução das Despesas por Função e Subfunção.

Os documentos deverão ser disponibilizado na Internet, publicando-se na imprensa oficial de cada ente da Federação consorciado a indicação do local em que poderão ser obtidos os textos integrais a qualquer tempo. Essa publicação deverá ocorrer nos mesmos prazos estabelecidos para a publicação do

<sup>22</sup> SEDUC. Secretaria da Educação. Disponível em: <<http://www.seduc.ce.gov.br/>>. Acesso em: 09 mai. 2017.

<sup>23</sup> SEFAZ. Secretaria da Fazenda. Disponível em:

<<https://www.sefaz.ce.gov.br/content/aplicacao/internet/principal/enviados/index.asp>>. Acesso em: 09 mai. 2017.

<sup>24</sup> SEINFRA. Secretaria da Infraestrutura. Disponível em: <<http://www.seinfra.ce.gov.br/#site>>. Acesso em: 09 mai. 2017.

<sup>25</sup> SEPLAG. Secretaria de Planejamento e Gestão. Disponível em: <<http://www.seplag.ce.gov.br/#site>>. Acesso em: 09 mai. 2017.

<sup>26</sup> SESA. Secretaria da Saúde. Disponível em: <<http://www.saude.ce.gov.br/#site>>. Acesso em: 09 mai. 2017.

<sup>27</sup> SSPDS. Secretaria da Segurança Pública e do Desenvolvimento Social. Disponível em: <<http://www.sspds.ce.gov.br/index.do?tipoPortal=1#site>>. Acesso em: 09 mai. 2017.

demonstrativo dos entes federados consorciados.

Desta maneira, a partir de consultas a rede mundial de computadores, esta gerência encontrou os portais dos consórcios públicos de saúde conforme indica o Quadro 06.

Quadro 06 – Portais dos Consórcios Públicos de Saúde

Consórcio público de saúde por microrregião	Endereço eletrônico
Acaraú	<a href="http://www.cpsma.com.br/">http://www.cpsma.com.br/</a>
Aracati	<a href="http://cpsmar.ce.gov.br/">http://cpsmar.ce.gov.br/</a>
Baturité	<a href="http://www.cpsmbaturite.ce.gov.br/">http://www.cpsmbaturite.ce.gov.br/</a>
Brejo Santo	<a href="http://www.cpsmbrejosanto.ce.gov.br/">http://www.cpsmbrejosanto.ce.gov.br/</a>
Camocim	<a href="http://www.cpsmcamocim.com.br/">http://www.cpsmcamocim.com.br/</a>
Canindé	<a href="http://www.cpsccaninde.com.br/">http://www.cpsccaninde.com.br/</a>
Cascavel	<a href="http://www.cpsrcas.com.br/">http://www.cpsrcas.com.br/</a>
Crateús	<a href="http://cpsmcrateus.com.br/">http://cpsmcrateus.com.br/</a>
Crato	<a href="http://cpsmc.org/">http://cpsmc.org/</a>
Ibiapaba	<a href="http://cpsibiapaba.com.br/">http://cpsibiapaba.com.br/</a>
Icó	<a href="https://cpsmic.wordpress.com/">https://cpsmic.wordpress.com/</a>
Iguatu	<a href="http://www.cpsmiguatu.com.br">http://www.cpsmiguatu.com.br</a>
Itapipoca	<a href="http://www.cpsmitapipoca.ce.gov.br/">http://www.cpsmitapipoca.ce.gov.br/</a>
Juazeiro do Norte	Não encontrado
Limoeiro do Norte	<a href="http://www.cpsmlimoeiro.ce.gov.br/site/">http://www.cpsmlimoeiro.ce.gov.br/site/</a>
Maracanaú	<a href="http://www.consorciosaudemaracanau.com.br/">http://www.consorciosaudemaracanau.com.br/</a>
Quixadá	<a href="http://www.cpsmquixada.com.br/">http://www.cpsmquixada.com.br/</a>
Russas	<a href="http://www.cpsmrussas.com.br/">http://www.cpsmrussas.com.br/</a>
Sobral	<a href="http://www.cpsmsobral.com.br/">http://www.cpsmsobral.com.br/</a>
Tauá	<a href="http://www.cpsmtaua.ce.gov.br">http://www.cpsmtaua.ce.gov.br</a>
Vale do Curu	<a href="http://www.cisvale.com.br">http://www.cisvale.com.br</a>

Fonte: Elaborado pela Gerência

Ao analisar os portais dos respectivos consórcios públicos, foi verificado se estavam disponíveis para consulta, conforme o art. 15 da Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional nº 72/2012, o orçamento, o contrato de rateio, e os relatórios de gestão fiscal e resumido de execução orçamentária, com os respectivos anexos exigidos, estando os resultados sintetizados na Tabela 73:

Tabela 73 – Transparência nos consórcios públicos de saúde

Consórcio Público de Saúde por Microrregião	RGF			RREO		Orçamen to	Contrato de Rateio
	Disp. De Pessoal	Disp. Caixa	Restos a Pagar	Balanço Orçamentário	Despesas Função e Subfunção		
Acaraú	1 <sup>28</sup>	1	1	1	1	0	0
Aracati	1	0	0	1	1	1	1
Baturité	0	0	0	0	0	0	0
Brejo Santo	1	0	0	0	0	1	0
Camocim	1	1	1	0	1	1	1

<sup>28</sup> 1 – Presença do demonstrativo; 0 – Ausência do demonstrativo.

Consórcio Público de Saúde por Microrregião	RGF			RREO		Orçamen to	Contrato de Rateio
	Desp. De Pessoal	Disp. Caixa	Restos a Pagar	Balanço Orçamentário	Despesas Função e Subfunção		
Canindé	0	0	0	0	0	0	0
Cascavel	1	1	1	1	1	1	0
Crateús	0	0	0	0	0	1	0
Crato	0	0	0	0	0	1	0
Ibiapaba	1	1	0	1	1	1	1
Icó	1	1	1	0	1	1	0
Iguatu	0	0	0	0	0	0	0
Itapipoca	1	1	0	1	1	1	1
Juazeiro do Norte	0	0	0	0	0	0	0
Limoeiro do Norte	1	0	1	1	1	1	1
Maracanaú	1	1	0	1	1	0	1
Quixadá	1	1	0	1	1	1	0
Russas	1	1	1	1	1	1	0
Sobral	1	1	1	0	1	1	0
Tauá	1	1	1	0	1	1	0
Vale do Curu	1	1	1	1	1	1	1
<b>Total</b>	<b>71,4%</b>	<b>57,1%</b>	<b>42,9%</b>	<b>47,6%</b>	<b>66,7%</b>	<b>71,4%</b>	<b>33,3%</b>

Fonte: Portais dos consórcios de saúde conforme Tabela 73

O único consórcio a disponibilizar todos os demonstrativos analisados foi o do Vale do Curu; 71,4% deles disponibilizaram o orçamento; o mesmo número disponibilizou o anexo de despesas de pessoal; o demonstrativo menos divulgado foi o contrato de rateio.

Cabe destacar que dois portais não foram encontrados ou não estavam disponíveis para acesso no momento da consulta: Consórcios Públicos de Saúde das Microrregiões de Canindé e de Juazeiro do Norte. O portais de Crateús e Crato continham os links, mas não os arquivos dos demonstrativos; os de Brejo Santo e Iguatu não continham demonstrativos para 2016. Para todos esses casos, foi considerado que os demonstrativos não foram apresentados.

Em consulta ao portal da transparência do Poder Executivo em 09 de maio de 2017, foi verificada a divulgação das transferências realizadas aos consórcios públicos, entretanto não estavam devidamente identificados, já que devido a restrições na quantidade de caracteres de apresentação, os nomes das entidades estavam apresentados de forma parcial. Além disso, o portal<sup>29</sup> que poderia conter maiores informações consolidadas sobre todos os consórcios, os sites utilizados para divulgação de demonstrativos entre outras está indisponível.

Desta maneira, é necessário que o Governo do Estado envide maiores esforços no sentido de que os consórcios públicos de saúde em que participa publiquem os demonstrativos conforme Portaria da

<sup>29</sup> CONSÓRCIOS PÚBLICOS. Secretaria do Planejamento e Gestão. Link indisponível: <<http://www.consorciopublico.ce.gov.br/>>. Acesso em: 09 mai. 2017.

Secretaria do Tesouro Nacional nº 72/2012, bem como promova maior transparência quanto às ações desenvolvidas.

## 7.6 Transparência na Execução do PPA

Em cumprimento ao disposto no parágrafo único do art. 15 da Lei do PPA 2016-2019, a Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG disponibilizou uma consulta pública de acompanhamento do PPA<sup>30</sup> que pode ser acessado tanto pelo seu portal<sup>31</sup> como no portal da transparência do governo do estado. Para acessar a consulta pelo portal da SEPLAG, basta acessar o seu endereço eletrônico e seguir os seguintes passos: clicar na aba de Planejamento (Planejamento e Orçamento), canto superior; passar o mouse em Plano Plurianual, canto esquerdo; e clicar em Consulta de Acompanhamento.

A Consulta de Acompanhamento do PPA tem como objetivo registrar o andamento da execução física e financeira dos produtos de todas as iniciativas dos programas de governo, gerando relatórios com informações sobre a execução física e financeira agrupadas por eixos, temas estratégicos e programas, além dos indicadores de desempenho.

Tal cumprimento importa num avanço no acompanhamento das ações governamentais planejadas a médio prazo pelo PPA 2016-2019. Cabe destacar que as consultas públicas no Portal podem ser realizadas considerando os temas de interesse da população, como também proporcionar pesquisa científica dos dados ali divulgados.

Entretanto, é necessário também que haja uma atualização dos dados de uma forma periódica, a fim de propiciar o controle concomitante dos interessados nas informações. Além disso, para ampliar o acesso a informação, recomenda-se que os dados sejam disponibilizados em formato de bancos de dados para realização de *download*.

Vale ressaltar também que para o desenvolvimento e aperfeiçoamento das políticas públicas do Governo do Estado é imprescindível a disponibilização de informações consolidadas da execução físico-financeira, com o objetivo de dar oportunidade à sociedade cearense e aos órgãos de controle uma avaliação das ações governamentais quanto à eficiência, eficácia e efetividade. Desta maneira, para o aprimoramento de tais políticas, a disponibilização de consultas e relatórios com informações das metas físicas e dos seus respectivos dispêndios orçamentários no citado site é de extrema importância.

## 7.7 Considerações Finais

Como exposto anteriormente, um dos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal é o princípio da

---

<sup>30</sup> SEPLAG. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual. Acompanhamento do PPA**. Disponível em: <[http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/fm\\_consulta\\_ppa.aspx](http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/fm_consulta_ppa.aspx)>. Acesso em: 20 abr. 2017.

<sup>31</sup> Portal da Transparência do Governo do Estado do Ceará. PPA - Plano Plurianual. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.ce.gov.br/static/planejamento-e-execucao-orcamentaria/pda-ldo-loa/ppa>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

transparência, que pressupõe a publicidade e compreensibilidade das informações. A sociedade brasileira vem, ao longo do tempo, aumentando suas exigências em relação ao bom e devido uso do erário. Nesse sentido, não basta cumprir o que pedem as leis que tratam da accountability, mas sempre melhorar a quantidade e qualidade das informações, de forma a ficar claro tudo que os cidadãos desejem saber sobre como está sendo gasto o dinheiro público.

Em relação ao cumprimento das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Acesso à Informação, o Estado do Ceará atendeu praticamente todas as exigências, ressalvada a adoção de medidas necessárias para garantir a plena acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência. Ademais, alguns demonstrativos fiscais têm sido republicados após a data limite com correção de dados, o que não tem amparo legal.

Com relação aos índices de transparência, o Estado obteve o 1º lugar no índice elaborado pelo Ministério Público Federal, embora tenha ficado apenas em 16º no elaborado pela Controladoria Geral da União. Em análise própria sobre os portais de transparência das maiores secretarias estaduais, as secretarias receberam médias de 6,5 a 8, tendo todos os portais problemas nos quesitos de acessibilidade para pessoas com deficiência e na disponibilidade de formatos eletrônicos diversos para divulgação de dados.

Quanto aos Consórcios Públicos de que o Estado participa, as demonstrações são bastante deficientes. Apenas um consórcio apresentou todos os demonstrativos analisados; nos outros, quando os demonstrativos estavam disponíveis, estavam quase sempre incompletos. Na mesma linha, o site do Estado que deveria conter as informações consolidadas encontra-se indisponível e o Estado tem, corriqueiramente, deixado de publicar e enviar o anexo do RGF que contém as Despesas com Pessoal dos Consórcios Públicos.

Por fim, sobre a transparência na execução do Plano Plurianual, foram constatados avanços na forma de acompanhamento das ações governamentais através do portal da Seplag, embora ainda não estejam disponíveis informações consolidadas da execução físico-financeira e não seja possível ter acesso aos dados brutos via download.

# 8

*ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE  
CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ SOBRE AS CONTAS ANUAIS DO  
EXERCÍCIO 2015*

## 8. Atendimento às Recomendações do Tribunal de Contas do Estado do Ceará sobre as Contas Anuais do Governo do Exercício de 2015

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.

Na sessão plenária de 31.05.2016, este Tribunal, por meio do Parecer Prévio nº 001/2016, referente às Contas do Governador do Estado do Ceará, exercício de 2015, determinou à Secretaria de Controle Externo que priorize o exame dos 06 (seis) processos de Representação e do processo de Auditoria que se encontram em tramitação nesta egrégia Corte de Contas, referentes às recomendações do exercício de 2014, bem como instaure as Representações que couberem, em caso de infração à norma constitucional ou legal, objetivando apurar as responsabilidades dos gestores pelas ocorrências detectadas no bojo do Processo nº 02422/2016-7.

Em atendimento à sobredita deliberação, a Tabela 74 apresenta informações acerca dos seguintes processos instaurados: Representações n.º 07790/2015-0, 07791/2015-1, 07769/2015-8, 07772/2015-8, 07771/2015-6, 07770/2015-4 e Auditoria n.º 04681/2015-1, referentes às Contas de Governo de 2014, bem como Representações n.º 05500/2016-5 e 05501/2016-7, referentes às Contas de Governo de 2015, as quais encontram-se em tramitação nesta Corte de Contas.

