

Relatório Anual das Contas do Governador do Estado do Ceará

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
Ernesto Saboia de Figueiredo Júnior

Conselheiros Substitutos

Itacir Todero
Paulo César de Souza
Davi Ferreira Gomes Barreto
David Santos Matos
Fernando Antônio Costa Lima Uchôa Júnior
Manassés Pedrosa Cavalcante

Ministério Público de Contas

José Aécio Vasconcelos Filho (Procurador-Geral)
Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre
Eduardo de Sousa Lemos
Leilyanne Brandão Feitosa
Júlio César Rôla Saraiva
Cláudia Patrícia Rodrigues Alves Cristino

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

Paulo Eduardo Juvêncio Neri

Pedro Humberto Rocha Filho

Diretoria de Fiscalização

3ª Inspeção

Cristiane Silva de Oliveira Bezerra

Vanessa Aragão de Goes Salgueiro

Sumário

Sumário	4
Apresentação	10
Introdução.....	11
Sumário Executivo	12
1.Conjuntura Socioeconômica.....	23
1.1.A Economia no Mundo	23
1.2.Cenário Econômico Nacional	24
1.3.Cenário Socioeconômico Estadual.....	25
1.3.1.Produo Interno Bruto (PIB).....	25
1.3.1.1.Desempenho Setorial.....	26
1.3.1.1.1.Agropecuária	27
1.3.1.1.2.Indústria.....	27
1.3.1.1.3.Serviços.....	29
1.3.2. Balança Comercial	29
1.3.2.1. Das Exportações	31
1.3.2.2. Das Importações	32
1.4.Tributação X PIB	34
1.5. Indicadores Sociais e de Trabalho	35
1.5.1. Mercado de Trabalho.....	35
1.6. Educação	36
1.6.1. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB.....	37
1.7. Segurança Pública.....	38
1.7.1. Aplicação de recursos na Segurança Pública.....	39
1.7.2. Taxa de Homicídios Dolosos	40
1.7.3. Crimes Violentos Letais e Intencionais	41
1.7.4. Violência contra mulher	42
1.8. Saneamento Básico.....	43

1.10. Considerações Finais.....	45
2.Planejamento e Execução Orçamentária	48
2.1. Plano Plurianual.....	48
2.1.1 Estrutura do PPA 2016-2019.....	49
2.1.2. Integração do PPA com a Lei Orçamentária Anual	51
2.1.3. Execução Financeira dos Programas.....	51
2.1.4 Por tipo de Programa.....	51
2.1.4.1 Programas Administrativos e Especiais.....	52
2.1.4.2 Programas Finalísticos.....	53
2.1.4.3 Análise do Nível de Execução Orçamentária.....	54
2.1.4.4 Execução Física das Iniciativas dos Programas Finalísticos	55
2.1.4.5 Auditoria Operacional.....	68
2.1.4.6 Índice de Efetividade de Gestão Estadual.....	73
2.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO.....	75
2.2.1. Metas Bimestrais de Arrecadação, Programação Financeira e Cronograma Mensal de Desembolso.....	78
2.2.2. Análise sobre a utilização da Reserva de Contingência	78
2.2.3. Medidas de Combate à Evasão e à Sonegação.....	81
2.3. Lei Orçamentária Anual.....	82
2.4.Execução orçamentária.....	83
2.4.1.Receita Arrecadada e Orçamentária.....	84
2.4.1.1.Receitas correntes.....	86
2.4.1.1.1.Receitas tributárias	86
2.4.1.1.2.Receitas de Contribuições.....	87
2.4.1.1.3.Transferências Correntes	88
2.4.1.2.Receitas de capital	89
2.4.1.2.1.Operações de crédito.....	90
2.4.2 Execução da Despesa Orçamentária	91
2.4.2.1.Contexto Geral.....	91
2.4.2.2. Análise do percentual de alteração do orçamento.....	92

2.4.2.3.Despesas Correntes	94
2.4.2.3.1.Pessoal e Encargos Sociais	94
2.4.2.3.2.Juros e Encargos da Dívida	96
2.4.2.3.3.Outras Despesas Correntes	96
2.4.2.3.3.1.Transferências Constitucionais	98
2.4.2.3.3.2.Despesas com Terceirização e Substituição de Servidores por Terceirizados	99
2.4.2.4.Despesas de Capital.....	101
2.4.2.4.1.Investimentos	101
2.4.2.4.2.Inversões Financeiras.....	102
2.4.2.4.3. Amortização da Dívida	102
2.4.2.5.Análise da Despesa por Fonte de Recursos	103
2.4.2.6.Análise da Despesa por Modalidade de Licitação	104
2.5 Considerações Finais.....	105
3. Transferências Financeiras a Entidades Públicas e Privadas e a Parcerias Público-Privadas-PPP	109
3.1 Transferência a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	110
3.1.1 Transferência a Organizações Sociais - Contrato de Gestão.....	111
3.1.2. Transferência a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos – Convênios	112
3.2 Transferências a Municípios Fundo a Fundo	113
3.3 Transferências a Municípios	115
3.4 Transferências a Consórcios Públicos	119
3.5 Execução de Contrato de Parceria Público-Privada – PPP.....	120
3.6 Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos	121
3.7 Considerações Finais.....	123
4.Análise das Demonstrações Contábeis	125
4.1.Balanco Orçamentário	125
4.2. Balanco Financeiro.....	127
4.3.Balanco Patrimonial.....	131
4.3.1 Ativo	132
4.3.1.1 Ativo Circulante	132
4.3.1.2 Ativo Não Circulante	133

4.3.1.3 Dívida Ativa	134
4.3.2 Passivo	135
4.3.2.1 Passivo Circulante	135
4.3.2.2 Passivo Não Circulante	136
4.3.3 Patrimônio Líquido	137
4.3.4 Resultado Financeiro e Saldo Patrimonial.....	137
4.3.6 Atos Potenciais.....	138
4.4. Demonstrativo das Variações Patrimoniais	138
4.5. Demonstração dos Fluxos de Caixa	141
4.6. Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido	143
4.7. Empresas Dependentes Sob a Ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal	144
4.8. Nova Lei das Estatais - Lei 13.303/2016	146
4.8.1 Fiscalização	147
4.8. Considerações Finais.....	147
5. Determinações Constitucionais de Aplicação de Recursos.....	150
5.1. Educação	150
5.1.1. Aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE	150
5.1.2. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB	152
5.2. Saúde	154
5.3. Aplicação de Recursos com Investimentos.....	157
5.4. Aplicação de Recursos com Fomento das Atividades de Pesquisa Científica e Tecnologia (FUNCAP).....	158
5.5. Fundos de Financiamento ao Setor Produtivo.....	159
5.6 Considerações Finais.....	159
6. Análise da Gestão Fiscal	162
6.1. Receita Corrente Líquida – RCL.....	162
6.1.1. Receita Corrente Líquida e os depósitos judiciais de terceiros	163
6.2. Despesa com Pessoal.....	163
6.3. Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores.....	164
6.4. Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar do Poder Executivo.....	166

6.5. Parcerias Público-Privadas	168
6.6. Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos	168
6.7. Dívida Consolidada	168
6.8. Operações de Crédito.....	169
6.8.1. Limites das Operações de Crédito	169
6.8.2. Operações de Crédito Nulas ou Vedadas	170
6.8.3. Limite das Receitas de Operações de Crédito em relação às Despesas de Capital (Art. 167, III, da CF/1988) – Regra de Ouro	170
6.9. Garantias e Contragarantias de Valores.....	171
6.10. Resultado Nominal	171
6.11. Resultado Primário	172
6.12. Novo Regime Fiscal	173
6.13. Considerações Finais.....	174
7. Transparência na Administração Pública	177
7.1 Índices de Transparência.....	178
7.2 Transparência na Gestão Fiscal.....	180
7.3 Transparência conforme a Lei de Acesso à Informação.....	182
7.4 Transparência nos portais das secretarias com maior orçamento	183
7.5 Disponibilização de informação em Dados Abertos	184
7.6 Transparência nos Consórcios Públicos de Saúde	187
7.7 Transparência nas Parcerias Público-Privadas (PPP).....	190
7.8 Transparência na Execução do PPA	191
7.9 Considerações Finais.....	193
8. Atendimento às Recomendações do Tribunal de Contas do Estado do Ceará sobre as Contas Anuais do Governo do Exercício de 2016.....	196
8.1 RESSALVAS	197
8.1.1 Planejamento e Execução Orçamentária	197
8.1.2 Demonstrações Contábeis.....	201
8.1.3 Limites Constitucionais.....	204
8.1.4 Gestão Fiscal	211
8.1.5 Demais recomendações incluídas pelo plenário.....	214

8.2 OCORRÊNCIAS	222
8.2.1 Conjuntura Socioeconômica	222
8.2.2 Planejamento e Execução Orçamentária	222
8.2.3 Transferências Voluntárias	225
8.2.4 Demonstrações Contábeis	227
8.2.5 Gestão Fiscal	228
8.2.6 Transparência	230
8.2.7 Demais recomendações incluídas pelo plenário	231
9. Recomendações Alusivas ao Exercício de 2017	234
CONCLUSÃO	240

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 realizou a análise das contas 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 2017.

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 2018.

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 2017, 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 e Controle Social: Nesse capítulo são analisados o cumprimento dos normativos legais relacionados e alguns aspectos gerais sobre a transparência do Estado bem como sua relação com o Controle Social.

Capítulo 8 – Atendimento às Recomendações do Tribunal de Contas do Estado do Ceará sobre as Contas Anuais do Governo do Exercício de 2016: 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 2017: 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.

Sumário Executivo

Conjuntura Socioeconômica

O PIB brasileiro, em 2017, teve um aumento de 1,0%, após duas quedas consecutivas, em 2015 e 2016. Nessa comparação, houve um crescimento nos setores de agricultura (13,0%) e de serviços (0,3%); a indústria se manteve estável.

No âmbito estadual, o PIB cearense acompanhou o crescimento nacional e apresentou um aumento de 1,87%. Os setores de agricultura e serviços, que compõem o cálculo do PIB no Estado, em comparação com o ano de 2016, apresentaram um aumento de 28,90% e 1,09%, respectivamente. Já o setor da indústria apresentou queda de 0,64% em relação ao exercício de 2016.

Destacamos que a Balança Comercial cearense obteve, no quarto trimestre de 2017, um crescimento de US\$ 136,7 milhões, apresentando o melhor desempenho da série histórica que iniciou em 2008, e um valor corrente de comércio, dado pela soma do valor total das exportações e importações, de US\$ 1,135 bilhão, tendo as exportações apresentado um total de US\$ 636 milhões e as importações, por sua vez, totalizado o valor de US\$ 499,3 milhões.

Nessa conjuntura, durante o período de 2013 a 2017, a carga tributária sobre o Produto Interno Bruto permaneceu praticamente com o mesmo impacto, comparando com o ano de 2016, atingindo o percentual de 10,16%. Além disso, confirma-se que a economia está se recuperando após um longo período de retração, ao verificar que o mercado de trabalho registrou uma diminuição no fechamento de postos de trabalho quando comparado ao ano anterior, mesmo tendo apresentado uma perda de 5.036 de postos.

Quanto às principais políticas públicas relacionadas à segurança, os indicadores não se apresentam satisfatórios. De acordo com os dados da 11ª edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, o estado do Ceará, em 2016, apresentou a oitava maior taxa de homicídios por cem mil habitantes do país (37,2). Em números absolutos, o número de homicídios dolosos no estado do Ceará foi de 3.334 (três mil trezentos trinta e quatro), representando 6,13% do total dos homicídios ocorridos no país. Vale destacar que a taxa de homicídios dolosos no estado do Ceará apresentou uma redução de 16,1% em relação ao ano anterior (2015).

O Estado do Ceará informou, através dos dados publicados na SSPDS, que houve um total de 5.133 vítimas durante o ano de 2017, apresentando ao longo do ano um aumento na criminalidade, tendo o mês de outubro o maior número de vítimas, 516 pessoas, e o mês de fevereiro, o menor número de vítimas, 269 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).

Com base nesse mesmo Anuário, observa-se que em 2016 o Estado do Ceará apresentou a décima menor taxa de crimes violentos letais e intencionais contra a mulher, por cem mil mulheres (4,6) dentre os Estados e o Distrito Federal, entretanto, apresenta-se com uma taxa acima de outros estados do Nordeste como Piauí (3,3) e Maranhão (4,1), bem como da média nacional (4,4).

Em relação ao saneamento básico, conforme os resultados divulgados pelo IBGE da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD, referente ao ano de 2017, verificou-se que no Ceará havia esgotamento sanitário (categoria Rede geral ou fossa ligada à rede geral) em 44,90% dos domicílios, percentual menor que no ano anterior (2016), quando alcançou 45,20%, significando que, em termos relativos, menos domicílios tiveram acesso às formas de esgotamento sanitário adequado, embora os percentuais de realização da execução orçamentária referentes a tais dispêndios tenham aumentado.

Instrumentos de Planejamento

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.

No exercício financeiro de 2017, a execução dos Programas Governamentais, considerando-se os recursos autorizados pela Lei Orçamentária (LOA) e os créditos adicionais, alcançou R\$ 24.608.352.182,76, sendo executado um percentual para Programa Administrativo (97,18%), Programas Especiais (85,41%) e, por último, Programas Finalísticos (79,50%).

A execução dos programas finalísticos do PPA 2016-2019, alcançou R\$ 8.709.755.962,67. Dos 84 programas finalísticos previsto no PPA 2016-2019, verificou-se que 53 desses programas (63,10%) apresentaram execução orçamentária individualizada superior a 61% da dotação atualizada.

Neste exercício, apenas 02 Programas de Governo (013 – Controle Externo da administração Municipal e 079 - Gestão de Políticas Públicas da Educação) executaram 100% do orçamento autorizado para o ano de 2017.

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 2017.

Destaca-se que 10 iniciativas apresentaram meta física realizada acima de 1.000%, confrontando com a meta programada para o exercício de 2017, tais como: 001.1.07 Restabelecimento de serviços essenciais aos habitantes de áreas afetadas por desastres (9.351%), 072.1.09 Manutenção da Oferta de Serviços da Proteção Social Especial (4.000%), 081.1.06 Monitoramento de projetos multissetoriais estratégicos do Estado do Ceará (3.600%).

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará, por meio da Gerência de Avaliação de Políticas Públicas, realizou, no 2º semestre de 2017, auditoria objetivando realizar um diagnóstico para revelar o

panorama atual das atividades de monitoramento e avaliação de políticas públicas pelo Poder Executivo estadual, traçadas para o acompanhamento do PPA 2016-2019, com repercussão na Rede Estadual de Planejamento.

O trabalho voltou-se para a análise da seguinte questão de auditoria: O Governo estadual dispõe de estruturas e adota boas práticas de governança no que tange às atividades de monitoramento e avaliação das políticas públicas constantes do Plano Plurianual 2016-2019?

Ao concluir Auditoria em tela, a Gerência de Avaliação de Políticas Públicas, por meio do Relatório Preliminar de Auditoria nº 002/2017, destacou tanto as boas práticas adotadas pelo Sistema Estadual de Planejamento, como também as fragilidades identificadas.

Quanto ao Índice de Efetividade da Gestão Estadual – IEGE, deve ser apurado pelos tribunais de contas e tem como objetivo medir a efetividade da gestão estadual em 7 (sete) dimensões, assim denominadas: 1. Planejamento; 2. Gestão Fiscal; 3. Educação; 4. Saúde; 5. Segurança Pública; 6. Meio Ambiente e 7. Desenvolvimento Econômico.

O IEGE foi instituído no âmbito da Rede Nacional de Indicadores Públicos – Rede INDICON, estabelecida a partir do Acordo de Cooperação Técnica e Operacional celebrado entre o Instituto Rui Barbosa e os Tribunais de Contas dos Estados de São Paulo e de Minas Gerais, em 2016, com a finalidade de compartilhar instrumentos de medição de desempenho da gestão pública brasileira, boas práticas e o conhecimento deles advindos na avaliação da gestão pública, bem como auxiliar e subsidiar a ação fiscalizatória exercida pelo controle externo.

A intenção da Rede INDICON é utilizar os resultados apurados do IEGE-Geral e das 7 (sete) dimensões no Parecer Prévio sobre as Contas de Governo Estadual.

Quanto à aplicação dessa diretriz, no exercício de 2017, não será possível em virtude do descompasso entre a data limite para sua aprovação (início de junho/2018) e a finalização das orientações pela Rede INDICON, ocorrida em maio/2018. No momento, o TCE/CE, por meio da Gerência de Avaliação de Políticas Públicas, encontra-se na fase de planejamento das atividades.

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 2017.

Para o exercício financeiro de 2017, o Orçamento Geral do Estado (Administração Direta e Indireta) teve seus valores consignados na Lei nº 16.199, de 29 de dezembro de 2016, com as receitas estimadas em R\$ 25.869.513.995,00. No decorrer do exercício, esta receita foi atualizada para R\$ R\$ 26.968.372.063,19, conforme consta no Anexo 10 do Balanço Geral do Estado. Quanto à composição das receitas arrecadadas do exercício de 2017, demonstra-se na tabela a seguir:

Categoria Econômica	Previsão Atualizada (a)	Realizada (b)	Saldo (b) - (a)	Realização (%)
Receita Corrente	24.320.899.652,45	24.530.095.728,57	209.196.076,12	100,86%
Receitas de Capital	4.387.474.752,61	2.539.451.707,09	- 1.848.023.045,52	57,88%
Receita Intraorçamentária Corrente	1.125.841.208,13	1.274.755.605,73	148.914.397,60	113,23%
Total da Receita Bruta Arrecadada	29.834.215.613,19	28.344.303.041,39	- 1.489.912.571,80	95,01%
Deduções da Receita Corrente*	-2.865.843.550,00	-2.935.348.237,60	-69.504.687,60	102,43%
Total da Receita Orçamentária	26.968.372.063,19	25.408.954.803,79	- 1.559.417.259,40	94,22%

Fonte: Anexo 10

Nota*: Recursos destinados ao FUNDEB

De acordo com tabela acima, verifica-se que a receita bruta arrecadada pelo Estado, foi o montante de R\$ 28.344.303.041,39. Entretanto, R\$ 2.935.348.237,60 desses recursos ingressados correspondem a deduções da receita bruta (recursos destinados ao FUNDEB). Assim, retirando da receita bruta arrecadada o montante correspondente às deduções dessa receita, obtêm-se a receita orçamentária de R\$ 25.408.954.803,79.

Por fim, verifica-se que o percentual de realização da Receita Orçamentária, em comparação a sua previsão atualizada, foi de 94,22%, havendo, portanto, insuficiência de arrecadação na ordem de R\$ 1.559.417.259,40.

Insta salientar que, segundo informações constantes na Síntese do Balanço Geral do Estado de 2017, à fl. 58, a arrecadação do ICMS cearense permanece a 10ª maior arrecadação do Brasil, representando 2,55% do ICMS nacional, e a 3ª do Nordeste.

De forma mais segregada, a síntese do Balanço Geral do Estado, às fls. 56, apresenta a arrecadação do ICMS por segmento econômico e se verificou que ela aumentou em todos segmentos. Frisa-se que os segmentos econômicos que apresentaram as maiores variações percentuais positivas, em termos reais de arrecadação, foram Comércio Varejista (11,55%), Combustível (10,86%) e Comércio Atacadista (9,71%).

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

A despesa autorizada alcançou, no final do exercício de 2017, a quantia de R\$ 28.476.253.918,74. Quanto à realização, esta Despesa total importou em R\$ 24.608.352.182,76, existindo, assim, uma economia orçamentária nas despesas na ordem de R\$ 3.867.901.735,98. Destarte, pode-se afirmar que o Estado executou 86,42% da despesa orçamentária autorizada para 2017.

Quanto à composição das despesas, no exercício de 2017, demonstra-se a tabela a seguir:

Tabela 2 - Despesa orçamentária por categoria e grupo

(R\$ 1,00)

Especificações	Dotação Inicial (a)	Dotação Atualizada (b)	Empenhado (c)	Realização (%) c/b
Despesa Corrente	20.824.492.372,00	21.884.857.353,71	20.952.113.259,75	95,74%
Despesa de Capital	4.990.761.123,00	6.591.396.565,03	3.656.238.923,01	55,47%
Total Geral	25.815.253.495,00	28.476.253.918,74	24.608.352.182,76	86,42%

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 95,74% 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 55,47% frente à autorização do Poder Legislativo.

Quanto à prévia autorização legislativa para abrir créditos suplementares, procedeu-se a apuração, com base nos valores informados à este Tribunal, e obteve-se o percentual de 23,31%, que ficou abaixo do limite legal de 25% definido no art. 7º da Lei 16.199/ 2016 (LOA 2017) com base no 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 16.084/2016 (LDO 2017), não havendo, portanto, abertura de crédito suplementar sem autorização legislativa para o exercício 2016.

Do total das despesas empenhadas em 2017 pelo Estado do Ceará, R\$ 6.646.866.085,74 correspondem a 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.

O Pregão foi a modalidade licitatória mais utilizada pela administração pública estadual, correspondendo a 43,18% das despesas licitáveis executadas, sendo 42,71% para Pregão Eletrônico e 0,47% para Pregão Presencial.

Transferências Financeiras a Entidades Públicas e Privadas e a Parcerias Público-Privadas-PPP

O presente capítulo tem como objetivo examinar a aplicação dos recursos públicos transferidos pelo Estado do Ceará a Entidades Públicas e Privadas, bem como às Parcerias Público Privadas.

Observou-se que do montante transferido em 2017, que foi no total de R\$ 1,77 bilhões, 62,92% foi repassado pela modalidade Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos, 15,13% para Municípios – Fundo a Fundo e 12,28% para os Municípios

Da quantia transferida a instituições privadas sem fins lucrativos, 56% destinou-se a programas na área da saúde. Acrescenta-se que 74,20% dos valores repassados a instituições privadas sem fins lucrativos, se referem ao item de despesa Transferências a Organizações Sociais - Contrato de Gestão e 21,33% a Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos - Convênios.

Tratando-se dos valores repassados pela modalidade Municípios Fundo a Fundo, 96,53%

dessa quantia foi destinada a ações na área da saúde e o restante em assistência social

Da cifra destinada a modalidade Transferência a Município, 31,10% foram direcionados aos programas de Gestão e desenvolvimento da educação básica e 26,54% a Atenção à saúde integral e de qualidade.

Com relação aos valores utilizados na modalidade de Transferência a Consócio Público, em uma análise comparativa com o ano anterior, houve uma redução de 8%.

Já os valores repassados pela modalidade Execução de Contrato de Parceria Público-Privada – PPP, representaram um aumento de 22,94% em relação ao exercício anterior.

Por fim, observou-se que dos valores apropriados na modalidade de Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos, 83,96% dos recursos em questão foram destinados ao programa “Desenvolvimento da produção científica, da difusão tecnológica, e da cultura de inovação”.

Análise das Demonstrações Contábeis

As demonstrações contábeis evidenciam a posição financeira, orçamentária e patrimonial do setor público. Em uma análise macro, diante do cenário econômico nacional, pode-se afirmar que a situação do Estado no exercício de 2017 foi confortável.

Do ponto de vista orçamentário, verificou-se um superávit de R\$ 800.602.621,03, com um superávit do orçamento corrente de R\$ 1.917.389.836,95, enquanto o resultado da execução do orçamento de capital foi um déficit de R\$ 1.116.787.215,92. As receitas correntes, portanto, suportaram as despesas correntes e atenderam parte das despesas de capital.

Nos demonstrativos patrimoniais, foi apurado um resultado financeiro (balanço financeiro) positivo de R\$ 1.723.670.566,30, indicando, portanto, um aumento de 45,76% nas disponibilidades financeiras do Estado em 2017, e um superávit financeiro de R\$ 3.361.635.168 (balanço patrimonial). O saldo patrimonial representa a situação patrimonial líquida do Estado, equivalendo à soma dos superávits financeiro e patrimonial; no exercício de 2017, atingiu o valor de R\$ 26.361.124.672.

A Demonstração das Variações Patrimoniais evidenciou um superávit patrimonial de R\$ 4.032.659.013, valor resultante do confronto entre as variações patrimoniais aumentativas com as diminutivas.

O saldo de caixa e equivalente de caixa final evidenciado no Balanço Patrimonial e na Demonstração de Fluxo de Caixa é de R\$ 5.478.136.301,88. Em comparação com o valor do exercício anterior de R\$ 3.754.116.002,76, apresenta um aumento de 45,92%, uma variação de R\$ 1.724.020.299,12. Tal resultado indica que as fontes de recursos dos fluxos operacionais e de financiamento cobriram suas despesas, financiaram as atividades de investimento e geraram caixa para o Estado.

Na análise das Empresas Dependentes sob a ótica da Lei de responsabilidade fiscal, ficou constatado que a Cia. de Água e Esgoto do Ceará – CAGECE e a Cia. de Gestão dos Recursos Hídricos –

COGERH não se enquadram no conceito. A Cia. Cearense de Transp. Metropolitanos – METROFOR, que recebeu R\$ 132.545.486 para fins de constituição ou aumento de capital, apresentou um prejuízo de R\$ 167.341.305,36 no exercício. A demonstração dos fluxos de caixa da empresa demonstram que o repasse do Tesouro, principal componente do fluxo das atividades de financiamento (R\$ 146.445.407,52), suportou as atividades operacionais (-R\$ 87.851.358,78) e de investimento (-R\$ 59.300.543,23). Tal comportamento tem se repetido ao longo dos anos, caracterizando a dependência da estatal nos termos da LRF.

Por fim, a Lei 13.303, de 30 de junho de 2016, “dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Trata-se de uma lei nacional com diversas inovações em termos de governança, licitações, controle, etc., válida para estatais de todos os entes federativos, obrigatória a partir de junho de 2018, tanto para prestadoras de serviço público quanto para estatais que desempenham atividade econômica.

Determinações Constitucionais de Aplicações De Recursos

O objetivo deste capítulo foi verificar se o Estado do Ceará alcançou os limites mínimos estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual do Ceará, em especial quanto à aplicação de recursos na educação, na saúde, nos investimentos, no fomento às atividades de pesquisa científica e tecnológica e no setor produtivo.

A análise das determinações constitucionais foi realizada, conforme dados e informações presentes nos demonstrativos constantes no Balanço Geral do Estado do Ceará de 2017 e procedimentos internos aplicados sobre a bases de dados do sistema S2GPR.

Deste modo, apurou-se que o Estado do Ceará atendeu, no exercício de 2017, ao determinado nos artigos 212 (Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – 27,46%), 60, ADCT (Recursos destinados ao FUNDEB na remuneração de profissionais do magistério da Educação – 82,14%) e 198, §2º, (Aplicação de recursos públicos nas ações e serviços públicos de saúde – 14,64%) da Constituição Federal; bem como no artigo 210 (Aplicação de Recursos com Investimentos no Interior do Estado – 55,54%) e 258, §2º (Despesa com pessoal em relação ao orçamento global da Fundação de Amparo à Pesquisa – 4,54%) da Constituição Estadual e ao artigo 3º (Recursos destinados ao FUNDEB na remuneração de profissionais do magistério da Educação) da Lei Estadual nº 15.064/11.

Entretanto, não foram atendidos os limites indicados nos artigos 205 (Aplicação de Recursos com Investimentos – 6,55%), 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 – 0,51%) da Constituição Estadual.

Análise da Gestão Fiscal

Diante do exposto no presente capítulo, apurou-se, conforme dados e informações analisados nos demonstrativos constantes no Balanço Geral do Estado do Ceará de 2017 e procedimentos internos aplicados sobre a bases de dados do sistema S2GPR, que o Estado do Ceará obteve, no exercício de 2017, uma Receita Corrente Líquida de R\$ 17.779.471.739,21, correspondendo a um aumento de 0,13% em relação à RCL do ano anterior. Destaca-se que tal variação foi a segunda menor dos últimos 5 anos.

Quanto às Despesas com Pessoal, o total apurado para o Poder Executivo, para fins de apuração do limite fixado na LRF, atingiu o montante de R\$ 7.539.771.749,30, correspondendo a um percentual de 42,45% da Receita Corrente Líquida Ajustada (R\$ 17.762.569.430,97). No Regime de Previdência do Estado, foi necessário um aporte do tesouro no valor de R\$ 1.547.174.328,91 para cobertura de insuficiência financeira, representando um aumento de 8,03% em relação ao exercício anterior, em termos nominais.

No Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar do Poder Executivo, o Poder Executivo apresentou uma Disponibilidade de Caixa Líquida antes da Inscrição de Restos a Pagar Não Processados no valor de R\$ 3.417.628.834,79. Novamente, foram apresentadas disponibilidades de caixa negativas para algumas. Por não se tratar do último ano do mandato, não há, propriamente, descumprimento dos mandamentos da LRF, muito embora tal fato demonstre uma deficiência no controle da destinação de recursos.

Quanto 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 executadas pelo Estado (R\$ 50.509.312,48) representaram 0,28% da RCL (Limite de 5%). A Receita de alienação de ativos auferida foi de R\$ 16.428.948,44, com empenho de despesas no valor de R\$ 1.345.046,56 na fonte correspondente.

Em relação ao endividamento do Estado, a dívida consolidada interna e externa do Estado do Ceará, que atingiu o montante de R\$ 11.820.226.140,19, considerando o total de precatórios. Houve um acréscimo no total da dívida consolidada no valor de R\$ 1,3 bilhões em relação ao exercício de 2016, o que equivale a uma variação de 12,38%. Em relação às projeções estabelecidas para a Dívida Pública Consolidada na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (R\$ 12.376.579.000), o Estado não ultrapassou o valor projetado. A Dívida Consolidada Líquida apresentou um montante de R\$ 8.146.084.434,45, correspondendo a 45,82% da Receita Corrente Líquida, abaixo do limite fixado pela Resolução do Senado, 200%.

Sobre as contratações do exercício, não foram realizadas Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária e foram contratados R\$ 2.051.078.860,99 em Operações de Crédito Internas e Externas, representando 11,54% da RCL, valor inferior ao limite de 16%. Não foram identificadas operações de crédito nulas ou vedadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Ademais, o Estado cumpriu o art. 167, III da Constituição Federal de 1988 (regra de ouro), que veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital. O total de garantias concedidas

pelo Estado foi de R\$ 669.087.595,93, correspondendo a 3,76% da RCL, portanto, abaixo do limite fixado pela Resolução nº 43/2001, do Senado Federal, que é de 22% da RCL. De acordo com o demonstrativo, o Estado do Ceará não possui Contragarantias.

O Estado do Ceará estipulou na LDO 2017 uma meta de Resultado Nominal na ordem de R\$ 1.381.739.000,00, ou seja, tinha como objetivo um incremento no saldo da dívida neste montante. O aumento da Dívida Fiscal Líquida foi de R\$ 371.025.141,43, inferior ao objetivo. Tal fato deve-se, principalmente, a um incremento na Disponibilidade de Caixa Bruta, deduzida na apuração do resultado (conforme MDF 7ª edição), visto que a dívida consolidada efetivamente aumentou em R\$ 1,3 bilhões.

A meta de resultado primário estabelecida na LDO para 2017 foi um superávit de R\$ 460.282.000,00. Pela metodologia estipulada na LDO, o Estado obteve um superávit primário de R\$ 1.047.392.833,21. Ajustando os valores de meta e resultado para a metodologia adotada pelo Manual de Demonstrativos Fiscais, o estado também cumpriria a meta.

A Emenda Constitucional Estadual nº 88/2016, de 21 de dezembro de 2016, instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social do Estado do Ceará. O limite de gastos para o Poder Executivo no exercício de 2017 era 7% superior ao valor executado conforme os critérios de aferição do regime em 2016, um teto de R\$ 9.058.629.564,48. Com uma execução de R\$ 8,718 bilhões, 2,98% superior ao exercício de 2016, o teto de gastos não foi ultrapassado.

Transparência na Administração Pública

O presente capítulo tem como objetivo observar a disponibilização das informações Governamentais do Estado do Ceará de modo a verificar se está seguindo algumas das determinações dispostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e suas alterações (Lei Complementar nº 131/2009), bem como as contidas na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso a Informação).

Além disso, buscou-se comparar a transparência das informações públicas presentes nos sítios do Governo do Estado do Ceará em relação as demais unidades da Federação, bem como, avaliar se o Estado do Ceará já estaria providenciando a evidenciação as suas informações no formato de Dados Abertos, conceito disposto no transcórre deste capítulo.

Em relação ao cumprimento das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Acesso à Informação, o Estado do Ceará atendeu praticamente a todas as exigências, ressalvado o atendimento parcial da disponibilização de documento que comprove a participação popular e a realização de audiências públicas e o não atendimento da adoção de medidas necessárias para garantir a plena acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.

Com relação aos índices de transparência, o Estado obteve o 1º lugar no índice elaborado pelo Ministério Público Federal, como também 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 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.

No âmbito no Estado do Ceará, diferente do que ocorre a nível Federal, não se observa a disponibilização dos seus dados seguindo esse conceito de Dados Abertos, o qual já foi comentado.

Quanto aos Consórcios Públicos de que o Estado participa, as demonstrações são bastante deficientes. Apenas dois consórcios apresentaram 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.

Ademais, na análise realizada dos dados disponíveis pelas Parcerias Público-Privadas, firmadas junto ao Estado do Ceará, verificou-se que o relatório de desempenho do 2º semestre de 2017 da PPP da Arena Castelão não estava disponível, ao tratar das informações da PPP com a Ceará Serviço de Atendimento ao Cidadão (VAPT VUPT), não se observou os relatórios de desempenho do 1º e 2º semestre de 2017, desse modo, descumprindo parte do disposto na lei nº 14.391/2009, na qual regulamenta as parcerias público Privadas no Estado do Ceará.

Em relação à transparência do Plano Plurianual, o PPA 2016-2019 determinou que este instrumento de planejamento 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.

Em cumprimento ao disposto no art. 12 da Lei do PPA 2016-2019, a Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG disponibilizou uma consulta pública de acompanhamento, bem como um monitoramento do desempenho do PPA no exercício.

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.

Já o Monitoramento do desempenho do PPA é realizado em ciclos trimestrais e tem como objetivo gerar informações adequadas que possam ser utilizadas no processo decisório, com vistas à correção de desvios de execução, à melhoria da alocação dos recursos e da utilização dos insumos disponíveis e ao alcance dos resultados almejados.

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 ou pela busca de novas receitas. Desta forma, evidenciar o cenário econômico de 2017, no ambiente internacional e nacional, é importante para avaliar o comportamento das medidas tomadas e os resultados obtidos pelos entes públicos.

Com isso, este capítulo tem como objetivo explicar, de forma breve, a evolução econômica e financeira do estado do Ceará nos anos de 2013 a 2017 por meio de indicadores que possam subsidiar o entendimento dos resultados obtidos pelo governo do estado no exercício de 2017. Para tanto, este capítulo está subdividido em: economia no mundo; cenário econômico nacional; cenário socioeconômico estadual; tributação x PIB; indicadores sociais e de trabalho; educação; segurança pública; e saneamento.

Além disso, vale destacar que os dados econômicos nacionais e estaduais tratados nesse capítulo relativos aos exercícios de 2016 e 2017 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 2013 a 2015 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 2017 girava em torno de 3,6%, o qual seria impulsionado, principalmente, pelo desempenho da economia dos países desenvolvidos como Estados Unidos, Alemanha, França 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 2017.

De acordo com os dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, foi observado, no quarto trimestre de 2017, um desempenho econômico positivo nos países desenvolvidos de forma geral. A economia americana, por exemplo, registrou crescimento de 2,5% no referido trimestre comparado ao mesmo período de 2016. As taxas de crescimento econômico do bloco da União Europeia mostraram, também, variações positivas ao longo dos últimos trimestres, encerrando o último trimestre de 2017 com um crescimento de 2,6% em relação ao ano anterior, o que revela um ritmo de recuperação da recessão iniciada em 2011.

Enfatiza-se que a estimativa de crescimento do PIB chinês foi de 6,8% no quarto trimestre de 2017, em relação ao mesmo período de 2016, resultado igual ao resultado registrado no quarto trimestre de 2016. Tal crescimento é explicado pelo forte investimento público em infraestrutura, pelo crescimento robusto do consumo das famílias e também em decorrência da melhoria da demanda externa.

Para o Japão, a economia apresentou no quarto trimestre de 2017, em relação ao mesmo período no ano anterior, um crescimento de 2,1%, totalizando dois anos de crescimento, sendo a segunda maior sequência de crescimento desde o final da década de 80, quando o PIB cresceu por 3 anos

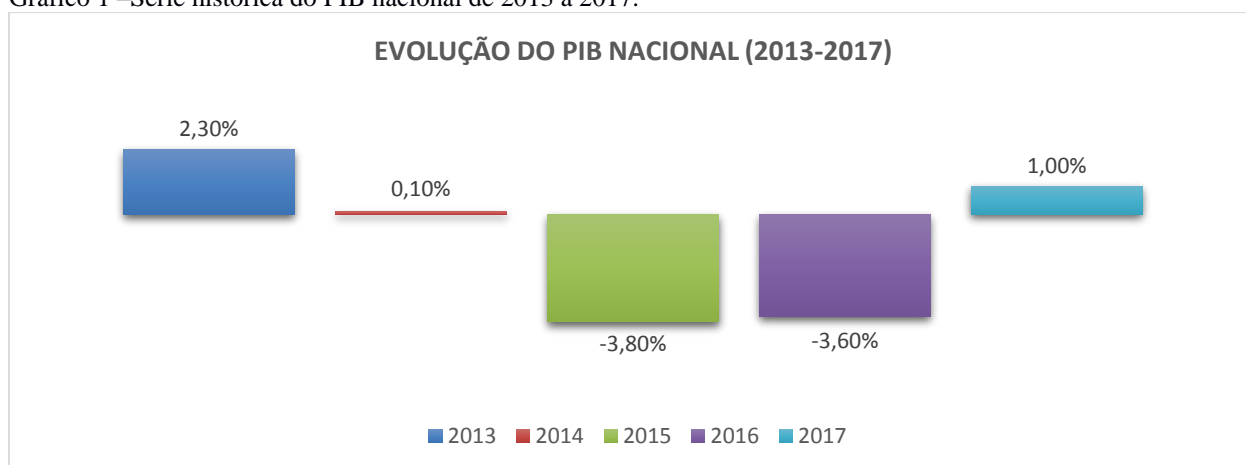
consecutivos. Esse crescimento é explicado pelos aumentos das despesas das famílias, do investimento em capital fixo das empresas e das exportações.

1.2. Cenário Econômico Nacional

Os dados preliminares em relação ao PIB de 2017 foram divulgados recentemente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE e mostraram que o PIB brasileiro cresceu 1,0%, após duas quedas consecutivas em 2015 e 2016. Esse resultado foi devido à expansão de 0,9% do valor adicionado a preços básicos e à alta de 1,3% no volume dos impostos sobre produtos.

Em valores correntes, o PIB brasileiro alcançou o montante de R\$ 6,6 trilhões no ano. Quanto ao PIB per capita de 2017, definido como a divisão do valor corrente do PIB pela população residente, este atingiu o valor de R\$ 31.587 no ano, com acréscimo de 0,2% em relação ao ano anterior. O Gráfico 1 evidencia a evolução do PIB nacional nos últimos 5 anos.

Gráfico 1 – Série histórica do PIB nacional de 2013 a 2017.



Fonte: IBGE

Em 2017, os valores agregados dos três setores que compõem o PIB apresentaram os seguintes resultados: Agropecuária (13,0%), Indústria (0,0%) e Serviços (0,3%).

O acréscimo no volume adicionado da Agropecuária (13,0%) decorreu, principalmente, do desempenho da agricultura, devido à expansão nas produções nacionais de milho (55,2%) e soja (19,4%).

Apesar de a indústria ter permanecido estável na variação no valor agregado na passagem do ano de 2016 para 2017, foram destaques positivos as indústrias extrativas (4,3%) e de transformação (1,8%).

A variação positiva de 0,3% nos serviços foi influenciada pelo crescimento do comércio (1,8%) e das atividades imobiliárias (1,1%).

A taxa de poupança teve a primeira alta registrada desde 2013, passando de 13,9% em 2016 para 14,8% em 2017.

A despesa de consumo das famílias cresceu 1,0% em relação ao ano anterior (2016), quando havia caído 4,3%, o que pode ser explicado pelo comportamento dos indicadores de inflação, juros, crédito, emprego e renda ao longo de todo o ano de 2017. Já a despesa de consumo do governo caiu novamente

0,6%, mesmo valor de 2016.

No âmbito externo, houve um desempenho positivo nas exportações de bens e serviços em 5,2%, enquanto as importações avançaram em 5,0%.

1.3.Cenário Socioeconômico Estadual

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

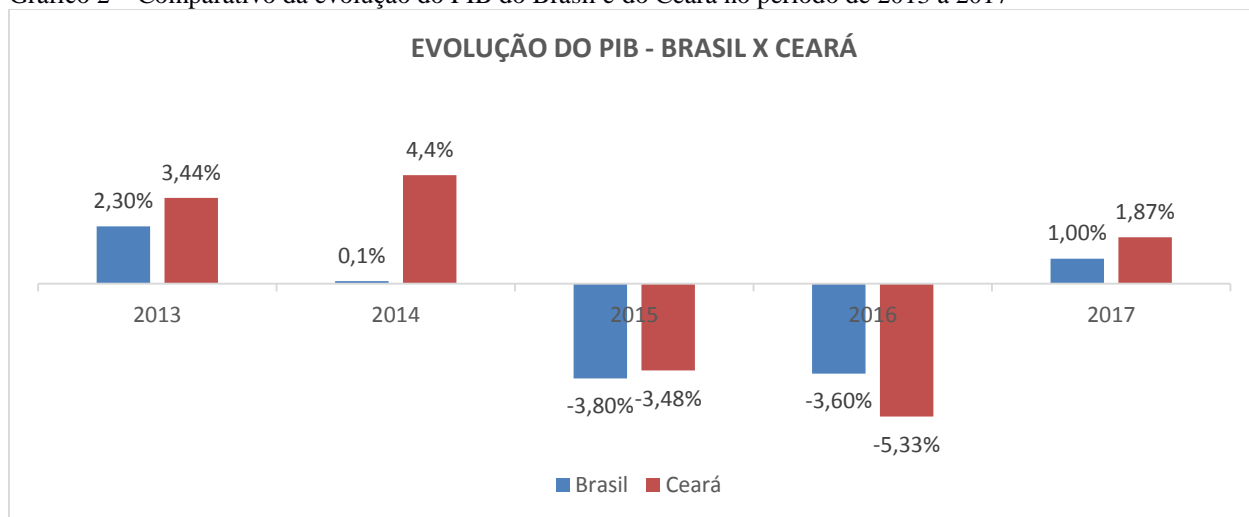
1.3.1.Produto Interno Bruto (PIB)

Inicialmente, cabe frisar que os dados referentes ao PIB do estado do Ceará foram extraídos do Boletim da Conjuntura Econômica Cearense – 4º Trimestre de 2017, documento publicado pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE em março do ano 2018.

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 2017 apresentou um crescimento de 1,0%. No Ceará, o PIB apresentou um crescimento de 1,87%, após dois anos consecutivos de queda. 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 no período de 2013 a 2017



Fonte: IPECE e IBGE

Para o ano de 2017, em comparação com o ano de 2016, os setores da agricultura e serviços apresentaram crescimento de 28,90% e 1,09%, respectivamente. Por outro lado, a indústria apresentou uma queda de 0,64%, em relação ao ano de 2016.

Vale destacar que, no ano de 2017, a agropecuária apresentou um forte crescimento de 28,90%, explicado pela quadra chuvosa em torno da média histórica e pela baixa base de comparação. A produção de grãos no Ceará, em 2017, cresceu 183,22%, com relação a safra de 2016, com destaque para

as culturas de milho e feijão, que cresceram, respectivamente, 225,7% e 135,3%, respondendo juntas por 95,6% da produção total de grãos do estado do Ceará.

O setor industrial em 2017 registrou um valor negativo de 0,64%. Observa-se que a indústria cearense vem melhorando a sua produção ao longo dos meses, evidenciando uma recuperação na indústria local. Esse movimento de recuperação também foi observado na maior parte dos estados brasileiros, sendo uma tendência nacional nas indústrias do país.

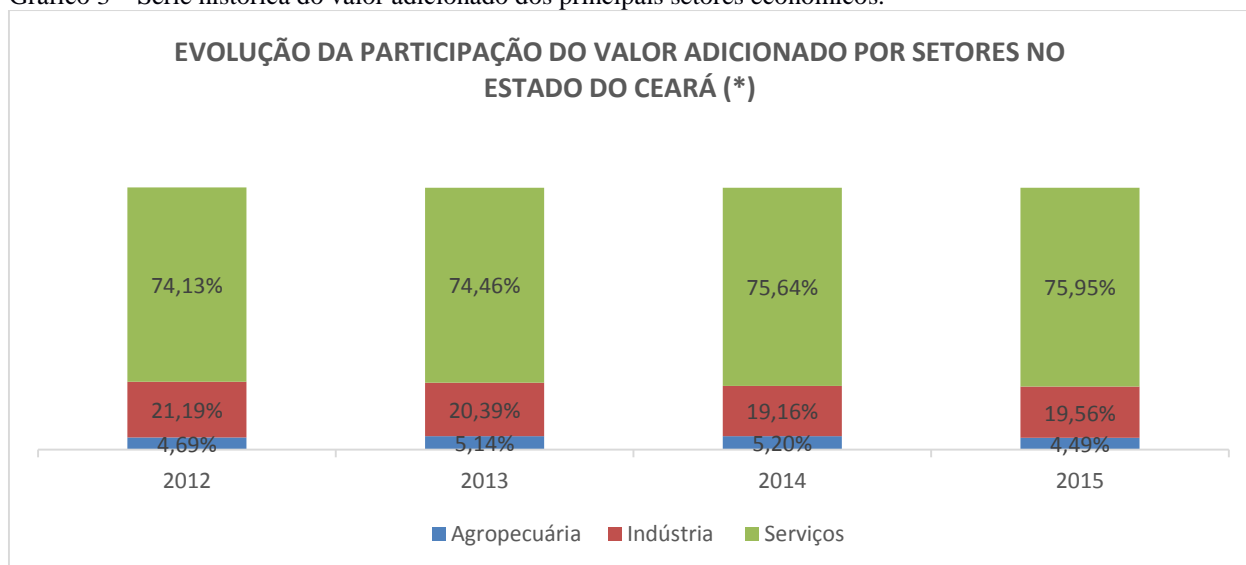
No setor de serviços, o estado do Ceará apresentou uma variação positiva de 1,09%, com destaque para o aumento nas vendas do comércio, registrando uma variação positiva de 0,8% no varejo comum, somente a partir do terceiro trimestre de 2017.

No comércio exterior, o saldo da balança comercial cearense foi superavitário em US\$ 136,7 milhões no quarto trimestre de 2017, apresentando assim o melhor desempenho da série histórica iniciada em 2008. O mês de dezembro apresentou o melhor desempenho do ano, obtendo um superávit de US\$ 96 milhões.

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 2012 a 2015, calculado pelo IBGE, conforme Gráfico 3.