Tabela 74 Processos instaurados decorrentes das Contas de Governo referente aos exercícios 2014 e 2015

Representações - Contas de Governo 2014 e 2015			
Tipo	Nº Processo	Órgão	Local
Representação	07790/2015-0	SEPLAG	MPC - 2ª Procuradoria de Contas
Representação	07791/2015-1	SEFAZ	Gerência de Contas de Governo
Representação	07769/2015-8	SSPDS	Resolução nº 0609/2017
Representação	07772/2015-8	SESA	MPC - 2ª Procuradoria de Contas
Representação	07771/2015-6	PGE	Gerência de Contas de Governo
Representação	07770/2015-4	SRH	Resolução nº 3210/2016
Auditoria	04681/2015-1	SEFAZ	MPC - 1ª Procuradoria de Contas
Representação	05500/2016-5	SEFAZ	Gerência de Contas de Governo
Representação	05501/2016-7	SEFAZ	Gerência de Contas de Governo

Fonte: Sistema de Acompanhamento de Processo – SAP do TCE

### 8.1 Conjuntura Socioeconômica

**RECOMENDAÇÃO 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.

### COMENTÁRIOS:

Segundo Relatório do Controle Interno, a referida recomendação foi atendida, no ano de 2016, tendo em vista que a execução financeira e orçamentária do FECOP aumentou consideravelmente com ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social. Isso se mostra claramente na sua disponibilidade financeira que encerrou o exercício de 2016 com R\$ 48.926.936,13, em comparação com o exercício anterior reduziu 159,07%. Registre-se, por oportuno, que o Conselho Consultivo de Políticas de Combate à Pobreza — CCPIS, instância máxima de decisão acerca do Fundo Estadual de Combate à Pobreza FECOP, vem envidando todos os esforços possíveis, no sentido de que os recursos oriundos do Fundo sejam, na sua totalidade, rigorosamente aplicados em ações voltadas ao combate estratégico da pobreza no Estado do Ceará.

Mediante análise desta Gerência de Contas de Governo, constatou-se que os recursos provenientes do FECOP, no valor de R\$ 571.232.994,01, foram destinados para as áreas estabelecidas na legislação do FECOP, inclusive ação de transporte, que foi regulamentada, no final do ano de 2016, pela Lei Complementar n° 166, no dia 14/12/2016, publicada no DOE em 15/12/2016, que autorizou alocação de recursos do FECOP para programas de relevante interesse social, incluindo os investimentos destinados à melhoria dos transportes públicos e de sua infraestrutura.

De acordo com as informações extraídas do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar (Anexo 5) do Relatório de Gestão Fiscal – RGF, o saldo da disponibilidade de caixa reduziu de R\$ 126.757.153,72, em 2015, para R\$ 48.926.936,13, no ano de 2016, representando apenas 8,57% do valor total destinado ao FECOP, conforme os esclarecimentos apresentados pelo Controle Interno.

A Tabela 75 demonstra as ações que tiveram aplicação com recursos provenientes do FECOP:

AÇÕES	VALOR
Educação	189.998.378,72
Saúde	88.189.098,32
Agricultura	77.182.697,69
Gestão Ambiental	50.482.416,71
Assistência Social	45.314.948,65
Urbanismo	28.009.688,55
Transporte	26.424.861,95
Trabalho	22.813.954,52
Saneamento	22.023.566,06

AÇÕES	VALOR
Habitação	10.696.378,57
Organização Agrária	5.899.275,18
Direitos Da Cidadania	2.053.114,00
Ciência E Tecnologia	1.156.517,33
Cultura	988.097,76
<b>Total</b>	<b>571.232.994,01</b>

Fonte: Base de dados do S2GPR

O valor destinado à área de transporte foi apenas para a macrorregião da Grande Fortaleza para Implantação do Sistema Metroferroviário - Linha Parangaba/Mucuripe e Desapropriações, Licenças Ambientais e Despesas Afins para Implantação do Complexo Industrial e Portuário do Pecém – CIPP.

**Situação: Atendida.**

**RECOMENDAÇÃO 29** - Ao Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social que não autorize a utilização dos recursos vinculados do FECOP com despesas não previstas no art. 1º da Lei Complementar n.º 37/2003, alterado pela Lei Complementar n.º 89/2010.

**COMENTÁRIOS:**

Segundo o Relatório do Controle Interno:

(...) esta recomendação tem como fundamento o posicionamento adotado pelo Ministério Público de Contas — MPC, acolhido pelo Tribunal de Contas do Estado — TCE, no sentido que não mais caberia ao Conselho autorizar a alocação e o uso de recursos do FECOP para impactar nas obras do Veículo Leve sobre Trilhos - VLT (Parangaba/Mucuripe). Tão logo conhecida esta diretriz, foram prontamente adotadas, por parte do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social — CCPIS, e pela Gerência Executiva do FECOP — GEF, todas as providências administrativas necessárias, no sentido de cumprir a referida determinação. Com efeito, sustou-se o repasse de recursos junto ao Projeto Mapp 285 — Desapropriação de Faixa de Domínio e Estações para implantação do VLT Parangaba/Mucuripe, oriundo da Secretaria da Infraestrutura — SEINFRA.

Contudo, cumpre registrar que a Lei Complementar n.º 166, de 14/12/2016, publicada no Diário Oficial do Estado - DOE, de 15/12/2016, dá nova interpretação ao caput do art. 1º da Lei Complementar n.º 37, de 26 de novembro de 2003, autorizando a alocação de recursos do Fundo para o referido Projeto, uma vez que o art. 1º, da mencionada lei, estabeleceu que: "para efeito de interpretação do caput do art. 1º da Lei Complementar n.º 37, de 26 de novembro de 2003, consideram-se também programas de relevante interesse social os investimentos destinados à melhoria dos transportes públicos e de sua infraestrutura, inclusive o pagamento das desapropriações destinadas à viabilização das respectivas obras e serviços correlatos, bem como os gastos com a realocação e a indenização de famílias pobres que ocupem irregularmente imóveis ou equipamentos públicos". Assim, a execução do Projeto foi restabelecida.

Diante dos esclarecimentos apresentados no Relatório do Controle Interno, o Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social — CCPIS, juntamente com a Gerência Executiva do FECOP — GEF tomaram todas as providências administrativas cabíveis no sentido de cumprir a recomendação do

Ministério Público de Contas — MPC, acolhido pelo Tribunal de Contas do Estado — TCE, sustentando as autorizações de alocação e uso de recursos do FECOP para impactar nas obras do Veículo Leve sobre Trilhos - VLT (Parangaba/Mucuripe).

Entretanto, a Administração Pública Estadual para sanar tal irregularidade publicou a Lei Complementar nº 166, de 14/12/2016, dando nova interpretação ao caput do art. 1º da Lei Complementar nº 37, de 26 de novembro de 2003, autorizando a alocação de recursos do Fundo para programas de relevante interesse social os investimentos destinados à melhoria dos transportes públicos e de sua infraestrutura, inclusive o pagamento das desapropriações destinadas à viabilização das respectivas obras e serviços correlatos, bem como os gastos com a realocação e a indenização de famílias pobres que ocupem irregularmente imóveis ou equipamentos públicos. Diante desse fato, a execução do Projeto foi restabelecida.

Por fim, esta Gerência entende que esta recomendação perdeu seu objeto, tendo em vista que a Administração Pública Estadual, através da Lei Complementar nº 166, de 14/12/2016, autorizou alocação de recursos do FECOP para programas de relevante interesse social, incluindo os investimentos destinados à melhoria dos transportes públicos e de sua infraestrutura.

**Situação: Atendida.**

**RECOMENDAÇÃO 30** - Ao Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social que observe, quando da utilização dos recursos do FECOP, a proporcionalidade da distribuição da pobreza por macrorregião, a fim de abranger um maior quantitativo de pessoas pobres.

**COMENTÁRIOS:**

Segundo o Relatório do Controle Interno:

(...) os recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza — FECOP, aplicados por região, guardam coerência com a distribuição da população em situação de pobreza no Estado do Ceará. De acordo com as informações produzidas no Censo do IBGE de 2010, o Estado do Ceará possui 8.452.381 habitantes. Deste total, 4.479.349 habitantes possuem renda domiciliar per capita inferior a meio salário mínimo, ou seja, mais da metade da população cearense (53%). A Região Metropolitana de Fortaleza — RMF, embora apresente a menor proporção de pessoas nestas condições (38,75%), concentra o maior número de pobres do Estado, (31,28%). No exercício de 2016, foram realizados estudos pela Secretaria do Planejamento — SEPLAG e pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará — IPECE, para fins de elaboração e implantação do Plano Estadual de Combate à Pobreza, que servirá como instrumento estratégico, capaz de priorizar a realização de ações mais direcionadas, e, assim, corrigir as distorções acaso existentes.

Com base nas informações apresentadas bem como em consulta ao Relatório de Desempenho de Gestão, Vol. II, de 2016, percebeu-se que 49,39% do recurso do FECOP foi destinado para a região da Grande Fortaleza, com base nos dados divulgados no Relatório de Desempenho de Gestão do FECOP, sendo

a macrorregião com a menor quantidade de pessoas pobres no Estado do Ceará.

Em seguida, a macrorregião Cariri, recebeu o segundo maior montante do FECOP, no montante de R\$ 53.574.695,78, apresentando 55,88% de pessoas com renda domiciliar per capita abaixo de ½ salário mínimo.

Por outro lado, o Litoral Norte, com 72,51% de pessoas com renda domiciliar per capita abaixo de ½ salário mínimo, recebeu um valor de R\$ 20.391.431,26, ou seja, 3,57% do valor total destinado ao FECOP.

Segue abaixo a Tabela 76 com os valores repassados para as macrorregiões do Estado do Ceará relacionados ao FECOP.

Tabela 76 – Despesas empenhadas por macrorregião

Macrorregião	Valor	% de pessoas com renda domiciliar per capita abaixo de 1/2 salário mínimo	% população extremamente pobre
01 CARIRI	53.574.695,78	59,20%	20,72
02 CENTRO SUL	25.016.006,24	60,00%	23,94
03 GRANDE FORTALEZA	282.159.205,29	39,72%	7,87
04 LITORAL LESTE	11.460.382,68	59,62%	20,31
05 LITORAL NORTE	20.391.431,26	72,51%	34,28
06 LITORAL OESTE / VALE	19.606.722,40	70,63%	30,97
07 MACIÇO DO BATURITÉ	14.560.099,59	65,99%	25,85
08 SERRA DA IBIAPABA	13.621.308,34	67,43%	26,59
09 SERTÃO CENTRAL	22.373.629,98	64,34%	27,45
10 SERTÃO DE CANINDÉ	15.069.317,76	69,63%	33,32
11 SERTÃO DE SOBRAL	35.118.683,22	60,19%	22,45
12 SERTÃO DOS CRATEÚS	27.158.940,36	65,88%	31,79
13 SERTÃO DOS INHAMUNS	10.581.240,61	67,94%	30,37
14 VALE DO JAGUARIBE	20.541.330,50	55,88%	18,88
<b>TOTAL</b>	<b>571.232.994,01</b>		

Fonte: FECOP

Com base na tabela acima, o Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social não observa a proporcionalidade da distribuição da pobreza por macrorregião na redistribuição dos recursos, a fim de abranger um maior quantitativo de pessoas pobres.

**Situação: Não Atendida.**

## 8.2 Planejamento e Execução Orçamentária

**RECOMENDAÇÃO 2** - À Secretaria do Planejamento e Gestão que elabore o Anexo de Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias de forma a expressar a real situação das prioridades do Estado, possibilitando, assim, o acompanhamento e a apresentação dos resultados físicos estabelecidos como prioritários para a gestão.

### COMENTÁRIOS:

Segundo Relatório do Controle Interno, a referida recomendação foi atendida na elaboração das Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício 2017, onde foram ajustadas para atender à recomendação do TCE no que tange à transparência, clareza, fidedignidade e representatividade, sendo disponibilizado em Anexo próprio, com informações prestadas pelos órgãos setoriais a partir do conteúdo existente no PPA.

A LDO para o exercício de 2016, que tem como prazo de encaminhamento até o dia 02 de maio de 2015 pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, não contém o anexo de metas e prioridades, em virtude das metas do PPA 2016-2019, que tem como prazo de encaminhamento até o dia 30 de setembro de 2015, ainda não estarem definidas à época da elaboração da LDO. Imperioso ressaltar que a LDO para o ano de 2016 contemplaria as metas e prioridades do primeiro ano do PPA 2016-2019, contudo a elaboração do referido PPA, que vigora até o ano 2019, tem data posterior à elaboração da LDO.

Por fim, a Lei nº 15.839 (LDO), de 27/07/15, não contém o Anexo de Metas e Prioridades, apenas definiu em seu art. 2º, que as prioridades e metas da Administração Pública Estadual seriam estabelecidas no PPA 2016-2019. Ademais, não é possível opinar neste relatório sobre a LDO para o exercício de 2017, já que as contas passíveis de verificação, do governo do estado do Ceará, são as contas do exercício de 2016.

Do exposto, a recomendação será analisada nas contas do exercício de 2017.

**Situação: Não atendida.**

**RECOMENDAÇÃO 3** – À Secretaria do Planejamento e Gestão que aprimore o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de forma a descrever as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, conforme prevê o art. 4º, I, e, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

### COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório do Controle Interno, a metodologia de custos do estado do Ceará encontra-se em fase de desenvolvimento pelo Grupo Técnico de Custos (GTCustos). Informa, também, que:

Considerando o grande volume de ações desencadeadas para dar integral cumprimento às NBCASP, e no sentido de priorizar os procedimentos cuja necessidade de implantação era imediata, a STN determinou, por meio da Portaria nº 634/2013, a revogação dos prazos constantes no cronograma de ações para implantação integral das NBCASP. No art. 13 da referida Portaria, determinou que os demais procedimentos contábeis, inclusive o Sistema de Custos, terão prazos finais de implantação estabelecidos de forma gradual por meio de ato normativo da STN. Cabe destacar, inclusive, que nem mesmo a União conseguiu implantar seu Sistema de Custos até o presente momento.

Após a publicação da Portaria STN nº 634/2013, mencionada nos esclarecimentos apresentados, foi publicado o Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais, anexo a Portaria STN nº 548/2015, o qual estabeleceu os prazos limites obrigatórios relativos à implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais em continuidade ao processo de convergência da contabilidade aplicada ao setor público aos padrões internacionais. Cabe salientar que o prazo de implantação do sistema de custos (NBC T 16.11) não foi tratado no referido anexo, todavia, foi disposto que os demais aspectos referentes aos procedimentos patrimoniais não tratados serão definidos, posteriormente, em ato normativo específico.

Em relação à implantação do sistema de custos na União, a Portaria STN nº 157/2011 criou o Sistema de Custos do Governo Federal (SIC), o qual temo objetivo de permitir a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, estabelecida na forma do inciso XIX do art.7º do Decreto nº 6.976, de 7 de outubro de 2009.

Por fim, a recomendação não foi atendida em virtude do estado do Ceará não ter implementado as normas atinentes ao sistema de informação de custos (NBC 16.11).

**Situação: Não atendida.**

**RECOMENDAÇÃO 4** – 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:**

Segundo o Relatório do Controle Interno:

Segundo a SEFAZ, é necessário destacar que os prazos estabelecidos na Portaria SEFAZ nº 981/2012, que tratava do cronograma de ações a serem adotadas para implantação integral das Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP), foi revogada pela Portaria SEFAZ nº 297/2014, publicada no DOE de 19.05.2014. A revogação se deu porque os prazos em nível nacional também foram alterados, em virtude do estabelecimento de novas estratégias de implantação das NBCASP. Nesse primeiro momento, o foco se deu na implantação do PCASP e das DCASP. A implantação desses dois procedimentos é fundamental para dar prosseguimento à transição para o novo padrão de contabilidade pública nacional.