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



Fonte: IBGE e IPECE

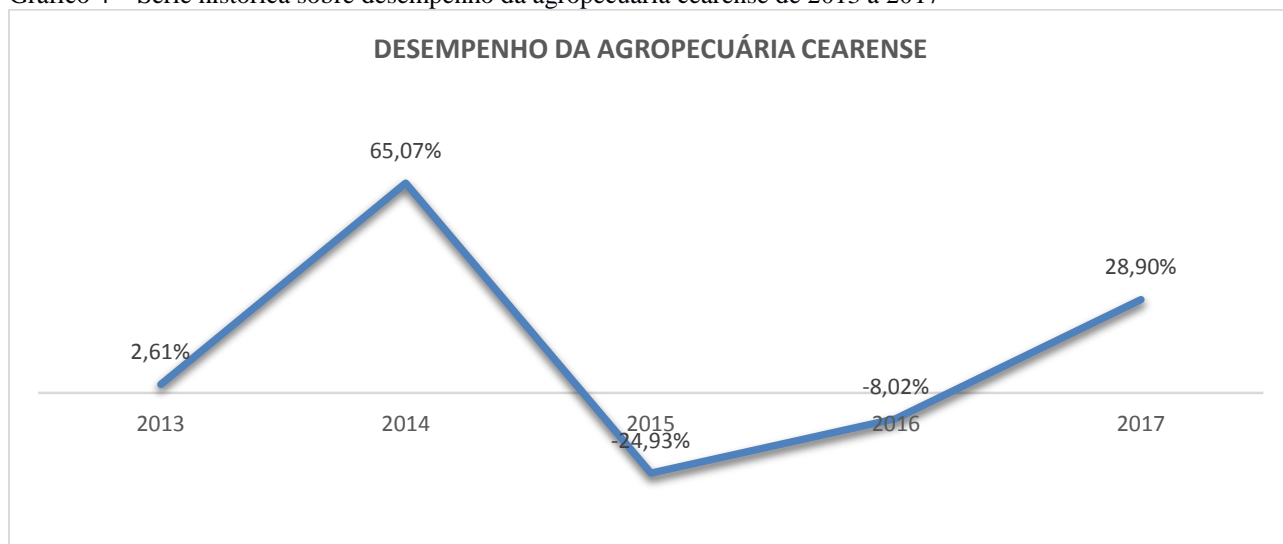
(*) O IBGE divulga os dados do PIB com dois anos de defasagem devido ao processo de consolidação e revisão dos dados. Não há previsão de participação para os anos de 2016 e 2017.

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 positivo no ano 2017, registrando crescimento de 28,90% em relação ao ano 2016. O Gráfico 4 evidencia a evolução do setor nos últimos 5 (cinco) anos.

Gráfico 4 – Série histórica sobre desempenho da agropecuária cearense de 2013 a 2017



Fonte: IPECE

Esse desempenho positivo na produção de grãos em 2017 foi influenciado pela quadra chuvosa mais favorável do que a ocorrida em 2016, tendo em vista que quase toda a produção de grãos no estado do Ceará é realizada sob o regime de sequeiro, ou seja, é dependente da ocorrência de chuvas durante seu ciclo produtivo, estando, portanto, sujeita às irregularidades climáticas existentes na região.

As estimativas realizadas para as principais lavouras cearenses, segundo o Levantamento Sistemático da Produção Agrícola - LSPA/IBGE, apontaram um crescimento de 183,22% com relação a safra de 2016, com destaque para as culturas de milho e feijão, que cresceram, respectivamente, 225,7% e 135,3%.

A produção estimada de frutas frescas em 2017 foi de 797.212 toneladas, registrando crescimento de 4,81%, comparada a produção de 2016 (760.590). As culturas que mais contribuíram para esse crescimento foram banana (21,6%), goiaba (14,66%) e laranja (11,87%).

Em relação à pecuária, o Estado do Ceará vem ganhando destaque nos produtos de origem animal, principalmente leite e ovos, estimando-se um crescimento de 10,4% na produção de leite e 10,9% na produção de ovos no exercício de 2017.

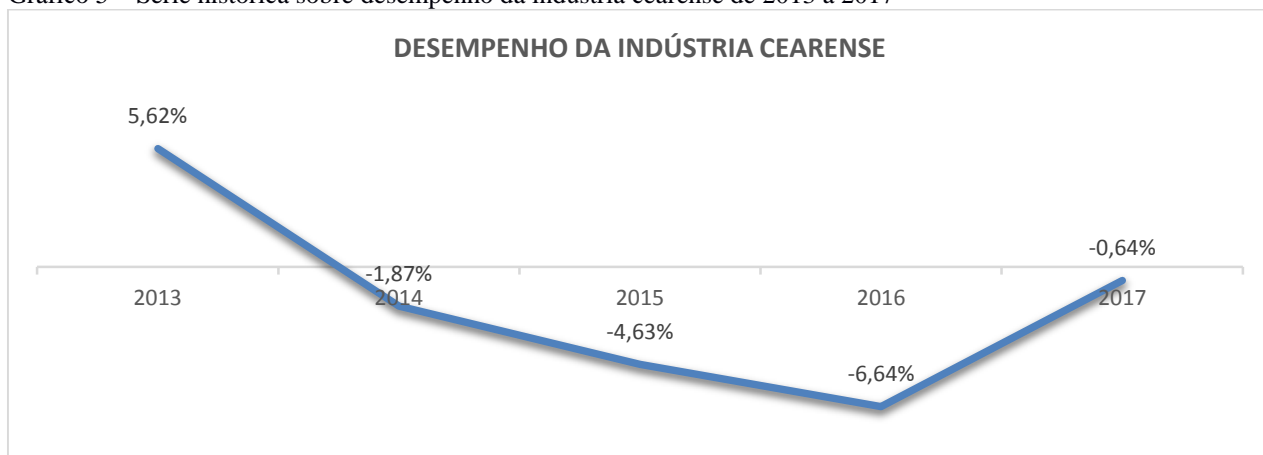
Vale destacar que, em relação ao rebanho bovino, estima-se uma variação negativa, sendo o terceiro ano consecutivo de queda, diminuindo, assim, a quantidade de bois no estado. A produção de galináceos também encerrou em queda em 2017.

1.3.1.1.2. Indústria

O setor industrial manteve sua trajetória descendente apresentando uma variação negativa de 0,64% em relação a 2016. De acordo com o Gráfico 5, o desempenho da indústria no Estado do Ceará vem

apresentado uma retração neste setor, tendo o ano de análise apresentado o melhor cenário desde de 2014.

Gráfico 5 – Série histórica sobre desempenho da indústria cearense de 2013 a 2017



Fonte: IPECE

Dentre as 11 atividades pesquisadas que compõem o setor, 08 atividades apresentaram expansão no desempenho anual comparado com o ano de 2016, com destaque para segmentos importantes do parque industrial cearense, como metalúrgica (41,8%), têxteis (9,8%), confecção e vestuário (8,8%) e couros e calçados (5,2%).

Vale destacar que o desempenho expressivo da metalúrgica no estado do Ceará, além de favorecido pela baixa base de comparação, é explicado pela consolidação da atuação da Companhia Siderúrgica do Pecém (CSP) no ano de 2017.

No último trimestre de 2017, a indústria de transformação cearense registrou seu terceiro resultado positivo consecutivo para seu indicador de produção, com base nos dados da Pesquisa Industrial Mensal do IBGE (PIM-PF/IBGE), fechando atividade com crescimento de 3,6% em comparação ao mesmo período de 2016.

Vale ressaltar que a indústria cearense não apresentava uma sequência como esta de crescimento na produção industrial trimestral desde de 2013. Esses últimos resultados positivos fortaleceram a confiança sobre o movimento de retomada por parte da atividade após um longo período de retração.

A expansão observada na indústria cearense segue uma tendência nacional, ocorrendo na maior parte dos estados brasileiros. Entre as quatorze unidades que participam do levantamento, apenas três registraram queda na produção em comparação ao ano anterior, são eles Pernambuco (-0,9%), Bahia (-1,9%) e Pará (-5,5%).

A indústria cearense acumulou em 2017 uma expansão de 2,4% sobre o ano de 2016, configurando o crescimento do Estado como o oitavo maior entre as unidades pesquisadas. Comparando com a média nacional e do Nordeste, o resultado cearense mostrou-se superior tanto ao País (2,2%), quanto à Região (-0,2%).

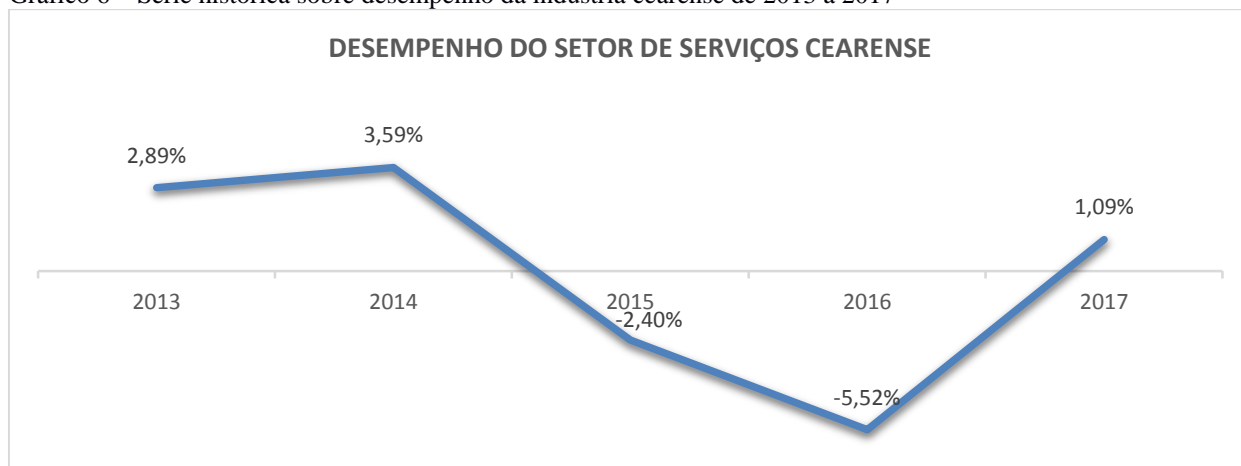
A indústria cearense, por sua vez, acumulou em 2017 uma expansão de 2,4% sobre o ano de 2016, configurando o Estado com o oitavo maior crescimento entre as unidades pesquisadas. Comparando

com a média nacional e do Nordeste, o resultado cearense mostrou-se superior tanto ao País (2,2%), quanto à Região (-0,2%).

1.3.1.1.3. Serviços

No ano de 2017, o setor de serviços do estado do Ceará apresentou uma variação positiva de 1,09%, com destaque para o aumento nas vendas do comércio. O Gráfico 6 mostra a evolução do setor nos últimos cinco anos (2013 – 2017).

Gráfico 6 – Série histórica sobre desempenho da indústria cearense de 2013 a 2017



Fonte: IPECE

O IPECE utilizou os dados da Pesquisa Mensal de Serviços – PMS realizada pelo IBGE para analisar o setor de serviços no âmbito nacional e estadual. Essa pesquisa é segmentada em 05 grupos, a saber: 1) Serviços Prestados à Família; 2) Serviços de Informação e Comunicação; 3) Serviços Profissionais, Administrativos e Complementares; 4) Transportes, Serviços Auxiliares dos Transportes e Correio; 5) Outros serviços.

Com base nos dados da PMS, os Serviços Prestados às Famílias, tido como um dos principais segmentos, registrou crescimento expressivo de 11,4% ao longo de 2017. Tal desempenho pode ter raízes associadas a conjuntura macroeconômica nacional: liberação das contas inativas do FGTS, inflação baixa e juros historicamente baixos, retomando, assim, parte da confiança das famílias.

Analisando o varejo comum, o Estado do Ceará passou a registrar variação positiva de 0,8%, somente a partir do terceiro trimestre de 2017, um trimestre depois da alta registrada pelo País de 2,4%, revelando uma recuperação do setor e mantida no último trimestre de 2017. Apesar da recuperação no setor, o estado do Ceará apresentou uma elevação nas vendas bem abaixo daquelas apresentadas pelo varejo nacional, demonstrando um ritmo mais lento de recuperação no estado.

Já nas vendas no varejo ampliado, que incluem a comercialização de veículos e material de construção, é notório um movimento bem mais robusto de recuperação tanto nas vendas do varejo nacional quanto do varejo cearense, novamente num ritmo mais lento no último.

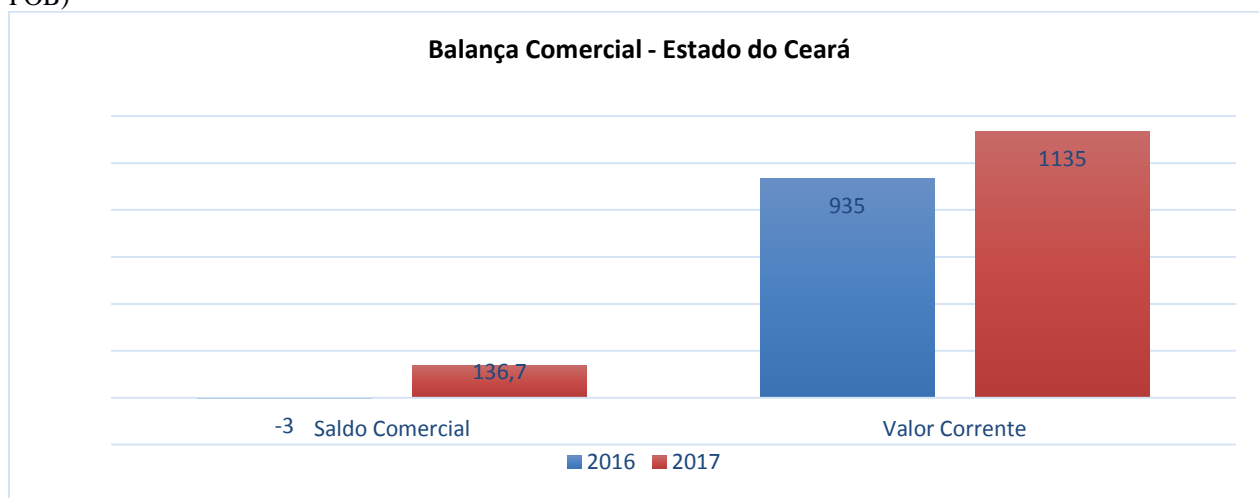
1.3.2. Balança Comercial

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 ao quarto trimestre de 2017, apontou que a balança comercial cearense obteve um crescimento de US\$ 136,7 milhões, apresentando o melhor desempenho da série histórica que iniciou em 2008.

A corrente de comércio do Ceará em 2017 cresceu fortemente, influenciada principalmente pelo aumento das exportações, destaque para o quarto trimestre que atingiu o valor de US\$ 1,135 bilhão, um aumento de 21,4% em relação ao mesmo período em 2016.

Gráfico 7 – Saldo da Balança Comercial e Fluxo de Comércio Exterior – 4º trimestre 2016-2017 (US\$ Milhões FOB)

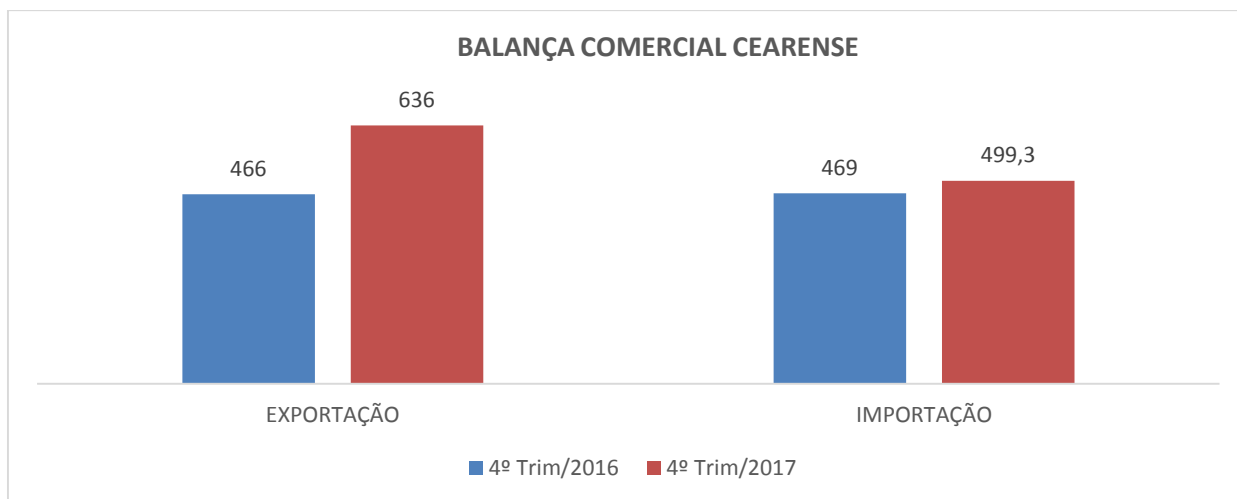


Fonte: IPECE

No último trimestre de 2017, as exportações cearenses alcançaram o valor de US\$ 636 milhões, apresentando o maior valor exportado do ano. Na análise mensal, o mês de dezembro apresentou o maior volume exportado do ano de 2017 (US\$ 231,4 milhões), registrando crescimento de 6,6% em relação ao mês anterior e 46% em relação a dezembro de 2016.

Já as importações do Ceará no quarto trimestre de 2017 acumularam o valor de US\$ 499,3 milhões, menor valor importado do ano. Na análise mensal, o mês de dezembro foi o segundo mês que menos importou no ano (US\$ 135,3 milhões), logo atrás de fevereiro (US\$ 126,8 milhões), conforme o Gráfico 8.

Gráfico 8 – Comparativo da balança comercial cearense – 4º trimestre 2016 - 2017 (US\$ Milhões – FOB)



Fonte: IPECE

Comparando o crescimento das exportações e importações cearenses, no quarto trimestre de 2017, 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 2017, apresentou superávit de US\$ 136,7 milhões, enquanto no mesmo período de 2016 o déficit foi de US\$ 3 milhões. Este resultado se deu principalmente pelo aumento expressivo das exportações cearenses no período.

1.3.2.1. Das Exportações

No último trimestre de 2017, as exportações no estado do Ceará registraram um valor de US\$ 636 milhões, alcançando uma alta de 36,4% comparado ao mesmo período em 2016. Na análise mensal, o mês de dezembro apresentou o maior volume exportado do ano de 2017 (US\$ 231,4 milhões), registrando um crescimento de 46% em relação a dezembro de 2016. O gráfico 9 demonstra o comparativo das exportações cearenses no período do 4º trimestre de 2016 e 2017.

Gráfico 9 – Comparativo das exportações cearense – 4º trimestre 2016-2017

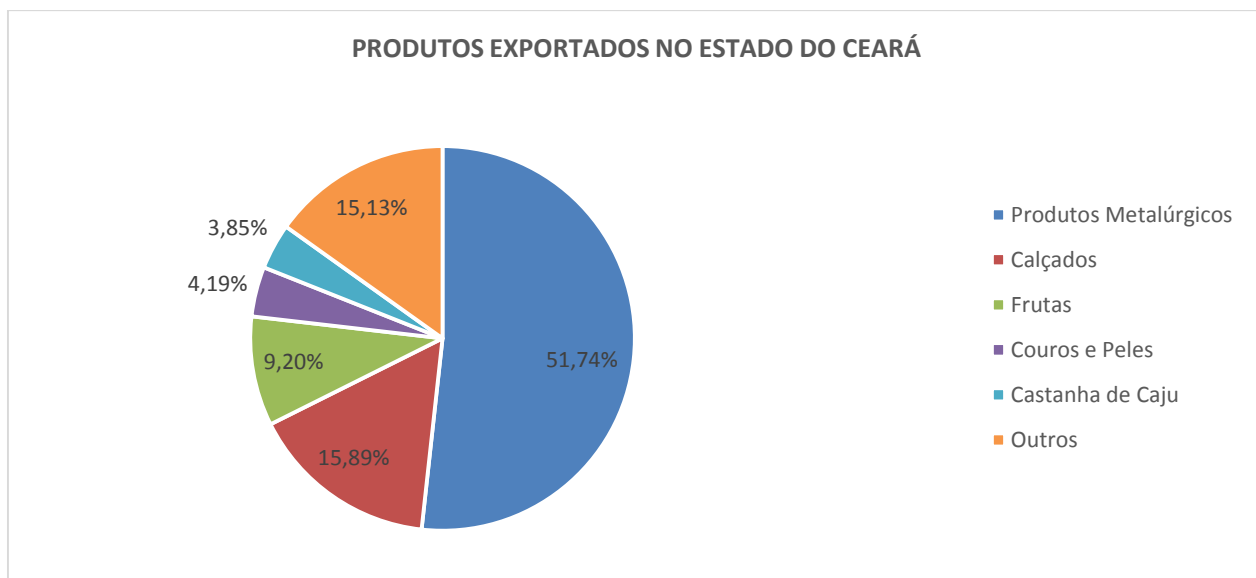
(US\$ Milhões – FOB)



Fonte: IPECE

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 último trimestre de 2017.

Gráfico 10 – Participação percentual dos principais produtos exportados – 4º trimestre de 2017



Fonte: IPECE

De acordo com as informações acima, observa-se que o principal grupo de exportação foi o de Produtos Metalúrgicos, com participação de 51,74% no valor total, seguido pelo de Calçados (15,89%); Frutas (9,20%); Couros e Peles (4,19%) e Castanha de Caju (3,85%). Estes cinco principais produtos registraram uma participação conjunta de 84,84% da pauta de exportações cearense no período de outubro a dezembro de 2017.

O setor de Produtos Metalúrgicos responde pelo montante de US\$ 329 milhões, apresentando uma variação positiva de 123,72%, quando comparado com o mesmo período em 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.

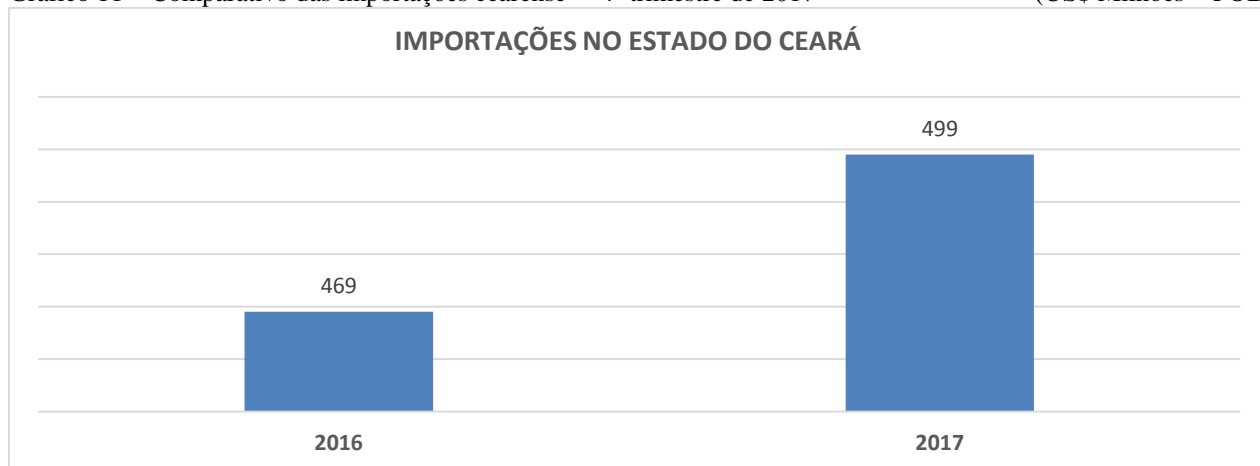
O principal comprador dos produtos cearenses, no quarto trimestre de 2017, foi a Turquia, responsável por 15,05 % das exportações, que pela primeira vez foi o principal destino das exportações cearenses. Os principais produtos comprados pela Turquia foram “Outros produtos semimanufaturados de ferro ou aço não ligado” e “ceras vegetais”. Os Estados Unidos foram o segundo maior comprador dos produtos cearenses, com participação de 14,36%, adquirindo, sobretudo, outros produtos semimanufaturados de ferro ou aço não ligado, castanha de caju, calçados, etc. Em terceiro lugar do ranking aparece o México, para onde foram vendidos US\$ 51,15 milhões, correspondendo a 8,04% da pauta exportadora.

1.3.2.2. Das Importações

As importações no Estado do Ceará, no 4º trimestre de 2017, registraram um valor de US\$ 499,3 milhões, menor valor importado do ano. Quando comparado ao mesmo período de 2016, houve um crescimento de 6,5% nas importações, com base nos dados disponibilizados pelo IPECE.

Gráfico 11 – Comparativo das importações cearense – 4º trimestre de 2017

(US\$ Milhões – FOB)

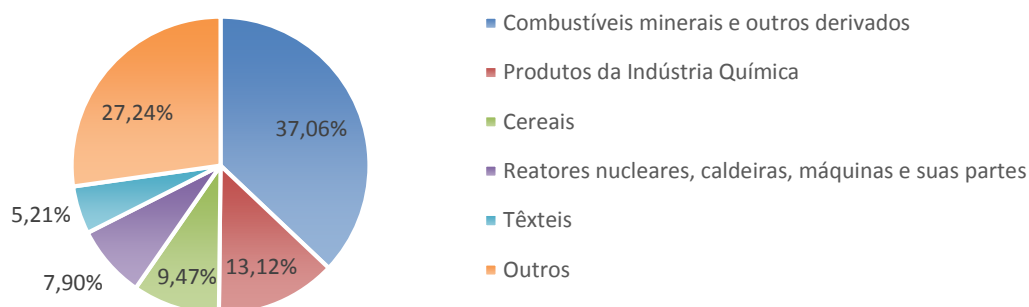


Fonte: IPECE

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 período de outubro a dezembro de 2017.

Gráfico 12 – Participação percentual dos principais produtos importados – 4º trimestre de 2017

Principais Produtos Importados no Ceará



Fonte: IPECE

De acordo com os dados acima, observa-se que o principal grupo de produtos importados foi o de Combustíveis Minerais e outros derivados alcançando o valor de US\$ 185 milhões, correspondendo a 37,06% da pauta de importação do Ceará, com crescimento de 51,91%, em relação ao mesmo período de 2016. Em seguida, aparecem os Produtos da Indústria Química (13,12%); Cereais (9,47%); Reatores nucleares, máquinas e suas partes (7,90%) e Têxteis (5,21%). Estes cinco principais produtos registraram uma participação conjunta de 73,30% do valor total das importações cearenses no período em análise.

Quanto aos países que importaram para o Ceará, os cinco principais responderam por 58,3% do total comprado no exterior no último trimestre de 2017, sendo eles: China (15,9%), Estados Unidos (15,80%), Colômbia (11,33%), Argentina (8,68%) e Austrália (6,59%).

A China foi o principal fornecedor no último trimestre de 2017 de produtos importados para o Ceará, participando com 15,9% da pauta importadora do estado, correspondendo ao valor de US\$ 79,4 milhões. Os principais produtos adquiridos por esse país são: Produtos da Indústria Química; Partes e

acessórios de motocicletas; e Produtos laminados planos, de ferro ou aço não ligado.

Em seguida, os Estados Unidos foram o segundo maior fornecedor de produtos do último trimestre de 2017, correspondendo ao valor de US\$ 78,8 milhões e 15,8% da pauta importadora do estado. Na comparação com o quarto trimestre de 2016, registrou-se uma queda de 9,15% nas compras oriundas desse país. Os principais produtos importados dos Estados Unidos foram: Hulha betuminosa; Coque de petróleo não calcinado; e Aviões e outros veículos aéreos.

A Colômbia foi o terceiro país que mais exportou para o Ceará no quarto trimestre de 2017, registrando um valor de US\$ 56,5 milhões, uma grande diferença quando comparado com o mesmo período de 2016, quando foram adquiridos apenas US\$ 22,9 milhões. O elevado aumento das importações oriundas desse país foi devido a aquisição Hulha betuminosa e Óleos de dendê.

1.4. Tributação X PIB

As considerações relatadas neste tópico foram baseadas na série histórica comparativa dos resultados obtidos nos cinco últimos exercícios (2013-2017). Em relação à 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 2013 a 2015 são valores definitivos publicados pelo IBGE, tendo sua metodologia de cálculo baseada no ano de 2010. Os valores dos anos de 2016 e 2017 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 no período de 2013 a 2017 (R\$ milhões)

DESCRIÇÃO	2013	2014	2015	2016	2017
Receita bruta estadual decorrente de tributos	10.256	11.181	11.804	13.365	14.001
Impostos e taxas	10.151	11.113	11.730	13.312	13.892
Dívida ativa	105	68	74	53	109
PIB (IPECE)*	109.037	126.054	130.621	131.430	137.838
Tributação x PIB	9,41%	8,87%	9,04%	10,17%	10,16%

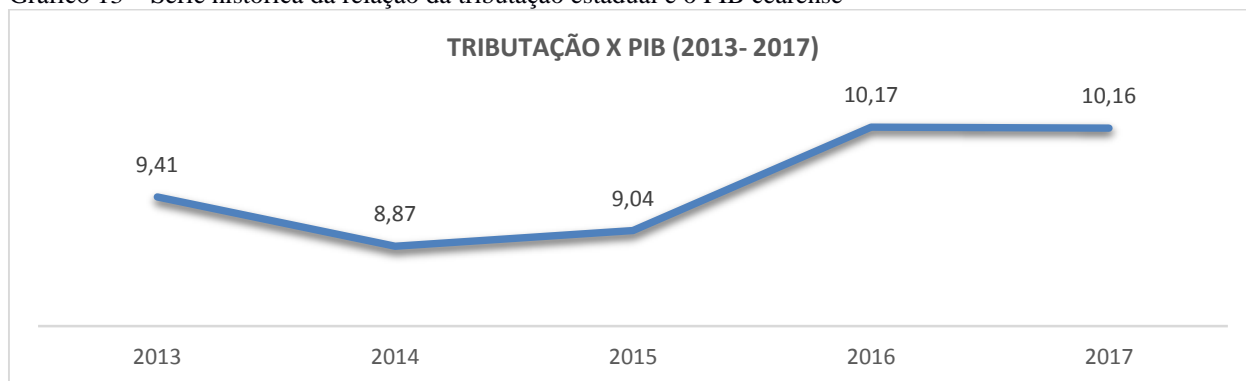
Fonte: Balanço Geral e IPECE

* O IBGE divulga os dados do PIB com dois anos de defasagem devido ao processo de consolidação e revisão dos dados. Os anos de 2016 e 2017 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 4,76% em relação ao exercício de 2016 mesmo diante de um

crescimento de 1,0% do PIB.

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 2017 apresentou pequena diminuição no impacto da carga tributária sobre o Produto Interno Bruto, atingindo o percentual de 10,16%.

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.

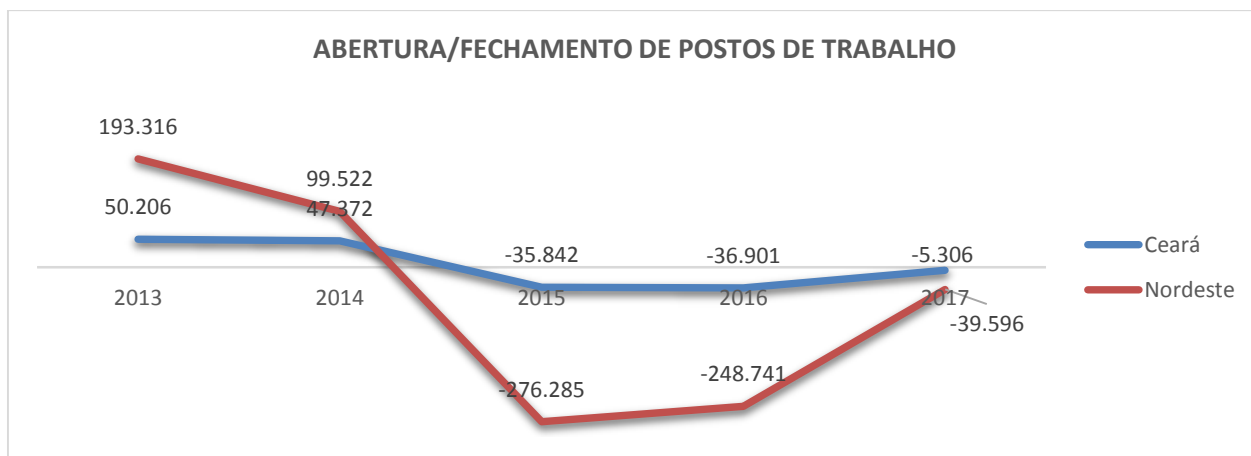
1.5.1. Mercado de Trabalho

Em 2017, de acordo com os dados disponibilizados pelo Ministério do Trabalho – CAGED, alguns estados brasileiros apresentaram saldo positivo anual de empregos, tais como: Santa Catarina (26.780); Goiás (16.236); Minas Gerais (15.438); dentre outros. Na região Nordeste, apenas o estado do Piauí registrou um saldo positivo, de 1.873 de postos de trabalho.

Apesar do Brasil ter registrado um saldo negativo de 123.429 postos de trabalho fechados no país, o resultado nacional apresentou uma tendência de recuperação do mercado de trabalho. A região Sudeste foi a que apresentou maior perda de postos de trabalho (-113.397), seguida pela região Nordeste (-39.596) e Norte (-11.021). Por outro lado, as regiões Sul e Centro Oeste apresentaram saldos positivos, respectivamente, de 22.151 e 18.434.

O estado do Ceará registrou um saldo negativo de 5.306 postos de trabalho em 2017, sendo o terceiro estado do Nordeste a registrar maior perda, ficando abaixo apenas dos estados de Pernambuco e de Alagoas, que registraram, respectivamente, perdas de 13.067 e 8.324 postos de trabalho. O Gráfico 14 abaixo retrata a dinâmica dos postos de trabalho na Região Nordeste e no 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 5 mil postos de trabalho na economia cearense. Apesar do resultado negativo, observa-se que houve uma melhora significativa comparando com os anos de 2015 e 2016, evidenciando, assim, uma tendência de recuperação do mercado de trabalho. Por fim, destaca-se também uma retração de 39.596 empregos no nordeste brasileiro.

1.6. Educação

A educação é um direito social previsto no art. 6º da Constituição Federal de 1988, o qual será proporcionado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Ainda na Constituição Federal, em seu art. 205, consta que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, e será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Por fim, deve-se ressaltar que o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa na responsabilidade da autoridade competente, conforme disposto no § 2º do art. 208 da Constituição Federal.

Apresenta-se a seguir o montante empenhado pelo Governo do Estado do Ceará, ao longo dos três últimos exercícios, na função Educação:

Tabela 2 – Valores empenhados na Função Educação

Subfunções	2017	2016	2015
122 - Administração Geral	768.629.001,33	708.197.072,16	405.020.675,87
126 - Tecnologia Da Informação	44.553.823,45	32.074.917,60	380.207,40
128 - Formação De Recursos Humanos	892.587,21	822.981,11	400.000,00
361 - Ensino Fundamental	177.991.704,03	141.895.562,20	149.895.002,33
362 - Ensino Médio	1.896.974.087,54	1.842.040.776,13	1.680.043.481,97
363 - Ensino Profissional	134.966.673,90	116.782.707,93	120.419.474,65
364 - Ensino Superior	90.580.059,55	82.037.057,11	353.569.115,24
365 - Educação Infantil	18.698.064,71	10.933.821,86	8.948.909,75

Subfunções	2017	2016	2015
366 - Educação De Jovens E Adultos	66.395.465,13	147.043.233,11	50.529.088,31
367 - Educação Especial	17.914.713,77	107.861,49	140.024,76
571 - Desenvolvimento Científico	3.458.442,32	5.883.502,50	14.134.148,64
Total	3.221.054.622,94	3.087.819.493,20	2.783.480.128,92

Fonte: Base de dados do S2GPR

Comparado com o exercício anterior, observa-se que houve um aumento no montante aplicado de 4,31% (133.235.129,74), sendo 45,36% desse aumento oriundo da subfunção Administração Geral, seguido das subfunções Ensino médio (41,23%), Ensino Fundamental (27,09%), Ensino Profissional (13,65%), Educação Especial (13,36%), Tecnologia da Informação (9,37%) e Ensino Superior, Educação Infantil e Formação de recursos humanos (somam 12,29%). A Subfunção da Educação de Jovens e Adultos (-60,53%) influenciou negativamente nesse aumento, seguido do Desenvolvimento Científico (-1,82%).

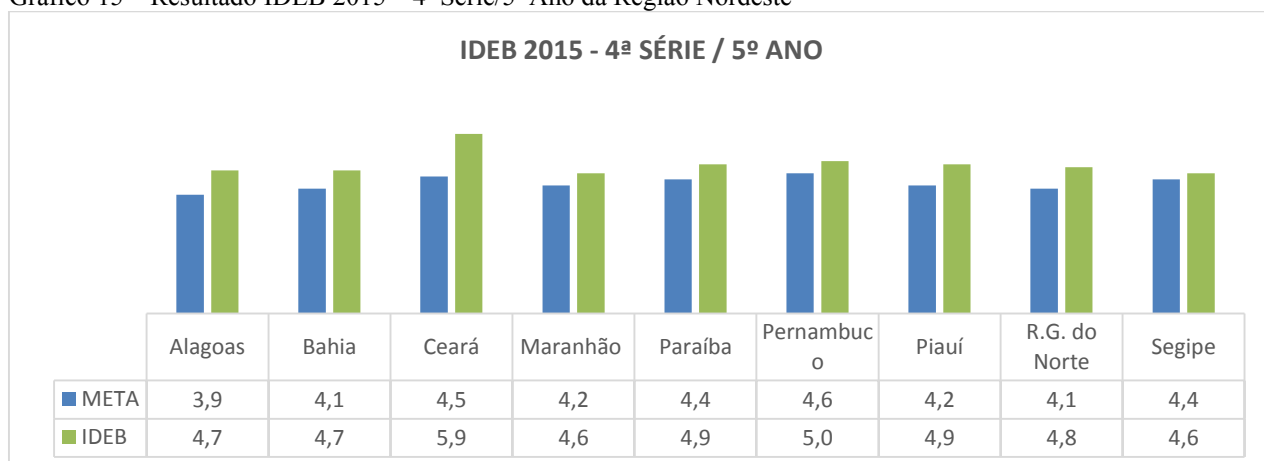
1.6.1. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB

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 2013, 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 se observa no Gráfico 15.

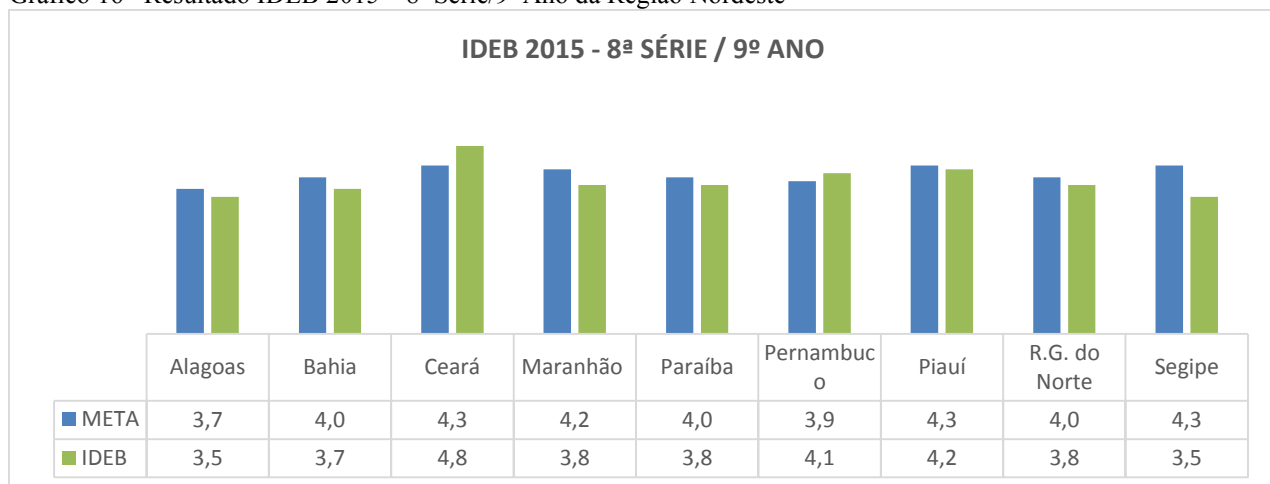
Gráfico 15 – Resultado IDEB 2015 – 4ª Série/5º Ano da Região Nordeste



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 16.

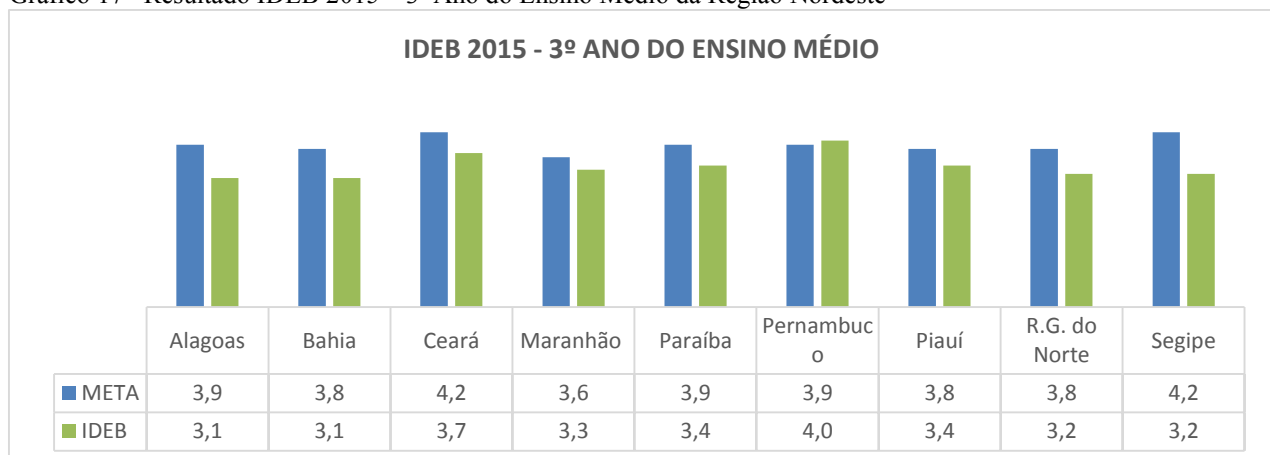
Gráfico 16– Resultado IDEB 2015 – 8ª Série/9º Ano da Região Nordeste



Fonte: INEP

Em relação ao 3º ano do Ensino Médio, observa-se, no Gráfico 17 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 17– 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.

1.7. Segurança Pública

A Segurança Pública, conforme determina a Constituição Federal em seu art. 144, é “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, e busca a “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”.

O Ministério da Justiça do Governo Federal¹ define segurança pública como uma atividade pertinente aos órgãos estatais e à comunidade como um todo, realizada com o fito de proteger a cidadania,

¹ GOVERNO FEDERAL. Ministério da Justiça do Governo Federal. Disponível em <<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/orgaos-de-seguranca-1/conceitos-basicos>>. Acesso em: 09/05/2018.

prevenindo e controlando manifestações da criminalidade e da violência, efetivas ou potenciais, garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei.

1.7.1. Aplicação de recursos na Segurança Pública

O Governo do Estado do Ceará, ao longo dos três últimos exercícios, aplicou na função Segurança Pública o montante abaixo nas suas correspondentes subfunções, conforme a Tabela 3:

Tabela 3 – Valores empenhados na Função Segurança Pública

Subfunções	2017	2016	2015
122 - Administração Geral	2.143.204.005,03	1.978.885.908,71	1.624.094.466,95
124 - Controle Interno	63.262,63	84.669,90	69.816,09
126 - Tecnologia da Informação	28.072.149,76	23.319.562,59	29.731.410,22
128 - Formação de Recursos Humanos	27.690.434,42	14.986.199,18	25.066.129,86
181 - Policiamento	232.908.114,45	120.719.669,92	297.104.562,01
182 - Defesa Civil	20.559.667,69	12.572.525,40	58.155.989,18
183 - Informação e Inteligência	0,00	0,00	3.987.574,32
Total	2.452.497.633,98	2.150.568.535,70	2.038.209.948,63

Fonte: Base de dados do S2GPR

Comparado com o exercício anterior, observa-se que houve um aumento no montante aplicado de 14,04% (301.929,098,28), sendo 54,42% desse aumento oriundo da subfunção Administração Geral, seguido das subfunções Policiamento (37,16%), Formação de recursos humanos (4,21%), Defesa Civil (2,65%) e Tecnologia da Informação (1,57%). O Controle interno (-0,01%) influenciou negativamente nesse aumento.

Para a subfunção de Informação e Inteligência, no exercício 2017, como também em 2016, não se verificou a aplicação de recursos.

Diante do exposto, deve-se ressaltar, conforme dispõe a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN)², que a atividade de Inteligência é fundamental e indispensável à segurança dos Estados, da sociedade e das instituições nacionais e acrescenta que pode apresentar natureza estratégica, ajudando na elaboração de políticas públicas. Além disso, pode possuir caráter mais tático, auxiliando nas ações policiais, militares ou de fiscalizações, como também operacional, no apoio a ações efetivas de combate militar, perseguição e busca por criminosos, enfrentamento e prevenção de ilícitos.

Desta forma, direcionar investimentos para subfunção Informação e Inteligência ajudaria na escolha das ações governamentais, de modo a otimizar os recursos públicos aplicados, possibilitando uma melhoria nas estatísticas na área da segurança pública no Estado do Ceará.

Por fim, verifica-se que 74% (R\$ 1.814.200.341,82) foi destinado a pessoal e encargos sociais, 18% (R\$ 450.059.442,30) a outras despesas correntes e 8% a investimentos (R\$ 188.237.849,86).

² ABIN. Agência Brasileira de Inteligência. Disponível em <http://www.abin.gov.br/atividadeinteligencia/inteligenciaecontrainteligencia/>. Acesso em: 11/05/2018.

1.7.2. Taxa de Homicídios Dolosos

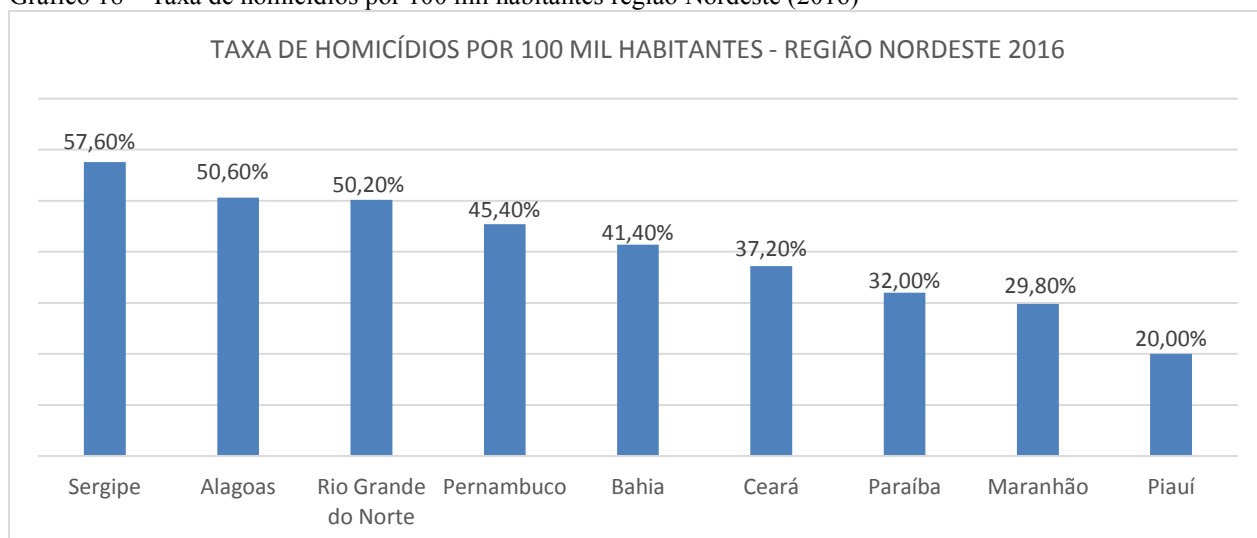
O Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) é uma organização sem fins lucrativos que tem por missão atuar como um espaço permanente e inovador de debate, articulação e cooperação técnica para a segurança pública no Brasil. Desde 2006, o FBSP vem divulgando seu trabalho com a produção do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, com amplas análises de dados sobre o assunto.

Na categoria homicídio doloso, estão incluídas as mortes decorrentes de intervenções policiais em serviço e de intervenções policiais fora de serviço. Com base nesse critério, o estado do Ceará, em 2016, apresentou a oitava maior taxa de homicídios por cem mil habitantes do país (37,2), ficando atrás dos estados de Sergipe (57,6), Alagoas (50,6), Rio Grande do Norte (50,2), Pernambuco (45,4), Pará (44,1), Bahia (41,4) e Amapá (38,0). O estado de Goiás teve o mesmo índice do estado do Ceará, com a taxa de 37,2. Destaque-se que o estado brasileiro que apresentou a menor taxa de homicídio para o referido ano foi o estado de São Paulo (8,2).