O Governo do Estado do Ceará aguarda a orientação em nível nacional para restabelecer os prazos de implantação para esses procedimentos, dentre os quais se inclui a implantação

do sistema de custos. Essa situação não impede o desenvolvimento de metodologia própria de gestão de custos por parte do Estado, mas exige maior atenção futura, já que os entes federados precisam seguir as orientações emanadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). O sentido de aguardar a orientação é manter a contabilidade do Estado alinhada ao padrão nacional, evitando ajustar os procedimentos a um padrão diverso do que será instituído futuramente. Até o momento, a STN não redefiniu o cronograma de implantação dos demais procedimentos contábeis.

Mesmo diante desse cenário de indefinições em nível nacional, a SEFAZ, SEPLAG e CGE constituíram um grupo de trabalho para o desenvolvimento de metodologia para a implantação do sistema de custos no Estado do Ceará, cujo projeto piloto será executado na SEDUC. O grupo foi instituído por meio da Portaria nº 480/2015, publicada no DOE do dia 24/07/2015. O referido grupo atualmente está trabalhando no desenvolvimento do modelo de negócio. A expectativa é de que o projeto piloto seja iniciado até o final de 2017 com base no cronograma de trabalho de implantação elaborado pelo grupo.

Pelo exposto, não houve um avanço significativo no exercício de 2016, pelo estado do Ceará, na implantação das normas atinentes ao sistema de informação de custos (NBC T 16.11). Cabe frisar que não há, até a presente data, prazo limite nacional para sua implantação. Assim, reitera-se novamente essa recomendação.

**Situação: Em fase de implantação.**

**RECOMENDAÇÃO 5** – À Secretaria da Fazenda – SEFAZ que evidencie, periodicamente, em notas explicativas, na sua página eletrônica, conciliação financeira entre o Sistema Saturno e o sistema contábil do Estado sobre os repasses constitucionais aos municípios do estado do Ceará.

**COMENTÁRIOS:**

Segundo o Relatório do Controle Interno:

Segundo a SEFAZ, atualmente, as Portarias informativas da distribuição da arrecadação aos municípios, disponibilizadas no site da SEFAZ, contêm o repasse bruto e o líquido do FUNDEB. Portanto, os valores informados já representam a arrecadação real de cada mês, de acordo com o regime de competência. Sob o enfoque da promoção da transparência, destaca-se que informar ao público geral os repasses constitucionais aos municípios, calculados com base na arrecadação real de cada mês, é mais esclarecedor do que informar valores contabilizados a título de despesa. Tal fato ocorre devido aos repasses referentes à arrecadação de um determinado mês serem empenhados no mesmo mês por estimativa, isto em razão de o fechamento da arrecadação só ocorrer no mês seguinte, quando então são realizados os ajustes dos empenhos. Considerando que o empenho não pode retroagir, os ajustes são registrados como despesa do mês seguinte. Esta situação impede que os valores da despesa empenhada, mês a mês, sejam exatamente iguais aos valores dos repasses calculados a partir da arrecadação real, em virtude dos empenhos serem feitos por estimativa.

Pelo exposto e considerando os cálculos efetuados no Capítulo 2 deste relatório, não há divergências quanto aos valores repassados para os municípios a título de transferências constitucionais.

**Situação: Atendida.**

**RECOMENDAÇÃO 6** – À Secretaria da Fazenda – SEFAZ que divulgue, em sua página eletrônica, os valores correspondentes às transferências constitucionais repassadas para cada município do Estado do Ceará relacionados à CIDE (Contribuição Intervenção do Domínio Econômico).

**COMENTÁRIOS:**

Segundo o Relatório do Controle Interno, esta recomendação será atendida no exercício de 2017. Ademais, informa que as transferências constitucionais repassadas aos municípios relacionados à CIDE encontram-se disponíveis no site do Banco do Brasil.

Do exposto, a recomendação não foi atendida, assim será reiterada novamente.

**Situação: Não atendida.**

**RECOMENDAÇÃO 7**– À Secretaria de Planejamento e Gestão que adote as medidas necessárias para que o layout do relatório que contém as metas bimestrais de arrecadação seja similar ao do Balanço Orçamentário, contido no RREO, com o objetivo de possibilitar a comparação entre os referidos demonstrativos.

**COMENTÁRIOS:**

Segundo o Relatório do Controle Interno, a recomendação foi atendida por ocasião da elaboração das metas bimestrais do exercício de 2016, conforme publicação no DOE em 27/01/2016.

Em consulta a Resolução COGERF nº 4/2016, DOE 27/01/16, constata-se que a recomendação foi atendida.

**Situação: Atendida.**

**RECOMENDAÇÃO 8** – À Secretaria de Planejamento e Gestão que implante para as despesas com publicidade estruturas de classificação orçamentárias que segregue os gastos conforme o objetivo da **política pública envolvida.**

**COMENTÁRIOS:**

Segundo o Relatório do Controle Interno:

De acordo com a SEPLAG, após recomendação do Tribunal de Contas do Estado, passou a analisar a viabilidade de segregar os gastos com publicidade na estrutura de classificação orçamentária, conforme o objetivo da política envolvida.

Dessa forma, a partir do exercício de 2016, no projeto de Lei Orçamentária Anual - 2017, o Estado passou a segregar a publicidade oficial por meio das ações orçamentárias. Assim na LOA 2017, Lei Estadual nº16.199, de 29/12/2016, é possível identificar as ações segregadas nas mais diversas áreas, destacando-se a educação, segurança, infraestrutura,



saúde, convivência social, turismo e cultura, conforme se verifica no volume II, tomo II, página 1065, disponível no endereço eletrônico da SEPLAG <http://www.seplag.ce.gov.br/images/stories/Planejamento/LOA/2017/LOA%202017%20-%20VOLUME%2011%20-%20TOMO%2011.pdf>.

Portanto, em 2017, há a possibilidade, inclusive, de acompanhamento diário por meio da Consulta da Execução Orçamentária, no sítio da SEPLAG, por toda a sociedade da aplicação dos recursos do estado em publicidade, conforme o objetivo da política pública.

A partir da LOA 2017 (Lei Estadual nº16.199, de 29/12/2016), ficou estabelecido uma classificação programática da despesa prevendo gastos nas mais diversas áreas, destacando-se a educação, segurança, infraestrutura, saúde, convivência social, turismo e cultura. Tal fato pode ser confirmado no volume II, tomo II, página 1065 da citada LOA conforme indicado pela Controladoria. Assim, verificou-se o atendimento de tal recomendação.

**Situação: Atendida.**

**RECOMENDAÇÃO 9** – 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:**

Segundo o Relatório do Controle Interno:

Está sendo elaborado um projeto de lei a ser encaminhado ao Poder Legislativo, estabelecendo práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento sustentável nas contratações realizadas pela administração pública estadual. O referido projeto já se encontra na Procuradoria Geral do Estado e prevê a criação de uma Comissão Estadual de Sustentabilidade da Administração Pública - CSAPE, que será responsável pelo estabelecimento de critérios, práticas e diretrizes gerais para a promoção do desenvolvimento sustentável por meio das contratações realizadas pela administração pública estadual direta, autárquica, fundacional e pelas empresas estatais dependentes.

A presente recomendação é objeto de representação nesta corte de contas (Processo 0771/2015-6) para reexame a partir de novos esclarecimentos solicitados durante o exercício de 2017. Além disso, verifica-se que a recomendação encontra-se em fase de implantação. Assim, reitera-se para fins de acompanhamento.

**Situação: Em fase de implantação**

**RECOMENDAÇÃO 28** - À Secretaria da Fazenda que cumpra o disposto art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal sempre que realizar benefícios fiscais que sejam considerados como renúncia de receita.

**COMENTÁRIOS:**

## Segundo o Relatório do Controle Interno:

Segundo a SEFAZ, existem duas leis que tratam de renúncias de receitas, quais sejam, a Lei nº 15.826/2015 e a Lei nº 15.892/2015, e que atendem às exigências estabelecidas no art. 14 da LRF. Em análise ao Anexo de Metas Fiscais da LDO 2015, há uma previsão de "renúncia de receitas" na ordem de R\$ 967.262.960,00 (novecentos e sessenta e sete milhões, duzentos e sessenta e dois mil, novecentos e sessenta reais), estando previstas explicitamente as seguintes medidas de compensação, embora outras tenham sido adotadas: expansão na base econômica, modernização da administração fazendária e controle de operações interestaduais. Todavia, o Estado do Ceará, além dessas medidas, tomou uma série de outras providências fundamentais para o incremento da receita tributária e manutenção do equilíbrio fiscal do Estado, dentre as quais merecem destaque a implantação do regime de substituição tributária, com ampliação da base de cálculo, especialmente para os setores têxtil e de confecções, material de construção, produtos de informática, etc., e a majoração de alíquotas dos tributos. Registre-se, antes de tudo, que a alegada renúncia de receitas não significa necessariamente um impacto negativo na arrecadação, como o próprio TCE já deixou semiexplícito na Resolução nº 4510/2015, Processo nº 01486/2010-8, quando da análise dos programas de recuperação de débitos fiscais. As renúncias previstas na LDO/2015 não representaram qualquer ameaça às finanças públicas, não havendo qualquer lastro de prejuízo às metas fiscais previstas na LDO de 2015 em consonância, portanto, com o que estabelece o artigo 14, inciso I da LRF. Como é cediço, as Metas de Resultados Fiscais são projetadas na Lei Orçamentária Anual para o exercício, neste caso na de 2015.

No item 2.2– Lei de Diretrizes Orçamentárias, Capítulo 2 deste Relatório Técnico, registra-se que o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita fez destaque ao montante da renúncia de receitas previstas, para o exercício de 2016, de R\$ 942 milhões para o setor industrial e de R\$ 105 milhões para o comércio. Ademais, frisa a inexistência de medidas de compensação, claramente definidas, quantitativamente, e passíveis de aferição, sendo destacado no referido demonstrativo da LDO somente a expansão da base econômica (crescimento do PIB), modernização da administração fazendária e controle nas operações interestaduais.

Do exposto, a citada inexistência de medidas de compensação plausíveis fere tanto os requisitos obrigatórios (art. 14, caput, da LRF) quanto o cumprimento de um dos requisitos alternativos (art. 14, I ou II, da LRF). Assim, o governo do estado do Ceará não cumpriu as condições necessárias para as renúncias de receitas estimadas para o ano de 2016.

Cabe destacar que encontra-se em tramitação nesta Corte de Contas Representação, sob o Processo nº 05501/2016-7, que trata sobre as ocorrências destacadas nas Contas do Governador de 2014, contendo ocorrência de mesma matéria desta recomendação.

### **Situação: Não Atendida.**

**RECOMENDAÇÃO 31** - Ao Governo do Estado que incremente as despesas correspondentes a investimentos, equipamentos e obras destinadas à melhoria da segurança pública, principalmente aplicando recursos para aquisição de equipamentos de última geração afim de facilitar a realização de perícias **criminalísticas e serviços de identificação de criminosos, objetivando a redução da violência.**

**COMENTÁRIOS:**

Segundo o Relatório do Controle Interno:

Especificamente quanto aos investimentos em obras e instalações, no ano de 2016, apesar do cenário de restrição econômica que vive o país, foram realizadas as seguintes implantações na área de segurança:

- 01 Delegacia de Repressão ao Crime Organizado;
  - 02 unidades do Corpo de Bombeiros (municípios de Itapipoca e Canindé);
  - 03 Companhias do Batalhão de Divisas (municípios de Chaval, Crateús e Limoeiro do Norte);
  - 05 Companhias do BPRaio (municípios de Russas, Quixadá, Itapipoca, Crateús e Iguatu).
- Destaque-se que o elemento de despesa Equipamentos e Material Permanente vem apresentando uma execução acima de 80% em todos os períodos analisados.

No subitem 2.4.2.4.1– Investimentos, Capítulo 2 deste Relatório Técnico, registra-se que os investimentos registrados em 2016, na função Segurança Pública, totalizaram R\$ 54,17 milhões, sendo, em termos reais, 37% inferior aos investimentos de 2015 (R\$ 85,85 milhões) e 61% de 2014 (R\$ 138,5 milhões). Assim, apesar das ações apresentadas na área de segurança, não constatou-se, em termos monetários, incremento de despesas com investimentos na função Segurança Pública em relação ao ano anterior.

Cabe salientar que podem existir outros gastos inerentes à Segurança Pública que não estão alocados na referida função. Assim, para apurar o incremento real de despesas e ativos com Segurança Pública seria necessária uma avaliação detalhada através de uma Auditoria Operacional.

Do exposto, não foi possível avaliar o cumprimento da recomendação.

**Situação: Impossibilidade de avaliação**

**RECOMENDAÇÃO 33** -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.

**COMENTÁRIOS:**

Segundo o Relatório do Controle Interno:

Segundo a SEPLAG, foi concluída a licitação para contratação de uma empresa especializada para realizar o redimensionamento da força de trabalho do Poder Executivo (Órgãos/Entidades da Administração Direta, Autarquias, Fundações e Empresas Públicas, excetuando-se as Sociedades de Economia Mista), propondo ainda os ajustes e as medidas a serem adotadas visando à adequada composição das pessoas dos Órgãos/Entidades do Governo do Estado do Ceará.

Será objeto do referido trabalho a proposição de diretrizes para a reposição da força de trabalho (concursos públicos, seleção interna, movimentação de pessoas e etc), nos Órgãos/Entidades para o curto prazo (0 a 2 anos), médio prazo (3 a 5 anos) e longo prazo (6 a 10 anos), considerando sempre as mudanças de processo, desenvolvimento tecnológico, projetos prioritários de governo, capacidade financeira e mudança de modelo de gestão. Também fará parte do trabalho, a elaboração do Plano Estratégico de

Dimensionamento das Carreiras, com a avaliação de quais atividades funcionais deverão ser exercidas por quadros próprios e como será o planejamento para atividades terceirizadas.

O Termo de Homologação e Adjudicação foi publicado no Diário Oficial de 02 de Fevereiro de 2017. O trabalho terá a duração de 10 meses, com início previsto para março de 2017.

No item 2.4.2.3.3– Outras Despesas Correntes, Capítulo 2 deste Relatório Técnico, registra-se que foi gasto no elemento 34 - Despesa de Pessoal de Contratos de Terceirização o montante de R\$ 503,7 milhões, valor este superior, em termos reais, em 15% em relação ao ano anterior (R\$ 438,6 milhões). Cabe frisar que a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001 fixa que tais despesas com terceirização estão atreladas a mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos, em consonância com o Art. 18, § 1o, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ademais, segundo o relatório de controle interno, o governo do estado do Ceará vem adotando ações com o intuito de realizar o redimensionamento da força de trabalho do Poder Executivo, em curto, médio e longo prazo, e efetuar os ajustes e medidas necessárias visando à adequada composição das pessoas dos Órgãos/Entidades do governo do estado do Ceará.

Do exposto, a recomendação ainda não foi atendida.

**Situação: Não atendida.**

**RECOMENDAÇÃO 35** – Que o Executivo Estadual, em relação aos investimentos voltados a direitos sociais, associados às fontes de recursos próprias do Estado, envide esforços no sentido de elevar o nível de execução orçamentária dessas despesas.

**COMENTÁRIOS:**

Segundo o Relatório do Controle Interno:

(...) Na nota de rodapé do Relatório Anual de Contas 2015 foram destacadas as fontes que consideradas próprias do Estado. Dentre elas destacam-se, por exemplo, os Recursos do SUS (Fonte 91), o Repasse fundo a fundo — FNAS (Fonte 92) e a Cota-parte do Salário Educação (Fonte 07). Essas fontes não são, em sua essência, fontes próprias, mas recursos decorrentes de repasses realizados pelo Governo Federal. Outro aspecto na seleção dessas fontes é a não inclusão dos recursos do FECOP, fonte de recurso eminentemente decorrente da arrecadação própria do ICMS.

Além disso, em 2015 ocorreu queda do PIB nacional, superior a 3%, e a queda no PIB estadual superior a 4%. Tal situação afetou sobremaneira a arrecadação tributária do tesouro estadual. Some-se a isso a necessidade de se manter o pagamento do serviço da dívida, o pagamento da folha de pessoal, além de honrar com a manutenção dos equipamentos que foram inaugurados ao longo de 2015.

Outra questão importante é a análise restrita ao grupo de natureza de despesa Investimentos (GND 44). Algumas das funções sociais, como é o caso da função Trabalho, apresenta direcionamento em dispêndios relacionadas a Outras Despesas Correntes (GND - 33), como: Qualificação profissional de jovens e adolescentes para inserção no trabalho;

Orientação de jovens e adolescentes no mundo do trabalho; Qualificação de trabalhadores cearenses; Fomento à produção artesanal e centro de artesanato, dentre outros. No caso específico das funções Trabalho e Habitação, considerando o custeio, por exemplo, percebe-se que houve execução razoável em despesas que são de fundamental relevância para garantia dos direitos fundamentais.

(...) Outro aspecto importante é que além das fontes próprias, o Estado também dispõe de recursos oriundos de convênios e operações de crédito que também poderão ser aplicados nesses investimentos específicos que tanto carece a sociedade cearense.

Além disso, observa-se também que até o exercício de 2015 diversos equipamentos foram construídos e colocados em funcionamento, o que requer, por parte do Estado, a garantia de manutenção dos mesmos. Nesse sentido há naturalmente a elevação dos recursos próprios destinados a esse custeio, inclusive nas áreas sociais.

Ademais, a retomada da atividade econômica nos exercícios subsequentes poderá propiciar a elevação dos recursos próprios que o Estado dispõe, aplicando-os em suas mais diversas áreas, com foco no investimento associado aos direitos sociais.

Para fins de averiguação do atendimento à recomendação, foram considerados os mesmos critério utilizados na análise dos “investimentos previstos e realizados por funções que implementam direitos sociais com base em fontes de recursos próprios do Estado” integrante da declaração de voto do Conselheiro Rholden Queiroz inerente às contas de governo do ano 2015, págs. 2 e 3. A Tabela 77 demonstra uma análise comparativa, entre os anos 2015 e 2016, da execução orçamentária por funções sociais.

Tabela 77 - Investimentos por funções que implementam direitos sociais com base em fontes de recursos próprios do estado (ano 2015 x 2016)

Função	Execução Orçamentária	
	2015	2016
Assistência Social	79,55%	52,56%
Desporto e Lazer	78,09%	66,79%
Educação	58,70%	68,10%
Habitação	28,47%	20,11%
Saúde	67,88%	43,09%
Segurança Pública	76,42%	91,08%
Trabalho	0,00%	0,00%
<b>Total</b>	<b>79,55%</b>	<b>65,69%</b>

Fonte: Declaração de Voto, das contas de governo inerente ao ano 2015, do Conselheiro Rholden Queiroz (ano 2015) e Base de dados da Execução Orçamentária oriunda do S2GPR (ano 2016).

Notas: Fontes de receitas consideradas: Cota-parte da CIDE, Cota-parte da Contribuição do Salário – ED, Cota-parte do Fundo de Participação do Estado, Indenização pela extração de petróleo, Recursos arrecadados da venda de selos, Recursos diretamente arrecadados, Recursos ordinários, Recursos do FUNDEB, Recursos do SUS e Repasses fundo a fundo FNAS.

Execução Orçamentária: Empenhado em relação ao Orçamento Atualizado

De acordo com a Tabela 77, houve aumento na execução orçamentária, em relação ao ano anterior, apenas nas Funções Educação e Segurança Pública.

Todavia, de acordo com os esclarecimentos apresentados pelo Controle Interno, no cálculo que gerou a recomendação sob análise existem pontos questionáveis: inclusão de fontes que, em sua essência, não são fontes próprias, mas recursos decorrentes de repasses realizados pelo Governo Federal; não inclusão dos recursos do FECOP, fonte de recurso eminentemente decorrente da arrecadação própria do

ICMS; análise restrita ao grupo de despesa Investimentos, não considerando dispêndios alocados no grupo Outras Despesas Correntes, não inclusão de outras fontes (convênios e operações de crédito) que também podem ter recursos aplicados em direitos sociais e não inclusão do montante gasto com diversos equipamentos destinados a esse custeio.

Do exposto, para apurar o incremento na execução orçamentária dos investimentos voltados a direitos sociais, seria necessária uma avaliação detalhada através de uma auditoria específica.

Do exposto, não foi possível avaliar o cumprimento da recomendação.

#### **Situação: Impossibilidade de avaliação**

### **8.3 Transferências Financeiras a Entidades Públicas e Privadas**

**RECOMENDAÇÃO 36** - Ao Poder Executivo que, para cada Programa de Governo, divulgue os critérios utilizados para a seleção dos municípios que receberão recursos mediante a celebração de Convênios, Acordos, Ajustes, Termos de Responsabilidade e outros instrumentos similares.

#### **COMENTÁRIOS:**

O Relatório de Controle Interno apresentou o seguinte esclarecimento, acerca dos critérios utilizados para a seleção dos municípios que receberão recursos mediante a celebração de Convênios, Acordos, Ajustes, Termos de Responsabilidade e outros instrumentos similares, *in verbis*:

Segundo a Casa Civil, com base nos estudos e dados produzidos pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará — IPECE, o Governo do Estado identifica uma diversidade de problemas e interesses que afetam em alguma medida a população cearense, especificando as áreas que cobram maior intervenção estatal. Com base nesses estudos, observa-se que comumente as áreas que demandam maiores recursos são educação, saúde, esporte, saneamento, construção e recuperação de estradas, abastecimento de água, habitação e energia urbana e rural.

A partir da identificação dessas necessidades, a administração pública estadual seleciona aquelas que demandam ações mais urgentes e eficazes, formando a sua agenda com as prioridades do poder público.

Especificadas as necessidades a serem atendidas, são formatadas as políticas com o fito de solucionar os problemas levantados, que são executadas por intermédio das ações que permitirão o alcance dos resultados planejados.

Como é cediço, o conjunto de ações voltadas para a solução de determinada necessidade social é denominado de programa governamental, o qual é elaborado de forma regionalizada, levando em consideração as diferenças de atuação e de necessidades das diferentes regiões cearenses com o intuito de reduzir as desigualdades, já que o território do Estado possui diferentes realidades. Desta feita, a transferência voluntária de recursos estaduais para entes municipais, por meio de convênios e quaisquer instrumentos congêneres, constituem instrumentos de ação primordiais para a execução dos programas governamentais, regidos basicamente pela Lei Complementar estadual nº 119 de 28 de dezembro de 2012, e suas alterações, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente na data da celebração do instrumento e pelo Decreto estadual nº 31.406, de 29 de janeiro de 2014, e suas alterações, e demais decretos regulamentadores.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) disciplina os aspectos relativos à operacionalização das transferências voluntárias, em especial os percentuais de contrapartida devidos pelos interessados, devendo as informações referentes aos convênios e congêneres ser disponibilizadas no Sistema de Convênios e Congêneres do Ceará — SINCONV-CE, ferramenta informatizada criada para dar suporte ao processo de transferência de recursos financeiros por meio de convênios e congêneres.

O SINCONV-CE é o sistema informatizado do governo estadual no qual são registrados todos os atos relativos ao processo de operacionalização das transferências de recursos por meio de convênios e congêneres, desde o registro do plano de trabalho, passando pela celebração, liberação de recursos e acompanhamento da execução, até a prestação de contas.

O acesso às parcerias para transferência voluntária de recursos pelo interessado dá-se de duas formas, por decisão do Estado ou por recebimento de propostas ou projetos.

Na primeira hipótese, a secretaria ou a entidade estadual responsável pela execução da ação podem detectar de ofício as necessidades locais ou ter a intenção de implementar programas estaduais na região por intermédio de parcerias. Os municípios são, então, contatados para que efetivem sua participação no programa.

Na segunda hipótese, o acesso também pode ocorrer por intermédio de propostas ou projetos formulados pelo próprio município interessado diretamente à secretaria ou à entidade que disponha de recursos aplicáveis ao objeto pretendido. Após análise da necessidade e da viabilidade do objeto proposto, das informações cadastrais do proponente e da sua regularidade, a secretaria ou a entidade poderá aprovar o convênio e liberar os recursos.

Este último caso é o mais comum, pois o município tem maior capacidade de identificar as necessidades locais. O processo de requerimento de verbas estaduais por parte de entidades municipais tem início na identificação das necessidades existentes na comunidade. A ciência acerca da realidade socioeconômica local permite identificar as áreas mais carentes que demandam maior atenção e ação mais imediata do Poder Público Estadual.

Com base nas informações apresentadas bem como em consulta à LDO 2016, percebeu-se que a recomendação expedida não foi atendida. A gerência identificou apenas no art. 55 da LDO de 2016 critérios gerais para os entes e entidades públicas, interessados em executar programas de governo em parceria, por meio de convênios e instrumentos congêneres, com a Administração Pública Estadual. Os critérios estão relacionados à situação de regularidade cadastral, a exigências quanto ao plano de trabalho a ser desenvolvido; à situação de inadimplência junto a qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Estadual; e à adimplência com as contribuições do Seguro Safra.

Desta forma, entendemos que o Poder Executivo não estabeleceu critérios claros para a seleção dos municípios que receberão recursos de cada Programa de Governo, mediante a celebração de Convênios, Acordos, Ajustes, Termos de Responsabilidade e outros instrumentos similares.

Por fim, vale destacar que, no exercício de 2016, a maioria dos municípios mais beneficiados com recursos das transferências voluntárias pelo Governo do Estado possui IDM (IG-4) acima da média geral dos municípios cearenses (29,14%).

**Situação: Não Atendida.**

## 8.4 Demonstrações Contábeis

**RECOMENDAÇÃO 10** - 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 aos novos padrões da contabilidade aplicada ao setor público, a fim de evidenciar o valor real do patrimônio do Estado.

### COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório do Controle Interno:

Segundo a SEPLAG, o Sistema de Gestão de Bens Imóveis — SGBI já contempla as disposições contidas no Decreto nº 31.340/2013, no que diz respeito à depreciação das edificações dos imóveis cadastrados em seu banco de dados.

Encontra-se em curso a integração do SGBI com o S2GPR, trabalho este que está sendo desenvolvido entre as equipes da SEPLAG e da SEFAZ, com reflexos na contabilidade dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual.

A SEPLAG pretende também incluir imóveis que ainda não foram avaliados no SGBI. Para atender essa demanda foi providenciada uma licitação com o objetivo de avaliação desses imóveis.

Com relação aos bens móveis, o Sistema de Gestão de Bens Móveis (SGBM) ainda está em desenvolvimento. É necessário realizar o inventário e a avaliação dos bens móveis pertencentes ao Estado. Em seguida, será realizada a correlação com os registros da contabilidade e efetuados os devidos ajustes, além de identificadas as inconsistências de classificação entre a execução orçamentária e a existência física dos bens. Deve-se ainda atentar para o fato de que, atualmente, a base para o registro contábil do patrimônio público é exclusivamente a execução orçamentária, sendo necessário o ajuste da informação com base no sistema de patrimônio.

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:

- 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 para Reexame. Conforme apontado no Capítulo 4, item 4.3, deste Relatório, foi identificado que o Estado possui 6.998 imóveis, dos quais 2625 (37,5%) estão registrados a R\$ 1,00 (um real), e 1.549 imóveis (22,13%) estão registrados a R\$ 0,00.



**Situação: Em Fase de Implementação**

**RECOMENDAÇÃO 11:** 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 e Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos — METROFOR, por caracterizarem-se como Empresas Estatais Dependentes, nos termos do art. 2º, Inciso III da LRF e Resolução nº 43 do Senado Federal.

**COMENTÁRIOS:**

Segundo o Relatório do Controle Interno:

Com o devido acatamento e respeito a orientação desta Colenda Corte de Contas considerando as dissensões de opinião existentes acerca da complexa matéria, roga-se por uma reanálise do caso em questão, considerando que os recursos repassados para aumento de capital das empresas em que o Estado detém participação acionária já fazem parte do orçamento fiscal do Estado, em rubrica própria, já se computando assim, o seu inteiro impacto nos demonstrativos fiscais do Estado.

Dessa forma, o enquadramento das Companhias em questão como empresa estatal dependente não traria ganhos do ponto de vista da gestão fiscal, mas de outra forma, traria embaraços do ponto de vista administrativo, uma vez que teriam que observar, além da regramento contábil-financeiro estabelecido para as empresas estatais, também o regramento contábil-financeiro aplicado ao setor público, gerando dificuldades e custos operacionais, com o risco de levá-las a uma situação de estagnação e confinamento, não condizentes com a natureza e com as expectativas de criação das mesmas.

Nesse contexto, os integrantes da Comissão Intersetorial do Plano de Ação para Sanar Fragilidades, que fomenta e monitora o tratamento das Recomendações do TCE emanadas no âmbito das Contas Anuais de Governo, estão à disposição para juntamente com os técnicos deste Tribunal discutir a matéria em busca de uma melhor solução para a presente questão.

Diante das justificativas descritas, esta Gerência entende que a recomendação não foi atendida, pois a possível complexidade de aderência ao regramento contábil-financeiro aplicado ao setor público não serve como fundamento para sua não utilização, quando esta se faz legalmente necessária. Apesar de, no exercício de 2016, a ADECE não receber recursos para Constituição ou aumento de Capital, isso não afasta a obrigatoriedade verificada na análise anterior. O METROFOR, por sua vez, conforme detalhado no item 4.7 do presente relatório, recebeu recursos a título de Constituição ou Aumento de Capital, dos quais 97,8% foram aplicados no custeio finalístico da Companhia. Desta maneira, perdura o entendimento desta Gerência de que o METROFOR se enquadra no conceito de empresa dependente previsto na LRF.