É importante observar, em relação ao ano de 2016, que a taxa de homicídios registrada no estado do Ceará (37,2) foi maior que a taxa nacional (26,4). Em números absolutos, o número de homicídios dolosos no estado do Ceará foi de 3.334 (três mil trezentos e trinta quatro), ao passo que o número registrado em nível nacional foi de 54.356 (cinquenta e quatro mil trezentos e cinquenta e seis), assim, o Ceará concentrou 6,13% do total dos homicídios ocorridos no país.

Em relação à região Nordeste, o Ceará foi o quarto estado a quarta menor taxa de homicídios (37,2), enquanto o estado de Sergipe foi o que registrou a pior taxa, tanto em nível nacional como em nível regional (57,6). O Gráfico 18 mostra as taxas de homicídios dolosos por cem mil habitantes dos estados da região Nordeste.

Gráfico 18 – Taxa de homicídios por 100 mil habitantes região Nordeste (2016)

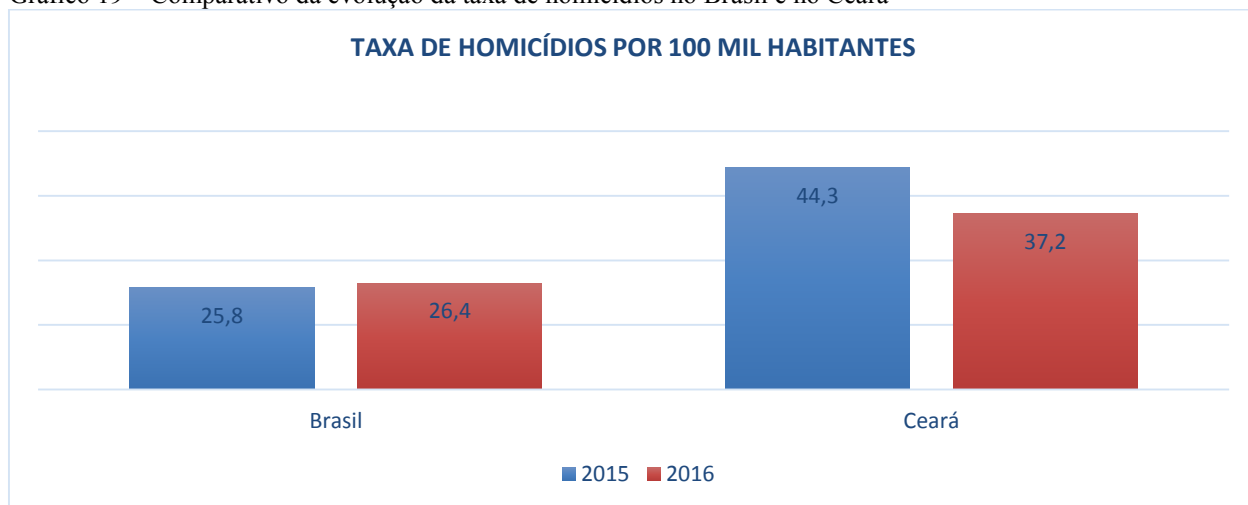


Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública - 11ª edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública

De acordo com os dados da 11ª edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, a taxa de homicídios dolosos registrada em 2016 no estado do Ceará apresentou uma redução de 16,1% em relação ao ano anterior (2015). Em relação ao Brasil, houve um aumento na taxa de homicídios em 2,4%, conforme

demonstrado no Gráfico 19.

Gráfico 19 – Comparativo da evolução da taxa de homicídios no Brasil e no Ceará



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública - 11ª edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

1.7.3. Crimes Violentos Letais e Intencionais

Com relação ao exercício de 2017, 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, o número de vítimas de CVLI alcançou a marca de 5.133 vítimas no ano de 2017, conforme a Tabela 4.

Tabela 4 – Número de vítimas no Ceará em 2017

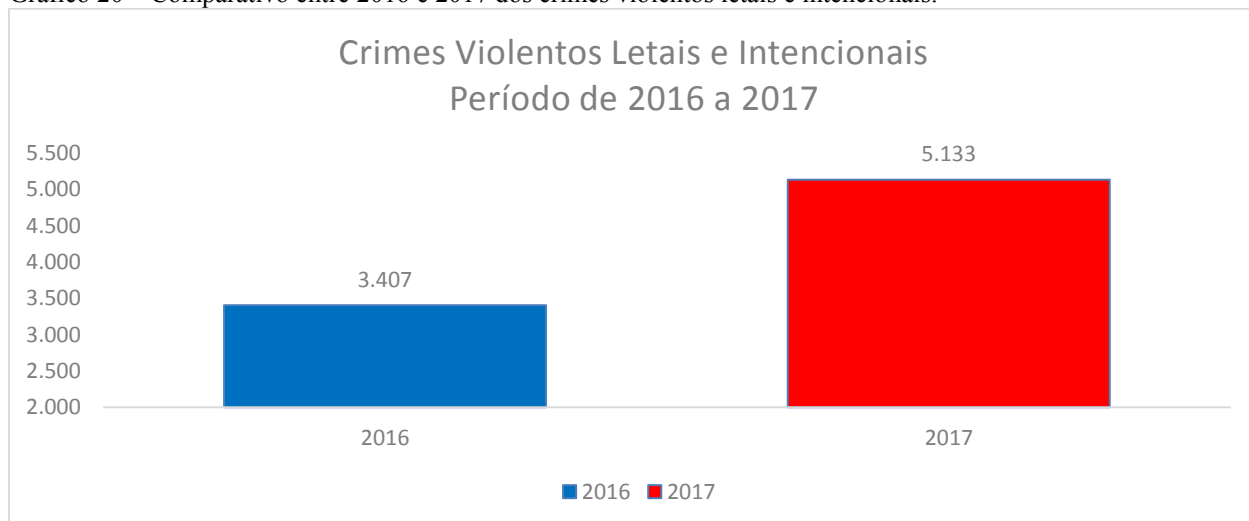
Mês	CVLI	Ocorridos em Unidade Prisional	Intervenção Policial *
Janeiro	349	3	12
Fevereiro	269	0	6
Março	358	0	7
Abril	378	1	22
Maio	471	1	12
Junho	474	1	16
Julho	475	6	23
Agosto	460	6	14
Setembro	461	2	11
Outubro	516	10	14
Novembro	470	5	11
Dezembro	454	3	13
TOTAL	5.133	38	161

Fonte: SSPDS/CE

* 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 deste ano houve um aumento na criminalidade, tendo o mês de outubro o maior número de vítimas até agora registrado, no valor de 516 pessoas. Já o mês fevereiro registrou o menor número de vítimas, correspondendo a 269 pessoas. Em dados consolidados, o exercício de 2017 teve um crescimento de 50,66% de Crimes Violentos Letais e Intencionais conforme podemos ver no gráfico a seguir:

Gráfico 20 – Comparativo entre 2016 e 2017 dos crimes violentos letais e intencionais.



Fonte: SSPDS/CE

1.7.4. Violência contra mulher

De acordo com o Tribunal de Contas na União³ “o Brasil é o quinto país em assassinatos de mulheres, o feminicídio. No centro dessa questão complexa estão valores e hábitos que tornaram essa violência algo natural”.

Nesse contexto, a lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) veio elencar, em seu art. 7º, algumas das formas de violência doméstica e familiar contra a mulher.

Com a sanção da Lei nº 13.104, de 09 de março de 2015, foi inserida a previsão do feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, bem como sua inclusão no rol dos crimes hediondos, alterando o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848/1940 (Código Penal) e o art. 1º da Lei nº 8.072/1990.

Desta forma, transcrevemos parte do art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848/1940(Código Penal):

Decreto-Lei nº 2.848/1940(Código Penal)

Art. 121.(...)

Feminicídio

VI - contra a mulher por razões da condição de sexo feminino:

(...)

³ TCU. Tribunal de Contas da União. 2018. Disponível em <<http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/atendimento-a-mulheres-vitimas-de-violencia.htm>>. Acesso em 10/06/2018.

§ 2º-A Considera-se que há razões de condição de sexo feminino quando o crime envolve:
 I - violência doméstica e familiar;
 II - menosprezo ou discriminação à condição de mulher.

De acordo com os dados divulgados para o Estado do Ceará, apesar de terem sido registrados 447 casos de crimes violentos letais e intencionais nos exercícios de contra a mulher nos anos de 2015 e 2016, não se visualiza o registro de feminicídios.

Ressalta-se que esses dados estão incluídos dentro do Grupo 1, no qual constam informações consideradas de maior qualidade, conforme especificado no citado Anuário.

Com base nesse mesmo Anuário, observa-se que em 2016 o Estado do Ceará apresentou a décima menor taxa de crimes violentos letais e intencionais contra a mulher, por cem mil mulheres (4,6) dentre os Estados e o Distrito Federal, entretanto, apresenta-se com uma taxa acima de outros estados do Nordeste como Piauí (3,3) e Maranhão (4,1), bem como da média nacional (4,4).

Ainda examinando os dados contidos no citado Anuário, referente ao exercício de 2016, observa-se que o Estado do Ceará, junto com Rio de Janeiro, Alagoas, Bahia e Pernambuco possuem Delegacias especializadas de atendimento à mulher em situação de violência, na taxa de 0,2 por cem mil mulheres, estando acima apenas da taxa do Distrito Federal (0,01).

Diante da inclusão do feminicídio dentre as circunstâncias qualificadoras de crime de homicídio e no rol de crimes hediondos, a inexistência de registros no Estado do Ceará, mesmo havendo crimes violentos contra a mulher, mostrar que os agentes públicos precisam ser orientados para qualificar corretamente o crime, de forma que os indicadores possam demonstrar a real situação da segurança pública, permitindo o planejamento das políticas públicas apropriadas.

1.8. Saneamento Básico

A Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, preceitua que saneamento básico é um conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais, dentre os quais pode-se citar o esgotamento sanitário, constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente.

Um dos princípios fundamentais norteadores da política de saneamento básico nacional, conforme a lei supracitada, é a universalização, a qual corresponde à ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados a esse serviço público.

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu art. 23, inciso IX, a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Ademais, a Constituição Estadual do Ceará dispõe o seguinte:

Art. 252. O Estado estabelecerá política de saneamento, tanto no meio urbano como no rural, em função das respectivas realidades locais e regionais, observados os princípios

da Constituição Federal.

§1º Assegurar-se-á a participação das comunidades, das instituições e das três esferas do Governo no planejamento, na organização dos serviços e na execução das ações.

§2º Os padrões técnicos das obras e serviços de saneamento deverão ser adequados tanto ao meio físico quanto ao nível socioeconômico das comunidades, garantindo-se o mínimo de condições sanitárias.

§3º O Estado assegurará os recursos necessários aos programas de saneamento, com vistas à expansão e melhoramento do setor. (grifos nossos)

[...]

Art. 271. Cabe ao Estado e aos Municípios promover programas que assegurem, **progressivamente**, os benefícios do saneamento à população urbana e rural. (grifos nossos)

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE divulgou recentemente⁴ os resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD, referente ao ano de 2017, sobre as Características dos Moradores e dos Domicílios. Em relação aos domicílios, um dos aspectos analisados foi o acesso aos serviços essenciais de saneamento básico, que abarcam o abastecimento de água, a presença de banheiro e esgotamento sanitário. Em relação ao último quesito, verificou-se que em 2017, no Ceará, havia esgotamento sanitário (categoria Rede geral ou fossa ligada à rede geral) em 44,90% dos domicílios, percentual menor que no ano anterior (2016), quando alcançou 45,20%, significando que, em termos relativos, menos domicílios tiveram acesso às formas de esgotamento sanitário adequado. Cabe destacar que, diferentemente da situação apresentada, comparando os mesmos períodos, tanto a Região Nordeste quanto o Brasil conseguiram aumentar tal percentual.

Na análise da execução orçamentária do exercício de 2017, foram examinados os dispêndios da função 17 – Saneamento, especificamente das subfunções Saneamento Básico Rural e Saneamento Básico Urbano. Conforme a Tabela 5, observou-se que as dotações autorizadas no orçamento de ambas as subfunções diminuíram em relação ao ano anterior. Igualmente, as despesas empenhadas em Saneamento Básico Rural também diminuíram. Entretanto, as despesas referentes ao Saneamento Básico Urbano aumentaram.

Tabela 5 – Execução orçamentária das subfunções referentes a Saneamento Básico (R\$ 1,00)

Subfunção	2016			2017		
	Dotação Autorizada	Despesa Empenhada	% Realização	Dotação Autorizada	Despesa Empenhada	% Realização
511-SANEAMENTO BÁSICO RURAL	89.254.829,79	15.766.593,03	17,66%	11.793.318,76	5.418.884,36	45,95%
512-SANEAMENTO BÁSICO URBANO	355.373.967,89	80.846.092,25	22,75%	277.189.573,42	125.066.403,29	45,12%
Total	444.628.797,69	96.612.685,28	21,73%	288.982.892,18	130.485.287,65	45,15%

Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária oriunda do S2GPR

Nota: Valores atualizados IGP-DI.

Diante do exposto, apesar do aumento percentual de execução orçamentária, considerando os resultados da pesquisa apresentada, verifica-se a baixa efetividade do dispêndio considerando a diminuição relativa de domicílios cearenses atendidos. Deste modo, embora o Estado do Ceará não seja o único ente responsável por tal serviço público, em decorrência da repartição de competências estabelecida na

⁴ <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=sobre>. Acesso em: 15 mai. 2018.

Constituição Federal e na Constituição Estadual do Ceará, não pode se abster da obrigação de promover a expansão e a melhoria dos serviços públicos de saneamento básico, sendo recomendável, portanto, que envide esforços no cumprimento de tais objetivos constitucionais de forma efetiva.

1.10. Considerações Finais

O PIB brasileiro, em 2017, teve um aumento de 1,0%, após duas quedas consecutivas, em 2015 e 2016. Nessa comparação, houve um crescimento nos setores de agricultura (13,0%) e de serviços (0,3%); a indústria se manteve estável.

No âmbito estadual, o PIB cearense acompanhou o crescimento nacional e apresentou um aumento de 1,87%. Os setores de agricultura e serviços, que compõem o cálculo do PIB no Estado, em comparação com o ano de 2016, apresentaram um aumento de 28,90% e 1,09%, respectivamente. Já o setor da indústria apresentou queda de 0,64% em relação ao exercício de 2016.

Destacamos que a Balança Comercial cearense obteve, no quarto trimestre de 2017, um crescimento de US\$ 136,7 milhões, apresentando o melhor desempenho da série histórica que iniciou em 2008, e um valor corrente de comércio, dado pela soma do valor total das exportações e importações, de US\$ 1,135 bilhão, tendo as exportações apresentado um total de US\$ 636 milhões e as importações, por sua vez, totalizado o valor de US\$ 499,3 milhões.

Nessa conjuntura, durante o período de 2013 a 2017, a carga tributária sobre o Produto Interno Bruto permaneceu praticamente com o mesmo impacto, comparando com o ano de 2016, atingindo o percentual de 10,16%. Além disso, confirma-se que a economia está se recuperando após um longo período de retração, ao verificar que o mercado de trabalho registrou uma diminuição no fechamento de postos de trabalho quando comparado ao ano anterior, mesmo tendo apresentado uma perda de 5.036 de postos.

Quanto às principais políticas públicas relacionadas à segurança, os indicadores não se apresentam satisfatórios. De acordo com os dados da 11ª edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, o estado do Ceará, em 2016, apresentou a oitava maior taxa de homicídios por cem mil habitantes do país (37,2). Em números absolutos, o número de homicídios dolosos no estado do Ceará foi de 3.334 (três mil trezentos trinta e quatro), representando 6,13% do total dos homicídios ocorridos no país. Vale destacar que a taxa de homicídios dolosos no estado do Ceará apresentou uma redução de 16,1% em relação ao ano anterior (2015).

O Estado do Ceará informou, através dos dados publicados na SSPDS, que houve um total de 5.133 vítimas durante o ano de 2017, apresentando ao longo do ano um aumento na criminalidade, tendo o mês de outubro o maior número de vítimas, 516 pessoas, e o mês de fevereiro, o menor número de vítimas, 269 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).

Com base nesse mesmo Anuário, observa-se que em 2016 o Estado do Ceará apresentou a décima menor taxa de crimes violentos letais e intencionais contra a mulher, por cem mil mulheres (4,6) dentre os Estados e o Distrito Federal, entretanto, apresenta-se com uma taxa acima de outros estados do Nordeste como Piauí (3,3) e Maranhão (4,1), bem como da média nacional (4,4).

Em relação ao saneamento básico, conforme os resultados divulgados pelo IBGE da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD, referente ao ano de 2017, verificou-se que no Ceará havia esgotamento sanitário (categoria Rede geral ou fossa ligada à rede geral) em 44,90% dos domicílios, percentual menor que no ano anterior (2016), quando alcançou 45,20%, significando que, em termos relativos, menos domicílios tiveram acesso às formas de esgotamento sanitário adequado, embora os percentuais de realização da execução orçamentária referentes a tais dispêndios tenham aumentado.

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 2017.

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.

Por meio do Decreto nº 32.467, de 22 de dezembro de 2017 (revogando os Decretos nºs. 32.300, de 09 de agosto de 2017 e 32.207, de 24 de abril de 2017) o Governador do Estado, no uso de suas atribuições, adequou o PPA 2016-2019 para o ano de 2017, tendo em vista que o processo de planejamento exige revisões e adequações periódicas para promover o maior alinhamento entre o Plano Plurianual e as leis orçamentárias, bem como os créditos adicionais.

Esses Decretos alteraram as vinculações entre ações orçamentárias e iniciativas dos programas finalísticos, os enunciados das iniciativas dos programas finalísticos, bem como o quantitativo e a regionalização das metas dos produtos principais, das iniciativas dos programas finalísticos. Destaca-se que, ao final do ano de 2017, o Decreto nº 32.467 alterou o quantitativo das metas dos produtos principais para o exercício de 2017.

2.1.1 Estrutura do PPA 2016-2019

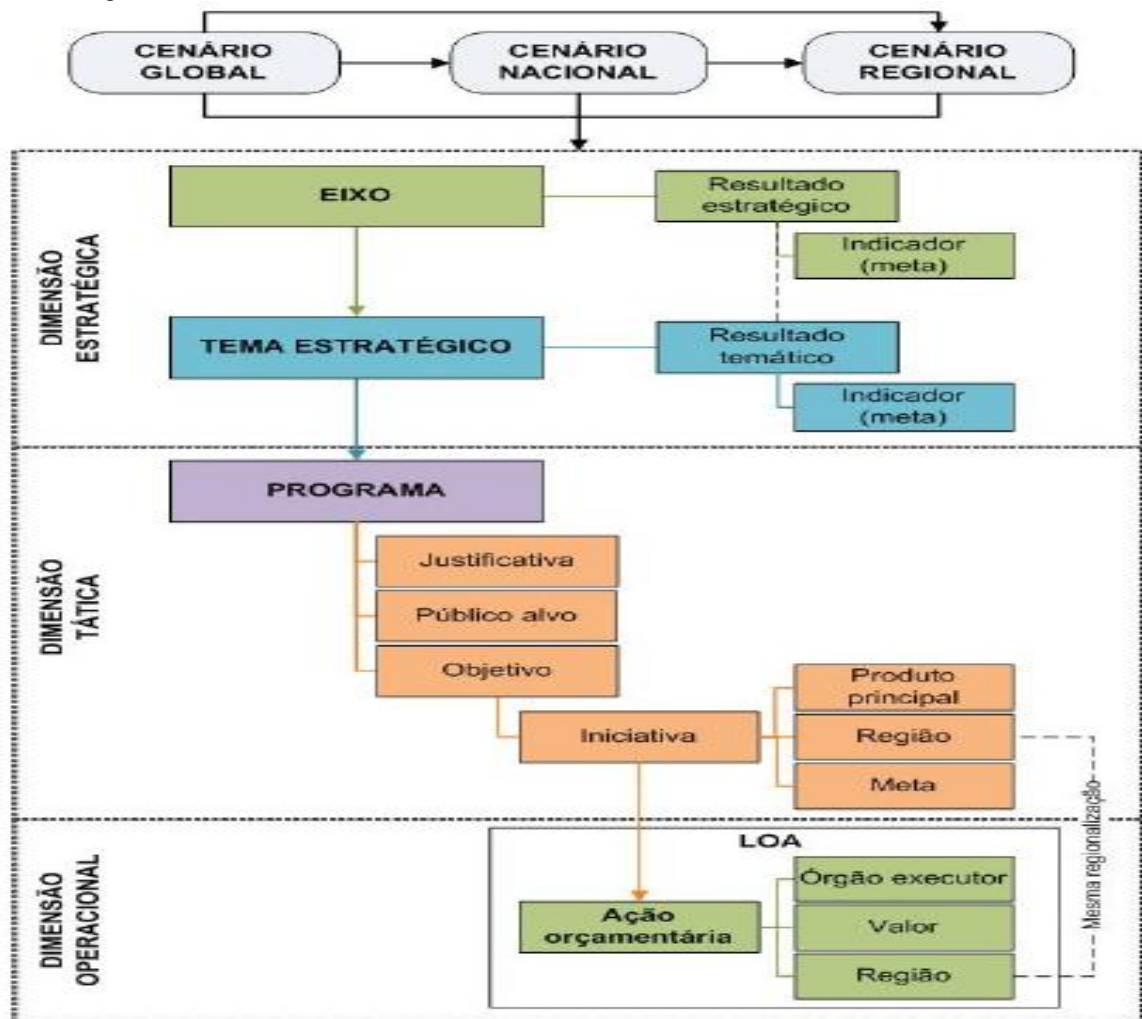
O PPA 2016-2019 está estruturado da seguinte forma: Eixo Governamental de Atuação Intersectorial, Tema Estratégico e Programa.

O Eixo Governamental de Atuação Intersectorial 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.

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 01 contém a dotação atualizada da LOA 2017 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 2017 (%b/c).

Tabela 01 - 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	7.934.807.019,82	7.711.305.727,69	97,18%	31,34%
Especial	9.585.454.358,97	8.187.290.492,40	85,41%	33,27%
Finalístico	10.955.992.539,95	8.709.755.962,67	79,50%	35,39%
Total	28.476.253.918,74	24.608.352.182,76 (c)	86,42%	100,00%

Fonte: S2GPR

No exercício financeiro de 2017, a execução dos Programas Governamentais, considerando-se os recursos autorizados pela Lei Orçamentária (LOA) e os créditos adicionais, alcançou o valor de R\$ 24.608.352.182,76, que representou 86,42% do total autorizado. Vale destacar que foi excluído, na coluna da dotação atualizada, a previsão do orçamento de investimentos no valor de R\$ 204.678.735,00 das empresas estatais independentes.

Com relação aos recursos aplicados, os Programas do tipo Administrativo atingiram um percentual de execução de 97,18%, seguido pelos Especiais (85,41%) e Finalísticos (79,50%).

Neste ano nota-se que os Programas Finalísticos tiveram maior representatividade, respondendo por 35,39% da execução total, somando R\$ 8.709.755.962,67, enquanto os Programas Especiais representaram 33,27% (R\$ 8.187.290.492,40) do total orçamentário executado pelo Estado. Por fim, tem-se os Programas Administrativos que representam 31,34% do orçamento, empenhando a quantia de R\$ 7.711.305.727,69.

Gráfico 1 – Execução orçamentária por tipo de programa (R\$1,00)



Fonte: S2GPR

Vale destacar que os Programas tipo finalístico representa 35,39% da despesa orçamentária empenhada em 2017. Destaca-se que esses programas são os responsáveis pelo fornecimento de bens e serviços à população cearense.

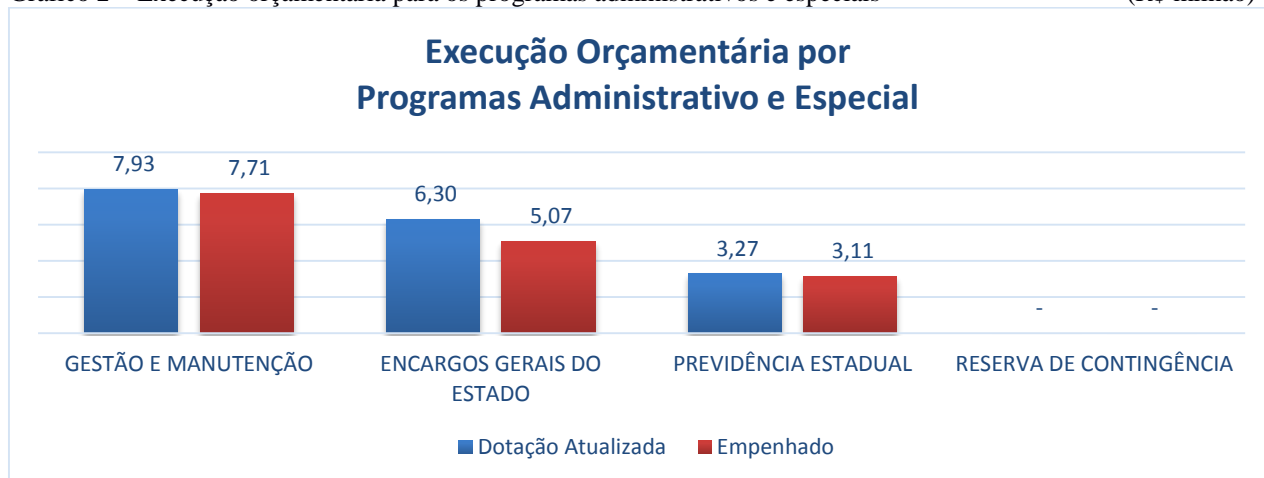
2.1.4.1 Programas Administrativos e Especiais

O Gráfico 02 demonstra as despesas realizadas pelos programas Administrativos (500 – Gestão e Manutenção) e Especiais (059 – Encargos Gerais do Estado, 062 – Previdência Estadual e 999 –

Reserva de Contingência) que apresentaram dispêndios de 2017.

Gráfico 2 – Execução orçamentária para os programas administrativos e especiais

(R\$ milhão)



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\$ 7.711.305.727,69, correspondendo a 97,18% dos valores atualizados da LOA 2017. 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\$ 5.072.185.635,87, ou seja, 61,95% do valor referente aos Programas Especiais no orçamento. Já o programa 062 - Previdência Estadual corresponde a 38,05% do empenhado para tipo de programa Especial, no valor de R\$ 3.115.104.856,53.

Vale destacar que esses 03 programas (Gestão e Manutenção, Encargos Gerais do Estado e Previdência Estadual) representam cerca de 64,61% da despesa orçamentária empenhada em 2017.

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 2017, não teve nenhuma dotação para Reserva de Contingência.

2.1.4.2 Programas Finalísticos

A Tabela 02 compara a dotação atualizada da LOA 2017 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 02 – 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	2.592.003.825,24	2.335.482.555,59	90,10%
023 - Gestão e Desenvolvimento da Educação Básica	1.841.883.220,33	1.777.258.864,16	96,49%
010 - Infraestrutura e Logística	1.143.850.590,44	833.965.463,70	72,91%

Programa Finalístico	Dotação atualizada (a)	Empenhado (b)	Execução (% b/a)
019 - Mobilidade Urbana	575.174.997,77	135.442.294,76	23,55%
020 - Ensino Integrado à Educação Profissional	517.583.703,73	471.675.140,87	91,13%
016 - Oferta Hídrica para Múltiplos Usos	390.534.372,32	319.257.931,02	81,75%
028 - Desenvolvimento e Consolidação do Destino	372.023.579,91	165.497.411,31	44,49%
003 - Segurança Pública Integrada	331.408.545,05	303.531.413,22	91,59%
004 - Infraestrutura e Gestão do Sistema Penitenciário	308.029.333,95	244.549.844,88	79,39%
037 - Gestão e Disciplinamento do Trânsito	215.307.200,00	181.977.454,28	84,52%
Total	8.287.799.368,74	6.768.638.373,79	81,67%

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 2017 as áreas de ‘Saúde’, ‘Educação’ e ‘Infraestrutura e Logística’, uma vez que os Programas Finalísticos 057 - Atenção à Saúde Integral e de Qualidade, 023 – Gestão e Desenvolvimento da Educação Básica e 010 - Infraestrutura e Logística do Estado do Ceará foram os que alcançaram as maiores dotações orçamentárias.

Analisando a representatividade desses programas finalísticos, os 10 programas listados responderam por 81,67% da totalidade de recursos empenhados no exercício de 2017, somando R\$ 6.768.638.373,79, enquanto o conjunto dos demais 74 programas finalísticos representaram apenas 18,33%, com o montante de R\$ 1.941.117.588,88.

2.1.4.3 Análise do Nível de Execução Orçamentária

No exercício financeiro de 2017, a execução dos programas finalísticos do PPA 2016-2019, considerando-se os recursos autorizados pela Lei Orçamentária (LOA) e os créditos adicionais, alcançou R\$ 8.709.755.962,67, montante que representou 79,50% do total autorizado.

A Tabela 03 consolida os resultados da execução orçamentária dos Programas Finalísticos agregando-os por faixa de realização.

Tabela 03 - Quantidade de programas finalísticos por faixa de execução orçamentária (R\$1,00)

Faixas	Quantidade	% Quantidade/Total
Ausência de previsão orçamentária*	6	7,14%
Faixa 1 – De 0% a 20% de Realização do Programa	4	4,76%
Faixa 2 – De 21% a 40% de Realização do Programa	6	7,14%
Faixa 3 – De 41% a 60% de Realização do Programa	15	17,86%
Faixa 4 – De 61% a 80% de Realização do Programa	19	22,62%
Faixa 5 – A partir de 81% de Realização do Programa	34	40,48%
Total	84	100%

Fonte: S2GPR

* Programa: 002 - Educação Fiscal e Cidadania, 036 - Excelência no Desempenho da Prestação 038 - Fortalecimento das Relações Institucionais do Poder Executivo, 039 - Integração do Sistema de Justiça Criminal; 042 - Fortalecimento do Setor de Serviços e 047 - Auditoria Governamental.

Como se pode perceber pela Tabela 03, os Programas: 002 - Educação Fiscal e Cidadania, 036 - Excelência no Desempenho da Prestação, 038 - Fortalecimento das Relações Institucionais do Poder Executivo, 039 - Integração do Sistema de Justiça Criminal, 042 - Fortalecimento do Setor de Serviços

encontram-se na faixa ausência de previsão orçamentária, pois, ao final do exercício, não apresentaram dotação orçamentária (R\$ 0,00).

Vale destacar que, por exemplo, o Programa 047 – Auditoria Governamental não foi previsto na LOA 2017, entretanto foi realizada as seguintes iniciativas:

- 047.1.02 - Realização de auditorias especializadas de desempenho em programas de governo, de processo com foco em riscos, de obras públicas, de tecnologia da informação e comunicação; e
- 047.1.04 - Aperfeiçoamento de métodos em auditoria governamental e qualificação dos servidores.

Dos 84 programas finalísticos do PPA 2016-2019, observa-se que não houve nenhuma execução em 04 programas com dotação prevista para 2017, tais como: 011 - Promoção da Indústria Mineral; 043 - Empreendedorismo e Protagonismo Juvenil; 046 - Fortalecimento do Sistema Estadual de Cultura do Ceará e 084 – Gestão da Política de Segurança Alimentar e Nutricional.

Percebe-se também que mais da metade dos programas (53) situaram-se nas faixas 4 e 5, ou seja, apresentaram execução orçamentária individualizada superior a 61% da dotação atualizada. Vale ressaltar que apenas 02 programas de governo executaram 100% do orçamento autorizado para o ano de 2017, a saber: 013 - Controle Externo da Administração Municipal (R\$ 154.391,58) e 079 - Gestão de Políticas Públicas da Educação (R\$ 393.112,59).

Quanto aos programas relacionados com a segurança pública, os Programas 003 – Segurança Pública Integrada e 004 – Infraestrutura e Gestão do Sistema Penitenciário, destaques na área da segurança pública, apresentaram índices de execução de 92% e 79% respectivamente. Vale destacar que os Programas 036 - Excelência no Desempenho da Prestação Jurisdicional e 039 - Integração do Sistema de Justiça Criminal (Integra) não apresentaram dotação orçamentária para o exercício de 2017.

O valor total executado no Eixo 07 – Ceará Pacífico foi de R\$ 579.871.525,43, sendo o 4º maior eixo empenhado, ficando atrás do Ceará Saudável (R\$ 2.650.448.213,86), Ceará do Conhecimento (R\$ 2.626.720.532,72) e Ceará de Oportunidades (R\$ 1.667.405.989,92) no exercício em análise.

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 90%, e 96%, 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.

Para melhor demonstrar os resultados da execução física das Iniciativas dos Programas Finalísticos no exercício de 2017, será dividido sua análise para cada Eixo agregando os resultados por faixa de realização.

a) EIXO 01 CEARÁ DA GESTÃO DEMOCRÁTICA POR RESULTADOS

O Eixo 01 Ceará da Gestão Democrática por tem como política principal a garantia do crescimento constante, equilíbrio financeiro, fiscal e orçamentário e redução persistente das desigualdades, sendo dividida em 04 Temas Estratégico: 1.01 – Gestão Fiscal, 1.02 – Planejamento e Gestão, 1.03 – Transparência, Controle e Participação Social e 1.04 – Administração Geral.

Neste item, será excluído o Tema Estratégico 1.04 – Administração Geral por agrega apenas os “programas administrativos” de Gestão e Manutenção de todos os órgãos e entidades do Estado e os “programas especiais”, tais como: Previdência Estadual, Encargos Gerais do Estado e Reserva de Contingência.

A Tabela 04 apresenta os resultados da execução física das Iniciativas dos Programas Finalísticos no exercício de 2017, agregando-os por faixa de realização.

Tabela 04 Quantidade de Iniciativas dos Programas Finalísticos por Faixa de Execução Meta Física

Faixas	Quantidade	% Quantidade/Total
Ausência de previsão física*	12	14%
Faixa 1 – De 0,0% a 20% de Realização da Iniciativa	14	16%
Faixa 2 – De 21% a 40% de Realização da Iniciativa	6	7%
Faixa 3 – De 41% a 60% de Realização da Iniciativa	5	6%
Faixa 4 – De 61% a 80% de Realização da Iniciativa	3	3%
Faixa 5 – De 81% a 100% de Realização da Iniciativa	20	23%
Faixa 6 – A partir de 101% de Realização da Iniciativa	28	32%
Total	88	100%

FONTE: SEPLAG

* Excluídas as iniciativas que possuem mais de 01 produto, tais como 048.1.01 Apoio à tomada de decisão pelos gestores, com base na atuação do controle interno como suporte à gestão; 060.1.03 Virtualização do processo de Cadastro de Contribuintes Sincronizado Nacional; 065.1.01 Assessoramento ao Governo na gestão de cooperações técnicas financeiras e não-financeiras e alianças com o setor privado.

Como se pode observar pela Tabela 04, 88 iniciativas foram realizadas para os 16 programas finalísticos referentes ao Eixo 01 Ceará da Gestão Democrática por Resultados do PPA 2016-2019. Sendo que dessas 88 iniciativas, apenas 03 foram excluídas da análise por possuir mais de 01 produto principal por iniciativa, dificultando, assim, sua análise.

Analisando as informações acima, percebe-se que, no exercício de 2017, 14% das iniciativas propostas não houve nenhuma meta programada para sua realização. Na faixa 1 (0,0% - 20%), encontra-se 16% das iniciativas previstas no Eixo em análise realizadas abaixo de 20% das metas físicas programadas.

Vale destacar que 55% das iniciativas realizadas dos programas do Eixo 01 encontram-se nas faixas 5 e 6, ou seja mais de 81% de realização da Iniciativa.

Em análises pontuais sobre o nível de execução física das iniciativas dos programas finalísticos que espelham as principais políticas públicas, observa-se que os Programas 015 Governança do Pacto por um Ceará Pacífico, 021 Fortalecimento Institucional dos Municípios, 065 Fortalecimento do Sistema Estadual de Planejamento, 069 Modernização da Gestão Pública Estadual, 070 Gestão e Desenvolvimento Estratégico de Pessoas e 081 Comunicação Institucional e Apoio às Políticas Públicas são os seis programas que compõem a Área Temática do Planejamento e Gestão que visa uma gestão pública eficiente, efetiva, descentralizada e regionalizada na Administração Pública Estadual.

O Programa 015 Governança do Pacto por um Ceará Pacífico tem como justificativa, devido ao aumento da violência no Estado do Ceará na última década, a criação de uma estratégia Intersetorial e participativa formalizada através de um pacto, denominado Pacto por um Ceará Pacífico, visando contribuir para a diminuição da violência, possui apenas 02 iniciativas programadas para o PPA 2016-2019. Tais iniciativas: ‘Elaboração e disponibilização de informações estratégicas no âmbito do Pacto por um Ceará Pacífico (015.1.01)’ e ‘Elaboração e disponibilização de plano de ações estratégicas em Segurança Pública, Justiça e Cidadania e políticas sociais de prevenção à violência (015.1.02)’ registraram um percentual, respectivamente, de 500% e 200% de execução das metas programadas para 2017.

Com a função de orientar a elaboração dos orçamentos públicos, o art. 2º da LDO para o exercício de 2017 estabeleceu como prioridades e metas (Anexo I) da Administração Pública Estadual em 2017, consoante objetivos e diretrizes estabelecidas no PPA 2016-2019, correspondendo as iniciativas consideradas prioritárias para exercício em análise, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa.

Dessas metas previstas no Anexo I da LDO 2017, verificou-se que das 88 iniciativas apresentadas no Eixo 01 Ceará da Gestão Democrática por Resultados, 26 iniciativas foram consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2017.

Destaca-se que as metas prioritárias fixadas pela LDO 2017 das iniciativas 021.1.07 Apoio à melhoria da gestão tributária e fiscal nos municípios dos Vales do Jaguaribe e do Acaraú e 026.1.08 Controle patrimonial dos concessionários de saneamento básico não apresentaram programação física prevista ao final de 2017 em decorrência de sua exclusão por meio do Decreto nº 32.207, de abril de 2017 que alterou as iniciativas do PPA 2016-2019.

Das 14 iniciativas referentes ao Anexo I Metas e Prioridades da faixa 01, constatou-se que 04 iniciativas não tiveram nenhuma execução física e 01 iniciativa executou apenas 11% da meta prevista no período. Por outro lado, 58% das iniciativas consideradas prioritárias pelo Anexo I em 2017 encontram-se nas faixas 5 e 6, apresentando mais de 81% de execução física.

Diante do exposto, observa-se que a Administração Pública Estadual não está priorizando as metas estabelecidas no Anexo I da LDO 2017, tendo em vista que algumas iniciativas não apresentaram

nenhuma execução.

b) EIXO 02 CEARÁ ACOLHEDOR

O Eixo 02 Ceará Acolhedor fundamenta-se num conjunto de políticas públicas pautadas na inclusão social dos segmentos vulneráveis, no respeito à pluralidade e à liberdade de escolhas dos indivíduos e na garantia dos direitos humanos. Desta forma, este Eixo abrange as Políticas Públicas da Assistência Social, Habitação, Inclusão Social e Direitos Humanos e Segurança Alimentar e Nutricional.

A Tabela 05 apresenta os resultados da execução física das Iniciativas dos Programas Finalísticos no exercício de 2017, agregando-os por faixa de realização.

Tabela 05 Quantidade de Iniciativas dos Programas Finalísticos por Faixa de Execução Meta Física

Faixas	Quantidade	% Quantidade/Total
Ausência de previsão física	7	9%
Faixa 1 – De 0,0% a 20% de Realização da Iniciativa	25	33%
Faixa 2 – De 21% a 40% de Realização da Iniciativa	4	5%
Faixa 3 – De 41% a 60% de Realização da Iniciativa	9	12%
Faixa 4 – De 61% a 80% de Realização da Iniciativa	4	5%
Faixa 5 – De 81% a 100% de Realização da Iniciativa	8	11%
Faixa 6 – A partir de 101% de Realização da Iniciativa	19	25%
Total *	76	100%

FONTE: SEPLAG

* Excluídas as iniciativas que possuem mais de 01 produto, tais como 072.1.02 Apoio à prestação de serviços da Proteção Social Especial; 072.1.08 Manutenção da oferta de serviços especializados de alta complexidade; 074.1.07 Manutenção da oferta de serviços de Assistência Jurídica Integral e Gratuita.

A partir da Tabela 05, constata-se que foram realizadas no total 76 iniciativas para os 11 programas finalísticos referentes ao Eixo 02 Ceará da Gestão Democrática por Resultados do PPA 2016-2019. Sendo que dessas 76 iniciativas, apenas 03 foram excluídas da análise por possuir mais de 01 produto principal por iniciativa, dificultando, assim, sua análise, de acordo com os dados fornecidos pela SEPLAG.

Analisando as informações acima, percebe-se que, no exercício de 2017, 37 % das iniciativas não apresentaram programação nem realização (0%) de metas físicas, evidenciando um total de 28 iniciativas. Das 27 iniciativas realizadas neste Eixo, encontram-se nas faixas 5 e 6, ou seja mais de 81% de realização da Iniciativa. Tendo destaque para as seguintes iniciativas que realizaram mais de 1.000% de execução: 072.1.09 - Manutenção da oferta de serviços da Proteção Social Especial (4.000%), 005.1.06 - Apoio às ações dos Conselhos e Comitês voltados para a temática da Justiça e Cidadania (2.980%) e 030.1.09 Apoio à ampliação da governança fundiária nos territórios rurais (1.640%).

Em análises pontuais sobre o nível de execução física das iniciativas dos Programas finalísticos que espelham as principais políticas públicas, observa-se que o Programa 075 - Proteção e Promoção dos Direitos de Adolescentes em Atendimento Socioeducativo teve a maior execução no Eixo 02 no valor de R\$ 76.957.119,66, apresentando as seguintes iniciativas:

- 075.1.01 - Melhoria da prestação dos serviços nas unidades do sistema socioeducativo do Estado

(103%);

- 075.1.02 - Ampliação a oferta de vagas no sistema de atendimento a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas (0%);
- 075.1.03 - Melhoria da estrutura das unidades de atendimento a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas (86%);
- 075.1.04 - Manutenção da oferta de serviços de atendimento a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas (100%); e
- 075.1.05 - Formação e qualificação profissional de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas (33%).

Conforme as metas previstas no Anexo I da LDO 2017, verificou-se que das 76 iniciativas apresentadas no Eixo 02 Ceará Acolhedor, 23 iniciativas foram consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2017. Dessas metas do Eixo 02, constatou-se que 11 iniciativas encontram-se nas faixas 5 e 6, ou seja, 48% das iniciativas consideradas prioritárias pelo Governo Estadual tiveram sua execução física acima de 81% realizada em 2017.

c) EIXO 03 CEARÁ DE OPORTUNIDADES

O Ceará de Oportunidades tem como eixo estratégico promover a integração dos temas que representam as bases de sustentação econômica do desenvolvimento do Ceará, sendo desdobrado nos seguintes temas: Agricultura Familiar e Agronegócio, Indústria, Serviços, Infraestrutura e Mobilidade, Turismo, Empreendedorismo, Trabalho e Renda, Pesca e Aquicultura e Requalificação Urbana.

Em relação a este Eixo, os resultados da execução física das Iniciativas dos Programas Finalísticos no exercício de 2017, será apresentado na Tabela 06 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	24	15%
Faixa 1 – De 0,0% a 20% de Realização da Iniciativa	57	37%
Faixa 2 – De 21% a 40% de Realização da Iniciativa	5	3%
Faixa 3 – De 41% a 60% de Realização da Iniciativa	10	6%
Faixa 4 – De 61% a 80% de Realização da Iniciativa	10	6%
Faixa 5 – De 81% a 100% de Realização da Iniciativa	30	19%
Faixa 6 – A partir de 101% de Realização da Iniciativa	20	13%
Total *	156	100%

FONTE: SEPLAG

* Excluídas as iniciativas que possuem mais de 01 produto, tais como 028.1.04 Realização de ações de valorização dos destinos turísticos; 029.1.06 Implementação de práticas agrícolas de convivência com o semiárido e transição agroecológica; 029.1.21 Manutenção dos postos de classificação vegetal; 035.1.03 Estruturação da comercialização da produção agropecuária; 037.1.02 Fiscalização da frota de veículos e condutores em circulação nas vias públicas do Estado do Ceará; 037.1.03 Cadastramento e emissão do Registro de Veículos Automotores do Estado do Ceará; 037.1.04 Cadastramento e habilitação de condutores de veículos automotores do Estado do Ceará; 041.1.08 Promoção de ações para o fortalecimento da indústria farmacêutica, farmoquímica e de inovação tecnológica da saúde; 052.1.03 Fiscalização e monitoramento da sanidade de animais e vegetais.

Como se pode observar pela Tabela 06, foram realizadas no total 156 iniciativas para os 17 programas finalísticos referentes ao Eixo 03 Ceará de Oportunidades do PPA 2016-2019. Sendo que dessas 156 iniciativas, 09 foram excluídas da análise por possuir mais de 01 produto principal por iniciativa,

dificultando, assim, sua análise, conforme os dados fornecidos pela SEPLAG.

Analisando as informações acima, percebe-se que quase a metade das iniciativas propostas deste Eixo não houve nenhuma meta programada nem execução (0%) no exercício de 2017, totalizando 70 iniciativas. Por outro lado, observa-se que apenas 32% das iniciativas realizadas dos programas do Eixo 03 encontram-se nas faixas 5 e 6, ou seja, foram executadas em mais de 81% de meta programada.

Em análises pontuais sobre o nível de execução física das iniciativas dos Programas finalísticos que espelham as principais políticas públicas deste Eixo, observa-se que o Programa 010 INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA, de maior orçamento do Eixo Ceará de Oportunidades, agrupado no Tema Estratégico Infraestrutura e Mobilidade, teve 20 iniciativas previstas para realizar no PPA 2016-2019. Esse programa tem como objetivo assegurar infraestrutura adequada e diversificada para o desenvolvimento sustentável do Estado do Ceará

Das 20 iniciativas do mencionado programa finalístico, observa-se que 55 % das iniciativas apresentaram realização igual ou acima de 50% das metas programadas, como exemplo:

- 010.1.18 - Melhoria de infraestrutura viária urbana (223%);
- 010.1.16 - Melhoria da sinalização de trânsito nas rodovias estaduais (vertical, horizontal, semaforica e dispositivos de segurança viária) (160%);
- 010.1.07 - Manutenção da qualidade da infraestrutura do transporte rodoviário estadual (100%);
- 010.1.03 - Modernização do Terminal Portuário do Pecém (100%); e
- 010.1.02 - Ampliação da capacidade operativa do Terminal Portuário do Pecém (100%).

Conforme as metas previstas no Anexo I da LDO 2017, verificou-se que das 156 iniciativas apresentadas no Eixo 03 Ceará de Oportunidades, 48 iniciativas foram consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2017.

Das metas prioritárias, apenas a iniciativa 028.1.11 Ampliação da oferta de equipamentos voltados à promoção do turismo familiar - Acuario Ceará não apresentou programação física para o exercício de 2017, conforme os dados fornecidos pela SEPLAG. Constatou-se também que 07 iniciativas não tiveram nenhuma execução física no período, mesmo havendo previsão na programação de metas para 2017.

Diante do exposto, observa-se que a Administração Pública Estadual não priorizou as metas estabelecidas no Anexo I da LDO 2017, tendo em vista que algumas iniciativas não apresentaram nenhuma execução nem previsão na programação de metas para o exercício de 2017.

Por outro lado, 19 iniciativas consideradas prioritárias pelo Anexo I em 2017 encontram-se nas faixas 5 e 6, apresentando mais de 81% de execução física. Assim, conclui-se que a Administração Pública não priorizou as metas incluídas no Anexo I da LDO 2017 para o Eixo 03 Ceará de Oportunidades.

d) EIXO 04 CEARÁ SUSTENTÁVEL

O Estado do Ceará está inserido na região do Semiárido brasileiro, representando 86,8% de

sua área inserida nessa região. Este perfil sugere um risco de seca mais significativo (maior que 60%), prolongado, refletindo-se sobre toda a população, requerendo medidas para aprimorar a convivência com o ambiente e minimizar os impactos ambientais, sociais e produtivos.

Somente com o fortalecimento de políticas públicas de convivência com o Semiárido, o Estado do Ceará conseguirá adaptar-se e utilizar-se dos consideráveis potenciais do Bioma Caatinga e da sua ampla e única biodiversidade funcional - forrageira, medicinal ou madeireira.

O Eixo 04 Ceará Sustentável é dividido em 03 Temas Estratégicos, a saber: 04.01 Recursos Hídricos, 04.02 Meio Ambiente e 04.03 Energias.

A Tabela 07 apresenta os resultados da execução física das Iniciativas dos Programas Finalísticos no exercício de 2017, agregando-os por faixa de realização.

Tabela 07 Quantidade de Iniciativas dos Programas Finalísticos por Faixa de Execução Meta Física

Faixas	Quantidade	% Quantidade/Total
Ausência de previsão física	4	6%
Faixa 1 – De 0,0% a 20% de Realização da Iniciativa	31	45%
Faixa 2 – De 21% a 40% de Realização da Iniciativa	4	6%
Faixa 3 – De 41% a 60% de Realização da Iniciativa	3	4%
Faixa 4 – De 61% a 80% de Realização da Iniciativa	1	1%
Faixa 5 – De 81% a 100% de Realização da Iniciativa	19	28%
Faixa 6 – A partir de 101% de Realização da Iniciativa	7	10%
Total *	69	100%

FONTE: SEPLAG

* Excluídas as iniciativas que possuem mais de 01 produto, tais como: 009.1.06 Ampliação da oferta de energias renováveis e 018.1.02 Apoio à obtenção e manutenção de informações hídricas.

Como se pode observar pela Tabela 07, foram realizadas no total 69 iniciativas para os 09 programas finalísticos referentes ao Eixo 04 Ceará Sustentável do PPA 2016-2019. Sendo que dessas 69 iniciativas, apenas 02 iniciativas foram excluídas da análise por possuir mais de 01 produto principal por iniciativa, dificultando, assim, sua análise.

Analisando as informações acima, percebe-se que 45 % das iniciativas propostas do Eixo em análise encontra-se na faixa 1 apresentando execução abaixo de 20% no exercício de 2017, sendo apenas 02 iniciativas: 027.1.08 Urbanização das margens de recursos hídricos e 068.1.02 - Promoção de ações de qualificação voltadas à preservação e proteção dos recursos ambientais no Ceará apresentaram uma execução, respectivamente, de 13% e 12%, o restante não teve nenhuma execução.

Nas faixas 5 e 6, observa-se que 26 iniciativas executadas no Ceará Sustentável foram acima de 81% de meta programada, representado 38% das iniciativas analisadas. Vale ressaltar que 02 iniciativas: 064.1.02- Apoio à implementação da coleta seletiva nos municípios e 068.1.01 - Promoção de ações de sensibilização da sociedade para preservação e proteção dos recursos ambientais no Ceará tiveram sua execução acima de 1.000% da meta programada.

Em análises pontuais sobre o nível de execução física das iniciativas dos Programas

finalísticos que espelham as principais políticas públicas deste Eixo, 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 50% das metas previstas: 016.1.01 - Ampliação e garantia da capacidade de acumulação hídrica (118%); 016.1.04 - Ampliação e garantia da captação de água subterrânea (116%); 016.1.03 - Construção do Cinturão das Águas do Ceará – CAC (86%) e 016.1.05 - Ampliação da infraestrutura de abastecimento de água às comunidades difusas (59%).

Conforme as metas previstas no Anexo I da LDO 2017, verifica-se que das 69 iniciativas apresentadas no Eixo 04 Ceará Sustentável, 22 iniciativas foram consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2017.

Dessas metas prioritárias, a iniciativa 064.1.05 - Promoção de ações de destinação adequada de resíduos sólidos não apresentou programação física para o exercício de 2017. Logo, observa-se a Administração Pública Estadual não priorizou as metas estabelecidas no Anexo I da LDO 2017, tendo em vista que teve iniciativa sem execução das metas.

Das 22 iniciativas referentes ao Anexo I Metas e Prioridades, constata-se que 14 iniciativas apresentaram execução acima de 81% da meta programada para 2017, representando 64% das metas prioritárias.

e) EIXO 05 CEARÁ DO CONHECIMENTO

Nas sociedades modernas, o conhecimento é um dos aspectos mais relevantes nessa construção – enquanto fator eficaz e imprescindível na criação da riqueza e na inclusão social.

A missão de governo é, portanto, a de assegurar as condições para a produção da riqueza e sua distribuição na sociedade. E o compromisso central do Plano Plurianual é lançar bases sólidas para a construção de uma sociedade do conhecimento no Ceará.

Esse propósito representa uma revolução na política de desenvolvimento econômico e social, disponibilizando o conhecimento, a cultura e a educação para todas as classes e camadas sociais.

O primeiro passo para a construção de uma sociedade do conhecimento está na Educação Básica de qualidade. Além disso, outras tarefas também estão relacionadas como Ciência, Tecnologia e Inovação, Ensino Superior, Educação Profissional e Cultura – todas relacionadas ao desempenho da tarefa fundamental relativa à Educação Básica.

A Tabela 08 apresenta os resultados da execução física das Iniciativas dos Programas

Finalísticos no exercício de 2017, agregando-os por faixa de realização.

Tabela 08 Quantidade de Iniciativas dos Programas Finalísticos por Faixa de Execução Meta Física

Faixas	Quantidade	% Quantidade/Total
Ausência de previsão física	5	4%
Faixa 1 – De 0,0% a 20% de Realização da Iniciativa	32	26%
Faixa 2 – De 21% a 40% de Realização da Iniciativa	8	6%
Faixa 3 – De 41% a 60% de Realização da Iniciativa	11	9%
Faixa 4 – De 61% a 80% de Realização da Iniciativa	9	7%
Faixa 5 – De 81% a 100% de Realização da Iniciativa	27	22%
Faixa 6 – A partir de 101% de Realização da Iniciativa	33	26%
Total *	125	100%

FONTE: SEPLAG

* Excluídas as iniciativas que possuem mais de 01 produto, tais como: 020.1.03 Garantia da oferta dos serviços educacionais das Escolas de Ensino Integrado à Educação Profissional; 023.1.09 Garantia da oferta dos serviços educacionais das escolas da Educação Básica da Rede estadual; 044.1.22 Ampliação ao acesso e inserção de jovens e crianças nas atividades culturais.; 058.1.04 Promoção da qualificação profissional em nível de formação inicial e continuada.; 061.1.01 Promoção de ações voltadas à consolidação do Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado do Ceará; 061.1.02 Ampliação da oferta de serviços em Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I); 061.1.07 Melhoria da competitividade das empresas e da qualidade de seus produtos; 061.1.09 Ampliação da assistência tecnológica aos setores produtivos; 063.1.02 Expansão da infraestrutura dos serviços de telefonia de utilidade pública; 071.1.06 Ampliação da formação em pós-graduação Stricto Sensu.

Como se pode observar pela Tabela 08, foram realizadas no total 125 iniciativas para os 13 programas finalísticos referentes ao Eixo 05 Ceará do Conhecimento do PPA 2016-2019. Sendo que dessas 75 iniciativas, 10 iniciativas foram excluídas da análise por possuir mais de 01 produto principal por iniciativa, dificultando, assim, sua análise.

Analisando as informações acima, percebe-se que, no exercício de 2017, apenas 4% das iniciativas propostas não houve nenhuma meta programada para sua realização. Na faixa 1 (0,0% - 20%), encontra-se 26% das iniciativas previstas no Eixo em análise realizadas abaixo de 20% das metas físicas programadas.

Vale destacar que, na faixa 1, apenas 04 iniciativas tiveram alguma execução no exercício de 2017, tais como: 006.1.08 Readequação dos espaços de aprendizagem aos padrões básicos de funcionamento das escolas diferenciadas para comunidades indígenas/ quilombolas e população do campo (16%), 020.1.01 Ampliação da oferta de Ensino Integrado à Educação Profissional (15%), 058.1.06 Promoção da qualificação profissional em nível tecnológico (6%) e 045.1.15 Cooperação e apoio técnico aos municípios na elaboração das leis de patrimônio e para a fundação/manutenção de museus e arquivos nos municípios (2%), tendo o restante 0% de realização.

Em seguida, observa-se que 60 iniciativas realizadas dos programas do Eixo 05 encontram-se nas faixas 5 e 6, ou seja, foram executadas em mais de 81% de meta programada, representando 48% das iniciativas previstas.

Em análises pontuais sobre o nível de execução física das iniciativas dos Programas finalísticos que espelham as principais políticas públicas observa-se que em relação à educação, das 11 Iniciativas do Programa 023 Gestão e Desenvolvimento da Educação Básica, 08 Iniciativas foram

executadas acima de 90% da meta física programada para 2017, restando apenas 02 Iniciativas Criação e estruturação de Centros de Línguas Estrangeiras para alunos das escolas públicas (023.1.06) e Premiação de alunos, ajuda de custo e bolsas (023.1.02) com execução de 0% e 47% da meta programada, respectivamente.

Conforme as metas previstas no Anexo I da LDO 2017, verificou-se que das 125 iniciativas apresentadas no Eixo 05 Ceará do Conhecimento, 36 iniciativas foram consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2017, representando 29% do total das iniciativas do Eixo em análise.

Das metas prioritárias, apenas as iniciativas ‘020.1.01 Ampliação da oferta de Ensino Integrado à Educação Profissional’ e ‘058.1.06 Promoção da qualificação profissional em nível tecnológico’ apresentaram execução física abaixo de 20% no exercício de 2017.

f) EIXO 06 CEARÁ SAUDÁVEL

O conceito “Estar saudável” é dinâmico e abrangente, qualificado pela intervenção humana, resultante de um processo coletivo, a partir da interação entre os determinantes culturais, ceará saudável econômicos, sociais e ambientais. Dessa forma, a construção de um Ceará Saudável terá, enquanto pressupostos da cidadania, a garantia de direitos, a promoção da saúde, o fortalecimento das ações comunitárias, a criação de ambientes favoráveis, o desenvolvimento de habilidades pessoais e mudança de estilos de vida.

Nesta perspectiva, o Eixo Governamental chamado Ceará Saudável contempla três Temas Estratégicos, interligados e articulados com os demais temas: Saúde, Esporte e Lazer e Saneamento Básico.

A Tabela 09 apresenta os resultados da execução física das Iniciativas dos Programas Finalísticos no exercício de 2017, agregando-os por faixa de realização.

Tabela 09 Quantidade de Iniciativas dos Programas Finalísticos por Faixa de Execução Meta Física

Faixas	Quantidade	% Quantidade/Total
Ausência de previsão física	8	7%
Faixa 1 – De 0,0% a 20% de Realização da Iniciativa	29	26%
Faixa 2 – De 21% a 40% de Realização da Iniciativa	12	11%
Faixa 3 – De 41% a 60% de Realização da Iniciativa	8	7%
Faixa 4 – De 61% a 80% de Realização da Iniciativa	4	4%
Faixa 5 – De 81% a 100% de Realização da Iniciativa	29	26%
Faixa 6 – A partir de 101% de Realização da Iniciativa	23	20%
Total *	113	100%

FONTE: SEPLAG

* Excluídas as iniciativas que possuem mais de 01 produto, tais como: 057.1.05 Manutenção da oferta de serviços contratados em unidades hospitalares; 057.1.08 Manutenção da oferta dos serviços de saúde nas unidades ambulatoriais e hospitalares; 057.1.14 Realização de ações voltadas à saúde do trabalhador; 057.1.24 Manutenção da oferta de serviço hospitalar especializado; 076.1.08 Ampliação das estruturas tecnológicas para o ensino de saúde; 076.1.10 Ampliação da produção de conhecimentos científicos e tecnológicos em saúde para a promoção da Saúde; 076.1.12 Ampliação do acesso e disseminação da informação em saúde.

Como se pode observar pela Tabela 09, foram realizadas no total 113 iniciativas para os 08 programas finalísticos referentes ao Eixo 06 Ceará Saudável do PPA 2016-2019. Sendo que dessas 113 iniciativas, apenas 07 foram excluídas da análise por possuir mais de 01 produto principal por iniciativa, dificultando, assim, sua análise, de acordo com as informações da SEPLAG.

Analisando as informações acima, percebe-se que, no exercício de 2017, apenas 7% das iniciativas propostas não houve nenhuma meta programada para sua realização. Na faixa 1 (0,0% - 20%), encontra-se 26% das iniciativas previstas no Eixo em análise realizadas abaixo de 20% das metas físicas programadas para o ano de 2017.

Em seguida, observa-se que quase 50% das iniciativas realizadas dos programas do Eixo Ceará Saudável encontram-se nas faixas 5 e 6, ou seja, foram executadas em mais de 81% de meta programada.

Em análises pontuais sobre o nível de execução física das iniciativas dos Programas finalísticos que espelham as principais políticas públicas, observa-se que na área da Saúde, o Programa 057 - Atenção à Saúde Integral e de Qualidade que mostrou a maior dotação atualizada de R\$ 2.335.482.555,59 para o ano de 2017, apresentou 53% 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 56.167 pessoas, ou seja, executou 308% acima da meta programada para tal iniciativa.

Conforme as metas previstas no Anexo I da LDO 2017, verifica-se que das 113 iniciativas apresentadas no Ceará Saudável, 19 iniciativas foram consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2017, representando 17% do total das iniciativas do Eixo em análise, um percentual muito baixo para uma área tão importante envolvendo a saúde no Estado do Ceará.

Das metas prioritárias, apenas 06 iniciativas apresentaram execução física igual ou acima de 100% no exercício de 2017, por exemplo: 050.1.01 Realização de projetos e eventos esportivos para população (2.442%); 076.1.03 - Capacitação de membros dos conselhos de saúde e comunidades no âmbito da gestão, atenção e vigilância em saúde (467%); 076.1.01 - Promoção da melhoria contínua da força de trabalho nos sistemas e serviços de saúde (170%) e 032.1.01 - Implementação de solução domiciliar de acesso à água potável (122%).

g) EIXO 07 CEARÁ PACÍFICO

O Eixo 07 Ceará Pacífico se define a partir da concepção de que uma Sociedade Justa e Pacífica, com convivência e segurança cidadã, se traduz numa sociedade pacificadora e pacificada, ancorada na compreensão de que todos, sem distinção, têm direito à proteção, amparo, defesa e justiça, na qual o Estado atua como condutor do processo e garantidor desses direitos.

Compreendendo as múltiplas causalidades da violência e da criminalidade, e comprometido com uma proposta de construção de uma Sociedade Justa e Pacífica, apresentam-se neste PPA as diretrizes

que contemplam aspectos da Segurança Pública, da Justiça e Cidadania e da Política sobre Drogas.

A Tabela 10 apresenta os resultados da execução física das Iniciativas dos Programas Finalísticos no exercício de 2017 para o Eixo 07 Ceará Pacífico, agregando-os por faixa de realização.

Tabela 10 Quantidade de Iniciativas dos Programas Finalísticos por Faixa de Execução Meta Física

Faixas	Quantidade	% Quantidade/Total
Ausência de previsão física	12	16%
Faixa 1 – De 0,0% a 20% de Realização da Iniciativa	23	31%
Faixa 2 – De 21% a 40% de Realização da Iniciativa	7	9%
Faixa 3 – De 41% a 60% de Realização da Iniciativa	5	7%
Faixa 4 – De 61% a 80% de Realização da Iniciativa	8	11%
Faixa 5 – De 81% a 100% de Realização da Iniciativa	11	15%
Faixa 6 – A partir de 101% de Realização da Iniciativa	9	12%
Total *	75	100%

FONTE: SEPLAG

* Excluídas as iniciativas que possuem mais de 01 produto, tais como: 003.1.07 Manutenção da oferta de serviços integrados de Segurança Pública Estadual; 004.1.02 Manutenção da oferta de serviços prisionais. 012.1.03 Ampliação da atuação ministerial de defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Como se pode observar pela Tabela 10, 75 iniciativas foram realizadas no total para os 09 programas finalísticos referentes ao Eixo 07 Ceará Pacífico do PPA 2016-2019. Sendo que dessas 75 iniciativas, apenas 03 foram excluídas da análise por possuir mais de 01 produto principal por iniciativa, dificultando, assim, sua análise.

Analisando as informações acima, percebe-se que, no exercício de 2017, 16% das iniciativas propostas não houve nenhuma meta programada para sua realização. Na faixa 1 (0,0% - 20%), encontra-se 31% das iniciativas previstas no Eixo em análise realizadas abaixo de 20% das metas físicas programadas para o ano de 2017.

Vale destacar que, na faixa 1, apenas 02 iniciativas: 003.1.13 - Melhoria da estrutura e da oferta de serviços nas unidades de perícia forense e 003.1.19 - Expansão dos serviços de radiocomunicação de segurança executaram, respectivamente, 13% e 20% da meta programada para o exercício de 2017, o restante teve 0% de realização.

Em seguida, observa-se que apenas 20 iniciativas realizadas dos programas do Eixo 07 encontram-se nas faixas 5 e 6, ou seja, foram executadas em mais de 81% de meta programada. Sendo um percentual muito baixo, tendo em vista que o Estado do Ceará encontra-se num momento de crise na segurança pública.

Em análises pontuais sobre o nível de execução física das iniciativas dos Programas finalísticos que espelham as principais políticas públicas observa-se que 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 39 % das iniciativas

não apresentaram programação nem realização (0%) de metas físicas, evidenciando um total de 9 iniciativas para o exercício de 2017. Por outro lado, 07 iniciativas desse programa apresentaram realização igual ou maior de 100% das metas programadas, como exemplo: 003.1.06 - Melhoria da estrutura para a oferta de serviços de formação e capacitação profissional (100%); 003.1.21 - Melhoria da estrutura das unidades prestadoras de serviços de policiamento ostensivo militar (105%); 003.1.01 - Promoção da melhoria contínua da prestação dos serviços de Segurança Pública Estadual (148%); 003.1.16 - Realização de ações integradas ostensivas e preventivas (160%) e 003.1.02 - Promoção da formação profissional para novos integrantes da Segurança Pública (267%).

Conforme as metas previstas no Anexo I da LDO 2017, verificou-se que das 75 iniciativas apresentadas no Eixo 07 Ceará Pacífico, 27 iniciativas foram consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2017, representando 36% das metas do Eixo 07 como prioritárias para o Governo do Estado do Ceará.

Das metas prioritárias, apenas a iniciativa 012.1.05 - Ressarcimento à coletividade por danos aos interesses difusos e coletivos não apresentou programação física para o exercício de 2017. Constatou-se também que 07 iniciativas não tiveram execução física no período, mesmo havendo previsão na programação de metas para 2017, e 01 iniciativa executou apenas 13% da meta prevista em 2017.

Diante do exposto, observa-se que a Administração Pública Estadual não priorizou as metas estabelecidas no Anexo I da LDO 2017, tendo em vista que algumas iniciativas apresentaram nenhuma ou baixa execução nas previsões de metas para o exercício de 2017.

Por outro lado, 33% das iniciativas consideradas prioritárias pelo Anexo I em 2017 encontram-se nas faixas 5 e 6, apresentando mais de 81% de execução física.

É importante destacar na Tabela 11, as 10 Iniciativas dos programas finalísticos que apresentaram a meta física realizada acima de 1.000%, confrontando com a meta programada para o exercício de 2017.

Tabela 11 - Execução de metas físicas das iniciativas dos programas finalísticos acima de 1.000%.

Programa	Iniciativa	Programado	Realizado	%
001 - Gestão De Riscos E Desastres	Restabelecimento de serviços essenciais aos habitantes de áreas afetadas por desastres.	8100	757471	9.351%
072 - Proteção Social Especial	Manutenção da Oferta de Serviços da Proteção Social Especial.	1	40	4.000%
081 - Comunicação Institucional e Apoio às Políticas Públicas	Monitoramento de projetos multissetoriais estratégicos do Estado do Ceará.	15	540	3.600%
005 - Garantia dos Direitos Humanos e Cidadania	Apoio às ações dos Conselhos e Comitês voltados para a temática da Justiça e Cidadania.	10	298	2.980%
050 - Esporte e Lazer para a População	Realização de projetos e eventos esportivos para população.	90	2198	2.442%

Programa	Iniciativa	Programado	Realizado	%
071 - Gestão e Desenvolvimento da Educação Superior	Expansão das atividades acadêmicas do Geopark Araripe	500	12100	2.420%
068 - Ceara Consciente por Natureza	Promoção de ações de sensibilização da sociedade para preservação e proteção dos recursos ambientais no Ceará.	14	275	1.964%
076 - Gestão do Trabalho, da Educação e da Ciência e Tecnologia na Saúde	Promoção de educação permanente para Atenção Primária à Saúde.	3	52	1.733%
030 - Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável e Solidário	Apoio à ampliação da governança fundiária nos territórios rurais.	5	82	1.640%
064 - Resíduos Sólidos	Apoio à implementação da coleta seletiva nos municípios.	8	82	1.025%

Fonte: SEPLAG

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), o qual deve registrar todas as metas físicas e respectivas execuções dos eixos, temas e programas em cada exercício.

2.1.4.5 Auditoria Operacional

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará, por meio da Gerência de Avaliação de Políticas Públicas, realizou, no 2º semestre de 2017, auditoria objetivando realizar um diagnóstico para revelar o panorama atual das atividades de monitoramento e avaliação de políticas públicas pelo Poder Executivo estadual, traçadas para o acompanhamento do PPA 2016-2019, com repercussão na Rede Estadual de Planejamento.

Esta Rede Estadual de Planejamento é formada 1) pela Secretaria do Planejamento e Gestão, na coordenação, por meio de sua Coordenadoria de Planejamento, Orçamento e Gestão – CPLOG e Célula de Monitoramento de Programas (CEMOP); e 2) pelas Unidades Setoriais de Planejamento, implantadas em 28 (vinte e oito) órgãos estaduais, responsáveis pela implantação dos programas finalísticos constantes do Plano Plurianual.

A auditoria em tela englobou a análise do novo modelo de Gestão por Resultados - GPR adotado a partir de 2017, especificamente no que tange ao PPA. Ao mesmo tempo em que foi apreciado o monitoramento efetivamente realizado em 2016, primeiro ano do ciclo, buscou-se avaliar se as novas práticas de governança adotadas a partir do Decreto nº 32.216/2017, que regulamenta o novo Modelo de Gestão para Resultados do Poder Executivo do Estado do Ceará, mostram-se satisfatórias, doravante, para o monitoramento e avaliação do PPA.

O trabalho voltou-se para a análise da seguinte questão de auditoria:

O Governo estadual dispõe de estruturas e adota boas práticas de governança no que tange às atividades de monitoramento e avaliação das políticas públicas constantes do Plano Plurianual 2016-2019?

Destaca-se, portanto, que o enfoque da análise foram os fatores de governança estabelecidos pelo ente estatal avaliado para a implementação do PPA. Trata-se de uma ação de controle pelo TCE/CE relacionada ao monitoramento e avaliação das políticas públicas estaduais, objetivo maior da Gerência de Avaliação de Políticas Públicas, e que estão consolidadas no referido instrumento de planejamento, passando este a ser, por consequência, a sua mais importante ferramenta de trabalho.

Tendo em vista que o PPA em análise tem a vigência de 2016 a 2019, o objetivo da fiscalização em foco se referiu a capacidade institucional da rede estadual de planejamento, coordenada pela SEPLAG, especificamente para realizar as ações de monitoramento e avaliação do referido Plano, condizentes com o modelo de Gestão por Resultados reformulado em 2017, incluindo o Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação – SIMA.

Repise-se, o principal interesse do processo de monitoramento e avaliação são os resultados finalísticos, a eficiência orçamentária, a alocação dos recursos orçamentários e o replanejamento dos programas governamentais de modo a atingir as metas e os objetivos estrategicamente programados. Esses são aspectos que os referidos processos podem oferecer como subsídio aos gestores públicos para a tomada de decisão e guarda estrita relação com o mister do controle externo.

Ao realizar um levantamento da situação do monitoramento e avaliação do PPA 2016-2019, mapeando as atividades de cada um desses processos e identificando as fragilidades afetas aos procedimentos adotados, o Tribunal contribuirá para a mitigação dos riscos de não atingimento das metas e resultados planejados e o aprimoramento da gestão por resultados.

A Gerência de Avaliação de Políticas Públicas **avaliou:**

- ✓ A Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará – SEPLAG e o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE quanto às **ações de coordenação das atividades de monitoramento e avaliação**, respectivamente, por meio de entrevistas e requisição de informações/documentos;
- ✓ As unidades setoriais de planejamento – USPs das unidades administrativas, num total de 28 (vinte e oito), responsáveis pela **implementação atividades de monitoramento e avaliação**, mediante a aplicação de questionário objetivando averiguar os arranjos institucionais (definições, estruturação organizacional, fluxos, normatizações, rotinas, utilização do SIMA, etc) utilizados; e
- ✓ O Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação – SIMA, ferramenta utilizada para inclusão dos dados pelas USPs e consolidação pela SEPLAG, a partir da observação das **funcionalidades do SIMA**, mediante acesso ao próprio sistema.

A investigação recaiu sobre o Plano Plurianual vigente em confronto com o novo modelo de GPR adotado em 2017 e com o Sistema Estadual de Planejamento, redefinido por meio do Decreto nº 29.917/2009, que também instituiu a Rede Estadual de Planejamento, cuja principal função é articular e integrar o planejamento estratégico do Governo com o planejamento setorial, sob a coordenação da Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG.

A Gerência de Avaliação de Políticas Públicas concentrou a análise em 4 (quatro) Eixos de Investigação, conforme delimitação a seguir: 1. Estrutura de Monitoramento e Avaliação (formalização, quantitativo de servidores, adequação da estrutura, etc.), 2. Atividades de Monitoramento, 3. Avaliação do PPA e 4. O Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação – SIMA.

As observações abstraídas pela equipe provieram:

- ✓ das informações apresentadas pelos envolvidos mapeados por esta Gerência quando da aplicação dos questionários e entrevistas;
- ✓ da solicitação de dados relacionados ao panorama atual das atividades de monitoramento e avaliação envolvendo lista de colaboradores, capacitações ministradas, instrumentos de acompanhamento (sistemas, relatórios, etc.), volume de recursos previsto no PPA para tais atividades, dados físicos e financeiros referentes ao acompanhamento do PPA e resultados dos monitoramentos já realizados; e
- ✓ observação das funcionalidades do SIMA, mediante acesso ao próprio sistema.

Ao concluir Auditoria em tela, a Gerência de Avaliação de Políticas Públicas, por meio do Relatório Preliminar de Auditoria nº 002/2017, destacou tanto as boas práticas adotadas pelo Sistema Estadual de Planejamento, como também as fragilidades identificadas.

Quanto às ações realizadas que favoreceram a implementação do modelo de GPR instituído pelo Decreto nº 32.216/2017, destacam-se:

- Contratação de consultoria especializada para reformulação do modelo de Gestão Pública por Resultados;
- Capacitações ministradas aos colaboradores envolvidos nas atividades de monitoramento e avaliação das políticas públicas constantes do PPA 2016/2019;
- Aperfeiçoamento do Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação – SIMA;
- Novo marco regulatório

Quanto à questão principal da auditoria, qual seja: o Governo estadual dispõe de estruturas e adota boas práticas de governança no que tange às atividades de monitoramento e avaliação das políticas públicas constantes do Plano Plurianual 2016-2019, a fiscalização revelou que o Poder Executivo estadual:

- 1) dispõe de estruturas e adota boas práticas de governança para o PPA 2016-2019, no que diz respeito à atividade de monitoramento, em virtude do avanço no acompanhamento das metas

físicas a partir de 2017, mediante o aperfeiçoamento do Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação – SIMA, embora ainda se façam necessárias algumas intervenções para elidir as seguintes fragilidades, visando o seu aprimoramento:

1.1) Ausência de Unidade Setorial de Planejamento na estrutura organizacional de órgãos/entidades do Poder Executivo estadual, em descumprimento ao Decreto Estadual nº 29.917/2009, que instituiu a Rede Estadual de Planejamento. Tal deficiência revela distorções no nível de maturidade dos órgãos/entidades responsáveis pela implementação de programas finalísticos, já que o alcance de resultados pressupõe um planejamento efetivo independentemente da área de execução ser bem estruturada;

1.2) Dimensionamento inadequado do quantitativo de colaboradores atrelados às Unidades Setoriais de Planejamento para fazer frente à demanda existente. Em virtude da heterogeneidade das entidades e órgãos da Administração estadual, deverá ser considerada para a configuração de cada USP, critérios tais como o volume de recursos públicos administrados pela respectiva setorial; a quantidade e complexidade dos projetos conduzidos; o tipo e a complexidade dos serviços ofertados ao cidadão, dentre outros;

1.3) Não adequação da USP quando do início do PPA 2016-2019. A quantidade de iniciativas e programas a serem acompanhados, monitorados e avaliados deveria determinar o redesenho da área a cada ciclo, inclusive com a reestruturação das atividades;

1.4) Desconhecimento do novo marco regulatório da GpR/CE, Decreto Estadual nº 32.216/2017, cujas regras deverão ser aplicadas ao monitoramento e avaliação do PPA 2016-2019, denotando falha da divulgação no âmbito do núcleo estratégico do Governo, que deveria ter sido estendido posteriormente para o núcleo operacional das Secretarias e vinculadas com atuação finalística;

1.5) Ausência de homogeneidade entre as USPs no que diz respeito às atividades exercidas (acompanhamento, monitoramento, avaliação e planejamento), que necessariamente deveriam ser executadas indistintamente por cada uma, nos termos do Decreto Estadual nº 29.917/2009;

1.6) Inadequação da estrutura referente à coordenação do processo de monitoramento do PPA, ao encargo da Célula de Monitoramento de Programas – CEMOP da SEPLAG, especialmente no que diz respeito à função precípua da atividade, qual seja, medir o desempenho e provocar as decisões necessárias para antecipação e solução de restrições à execução do referido Plano;

1.7) Necessidade de aprimoramento do SIMA no que diz respeito à verificação da proporcionalidade entre execução física e financeira do programas, fragilidade esta

decorrente do modelo de monitoramento focado no controle orçamentário-financeiro, vigente até 2015;

1.8) Ausência de funcionalidades no SIMA para monitoramento de indicadores estratégicos e até mesmo de evidências de que este tenha ocorrido fora do sistema;

1.9) Não implementação do Módulo de Reuniões no SIMA, comprometendo a eficácia do modelo quanto à medição do desempenho do PPA e adoção das providências necessárias à correção de rumos (Matriz de Providências);

1.10) Atraso na validação dos dados pela CEMOP, prejudicando o acesso às informações em tempo real e postergando a adoção das ações corretivas pelas setoriais;

1.11) Limitação da autonomia das Setoriais para adoção das medidas corretivas advindas do monitoramento trimestral, em razão do modelo atual de reuniões do MAPP, que deveriam ser realizadas por eixo estratégico ou Secretaria para se tornarem mais resolutivas;

1.12) Necessidade de ampliação do desempenho das USPs para os resultados estratégicos de Governo e não apenas restrito aos programas que lhes são afetos;

1.13) Ausência de fluxos padronizados de informações entre a área responsável pela execução das Iniciativas e Programas (finalística) e as Unidades Setoriais de Planejamento, responsável pelo planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação;

1.14) Necessidade de divulgação dos resultados decorrentes do monitoramento do PPA de forma mais ampla e analítica. Atualmente a transparência acerca da gestão do Plano ocorre mediante disponibilização no sítio eletrônico da SEPLAG, em Consulta Pública de Acompanhamento do PPA, informações parciais e os relatórios ainda são sintéticos o que limita a qualidade dos dados referente ao alcance de resultados;

1.15) Comprometimento da tempestividade nas informações, precisando ser aprimorada para surtir os efeitos desejados, tendo em vista que os monitoramentos são trimestrais. Há consultas, por exemplo realizadas em dezembro/2017, em que as informações referem-se ao acumulado até junho/2017, quando já deveria englobar dados até setembro.

1.16) Necessidade de ampliar a análise dos resultados dos monitoramentos no sentido de evidenciar a execução do programa quanto à contribuição para o alcance do seu objetivo e dos resultados temáticos e beneficiamento do público-alvo.

2) Não dispõe de estruturas e não adota boas práticas de governança para o PPA 2016-2019, no que diz respeito à atividade de avaliação, que carece da definição de fluxos, rotinas, normatizações e inserção no Sistema de Monitoramento e Avaliação – SIMA. Merece ressaltar:

2.1) Ausência de indicadores para cada um dos programas finalísticos. Os indicadores que constam do referido plano são aqueles chamados de estratégico e que estão atrelados aos Resultados Estratégicos de cada um dos Eixos de Governo. E mesmo assim, para estes não foram definidos os índices projetados, que é a quantificação dos resultados esperados em cada indicador, traduzindo, assim, o compromisso do governo em cada programa. Há apenas os valores de referência, que se trata da mensuração mais recente, no caso 2014, que servirá de base para projeção ao longo do PPA.

2.2) O Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação – SIMA não contempla o módulo de avaliação, nem mesmo o Guia Metodologia de Acompanhamento e Monitoramento do PPA, evidenciando que os procedimentos relativos à atividade ainda não foram sequer definidos.

Finalizando, a percepção geral da Gerência de Avaliação de Políticas Públicas é de que a Gestão por Resultados ainda carece de amadurecimento, fazendo-se necessário um esforço por parte do Governo, por meio da SEPLAG, na readequação da estrutura das Unidades Setoriais de Planejamento diante do Decreto nº 32.216/2017, que reformulou o modelo.

Para tanto, há que se intensificar o Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual vigente, mediante:

- Descentralização do processo decisório, visando maior autonomia das setoriais;
- Aprimoramento e padronização dos métodos, procedimentos e ferramentas de planejamento e gestão; e
- Implantação de um modelo efetivo de monitoramento e avaliação, interligados, visando subsidiar o processo decisório e conceber políticas públicas mais efetivas, eficientes, eficazes e com maior economicidade.

Neste sentido, o controle a ser promovido pelos Tribunais de Contas será de fundamental importância, assim como o controle social, que deverá ser fomentado no sentido de acompanhar o monitoramento e avaliação do PPA, motivo pelo qual se faz necessária a ampla divulgação do presente relatório.

2.1.4.6 Índice de Efetividade de Gestão Estadual

O Índice de Efetividade da Gestão Estadual – IEGE é um índice a ser apurado pelos tribunais de contas e que tem como objetivo medir a efetividade da gestão estadual em 7 (sete) dimensões, assim denominadas:

1. **Planejamento:** i-PLANEJ - Índice Estadual do Planejamento;
2. **Gestão Fiscal:** i-FISCAL - Índice Estadual da Gestão Fiscal;
3. **Educação:** i-EDUC - Índice Estadual da Educação

4. **Saúde:** i-SAÚDE - Índice Estadual da Saúde

5. **Segurança Pública:** i-SEGP - Índice Estadual da Segurança Pública

6. **Meio Ambiente:** i-AMB - Índice Estadual do Meio Ambiente

7. **Desenvolvimento Econômico:** i-DES - Índice Estadual de Desenvolvimento Econômico.

O IEGE foi instituído no âmbito da Rede Nacional de Indicadores Públicos – Rede INDICON, estabelecida a partir do Acordo de Cooperação Técnica e Operacional celebrado entre o Instituto Rui Barbosa e os Tribunais de Contas dos Estados de São Paulo e de Minas Gerais, em 2016, com a finalidade de compartilhar instrumentos de medição de desempenho da gestão pública brasileira, boas práticas e o conhecimento deles advindos na avaliação da gestão pública, bem como auxiliar e subsidiar a ação fiscalizatória exercida pelo controle externo.

O Instituto Rui Barbosa - IRB é uma associação civil de estudos e pesquisas responsável por realizar capacitações, seminários, encontros e debates, a fim de aprimorar as atividades exercidas nos Tribunais de Contas do país. Os TCE/SP e TCE/MG já possuíam experiências na adoção de indicadores para medir a efetividade da gestão dos municípios (IEGM) e se dispuseram a disponibilizar suas metodologias aos Tribunais que viessem a aderir ao referido acordo.

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará aderiu à Rede INDICON ainda em 2016, passando a promover, desde então, a apuração do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, primeiro indicador desenvolvido, atribuição que foi incorporada pelo TCE/CE com a unificação das duas Cortes de Contas.

Quanto ao IEGE, somente em 2018 as diretrizes para a sua utilização pelos Tribunais Contas foram efetivamente repassadas. Apenas alguns tribunais, como o TCE/CE, já se dispuseram a adotar a metodologia, cuja execução ainda ocorrerá este ano, tomando por base o exercício de 2017.

Apesar de inspirado no IEGM - Brasil, o IEGE reflete as principais responsabilidades do Estado na repartição de competências dentro da Federação. Em razão das especificidades da atuação do Estado, o índice estadual difere em duas dimensões (segurança pública e desenvolvimento econômico) quando comparado com o índice municipal. A intenção da Rede INDICON é utilizar os resultados apurados do IEGE-Geral e das 7 (sete) dimensões no Parecer Prévio sobre as Contas de Governo estadual.

A metodologia proposta pelo IRB para aplicação do IEGE nos Estados federativos inclui: 1) envio de questionário eletrônico aos respectivos jurisdicionados responsáveis por cada uma das dimensões a serem avaliadas; 2) fixação de prazos para recebimento das informações; 3) acompanhamento sistemático do envio das respostas, inclusive com a emissão de alerta; 4) tabulação dos dados; e 5) envio dos resultados ao IRB, com previsão até 31/07/2018.

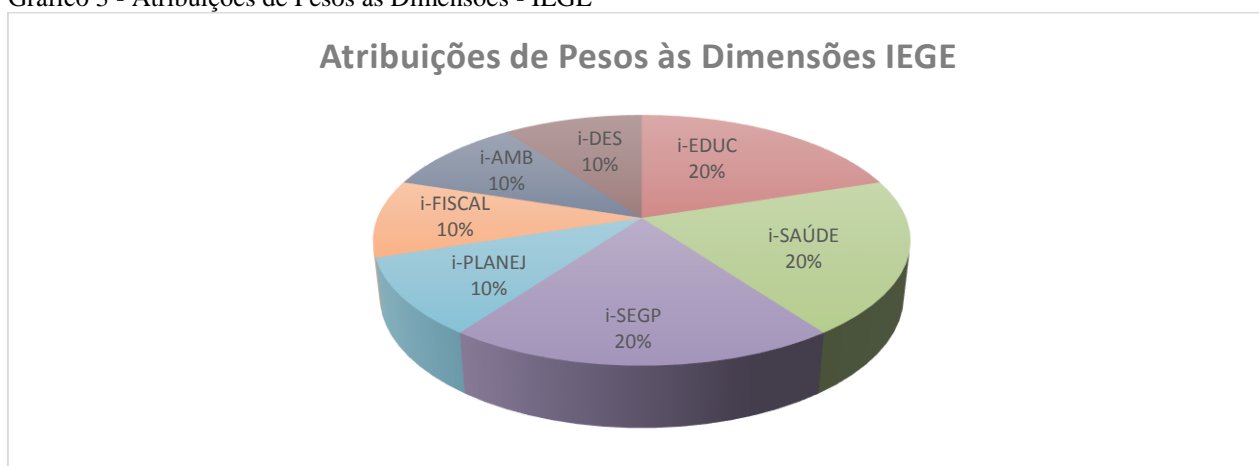
Quanto à diretriz relacionada à inclusão do IEGE – Geral e das setes dimensões no presente Parecer Prévio sobre as Contas de Governo do Poder Executivo Estadual, exercício 2017, não será possível em virtude do descompasso entre a data limite para sua aprovação (início de junho/2018) e a

finalização das orientações pela Rede INDICON, ocorrida em maio/2018. No momento, a Gerência de Avaliação de Políticas Públicas deste Tribunal encontra-se na fase de planejamento das atividades.

Ressalta-se que, embora as respostas apresentadas pelo Governo do Estado nos questionários sejam declaratórias, as informações prestadas ao Tribunal poderão ser validadas mediante auditorias, pesquisas em bancos de dados oficiais, prestações de contas e outras fontes.

O IEGE terá um total de 294 quesitos, sendo dividido da seguinte forma: 1. i-PLANEJ (40); 2. i-FISCAL (40); 3. i-EDUC (38); 4. i-SAÚDE (50); 5. i-SEGP (37); 6. i-AMB (43); e 7. i-DES (46), com atribuição de pesos diferenciados, sendo 20% para as dimensões i-EDUC, i-SAÚDE e i-SEGP e 10% para as demais, totalizando 100%, conforme demonstrado no Gráfico 03.

Gráfico 3 - Atribuições de Pesos às Dimensões - IEGE



Fonte: IRB

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 2017, foi aprovada pela Lei Estadual nº 16.084, publicada no Diário Oficial do Estado em 03 de agosto de 2016.

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, inciso I, alínea “e” da LRF.

Tal atendimento parcial se deve ao fato da LDO, em seu Art. 18, §§ 2º e 3º, apenas destacar que a Administração Estadual deve implementar e manter um sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, verificando a relação entre a despesa pública e resultado obtido, e que sua base deverá ser alimentada pelas ferramentas gerenciais do Sistema de Gestão Governamental Por Resultados – S2GPR.

Todavia, não se identifica as normas para esse controle de custos e a avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, conforme a LRF (art. 4º, inciso I, alínea “e”)

dispõe sobre a LDO.

Acrescenta-se que por meio da Portaria nº 480/2015 foi instituído um Grupo Técnico de Custos (GTCustos), composto por representantes da SEPLAG, SEFAZ, CGE e SEDUC, com o objetivo de desenvolver um modelo do sistema de custo, entretanto, está em processo de elaboração, conforme informado no relatório da comissão do PASF.

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), ao se tratar dos anexos supramencionados, foi verificado que tanto o Anexo de Metas Fiscais como o Anexo de Riscos Fiscais foram elaborados de acordo com a estrutura estabelecida na 7ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), válido para o exercício financeiro de 2017, 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 2017, de R\$ 989 milhões para o setor industrial e de R\$ 109 milhões para o comércio.

No exame do citado Demonstrativo, verifica-se que 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.

Ressalta-se que as medidas de compensação da renúncia de receita previstas no anexo da LDO, mencionadas no parágrafo anterior, não estão inclusas dentre as elencadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu Art. 14, inciso II, que são: elevação de alíquota, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Desse modo, a citada inexistência de medidas de compensação, admitidas pela LRF, 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) conforme transcrevemos a seguir:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de **medidas de compensação**, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. (grifo nosso)

No anexo de metas fiscais de 2017, as medidas de compensação foram descritas de forma bastante abstrata, impossibilitando a apuração de valores, conforme a Tabela 12.

Tabela 12 - Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita 2017 R\$ milhares

Tributo	Setores /Programas Beneficiários	Renúncia de Receita			Compensação
		2017	2018	2019	
ICMS	Indústria	989.473,73	1.038.947,42	1.090.894,79	Expansão na base Econômica (crescimento do PIB), modernização da administração fazendária e controle nas operações interestaduais
ICMS	Comércio	109.941,53	115.438,60	121.210,53	
Total		1.099.415,26	1.154.386,02	1.212.105,32	

Fonte: LDO 2017 (Anexo de Metas Fiscais)

Conforme exposto, o Governo do Estado do Ceará não cumpriu as condições necessárias para as renúncias de receitas estimadas para o ano de 2017.

Para o exercício de 2018, as medidas de compensação foram apontadas de forma objetiva, nos termos do art. 14, II, da LRF, conforme a Tabela 13, possibilitando a aferição da eficácia das medidas. Recomenda-se que se adote este nível de detalhamento, ou superior, para os próximos exercícios. Recomenda-se, ainda, que sejam enviados os valores referentes ao efetivo acréscimo de arrecadação atingido pelas medidas nos próximos balanços gerais do Estado.

Tabela 13 - Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita 2018 R\$ milhares

Tributo	Setores /Programas Beneficiários	Renúncia de Receita			Compensação	
		2018	2019	2020	Ato Normativo	Detalhe
ICMS	Indústria	830.758.002	872.295.902	915.910.697	Lei Compl. 152/2015 de 27/07/2015	Incidência de 2% (Fecop) para os novos produtos: Isotônicos, refrigerantes, perfumes, produtos de beleza, artigos e alimentos para animais de estimação, inseticidas, fungicidas, formicidas
					Lei nº 15.892/2015 de 27/11/2015	Redefiniu alíquotas de diversos produtos: de 17% para 28% (Rodas esportivas para automóveis, Drones, Embarcações e jet skis, de 25% para 27% (bebidas alcoólicas e gasolina), de 25% para 28% (Ultraleves, asas-delta, armas, munições, fumo, cigarros e serviços de comunicação)

Tributo	Setores /Programas Beneficiários	Renúncia de Receita			Compensação	
		2018	2019	2020	Ato Normativo	Detalhe
ICMS	Comércio	92.306.444	120.459.910	126.482.905	Lei nº 16.097/2016 de 27/07/2016	Institui o Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal-FEEF. Que cria o encargo de 10% do incentivo ou benefício concedido à empresa contribuinte do ICMS
					Lei nº 16.177/2016 de 27/12/2016	Realinhamento da alíquota modal do ICMS de 17% para 18%
Total		923.064.447	992.755.812	1.042.393.603		

Fonte: LDO 2018 (Anexo de Metas Fiscais)

A política de incentivos fiscais tem o objetivo de atrair novas empresas e gerar empregos por meio da redução de tributos e, em alguns casos, é possível que a diminuição da carga tributária de alguns setores estimule o crescimento e amplie a base de cálculo, aumentando a arrecadação ao invés de diminuir. Entretanto, não há estudos que indiquem qual o real retorno dos incentivos fiscais para fins de comparação com os valores desonerados.

Desta forma, diante dos indicativos de compensação constantes na LDO de 2018, recomenda-se que o governo do estado do Ceará, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Estado do Ceará, realize estudos anuais para avaliar o retorno obtido com as políticas de incentivos fiscais.

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.

Informa-se que a Lei Orçamentária Anual (LOA) do exercício de 2017 foi publicada dia 30/12/2016 e novamente dia 04/01/2017.

Para o atendimento da determinação da LRF, o Poder Executivo Estadual elaborou a Resolução COGERF nº 05/2017, 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 02 de fevereiro de 2017, não atendendo, assim, o prazo legal, que se encerrava em 29 de janeiro de 2017, considerando a primeira publicação da LOA.

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 16.084 (LDO 2017):

Art.73. A Lei Orçamentária de 2017 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.

Parágrafo único. Na hipótese de não utilização da Reserva de Contingência nos fins previstos neste artigo até 30 de novembro de 2017, 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 2017, foram identificadas na Tabela 14 as seguintes anulações de Reserva de Contingência registrada no Fundo de Previdência Parlamentar (Fiscal/Seguridade Social) as quais foram utilizadas para suplementar as ações de nº 22465 e 22466 que correspondem a Manutenção e Funcionamento Administrativo – FPP e Pessoal e Encargos Sociais - Folha Normal – FPP, respectivamente, todas nesse mesmo Fundo:

Tabela 14 – Anulação da Reserva de Contingência (R\$ 1,00)

Decreto do Executivo	Mecanismo no Retificador do Orçamento*	Código Função Subfunção o Programa	Programa	Ação	Natureza da Despesa	Credito aberto	Credito anulado
Decreto Nº 32217 DE 09/05/2017	Anulação de Crédito Ordinário	99.997.999	Reserva de Contingência	Reserva do Sistema de Previdência Parlamentar - FPP	Pessoal e Encargos Sociais		1.200.000
Decreto Nº 32217 de 09/05/2017	Crédito Suplementar	09.122.500	Gestão e Manutenção da AL	22465 - Manutenção e Funcionamento Administrativo - FPP	Outras despesas correntes	1.200.000	
DECRETO Nº 32217 de 09/05/2017 Total						1.200.000	1.200.000
Decreto Nº 32294 de 27/07/2017	Anulação de Crédito Ordinário	99.997.999	Reserva de Contingência	Reserva do Sistema de Previdência Parlamentar - FPP	Pessoal e Encargos Sociais		136.009

Decreto do Executivo	Mecanismo no Retificado or do Orçamento*	Código Função Subfunção Programa	Programa	Ação	Natureza da Despesa	Credito aberto	Credito anulado
Decreto Nº 32294 de 27/07/2017	Anulação de Crédito Ordinário	99.997.999	Reserva de Contingência	Reserva do Sistema de Previdência Parlamentar - FPP	Pessoal e Encargos Sociais		100.000
Decreto Nº 32294 de 27/07/2017	Anulação de Crédito Ordinário	99.997.999	Reserva de Contingência	Reserva do Sistema de Previdência Parlamentar - FPP	Pessoal e Encargos Sociais		1.551.754
Decreto Nº 32294 de 27/07/2017	Anulação de Crédito Ordinário	99.997.999	Reserva de Contingência	Reserva do Sistema de Previdência Parlamentar - FPP	Pessoal e Encargos Sociais		196.824
Decreto Nº 32294 de 27/07/2017	Crédito Suplementar	09.271.500	Gestão e Manutenção da AL	22466- Pessoal e Encargos Sociais - Folha Normal - FPP	Pessoal e Encargos Sociais	216.009	
Decreto Nº 32294 de 27/07/2017	Crédito Suplementar	09.271.500	Gestão e Manutenção da AL	22466 - Pessoal e Encargos Sociais - Folha Normal - FPP	Pessoal e Encargos Sociais	20.000	
Decreto Nº 32294 de 27/07/2017	Crédito Suplementar	09.271.500	Gestão e Manutenção da AL	22466 - Pessoal e Encargos Sociais - Folha Normal - FPP	Pessoal e Encargos Sociais	1.748.578	
DECRETO Nº 32294 de 27/07/2017 Total						1.984.587	1.984.587
Total						3.184.587	3.184.587

Fonte: SEPLAG e Diário Oficial do Estado do Ceará

Observa-se que no orçamento inicial, foi fixado reserva de contingência para o Fundo de Previdência Parlamentar no montante de R\$ 3.184.587,00, sendo que a natureza de despesa utilizada foi a de Pessoal e Encargos Sociais (3.1.00.00.00) e não a de Reserva de Contingência (9.9.99.9999), contrariando o determinado no parágrafo único do art. 8º da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001, dispositivo reportado pelo Manual Técnico do Orçamento de 2017 do Governo do Estado do Ceará.