Cabe destacar que encontra-se em tramitação nesta Corte de Contas Representação, sob o Processo nº 07790/2015-0, que trata sobre as ocorrências destacadas nas Contas do Governador de 2014, contendo ocorrência de mesma matéria desta recomendação.

**Situação: Não Atendida.**

**RECOMENDAÇÃO 12 -** 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, bem como as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCT 16).

### COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório do Controle Interno:

Segundo a SEFAZ, essa recomendação está subdividida em 03 ocorrências, descritas e comentadas a seguir:

Ocorrência 12: A dívida com precatório não foi devidamente segregada em curto e longo prazos.

Não há separação entre curto e longo prazos no saldo dos precatórios a pagar por causa da sistemática atual adotada para pagamento dos precatórios. Além disso, há atualmente alguns entraves à contabilidade que impedem a separação em curto e longo prazo (por exemplo, não se sabe exatamente qual CPF/Credor será pago em curto ou longo prazo e os Tribunais de Justiça e do Trabalho não informam para esta SEFAZ quais são as dívidas que serão executadas em curto e longo prazo, a não ser quando é encaminhada a relação dos precatórios que foram pagos durante o exercício financeiro, ao final de cada exercício).

Cabe ressaltar que é possível controlar a execução dos precatórios dentro do sistema de contabilidade discriminando por CPF/Credor. Porém, a gestão do pagamento dos precatórios feita pelos Tribunais dificulta sua individualização, uma vez que é utilizado o método de "um cabeça para vários beneficiários" quando da realização do empenho da despesa. A SEFAZ toma conhecimento do precatório que foi efetivamente pago somente quando da prestação de contas feita pelo respectivo Tribunal.

Ocorrência 13: No Balanço Financeiro Consolidado o total das "Transferências Concedidas" não correspondem ao total das "Transferências Recebidas".

Atendida no exercício de 2016.

Ocorrência 14: Não foi evidenciado no Balanço Patrimonial as deduções para perda dos Créditos da Dívida Ativa.

No tocante aos valores relativos às perdas dos créditos da Dívida Ativa não é possível estabelecer estes valores, haja vista a inexistência de critérios e métodos eficientes que possa fornecer satisfatoriamente o levantamento deste percentual.

Em razão da nova Emenda Constitucional que trata sobre os precatórios, da vultuosidade da dívida ativa e do não atendimento integral da recomendação, esta será reformulada em duas novas recomendações:

- i. À Secretaria da Fazenda que elabore o planejamento para o pagamento dos precatórios e, em função deste planejamento, classifique-os em Passivo Circulante ou Não Circulante, visto que, conforme a Emenda Constitucional nº 94, de 15 de Dezembro de 2016, “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, estiverem em mora com o pagamento de seus precatórios quitarão até 31 de dezembro de 2020 seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período”.
- ii. À Administração Pública Estadual, em conjunto com SEFAZ, SEPLAG, CGE e PGE, que elabore um critério de avaliação para o Ajuste de Perdas de Créditos a Receber da

Dívida Ativa, em razão da materialidade e vultosidade do valor envolvido.

**SITUAÇÃO: Parcialmente Atendida.**

**RECOMENDAÇÃO 13:** Ao Sistema Único de Previdência Social do Estado do Ceará — SUPSEC que contabilize o valor das provisões matemáticas previdenciárias dos Regimes de Previdência, conforme estabelece a Lei Complementar Estadual nº 123/2013.

**COMENTÁRIOS:**

Segundo o Relatório do Controle Interno:

Segundo a SEFAZ, a Lei Complementar nº 123/2013, em seu o Art. 19, refere-se à contabilidade dos fundos PREVID, FUNAPREV e PREVMILITAR, no âmbito das demonstrações do Sistema Único de Previdência Social do Estado do Ceará - SUPSEC, Regime Próprio de Previdência Social - RPPS administrado pela Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará - SEPLAG, não se confundindo com a contabilidade a ser registrada pelo ente federado, o Estado do Ceará.

Cumpra esclarecer, que, de acordo com o Art. 19. da Lei Complementar nº 123/2013, o PREVID, o FUNAPREV e o PREVMILITAR terão contabilidade própria, cujo plano de contas discriminará as receitas realizadas, as despesas incorridas e as respectivas provisões matemáticas previdenciárias, conforme o caso, de forma a possibilitar o acompanhamento da sua situação financeira e atuarial.

Os Demonstrativos Contábeis do PREVID, FUNAPREV e PREVMILITAR, apresentados na Prestação de Contas de 2016, foram também enviados à Secretaria de Políticas de Previdência Social — SPPS, órgão regulador e fiscalizador do Ministério da Previdência Social — MPS, para fins de renovação do Certificado de Regularidade Previdenciária — CRP do Governo do Estado. Este documento é emitido semestralmente pela SPPS e atesta o cumprimento pelo RPPS do ente federado aos critérios e exigências estabelecidos na Legislação Federal.

Desse modo, a contabilidade do SUPSEC encontra-se devidamente registrada, de acordo com as disposições previstas na Lei Complementar nº 123/2013 e na Legislação Federal Previdenciária.

Vale lembrar que, em obediência aos ditames da Lei Complementar nº 123/2013, em 01/01/2014, o Estado do Ceará, visando a equacionar o déficit atuarial existente, implementou a "segregação de massa" no SUPSEC, resultando na criação de três fundos contábeis financeiros:

- a) Fundo Financeiro FUNAPREV, abrigando segurados civis ingressos no Estado até 31/12/2013;
- b) Fundo Financeiro PREVMILITAR, abrigando segurados militares ingressos no Estado em qualquer época; e
- c) Fundo Previdenciário PREVID, para abrigar segurados civis que ingressarem no Estado a partir de 01/01/2014.

Destaque-se que déficit atuarial do RPPS, apurado até 31/12/2013, foi equacionado contabilmente, mediante a "segregação de massa" instituída pela Lei Complementar nº123/2013, sob efeito do Estado assumir o compromisso legal de aportar as insuficiências financeiras dos fundos FUNAPREV e PREVMILITAR, a fim de honrar os pagamentos dos benefícios previdenciários.

Em decorrência do equacionamento do déficit atuarial do SUPSEC, por meio da "segregação de massa", e em conformidade com as instruções emitidas pelo MPS, apenas o Fundo Previdenciário PREVID, estruturado sob o regime de capitalização de recursos,

está sujeito à apuração de resultados sob os conceitos de déficit ou superávit atuarial. Quanto aos Fundos Financeiros, FUNAPREV e PREVMILITAR, estruturados em regime de "repartição simples", sem capitalização de recursos, seus resultados não devem ser considerados como déficit e sim como "insuficiência financeira".

Os apontamentos do Tribunal de Contas do Estado direcionam suas "Ocorrências" e "Recomendações" para o Balanço Patrimonial Consolidado do Estado, atribuição da Secretaria da Fazenda — SEFAZ. A CPREV/SEPLAG é responsável por providenciar quaisquer ajustes nos procedimentos, exceto em eventuais disciplinamentos oriundos do Ministério da Previdência Social no que concerne às Demonstrações Financeiras que são encaminhadas semestralmente aquele Ministério. Com a segregação de massa, efetivada em 01/01/2014, considera-se como equacionado contabilmente o déficit atuarial preexistente, mediante o registro desse valor em contas redutoras e anuladoras dos efeitos do registro desse déficit atuarial.

Em consulta aos demonstrativos do FUNAPREV, PREVMILITAR e PREVID, verificou-se que não foram contabilizados, no exercício de 2016, os valores das provisões matemáticas previdenciárias dos Regimes de Previdência conforme estabelece a Lei Complementar Estadual nº 123/2013. Destaca-se que a provisão matemática seria composta pelas provisões para benefícios concedidos e a conceder. Ao verificar o Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial, relatório previdenciário do SUPSEC referente a 2016, constatou-se a evidenciação de ambas as provisões.

Ademais, encontra-se em tramitação nesta Corte de Contas, Auditoria Operacional, sob o Processo 01721/2016-1, com o objetivo de traçar um panorama da situação de gestão e solvência do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado do Ceará.

Diante do exposto, esta Gerência entende que as justificativas apresentadas não são suficientes. Reitera-se, portanto, a presente recomendação.

**Situação: Não Atendida.**

**Recomendação 14:** À Secretaria da Fazenda que adote as providências necessárias para que o Quadro do Superávit/Déficit Financeiro do Balanço Patrimonial seja gerado diretamente por meio de relatório de saída do S2GPR.

**COMENTÁRIOS:**

Segundo o Relatório do Controle Interno:

Segundo a SEFAZ, foi elaborada uma Tabela no Relatório Contábil do Balanço Geral do Estado de 2016, referente ao Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro do Balanço Patrimonial. Este relatório faz parte da prestação de contas, conforme estabelecido no art.42, §2º, da Lei Orgânica do TCE. O Quadro do Superávit/Déficit Financeiro do Balanço Patrimonial não está disponível para ser gerado diretamente por meio de relatório de saída do S2GPR. Ressalte-se que o referido Sistema está em fase de aperfeiçoamento para a construção de quadros parametrizados.

Nada obstante a presença da Tabela no Balanço Geral do Estado, reitera-se a recomendação descrita no Relatório Anual anterior, para que a Secretaria da Fazenda adote as providências necessárias para

que o Quadro do Superávit/Déficit Financeiro do Balanço Patrimonial seja gerado diretamente por meio de relatório de saída no S2GPR.

**SITUAÇÃO: Não Atendida**

**RECOMENDAÇÃO 15:** À Secretaria da Fazenda que elabore os quadros complementares à Demonstração dos Fluxos de Caixa, conforme exposto no MCASP.

**COMENTÁRIOS:**

Segundo o Relatório do Controle Interno:

A Demonstração dos Fluxos de Caixa visa à análise do desempenho financeiro do setor público, permitindo ter uma visão da situação das finanças públicas, possibilitando efetuar comparações entre ingressos e desembolsos por tipos de atividades (operacionais, de investimento e de financiamento), e avaliar as decisões de investimento e financiamento público.

De acordo com a SEFAZ, tendo em vista as demonstrações atuais se apresentarem bastante detalhadas, os quadros complementares da Demonstração dos Fluxos de Caixa do Balanço do Estado não são necessários.

Conforme o MCASP, 6ª edição, página 341:

A Demonstração dos Fluxos de Caixa é composta por:

- a. Quadro Principal
- b. Quadro de Receitas Derivadas e Originárias
- c. Quadro de Transferências Recebidas e Concedidas
- d. Quadro de Desembolsos de Pessoal e Demais Despesas por Função
- e. Quadro de Juros e Encargos da Dívida

Diante do exposto, não cabe julgamento alternativo quanto a estrutura da DFC, visto que o MCASP é aplicado em âmbito nacional. Ademais, ao verificar as Demonstrações de Fluxo de Caixa referentes ao exercício de 2016 apresentadas por outros entes da Federação, como Pernambuco, São Paulo e Santa Catarina, constata-se a evidenciação da totalidade dos quadros componentes do referido demonstrativo. Assim, apesar da justificativa exposta, reitera-se a presente recomendação.

**SITUAÇÃO: Não Atendida**

**8.5 Determinações Constitucionais de Aplicação de Recursos**

**RECOMENDAÇÃO 16** – Ao Poder Executivo que promova a operacionalização do FCE com vistas ao cumprimento do Art. 209 da Constituição Estadual.

**COMENTÁRIOS:**

Segundo o Relatório do Controle Interno:

Conforme a - SEPLAG, após a avaliação feita pelo Estado em relação à operacionalização do FCE, foi iniciado o processo de extinção do respectivo fundo com o encaminhamento à PGE de minutas de PLC e de PEC alterando o Art.209. Essas ações foram definidas visando garantir mais eficiência na gestão pública estadual, visto que a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social — STDS já executa, por meio do programa "Empreendedorismo e Economia Solidária" ações concomitantes às atividades exercidas pelo FCE, não havendo portanto, justificativa para o funcionamento do referido fundo.

Apesar da iniciativa do Poder Executivo de iniciar o processo de extinção do referido fundo, enquanto não efetivada, persiste a determinação constitucional de destinação de recursos para constituição e manutenção do fundo. Assim, reitera-se a presente recomendação.

#### **SITUAÇÃO: Não Atendida.**

**RECOMENDAÇÃO 17** – Ao Poder Executivo que cumpra o percentual de recursos direcionados à FUNCAP, conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual.

#### **COMENTÁRIOS:**

Segundo o Relatório do Controle Interno:

A Constituição Estadual de 1989 estabelece no art. 258, que:

*CE, Art. 258. O Estado manterá uma fundação de amparo à pesquisa, para o fomento das atividades de pesquisa científica e tecnológica, atribuindo-lhe dotação mínima, correspondente a dois por cento da receita tributária como renda de sua administração privada.*

A previsão constitucional em comento datada de 1989, trata em seu mérito do apoio do Estado na manutenção de uma fundação de amparo a pesquisa científica e tecnológica, pelo que foi criada a Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FUNCAP, nos termos da Lei Estadual nº.11.752, de 12 de novembro de 1990. Em 2016, foram aplicados recursos na FUNCAP, no valor de R\$ 46.670.150,52. Nesse diapasão, cabe ressaltar que além da FUNCAP, a SECITECE, o NUTEC e as três Universidades Estaduais (URCA, FUNECE e UVA) também realizam o fomento das atividades de pesquisa científica e tecnológica. Considerando então a execução orçamentária na FUNCAP e na função Ciência e Tecnologia, em 2016 foram aplicados na FUNCAP, no NUTEC, na SECITECE e na URCA o valor de R\$ 77.609.124,52, conforme a Tabela 4. Considerando o montante desses recursos aplicados em relação à Receita Tributária Líquida, obtém-se o percentual de 0,90% de recursos aplicados pelo Estado com esta função. [...]

Considerados os recursos aplicados na função Educação, subfunção ensino superior, que importou no montante de R\$ 351.877.108,40, quando comparado com a Receita Tributária Líquida de 2016, obtém-se o percentual de recursos aplicados de 4,08% [...]

Assim, considerando os recursos aplicados pelos órgãos de nível superior (SECITECE, URCA, NUTEC, FUNECE e UVA), que contribuem para o fomento das atividades de pesquisa científica e tecnológica, totalizam 4,98% (0,90% + 4,08%) da Receita Tributária Líquida, estando acima do limite de 2,00% da Receita Tributária estabelecido no art. 258 da Constituição Estadual.

Os recursos do Tesouro, repassados para a FUNCAP, conforme registrado no BGE totalizaram R\$ 46.670.150,52 correspondendo, assim, a 0,45% da Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual,

inferior, portanto, ao limite fixado pela Constituição Estadual. Não obstante a justificativa exposta, reitera-se a recomendação descrita no Relatório Anual anterior, para que o Poder Executivo cumpra o percentual de recursos direcionados à FUNCAP, conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual.

**Situação: Não Atendida.**

**RECOMENDAÇÃO 18** – 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:**

Segundo o Relatório do Controle Interno:

Em 2016, a Receita Tributária Líquida realizada foi de R\$ 8.623.975.818,27 (oito bilhões, seiscentos e vinte e três milhões, novecentos e setenta e cinco mil, oitocentos e dezoito reais e vinte e sete centavos) [...]

O total das despesas de capital empenhadas na Fonte Tesouro foi de R\$1.525.762.449,24 (um bilhão, quinhentos e vinte e cinco milhões, setecentos e sessenta e dois mil, quatrocentos e quarenta e nove reais e vinte e quatro centavos). O percentual da Despesa de Capital (Fonte Tesouro) em relação à Receita Tributária Líquida em 2016 foi de 17,69%. Comparando o volume de despesas de capital na Fonte Tesouro com as operações de crédito e outras fontes em 2016, verifica-se que os recursos do tesouro representaram 47,49% do total das despesas [...]

Assim, considerando o volume de recursos próprios investidos pelo Estado nas despesas de capital,, aliado ao contexto econômico restritivo em 2016, que sofreu a 2ª queda anual seguida do PIB, constituindo um cenário razoavelmente adverso do momento da criação do texto constitucional, vislumbra-se que o volume de recursos de tesouro aplicados em 2016 em despesas de capital, alcançando o percentual de 17,69%, pode ser considerado bastante representativo e cumpridor dos ditames de uma gestão fiscal responsável.

Conforme o item 5.3 do presente relatório, o percentual de investimento e inversões financeiras chegou a 6,10% da receita tributária líquida, não atingindo, assim, o mínimo constitucional. Reitera-se, portanto, a recomendação descrita no Relatório Anual anterior.

**Situação: Não Atendida.**

**RECOMENDAÇÃO 19** – À Secretaria do Planejamento e Gestão 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.

**COMENTÁRIOS:**

Segundo o Relatório do Controle Interno:

Segundo a SEPLAG, a recomendação foi atendida desde o exercício de 2016, quando o

Estado expandiu para 05 (dígitos) a codificação da fonte, para um maior controle no uso dos recursos em nível contábil e gerencial. Há, agora, mediante o uso dessa nova codificação a separação dos recursos que são originários do exercício corrente ou do superávit do exercício anterior. Além disso, em caso de necessidade, o 4º e 5º dígitos correspondem à subfonte, que detalha a fonte se assim for necessário.

A partir do exercício de 2016, a estrutura de codificação das fontes de recursos foi alterada de 2 para 5 dígitos, posto isto ficou convencionado que o 1º dígito indicaria se o recurso era referente ao exercício corrente ou ao exercício anterior, proveniente do Tesouro ou de outras fontes. Com essa alteração, atualmente, é possível distinguir as despesas custeadas com superávit financeiro, do exercício anterior, de recursos de impostos vinculados ao ensino. Assim, verificou-se o atendimento de tal recomendação.

#### **Situação: Atendida.**

**RECOMENDAÇÃO 20** – 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.

#### **COMENTÁRIOS:**

Segundo o Relatório do Controle Interno:

Segundo a SEFAZ, o processo de elaboração do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos da Saúde (ASPS) segue rigorosamente a todos os requisitos apresentados pelo Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da STN, 5ª Edição. O valor obtido da despesa aplicada em ações e serviços de saúde toma por base a execução orçamentária por função de governo (no caso em tela, a Função Saúde — 10).

Como acontece em todo processo de registro descentralizado e automatizado de informações, existe a possibilidade de, eventualmente, algumas despesas executadas na Função Saúde terem objetos não diretamente associados à saúde, mas que contribuem para a gestão de saúde pública do Estado. Em outros casos isolados, algumas despesas podem não possuir relação evidente, mas foram classificadas na Função Saúde por terem sido executadas pela Secretaria de Saúde (SESA) e entidades vinculadas (Fundos, Hospitais, etc.). Para se chegar a esse nível de detalhe da informação, é preciso analisar as despesas até o item de despesa. Em outros casos, só é possível verificar a autenticidade da classificação efetuada analisando a descrição do empenho. Entretanto, como o demonstrativo é elaborado em nível de função, não é possível se antecipar a todas essas eventuais ocorrências, o que poderia até inviabilizar a elaboração do demonstrativo.

Mesmo assim, ao comparar os valores apresentados pelo TCE como gastos incompatíveis com a Função Saúde com o total computado como gasto elegível pelo governo, é possível perceber a proporção irrelevante desses valores sobre o total do recurso aplicado em saúde, o que corrobora a ideia de que o método de elaboração do demonstrativo segue às orientações apresentadas no MDF e que esses eventuais ajustes devem ser feitos, de fato, apenas quando identificados em verificação posterior. Não é razoável modificar substancialmente um processo de geração de um complexo demonstrativo porque foram identificadas algumas ocorrências. Mesmo que sejam procedentes, elas não alteram em nada a qualidade de informação produzida, nem comprometem o adequado cumprimento do limite constitucional de aplicação de recursos próprios do Estado em ações e serviços públicos de saúde.



Quanto à questão da não elaboração de demonstrativo destinado a evidenciar, destacada e separadamente, as informações da execução da despesa com ASPS nos consórcios públicos de que o Estado participa, constata-se sua não elaboração até 2014, conforme alerta emitido por esta Corte de Contas. A partir de 2015, o demonstrativo foi elaborado com o Demonstrativo das Receitas e Despesas com ASPS, atendendo à referida recomendação.

Conforme o item 5.2 do presente relatório, foi verificado, com base no art. 4º da Lei Complementar 141/2012, um montante de R\$ 765.430,03 de despesas não consideradas como Ações e Serviços Públicos em Saúde, das quais pode-se destacar as despesas com fornecimento de alimentação, que representam 92,18% do montante, motivo pelo qual foram consideradas no campo “Despesa com Assistência à Saúde que não Atende ao Princípio de Acesso Universal”. Apesar da justificativa exposta quanto a dificuldade de análise das despesas até o nível de item de despesa, mostra-se razoável tal verificação, visto que esta Gerência realizou tal apuração. Assim, entende-se que esta recomendação não foi atendida, e que deva haver um maior controle ao realizar a confecção do referido demonstrativo.

**Situação: Não atendida.**

**RECOMENDAÇÃO 34:** 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 demonstrativos de natureza contábil, para a devida análise pela área competente deste Tribunal, nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.

**COMENTÁRIOS:**

Segundo o Relatório do Controle Interno:

Em 10/03/2015, por ocasião da XXXV edição do Fórum Permanente de Controle Interno, a CGE apresentou orientações aos órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado do Ceará sobre a apresentação da Contas Anuais de Gestão. Especificamente em relação aos contratos de gestão, foi orientado que o órgãos/entidades/fundos responsáveis pelos referidos instrumentos inserissem no Sistema E-Contas as seguintes peças e informações:

- Rol de Responsáveis pela Organização Social;
- Prestação de contas do contrato de gestão, incluindo a cópia do contrato de gestão os relatórios gerencial e de atividades e respectivos demonstrativos financeiros contábeis, acompanhada dos pareceres do Conselho de Administração, do Conselho Fiscal e da auditoria externa e o resultado da análise realizada pela Comissão de Avaliação, de que tratam os incisos IX e X do art.4º, III do art.6º §2º do art.10 da Lei Estadual nº12.781/97; e
- Parecer do dirigente máximo do órgão/entidade/fundo supervisor sobre o resultados da apreciação e supervisão que lhe competem.

Para a apresentação das Contas Anuais de 2016, com base na Recomendação 34 do TC a CGE reiterou as orientações aos órgãos e entidades do Poder Executivo que seja responsáveis pela execução de Contratos de Gestão com Organizações Sociais.

Diante do exame inicial das Prestações de Contas Anuais, relativas ao exercício de 2015,

realizadas no segundo semestre de 2016, as Gerências de Contas de Gestão I e II deste tribunal verificaram o atendimento parcial no envio dos documentos obrigatórios relacionados aos Contratos de Gestão, exigidos pela Instrução Normativa nº 01/2005 - TCE. Cito a exemplo a Secretaria de Desenvolvimento Agrário - SDA, Secretaria da Cultura – SECULT, Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior – SECITECE, Fundo de Apoio e Aparelhamento da Defensoria Pública-Geral do Estado – FAADEP e do Fundo Estadual de Saúde – FUNDES.

**Situação: Parcialmente Atendida.**

## 8.6 Gestão Fiscal

**RECOMENDAÇÃO 21** – À Secretaria da Fazenda que divulgue o Relatório Resumido da 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:

Segundo o Relatório do Controle Interno:

Segundo a SEFAZ, o art. 52 da LRF determina que o Relatório Resumido de Execução Orçamentária — RREO abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, sendo publicado pelo Poder Executivo até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, conforme determina a Constituição Federal, em seu § 3º do art. 165, sendo composto de duas peças básicas e de alguns demonstrativos de suporte. As peças básicas são: o Balanço Orçamentário, cuja função é especificar, por categoria econômica, as receitas e as despesas, e o Demonstrativo de Execução das Receitas (por categoria econômica e fonte) e das despesas (por categoria econômica, grupo de natureza, função e subfunção).

O art. 54 da LRF define que, ao final de cada quadrimestre, será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no seu art. 20, o Relatório de Gestão Fiscal - RGF, abrangendo todas as variáveis imprescindíveis à consecução das metas fiscais e à observância dos limites fixados para despesas e dívida. O § 2º do art. 55 estabelece que o relatório será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.

Em 2016, os demonstrativos do RREO e do RGF foram publicados no Diário Oficial do Estado (DOE) do dia 29/01/2016. Para atender ao prazo estabelecido na LRF, a SEFAZ suspende as atividades e conferências e se debruça nos relatórios do RREO e do RGF. Depois desse período se inicia a conferência para a elaboração do Balanço Geral do Estado e, caso sejam identificadas diferenças que afetem os relatórios já publicados, estes são republicados.

No entanto, conforme o histórico, eventuais diferenças não têm sido relevantes.

Recomenda-se que a Secretaria da Fazenda envie esforços para que a publicação dos demonstrativos seja feita no prazo legal determinado e com os dados definitivos.

**Situação: Parcialmente atendida.**

**RECOMENDAÇÃO 22** – À Secretaria da Fazenda que disponibilize no S2GPR um relatório

que informe a disponibilidade de caixa bruta por fonte de recursos e por Poder.

### **COMENTÁRIOS:**

Segundo o Relatório do Controle Interno:

Segundo a SEFAZ, no Relatório Contábil do Balanço Geral de 2015 existem demonstrativos com o saldo das disponibilidades de caixa por fonte / destinação de recurso.

Ressalte-se que o S2GPR está em fase de aperfeiçoamento para a construção de relatórios e quadros parametrizados.

Nada obstante a presença dos demonstrativos com o saldo das disponibilidades de caixa por fonte / destinação de recurso no Balanço Geral do Estado de 2016, reitera-se a recomendação descrita no Relatório Anual anterior, para que a Secretaria da Fazenda adote as providências necessárias para que o Relatório que informe a Disponibilidade de Caixa Bruta por fonte de recursos e por poder seja gerado diretamente por meio de relatório de saída no S2GPR.

**Situação: Parcialmente Atendida.**

**RECOMENDAÇÃO 23** – À Secretaria da Saúde que, na elaboração dos contratos de rateio, especifique os elementos econômicos de despesa, de forma a discriminar o que será transferido para pagamento de pessoal, de custeio e de investimento.

### **COMENTÁRIOS:**

Segundo o Relatório do Controle Interno:

Segundo a SEFAZ, o consórcio público, dentro da natureza jurídica que lhe foi autorizada em lei, detém a competência de executar suas despesas e se submeter aos limites respectivos definidos na LRF, cabendo informar aos entes consorciados a execução de despesas com pessoal e com saúde decorrente das transferências feitas por via dos contratos de rateio, para meros fins de contabilização e prestação de contas. O art. 12 da Portaria STN nº 72/2012 estabelece que "Os consórcios públicos encaminharão aos Poderes Executivos de cada ente da Federação consorciado as informações necessárias à elaboração dos demonstrativos referidos no artigo anterior até quinze dias após o encerramento do período de referência, salvo prazo diverso estabelecido por legislação específica de cada ente consorciado". A ausência do cumprimento dessa regra importará a não contabilização dos gastos do consórcio em termos de cômputo com gastos de pessoal e de saúde, nos termos do §1º do retro citado dispositivo.

Assim sendo, não há norma legal que imponha o dever de qualquer ente consorciado interferir ou investir-se na autonomia administrativa do Consórcio, cabendo-lhe tão somente estipular medidas no sentido de impor ao consórcio público o cumprimento de suas obrigações legais e regulamentares, sem que para tanto haja malferimento da autonomia administrativa de tal Entidade. Neste sentido, a SESA editou a INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 01, de 01 de junho de 2015, a qual disciplina os procedimentos de gestão administrativa, orçamentária, financeira, patrimonial e fiscal realizados pelos consórcios públicos da saúde em relação ao Estado do Ceará. Desta forma, a SESA vem cumprindo com a recomendação, imputando, inclusive, às Entidades inadimplentes com os Relatórios Fiscais em questão, a suspensão dos repasses de recursos decorrentes dos Contratos de

Rateio, conforme deduzido nos Ofícios Circulares n's 4162/2015 e 5364/2015.

Ademais, a SESA já evidenciou esforços necessários no sentido de subsidiar o Orçamento do Estado do Ceará a ser executado no exercício de 2016, no que toca à classificação da despesa dirigida às transferências aos Consórcios Públicos da Saúde, de acordo com a Portaria Interministerial N° 163, de 4 de maio de 2001.

A recomendação tinha por objetivo aumentar a transparência em relação às despesas dos consórcios e prover maior previsibilidade para os índices de Despesas com Pessoal e com Saúde do Estado. Nesse sentido, outras recomendações foram elaboradas para melhor atendimento as peculiaridades desse tipo de repasse. Além disso, esta Gerência entende que a legislação permite a realização a elaboração dos contratos de rateio sem especificar os elementos econômicos de despesa.

**Situação: Atendida.**

**RECOMENDAÇÃO 24:** À Secretaria da Fazenda que evidencie em notas explicativas, no Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio (anexo 4) do RREO, o valor do aporte financeiro, distinguindo os valores aportados para o FUNAPREV e para o PREVMILITAR, em atendimento à Lei Complementar n° 123/2013.

**COMENTÁRIOS:**

Segundo o Relatório do Controle Interno:

Segundo a SEFAZ, esta recomendação será atendida no Balanço Geral do Estado de 2016.

Conforme o Balanço Geral do Estado de 2016, item 2.2.2, pág. 130:

Dos gastos de Pessoal e Encargos Sociais dos Fundos FUNAPREV e PREVMILITAR, o Tesouro Estadual por meio de aportes Financeiros das Fontes 1.00.00, 1.01.00 e 2.14.00, honrou as insuficiências de caixa desses Fundos, no valor de, respectivamente, R\$ 1.215.460.829,19 e 216.781.041,83 [...]