Identificou-se ainda, na Tabela 15, o Decreto nº 32.424 de 21/11/2017 (publicado dia 22/11/2017), no qual foi anulado créditos orçamentários no montante de R\$ 8.000.000,00 da reserva de contingência, para suplementar a ação 22948, que trata a garantia do direito à saúde aos do SUS.

Tabela 15 – Anulação da Reserva de Contingência

(R\$ 1,00)

Decreto do Executivo	Mecanismo Retificador do Orçamento*	Órgão	Código Função Subfunção Programa	Programa	Ação	Natureza da Despesa	Credito aberto	Credito anulado
Decreto Nº 32424 de 21/11/2017	Anulação de crédito ordinário	Reserva de Contingência	99.999.999	Reserva de Contingência	Reserva de contingência	Reserva de Contingência		8.000.000
Decreto Nº 32424 de 21/11/2017	Crédito suplementar	Fundo Estadual de Saúde	10.302.057	Atenção à saúde integral e de qualidade	22948 - Garantia do direito à saúde aos do sus	Outras despesas correntes	8.000.000	

Fonte: SEPLAG e Diário Oficial do Estado do Ceará

Informa-se que indicação do crédito suplementado, citada no parágrafo anterior, se dá pela similaridade dos valores, visto que no decreto não indica as ações suplementadas que tiveram como fonte de recursos a anulação de créditos da Reserva de Contingência, fato já apontado no relatório do exercício anterior.

Em vista das ações suplementadas nos Decretos nº 32217, 32294 e 32424, as despesas que tiveram como fonte de recursos a Reserva de Contingência foram direcionadas para Manutenção e Funcionamento Administrativo – FPP, Pessoal e Encargos Sociais - Folha Normal – FPP e garantia do direito à saúde aos do SUS, não sendo possível assegurar que esses recursos foram alocados conforme determina o art. 73 da LDO, fazendo-se necessária uma melhoria da 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 2017, 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 2017 conforme Tabela 16:

Tabela 16 - Demonstrativo das ações ajuizadas para a cobrança da dívida ativa (R\$ 1,00)

Especificações	Ajuizamentos	Valores
1. Créditos Tributários	3.018	542.447.847,08
2. Créditos não Tributários	652	40.206.707,02
TOTAL	3.670	582.654.554,10

Fonte: Balanço Geral do Estado

Por fim, também foi evidenciada a evolução do montante de créditos tributários passíveis de cobrança administrativa conforme Tabela 17.

Tabela 17 - Demonstrativo da evolução do montante de créditos tributários passíveis de cobrança administrativa

Exercício	Quantidade	Valor(R\$)
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
2017	303.852	969.186.223,82

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 2017, o Orçamento Geral do Estado teve seus valores consignados na Lei nº 16.199, de 29 de dezembro de 2015, publicada no Diário Oficial do dia 30/12/2016 com as receitas estimadas em R\$ 25.062.022.028,00 (vinte e cinco bilhões, sessenta e dois milhões, vinte e dois mil e vinte e oito reais) e as despesas fixadas em igual montante, contemplando o Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos, sendo este último, no montante de R\$ 204.678.735,00 (duzentos e quatro milhões, seiscentos e setenta e oito mil, setecentos e trinta e cinco reais) referente aos Investimentos das Empresas Estatais Independentes.

Cabe salientar que no montante acima informado de receita estimada e despesa fixada 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 2017, o Quadro 01

demonstra o não atendimento ou atendimento parcial dos requisitos:

Quadro 01 - Atendimento às exigências legais da LOA

Exigências legais 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 16.199/2016
Art. 2º, § 1º, III, Lei nº 4.320/64	Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação	Parcial	Volume I da Lei nº 16.199/2016
Art. 2º, § 2º, I, Lei nº 4.320/64	Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais	Não	
Art.15, Lei nº 4.320/64	Discriminação da despesa por elementos	Não	

Fonte: Lei Orçamentária Anual

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 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.

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 no Anexo 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 18 apresenta o cálculo da receita orçamentária registrada no decorrer do exercício de 2017, compreendendo a receita bruta e suas respectivas deduções.

Tabela 18 – Receita prevista e realizada – categoria econômica (R\$ 1,00)

Categoria Econômica	Previsão Atualizada (a)	Realizada (b)	Saldo (b) - (a)	Realização (%)
Receita Corrente	24.320.899.652,45	24.530.095.728,57	209.196.076,12	100,86%
Receita Tributária	13.821.013.124,03	13.873.353.307,29	52.340.183,26	100,38%
Receitas de Contribuições	600.409.600,00	630.917.296,19	30.507.696,19	105,08%
Receita Patrimonial	364.027.036,59	423.989.865,86	59.962.829,27	116,47%
Agropecuária	-	12.344,35	12.344,35	-
Receita de Serviços	70.588.895,30	83.340.791,12	12.751.895,82	118,07%
Transferências Correntes	8.543.016.136,80	8.708.304.494,22	165.288.357,42	101,93%
Outras Receitas Correntes	921.844.859,73	810.177.629,54	-111.667.230,19	87,89%
Receitas de Capital	4.387.474.752,61	2.539.451.707,09	-1.848.023.045,52	57,88%
Operações de Crédito	3.507.144.853,38	2.051.078.860,99	-1.456.065.992,39	58,48%
Alienação de Bens	22.432.910,57	16.428.948,44	-6.003.962,13	73,24%
Amortização de Empréstimos	-	-	-	-
Transferências de Capital	847.816.988,66	471.260.625,10	-376.556.363,56	55,59%
Outras Receitas de Capital	10.080.000,00	683.272,56	-9.396.727,44	6,78%
Receita Intraorçamentária Corrente	1.125.841.208,13	1.274.755.605,73	148.914.397,60	113,23%
Total da Receita Bruta Arrecadada	29.834.215.613,19	28.344.303.041,39	-1.489.912.571,80	95,01%
Deduções da Receita Corrente*	-2.865.843.550,00	-2.935.348.237,60	-69.504.687,60	102,43%
Total da Receita Orçamentária	26.968.372.063,19	25.408.954.803,79	-1.559.417.259,40	94,22%

Fonte: Anexo 10

Nota*: Recursos destinados ao FUNDEB

O Orçamento Geral do Estado (administração direta e indireta), para o exercício de 2017, teve seus valores consignados na Lei nº 16.199, de 29 de dezembro de 2016, com receitas orçamentárias estimadas em R\$ 25.869.513.995,00, sendo aprovados créditos adicionais no decorrer do exercício,

atualizando-o para R\$ 26.968.372.063,19, conforme demonstrado na Tabela 18.

A receita bruta arrecadada pelo Estado, em 2017, foi o montante de R\$ 28.344.303.041,39. Entretanto, R\$ 2.935.348.237,60 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\$ 25.408.954.803,79, 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.

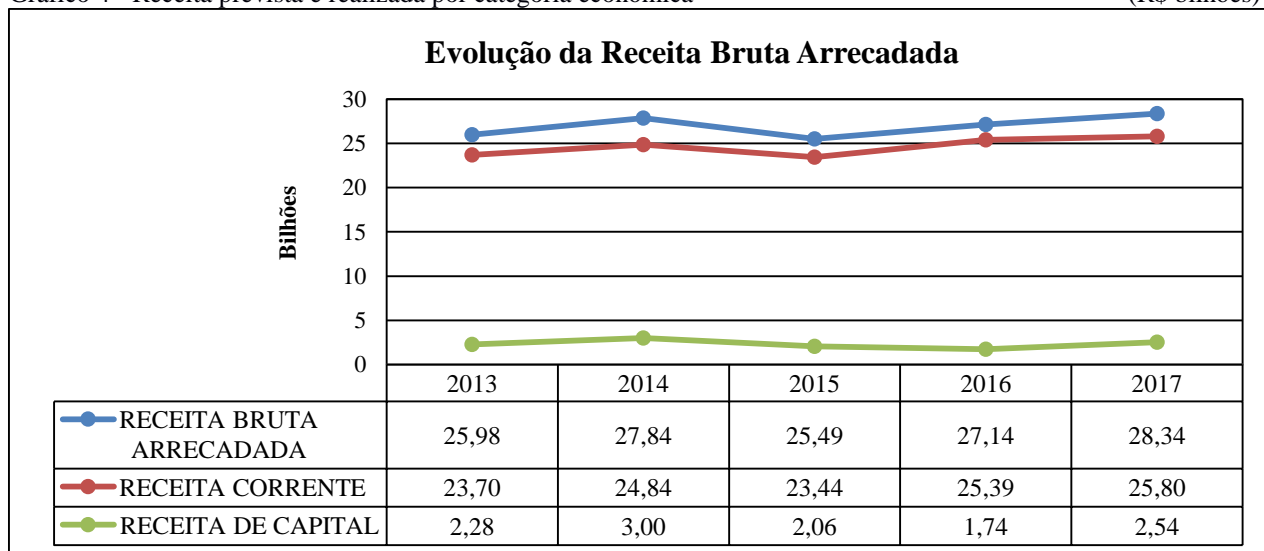
Importante frisar que a receita orçamentária engloba as receitas intraorçamentárias correntes (R\$ 1,2 bilhão), que representam 4,50% da receita bruta. Tais operações intraorçamentárias consistem em receitas realizadas entre órgãos e demais entidades da Administração Pública integrantes do orçamento 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 18, que a receita bruta arrecadada foi 4,99% inferior à prevista e a receita orçamentária arrecadada foi 5,78% inferior à prevista.

Para demonstrar a evolução da Receita Bruta Arrecadada, nos últimos cinco anos, apresenta-se o Gráfico 4:

Gráfico 4 - Receita prevista e realizada por categoria econômica

(R\$ bilhões)



Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2013-2017 e Anexo 10.

Nota: Fator de correção IGP-DI para os anos 2013 a 2016.

Verifica-se no Gráfico 1 que a Receita Bruta Arrecadada é composta pelas Receitas Correntes e de Capital que totalizaram R\$ 25,80 bilhões e R\$ 2,54 bilhões, respectivamente. Quanto ao crescimento da Receita Bruta Arrecadada, houve uma variação positiva, em termos reais, de R\$ 1,21 bilhão em relação ao anterior, o que equivale a um crescimento de 4,44% em termos percentuais.

Para uma análise mais 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\$ 25.804.851.334,30, superior em R\$ 358.110.473,72 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 53,76% e 33,75%, 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\$ 13.873.776.222,23. O valor bruto arrecadado foi inferior à previsão atualizada em R\$ 6.485.663,57, o que representa, em termos relativos, uma insuficiência de arrecadação de 0,05%.

Quanto ao comportamento da receita tributária nos exercícios de 2016 e 2017, demonstra-se na Tabela 19:

Tabela 19 - Composição da receita tributária (R\$ 1,00)

Receita Tributária	2016	2017	Variação %
Impostos	12.520.337.733,24	13.093.424.585,87	4,58%
ICMS	10.289.266.974,72	11.181.546.915,96	8,67%
IPVA	691.045.867,21	817.196.832,74	18,26%
IRRF	891.144.823,56	1.002.514.679,32	12,50%
ITCD	648.880.067,74	92.166.157,85	-85,80%
Taxas	719.652.319,44	780.351.636,36	8,43%
Total	13.239.990.052,68	13.873.776.222,23	4,79%

Fonte: Anexo 10

Nota: Fator de correção - IGP-DI.

Ao comparar a arrecadação do exercício de 2017 com 2016, constata-se que a Receita Tributária apresentou um crescimento real de 4,79%, apesar da queda de 85,80% na arrecadação do ITCD. Este crescimento real é decorrente de maior arrecadação no IPVA (R\$ 126,15 milhões) no IRRF (R\$ 111,37 milhões).

Quanto a Receita de ICMS, no exercício de 2017, apresentou um crescimento real de 8,67%

em relação ao exercício anterior. Registra-se a maior arrecadação de ICMS nos últimos quatro anos, em termos reais, conforme demonstrado na Tabela 20:

Tabela 20 - Evolução da arrecadação do ICMS no período de 2014-2017 (R\$ 1,00)

Exercício	Valor Nominal	Valor Real
2014*1	9.319.318.251,67	11.005.565.015,45
2015*1	9.715.890.373,18	10.366.855.028,18
2016*1	10.332.985.837,80	10.289.266.974,72
2017*2	11.181.546.915,96	11.181.546.915,96

Fonte: *1Balanço Geral do Estado – BGE/2014-2017 e *2Anexo 10.

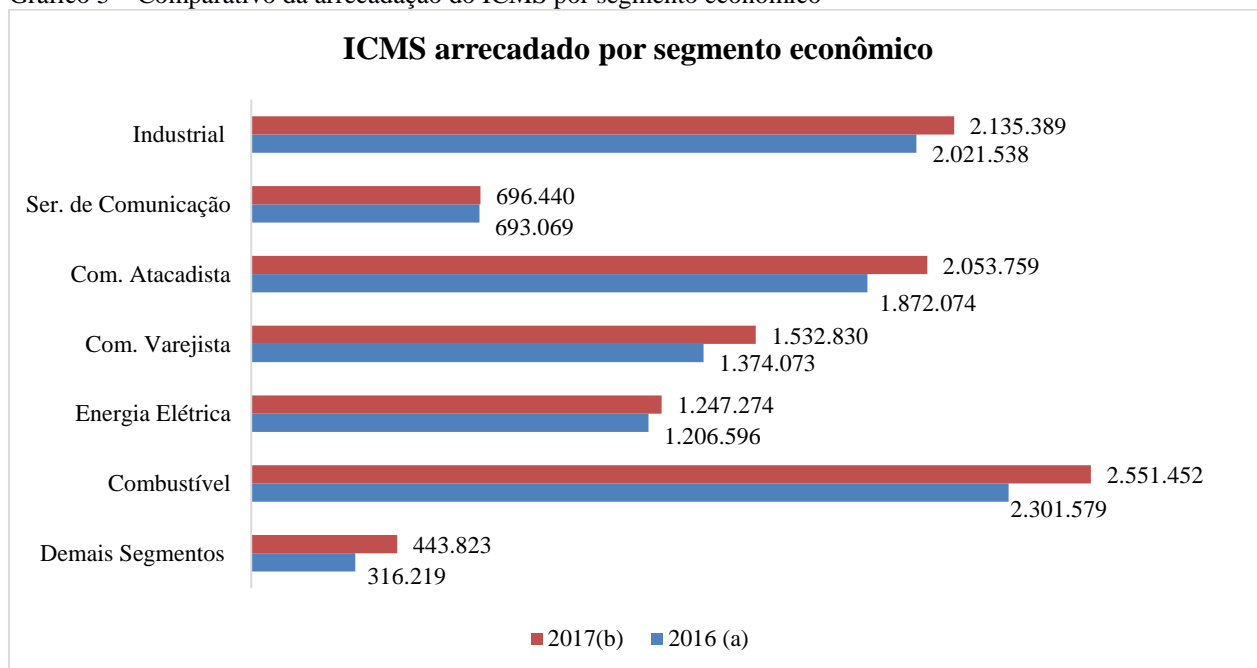
Fator de correção: IGP-DI.

Nota: Valor nominal diverge do apresentado no Relatório Contábil do Balanço Geral do Estado – 2017, 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 2017, às fls. 58, a arrecadação do ICMS cearense, permanece, a 10ª maior arrecadação do Brasil, representando 2,55% do ICMS nacional, e a 3ª do Nordeste.

De forma mais segregada, a síntese do Balanço Geral do Estado, às fls. 56, apresenta a arrecadação do ICMS por segmento econômico conforme disposto no Gráfico 2.

Gráfico 5 – Comparativo da arrecadação do ICMS por segmento econômico



Fonte: Adaptado da Síntese do Balanço Geral do Estado – 2017 (valores em milhares).

Nota: Fator de correção IGP-DI.

De acordo com o Gráfico 2, os segmentos econômicos que apresentaram as maiores variações percentuais positivas, em termos reais de arrecadação, foram Comércio Varejista (11,55%), Combustível (10,86%) e Comércio Atacadista (9,71%).

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 2017, estas Receitas atingiram o montante de R\$ 1.665.813.347,42. Quando confrontado com o valor da previsão atualizada, constata-se a existência de excesso de arrecadação na ordem de R\$ 63.248.559,42.

A Tabela 21 demonstra a composição da referida receita no exercício de 2017:

Tabela 21 - Composição das contribuições (R\$ 1,00)

Contribuições	Orçamentária	Intraorçamentária	Total
Contribuições para o Regime Próprio de Previdência do Servidor Público	626.632.552,61	1.032.743.061,99	1.659.375.614,60
Outras Contribuições Sociais	4.284.743,58	2.152.989,24	6.437.732,82
Total	630.917.296,19	1.034.896.051,23	1.665.813.347,42

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

Tabela 22- Evolução das receitas de transferências correntes (R\$ 1,00)

Transferências Correntes	2016	2017	Diferença
Transf. Intergovernamentais	8.681.374.611,77	8.612.413.073,76	-68.961.538,01
Transf. de Instituições Privadas	12.456.366,58	16.215.879,13	3.759.512,55
Transf. de Pessoas	1.118.273,88	891.927,76	-226.346,12
Transf. de Convênios	116.664.944,48	78.783.613,57	-37.881.330,91
Total	8.811.614.196,71	8.708.304.494,22	-103.309.702,49

Fonte: Anexo 10

Nota: Fator de correção IGP-DI.

A Receita de Transferências Correntes representou 33,75% da Receita Bruta Corrente. Destaca-se o decréscimo real de 1,17% em relação ao ano anterior.

Dentre essas receitas, destacam-se as Transferências Intergovernamentais (R\$ 8,6 bilhões) que representaram 98,90% do total de transferências bruto. Nelas estão inseridos os repasses da União no

montante de R\$ 7,08 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\$ 6,08 bilhões no exercício de 2017, o que equivale a 69,87% do total bruto registrado na rubrica Transferências Correntes.

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 decréscimo real de 3,71%, se comparado ao ano de 2016, conforme demonstrado na Tabela 23.

Tabela 23 - Valores repassados a título de fundo de participação do estado (R\$ 1,00)

Ano	FPE Nominal	FPE Real	% de Variação Anual
2013	4.888.591.909,10	5.991.360.471,95	1,91%
2014	5.327.154.149,34	6.291.054.748,28	5,00%
2015	5.604.079.931,21	5.979.553.286,60	-4,95%
2016	6.345.216.365,53	6.318.369.755,08	5,67%
2017	6.084.109.296,54	6.084.109.296,54	-3,71%

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 2017, as receitas de capital totalizaram R\$ 2,5 bilhões, correspondendo a 8,96% da Receita Bruta Arrecadada. A Tabela 24 evidencia a arrecadação nos últimos quatro exercícios em termos reais.

Tabela 24 - Evolução das receitas de capital

Receitas de Capital	2014	2015	2016	2017
Operações de Crédito	1.929.358.578,65	1.642.920.609,07	1.105.000.920,44	2.051.078.860,99
Alienação de Bens	7.033.502,87	4.627.524,18	3.985.231,34	16.428.948,44
Amortização de Empréstimo	590,47	0,00	0,00	0,00
Transferência de Capital	982.128.402,85	398.910.357,46	635.799.508,04	471.260.625,10
Outras Receitas de Capital	81.322.569,72	12.000.106,26	30.462,57	683.272,56
Total	2.999.843.644,57	2.058.458.596,96	1.744.816.122,39	2.539.451.707,09

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 80,77% do total das receitas de capital, tendo apresentado

aumento real de 85,62% em relação à arrecadação verificada em 2016.

Destaca-se, em relação ao ano anterior, a diminuição real de 25,88% em Transferência de Capital e o crescimento real de 2142,99 % 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.

Os recursos a título de operações de crédito internas e externas tiveram as origens descritas na Tabela 25.

Tabela 25 - Composição das operações de crédito por instituição de financiamento (R\$ 1,00)

Operações de Crédito	Valor
Externa	830.655.879,40
BID	391.843.491,65
BIRD	278.521.662,12
CAF	76.486.576,25
FIDA	33.824.966,66
KFW	323.168,75
ML\V	0,00
MLW	49.656.013,97
OECE	0,00
Interna	1.220.422.981,59
BB	1.150.000.000,00
BNB	0,00
BNDES	35.842.814,20
CEF	34.580.167,39
STN	0,00
Total	2.051.078.860,99

Fonte: Anexo 16

De acordo com a Tabela 25, 40,50% dos recursos captados se referem a operações externas e 59,50% a operações internas. Cabe frisar a ocorrência de um crescimento real de 85,62% (R\$ 946,08 milhões) em relação ao ano anterior, havendo um decréscimo na captação das operações externas e um acréscimo nas operações internas.

Conforme aponta o Balanço Geral do Estado de 2017, o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID é o responsável por 19,10%, R\$ 391,8 milhões, de toda a receita de operação de crédito, destacando-se a operação referente ao Programa Viário de Integração Logística do Ceará - CEARÁ IV - 1ª e 2ª Fase, que se destina à continuação da execução do programa rodoviário do Estado, cujo desembolso superou R\$ 246 milhões, representando cerca de 12% do total das receitas.

Destacam-se, também, os recursos oriundos do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento — BIRD que foram destinados ao Projeto de Apoio ao Crescimento Econômico - PforR,

com o objetivo de promover avanços sociais e modernizar as instituições no Estado, que desembolsou o equivalente a R\$ 252 milhões, participando com 12,30% do montante total. Outra operação com o BIRD, como Projeto São José III, desembolsou em torno de R\$ 26 milhões, que representa 1,27% do total.

Em relação às operações internas, houve um crescimento significativo da captação de recursos. Segundo o Balanço geral de 2017, o principal motivo da elevação das receitas de operações de crédito internas foi decorrente do contrato de financiamento da Amortização da Dívida Pública assinado com o Banco do Brasil S/A, no montante de R\$ 1.150.000.000,00, que representa 94,23% da receita de operação interna e 56,07% de toda a receita de operação de crédito do Estado.

2.4.2 Execução da Despesa Orçamentária

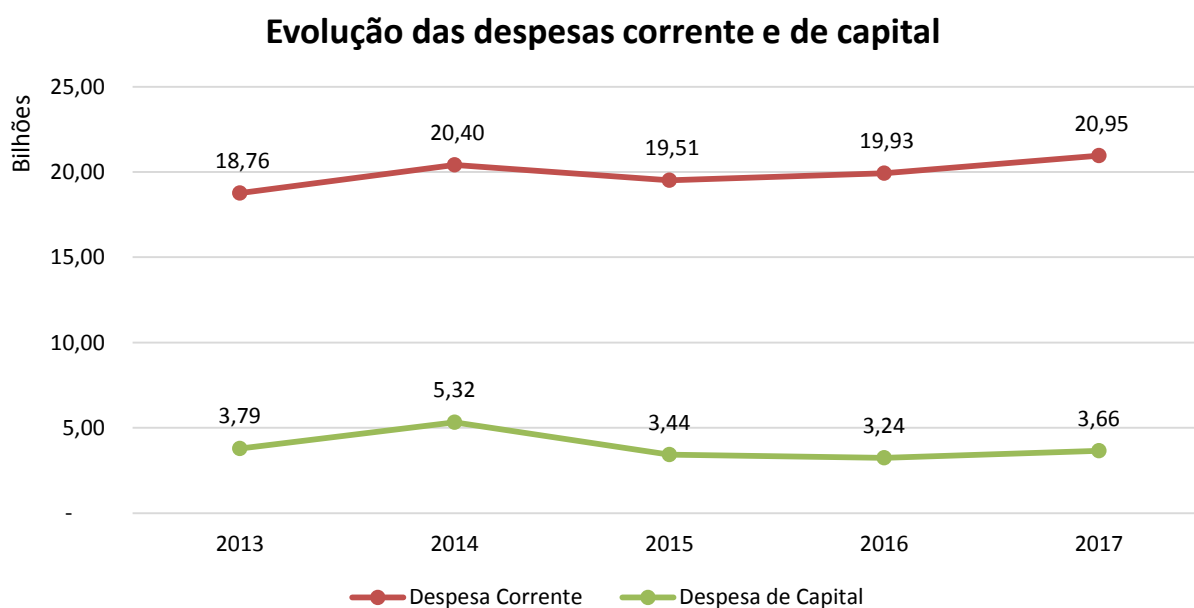
2.4.2.1. Contexto Geral

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\$ 28.476.253.918,74. Quanto à realização, esta Despesa total importou em R\$ 24.608.352.182,76, existindo, assim, uma economia orçamentária nas despesas de R\$ 3.867.901.735,98. Destarte, pode-se afirmar que o Estado executou 86,42% da despesa orçamentária autorizada para 2017.

O Gráfico 6 a seguir apresenta a evolução, em valores atualizados, da despesa orçamentária realizada, entre os exercícios de 2013 a 2017.

Gráfico 6 – Série histórica das despesas por categoria econômica dos anos de 2013 a 2017 (R\$ Bilhões)



Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2013-2017.

Nota: Valores atualizados IGP-DI.

De acordo com os dados, do total da despesa orçamentária realizada pelo Estado em 2017 (R\$ 24,61 bilhões), 85,14% foram correntes e 14,86% se referem às despesas de capital. As primeiras

totalizaram R\$ 20,95 bilhões, enquanto às de capital, R\$ 3,66 bilhões.

Analisando a evolução das categorias econômicas de 2016 para 2017, constata-se um aumento real de 5,12% para as despesas correntes e uma diminuição real de 12,95% para as despesas de capital.

Quanto à composição das despesas, no exercício de 2017, demonstra-se na Tabela 26:

Tabela 26 - Despesa orçamentária por categoria e grupo (R\$ 1,00)

Especificações	Dotação Inicial (a)	Dotação Atualizada (b)	Empenhado (c)	Realização (%) c/b
Despesa Corrente	20.824.492.372,00	21.884.857.353,71	20.952.113.259,75	95,74%
Juros e Encargos da Dívida	460.406.752,00	472.135.202,46	452.097.969,17	95,76%
Outras Despesas Correntes	8.926.408.629,00	9.959.854.474,10	9.476.678.739,01	95,15%
Pessoal e Encargos Sociais	11.437.676.991,00	11.452.867.677,15	11.023.336.551,57	96,25%
Despesa de Capital	4.990.761.123,00	6.591.396.565,03	3.656.238.923,01	55,47%
Amortização da Dívida	981.434.162,00	2.062.272.841,86	989.275.445,29	47,97%
Inversões Financeiras	114.176.927,00	211.323.342,15	199.223.326,39	94,27%
Investimentos	3.895.150.034,00	4.317.800.381,02	2.467.740.151,33	57,15%
Total Geral	25.815.253.495,00	28.476.253.918,74	24.608.352.182,76	86,42%

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 95,74% 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 55,47% frente à autorização do Poder Legislativo.

2.4.2.2. Análise do percentual de alteração do orçamento

Segundo o art.7º da LOA 2017, 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 16.084/2016 (LDO 2017), conforme o excerto seguinte.

§10. As fontes de recursos, de que trata este artigo, serão consolidadas, segundo:

I - os recursos do Tesouro, compreendendo os recursos da arrecadação própria do Tesouro Estadual, as receitas de transferências federais relativas à participação do Estado na Arrecadação da União e outras transferências constitucionais e legais correntes e de capital;

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 1642/2018 – GAB.PRES, foi solicitado junto à SEPLAG informações complementares relativas à abertura dos Créditos Adicionais no exercício 2017, juntamente com cópia dos respectivos decretos e leis de

abertura e os cálculos do excesso de arrecadação e superávit financeiro apurado no balanço patrimonial, os quais foram enviados a esta Corte de Contas, através do Ofício GS nº 415/2018 – SEPLAG.

Desta forma, com base nos critérios dispostos na LOA 2017 e na LDO 2017, e considerando as informações enviadas pela SEPLAG, foram apurados os montantes de créditos abertos, os quais são apresentados na tabela a seguir de acordo com a fonte de recursos.

Tabela 27– Abertura de créditos suplementares por fonte de recursos (R\$ 1,00)

Fonte de recursos	Créditos abertos
00 - RECURSOS ORDINÁRIOS	1.324.651.641,38
01 - COTA-PARTE DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS	1.136.405.394,38
05 - RECURSOS PROVENIENTES DA CONTRIBUIÇÃO PARLAMENTAR	1.200.000,00
07 - COTA-PARTE DA CONTRIBUIÇÃO DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO	21.276.432,80
10 - RECURSOS PROVENIENTES DO FECOP	396.549.625,55
11 - COTA-PARTE DA CIDE	4.826.331,43
12 - ALIENAÇÃO DE BENS	1.416.820,12
15 - DEPÓSITOS JUDICIAIS - PIMPJ	359.735,00
16 - COMPENSAÇÃO AMBIENTAL	47.855.723,43
29 - RECURSOS ARRECADADOS DA VENDA DE SELOS DE AUTENTICIDADE	510.000,00
44 - INDENIZAÇÃO PELA EXTRAÇÃO DO PETRÓLEO, XISTO E GÁS	600.000,00
51 - COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AOS RECURSOS DO FUNDEB	13.900.000,00
70 - RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS	485.408.026,19
76 - RECURSOS PROVENIENTES DO FIT	18.105.650,83
79 - TRANSFERÊNCIAS AO FUNDO DE DEFESA CIVIL	45.322.010,00
91 - RECURSOS PROVENIENTES DO SUS	376.105.598,49
92 - REPASSE FUNDO A FUNDO - FNAS	20.430.738,69
Total	3.894.923.728,29

Fonte: Ofício GS nº 415/2018 – SEPLAG: Mídia digital / TCE - Of. 1642_2018 - Anexo I - Decretos e Leis de Abertura de Créditos Adicionais

Na tabela subsequente, é apresentado o cálculo do percentual de abertura dos créditos suplementares, utilizando o montante de créditos abertos apurado anteriormente em relação à despesa fixada na LOA.

Tabela 28 – Limite de abertura de créditos suplementares (R\$ 1,00)

Despesa fixada na LOA para as fontes de Recursos do Tesouro (I) ⁽¹⁾	16.711.320.566,00
Limite de 25% para abertura de créditos suplementares(II) = (I)*0,25 ⁽²⁾	4.177.830.141,50
Abertura de Créditos Suplementares (III) ⁽³⁾	3.894.923.728,29
Percentual de abertura dos créditos suplementares (IV) = (III/I)*100	23,31%

(1) – Despesas fixadas nas fontes de recursos do Tesouro, conforme a LOA 2017 e a LDO 2017;

(2) – Limite estabelecido no art. 7º, da Lei 16.199/2016 (LOA 2017);

(3) – Suplementações, excluídas as exceções previstas nos incisos I a VIII do parágrafo único do art.7º da Lei 16.199/2016 (LOA 2017).

Conforme se verifica, o percentual atingido (**23,31%**) ficou abaixo do limite legal de 25%, não havendo, portanto, abertura de crédito suplementar sem autorização legislativa para o exercício 2017. Entretanto, o percentual informado pela SEPLAG foi inferior ao apurado, correspondendo a 16,32%. Na

análise das informações apresentadas por aquela Secretaria, observou-se que as únicas fontes de recursos consideradas foram:

- 00 - RECURSOS ORDINÁRIOS
- 01 - COTA-PARTE DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS
- 10 - RECURSOS PROVENIENTES DO FECOP
- 12 - ALIENAÇÃO DE BENS
- 44 - INDENIZAÇÃO PELA EXTRAÇÃO DO PETRÓLEO, XISTO E GÁS

Tais fontes de recurso constam no Manual Técnico do Orçamento referente a 2017 como sendo do grupo Tesouro. No entanto, o rol de fontes de recursos, a serem consideradas no cálculo, disposto na Lei nº 16.084/2016 (LDO 2017) é maior, conforme citado anteriormente. Deste modo, faz-se necessária a alteração do cálculo realizado pelo SEPLAG para fins de cumprimento do limite de abertura de créditos suplementares, de modo que contemple todos os critérios dispostos na legislação orçamentária vigente.

Ademais, cabe destacar que são publicados os percentuais mensais e anual de abertura de créditos suplementares em página eletrônica específica da SEPLAG⁵ de todos os exercícios a partir de 2013. Entretanto, com o objetivo de permitir um acompanhamento por parte da sociedade e a correta aferição do percentual, faz-se necessária, além das informações já apresentadas, a indicação das Leis e Decretos de Abertura de Créditos Adicionais alusivos ao Orçamento do exercício, das informações utilizadas no cálculo do referido percentual e da memória do cálculo em si, bem como os critérios aplicados de acordo com a legislação orçamentária vigente. Por fim, caso sejam utilizados como fonte de abertura de créditos adicionais, solicita-se a publicação do cálculo do excesso de arrecadação e do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior.

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\$ 11,02 bilhões, o que corresponde a 44,80% da despesa orçamentária executada no período, e um crescimento real de 5,89% (R\$ 613 milhões) em relação ao ano anterior.

Nas despesas, sob análise, o Poder Executivo participa com 84,09% como evidenciado na Tabela 29.

Tabela 29 - Despesas com pessoal e encargos por poder e órgão (R\$ 1,00)

Poder/ Órgão	Valor	% Participação
Executivo	9.269.628.694,17	84,09%
Judiciário	981.942.858,36	8,91%
Legislativo	447.746.685,95	4,06%
Ministério Público	324.018.313,09	2,94%

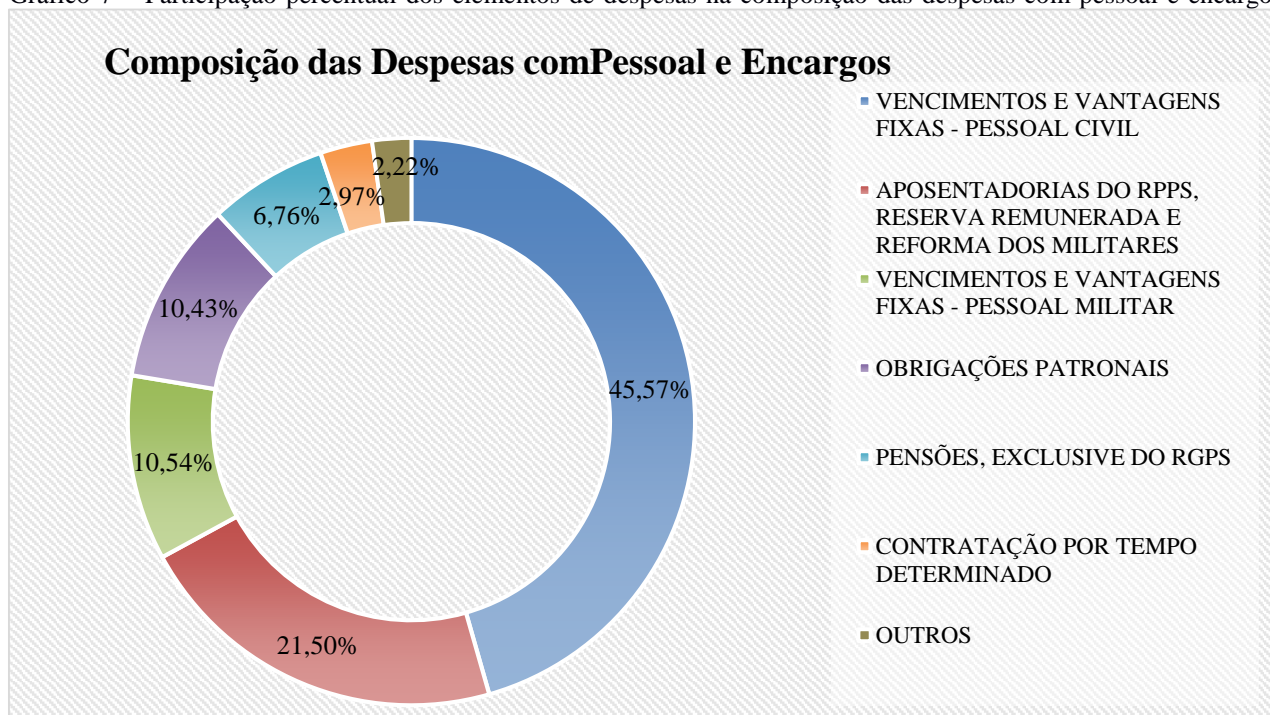
⁵ http://www.seplag.ce.gov.br/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=1765. Acesso em: 24 abr. 2018.

Poder/ Órgão	Valor	% Participação
Total Geral	11.023.336.551,57	100,00%

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 (56,11%) e Aposentadorias (21,50%), conforme evidenciado no Gráfico 7.

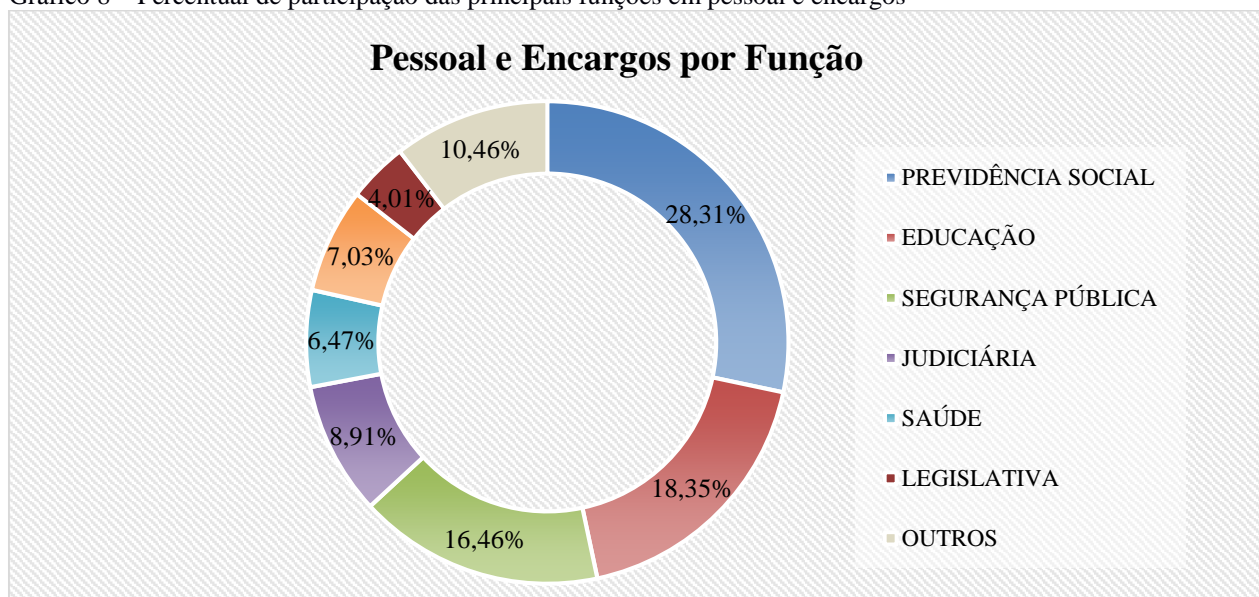
Gráfico 7 – Participação percentual dos elementos de despesas na composição das despesas com pessoal e encargo



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 8.

Gráfico 8 – Percentual de participação das principais funções em pessoal e encargos



Fonte: Base de dados da execução orçamentária oriunda do S2GPR

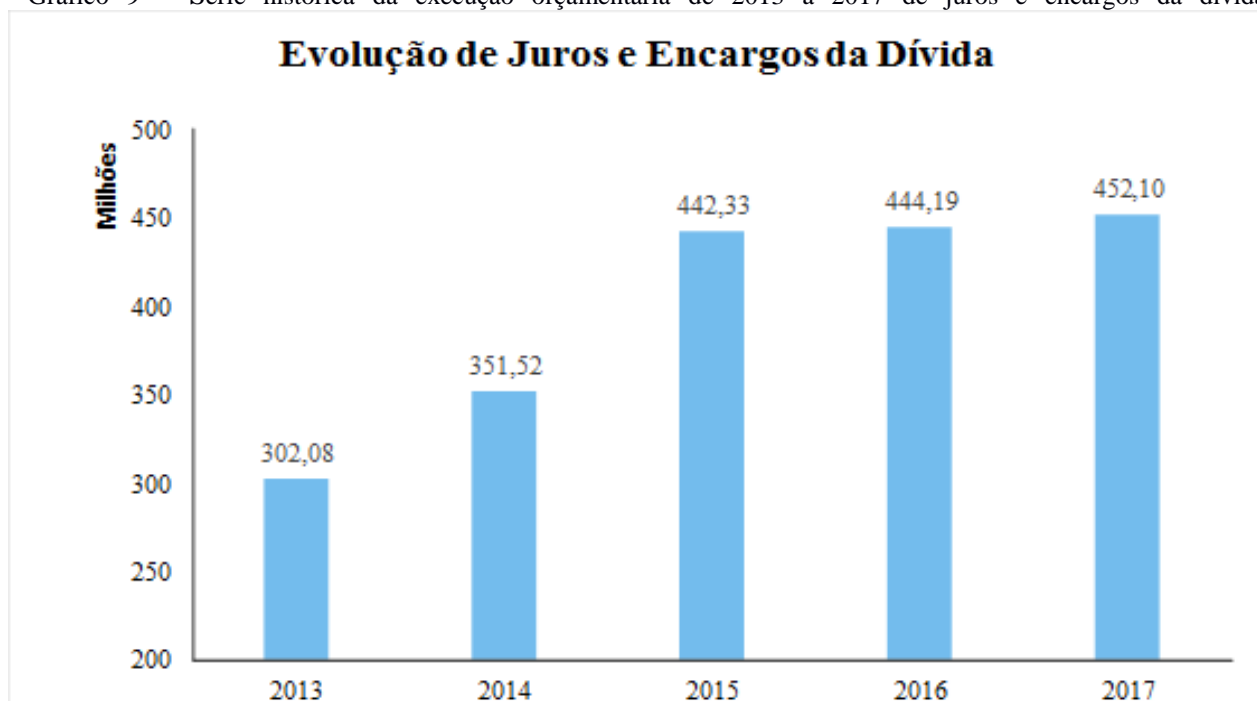
Observa-se que a maior concentração dos gastos de pessoal está concentrada na função Previdência social (28,31%), seguida da Educação (18,35%) e Segurança Pública (16,46%).

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 2017, este grupo de despesa somou R\$ 452.097.969,17, impactando em um aumento real de R\$ 7,9 milhões em relação ao exercício anterior. O Gráfico 9 demonstra a evolução das despesas, sob análise, nos últimos anos.

Gráfico 9 – Série histórica da execução orçamentária de 2013 a 2017 de juros e encargos da dívida.



Fonte: Base de dados da execução orçamentária oriunda do S2GPR

Nota: Valores atualizados IGP-DI.

No exercício de 2017, os juros e encargos da dívida foram custeados, praticamente, pela fonte de recursos do Tesouro - Fundo de Participação dos Estados - FPE (87,58%), sendo o restante pela fonte Tesouro – Recursos Ordinários (12,42%). 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 2017, o montante de R\$ 9,48 bilhões e o percentual de 38,51% do total da despesa orçamentária.

A composição dos maiores elementos do grupo Outras Despesas Correntes está representada na Tabela 30.

Tabela 30 - Outras despesas correntes por elemento (R\$ 1,00)

Especificação	2017	%
Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas	3.151.521.819,18	33,26%
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	2.219.202.125,23	23,42%
Locação de Mão de Obra	820.204.358,33	8,65%
Contribuições	745.948.175,24	7,87%
Outras Despesas de Pessoal decorrente de Contrato de Terceirização	578.298.642,87	6,10%
Material de Consumo	494.293.948,89	5,22%
Indenizações e Restituições	173.971.201,43	1,84%
Despesas de Exercícios Anteriores	168.035.628,21	1,77%
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	182.704.878,23	1,93%
Obrigações Tributárias e Contributivas	180.259.059,69	1,90%
Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita	233.776.883,77	2,47%
Outros Elementos	528.462.017,94	5,58%
Total	9.476.678.739,01	100,00%

Fonte: Base de dados da execução orçamentária oriunda do S2GPR

Neste grupo destacam-se os recursos destinados às transferências constitucionais (33,26%) e Outros Serviços de Terceiros (23,42%), que serão detalhados na Tabela 31.

Tabela 31 - Outros serviços de terceiros por item de despesa (R\$ 1,00)

Especificação	2017	% Participação
Transferências a Organizações Sociais - Contrato de Gestão	802.963.451,67	36,18%
Serviços Técnicos Profissionais	161.417.347,50	7,27%
Fornecimento de Alimentação	154.104.383,79	6,94%
Serviços de Energia Elétrica	110.882.709,39	5,00%
Serviços de Publicidade	136.374.346,01	6,15%
Gerenciamento de Frota de Veículos	65.744.869,17	2,96%
Serviços Hospitalares, Médicos e Odontológicos	64.510.804,38	2,91%
Manutenção e Conservação de Máquinas e Equipamentos	47.552.436,53	2,14%
Serviços de Comunicação em Geral	42.820.123,85	1,93%
Manutenção e Conservação de Bens Imóveis	57.940.092,88	2,61%
Locação de Veículos	41.954.121,79	1,89%
Serviços de Água e Esgoto	36.547.001,15	1,65%
Outro Itens	496.390.437,12	22,37%
Total geral - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	2.219.202.125,23	100,00%

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\$ 803 milhões de reais, representando 36,18% dos recursos alocados no elemento Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica.

No subitem a seguir será apresentado o detalhamento das Transferências Constitucionais (R\$ 3,15 bilhões).

Em relação à composição de “Outras Despesas de Pessoal decorrente de Contrato de Terceirização” (R\$ 578,3 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 32, 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 32 – 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	10.831.834.759,78	11.855.415,52	51.290.950,05	10.768.688.394,21
IPVA	859.700.544,52	288.018,52	-	859.412.526,00
IPI Exportação	33.171.137,52	-	-	33.171.137,52
CIDE	62.168.441,90	-	-	62.168.441,90

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

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 (S2GPR), evidenciados na coluna Repasse Realizado.

Tabela 33 – Valores repassados a título de transferências aos municípios (R\$ 1,00)

Tributo	Receita Líquida (A)	% Constitucional Repasse Municípios	Repasso Constitucional Devido (B)	Repasso Realizado *1 (C)	Diferença (D = B - C)
ICMS	10.768.688.394,21	25%	2.692.172.098,55	2.691.414.743,15	757.355,40
IPVA	859.412.526,00	50%	429.706.263,00	429.706.260,36	2,64
IPI Export.	33.171.137,52	25%	8.292.784,38	8.292.783,82	0,56
CIDE	62.168.441,90	25%	15.542.110,48	15.542.110,47	0,00

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

*1 Valor sem deduzir o FUNDEB

Do exposto na Tabela 33, considerando os dados do S2GPR, constata-se que houve divergências entre os valores dos repasses devidos e realizados quanto ao ICMS.