No Balanço Geral do Estado de 2016, foram apresentados os valores aportados de forma segregada, porém conforme o item 6.5 do presente relatório, mostra-se razoável a inclusão no Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias de nota explicativa contendo tal informação, por isso considera-se a recomendação parcialmente atendida.

**Situação: Parcialmente Atendida.**

**RECOMENDAÇÃO 25:** Ao Sistema Único de Previdência Social do Estado do Ceará — SUPSEC que registre as receitas do FUNAPREV e PREVID em código orçamentário de receitas distintos, em atendimento à Lei Complementar n° 123/2013.

**COMENTÁRIOS:**

Segundo o Relatório do Controle Interno:

Segundo a SEPLAG, as receitas do FUNAPREV e PREVID, relativas à Contribuição do Servidor Ativo Civil e à Contribuição Patronal de Servidor Ativo Civil estão registradas no sistema S2GPR sobre o código orçamentário a seguir:

- Receitas do PREVID e FUNAPREV, relativas à Contribuição do Servidor Ativo Civil (código 12102907); e
- Receitas sobre à Contribuição Patronal de Servidor Ativo Civil (código 72102901).

Em função da LC nº 123/2013, as referidas receitas devem ser detalhadas de forma que seja possível distinguir as receitas de cada fundo previdenciário [...]

Em complemento ao comentário referente a esta recomendação no Balanço Geral do Estado de 2016, foram demonstradas as receitas relativas a cada fundo previdenciário, possibilitando a distinção pretendida. Além disso, em consulta ao S2GPR – Sistema de Gestão Governamental por Resultado, foi possível identificar a qual Fundo a receita pertence. Diante do exposto, considera-se a recomendação atendida.

**Situação: Atendida.**

**Recomendação 26:** À Secretaria da Fazenda que ao inscrever restos a pagar, processados e não processados, verifique se há disponibilidade financeira suficiente nas fontes de recursos vinculadas e não vinculadas.

**COMENTÁRIOS:**

Segundo o Relatório do Controle Interno:

No Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar de 2016 são apresentados na coluna (f) a disponibilidade financeira líquida antes dos restos a pagar separada por recursos vinculados e não vinculados e na coluna seguinte são demonstrados os valores dos restos a pagar também discriminados por recursos vinculados e não vinculados [...]

Nada obstante os resultados consolidados das disponibilidades de caixa dos recursos vinculados e não vinculados, individualmente há disponibilidades de caixa negativas de algumas fontes de recursos vinculados. Reitera-se a recomendação à Secretaria da Fazenda que ao inscrever restos a pagar, processados e não processados, verifique se há disponibilidade financeira suficiente nas fontes de recursos vinculadas e não vinculadas.

**Situação: Não Atendida.**

**RECOMENDAÇÃO 27** – À Secretaria de Planejamento e Gestão que, nos futuros Projetos da LDO, observe a metodologia de apuração do resultado primário definida no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional.

**COMENTÁRIOS:**

Segundo o Relatório do Controle Interno:

A metodologia de apuração do resultado primário que acompanha o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias é elaborada em observância às orientações emanadas da Constituição, da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Com o intuito de esclarecer os procedimentos adotados para o cálculo do resultado primário explicitamos a seguir os principais conceitos e fundamentos para a elaboração do anexo de metas fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Como instrumento normativo de orientação para o cálculo do resultado primário, o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN abre um capítulo para tratar da Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP), o qual aborda amplamente a metodologia consagrada internacionalmente para a avaliação de políticas fiscais, consistindo na soma entre o resultado primário do setor público não financeiro e a apropriação de juros nominais por competência. O resultado primário de um determinado ente, por sua vez, como mencionado no citado manual, diz respeito à diferença entre receitas e despesas primárias em um período de tempo.

O levantamento da NFSP evidencia o montante de receitas primárias, assim como de despesas primárias, obrigatórias e discricionárias. A partir das metas de resultado, do montante de receita previsto e da estimativa das despesas obrigatórias primárias, chega-se ao valor das chamadas despesas discricionárias, ou seja, aquelas despesas em que há, efetivamente, margem de decisão alocativa. Assim, apresentam-se as metodologias das principais receitas e despesas primárias constantes do PLOA, em valores correntes, e, em seguida, os principais indicadores econômicos utilizados para as estimativas.

As receitas não primárias são aquelas que não contribuem para o resultado primário ou não alteram o endividamento líquido do setor público não financeiro no exercício correspondente, visto que criam uma obrigação ou extinguem um direito, ambos de natureza financeira, junto aos agentes financeiros, públicos ou privados, no país ou no exterior.

As receitas primárias referem-se, predominantemente, às receitas correntes e lhes são atribuídas um identificador específico para a determinação de sua natureza — primária ou não primária.

Incluem os impostos, as receitas provenientes da participação do Estado na arrecadação da União, transferências voluntárias da União, correntes e de capital, e outras receitas correntes arrecadadas pelo Estado. As estimativas dessas receitas são influenciadas por indicadores de preço, como inflação, taxa de câmbio, taxa de juros; indicadores de quantidade, como variação no Produto Interno Bruto (PIB) e efeitos decorrentes de alterações na legislação tributária e de medidas de caráter administrativo.

No que diz respeito às despesas, a apuração do resultado primário é realizada considerando-se apenas os gastos primários, que excluem as despesas não primárias. Estas não pressionam o resultado primário nem alteram o endividamento líquido do setor público não financeiro no exercício e correspondem, principalmente, ao pagamento de juros e à amortização de dívidas, à concessão de empréstimos e financiamentos, à aquisição de títulos de crédito e representativos de capital integralizado e às reservas de contingência.

Vale ressaltar que, nas Lei Orçamentárias, os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social discriminam a despesa por unidade orçamentária, detalhada por categoria de programação, em seu menor nível, especificando, entre outros atributos, o identificador de resultado primário, a fim de facilitar a respectiva apuração.

Cumpramos esclarecer que a metodologia empregada para mensuração do resultado primário requer que as despesas sejam estimadas pelo regime contábil de caixa, diferentemente das constantes do orçamento, as quais são programadas considerando o regime orçamentário, em que as despesas públicas são reconhecidas quando da emissão do empenho.

As despesas primárias correspondem à oferta de serviços públicos à sociedade. Tais despesas são classificadas como obrigatórias, discricionárias ou destinadas a financiar os investimentos estruturantes.

Neste conjunto de dispêndios destacamos que as despesas discricionárias poderão ser deduzidas em razão da exponencial importância econômica, autorizadas na Lei de

Diretrizes Orçamentárias, no seu artigo 19, §1º:

"§1º Os programas, projetos e atividades identificados na Lei Orçamentária Anual, que estejam qualificados pelo identificador de resultado primário RP 2, RP 3, RP 4 e RP 5, de que trata o §12, do art.10 desta Lei, não serão computados para efeito do cálculo do resultado primário."

Apesar de compor o valor total de despesas discricionárias do Poder Executivo, parte das despesas de investimento possui tratamento diferenciado na apuração do resultado primário. Tais despesas, embora tenham impacto sobre o resultado primário, têm por característica a constituição de ativos que contribuirão para gerar resultados positivos no futuro para o setor público e para a economia como um todo, superiores ao aumento do endividamento deles decorrentes. Por conseguinte, conforme dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias, tais despesas poderão ser abatidas da meta de superávit primário.

Esta dedução refere-se a Projetos de Investimentos Estruturantes do Estado, tais como Ampliação da Malha Rodoviária, do Porto do Pecém e do Sistema Metro-ferroviário, conforme identificados pelos indicadores de resultado primário (RP 2, RP 3, RP 4 e RP 5) na Lei Orçamentária Anual. Estes projetos são extremamente importantes para o desenvolvimento do Estado do Ceará, para a formação da infraestrutura necessária ao desenvolvimento, contribuindo para o dinamismo da economia e a integração regional do Estado. Além disso, referem-se a projetos financiados, principalmente, com fontes externas, a exemplo das Operações de Crédito e Transferências Voluntárias do Governo Federal.

Procedimento análogo ao Estado do Ceará é utilizado pelo Governo Federal quando deduz as despesas do Programa de Aceleração do Crescimento — PAC.

Não se está aqui a questionar a importância para o desenvolvimento da Economia do Estado ou os resultados dos investimentos que a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado autoriza a serem deduzidos do resultado primário. Tampouco se questiona, aqui, o atingimento da meta da LDO, visto que, se a meta é elaborada levando em consideração as deduções, tais deduções devem ser mantidas para fins de apuração do cumprimento.

A apuração do Resultado Primário fornece uma avaliação da política fiscal do ente federativo e um superávit ou déficit primário, um indicativo do aumento ou diminuição do estoque total da dívida líquida. Ao deduzir despesas de capital com infraestrutura da apuração do resultado, perde-se a relação direta entre o resultado primário e a evolução do estoque da dívida.

A metodologia indicada pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional visa, entre outros objetivos, a comparabilidade entre os resultados fiscais dos diversos entes da Federação. Não há óbice para que a Secretaria da Fazenda divulgue, também, uma visão alternativa do resultado que julgue ser um indicador econômico superior ao adotado pelo MDF, mas recomenda-se, à Secretaria de Planejamento e Gestão e à Secretaria da Fazenda, que, ao elaborar suas metas e demonstrativos de resultado primário, observe a metodologia de apuração definida no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional.

**Situação: Não atendida.**

**Recomendação 32:** Ao Governo do Estado que, quando possível, busque contrair empréstimos

no mercado interno para evitar a volatilidade da taxa de câmbio.

## COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório do Controle Interno:

Segundo a SEPLAG, considerando o histórico de 1994 até hoje, nos últimos 22 anos, o câmbio cresceu na mesma proporção que a inflação. Considerando que as taxas de juros com instituições financeiras internacionais, em geral, são inferiores às taxas de juros nacionais muitas vezes é mais atrativo para o Estado contratar com instituições internacionais. A exceção pode ocorrer quando há incentivo deliberado pelo Conselho Monetário Nacional ou quando a operação é amparada pelo FGTS e TJLP, por exemplo.

Assim sendo, buscar empréstimos no mercado interno não necessariamente é a melhor e mais barata alternativa para captação de recursos. Cada instituição tem linhas específicas de financiamentos, a exemplo da área de segurança pública.

Para melhor exemplificar, apresentamos abaixo um estudo realizado por técnicos da SEFAZ, quando da elaboração de Carta Consulta e Parecer Técnico a ser apresentado à Secretaria de Assuntos Internacionais e Secretaria do Tesouro Nacional, no pleito de contratação de empréstimo para Amortização da Dívida.

"Justificativas de captação de recursos externos:

A fonte de financiamento externo é, portanto, a melhor alternativa diante do cenário macroeconômico encontrado e pelos seguintes aspectos que interferem diretamente no crédito.

a. A taxa de juros no mercado interno está bastante elevada, a SELIC que é uma ferramenta de política monetária utilizada pelo Banco Central do Brasil para atingir a meta das taxas de juros estabelecida pelo Comitê de Política Monetária (Copom), na data de 01/04/2016 estava como meta 14,25% ao ano para 2016 e com projeção de 12,50% para o ano de 2017, conforme Relatório FOCUS do BCB;

b. A inflação oficial do país, medida pelo índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), fechou o ano de 2015 em 10,67%, ficando acima do teto da meta em 4,16%, fixada pelo Banco Central em 6,5% ao ano. A expectativa de mercado é que em 2016 o IPCA fique em 7,28% ao ano, conforme Relatório FOCUS do BCB de 01/04/2016;

c. A cotação do dólar fechou em R\$3,9048 na data 31/12/2015 e em 31/12/2014, R\$2,6562/US\$. Considerando essa variação, verifica-se um aumento do dólar de 47% no período. De igual forma, a Taxa de câmbio prevista para o fim do período de 2016 (R\$/US\$) é de R\$4,00, conforme Relatório FOCUS do BCB de 01/04/2016."

Enfoque do Câmbio

Ao tratarmos do papel Global 2026 do Governo Federal como referência à nossa captação de empréstimo, esta emissão enfoca o câmbio na moeda do dólar, o qual fora emitido em um momento que o dólar vem apresentando nos últimos meses seu pico de valorização ante ao real, porém, com tendência de queda, embora não demonstrado nas expectativas de mercado publicado no relatório Focus do Banco Central do Brasil — BCB. [...]

[...] Da mesma forma observa-se, entre 2008 e 2009, com os efeitos da crise econômica mundial, após o colapso da bolha especulativa no mercado imobiliário alimentada pela enorme expansão de crédito bancário e potencializada pelo uso de novos instrumentos financeiros. De igual modo, é o que estamos vivenciando no período recente de 2013 a abril de 2016, neste caso, os fatores políticos e a retração da economia brasileira fizeram que o câmbio disparasse. Entretanto, baseado nos fatores evidenciados acima, referido histórico nos faz crer que o câmbio irá retornar a um patamar de taxa vista anteriormente, antes desse colapso. Enfatiza-se também que, de modo algum, pode-se afirmar que é uma garantia que isso venha acontecer, contudo baseado no histórico e em fatos atuais, vemos que o câmbio vem sendo fortemente afetado por esses fatores, gerando inclusive neste momento um recuo da taxa de câmbio R\$/US\$, porém, ainda se mantendo elevado.



Considerando-se que ao longo do tempo a taxa de câmbio teve altos e baixos, conforme apresentado, é bem possível que o Estado venha a ter ganhos com a desvalorização do câmbio nos próximos meses ou anos.

A recomendação foi emitida em um contexto político-econômico singular, com o objetivo prioritário de que se tratasse o assunto com cautela, levando-se em consideração o comportamento do câmbio no exercício de 2015. Diante do exposto e do retorno da taxa de câmbio a trajetórias mais estáveis, considera-se a recomendação atendida.

**Situação: Atendida.**

**9** *OCORRÊNCIAS E RECOMENDAÇÕES ALUSIVAS AO  
EXERCÍCIO DE 2016*

## 9. Recomendações Alusivas ao Exercício de 2016

O presente Capítulo tem como objetivo compilar 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 2016.

As ocorrências e ressalvas 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.

Nos quadros 07 e 08, destacam-se as ressalvas, as ocorrências e as suas respectivas recomendações identificadas no exercício, bem como aquelas de anos anteriores, mas que ainda persistiram no exercício sob análise.

Quadro 07 - Ressalvas e as respectivas recomendações do exercício de 2016

Ressalvas	Recomendações
<b>Planejamento e Execução Orçamentária</b>	
1. Ausência do Anexo de Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2016 - Lei nº 15.839/2015.	1. À Secretaria do Planejamento e Gestão que elabore o Anexo de Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias de forma a expressar a real situação das prioridades do Estado, possibilitando, assim, o acompanhamento e a apresentação dos resultados físicos estabelecidos como prioritários para a gestão.
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 a descrever as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, conforme prevê o art. 4º, I, e, da Lei de Responsabilidade Fiscal.
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 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.	4. 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.
5. O Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita integrante da Lei de Diretrizes Orçamentárias não contém medidas de compensação claramente definidas, quantitativamente, e passíveis de aferição.	5. À Secretaria da Fazenda que cumpra o disposto art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal sempre que realizar benefícios fiscais que sejam considerados como renúncia de receita.