Com relação à transparência dos repasses realizados aos municípios, em consulta à página eletrônica da SEFAZ/CE, verificou-se os valores transferidos a título da cota parte do ICMS, IPVA, IPI Exportação e CIDE 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 34 – 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	2.692.172.098,55	538.434.419,71	2.153.737.678,84	2.153.131.795,12	605.883,72
IPVA	429.706.263,00	85.941.252,60	343.765.010,40	343.763.574,02	1.436,38
IPI export.	8.292.784,38	1.658.556,88	6.634.227,50	6.634.227,58	-0,08
CIDE	15.542.110,48	-	15.542.110,47	15.454.852,30	87.258,17
Total	3.145.713.256,41	626.034.229,19	2.519.679.027,22	2.518.984.449,02	694.578,20

Fonte: *1 Base de dados da execução orçamentária oriunda do S2GPR (deduzido o repasse ao FUNDEB).

*2 Secretaria da Fazenda. Disponível em: http://www.sefaz.ce.gov.br/Content/aplicacao/internet/financas_publicas/gerados/repasso_municipios_2017.asp e http://www.sefaz.ce.gov.br/Content/aplicacao/internet/financas_publicas/gerados/distribuicao_cide_2017.asp

Com base na tabela anterior, constata-se que houve divergências entre os valores dos repasses devidos e aqueles apresentados na página eletrônica da SEFAZ, principalmente quanto ao ICMS e à CIDE.

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 35 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 35 - Comparativo da despesa de pessoal de contrato de terceirização com a despesa com pessoal por órgão/entidade no ano de 2017 (R\$ 1,00)

Órgão/Entidade	Outras desp. de pessoal decorrente de contrato de terceirização (a)	Pessoal e encargos sociais (b)	% (a/b)
Coordenadoria Regional de Saúde - Fortaleza	91.204,96	141.000,00	64,68%
Décima Primeira Coordenadora Regional de Saúde - Sobral	257.851,72	121.400,00	212,40%
Décima Oitava Coordenadoria Regional de Saúde - Iguatu	164.678,78	104.700,00	157,29%
Quarta Coordenadoria Regional de Saúde - Baturité	97.690,56	82.800,00	117,98%
Assembleia Legislativa	9.484.617,56	287.343.235,33	3,30%
Centro de Hematologia e Hemoterapia do Ceara	11.987.704,32	5.538.856,89	216,43%
Centro de R. N. em Dermatologia Sanitária Dona Libânia	298.049,44	430.590,72	69,22%
Centro Integrado de Diabetes e Hipertensão	557.150,05	448.117,47	124,33%
Centro Odontológico - Tipo I	1.052.931,10	1.192.190,89	88,32%
Centro Odontológico - Tipo II - Joaquim Távora	374.159,35	590.736,68	63,34%
Centro Odontológico Tipo II - Rodolfo Teófilo	254.977,09	223.636,45	114,01%
Centro Saúde Escola - Meireles	336.393,27	399.807,41	84,14%
Conselho Estadual de Educação	309.635,95	2.497.402,60	12,40%
Fundação Universidade Estadual Do Ceara	17.948.711,37	198.323.372,92	9,05%
Fundo Estadual de Saúde	78.319.941,54	663.973.381,84	11,80%
Hosp.Geral P. Militar Jose Martiniano De Alencar-Hgpm	12.265.374,06	2.573.749,54	476,56%
Hospital de Saúde Mental de Messejana	7.414.601,22	1.058.548,86	700,45%
Hospital Dr. Carlos Alberto Studart Gomes - Messejana	92.622.187,46	7.623.083,10	1215,02%
Hospital Geral de Fortaleza	136.761.794,69	6.481.273,07	2110,11%
Hospital Geral Dr. Cesar Cals de Oliveira	42.560.681,86	3.905.971,40	1089,63%
Hospital Infantil Dr. Albert Sabin	62.047.833,08	9.164.894,26	677,02%
Hospital São Jose de Doenças Infecciosas	15.020.984,15	1.883.622,34	797,45%
Instituto de Prevenção do Câncer	623.195,58	1.151.588,00	54,12%
Laboratório Central de Saúde Publica	576.310,97	3.637.021,75	15,85%
Secretaria da Educação	67.413.154,75	1.668.908.015,26	4,04%
Secretaria da Fazenda	10.259.078,42	616.978.891,74	1,66%
Secretaria da Infraestrutura	515.537,23	5.477.311,83	9,41%
Secretaria da Justiça e Cidadania	1.047.720,27	186.352.543,28	0,56%
Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social	2.908.969,65	46.547.540,46	6,25%
Superintendência de Obras Hidráulicas	3.909.203,22	3.030.732,46	128,99%
Total	577.482.323,67	3.726.186.016,55	15,50%

Fonte: Base de dados da execução orçamentária oriunda do S2GPR

O montante total do elemento 34, em 2017, foi de R\$ 577,48 milhões, que equivale a 15,50% do total da Despesa de Pessoal e Encargos Sociais dos citados órgãos/entidades. Insta salientar que 80,29% (R\$ 463,7 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 2017, a importância de R\$ 3.66 bilhões de reais, representando 14,86% da despesa orçamentária total, havendo um crescimento real de 12,95% 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 2017, o montante dos recursos alocados nesse grupo foi de R\$ 2,47 bilhões, montante superior, em termos reais, em 14,07% (R\$ 304,37 milhões) em relação ao ano anterior.

A execução orçamentária ocorrida nos últimos três anos encontra-se demonstrada na Tabela 36.

Tabela 36 – Série histórica sobre os investimentos por função entre os anos de 2015 a 2017 (R\$ 1,00)

Função	2015 (a)	2016 (b)	2017 (c)	% c/b	% c/a
Administração	47.422.988,64	80.507.599,26	71.683.074,79	-10,96%	51,16%
Agricultura	239.309.267,97	121.433.396,06	233.562.811,58	92,34%	-2,40%
Assistência social	24.000.517,42	24.302.302,34	32.213.148,14	32,55%	34,22%
Ciência e tecnologia	9.476.257,90	12.661.142,73	66.995.214,71	429,14%	606,98%
Comércio e serviços	19.991.068,12	16.549.613,91	37.634.309,06	127,40%	88,26%
Comunicações	1.919.172,18	1.076.464,76	2.077.443,79	92,99%	8,25%
Cultura	8.348.213,89	8.730.036,43	7.360.487,74	-15,69%	-11,83%
Desporto e lazer	57.765.091,52	25.306.471,05	3.711.250,56	-85,33%	-93,58%
Direitos da cidadania	34.270.680,04	43.457.370,20	54.577.836,27	25,59%	59,26%
Educação	85.279.169,06	119.051.504,22	217.284.054,76	82,51%	154,79%
Energia	575.360,61	-	-	-	-
Essencial à justiça	7.448.355,31	4.739.549,12	10.105.183,77	113,21%	35,67%
Gestão ambiental	40.321.741,29	72.969.135,08	68.456.801,48	-6,18%	69,78%
Habitação	61.916.602,86	24.333.485,97	23.771.658,84	-2,31%	-61,61%
Indústria	3.488.787,75	2.278.214,24	4.271.293,36	87,48%	22,43%
Judiciária	5.754.051,08	8.679.482,48	12.579.469,76	44,93%	118,62%
Legislativa	26.321.457,00	22.911.984,53	8.055.424,82	-64,84%	-69,40%
Organização agrária	218.308,20	746.717,39	2.016.964,75	170,11%	823,91%
Saneamento	261.966.161,99	351.017.097,18	367.463.535,29	4,69%	40,27%
Saúde	34.488.604,56	53.732.521,59	65.276.674,68	21,48%	89,27%
Segurança pública	85.495.431,50	53.942.097,75	188.237.849,86	248,96%	120,17%
Trabalho	298.333,87	2.502.862,72	6.987.514,29	179,18%	2242,18%
Transporte	1.309.974.182,24	882.080.165,49	818.741.817,75	-7,18%	-37,50%
Urbanismo	207.006.760,06	230.364.518,49	164.676.331,28	-28,51%	-20,45%
Total geral	2.573.056.565,09	2.163.373.733,00	2.467.740.151,33	14,07%	-4,09%

Fonte: Base de dados da execução orçamentária oriunda do S2GPR

Nota: Fator de correção IGP-DI.

No exercício de 2017, dos investimentos realizados pelo Estado, o maior volume dos investimentos realizados foi direcionado para as funções Transporte (33,18%), Saneamento (14,89%) e Agricultura (9,46%).

Na função educação foram investidos R\$ 217,3 milhões, sendo 82,51% superior aos investimentos de 2016 (R\$ 98,23 milhões) e 154,79% superior ao de 2015 (R\$ 132 milhões).

Na função saúde foram aplicados em investimentos R\$ 65,27 milhões, sendo 21,48% superior aos investimentos de 2016 (R\$ 11,54 milhões) e 89,27% superior ao de 2015 (R\$ 30,79 milhões).

Com relação à função segurança pública, os investimentos registrados em 2017 totalizaram R\$ 188,23 milhões, sendo 248,96% superior aos investimentos de 2016 (R\$ 134,3 milhões) e 120,17% (R\$ 102,2 milhões) de 2015.

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\$ 199,22 milhões, que, em relação ao ano de 2016, apresentou um decréscimo real de 13,58%.

Em 2017, as despesas deste grupo tiveram seu maior volume de recursos empenhados no item “Constituição ou Aumento de Capital de Empresas” (R\$ 148,7 milhões), o que equivale a 74,63% do total, as quais estão evidenciadas na Tabela 37.

Tabela 37 - Composição das inversões financeiras (R\$ 1,00)

Descrição	Executado	%
Aquisição de Produtos para Revenda	1.353.500,64	0,68%
Concessão de Empréstimos e Financiamentos	49.198.567,04	24,70%
Constituição ou Aumento de Capital de Empresas	148.671.258,71	74,63%
Total Geral	199.223.326,39	100,00%

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

2.4.2.4.3. Amortização da Dívida

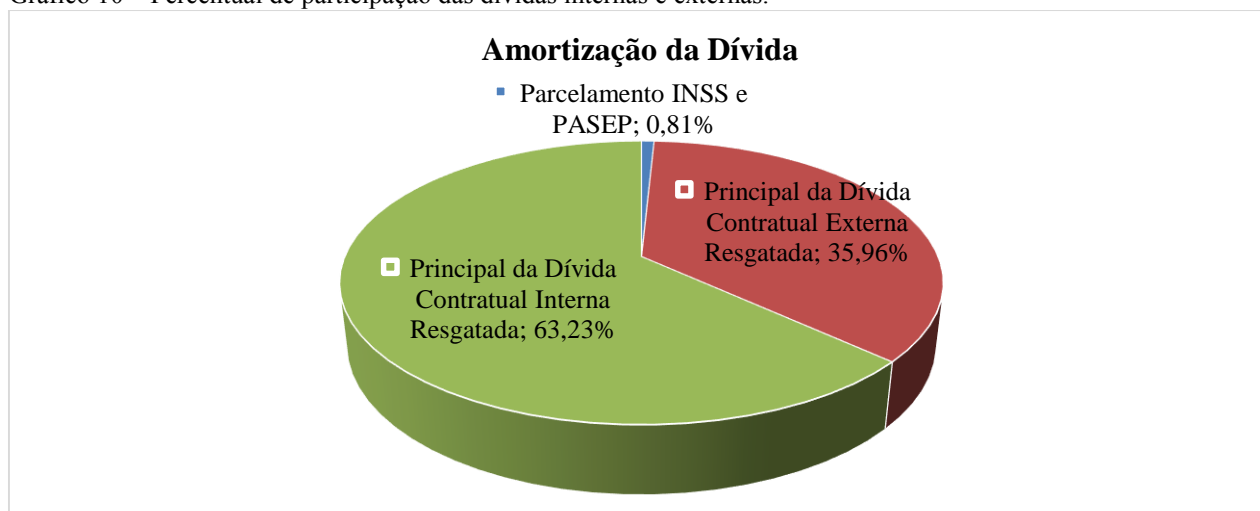
As despesas orçamentárias com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária, integram o grupo Amortização da Dívida.

Com a amortização da dívida pública em 2017, o Estado despendeu de R\$ 860,43 milhões, representando 23,53% da despesa de capital. Em relação ao exercício anterior, verificou-se uma pequena evolução nessa despesa, representando um acréscimo, em termos reais, de 2,04%.

Do valor amortizado da dívida pública em 2017, 63,23% (R\$ 544 milhões) corresponde a

dívida interna, 35,96% (R\$ 309,4 milhões) a dívida externa e 0,81% (R\$ 6,9 milhões) a parcelamentos, conforme evidenciado no Gráfico 10.

Gráfico 10 – 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 37, as despesas do estado do Ceará por fonte de recursos nos exercícios de 2016 e 2017:

Tabela 38 - Despesa consolidada realizada por fonte de recursos

(R\$ 1,00)

Cod.	Fonte	2016 (a)	2017 (b)	Varição (b/a)
00	Tesouro, Recursos Ordinários	10.757.886.291,10	12.062.268.819,40	12,12%
01	Tesouro, Cota-Parte do Fundo de Participação dos Estados	4.772.191.204,79	5.231.683.048,33	9,63%
50	Out. Fontes, Recursos Provenientes do Fundeb	1.151.722.681,75	1.096.419.728,93	-4,80%
04	Out. Fontes, Recursos Provenientes da Contribuição Patronal	878.585.412,31	944.914.742,07	7,55%
70	Out. Fontes, Recursos Diretamente Arrecadados	860.316.714,37	939.988.773,44	9,26%
91	Out. Fontes, Recursos Provenientes do Sus	660.209.902,24	765.763.022,46	15,99%
03	Out. Fontes, Recursos Provenientes da Contribuição Social	579.204.518,02	609.178.708,11	5,18%
10	Tesouro, Recursos Provenientes do Fecop	568.816.107,21	568.704.089,96	-0,02%
14	Tesouro, Recursos Provenientes de Depósitos Judiciais	547.659.903,61	9.256.798,74	-98,31%
82	Out. Fontes, Convênios Com Órgãos Federais - Administração Direta	546.780.932,45	670.704.444,53	22,66%
48	Out. Fontes, Operações de Crédito Externas - Tesouro	837.617.756,57	974.196.609,90	16,31%
46	Out. Fontes, Operações de Crédito Internas - Tesouro	151.878.458,86	148.644.247,99	-2,13%
51	Out. Fontes, Complementação da União Aos Recursos do Fundeb	401.557.311,25	313.895.179,47	-21,83%
07	Out. Fontes, Cota-Parte da Contribuição do Salário-Educação	66.033.786,82	58.394.120,94	-11,57%
-	Outras Fontes	388.012.456,65	214.339.848,49	-44,76%
Total		23.168.473.438,01	24.608.352.182,76	

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

Nota: Fator de correção IGP-DI.

Da análise da Tabela 38, constata-se um declínio expressivo, em termos percentuais, da alocação de recursos provenientes de depósitos judiciais (fonte 14) em 98,31%.

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.

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 2017 pelo estado do Ceará (R\$ 24,61 bilhões), 27,01% 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.

Na Tabela 39 tem-se uma comparação das modalidades de licitação entre os exercícios de 2016 e 2017.

Tabela 39 - Modalidade de licitação – análise comparativa (R\$ 1,00)

MODALIDADE	2016	2017	Var%
1. Carta Convite	62.966.684,64	70.729.902,08	12,33%
2. Tomada de Preços	8.394.365,86	11.035.369,75	31,46%
3. Concorrência	1.325.947.772,51	1.362.471.251,14	2,75%
4. Licitação Internacional	324.559.904,86	372.922.582,78	14,90%
5. RDC	73.638.213,75	72.721.876,06	-1,24%
6. Pregão	2.504.534.108,72	2.869.951.873,29	14,59%
7. Registro de Preço	4.728.443,06	3.658.813,88	-22,62%
8. Dispensa de Licitação	1.046.846.578,15	1.357.585.788,75	29,68%
9. Concurso	790.479,27	4.411.614,06	458,09%
10. Leilão	597,46	0,00	-100,00%
11. Inexigibilidade de Licitação	474.173.924,87	521.377.013,95	9,95%
Total	5.826.581.073,15	6.646.866.085,74	14,08%

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

Nota: Valores corrigidos pelo IGPD-I

Tomando por base o ano de 2017 em relação ao ano anterior, verifica-se um acréscimo real de 14,08% no total de despesas licitáveis ou passíveis de contratação direta (dispensa ou inexigibilidade).

Destaque para a modalidade concurso, a qual teve um incremento de 458,09%.

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.

No exercício financeiro de 2017, a execução dos Programas Governamentais, considerando-se os recursos autorizados pela Lei Orçamentária (LOA) e os créditos adicionais, alcançou R\$ 24.608.352.182,76, sendo executado um percentual para Programa Administrativo (97,18%), Programas Especiais (85,41%) e, por último, Programas Finalísticos (79,50%).

A execução dos programas finalísticos do PPA 2016-2019 alcançou R\$ 8.709.755,962,67. Dos 84 programas finalísticos previsto no PPA 2016-2019, verificou-se que 53 desses programas (63,10%) apresentaram execução orçamentária individualizada superior a 61% da dotação atualizada.

Neste exercício, apenas 02 Programas de Governo (013 – Controle Externo da administração Municipal e 079 - Gestão de Políticas Públicas da Educação) executaram 100% do orçamento autorizado para o ano de 2017.

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 2017.

Destaca-se que 10 iniciativas apresentaram meta física realizada acima de 1.000%, confrontando com a meta programada para o exercício de 2017, tais como: 001.1.07 – Restabelecimento de serviços essenciais aos habitantes de áreas afetadas por desastres (9.351%), 072.1.09 – Manutenção da Oferta de Serviços da Proteção Social Especial (4.000%) e 081.1.06 – Monitoramento de projetos multissetoriais estratégicos do Estado do Ceará (3.600%).

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará, por meio da Gerência de Avaliação de Políticas Públicas, realizou, no 2º semestre de 2017, auditoria objetivando realizar um diagnóstico para revelar o panorama atual das atividades de monitoramento e avaliação de políticas públicas pelo Poder Executivo estadual, traçadas para o acompanhamento do PPA 2016-2019, com repercussão na Rede Estadual de Planejamento.

O trabalho voltou-se para a análise da seguinte questão de auditoria: O Governo estadual dispõe de estruturas e adota boas práticas de governança no que tange às atividades de monitoramento e avaliação das políticas públicas constantes do Plano Plurianual 2016-2019?

Ao concluir a auditoria, a Gerência de Avaliação de Políticas Públicas, por meio do Relatório Preliminar de Auditoria nº 002/2017 do Processo nº 10145/2016-3, destacou tanto as boas práticas adotadas pelo Sistema Estadual de Planejamento, como também as fragilidades identificadas.

Quanto ao Índice de Efetividade da Gestão Estadual – IEGE, deve ser apurado pelos tribunais de contas, e tem como objetivo medir a efetividade da gestão estadual em 7 (sete) dimensões, assim denominadas: 1. Planejamento; 2. Gestão Fiscal; 3. Educação; 4. Saúde; 5. Segurança Pública; 6. Meio Ambiente e 7. Desenvolvimento Econômico.

O IEGE foi instituído no âmbito da Rede Nacional de Indicadores Públicos – Rede INDICON, estabelecida a partir do Acordo de Cooperação Técnica e Operacional celebrado em 2016 entre o Instituto Rui Barbosa e os Tribunais de Contas dos Estados de São Paulo e de Minas Gerais, com a finalidade de compartilhar instrumentos de medição de desempenho da gestão pública brasileira, boas práticas e o conhecimento deles advindos na avaliação da gestão pública, bem como auxiliar e subsidiar a ação fiscalizatória exercida pelo controle externo.

A intenção da Rede INDICON é utilizar os resultados apurados do IEGE-Geral e das 7 (sete) dimensões no Parecer Prévio sobre as Contas de Governo Estadual.

Quanto à aplicação dessa diretriz, no exercício de 2017, não será possível em virtude do descompasso entre a data limite para sua aprovação (início de junho/2018) e a finalização das orientações pela Rede INDICON, ocorrida em maio/2018. No momento, o TCE/CE, por meio da Gerência de Avaliação de Políticas Públicas, encontra-se na fase de planejamento das atividades.

A Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO incluiu, no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, medidas de compensação que não atendem aos requisitos obrigatórios (art. 14, caput) tampouco algum 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 2017.

O Orçamento Geral do Estado (Administração Direta e Indireta) teve receitas orçamentárias estimadas em R\$ 25,87 bilhões, sendo, no decorrer do exercício, atualizada para R\$ 26,96 bilhões. O Estado arrecadou, considerando as deduções ao FUNDEB, 94,22% da Receita Atualizada, o que correspondeu uma Receita Orçamentária de R\$ 25,41 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\$ 28,34 bilhões, valor este superior, em termos reais, em R\$ 1,20 bilhão comparado ao ano anterior.

As receitas que mais contribuíram para o citado crescimento real (R\$ 1,20 bilhão) foram as Receita de Operações de Crédito, em 946,10 milhões, e as Receitas Tributárias, em 633,79 milhões correspondente respectivamente a 78,44% e 52,55%.

Quanto à despesa total, o estado do Ceará realizou R\$ 24,61 bilhões, havendo uma economia orçamentária de R\$ 3,87 bilhões, resultando em uma execução de 86,42% da despesa orçamentária autorizada para 2017.

Insta salientar que 44,80% da despesa orçamentária executada se referem à Despesa com

Pessoal e Encargos Sociais (R\$ 11,02 bilhões), sendo que a maior concentração desses gastos está nas funções Previdência social (28,31%), Educação (18,35%) e Segurança Pública (16,46%).

Outro grupo de despesa relevante no total da despesa orçamentária se trata de Outras Despesas Correntes (R\$ 9,48 bilhões), o que equivale a 38,51%. Desse montante realizado, R\$ 3,15 bilhões (33,26%) foram destinados às transferências constitucionais e R\$ 2,22 bilhão (23,42%) para Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica.

Quanto aos recursos alocados em Investimentos (R\$ 2,47 bilhões), houve um crescimento real de 14,07% (R\$ 304,37 milhões) em relação ao ano anterior, principalmente, por maiores investimentos nas funções Segurança Pública (R\$ 134,3 milhões) e Agricultura (112,13 milhões).

Por fim, vale destacar que, em relação ao ano anterior, as fontes de despesa que tiveram mais incremento foram: operações de crédito externas - Tesouro (16,31%) e outras fontes - recursos provenientes do SUS (15,99%).

3

TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS A ENTIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS E A PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS- PPP

3. Transferências Financeiras a Entidades Públicas e Privadas e a Parcerias Público-Privadas-PPP

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.

Além disso, será demonstrado o montante repassado, decorrente de Contrato de Parceria Público-Privada, firmados pelo Estado do Ceará.

Ressalta-se que análises mais detalhadas acerca da legalidade destas modalidades 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:

- Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos;
- Transferências a Municípios Fundo a Fundo;
- Transferências a Municípios;
- Transferências a Consórcios Públicos;
- Execução de Contrato de Parceria Público-Privada-PPP
- Transferências a instituições multigovernamentais;
- Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos;
- Transferências a Estados e Distrito Federal.

A Tabela 01 destaca o montante de recursos transferidos pelo Estado a entidades públicas e privadas e a Parceria Público-Privada-PPP nas modalidades anteriormente elencadas.

Tabela 01 - Transferência a entidades públicas e privadas e a Parcerias Público-Privada-PPP (R\$ 1,00)

Descrição	2016*	2017	Var %	Part.%**
Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	1.000.940.526,97	1.116.536.074,69	11,55%	62,92%
Municípios - Fundo a Fundo	271.762.483,18	268.522.643,86	-1,19%	15,13%
Municípios	205.756.051,45	217.961.783,95	5,93%	12,28%
Consórcios Públicos	115.582.228,65	106.312.654,81	-8,02%	5,99%
Execução de Contrato de Parceria Público-Privada – PPP	41.085.079,44	50.509.312,48	22,94%	2,85%
Transferências a instituições multigovernamentais	9.875.200,22	9.858.910,78	-0,16%	0,56%
Instituições Privadas com Fins Lucrativos	8.232.166,46	4.645.480,48	-43,57%	0,26%
Transferências a Estados e ao Distrito Federal	0,00	280.000,00	-	0,02%
Total	1.653.233.736,37	1.774.626.861,05	7,34%	100%

Fonte: Base de dados do S2GPR

*Fator de correção: IGP-DI (-0,4231%)

** Participação em relação ao montante das transferências realizadas no exercício de 2017.

Do montante transferido em 2017, acima detalhado, mais da metade foi repassado pela

modalidade Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos, no percentual de 62,92% em relação ao total.

Em uma análise comparativa com o ano anterior, verificou-se um aumento de 22,94% nos valores destinados a Parcerias Público-Privadas, bem como uma elevação de 11,55% nos valores transferidos às Instituições Privadas sem Fins Lucrativos.

No entanto, ao comparar os exercícios de 2016 e 2017, houve uma redução de 43,57% nas transferências de recursos para Instituições privadas com fins lucrativos.

Ao se analisar os valores transferidos por Grupo de Despesa, constatou-se que 86,88% foram aplicados em Outras Despesas Correntes e 13,12% em 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 02 tem-se o montante de recursos transferidos pelo Estado a entidades públicas e privadas por item de despesa.

Tabela 02 - Transferência a instituições privadas sem fins lucrativos (R\$ 1,00)

Despesa por Item de Despesa	2016*	2017	Var. %	Part.%**
Transferências a Organizações Sociais - Contrato de Gestão	783.100.873,93	828.463.451,65	5,79%	74,20%
Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos - Convênios	176.891.095,82	238.183.410,72	34,65%	21,33%
Demais Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	16.850.403,02	15.693.099,60	-6,87%	1,41%
Contribuições - Convênios	999.940,90	10.330.445,21	933,11%	0,93%
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa	1.701.305,76	7.639.375,36	349,03%	0,68%

Despesa por Item de Despesa	2016*	2017	Var. %	Part.%**
Jurídica - Contrato de Gestão				
Transferências a Instituições de Caráter Assistencial, Médica, Cultural e Educacional - Convênios	7.258.135,15	5.204.836,90	-28,29%	0,47%
Termo de Incentivo à Cultura - Mecenato	1.786.480,84	4.885.393,96	173,46%	0,44%
Bilhete Único Intermunicipal	1.866.774,12	3.678.297,15	97,04%	0,33%
Contrato de Patrocínio	-	1.500.000,00	-	0,13%
Doações	597.461,40	700.000,00	17,16%	0,06%
Transferências a Instituições de Caráter Assistencial, Médica, Cultural e Educacional	-	157.764,14	-	0,01%
Subvenções Sociais - Convênios	2.798,11	100.000,00	3473,84%	0,01%
Transferências a OSCIP's - Termo de Parceria	869.614,53	-	-100,00%	-
Indenizações	148.896,70	-	-100,00%	-
Contribuições - Contratos de Gestão	8.866.746,69	-	-100,00%	-
Total	1.000.940.526,97	1.116.536.074,69		

Fonte: Base de dados do S2GPR

*Fator de correção: IGP-DI (-0,4231%)

** Participação em relação ao montante da transferência a instituições privadas sem fins lucrativos, realizadas no exercício de 2017.

Diante o exposto, constatou-se que 74,20% do total repassado destinou-se às Organizações Sociais, através dos Contratos de Gestão, e 21,33% para outras Instituições Privadas sem fins lucrativos, por meio de Convênios, totalizando 95,53% das transferências.

Em uma análise comparativa entre os anos de 2016 e 2017, examinando as Transferências a Organizações Sociais - Contrato de Gestão e as Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos – Convênios, que foram os itens de despesa mais representativos em 2017, observou-se um aumento de 5,79% e 34,65%, respectivamente. Outras variações maiores referem-se a cifras pouco representativas.

Acrescenta-se que 56% desses valores transferidos, foram destinados a programas na área da saúde.

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 03 evidencia os valores empenhados pelo Estado, no ano de 2017, no item de despesa “Transferências a Organizações Sociais - Contrato de Gestão”, tendo como credoras as seguintes Organizações Sociais.

Tabela 03 - Repasses do estado para execução dos contratos de gestão (R\$ 1,00)

Organizações Sociais	2016*	2017	Var%	Part%
Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar	559.258.675,99	590.926.832,20	5,66%	71,33%

Organizações Sociais	2016*	2017	Var%	Part%
Instituto Centro de Ensino Tecnológico	105.862.155,38	113.901.085,62	7,59%	13,75%
Instituto Agropolos do Ceará	54.909.740,20	70.048.477,21	27,57%	8,46%
Instituto de Arte e Cultura do Ceará	29.100.460,14	33.519.863,72	15,19%	4,05%
Instituto de Desenvolvimento do Trabalho - IDT	33.749.964,25	20.067.192,90	-40,54%	2,42%
Irmandade Beneficente de Santa Casa de Misericórdia de Fortaleza	219.877,95	-	-100,00%	0,00%
TOTAL	783.100.873,93	828.463.451,65		

Fonte: Base de dados do S2GPR

*Fator de correção: IGP-DI (-0,4231%)

** Participação em relação ao montante das transferências a organizações sociais – contrato de gestão, realizadas no exercício de 2017.

Com base na tabela acima, verifica-se que 71,33% do montante transferido foi destinado ao Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar, o qual obteve recursos com acréscimo de 5,66% 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 2017, conforme consta registrado no item de despesa “Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos – Convênios”, apurou-se que foram transferidos R\$ 238 milhões de reais para essa destinação. Desse montante, 99,92% foram repassados pelo poder Executivo.

A Tabela 04 relaciona as instituições privadas sem fins lucrativos que mais receberam recursos, por meio de convênios, registrados no item de despesa em análise. Em conjunto, essas instituições corresponderam a 60% do total transferido.

O restante do valor transferido, que representou 40% do total, foi distribuído entre 445 Instituições Privadas sem Fins Lucrativos.

Tabela 04 - As 20 entidades sem fins lucrativos mais beneficiadas

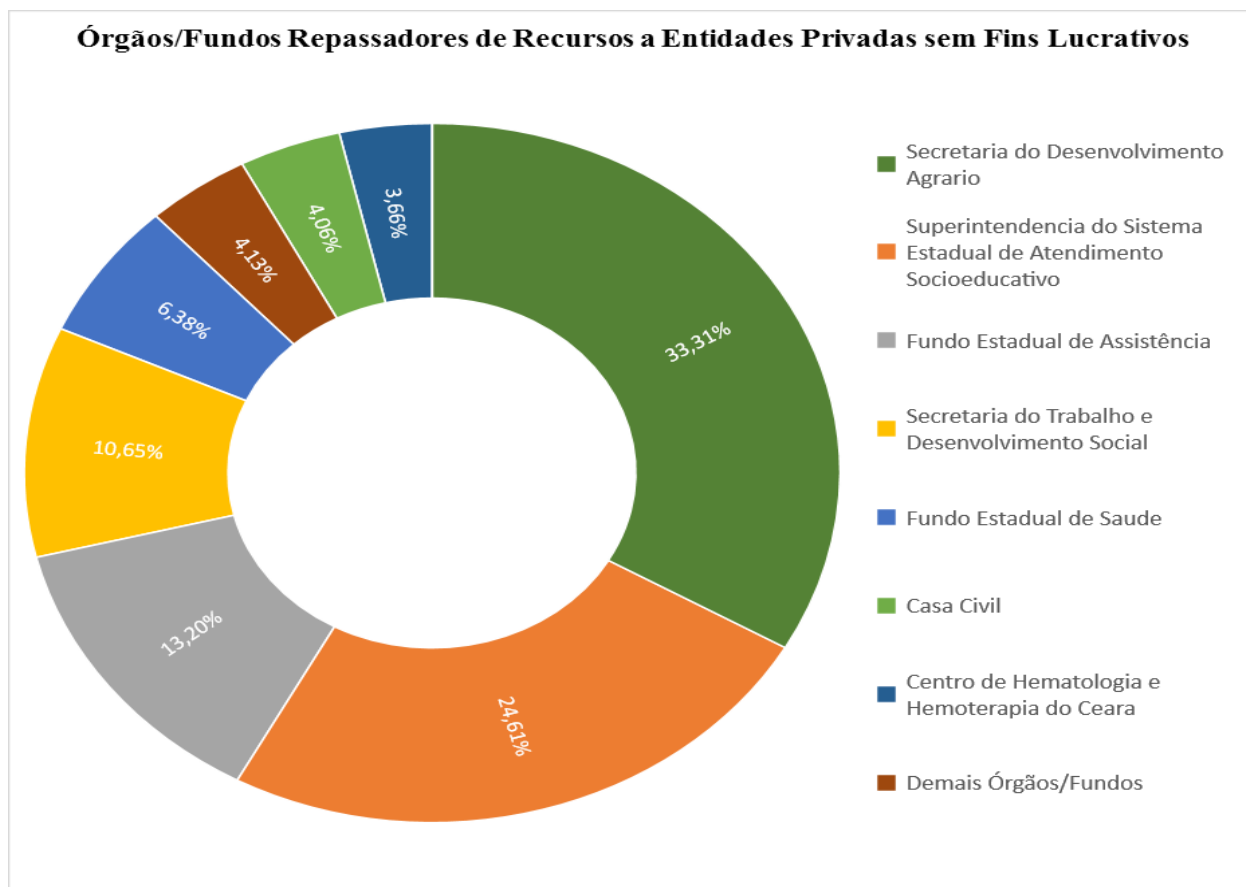
ENTIDADE	R\$	%
Instituto de Assist e Proteção Social	25.371.288,76	10,65%
MCJ - Movimento Consciência Jovem	24.398.638,75	10,24%
Assoc. do Conselho Comun do Pque São Jose	10.366.362,92	4,35%
Agência de Desenvolvimento Econômico e Social	9.952.134,45	4,18%
Instituto Compartilha	8.708.891,96	3,66%
Inst. Praxis de Educ Cultura e Ação Social	8.158.640,00	3,43%
Sociedade para o Bem Estar da Família	6.967.151,11	2,93%
C de Formação e Incl Nossa Sr de Fatima	6.914.788,69	2,90%
Liga Esportiva Arte e Cultural Beneficente - LEACB	6.476.053,06	2,72%
Associação Batista Beneficente Missionaria	4.834.728,65	2,03%
IDESC - Instituto de Desenvolvimento Social e da Cidadania	4.530.842,06	1,90%
Associação dos Moradores do Conjunto Tancredo Neves	3.767.311,78	1,58%
Coop.de Produc.Agrop.da Lagoa do Mineiro Ltda	3.685.264,60	1,55%
Convenção Batista Cearense	3.534.750,65	1,48%

ENTIDADE	R\$	%
Assoc. Com Proj a Palestina e Oiticicuin	3.219.010,00	1,35%
Inst. Nacional de Desen. Social e Qual. Profissional - IDES	3.197.658,70	1,34%
Fed Trabalhadores na Agricultura Ceara	2.389.203,93	1,00%
Centro de Estudos do Trabalho e de Assessoria ao Trabalhador	2.336.513,29	0,98%
Assoc. Com Assent Nova Canaa	2.234.311,15	0,94%
Assoc. dos Peq Prod de Massape	1.834.636,86	0,77%
SUBTOTAL	142.878.181,37	59,99%
Demais Entidades Sem Fins Lucrativos- (445 Entidades)	95.305.229,35	40,01%
TOTAL	238.183.410,72	100%

Fonte: Base de dados do S2GPR

O Gráfico 01 evidencia a representatividade desses valores transferidos por órgãos/ fundos sobre o montante total. A Secretaria do Desenvolvimento Agrário, a Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo e o Fundo Estadual de Assistência, juntas foram responsáveis por 71,12% dos recursos transferidos.

Gráfico 01 – Percentual de participação dos órgãos repassadores de recursos



Fonte: Base de dados do S2GPR

3.2 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 05 evidencia os valores empenhados pelo Estado na modalidade de aplicação Municípios – Fundo a Fundo, durante o exercício de 2017, os quais foram transferidos aos municípios com o objetivo de serem aplicados em programas nas áreas de assistência social e saúde. Na tabela a seguir detalha-se os 20 maiores recebedores desses recursos, seguidos dos seus valores e correspondente percentual em relação ao total transferido.

Tabela 05 - Valor empenhado para os municípios - Fundo a Fundo em 2017

(R\$ 1,00)

Fundo Municipal de Saúde de	Valor	%
Fortaleza	72.464.814,06	26,99%
Barbalha	14.953.441,51	5,57%
Sobral	11.412.979,91	4,25%
Caucaia	9.459.674,03	3,52%
Crato	9.039.705,96	3,37%
Crateús	6.515.401,12	2,43%
Iguatu	6.286.775,08	2,34%
Itapipoca	6.281.982,04	2,34%
Russas	6.205.638,55	2,31%
Juazeiro do norte	5.817.185,73	2,17%
Maranguape	5.774.465,24	2,15%

Fundo Municipal de Saúde de	Valor	%
Quixadá	5.684.521,55	2,12%
Camocim	4.989.949,81	1,86%
Canindé	4.944.381,26	1,84%
Brejo santo	4.912.429,79	1,83%
Tianguá	4.876.566,27	1,82%
Acaraú	3.924.641,03	1,46%
Tauá	3.923.896,65	1,46%
Várzea alegre	3.891.609,75	1,45%
Aracati	3.872.605,45	1,44%
Demais Fundos	73.289.979,07	27,29%
TOTAL	268.522.643,86	100,00%

Fonte: S2GPR

Das informações acima, observa-se que o maior receptor foi o Fundo Municipal de Saúde de Fortaleza (26,99%). Ressalta-se que os cinco maiores receptores concentram 43,69% do montante transferido no exercício de 2017.

A Tabela 06 demonstra que dos valores transferidos aos Municípios - Fundo a Fundo, 91,75% foi repassado em conjunto pelo Fundo Estadual de Saúde, pela 1ª Coordenadoria Regional de Saúde - Fortaleza e pela 11ª Coordenadora Regional de Saúde - Sobral.

Tabela 06 - Valor empenhado por Órgão repassador (R\$ 1,00)

Órgão repassador	Valor
Fundo Estadual de Saúde	160.721.149,14
1ª Coordenadoria Regional de Saúde - Fortaleza	71.274.719,64
11ª Coordenadora Regional de Saúde - Sobral	14.381.765,88
Fundo Estadual de Assistência	9.330.315,21
4ª Coordenadoria Regional de Saúde - Baturite	5.969.745,60
18ª Coordenadoria Regional de Saúde - Iguatu	5.845.224,20
Casa Civil	999.724,19
Total	268.522.643,86

Fonte: S2GPR

Acrescenta-se que dos valores em questão, 96,53% do total repassado foi destinado a ações na área da saúde e o restante em assistência social.

3.3 Transferências 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.

Assim sendo, nessas condições, durante o exercício de 2017 o Estado transferiu R\$ 217.961.783,95 aos municípios, nos seguintes itens de despesa.

Tabela 07 - Transferência a municípios por item de despesa (R\$ 1,00)

Descrição	2017
Convênios, Acordos e Ajustes	149.919.561,14
Transporte Escolar - Termo de Responsabilidade	67.792.374,04
Indenizações	249.848,77
Total	217.961.783,95

Fonte: S2GPR

Os valores transferidos tiveram como objetivo a execução dos programas discriminados na Tabela 08.

Tabela 08 - Transferência a municípios por programas (R\$ 1,00)

Descrição	2017	%
Gestão e desenvolvimento da educação básica	67.794.924,04	31,10%
Atenção à saúde integral e de qualidade	57.182.667,00	26,24%
Infraestrutura e logística	44.245.837,46	20,30%
Melhoria de espaços e equipamentos públicos	9.722.381,15	4,46%
Oferta hídrica para múltiplos usos	7.619.454,39	3,50%
Mobilidade urbana	6.473.750,00	2,97%
Proteção social básica	5.572.840,45	2,56%
Acesso e aprendizagem das crianças e jovens na idade adequada	3.834.236,18	1,76%
Comunicação institucional e apoio às políticas públicas	3.684.690,27	1,69%
Revitalização de áreas degradadas	3.061.232,80	1,40%
Abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem urbana	2.507.574,31	1,15%
Preservação e promoção da memória e do patrimônio cultural cearense	1.332.545,00	0,61%
Esporte e lazer para a população	1.165.700,00	0,53%
Desenvolvimento sustentável do agronegócio	800.000,00	0,37%
Fortalecimento institucional dos municípios	659.893,33	0,30%
Desenvolvimento e consolidação do destino turístico Ceará	644.674,42	0,30%
Segurança pública integrada	550.000,00	0,25%
Habitação de interesse social	546.222,36	0,25%
Gestão e desenvolvimento da educação superior	350.000,00	0,16%
Abastecimento de água e esgotamento sanitário no meio rural	100.000,00	0,05%
Promoção do acesso e fomento à produção e difusão da cultura cearense	89.200,00	0,04%
Tutela dos interesses sociais e individuais indisponíveis	23.960,79	0,01%
Total Geral	217.961.783,95	100,00%

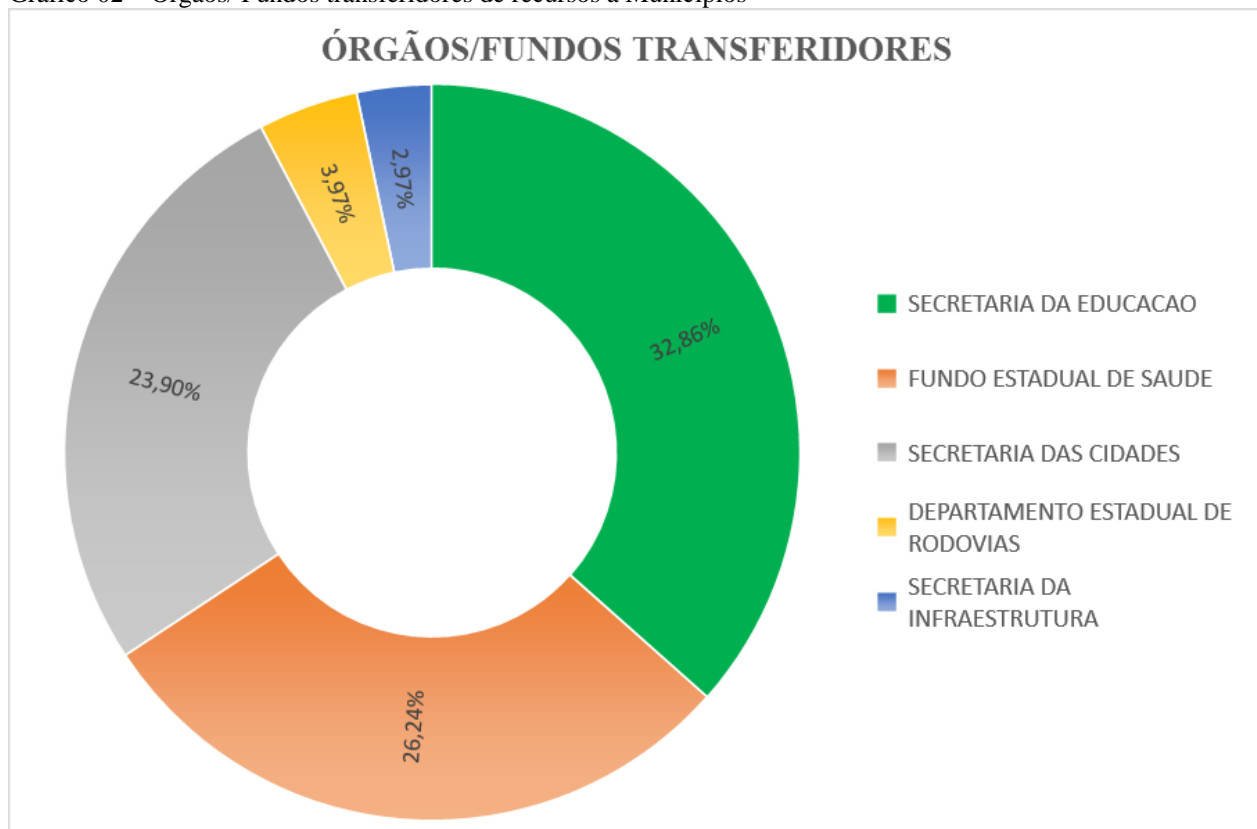
Fonte: S2GPR

Diante o exposto, verifica-se que dos repasses em questão, 57,34% foram direcionados aos programas de Gestão e desenvolvimento da educação básica (31,10%) e Atenção à saúde integral e de qualidade (26,54%).

Ressalta-se que praticamente todo o valor repassado para o programa Gestão e desenvolvimento da educação básica, acima disposto, foi direcionado ao transporte escolar de alunos do ensino médio (67.792.374,04).

O Gráfico 02 demonstra os cinco órgãos/fundos que mais repassaram recursos aos municípios como transferências voluntárias. A Secretaria da Educação, o Fundo Estadual de Saúde, a Secretaria das Cidades, o Departamento Estadual de Rodovias e a Secretaria da Infraestrutura e concentraram 89,94% dos valores repassados:

Gráfico 02 – Órgãos/ Fundos transferidores de recursos a Municípios



Fonte: S2GPR

A Tabela 09 destaca os 20 municípios que mais receberam transferências voluntárias do Governo do Estado, os quais corresponderam 45,97% do total transferido.

Tabela 09 - Os 20 Municípios mais beneficiados com Transferências Voluntárias (R\$ 1,00)

Município	Valor	IDM - (IG4) *	%**
Fortaleza	36.248.460,23	54,54	16,63%
Camocim	9.722.654,97	26,96	4,46%
Quixeramobim	5.587.268,04	36,21	2,56%
Sobral	5.211.023,28	77,75	2,39%
Potengi	4.011.941,82	0,00	1,84%
Tauá	3.479.104,98	28,98	1,60%
Acaraú	3.454.621,26	28,36	1,58%
Jaguaribe	3.371.289,02	14,77	1,55%
Iguatu	2.929.508,03	55,75	1,34%
Juazeiro do Norte	2.890.141,71	49,31	1,33%
Frecheirinha	2.873.108,52	30,81	1,32%
Icó	2.769.686,12	6,6	1,27%
Farias Brito	2.442.539,03	33,59	1,12%
São Gonçalo do Amarante	2.345.562,78	42,93	1,08%
Mombaça	2.213.634,82	11,73	1,02%
Mauriti	2.211.574,01	34,22	1,01%
Pentecoste	2.174.931,58	34,93	1,00%

Município	Valor	IDM - (IG4) *	%**
Campos Sales	2.152.414,83	36,73	0,99%
Russas	2.059.466,63	47,83	0,94%
Cascavel	2.046.391,10	34,37	0,94%
Total	100.195.322,76		45,97%

Fonte: Base de dados do S2GPR e 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 2012-IG4 dos 20 municípios que mais receberam recursos (34,32) é superior à média geral dos municípios cearenses (29,14). Observa-se que, dentre esses municípios mais beneficiados, apenas 07 possuem o IDM 2012-IG4 abaixo da média dos municípios cearenses (29,14).

A seguir, destacam-se os 20 municípios que menos receberam transferências voluntárias do Governo do Estado, que somados representam 1,20% do total transferido.

Tabela 10 - Os 20 Municípios menos beneficiados com transferências voluntárias (R\$ 1,00)

Município	Valor	IDM - (IG4) *	%**
Palmácia	198.813,19	33,71	0,09%
General Sampaio	190.745,04	27,82	0,09%
Penaforte	186.449,27	38,11	0,09%
Moraújo	181.416,07	27,96	0,08%
Acarape	174.022,78	9,25	0,08%
Umirim	163.303,62	11,76	0,07%
Granjeiro	151.028,83	32,77	0,07%
Ererê	148.312,21	39,39	0,07%
Senador Sá	141.756,82	4,7	0,07%
Jardim	140.000,00	35,74	0,06%
Pacajús	128.868,89	26,46	0,06%
Aurora	119.000,00	32,95	0,05%
Potiretama	112.266,31	30,06	0,05%
Itapiúna	106.223,93	34,44	0,05%
Ipaumirim	99.837,51	10,41	0,05%
São Luis do Curu	96.795,27	19,94	0,04%
Catarina	92.323,98	12,99	0,04%
Umari	77.091,22	17,8	0,04%
Paramoti	60.000,00	16,35	0,03%
Baixio	55.597,89	19,62	0,03%
Total	2.623.852,83		1,20%

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

*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.

Verificou-se que, na 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 11, a média do IDM 2012-IG4 dos 20 municípios que menos receberam recursos (24,11) é inferior à média geral dos municípios cearenses (29,14).

Corroborando com o disposto no parágrafo anterior, verificou-se que cinco municípios do estado do Ceará não receberam transferências voluntárias do Governo do Estado, identificando que em três desses municípios o IDM 2012-IG4 também é inferior à média geral dos municípios cearenses (29,14). Segue o detalhamento dos municípios em questão:

Tabela 11 – Municípios que não receberam transferências voluntárias

Município	IDM - (IG4) INDICADORES SOCIAIS
Aiuaba	20,89
Aquiraz	28,88
Madalena	18,59
Quixadá	34,88
Santana do Cariri	29,85

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

3.4 Transferências 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 2017, o Estado participou de consórcios públicos, com transferências no montante de R\$ 106.312.654,81, quantia toda destinada ao programa de governo Atenção à Saúde Integral e de Qualidade.

A Tabela 12 apresenta o montante empenhado, na modalidade de aplicação “Transferências a Consórcios Públicos”, observando-se que, em relação ao exercício anterior, ocorreu uma redução de 8% no montante transferido:

Tabela 12 - Valor empenhado para cada Consórcio Público em 2016 x 2017 (R\$ 1,00)

CONSÓRCIO PÚBLICO	2016*	2017
Consortio Público de Saúde de Tauá	10.426.789,65	9.859.164,18
CISVALE	6.539.410,39	6.279.396,24
CONS Pub de Saúde do Macico De Baturité	6.566.358,65	6.049.345,32
Consortio Público de Saúde da Microrregião de Icó	6.654.361,49	5.918.272,29

CONSÓRCIO PÚBLICO	2016*	2017
Conсор. Público de Saúde de Camocim	6.508.960,18	5.911.430,66
Conсорcio Público de Saúde da Ibiapaba	6.150.015,88	5.641.737,27
Conсорcio Pub de Saúde Micro de Crateús	5.802.526,00	5.368.673,50
Conсорcio Público de Saúde da Micro de Quixadá	5.780.146,55	5.236.096,21
Conсорcio Pub de Saúde Micro Brejo Santo	5.692.708,65	5.235.901,77
Conсорcio Público de Saúde da Microrregião de Limoeiro Do Norte	5.653.144,40	5.196.658,73
Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Iguatu	5.781.267,96	5.129.859,89
Conсорcio Público de Saúde de Acaraú	5.474.156,35	5.067.885,03
Conсорcio Público Saúde da Micro Sobral	5.051.209,05	4.907.253,75
Conсорcio Pub de Saúde da Micro Russas	5.461.689,96	4.895.517,68
Conсорcio Publ de Saúde Micro Itapipoca	5.384.596,26	4.823.807,07
Conсорcio P de S da Micro Juazeiro Norte	4.991.755,73	4.721.851,44
Consórcio Público de Saúde da Micro de Aracati	5.102.972,90	4.611.691,64
Conсорcio Pub de Saúde da Micro De Crato	4.494.413,91	4.066.870,17
Conсорcio Público da Micror de Cascavel	4.484.967,45	4.064.632,20
Conсорcio Público de Saúde da Microrregião De Canindé	1.825.129,98	1.727.952,81
Conсорcio Público de Saúde de Maracanaú	1.755.647,25	1.598.656,96
TOTAL	115.582.228,64	106.312.654,81

Fonte: Base de dados do S2GPR

*Fator de correção: IGP-DI (-0,4231%)

3.5 Execução de Contrato de Parceria Público-Privada – PPP

Parceria Público-Privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa, conforme instituído e definido pela Lei nº 11.079/2004:

Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

§ 3º Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

No âmbito da Administração Pública do Estado do Ceará, os Contratos de Parcerias Público-Privada são regidos pela Lei nº 14.391/2009.

No transcorrer da citada lei, em especial no § 4º do seu art. 2º, bem como no seu art. 5º, são especificadas algumas das condições para a celebração de contrato de parceria público-privada, tais como:

- A prestação de serviço deve durar no mínimo 5 e no máximo 35 anos;
- O Contrato firmado não pode ser inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais);
- O Contrato não pode ter como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento

e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Em 2017, o Governo do Estado repassou, a título de Contratos de Parcerias Público-Privada o montante de R\$ 50.509.312,48, que representou um aumento de 22,94% em relação ao exercício anterior.

A Tabela 13 apresenta o valor empenhado como contraprestação de serviços de Parcerias Público-Privada, detalhando o destinatário do recurso e o programa de governo correspondente:

Tabela 13 - Entidade e programa de governo destinados

Destinatário/Programa de governo	Valor(R\$)	%
Ceará Serviço de Atendimento ao Cidadão(Vapt Vupt)	44.255.269,87	88%
Garantia dos Direitos Humanos e Cidadania	44.255.269,87	
Arena Castelão Operadora de Estádio SA	6.254.042,61	12%
Esporte e lazer para a população	6.254.042,61	
Total Geral	50.509.312,48	100,00

Fonte: Base de dados do S2GPR

O maior receptor de recursos dessa natureza foi a Ceará Serviço de Atendimento ao Cidadão (88%), tendo sido repassado pela Secretaria da Justiça e Cidadania.

3.6 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 2017, o Governo do Estado do Ceará transferiu às instituições privadas com fins lucrativos a importância de R\$ 4.645.480,48. A Tabela 14 discrimina referido valor por elemento de despesa e respectivo órgão repassador.

Tabela 14 - Órgãos repassadores de recursos a entidades com fins lucrativos		(R\$ 1,00)
Elemento de despesa/Órgão repassador	Valor(R\$)	%
Subvenções Econômicas	4.645.480,48	100,00
Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico	3.900.480,48	83,96
Secretaria do Desenvolvimento Agrário	745.000,00	16,04
TOTAL	4.645.480,48	100,00

Fonte: Base de Dados S2GPR

A Tabela 15 elenca as vinte instituições privadas com fins lucrativos que mais receberam esses recursos.

Tabela 15 - Instituições privadas com fins lucrativos mais beneficiadas com transferências do estado		(R\$ 1,00)
Instituição recebedora	Valor(R\$)	%
Banco do Brasil SA AG Setor Publico	745.000,00	16,04%
Táquion Desenvolvimento de Produtos e Se	209.405,00	4,51%
Ecoletas Ambiental Indústria, Comércio	172.476,00	3,71%
Bioclone Producao de Mudaz Ltda	163.800,00	3,53%
W U Industria e Comercio de Cosméticos L	162.500,00	3,50%
Walber Nunes Vasconcelos - Me	158.376,00	3,41%

Tabela 15 - Instituições privadas com fins lucrativos mais beneficiadas com transferências do estado (R\$ 1,00)

Instituição recebedora	Valor(R\$)	%
Avicena Software e Servicos Ltda Me	154.600,00	3,33%
Candido Couto Filho Repres e Assess Tec	151.000,00	3,25%
Rav Solucoes Tecnologicas Ltda - Me	146.275,02	3,15%
Qnq Industria de Produtos Quimicos Ltda	134.809,00	2,90%
Clinica Odontologica Moreira e Araujo SS	134.500,00	2,90%
Dpm Serviços de Automação Ltda - ME	134.037,50	2,89%
Impar Consultoria e Propriedade Industri	133.477,75	2,87%
Plastsan Plasticos do Nordeste Ltda	133.360,00	2,87%
Topbio - Insumos Biológicos Indústria E	130.475,00	2,81%
Valente Studio de Pesquisa de Softwares	129.600,00	2,79%
Genio Azul Educacao Tecnologica Ltda	129.120,00	2,78%
Aguas Brasil Comércio de Produtos De Lim	128.855,00	2,77%
Fabrica de Redes Isaac Ltda	127.500,00	2,74%
Genpharma Cons. Farmaceutica e Gen. Ltda	127.500,00	2,74%
Sobtotal	3.506.666,27	75,49%
Demais entidades	1.138.814,21	24,51%
Total	4.645.480,48	100,00%

Fonte: Base de Dados S2GPR

Das informações acima, observa-se que o maior recebedor foi o Banco do Brasil SA AG Setor Público (16,04%). Acrescenta-se que os cinco maiores recebedores concentram 31,28% do montante transferido no exercício de 2017.

Na tabela 16 detalha os programas e ações de governo para os quais foi destinado o valor transferido a Instituições Privadas com fins lucrativos:

Tabela 16 - Programa e Ação de governo destinados (R\$ 1,00)

Programa/Ação de Governo	Valor (R\$)
Desenvolvimento da produção científica, da difusão tecnológica, e da cultura de inovação	3.900.480,48
Apoio à Inovação Empresarial através de Subvenção Econômica	1.216.632,91
Apoio a Programas, Projetos e Atividades de Ciência, Tecnologia e Inovação - FIT	2.683.847,57
Desenvolvimento da agropecuária familiar	745.000,00
Expansão e Recuperação da Cajucultura	745.000,00
TOTAL	4.645.480,48

Fonte: Base de Dados S2GPR

Diante o exposto, observa-se que 83,96% dos recursos em questão foram destinados ao programa “Desenvolvimento da produção científica, da difusão tecnológica, e da cultura de inovação”.

3.7 Considerações Finais

Durante o exercício de 2017, foram alocados pelo Estado do Ceará, a Entidades Públicas e Privadas para executar programas de governo em parceria, um total de R\$ 1,77 bilhão, sendo 62,92% para instituições privadas sem fins lucrativos, 15,13% para Municípios – Fundo a Fundo e 12,28% para os Municípios. Os demais repasses (Transferência a Consórcios Públicos, Execução de Contrato de Parceria Público-Privada-PPP, a Instituições Multigovernamentais, a Instituições Privadas com Fins Lucrativos e a Transferências a Estados e Distrito Federal) apresentaram, conjuntamente, um percentual de 9,68% do total transferido.

Quanto ao volume de recursos transferidos a instituições privadas sem fins lucrativos, R\$ 828.463.451,65(74,20%) se referem ao item de despesa Transferências a Organizações Sociais - Contrato de Gestão e R\$ 238.183.410,72(21,33%) a Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos - Convênios.

Em uma análise comparativa com o ano anterior, verificou-se um maior aumento nos valores destinados a Parcerias Público-Privadas, que foi de 22,94%, seguido dos valores transferidos às Instituições Privadas sem Fins Lucrativos, que teve uma elevação de 11,55%.

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, cujo Estado possui a maioria do capital social com direito a voto, serão analisados os demonstrativos contábeis para fins de verificação do grau de dependência das mesmas 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. Adicionalmente, apresentará 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; e 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 em relação à previsão e à execução das receitas e despesas foi realizada no Capítulo 2 deste relatório, restando a este capítulo apresentar uma análise geral dos valores consolidados informados no balanço orçamentário.

Para o exercício financeiro de 2017, o Orçamento Geral do Estado teve as receitas estimadas em R\$ 25.062.022.028,00 e as despesas fixadas em igual montante, contemplando o Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos, sendo este último, no montante de R\$ 204.678.735,00 referente aos Investimentos das Empresas Estatais Independentes. Cabe salientar que o referido montante não contempla as operações intraorçamentárias. Na tabela seguinte pode-se visualizar a metodologia utilizada para o lançamento da dotação inicial da despesa e da receita no balanço orçamentário.

Tabela 1 – Cálculo da dotação inicial do Balanço Orçamentário do exercício de 2017 (R\$ 1,00)

Descrição	Valores
Previsão da receita/despesa na lei 16.199/2016 (I)	25.062.022.028,00
Previsão do orçamento de investimento (II)	204.678.735,00
Previsão das receitas e despesas intraorçamentárias (III)	1.012.170.702,00
Dotação inicial a ser lançada no balanço orçamentário (IV = I - II + III)	25.869.513.995,00

Fonte: Lei 16.199/2016 e Balanço Geral do Estado do Ceará – 2017.

Na análise do Balanço Orçamentário do exercício de 2017, verificou-se que os montantes das Receitas Realizadas e das Despesas Empenhadas foram R\$ 25.408.954.803,79 e R\$ 24.608.352.182,76, respectivamente, resultando em um superávit orçamentário de R\$ 800.602.621,03. Vale ressaltar que, conforme o Balanço Geral do Estado de 2017, a execução de R\$ 844.388.701,14 proveniente de Superávit Financeiro do exercício anterior. Tal montante é igual ao apresentado no demonstrativo extraído do Sistema de Gestão Governamental por Resultado – S2GPR, entretanto é diferente do valor constante (R\$ 198.210.626,09) no Balanço Orçamentário publicado no portal da transparência e no Diário Oficial do Estado.

Em relação à execução das receitas, verifica-se que o Estado arrecadou 94,22% das receitas previstas, o que representa uma frustração de arrecadação de R\$ 1.559.417.259,40. Quanto à execução da despesa, dos R\$ 28.476.253.918,74 de gastos autorizados pelo Poder Legislativo foram executados R\$ 24.608.352.182,76, demonstrando uma execução na ordem de 86,42% dos créditos orçamentários e adicionais, resultando em uma economia orçamentária de R\$ 3.867.901.735,98.

O resultado da execução do orçamento corrente, obtido a partir da diferença entre as receitas e despesas correntes executadas, correspondeu a um superávit do orçamento corrente de R\$ 1.917.389.836,95. O resultado da execução do orçamento de capital, fruto do confronto entre receitas e despesas de capital, registrou déficit de R\$ 1.116.787.215,92. As receitas correntes, portanto, suportaram as despesas correntes e atenderam parte das despesas de capital.

Quanto aos restos a pagar inscritos no exercício, verificou-se um montante de

R\$ 645.294.119,75 de não processados (Despesa empenhada, mas não liquidada), enquanto os processados (Despesa liquidada, mas não paga) corresponderam a R\$ 218.247.786,03. Destaca-se que os valores dos restos a pagar não processados inscritos são iguais aos apresentados no Balanço Financeiro e no Demonstrativo da Dívida Flutuante. Entretanto, em relação aos restos a pagar processados inscritos, o valor informado no demonstrativo em análise é maior em R\$ 77.058,31, comparado com o apresentado nos outros dois demonstrativos. A justificativa de tal diferença é objeto da Nota Explicativa nº 06 do Balanço orçamentário Consolidado presente no BGE 2017, transcrita abaixo:

O valor do saldo dos Restos a Pagar Processados de 2016 a serem quitados no exercício seguinte (em 2018), de R\$ 2.792.215,88, apresentado no Anexo II do Balanço Orçamentário, Quadro Demonstrativo da Execução dos Restos a Pagar de Exercícios Anteriores do Estado, difere do valor apresentado na Dívida Flutuante do Estado em R\$ 77.058,30 (o valor registrado no Demonstrativo da Dívida Flutuante é de R\$ 2.715.157,57). A diferença acima apontada é representada por pagamentos registrados na Unidade Gestora 240564 - 11' Coordenadoria Regional de Saúde de Sobral e 180001 — Secretaria da Justiça e Cidadania, relativos a restos a pagar inscritos em exercícios anteriores e que, no momento da inscrição, não foram informadas retenções a pagar. Entretanto, ao efetuar os pagamentos em 2017, as UGs informaram que os restos inscritos na verdade se tratavam de retenções.

4.2. Balanço Financeiro

O Balanço Financeiro demonstra 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. Desta forma, o demonstrativo consiste num quadro com duas seções que se equilibram: Ingressos, composto por Receitas Orçamentárias, Recebimentos Extra orçamentários e o Saldo em Espécie do Exercício Anterior; e Dispêndios, composto por Despesas Orçamentárias, Pagamentos Extra orçamentários e o Saldo em Espécie para o Exercício Seguinte.

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 orçamentária;
- Os saldos inicial e final, em espécie, do exercício.

O objetivo do demonstrativo é apontar a contribuição dos ingressos e dispêndios para a geração de caixa, analisando a gestão dos recursos públicos em conjunto com os outros demonstrativos.

A seguir, tem-se o Balanço Financeiro, com análises vertical e horizontal, segredado em ingressos e dispêndios nas Tabelas 2 e 3.

Tabela 2 – Balanço Financeiro - Ingressos

Ingressos	Exercício Atual	AV (%)	AH (%)	Exercício Anterior
Receita Orçamentária (I)	25.408.954.803,79	41,92%	4,64%	24.282.256.625,97
Ordinária	17.802.621.950,80	29,37%	3,47%	17.205.308.787,28
Vinculada	7.606.332.852,99	12,55%	7,48%	7.076.947.838,69
Transferências Financeiras Recebidas (II)	19.230.763.324,90	31,73%	0,96%	19.048.033.115,98
Recebimentos Extraorçamentários (III)	12.204.232.833,58	20,14%	16,77%	10.451.627.691,82
Saldo Em Espécie Do Exercício Anterior (IV)	3.766.860.778,32	6,21%	36,85%	2.752.641.864,19
Total (V) = (I + II + III + IV)	60.610.811.740,59	100,00%	59,21%	56.534.559.297,96

Fonte: S2GPR

Tabela 3 – Balanço Financeiro - Dispêndios

Dispêndios	Exercício Atual	AV (%)	AH (%)	Exercício Anterior
Despesa Orçamentária (VI)	24.608.352.182,76	40,60%	5,77%	23.266.915.758,59
Ordinária	18.262.788.228,16	30,13%	10,73%	16.492.361.424,32
Vinculada	6.345.563.954,60	10,47%	-6,33%	6.774.554.334,27
Transferências Financeiras Concedidas (VII)	19.230.763.324,90	31,73%	0,96%	19.048.033.115,98
Pagamentos Extraorçamentários (VIII)	11.281.164.888,31	18,61%	7,93%	10.452.749.645,07
Saldo Em Espécie Para O Exercício Seguinte (IX)	5.490.531.344,62	9,06%	45,76%	3.766.860.778,32
Total (X) = (VI + VII + VIII + IX)	60.610.811.740,59	100,00%	60,41%	56.534.559.297,96

Fonte: S2GPR

No campo dos Ingressos, houve um incremento de 4,64% em relação ao exercício anterior nas receitas orçamentárias, com destaque para o aumento no ingresso de operações de crédito (85,55%). Quanto aos dispêndios, houve um aumento de 5,77% nas despesas orçamentárias, com aumento de 10,73% nas despesas ordinárias e diminuição de 6,33% nas vinculadas.

Obtido pela diferença entre o saldo em espécie para o exercício seguinte (R\$ 5.490.531.344,62) e o saldo em espécie do exercício anterior (R\$ 3.766.860.778,32), ou pela forma da Tabela 4, foi apurado o resultado financeiro positivo de R\$ 1.723.670.566,30, indicando, portanto, um aumento de 45,76% nas disponibilidades financeiras do Estado em 2017 e um aumento de quase 70% em relação ao resultado do exercício anterior.

Tabela 4 – Resultado Financeiro

Apuração do Resultado Financeiro do Exercício	2017	2016
Receitas Orçamentárias	25.408.954.804	24.282.256.626
(+) Transferências Financeiras Recebidas	19.230.763.325	19.048.033.116
(+) Recebimentos Extraorçamentários	12.204.232.834	10.451.627.692
(-) Despesa Orçamentária	24.608.352.183	23.266.915.759
(-) Transferências Financeiras Concedidas	19.230.763.325	19.048.033.116
(-) Pagamentos Extraorçamentários	11.281.164.888	10.452.749.645
= Resultado Financeiro do Exercício	1.723.670.566	1.014.218.914

Fonte: S2GPR

A Tabela 5 evidencia o confronto das receitas e despesas por fonte de recursos, num nível detalhamento maior do que o exposto no Balanço Financeiro.

Tabela 5 - Receita x Despesa por Fonte de Recursos (R\$ 1,00)

Cód. Fonte	Nome Fonte	Receita por Fonte	Despesa	Superávit/Déficit
10000	Tesouro, recursos ordinários	11.890.980.921,90	11.606.022.662,13	284.958.259,77
10002	Recursos ordinários para projetos prioritários	-	22.507.322,82	-22.507.322,82
10100	Tesouro, cota-parte do fundo de participação dos estados	4.867.287.437,23	4.616.805.269,83	250.482.167,40
11000	Tesouro, recursos provenientes do FECOP	542.259.772,14	545.736.848,11	-3.477.075,97
11200	Tesouro, alienação de bens	4.890.259,44	236.365,80	4.653.893,64
14400	Tesouro, indenização pela extração do petróleo, xisto e gás	26.408.763,98	25.510.711,41	898.052,57
20300	Out. Fontes, recursos provenientes da contribuição social do servidor	698.268.520,87	609.178.708,11	89.089.812,76
20400	Out. Fontes, recursos provenientes da contribuição patronal	1.032.743.061,99	944.914.742,07	87.828.319,92
20500	Out. Fontes, recursos provenientes da contribuição parlamentar	13.354.265,76	3.601.244,33	9.753.021,43
20600	Out. Fontes, recursos provenientes da contribuição patronal parlamentar	3.499.096,58	2.157.574,39	1.341.522,19
20700	Out. Fontes, cota-parte da contribuição do salário-educação	56.237.009,76	55.608.030,14	628.979,62
21100	Out. Fontes, cota-parte da CIDE	62.458.097,59	61.789.269,41	668.828,18
21400	Tesouro, recursos provenientes de depósitos judiciais	104.498.839,32	9.256.798,74	95.242.040,58
21401	Depósitos Judiciais Fazendários	-	-	-
21500	Out. Fontes, depósitos judiciais - PIMPJ	4.008.230,24	934.282,28	3.073.947,96
21600	Out. Fontes, compensação ambiental	40.279.030,93	18.009.643,81	22.269.387,12
22900	Out. Fontes, recursos arrecadados da venda de selos de autenticidade	32.182.338,72	28.843.174,59	3.339.164,13
24637	Out. Fontes, operações de crédito internas – CPAC MCMV - CEF	7.337.200,72	7.337.200,72	-
24638	Out. Fontes, operações de crédito internas – CPAC MARANGUAPINHO	2.601.267,35	1.966.670,36	634.596,99
24645	Out. Fontes, operações de crédito internas – TESOIRO/BNDES	7.147.614,96	9.996.835,47	-2.849.220,51
24647	Out. Fontes, operações de crédito internas – BNDES/ESTADOS	28.695.199,24	15.278.993,07	13.416.206,17
24654	OUT. FONTES, OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNAS - TESOIRO/BB	1.157.334.890,01	89.485.300,59	1.067.849.589,42

Cód. Fonte	Nome Fonte	Receita por Fonte	Despesa	Superávit/Déficit
24656	Out. Fontes, operações de crédito internas – TESOURO/CEF	24.641.699,32	24.579.247,78	62.451,54
24840	Out. Fontes, operações de crédito externas – SWAP - Não condicionada	-	4.412,40	-4.412,40
24848	Out. Fontes, operações de crédito externas - Tesouro	-	30.656.427,76	-30.656.427,76
24857	Out. Fontes, operações de crédito externas – Tesouro/KFW	323.168,75	323.168,75	-
24858	Out. Fontes, operações de crédito externas – Tesouro/BIRD	26.300.595,72	136.683.552,33	-110.382.956,61
24859	Out. Fontes, operações de crédito externas – Tesouro/BID	392.025.625,40	433.093.188,60	-41.067.563,20
24864	Out. Fontes, operações de crédito externas – Tesouro/FIDA	33.824.966,66	40.703.596,07	-6.878.629,41
24865	Out. Fontes, operações de crédito externas – Tesouro/CAF	76.486.576,25	40.979.286,62	35.507.289,63
24867	Out. Fontes, operações de crédito externas - Tesouro/MLW	49.656.013,97	49.656.013,97	-
24869	Out. Fontes, operações de crédito externas – Tesouro/PforR	252.697.455,47	242.096.963,40	10.600.492,07
25000	Out. Fontes, recursos provenientes do FUNDEB	1.133.312.888,05	1.096.419.728,93	36.893.159,12
25100	Out. Fontes, complementação da união aos recursos do FUNDEB	304.282.917,17	313.895.179,47	-9.612.262,30
27000	Out. Fontes, recursos diretamente arrecadados	1.003.079.219,48	745.082.696,51	257.996.522,97
27001	Recursos diretamente arrecadados	9.092.033,47	8.996.140,66	95.892,81
27002	Recursos Diretamente Arrecadados - Multas De Trânsito	-	95.297.660,55	-95.297.660,55
27600	Out. Fontes, recursos provenientes do FIT	20.074.706,08	19.024.857,21	1.049.848,87
27900	Out. Fontes, transferências ao fundo de defesa civil	32.874.696,03	20.430.052,04	12.444.643,99
28080	Out. Fontes, convênios com órgãos internacionais – Administração Direta	4.405.714,60	4.369.800,61	35.913,99
28081	Out. Fontes, Convênios Com Órgãos Internacionais - Administração Direta	44.924,49	22.230,00	22.694,49
28282	Out. Fontes, convênios com órgãos federais – Administração Direta	600.297.226,00	595.132.158,89	5.165.067,11
28283	Out. Fontes, convênios com órgãos federais – Administração Indireta	58.521.469,56	75.572.285,64	-17.050.816,08
28686	Out. Fontes, convênios com órgãos municipais – Administração Direta	3.868.761,69	3.259.639,36	609.122,33
28687	Out. Fontes, convênios com órgãos municipais – Administração Indireta	174.678,01	247.742,73	-73.064,72

Cód. Fonte	Nome Fonte	Receita por Fonte	Despesa	Superávit/Déficit
28888	Out. Fontes, convênios com órgãos privados – Administração Direta	3.669,27	-	3.669,27
28889	Out. Fontes, convênios com órgãos privados – Administração Indireta	6.018.562,92	2.842.691,04	3.175.871,88
29100	Out. Fontes, recursos provenientes do SUS	744.404.454,15	765.763.022,46	-21.358.568,31
29200	Out. Fontes, repasse fundo a fundo – FNAS	5.093.029,30	3.331.404,56	1.761.624,74
29201	Repasse Fundo A Fundo - FUNPEN	44.977.933,25	-	44.977.933,25
30000	Recursos ordinários	-	429.871.972,64	-429.871.972,64
30002	RECURSOS ORDINÁRIOS PARA PROJETOS PRIORITÁRIOS	-	3.866.861,81	-3.866.861,81
30100	Cota-parte do fundo de participação dos estados	-	614.877.778,50	-614.877.778,50
31000	Recursos provenientes do FECOP	-	22.967.241,85	-22.967.241,85
31200	Alienação De Bens	-	1.012.005,67	-1.012.005,67
60700	Cota-parte da contribuição do salário-educação	-	2.786.090,80	-2.786.090,80
61600	Compensação ambiental	-	12.629.896,18	-12.629.896,18
67000	Out. Fontes, recursos diretamente arrecadados	-	90.612.275,72	-90.612.275,72
67600	Recursos provenientes do FIT	-	6.087.263,07	-6.087.263,07
Total Geral		25.408.954.803,79	24.608.352.182,76	800.602.621,03

Fonte: S2GPR

4.3. Balanço Patrimonial

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

O Balanço Patrimonial é composto das seguintes contas:

- 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;

Evidencia, ainda, 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.

A seguir, a Tabela 6 apresenta o Balanço Patrimonial consolidado do exercício 2017.

Ativo		Passivo	
Ativo Circulante	7.350.529.336,13	Passivo Circulante	1.599.486.460,56
Caixa e Equivalentes de Caixa	5.478.136.301,88	Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Pagar a Curto Prazo	57.545.567,95
Créditos a Curto Prazo	614.853.769,29	Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo	253.012,88
Demais Créditos e Valores a Curto Prazo	294.802.471,61	Fornecedores e Contas a Pagar A Curto Prazo	41.030.157,10
Estoques	917.590.289,86	Obrigações Fiscais a Curto Prazo	10.359.851,96
Variações Patrimoniais Diminutivas Pagas	45.146.503,49	Obrigações de Repartição a Outros Entes	81.099.281,37
		Demais Obrigações a Curto Prazo	1.409.198.589,30
Ativo Não Circulante	33.726.482.564,76	Passivo Não Circulante	12.443.678.534,44
Ativo Realizável a Longo Prazo	10.055.496.984,65	Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Pagar a Longo Prazo	90.532.212,02
Investimentos	3.914.882.930,58	Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo	11.389.959.175,23
Imobilizado	19.637.234.660,74	Provisões a Longo Prazo	504.094.564,47
Intangível	118.867.988,79	Demais Obrigações a Longo Prazo	459.092.582,72
		Patrimônio Líquido	27.033.846.905,89
Total Do Ativo:	41.077.011.900,89	Total Do Passivo:	41.077.011.900,89

Fonte: S2GPR

4.3.1 Ativo

De acordo com a Estrutura Conceitual para elaboração e divulgação de informação contábil de propósito geral pelas entidades do setor público, um ativo “é um recurso controlado no presente pela entidade como resultado de evento passado”. Recurso, por sua vez, é um item com potencial de serviços ou capacidade de gerar benefícios econômicos. O controle do recurso envolve a capacidade da entidade em obter a efetiva geração do potencial de serviços ou dos benefícios econômicos originados do recurso para o cumprimento dos seus objetivos.

Os ativos devem ser classificados como circulantes quando estiverem disponíveis para realização imediata ou houver a expectativa de realização em até doze meses após a data das demonstrações contábeis. Do contrário, deverão ser classificados como não circulantes.

4.3.1.1 Ativo Circulante

As contas do Ativo Circulante estão classificadas nos subgrupos Caixas e Equivalentes de Caixa, Créditos a Curto Prazo, Demais Créditos e Valores a Curto Prazo e Variações Patrimoniais Diminutivas Pagas. A Tabela 7 evidencia a composição e variação do Ativo Circulante nos exercícios de 2017 e 2016.

Ativo Circulante	2017	Varição	2016
Caixa E Equivalentes de Caixa	5.478.136.302	45,92%	3.754.116.003
Caixa E Equivalentes de Caixa Em Moeda Nacional	5.478.136.302	45,92%	3.754.116.003
Créditos a Curto Prazo	614.853.769	71,80%	357.893.858

Ativo Circulante	2017	Varição	2016
Cientes	1.766.822	-63,12%	4.791.071
Créditos Tributários a Receber	500.954.515	90,96%	262.337.428
Dívida Ativa Tributária	85.682.184	42,60%	60.087.606
Dívida Ativa não Tributária - Clientes	8.092.096	38,53%	5.841.301
Empréstimos e Financiamentos Concedidos	38.050.024	-57,35%	89.209.927
(-) Ajustes de Perdas de Créditos a Curto Prazo	-19.691.872	-69,41%	-64.373.475
Demais Créditos e Valores a Curto Prazo	294.802.472	2,54%	287.504.762
Adiantamentos Concedidos a Pessoal e a Terceiros	2.421.345	-15,71%	2.872.489
Tributos a Recuperar / Compensar	239.510	10,50%	216.742
Créditos por Danos ao Patrimônio	483.241	0,00%	483.241
Outros Créditos a Receber e Valores a Curto Prazo	1.169.658.801	-12,94%	1.343.531.901
(-) Ajuste de Perdas de Demais Créditos e Valores a Curto Prazo	-878.000.424	-17,14%	-1.059.599.611
Estoques	917.590.290	10,35%	831.517.628
Mercadorias para Revenda	2.432.372	23,98%	1.961.852
Produtos e Serviços Acabados	939.086	0,00%	939.086
Almoxarifado	914.218.832	10,33%	828.616.691
Variações Patrimoniais Diminutivas Pagas	45.146.503	-6,51%	48.291.782
Demais VPD a Apropriar	45.146.503	-6,51%	48.291.782
Total	7.350.529.336	39,23%	5.279.324.034

Fonte: S2GPR

O Ativo Circulante apresentou um crescimento de 39,23% em relação ao exercício anterior. O subgrupo Caixa e Equivalentes de Caixa foi o maior responsável por esta variação, com aumento de 45,92%, seguido pelo subgrupo Créditos a Curto Prazo, com incremento de 71,80%.

A conta Ajuste de Perdas de Demais Créditos e Valores a Curto Prazo está detalhada em nota explicativa no Balanço Geral, item 4.3.3.1 e, refere-se a incentivos fiscais decorrentes do Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI), em que há perspectivas de perdas que podem chegar a 99% do ICMS gerado. Tais perdas são esperadas em razão da essência do FDI, que tem características de subsídio, conforme Lei nº 10.367/79 e alterações.

4.3.1.2 Ativo Não Circulante

As contas do Ativo Não Circulante estão classificadas nos subgrupos Ativo Realizável a Longo Prazo, Investimentos, Imobilizado e Intangível. A Tabela 8 evidencia a composição e a variação do Ativo Não Circulante nos exercícios de 2017 e 2016.

Tabela 8 – Ativo Não Circulante

(R\$1,00)

Ativo Não Circulante	2017	Varição	2016
Ativo Realizável A Longo Prazo	10.055.496.985	10,07%	9.135.864.035
Créditos A Longo Prazo	9.860.222.616	10,53%	8.920.920.624
Demais Créditos E Valores A Longo Prazo	195.274.368	-9,15%	214.943.411
Investimentos	3.914.882.931	4,24%	3.755.645.779
Participações Permanentes	3.910.686.161	4,24%	3.751.449.010
Demais Investimentos Permanentes	4.196.770	0,00%	4.196.770
Imobilizado	19.637.234.661	15,90%	16.942.618.175

Ativo Não Circulante	2017	Variação	2016
Bens Móveis	4.090.713.648	4,35%	3.920.113.375
Bens Imóveis	15.568.747.006	19,52%	13.026.405.728
(-) Depreciação, Exaustão E Amortização Acumuladas	-22.225.993	469,76%	-3.900.928
Intangível	118.867.989	20,74%	98.452.715
Softwares	119.012.834	20,97%	98.383.657
Marcas, Direitos E Patentes Industriais	364.794	0,00%	364.794
(-) Amortização Acumulada	-509.639	72,33%	-295.736
Total	33.726.482.565	12,67%	29.932.580.705

Fonte: S2GPR

O Ativo Não Circulante, em relação ao exercício de 2016, apresentou crescimento de 12,67%, sendo os Bens Imóveis e os Créditos de Longo Prazo os maiores responsáveis por esta alteração, com aumento de 19,52% e 10,53%, respectivamente. Tal variação positiva no imobilizado decorre principalmente da conta Bens de Uso Especial, no subgrupo Bens Imóveis.

Em consulta ao Sistema de Gestão de Bens Imóveis – SGBI, foi identificada uma melhora significativa na avaliação patrimonial do Estado em relação aos exercícios anteriores, muito embora ainda tenham sido identificados 1063 imóveis com 0 (zero) metros quadrados de área e 840 imóveis com valor R\$ 0,00.

4.3.1.3 Dívida Ativa

Segundo o artigo 39 da Lei Federal nº 4.320/64, as importâncias referentes a tributos, multas e créditos da Fazenda Pública lançados, mas não cobrados ou não recolhidos no exercício de origem, constituem Dívida Ativa a partir da data de sua inscrição.

Os créditos relativos a tributos lançados e não arrecadados são representados pela Dívida Ativa Tributária. Todos os demais, líquidos e certos, correspondem à Dívida Ativa Não Tributária.

No circulante, os créditos inscritos em Dívida Ativa possuem um saldo de R\$ 93.774.279,88, dos quais 91,37% (R\$ 85.682.184,05) dizem respeito à Dívida Ativa Tributária, e 8,63% (R\$ 8.092.095,83) representam a Dívida Ativa Não Tributária.

O montante maior da Dívida Ativa do Estado encontra-se no Ativo não circulante, em Créditos a Longo Prazo. Neste grupo, o valor total inscrito corresponde a R\$ 9.896.711.132,31, dos quais R\$ 9.659.190.065,14 (97,60%) correspondem à Dívida Ativa Tributária, e R\$ 237.521.067,17 (2,40%) correspondem à Dívida Ativa Não Tributária.

Assim, somando-se os valores registrados no circulante, no não circulante e deduzindo o ajuste de perdas de R\$ 258.917.838,99, o Estado apresentou uma Dívida Ativa líquida no valor de R\$ 9.731.567.573,20.

Conforme o Balanço Geral do Estado:

Os Valores relativos à Provisão de perdas que existem para o recebimento de créditos

inscritos na Dívida Ativa do Estado, ou seja, aqueles que apresentam significativa probabilidade de não realização a SEFAZ recebeu da Procuradoria - Geral do Estado - PGE informação de que não havia, até o ano de 2017, estudos específicos sobre a provisão de perdas relacionadas com a dívida ativa tributária e não tributária. Todavia, em atenção à solicitação da SEFAZ através do ofício nº 02/2018 para o Procurador e às recomendações emanadas do egrégio Tribunal de Contas do Estado do Ceará, iniciaram-se, ainda no final de 2017, estudos sobre o tema, visando o ano de 2018. Conquanto essa avaliação ainda seja incipiente, progrediu-se na fixação de parâmetro para a determinação de um resultado, tendo-se concluído, neste primeiro exame, que se poderia eleger, como critério para a provisão de perdas, o prazo prescricional. Assim, débitos que, por seus dados cadastrais, insinuam a consumação prescrição, notadamente aqueles ainda não objeto de ajuizamento, serão contados como perda provável. A Procuradoria-Geral do Estado informou ainda que manterá permanente estudo com o objetivo de aprimorar a metodologia de apuração e a definição de novos critérios para a indicação da provisão de perdas. Foi registrado na Contabilidade, em 2017, o montante de R\$ 258.917.838,99 de débitos com provável prescrição 110.061 inscrições sendo reconhecidas as perdas apuradas conforme critério definido pela PGE.

Conforme a 7ª edição do Manual de Contabilidade aplicado ao Setor Público:

A mensuração do ajuste para perdas deve basear-se em estudos especializados que delineiem e qualifiquem os créditos inscritos, de modo a não superestimar e nem subavaliar o patrimônio real do ente público. Tais estudos poderão considerar, entre outros aspectos, o tipo de crédito (tributário ou não tributário), o prazo decorrido desde sua constituição, o andamento das ações de cobrança (extrajudicial ou judicial), dentre outros.

[...] A metodologia utilizada e a memória de cálculo do ajuste para perdas deverão ser divulgadas em Notas Explicativas.

Em consonância com o MCASP, recomenda-se adicionalmente a inclusão um componente referente à efetiva arrecadação na metodologia de cálculo do ajuste de perdas, baseado no percentual de recuperação efetivamente alcançado pela procuradoria, para cada tipo de crédito, de forma que o demonstrativo reflita melhor a real situação patrimonial do Estado.

4.3.2 Passivo

De acordo com a Estrutura Conceitual para elaboração e divulgação de informação contábil de propósito geral pelas entidades do setor público, para satisfazer a definição de passivo, é necessário que a obrigação presente surja como resultado de transação ou de outro evento passado e necessite da saída de recursos da entidade para ser extinta.

Assim como o ativo, o passivo é segregado em dois grupos: Circulante e Não Circulante. Quando corresponderem a valores exigíveis até doze meses após a data das demonstrações contábeis, as contas são classificadas no passivo circulante. Os demais passivos devem ser classificados como não circulantes.

O Passivo do Estado do Ceará, no exercício de 2017, atingiu o montante de R\$ 14.043.164.995, com passivo circulante no valor de R\$ 1.599.486.461 e não circulante no valor de R\$ 12.443.678.534.

4.3.2.1 Passivo Circulante

A tabela a seguir evidencia o comparativo do Passivo Circulante entre os exercícios de 2016 e 2017.

Tabela 9 – Passivo Circulante (R\$1,00)

Passivo Circulante	2017	Varição	2016
Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias E Assistenciais A Pagar A Curto Prazo	57.545.568	-31,03%	83.432.614
Pessoal A Pagar	10.236.089	-84,27%	65.060.415
Benefícios Previdenciários A Pagar	9.219.445	8794,35%	103.655
Benefícios Assistenciais A Pagar	5.737	-22,88%	7.439
Encargos Sociais A Pagar	38.084.297	108,55%	18.261.105
Empréstimos E Financiamentos A Curto Prazo	253.013	-77,72%	1.135.503
Parcela A Curto Prazo Dos Empréstimos E Financiamentos	253.013	-77,72%	1.135.503
Fornecedores E Contas A Pagar A Curto Prazo	41.030.157	89,81%	21.615.962
Fornecedores E Contas A Pagar Nacionais A Curto Prazo	41.030.157	89,81%	21.615.962
Obrigações Fiscais A Curto Prazo	10.359.852	9,53%	9.458.764
Obrigações Fiscais A Curto Prazo Com A União	10.230.690	10,15%	9.287.929
Obrigações Fiscais A Curto Prazo Com Os Estados	84.925	-50,23%	170.640
Obrigações Fiscais A Curto Prazo Com Os Municípios	44.237	-	194
Obrigações De Repartição A Outros Entes	81.099.281	46,16%	55.488.418
Obrigações De Repartição A Outros Entes (I)	81.099.281	46,16%	55.488.418
Provisões A Curto Prazo	0	-	0
Demais Obrigações A Curto Prazo	1.409.198.589	98,14%	711.208.497
Valores Restituíveis	1.297.375.351	88,83%	687.063.483
Outras Obrigações A Curto Prazo	111.823.238	363,13%	24.145.013
Total	1.599.486.461	81,28%	882.339.758

Fonte: S2GPR

O Passivo Circulante apresentou crescimento de 81,28%, sendo o grupo Demais Obrigações de Curto Prazo o maior responsável por essa variação, com crescimento de 98,14%, principalmente por efeito da contabilização do uso de Depósitos Judiciais no valor de R\$ 540.480.137,17.

4.3.2.2 Passivo Não Circulante

A classificação de um passivo como não circulante se dá, conforme a 7ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, de forma residual, quando este não preenche os requisitos para ser classificado no Passivo Circulante. Assim, o Passivo Não Circulante engloba os passivos exigíveis após 12 meses contados da data das demonstrações contábeis.

Tabela 10 – Passivo Não Circulante (R\$1,00)

Passivo Não Circulante	2017	Varição	2016
Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Pagar a Longo Prazo	90.532.212	-1,68%	92.074.882
Encargos Sociais a Pagar	90.532.212	-1,68%	92.074.882
Empréstimos e Financiamentos A Longo Prazo	11.389.959.175	15,77%	9.838.330.861
Empréstimos a Longo Prazo	11.389.959.175	15,77%	9.838.330.861
Fornecedores a Longo Prazo	-	-	-
Obrigações Fiscais a Longo Prazo	-	-	-
Provisões a Longo Prazo	504.094.564	-	-
Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo	504.094.564	-	-
Demais Obrigações a Longo Prazo	459.092.583	-25,47%	615.986.446
Outras Obrigações a Longo Prazo	459.092.583	-25,47%	615.986.446

Resultado Diferido	-	-	-
Total	12.443.678.534	17,99%	10.546.392.189

Fonte: S2GPR

O Passivo Não Circulante apresentou crescimento de 17,99%, sendo o grupo Empréstimos a Longo Prazo o maior responsável por essa variação, com crescimento de 15,77%, em virtude de da contratação de novas operações de crédito.

4.3.3 Patrimônio Líquido

Patrimônio Líquido é o valor residual dos ativos da entidade depois de deduzidos todos seus passivos. De acordo com o Balanço Geral, confrontados os Ativos e Passivos, apurou-se um Patrimônio Líquido no montante de R\$ 27.033.846.906, apresentando um superávit patrimonial de R\$ 3.250.674.114 e um crescimento de 13,67% em relação ao exercício de 2016, conforme Tabela 11.

Tabela 11 – Patrimônio Líquido (R\$1,00)

Patrimônio Líquido	2017	Variação	2016
Demais Reservas	-	-	-
Outras Reservas	-	-	-
Resultados Acumulados	27.033.846.906	13,67%	23.783.172.792
Superávits ou Déficits Acumulados	26.945.145.664	13,81%	23.676.133.249
Superávits ou Déficits do Exercício	4.050.997.314	-27,79%	5.609.635.500
Superávits ou Déficits de Exercícios Anteriores	23.676.133.249	24,72%	18.983.812.597
Ajustes de Exercícios Anteriores	-781.984.899	-14,75%	-917.314.849
Lucros e Prejuízos Acumulados	88.701.242	-17,13%	107.039.543
Lucros e Prejuízos do Exercício	-18.338.301	-133,55%	54.665.145
Lucros e Prejuízos Acumulados Nos Exercícios Anteriores	107.039.543	104,97%	52.222.557
Ajustes de Exercícios Anteriores	-	-100,00%	151.841
Total	27.033.846.906	13,67%	23.783.172.792

Fonte: S2GPR

4.3.4 Resultado Financeiro e Saldo Patrimonial

O Ativo Financeiro do Estado ao final do exercício de 2017 foi de R\$ 5,49 bilhões, registrando um aumento de 46% em relação ao exercício anterior. O Passivo Financeiro, por sua vez, registrou um aumento de 69%, num valor de R\$ 2,12 bilhões. Confrontando-se ativo e passivo financeiros, verifica-se que o Estado apresentou um superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial de R\$ 3,36 bilhões.

O Ativo Permanente, que compreende os bens, créditos e valores, cuja mobilização ou alienação depende de autorização legislativa do Estado, totalizou R\$ 35,58 bilhões. O Passivo Permanente, que compreende as dívidas fundadas e outras que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate, somou R\$ 12,58 bilhões.

Tabela 12 – Resultado Financeiro e Saldo Patrimonial (R\$1,00)

Ativo	Exercício Atual	Exercício Anterior	Passivo	Exercício Atual	Exercício Anterior
Ativo Financeiro	5.490.531.345	3.766.860.778	Passivo Financeiro	2.128.896.176	1.257.390.934
Ativo Permanente	35.586.480.556	31.445.043.960	Passivo Permanente	12.586.991.052	10.621.195.965
Superávit Financeiro	3.361.635.168	2.509.469.845			
Saldo Patrimonial	26.361.124.672	23.333.317.840			

Fonte: S2GPR

O saldo patrimonial representa a situação patrimonial líquida do Estado, equivalendo à soma dos superávits financeiro e patrimonial; no exercício de 2017, atingiu o valor de R\$ 26.361.124.672.

4.3.6 Atos Potenciais

O balanço patrimonial apresenta ainda o quadro de Atos Potenciais, onde são consolidados atos e fatos que possam vir a alterar a situação patrimonial do ente, controlados nas classes 7 e 8. Neste quadro, a soma dos atos potenciais ativos (que podem aumentar o ativo ou diminuir o passivo) somaram R\$ 5,04 bilhões. Já os atos potenciais passivos (que podem aumentar o passivo ou diminuir o ativo) 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. As qualitativas, por sua vez, 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 índice do quanto os serviços ofertados promoveram alterações quantitativas nos elementos patrimoniais.

A seguir, as Tabela 13 e 14 apresentam as variações aumentativas e diminutivas do demonstrativo do exercício 2017, bem como os índices de análise vertical e horizontal.