Ressalvas	Recomendações
6. Ausência nas prestações de contas anuais de documentos, informações demonstrativos de natureza contábil dos contratos de gestão realizados pelos órgãos e entidades estaduais.	6. Aos órgãos e entidades estaduais que possuam 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 demonstrativos de natureza contábil, para a devida análise pela área competente deste Tribunal, nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal
7. Ausência de realização de concurso públicos para Órgãos/Entidades do Governo do Estado do Ceará.	7. 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.
<b>Demonstrações Contábeis</b>	
8. Empresas estatais dependentes de recursos do tesouro estadual nos 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 e Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos – METROFOR.	8. 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 e Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos – METROFOR, por caracterizarem-se como Empresas Estatais Dependentes, nos termos do art. 2º, Inciso III da LRF e Resolução nº 43 do Senado Federal.
9. Não contabilização do aumento de participação acionária no Balanço Patrimonial da CAGECE com base nos recursos recebidos do Governo do Estado do Ceará a título de "Constituição ou aumento de Capital", bem como ausência de notas explicativas da aplicação desses recursos.	9. À Companhia de Água e Esgoto do Ceará – CAGECE, que evidencie de forma tempestiva os recursos recebidos do Governo do Estado do Ceará a título de "constituição ou aumento de capital" e a respectiva aplicação em notas explicativas.
10. Não foi evidenciado, no Balanço Patrimonial consolidado, o valor das provisões matemáticas previdenciárias dos Regimes de Previdência, conforme estabelece a Lei Complementar Estadual nº 123/2013.	10. Ao Sistema Único de Previdência Social do Estado do Ceará – SUPSEC que contabilize o valor das provisões matemáticas previdenciárias dos Regimes de Previdência, conforme estabelece a Lei Complementar Estadual nº 123/2013.
11. Não foram apresentados os quadros complementares à DFC, conforme exposto no MCASP.	11. À Secretaria da Fazenda que elabore os quadros complementares à Demonstração dos Fluxos de Caixa, conforme exposto no MCASP.
12. Subavaliação da maioria dos bens imóveis do Estado, com 37,5% do acervo imobiliário registrado a R\$ 1,00 (um real) e 22,13% registrado a R\$ 0,00 (zero real) no Sistema de Gestão de Bens Imóveis – SGBI.	12. 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 aos novos padrões da contabilidade aplicada ao setor público, a fim de evidenciar o valor real do patrimônio do Estado.
13. A dívida com precatórios não foi devidamente segregada em curto e longo prazos.	13. À Secretaria da Fazenda que elabore o planejamento para o pagamento dos precatórios e, em função deste planejamento, classifique-os em Passivo Circulante ou Não Circulante, visto que, conforme a Emenda Constitucional nº 94, de 15 de Dezembro de 2016, “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, estiverem em mora com o pagamento de seus precatórios quitarão até 31 de dezembro de 2020 seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período”.
14. Não foram evidenciadas no Balanço Patrimonial as deduções para perda dos Créditos da Dívida Ativa.	14. À Administração Pública Estadual, em conjunto com Sefaz, Seplag, CGE e PGE, que elabore um critério de avaliação para o Ajuste de Perdas de Créditos a Receber da Dívida Ativa, em atendimento ao

<b>Ressalvas</b>	<b>Recomendações</b>
	princípio contábil da prudência, e em razão da vultuosidade do valor envolvido.
<b>Limites Constitucionais</b>	
15. Ausência de operacionalização do Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará - FCE.	15. Ao Poder Executivo que promova a operacionalização do FCE com vistas ao cumprimento do Art. 209 da Constituição Estadual.
16. Inclusão de dispêndios que não se inserem nas despesas consideradas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no cálculo do limite constitucional.	16. 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, especificamente quanto a não inclusão no limite constitucional de despesas não consideradas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.
17. Não cumprimento do percentual mínimo de utilização dos recursos do FUNDEB com pagamento do magistério estadual, contrariando o que é determinado no art. 3º da Lei Estadual nº 15.064/11.	17. Ao Poder Executivo que cumpra o percentual previsto no art. 3º da Lei Estadual nº 15.064/11, o qual estabelece que o Estado deve utilizar 80% (oitenta por cento) dos recursos destinados ao FUNDEB na remuneração de profissionais do magistério da Educação.
18. 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.	18. Ao Poder Executivo que cumpra o percentual de recursos direcionados à FUNCAP, conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual.
19. Não cumprimento do percentual previsto no art. 205, § 2º, da Constituição Estadual.	19. 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.
20. Inclusão de dispêndios que não se inserem nas despesas consideradas como Ações e Serviços Públicos em Saúde no cálculo do limite constitucional.	20. 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, especificamente quanto a não inclusão no limite constitucional de despesas não consideradas como Ações e Serviços Públicos em Saúde.
21. Não evidenciação no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde das despesas executadas pelo ISSEC.	21. À Secretaria da Fazenda que evidencie no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASP) as despesas executadas pelo ISSEC.
22. Não evidenciação no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde das despesas Inscritas em Restos a Pagar não Processados.	22. À Secretaria da Fazenda que evidencie no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASP) as despesas Inscritas em Restos a Pagar não Processados.
23. Não evidenciação, de forma destacada e separada, das informações da execução da despesa com ASPs nos consórcios públicos de que participa, conforme modelo detalhado no Manual de Demonstrativos Fiscais.	23. À Secretaria da Fazenda que apresente Demonstrativo que evidencie as despesas com saúde executadas em consórcio público de que participa, conforme modelo detalhado no Manual de Demonstrativos Fiscais.
<b>Gestão Fiscal</b>	
24. Evidenciação no Demonstrativo das Parcerias Públicos-Privadas (Anexo 13), integrante do RREO, de despesas realizadas com parceiras público-privadas pelo montante pago, e não pelo liquidado.	24. À Secretaria da Fazenda que evidencie no Demonstrativo das Parcerias Públicos-Privadas (Anexo 13), integrante do RREO, as despesas realizadas com parceiras público-privadas pelo montante liquidado, conforme Manual de Demonstrativos Fiscais.

<b>Ressalvas</b>	<b>Recomendações</b>
25. Não evidenciação dos Recursos de Depósitos Judiciais apropriados como outras receitas Correntes.	25. À Secretaria da Fazenda, que evidencie o saldo devedor dos Depósitos Judiciais no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, na seção ‘Outros valores não integrantes da Dívida Consolidada’, de forma a promover transparência da gestão fiscal e prevenção de riscos.
26. Não publicação do RREO (6º Bimestre) e do RGF (3º quadrimestre) de 2016 com dados definitivos nos prazos previstos na legislação.	26. À Secretaria da Fazenda que divulgue o Relatório Resumido da 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.
27. Não apresentação dos Anexos de Despesa com Pessoal com Consórcios Públicos junto aos RGFs	27. À Secretaria da Fazenda, que apresente o Anexo de Despesa com Pessoal com Consórcios Públicos nos relatórios de gestão fiscal, ainda que complementado por notas explicativas com informações complementares e envide esforços para que os consórcios de que faz parte elaborem as devidas e completas prestações de contas.
28. A Metodologia de apuração do Resultado Primário prevista na LDO diverge da definida no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional.	28. À Secretaria de Planejamento e Gestão que, nos futuros Projetos da LDO, observe a metodologia de apuração o resultado primário definida no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional.

Quadro 08 - Ocorrências e as respectivas recomendações do exercício de 2016

<b>Ocorrências</b>	<b>Recomendações</b>
<b>Conjuntura Socioeconômica</b>	
1. A aplicação dos recursos do FECOP não foi realizada conforme a quantidade de indivíduos pobres existentes nas respectivas regiões, visto que houve uma concentração na aplicação de recursos na RMF em detrimento de áreas que concentram maior número de pessoas abaixo da linha da pobreza	1. Ao Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social que observe, quando da utilização dos recursos do FECOP, a proporcionalidade da distribuição da pobreza por macrorregião, a fim de abranger um maior quantitativo de pessoas pobres.
<b>Planejamento e Execução Orçamentária</b>	
2. Impossibilidade de identificar aplicação de recursos para o alcance das metas estabelecidas no PPA 2016-2019, no exercício de 2016, para Iniciativas que tenham mais de 1 produto principal, dificultando assim a análise da eficiência da aplicação dos recursos públicos.	2. À Secretaria do Planejamento e Gestão que disponibilize os valores de recursos aplicados, no que couber, para realização de cada produto principal das iniciativas dos programas finalísticos do PPA 2016-2019.
3. Identificação de algumas incongruências associadas a natureza do programa, da iniciativa e dos projetos conforme as informações fornecidas pela SEPLAG, em relação execução física-financeira das Iniciativas dos Programas de governo.	3. À Secretaria do Planejamento e Gestão que disponibilize relatórios descritivos sobre a realização das metas físicas e sua respectiva execução financeira para todos os produtos principais das Iniciativas dos Programas de governo do PPA 2016-2019.
4. Falta de informações pela Setorial acerca da realização das metas físicas dos produtos principais das seguintes Iniciativas: 038.1.01 Apoio à gestão, planejamento, monitoramento e participação regionalizada das Políticas Públicas do Estado; 038.1.02 Promoção da interlocução com União, outros Estados, Distrito Federal e Municípios em assuntos e federativos e 038.1.03 Interlocução, acompanhamento e negociação das propostas de leis enviadas ao Poder Legislativo e subsídios às proposições dos parlamentares estaduais.	4. À Secretaria do Planejamento e Gestão que exija de suas Setoriais todas informações acerca da execução das metas físicas e financeira das Iniciativas dos Programas do PPA.

Ocorrências	Recomendações
5. Evidenciação na página eletrônica da SEFAZ, das transferências constitucionais repassadas aos municípios do estado do Ceará, relacionados à CIDE (Contribuição Intervenção do Domínio Econômico)	5. À Secretaria da Fazenda – SEFAZ que divulgue, em sua página eletrônica, os valores correspondentes às transferências constitucionais repassadas para cada município do estado do Ceará relacionadas à CIDE (Contribuição Intervenção do Domínio Econômico)
6. Não identificação nos decretos para abertura de créditos suplementares, das ações suplementadas que tiveram como fonte de recursos a anulação de créditos da Reserva de Contingência, das razões das suplementações que utilizaram tal fonte de recurso conforme as regras estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) vigente bem como a não promoção da transparência da utilização da reserva nos portais eletrônicos do Estado	6. Ao Poder Executivo que identifique nos decretos para abertura de créditos suplementares, quais as ações suplementadas que tiveram como fonte de recursos a anulação de créditos da Reserva de Contingência, quais as razões das suplementações que utilizaram tal fonte de recurso conforme as regras estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) vigente bem como promova a transparência da utilização da reserva nos portais eletrônicos do Estado.
<b>Transferências Voluntárias</b>	
7. O repasse de recursos à título de transferências voluntárias é maior para os municípios que possuem IDM médio superior aos dos municípios com menor repasse.	7. Ao Poder Executivo que, para cada Programa de Governo, divulgue os critérios utilizados para a seleção dos municípios que receberão recursos mediante a celebração de Convênios, Acordos, Ajustes, Termos de Responsabilidade e outros instrumentos similares.
<b>Demonstrações Contábeis</b>	
8. O Quadro do Superávit/Déficit Financeiro do Balanço Patrimonial não está disponível para ser gerado diretamente por meio de relatório de saída do S2GPR.	8. À Secretaria da Fazenda que adote as providências necessárias para que o Quadro do Superávit/Déficit Financeiro do Balanço Patrimonial seja gerado diretamente por meio de relatório de saída do S2GPR.
9. Não evidenciação, no Balanço Financeiro, dos eventos relacionados ao grupo de conciliação contábil-financeira da Demonstração do Fluxo de Caixa	9. À Secretaria da Fazenda, que, à partir do próximo exercício, seja evidenciado, no Balanço Financeiro, os eventos relacionados ao grupo de conciliação contábil-financeira da Demonstração do Fluxo de Caixa.
<b>Gestão Fiscal</b>	
10. Do aporte financeiro do Estado para o Plano de Custeio Financeiro, não foi possível distinguir quanto foi destinado ao FUNAPREV e ao PREVMILITAR.	10. À Secretaria da Fazenda que evidencie em notas explicativas, no Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio (anexo 4) do RREO, o valor do aporte financeiro, distinguindo os valores aportados para o FUNAPREV e para o PREVMILITAR, em atendimento à Lei Complementar nº 123/2013.
11. Ausência de relatório no S2GPR que evidencie o saldo da disponibilidade de caixa bruta por fonte de recurso e por Poder.	11. À Secretaria da Fazenda que disponibilize no S2GPR um relatório que informe a disponibilidade de caixa bruta por fonte de recursos e por Poder.
12. Disponibilidade de caixa líquida negativa ou insuficiente para a inscrição de restos a pagar não processados do exercício.	12. À Secretaria da Fazenda que ao inscrever restos a pagar, processados e não processados, verifique se há disponibilidade financeira suficiente nas fontes de recursos vinculadas e não vinculadas.
13. Disponibilidade caixa líquida negativa na fonte PforR.	13. Ao Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará que oriente os órgãos participantes do Projeto PforR no sentido de que somente realizem empenhos na fonte PforR, com a disponibilidade financeira suficiente, visto que o recebimento de recursos é vinculado às metas alcançadas pelo programa.
<b>Transparência</b>	

Ocorrências	Recomendações
14. Ausência de atualização dos dados de forma periódica, a fim de propiciar o controle concomitante da população sobre execução do PPA 2016-2019.	14. À Secretaria do Planejamento e Gestão que atualize, periodicamente, no Sistema de Consulta de Acompanhamento do PPA, as informações acerca da execução das metas físicas e financeiras durante o exercício para promover a avaliações das políticas públicas promovidas pelo governo do Estado.
15. Não disponibilização das informações sobre execução das metas físicas e financeiras do PPA 2016-2019 em formato de bancos de dados para realização de download.	15. À Secretaria do Planejamento e Gestão que disponibilize, no Sistema de Consulta de Acompanhamento, em formato de banco de dados a execução da meta física e financeira do PPA para realização de <i>download</i> .
16. Não disponibilização de relatórios que consolidem tanto informações das metas físicas como dos seus respectivos dispêndios orçamentários no Portal eletrônico da SEPLAG.	16. À Secretaria do Planejamento e Gestão que disponibilize relatórios com informações consolidadas das metas físicas e dos seus respectivos dispêndios orçamentários no Portal eletrônico da SEPLAG.

Gerência de Contas de Governo e Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira e das Receitas do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Fortaleza, 22 de maio de 2017.

---

**Cléa Sabino de Matos Brito Bessa**  
Analista de Controle Externo

---

**Hennyá Nunes Lemos Cardoso**  
Analista de Controle Externo

---

**Paulo Eduardo Juvêncio Neri**  
Analista de Controle Externo

---

**Pedro Humberto Rocha Filho**  
Analista de Controle Externo

---

**Daniel Façanha Rocha de Souza**  
Gerente