Tabela 13 – Demonstrativo das Variações Patrimoniais – Variações Aumentativas (R\$ 1,00)

Variações Patrimoniais	Exercício Atual	AV (%)	AH (%)	Exercício Anterior
Variações Aumentativas	52.270.308.183	100,00%	0,97%	50.898.820.523
Impostos, Taxas E Contribuições De Melhoria	16.541.421.081	32,19%	4,24%	15.867.892.227
4.1.1 Impostos	15.761.186.229	30,67%	4,07%	15.145.276.204
4.1.2 Taxas	780.234.852	1,52%	7,97%	722.616.023
4.1.3 Contribuições De Melhoria	-	-	-	-
Contribuições	1.665.813.347	3,24%	5,85%	1.573.816.247

Variações Patrimoniais	Exercício Atual	AV (%)	AH (%)	Exercício Anterior
4.2.1 Contribuições Sociais	1.665.813.347	3,24%	5,85%	1.573.816.247
4.2.2 Contribuições De Intervenção No Domínio Econômico	-	-	-	-
4.2.3 Contribuição De Iluminação Pública	-	-	-	-
4.2.4 Contribuições De Interesse Das Categorias Profissionais	-	-	-	-
Exploração E Venda De Bens, Serviços E Direitos	158.978.854	0,31%	-12,56%	181.811.481
4.3.1 Venda De Mercadorias	1.159.067	0,00%	4,32%	1.111.019
4.3.2 Venda De Produtos	12.344	0,00%	-26,94%	16.895
4.3.3 Exploração De Bens E Direitos E Prestação De Serviços	157.807.443	0,31%	-12,66%	180.683.567
Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras	3.109.652.986	6,05%	-1,99%	3.172.682.212
4.4.1 Juros E Encargos De Empréstimos E Financiamentos Concedidos	-	-	-	-
4.4.2 Juros E Encargos De Mora	436.589	0,00%	17,47%	371.674
4.4.3 Variações Monetárias E Cambiais	2.755.113.716	5,36%	-1,46%	2.795.919.960
4.4.4 Descontos Financeiros Obtidos	-	-	-	-
4.4.5 Remuneração De Depósitos Bancários E Aplicações Financeiras	353.936.317	0,69%	-5,93%	376.236.715
4.4.9 Outras Variações Patrimoniais Aumentativas – Financeiras	166.364	0,00%	8,12%	153.863
Transferências E Delegações Recebidas	28.410.328.444	55,28%	-0,44%	28.535.568.669
4.5.1 Transferências Intragovernamentais	19.230.763.325	37,42%	0,96%	19.048.033.116
4.5.2 Transferências Intergovernamentais	9.152.698.067	17,81%	-3,37%	9.472.125.746
4.5.3 Transferências Das Instituições Privadas	21.548.010	0,04%	50,82%	14.286.782
4.5.4 Transferências Das Instituições Multigovernamentais	-	-	-	-
4.5.5 Transferências De Consórcios Públicos	-	-	-	-
4.5.6 Transferências Do Exterior	4.427.115	0,01%	-	-
4.5.7 Transferências De Pessoas Físicas	-	-	-	-
4.5.8 Transferências De Pessoas Físicas	891.928	0,00%	-20,58%	1.123.025
Valorização E Ganhos Com Ativos	878.742.489	1,71%	-	-
4.6.1 Reavaliação De Ativos	878.742.489	1,71%	-	-
4.6.2 Ganhos Com Alienação	-	-	-	-
4.6.3 Ganhos Com Incorporação De Ativos	-	-	-	-
Outras Variações Patrimoniais Aumentativas	1.505.370.981	2,93%	-3,94%	1.567.049.687
4.9.1 Variação Patrimonial Aumentativa A Classificar	-	-	-	-
4.9.2 Resultado Positivo De Participações	42.324.604	0,08%	287,86%	10.912.257
4.9.9 Diversas Variações Patrimoniais Aumentativas	1.463.046.378	2,85%	-5,98%	1.556.137.430

Tabela 14 – Demonstrativo das Variações Patrimoniais – Variações diminutivas (R\$ 1,00)

Variações Patrimoniais	Exercício Atual	AV (%)	AH (%)	Exercício Anterior
Variações Diminutivas	48.237.649.170	93,86%	6,64%	45.234.519.878
Pessoal E Encargos	7.926.473.660	15,42%	4,98%	7.550.381.772
3.1.1 Remuneração A Pessoal	6.487.742.258	12,62%	3,70%	6.256.159.970
3.1.2 Encargos Patronais	1.209.244.330	2,35%	11,49%	1.084.657.853
3.1.3 Benefícios A Pessoal	179.988.983	0,35%	8,97%	165.177.095
3.1.8 Custo De Pessoal E Encargos	-	-	-	-
3.1.9 Outras Variações Patrimoniais Diminutivas - Pessoal E Encargos	49.498.089	0,10%	11,52%	44.386.853
Benefícios Previdenciários E Assistenciais	3.131.266.002	6,09%	7,58%	2.910.698.273
3.2.1 Aposentadorias E Reformas	2.370.354.343	4,61%	8,84%	2.177.756.381

Variações Patrimoniais	Exercício Atual	AV (%)	AH (%)	Exercício Anterior
3.2.2 Pensões	756.587.908	1,47%	3,78%	729.008.229
3.2.3 Benefícios De Prestação Continuada	-	-	-	-
3.2.4 Benefícios Eventuais	-	-	-	-
3.2.5 Políticas Públicas De Transferência De Renda	-	-	-	-
3.2.9 Outros Benefícios Previdenciários E Assistenciais	4.323.751	0,01%	9,92%	3.933.664
Uso De Bens, Serviços E Consumo De Capital Fixo	3.775.956.777	7,35%	12,08%	3.369.101.859
3.3.1 Uso De Material De Consumo	452.917.119	0,88%	56,66%	289.115.312
3.3.2 Serviços	3.316.467.767	6,45%	7,80%	3.076.490.789
3.3.3 Depreciação, Amortização E Exaustão	5.453.602	0,01%	145,17%	2.224.457
3.3.8 Custo De Materiais, Serviços E Consumo De Capital Fixo	1.118.289	0,00%	-12,04%	1.271.301
Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras	3.406.720.001	6,63%	46,81%	2.320.427.200
3.4.1 Juros E Encargos De Empréstimos E Financiamentos Obtidos	452.097.969	0,88%	-0,13%	452.669.050
3.4.2 Juros E Encargos De Mora	354.414	0,00%	10,32%	321.273
3.4.3 Variações Monetárias E Cambiais	2.949.528.978	5,74%	58,14%	1.865.132.890
3.4.4 Descontos Financeiros Concedidos	-	-	-	-
3.4.9 Outras Variações Patrimoniais Diminutivas - Financeiras	4.738.640	0,01%	105,67%	2.303.987
Transferências E Delegações Concedidas	26.964.603.517	52,47%	1,81%	26.484.423.873
3.5.1 Transferências Intragovernamentais	19.230.763.325	37,42%	0,96%	19.048.033.116
3.5.2 Transferências Intergovernamentais	6.562.482.713	12,77%	3,96%	6.312.455.241
3.5.3 Transferências A Instituições Privadas	1.063.883.224	2,07%	5,44%	1.009.023.781
3.5.4 Transferências A Instituições Multigovernamentais	-	-	-	-
3.5.5 Transferências A Consórcios Públicos	107.474.255	0,21%	-6,47%	114.911.735
3.5.6 Transferências Ao Exterior	-	-	-	-
Desvalorização E Perda De Ativos	1.464.174.855	2,85%	15,55%	1.267.152.436
3.6.1 Redução A Valor Recuperável E Ajuste Para Perdas	1.458.424.408	2,84%	15,09%	1.267.152.436
3.6.2 Perdas Com Alienação	-	-	-	-
3.6.3 Perdas Involuntárias	-	-	-	-
3.6.4 Reavaliação De Ativos	5.750.447	0,01%	-	-
Tributárias	179.431.694	0,35%	-13,85%	208.287.351
3.7.1 Impostos, Taxas E Contribuições De Melhoria	7.639.718	0,01%	-63,59%	20.980.871
3.7.2 Contribuições	171.791.976	0,33%	-8,28%	187.306.480
3.7.8 Custo Com Tributos	-	-	-	-
Outras Variações Patrimoniais Diminutivas	1.389.022.664	2,70%	23,57%	1.124.047.114
3.9.1 Premiações	29.837.807	0,06%	13,88%	26.201.263
3.9.2 Resultado Negativo De Participações	1	0,00%	-99,98%	6.760
3.9.3 Variações Patrimoniais Diminutivas De Instituições Financeiras	-	-	-	-
3.9.4 Incentivos	47.937.214	0,09%	17,17%	40.912.748
3.9.5 Subvenções Econômicas	14.555.379	0,03%	27,52%	11.414.428
3.9.6 Participações E Contribuições	-	-	-	-
3.9.7 Vpd De Constituição De Provisões	192.530.406	0,37%	-	-
3.9.8 Custo De Outras Vpd	-	-	-	-
3.9.9 Diversas Variações Patrimoniais Diminutivas	1.104.161.857	2,15%	5,61%	1.045.511.916
Resultado Patrimonial Por Período	4.032.659.013	6,14%	-44,32%	5.664.300.645

Fonte: S2GPR

A Demonstração evidencia um superávit patrimonial de R\$ 4.032.659.013, valor resultante do confronto entre as variações patrimoniais aumentativas com as diminutivas. Por definição, tal valor deve ser igual à variação do Patrimônio Líquido de um exercício para outro. A divergência de R\$ 781.984.899 entre o superávit patrimonial apurado na DVP e a variação do patrimônio líquido no Balanço Patrimonial refere-se a ajustes de exercícios anteriores, conforme nota explicativa no Balanço Geral do Estado, item 4.3.3.1.

Dentre as variações aumentativas, destacam-se o aumento de arrecadação de 4,24% dos acréscimos patrimoniais decorrentes de Impostos e Taxas e 5,85% nas contribuições sociais. Dentre as variações diminutivas, destacam-se o aumento de 56,66% no uso de material de consumo e o aumento de 58,14% nas variações monetárias e cambiais devido a contratação de operações de crédito.

Quanto às variações patrimoniais qualitativas, que não implicam em aumento ou diminuição no patrimônio líquido, o Balanço Geral do Estado apresentou a seguinte nota explicativa no item 4.3.4.1:

O Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público - MCASP, em sua 6ª edição, aprovado pela Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional nº 700, de 10 de dezembro de 2014, apresentou algumas alterações na estrutura das Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público. No que tange às alterações referente à Demonstração das Variações Patrimoniais - DVP, o manual passou a considerar facultativo a evidenciação do Quadro de Variações Patrimoniais Qualitativas, um dos anexos da DVP, para fins de consolidação a partir do exercício de 2015. Em vista disso, optou-se por não evidenciar mais esse quadro complementar a partir do exercício de 2017, pois as informações que eram apresentadas sobre a execução de despesas orçamentárias que causam variações qualitativas no patrimônio do estado está disponível no Balanço Orçamentário - BO e seus quadros anexos.

O MCASP da 7ª edição, válido para o exercício em análise, não exige a elaboração do Quadro de Variações Patrimoniais Qualitativas.

4.5. Demonstração dos Fluxos de Caixa

A Demonstração dos Fluxos de Caixa – DFC permite analisar a capacidade da entidade de gerar caixa (e equivalentes de caixa) e a utilização de recursos próprios e de terceiros em suas atividades, permitindo a comparação entre os ingressos e desembolsos por tipo de atividade, avaliar as decisões de investimentos e financiamento público, conhecer a capacidade de expansão das despesas e verificar a imediata disponibilidade financeira da Fazenda Pública.

De acordo com a 7ª Edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, Parte V, o Quadro Principal da DFC deve evidenciar as movimentações no caixa e em seus equivalentes, devendo apresentar os seguintes fluxos:

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

Foram apresentados ainda, no Balanço Geral do Estado, os quadros complementares analíticos

das contas do fluxo das atividades operacionais.

Tabela 15 – Demonstração dos Fluxos de Caixa

(R\$ 1,00)

FLUXOS DE CAIXA DAS ATIVIDADES OPERACIONAIS	Exercício Atual	Exercício Anterior
Ingressos	52.287.350.186,66	50.510.307.835,98
Receitas Derivadas e Originárias	15.387.760.401,02	14.959.360.260,92
Transferências Recebidas	26.712.506.020,58	26.618.699.674,24
Outros Ingressos Operacionais	10.187.083.765,06	8.932.247.900,82
Desembolsos	49.798.539.779,87	48.167.599.407,08
Pessoal e Demais Despesas	15.760.391.038,77	15.233.587.540,91
Juros e Encargos Da Dívida	452.097.969,17	446.076.327,02
Transferências Concedidas	24.007.670.917,45	23.533.688.522,37
Outros Desembolsos Operacionais	9.578.379.854,48	8.954.247.016,78
FLUXO DE CAIXA LÍQUIDO DAS ATIVIDADES OPERACIONAIS (I)	2.488.810.406,79	2.342.708.428,90
FLUXOS DE CAIXA DAS ATIVIDADES DE INVESTIMENTO	Exercício Atual	Exercício Anterior
Ingressos	488.372.846,10	642.533.762,37
Alienação de Bens	16.428.948,44	4.002.164,50
Transferência de Capital	471.260.625,10	638.501.005,87
Outras Receitas de Capital	683.272,56	30.592,00
Desembolsos	2.316.131.727,63	2.247.418.103,56
Aquisição de Ativo Não Circulante	2.266.398.815,10	2.175.630.855,76
Concessão de Empréstimos e Financiamentos	49.732.912,53	71.787.247,80
FLUXO DE CAIXA LÍQUIDO DAS ATIVIDADES DE INVESTIMENTO (II)	-1.827.758.881,53	-1.604.884.341,19
FLUXOS DE CAIXA DAS ATIVIDADES DE FINANCIAMENTO	Exercício Atual	Exercício Anterior
Ingressos	2.051.078.860,99	1.109.696.044,42
Operações de Crédito	2.051.078.860,99	1.109.696.044,42
Desembolsos	989.275.445,29	846.777.051,90
Amortização/Refinanciamento da Dívida	989.275.445,29	846.777.051,90
FLUXO DE CAIXA LÍQUIDO DAS ATIVIDADES DE FINANCIAMENTO (III)	1.061.803.415,70	262.918.992,52
APURAÇÃO DO FLUXO DE CAIXA DO PERÍODO	Exercício Atual	Exercício Anterior
GERAÇÃO LÍQUIDA DE CAIXA E EQUIVALENTE DE CAIXA (I+II+III)	1.722.854.940,96	1.000.743.080,23
Caixa e Equivalente de Caixa Inicial	3.754.116.002,76	2.743.819.865,75
Caixa e Equivalente de Caixa Final	5.478.136.301,88	3.754.116.002,76
VARIAÇÃO DO CAIXA E EQUIVALENTE DE CAIXA DO PERÍODO	1.724.020.299,12	1.010.296.137,01
CONCILIAÇÃO CONTÁBIL-FINANCEIRA (IV - V - VI + VII)	-1.165.358,16	-9.553.056,78
Saídas de Caixa a Regularizar (IV)	8.018.009,32	21.764.457,39
Saídas de Caixa Regularizadas (V)	10.221.649,97	30.348.342,99
Entradas de Caixa a Regularizar (VI)	569.649,92	1.971.156,34
Entradas de Caixa Regularizadas (VII)	1.607.932,41	1.001.985,16
VARIAÇÃO DO CAIXA E EQUIVALENTE DE CAIXA AJUSTADO	1.722.854.940,96	1.000.743.080,23

Fonte: S2GPR

O saldo de caixa e equivalente de caixa final evidenciado tanto no Balanço Patrimonial como

Tabela 16 – Demonstração das Mutações no Patrimônio Líquido

(R\$ 1,00)

Especificação	Contas						Total
	Capital Social	Reserva de Capital	Ajuste de Avaliação Patrimonial I	Reserva de Lucros	Demais Reservas	Resultados Acumulados	
Saldo no Final do Exercício	44.893.405	10.500.000	8.475.000	-	-4.218.009	-277.718.834	-218.068.438

Fonte: Balanço Geral do Estado 2017

Conforme demonstrativos enviados pelas companhias, os Ajustes de Avaliação Patrimonial no valor de R\$ 8.475.000 já constam do demonstrativo da COHAB do exercício anterior, não se tratando de uma mutação deste exercício, devendo compor o saldo inicial. Além disso, o lucro do exercício de R\$ 5,5 milhões apresentado pela CODECE e o prejuízo de R\$ 29,6 milhões apresentado pela COHAB não resultam em R\$ 22,3 milhões negativos para o exercício. Esta gerência apurou um saldo final de R\$ 215,5 milhões negativos, uma divergência de R\$ 2,5 milhões no saldo final e uma diminuição de R\$ 19,8 milhões no patrimônio líquido das entidades.

Desta forma, recomenda-se que a consolidação das demonstrações contábeis seja elaborada de acordo com as normas e manuais de contabilidade pública, refletindo corretamente a situação patrimonial do Estado.

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

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 2º, conceitua a empresa estatal dependente como 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, seus 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;

Estão incluídas no Orçamento Fiscal, e conseqüentemente enquadradas como dependentes, as seguintes empresas:

- Companhia de Desenvolvimento do Ceara – CODECE;

- Companhia de Habitação do Ceara – COHAB;
- Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceara – EMATERCE; e
- Empresa de Tecnologia da Informação do Ceara – ETICE.

O Estado do Ceará classifica como estatais não dependentes as seguintes empresas:

- Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S/A – ADECE;
- Centrais de Abastecimento do Ceará S/A - CEASA;
- Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos – METROFOR;
- Companhia de Água e Esgoto do Ceará – CAGECE;
- Companhia de Desenvolvimento do Complexo Industrial e Portuário do Pecém - CIPP S/A (Ex - Cearáportos);
- Companhia de Gás do Ceará – CEGÁS;
- 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 que receberam recursos a título de constituição ou aumento de capital, assim como foi abordado no relatório relativo às contas do exercício anterior, foram analisadas as Demonstrações Contábeis destas companhias.

A Cia. de Água e Esgoto do Ceará – CAGECE, recebeu R\$ 16.125.772,71 para fins de constituição ou aumento de capital da empresa. Em ofício enviado a esta corte de contas, consta que os recursos foram aplicados em implantações de sistemas de esgotamento sanitário e obras de adutoras, sistemas de abastecimento, entre outras. A cia. apurou um lucro líquido de R\$ 47 milhões no exercício. Logo, não se enquadra no conceito de estatal dependente da LRF.

A Cia. de Gestão dos Recursos Hídricos – COGERH, por sua vez, recebeu R\$ 125 mil no exercício de 2017, referentes a restos a pagar de 2016. O valor é imaterial em relação ao custo da atividade da companhia de R\$ 81.958.333, logo, também não se caracteriza a dependência. A cia. apurou um lucro líquido de R\$ 57.835.330 em 2017.

Por último, a Cia. Cearense de Transp. Metropolitanos – METROFOR, que recebeu R\$ 132.545.486, apresentou um prejuízo de 167.341.305,36 no exercício. A demonstração dos fluxos de caixa da empresa demonstram que o repasse do Tesouro, principal componente do fluxo das atividades de financiamento (R\$ 146.445.407,52), suportou as atividades operacionais (-R\$ 87.851.358,78) e de investimento (-59.300.543,23). Tal comportamento tem se repetido ao longo dos anos, caracterizando a dependência da estatal nos termos da LRF.

Acerca dessa situação, tramita nesta corte de contas o Processo nº 05226/2009-2, cujo Acórdão nº 0226/2017 exarou a seguinte determinação:

[...] cumpra as regras orçamentárias previstas na Constituição e na Lei de

Responsabilidade Fiscal só podendo receber recursos, na condição de empresa estatal independente, para aumento de participação acionária; ou, necessitando receber recursos para despesas de pessoal ou custeio e despesas de capital que passe a cumprir as regras para empresas estatais dependentes e envide esforços junto ao Governo do Estado do Ceará para a mudança de classificação do órgão.

Esta gerência entende a importância do sistema metroferroviário para a sociedade e a inviabilidade de cobrar tarifas compatíveis com o valor do investimento necessário, especialmente durante o período de obras, visto ser um exemplo típico do conceito de monopólio natural. Entretanto, é inquestionável que a companhia tem concorrido recorrentemente com outras políticas públicas por razoáveis parcelas do erário, o que, na visão desta gerência, a obriga a ser, no mínimo, tão transparente quanto as estatais dependentes.

Nesse sentido, recomenda-se que, enquanto não estiverem operacionalizadas as condições para o cumprimento da determinação desta corte, a Cia. Cearense de Transp. Metropolitanos – METROFOR, envie, em suas prestações de conta anuais, demonstrativos de Despesa com Pessoal, Operações de Crédito e remuneração anual de todo o quadro de funcionários, com nome, cargo, cadastro de pessoa física e valores recebidos.

4.8. Nova Lei das Estatais - Lei 13.303/2016

A Lei 13.303, de 30 de junho de 2016, dispõe sobre “o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Trata-se, então, de uma lei nacional, válida para as estatais de todos os entes federativos, que terão 24 meses a partir da promulgação da lei para se adaptar aos novos dispositivos.

Dentre as principais inovações, destacam-se:

- via de regra, a lei não faz distinção entre prestadoras de serviço e exploradoras de atividade econômica;
- submissão às disposições da Lei no 6.404 e às normas da Comissão de Valores Mobiliários sobre escrituração e elaboração de demonstrações financeiras, inclusive quanto à obrigatoriedade de auditoria independente;
- diversos requisitos de transparência, controle e governança corporativa a serem observados;
- diversos requisitos de compatibilidade, experiência profissional, formação acadêmica e vedação à indicação meramente política para os membros dos conselhos de administração, diretoria e alta gestão das estatais;
- estabelecimento de 25% de membros independentes para o Conselho de Administração;
- exigência de Comitê de Auditoria Estatutário, como órgão auxiliar do Conselho de Administração, ao qual se reportará diretamente;
- a lei regulou boa parte das regras de licitação para as estatais, passando a lei 8.666/93 a ser aplicável apenas de forma subsidiária (normas penais e parte dos critérios de desempate);

- prevalência do pregão como modalidade de licitação para bens e serviços comuns e adoção de várias regras oriundas do Regime Diferenciado de Contratação;
- diversas inovações nos valores e condições de dispensa, inclusive com possibilidade de adoção de valores diferenciados por deliberação do Conselho de Administração;
- alteração de contratos por acordo entre as partes, sem cláusulas exorbitantes.

4.8.1 Fiscalização

O capítulo III da lei, que trata da fiscalização das estatais pelo estado e pela sociedade, preceitua que os órgãos de controle externo e interno fiscalizarão as estatais quanto à legitimidade, à economicidade e à eficácia da aplicação de seus recursos, sob o ponto de vista contábil, financeiro, operacional e patrimonial. Para isso, deverão ter acesso irrestrito aos documentos e às informações necessários à realização dos trabalhos, inclusive aqueles classificados como sigilosos. As informações relativas a licitações e contratos constarão de bancos de dados eletrônicos atualizados e com acesso em tempo real aos órgãos de controle competentes.

As estatais deverão disponibilizar publicamente em meio eletrônico informação completa mensalmente atualizada sobre a execução de seus contratos e de seu orçamento. Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei e poderá representar ao tribunal de contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei.

4.8. Considerações Finais

As demonstrações contábeis evidenciam a posição financeira, orçamentária e patrimonial do setor público. Em uma análise macro, diante do cenário econômico nacional, pode-se afirmar que a situação do Estado no exercício de 2017 foi confortável.

Do ponto de vista orçamentário, verificou-se um superávit de R\$ 800.602.621,03, com um superávit do orçamento corrente de R\$ 1.917.389.836,95, enquanto o resultado da execução do orçamento de capital foi um déficit de R\$ 1.116.787.215,92. As receitas correntes, portanto, suportaram as despesas correntes e atenderam parte das despesas de capital.

Nos demonstrativos patrimoniais, foi apurado um resultado financeiro (balanço financeiro) positivo de R\$ 1.723.670.566,30, indicando, portanto, um aumento de 45,76% nas disponibilidades financeiras do Estado em 2017, e um superávit financeiro de R\$ 3.361.635.168 (balanço patrimonial). O saldo patrimonial representa a situação patrimonial líquida do Estado, equivalendo à soma dos superávits financeiro e patrimonial; no exercício de 2017, atingiu o valor de R\$ 26.361.124.672.

A Demonstração das Variações Patrimoniais evidenciou um superávit patrimonial de R\$ 4.032.659.013, valor resultante do confronto entre as variações patrimoniais aumentativas com as diminutivas.

O saldo de caixa e equivalente de caixa final evidenciado no Balanço Patrimonial e na Demonstração de Fluxo de Caixa é de R\$ 5.478.136.301,88. Em comparação com o valor do exercício anterior de R\$ 3.754.116.002,76, apresenta um aumento de 45,92%, uma variação de R\$ 1.724.020.299,12. Tal resultado indica que as fontes de recursos dos fluxos operacionais e de financiamento cobriram suas despesas, financiaram as atividades de investimento e geraram caixa para o Estado.

Na análise das Empresas Dependentes sob a ótica da Lei de responsabilidade fiscal, ficou constatado que a Cia. de Água e Esgoto do Ceará – CAGECE e a Cia. de Gestão dos Recursos Hídricos – COGERH não se enquadram no conceito. A Cia. Cearense de Transp. Metropolitanos – METROFOR, que recebeu R\$ 132.545.486 para fins de constituição ou aumento de capital, apresentou um prejuízo de R\$ 167.341.305,36 no exercício. A demonstração dos fluxos de caixa da empresa evidencia que o repasse do Tesouro, principal componente do fluxo das atividades de financiamento (R\$ 146.445.407,52), suportou as atividades operacionais (-R\$ 87.851.358,78) e de investimento (-R\$ 59.300.543,23). Tal comportamento tem se repetido ao longo dos anos, caracterizando a dependência da estatal nos termos da LRF.

Por fim, a Lei 13.303, de 30 de junho de 2016, “dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Trata-se de uma lei nacional com diversas inovações em termos de governança, licitações, controle, etc., válida para estatais de todos os entes federativos, obrigatória a partir de junho de 2018, tanto para prestadoras de serviço público quanto para estatais que desempenham atividade econômica.

5

DETERMINAÇÕES CONSTITUCIONAIS DE APLICAÇÃO DE RECURSOS

5. Determinações Constitucionais de Aplicação de Recursos

O presente capítulo tem como objetivo verificar se o Estado do Ceará alcançou os limites mínimos estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual do Ceará, em especial quanto à aplicação de recursos na educação, na saúde, nos 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 art. 6º da Constituição Federal de 1988, o qual será proporcionado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Nesta 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 de recursos 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 1 demonstra a receita resultante de impostos e transferências arrecadadas pelo Estado em 2017, consideradas por esta Gerência como base de cálculo para aplicação de recursos na MDE.

Tabela 1 - 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	13.306.014.335,85
1.1 Receita Resultante do ICMS	11.341.998.965,98
1.2 Receita Resultante do ITCD	102.088.164,55
1.3 Receita Resultante do IPVA	859.412.526,00
1.4 Receita Resultante do IRRF	1.002.514.679,32
2. Receitas de Transferências Constitucionais e Legais	6.141.101.779,96
3. Total da Receita Bruta de Impostos (1+2)	19.447.116.115,81
4. Deduções de Transferências Constitucionais	3.129.414.052,10
5. Total da Receita Líquida de Impostos (3-4)	16.317.702.063,71

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

A receita líquida de impostos apurada, no valor de R\$ 16.317.702.063,71, 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 2017 (R\$ 16.317.702.331,59) publicado pelo Estado, entretanto tal diferença não é relevante.

A partir desta base de cálculo, verifica-se que o valor a ser aplicado em 2017 deveria ser igual ou superior a R\$ 4.079.425.515,93, 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 seguintes fontes de recursos: Recursos Ordinários, Cota Parte do Fundo de Participação dos Estados, Recursos Provenientes do FECOP, Recursos Provenientes do FUNDEB e Complementação da União aos Recursos do FUNDEB.

Além das despesas realizadas pelo Governo do Estado, foi considerado o valor de R\$ 1.936.615.728,72 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 o 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 2.

Tabela 2 – Apuração do Índice de Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE (R\$ 1,00)

Despesas com Ações Típicas de MDE	
1- Educação Infantil	5.196.587,36
2- Ensino Fundamental	164.766.010,35
3- Ensino Médio	1.686.111.421,09
4- Ensino Superior	68.559.347,19
5- Ensino Profissional não Integrado ao Ensino Regular	119.833.459,20
6- Outras	890.279.311,14
7- Total das Despesas com Ações Típicas de MDE (1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6)	2.934.746.136,33
Deduções Consideradas para fins de Limite Constitucional de Aplicação Mínima em MDE	
8- Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB	-1.936.615.728,72
9- Despesas Custeadas com a Complementação do FUNDEB no Exercício	313.895.179,47
10- Receita de Aplicação Financeira dos Recursos Do FUNDEB até o Bimestre	6.689.030,59
11- Despesas Custeadas com o Superávit Financeiro, do Exercício Anterior, do FUNDEB	-
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	1.228.891,29
15- Despesas não consideradas como Ações Típicas de MDE pela Gerência	68.732.203,03
16- Total das Deduções Consideradas para Fins do Limite Constitucional (8 + 9 + 10 + 11 + 12 + 13 + 14 + 15)	-1.546.070.424,34
17- Total das Despesas para Fins de Limite (7 – 16)	4.480.816.560,67
18- Total da Receita Líquida de Impostos	16.317.702.063,71
19- Percentual das Receitas Resultantes de Impostos em MDE ((17) / (18) x 100) %	27,46%

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

Conforme demonstrado na tabela anterior, após as devidas deduções, verifica-se que o Governo do estado do Ceará, considerando as despesas empenhadas, aplicou em MDE no exercício de

2017 a importância de R\$ 4.480.816.560,67, equivalente ao percentual de 27,46% da receita líquida de impostos e transferências, cumprindo, portanto, o limite mínimo constitucional de aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Ressalta-se que o percentual citado diverge do apresentado (27,88%) no Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE – Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO do 6º bimestre de 2017. Verificou-se, com base no art. 71 da Lei 9.394/96 – Lei de diretrizes e bases da educação nacional, que tal diferença foi decorrente da inclusão no cálculo de um montante de **R\$ 68.732.203,03** (conforme discriminação na Tabela 3) de despesas que não deveriam ser consideradas como ações típicas de MDE, das quais pode-se destacar as despesas com fornecimento de alimentação, que representaram 97,93% do total.

Tabela 3 – Despesas excluídas do montante total de gasto com saúde considerado pelo Estado (R\$1,00)

Itens de Gastos	Empenhado	Liquidado
Anuidades Associativas	17.285,50	17.285,50
Devoluções de Saldos de Convênios	34.791,90	34.791,90
Fornecimento de Alimentação	67.309.134,75	65.771.410,34
Indenizações	12.097,70	12.097,70
Indenizações e Restituições	472.799,12	374.714,08
Juros sobre Obrigações Tributárias e Contributivas Federais	8.265,82	8.265,82
Multas sobre Obrigações Tributárias e Contributivas Municipais	53,68	53,68
Multas sobre Obrigações Tributárias Estaduais	1.042,83	1.042,83
Uniformes e Fardamentos Escolares	876.731,73	870.481,25
Total Geral	68.732.203,03	67.090.143,10

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 20.06.2007.

O FUNDEB promove a distribuição dos recursos proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, a partir dos dados do último censo escolar. Há de se acrescentar que de acordo com a Lei nº 11.494/07, em seu art. 4º, a União complementar 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 2017, conforme seu art. 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 2017, bem como os valores relativos às receitas recebidas no referido fundo, no mesmo período, com base nas orientações contidas na 7ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional:

Tabela 4 – Contribuição e Retorno do FUNDEB		(R\$1,00)
Receitas Destinadas ao FUNDEB (a)		3.063.037.476,88
Receita Resultante do ICMS Destinada ao FUNDEB (20%)		1.730.116.791,61
Receita Resultante do ITCD Destinada ao FUNDEB (20%)		20.417.632,91
Receita Resultante do IPVA Destinada ao FUNDEB (20%)		85.941.253,13
Cota-Parte FPE Destinada ao FUNDEB (20%)		1.216.821.859,23
ICMS-Desoneração Destinada ao FUNDEB (20%)		4.764.269,26
Cota-Parte IPI Exportação Destinada ao FUNDEB (20%)		4.975.670,74
Receitas Recebidas do FUNDEB (Retorno)		1.437.595.805,22
Transferências de Recursos do FUNDEB (b)		1.126.421.748,16
Complementação da União ao FUNDEB		304.282.917,17
Receita de Restituições ao FUNDEB		202.109,30
Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do FUNDEB		6.689.030,59
Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB (b – a)		-1.936.615.728,72

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

Conforme evidenciado na tabela anterior, no exercício de 2017, o estado do Ceará contribuiu com a importância de R\$ 3.063.037.476,88 para a formação do FUNDEB, e recebeu, em retorno, R\$ 1.126.421.748,16, obtendo uma perda financeira de R\$ 1.936.615.728,72, 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 seguinte.

Tabela 5 – Aplicação dos Recursos do FUNDEB na Remuneração de Profissionais do Magistério da Educação Básica (R\$ 1,00)

1. Recursos recebidos do FUNDEB	1.437.595.805,22
Valor a ser aplicado em remuneração dos profissionais do magistério da Ed. Básica	
60% Recursos do FUNDEB (Constituição Federal)	862.557.483,13
80% Recursos do FUNDEB (Lei Estadual nº 15.064/11)	1.150.076.644,18
2. Despesas empenhadas com remuneração dos prof. do magistério da Ed. Básica	1.189.255.539,93
3. Deduções para fins do limite do FUNDEB	8.447.110,93
Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos do FUNDEB	8.447.110,93
4. Total das despesas do FUNDEB para fins do limite (2-3)	1.180.808.429,00
5. Percentual aplicado em remuneração dos prof. do magistério da Ed. Básica (4/1) *100	82,14%

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

No exercício de 2017, o estado do Ceará cumpriu o limite constitucional de 60%, tendo aplicado 82,14% dos recursos destinados ao FUNDEB na remuneração de profissionais do magistério da Educação, bem como o percentual mínimo de 80% referente ao art. 3º da Lei Estadual nº 15.064/11 transcrito anteriormente.

5.2. Saúde

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 198, §2º, estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre a arrecadação da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências e excluídos os valores repassados constitucionalmente aos municípios. A Lei Complementar nº 141/2012 definiu, em seu art. 6º, o percentual mínimo de 12% (doze por cento) a ser aplicado no caso dos Estados e do Distrito Federal.

Esta Gerência efetuou o cálculo para aferir o cumprimento do limite com base nas orientações contidas na 7ª ed. do Manual de Demonstrativos Fiscais, considerando as despesas empenhadas no exercício de 2017, cujo resultado é apresentado na tabela seguinte.

Tabela 6 – Apuração do índice de aplicação em ações e serviços públicos de saúde – ASP (R\$ 1,00)

Despesas com Saúde	
1- Despesas Correntes	3.194.859.396,92
1.1- Pessoal e Encargos Sociais	713.029.243,43
1.2- Juros e Encargos da Dívida	-
1.3- Outras Despesas Correntes	2.481.830.153,49
2- Despesas de Capital	65.740.237,42
2.1- Investimentos	65.206.674,68
2.2- Inversões Financeiras	-
2.3- Amortização da Dívida	533.562,74
3- Total das despesas com Saúde (1+2)	3.260.599.634,34
Despesas com Saúde não computadas para Fins de Apuração do Percentual Mínimo	
4- Despesas com Inativos e Pensionistas	108.527,51
5- Despesa com Assistência à Saúde que não Atende ao Princípio de Acesso Universal	88.939.493,77
6- Despesas Custeadas com Outros Recursos	777.703.142,82
6.1- Recursos de Transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	770.485.787,00
6.2- Recursos de Operações de Crédito	-
6.3- Outros Recursos	7.217.355,82
7- Outras Ações e Serviços Não computados	5.568.121,49

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	-
11- Total das despesas com Saúde não Computadas (4+5+6+7+8+9+10)	872.319.285,59
12- Total das despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (3-11)	2.388.280.348,75
13- Total das Receitas para Apuração da Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde	16.317.702.063,71
14- Percentual de Aplicação em ASP ((12/13) *100)	14,64%

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

Verificou-se que o Estado do Ceará cumpriu, no exercício de 2017, o percentual mínimo de aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde, obtendo **14,64%**, o qual foi similar ao percentual informado no demonstrativo publicado (**14,65%**). Destaca-se que, mesmo considerando no cálculo as despesas liquidadas ao invés das empenhadas, o limite mínimo ainda é atingido.

A Lei Complementar nº 141/2012 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. Verificou-se que as despesas executadas pelo ISSEC na função Saúde no montante de R\$ 88.939.493,77, as quais não atendem ao princípio de acesso universal, foram evidenciadas apropriadamente 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 como “Outras Ações e Serviços não Computados”, com base no art. 4º da Lei Complementar 141/2012, um montante de R\$ 5.568.121,49 que não pode ser considerado, no cálculo, como Ações e Serviços Públicos em Saúde, composto por despesas empenhadas pela Escola de Saúde Pública (R\$ 2.760.653,32) e pelos gastos referentes à indenizações e materiais de assistência social (R\$ 2.807.468,17), entretanto este último montante não foi considerado no demonstrativo publicado pelo Poder Executivo, apesar de o Acórdão nº 0020/2018, emanado por esta Corte de Contas, determinar a exclusão. Ressalta-se que tal fato foi responsável pela divergência entre os percentuais apurado e informado. Ademais, as despesas custeadas com recursos do SUS, operações de créditos, convênios e outros, as quais totalizaram R\$ 770.485.787,00, também são deduzidas na apuração do cálculo. Desta forma, considerando ainda os gastos com inativos e pensionistas e com o ISSEC (citados anteriormente), o total das despesas não computadas apurado foi de R\$ 872.319.285,59.

Quanto aos Consórcios Públicos em Saúde, segundo o art. 11 da Portaria nº 274/2016 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 §2º 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).

Além disso, 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 referência⁶. Destaca-se que os entes consorciados deverão efetuar na contabilidade o registro das informações do consórcio público necessárias à elaboração do referido demonstrativo⁷.

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 função⁸.

Com o objetivo de dar transparência ao cumprimento do artigo 11, inciso I da Portaria STN nº 274/2016, a 7ª 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. No exercício de 2017, o Poder Executivo passou a apresentar tais informações no Demonstrativo das Receitas e Despesas de ASPS no Relatório Resumido da Execução Orçamentária e, também, publicou demonstrativos referentes à execução de cada consórcio público, bem como demonstrativo consolidado, cumprindo, assim, os mandamentos legais e infralegais.

A tabela subsequente apresenta as despesas empenhadas e liquidadas dos consórcios públicos consideradas no cálculo das despesas executadas em ações e serviços públicos de saúde para fins de apuração do percentual mínimo.

Tabela 7 – Despesas executadas pelos consórcios públicos de saúde consideradas ASPS (R\$ 1,00)

Consórcio Público	Valor empenhado	Valor liquidado
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Acaraú	5.404.616,31	5.395.759,40
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Aracati	4.496.793,42	4.496.793,42
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Baturité	5.222.172,27	5.222.172,27
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Brejo Santo	5.870.230,05	5.211.290,35
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Camocim	6.207.641,89	6.207.641,89
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Canindé	3.385.297,21	3.385.297,21
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Cascavel	3.911.607,31	3.911.405,31
Consórcio de Saúde Pública Interfederativo Vale do Curu	5.299.119,22	5.299.119,22
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Crateús	5.297.425,34	5.160.969,35
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Crato	4.488.318,52	4.434.325,54
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Ibiapaba	5.564.815,47	5.538.902,67
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Icó	7.046.202,20	7.046.202,20
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Iguatu	5.819.003,69	5.659.514,41
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Itapipoca	5.120.619,69	5.081.397,76
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Juazeiro	4.142.423,32	4.070.043,47

⁶ Portaria STN nº 274, de 13 de maio de 2016, artigo 12.

⁷ Portaria STN nº 274, de 13 de maio de 2016, artigo 11, §4º.

⁸ Portaria STN nº 274, de 13 de maio de 2016, artigo 12, §2º, inciso II.

Consórcio Público	Valor empenhado	Valor liquidado
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Limoeiro do Norte	5.387.379,22	5.308.858,73
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Maracanaú	1.919.566,41	1.751.957,42
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Quixadá	5.831.883,32	5.681.002,26
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Russas	5.144.247,62	5.144.247,62
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Sobral	4.091.609,95	4.091.496,25
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Tauá	6.246.094,28	6.246.094,28
Total	105.897.066,71	104.344.491,03

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária – 6º bimestre de 2017

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 na página eletrônica <http://siops.datasus.gov.br> e constatou a apresentação do percentual de aplicação de 14,65%, igual ao publicado no RREO do 6º bimestre de 2017.

5.3. Aplicação de Recursos com Investimentos

A Constituição Estadual do Ceará, no seu art. 205, § 2º, estabelece que o Estado dependerá no mínimo 20% (vinte por cento) da sua arrecadação tributária com investimentos.

Consultando a base 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 2017, alcançou o montante de R\$ 592.229.355,60.

A receita tributária do estado do Ceará no exercício financeiro de 2017 foi de R\$ 13.873.353.307,29. Ao deduzir desse montante as transferências constitucionais aos Municípios referentes às participações na arrecadação tributária do ICMS e IPVA, no valor de R\$ 3.151.522.083,95, bem como as deduções do FUNDEB (ICMS, IPVA, ITCD), no valor de R\$ 1.676.212.018,59, tem-se uma Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual (base de cálculo) no valor de R\$ 9.045.619.204,75. Portanto, verifica-se que o percentual de investimento e inversões financeiras atingiu **6,55%** 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 **7,69%**, ou seja, já não se previa dotação suficiente que atendesse o mandamento constitucional.

Ademais, o art. 210 da Constituição Estadual do Ceará estabelece 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 a seguir.

Tabela 8 – Demonstrativo dos investimentos por macrorregião

(R\$ 1,00)

Macrorregião		Dotação Atualizada	Despesa Empenhada
01	Cariri	572.018.062,26	452.217.539,16
02	Centro Sul	155.364.639,66	119.454.577,47
03	Grande Fortaleza	2.266.489.980,39	1.160.478.632,35
04	Litoral Leste	144.343.622,39	89.013.409,60
05	Litoral Norte	88.954.774,46	73.371.672,80
06	Litoral Oeste / Vale do Curu	91.016.860,25	80.169.160,14
07	Maçiço do Baturité	101.583.127,93	73.084.720,49
08	Serra da Ibiapaba	117.676.641,78	45.103.553,81
09	Sertão Central	155.785.386,74	117.231.205,53
10	Sertão de Canindé	34.625.576,79	24.732.522,25
11	Sertão de Sobral	219.702.742,27	160.262.492,65
12	Sertão dos Crateús	126.786.481,50	111.678.491,69
13	Sertão dos Inhamuns	53.505.262,40	29.663.381,10
14	Vale do Jaguaribe	152.121.019,55	73.653.002,55
15	Estado do Ceará	453.828.279,80	56.849.116,13
Total Geral		4.733.802.458,17	2.666.963.477,72
Total (Excluída a Macrorregião 15)		4.279.974.178,37	2.610.114.361,59
Interior (Excluídas as Macrorregiões 03 e 15)		2.013.484.197,98	1.449.635.729,24
Verificação do Limite Constitucional		47,04%	55,54%

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

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.

Analisando os dados apresentados, verificou-se que **55,54%** do valor executado foram destinados ao interior do Estado, percentual que atende ao dispositivo constitucional. Entretanto, em relação à dotação atualizada, o percentual atingido foi de **47,04%**, inferior ao disposto na Constituição Estadual.

5.4. Aplicação de Recursos com Fomento das Atividades de Pesquisa Científica e Tecnologia (FUNCAP)

De acordo com o artigo 258 da Constituição Estadual do Ceará, o Estado manterá uma Fundação de Amparo à Pesquisa, para fomento das atividades de pesquisa científica e tecnológica, à qual será atribuída dotação mínima correspondente a 2% (dois por cento) da receita tributária como renda de sua administração privada. É de se ressaltar que a base de cálculo para o cálculo desse percentual se baseia na Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual sem considerar as deduções do FUNDEB (R\$ 10.722.254.138,28).

Os recursos do Tesouro, repassados para a FUNCAP, conforme registrado no Balanço Geral do Estado, totalizaram R\$ 54.798.103,13, correspondendo a **0,51%** da Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual, percentual inferior ao limite fixado pela Constituição Estadual. Caso seja utilizada no

cálculo a dotação atribuída à FUNCAP, o percentual corresponderá a **0,61%**, considerando a mesma receita, ainda assim não sendo atingido o limite constitucional em análise.

Ademais, no §2º do artigo citado anteriormente, consta que a despesa com pessoal da Fundação de Amparo à Pesquisa não poderá exceder os cinco por cento do seu orçamento global. Verificou-se, portanto, o atendimento do mandamento constitucional visto que o percentual alcançado foi de **4,54%**.

5.5. Fundos de Financiamento ao Setor Produtivo

O artigo 209 da Constituição Estadual do Ceará estabelece que o Estado destinará recursos para constituição e manutenção do fundo destinado à **aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo**, administrado financeiramente pela Secretaria da Fazenda, de acordo com o plano de desenvolvimento estadual, ficando assegurada a utilização de, no mínimo, **50% (cinquenta por cento)** do volume total de aportes em favor das micros, pequenas e médias empresas, assim definidas em Lei, sendo que 50% (cinquenta por cento) 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\$ 10.000 na Lei Orçamentária Anual de 2017, porém, não teve execução orçamentária durante o exercício, fato ocorrido também no exercício anterior. No Balanço Geral do Estado referente ao exercício de 2016 já havia sido mencionada a iniciativa do Poder Executivo quanto à extinção do respectivo fundo. No BGE de 2017, foi informado que houve o envio à Assembleia Legislativa da Mensagem do Poder Executivo nº 8107, de Proposição de Emenda Constitucional nº 03/2017, prevendo a extinção do fundo, a qual ainda está em trâmite. Entretanto, apesar do exposto, enquanto não efetivadas as devidas alterações, persiste a determinação constitucional de destinação de recursos para constituição e manutenção do fundo. Assim, a exigência do art. 209 da Constituição Estadual não foi cumprida novamente.

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 2017 e procedimentos internos aplicados sobre a bases de dados do sistema S2GPR, que o Estado do Ceará atendeu, no exercício de 2017, ao determinado nos artigos 212 (Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – 27,46%), 60, ADCT (Recursos destinados ao FUNDEB na remuneração de profissionais do magistério da Educação – 82,14%) e 198, §2º, (Aplicação de recursos públicos nas ações e serviços públicos de saúde – 14,64%) da Constituição Federal; bem como no artigo 210 (Aplicação de Recursos com Investimentos no Interior do Estado – 55,54%) e 258, §2º (Despesa com pessoal em relação ao orçamento global da Fundação de Amparo à Pesquisa – 4,54%) da Constituição Estadual e ao artigo 3º (Recursos destinados ao FUNDEB na remuneração de profissionais do magistério da Educação) da Lei Estadual nº 15.064/11. No entanto, **não** foram atendidos **os limites indicados nos artigos 205** (Aplicação

de Recursos com Investimentos – 6,55%), 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 – 0,51%) 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.

As análises realizadas utilizaram, como base, o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) referentes ao 3º quadrimestre e ao 6º bimestre de 2017, respectivamente, além dos demonstrativos também disponibilizados por meio do Balanço Geral do Estado.

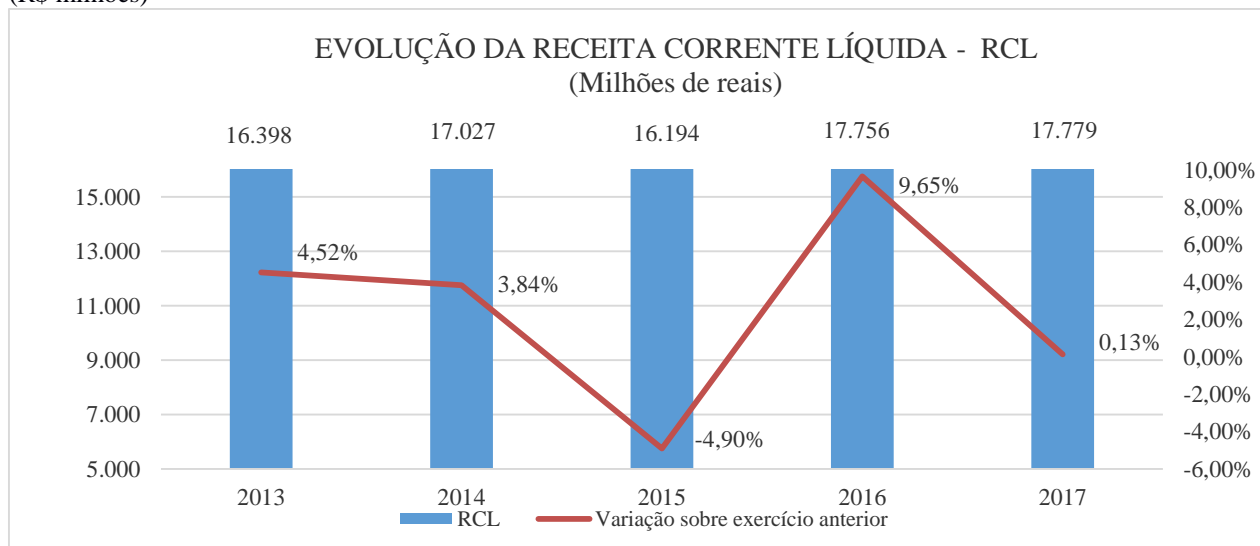
6.1. Receita Corrente Líquida – RCL

A Lei Complementar n.º 101/2000, 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. Foi definido, 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 2017, totalizou em R\$ 17.779.471.739,21, mesmo valor apurado por esta Gerência, a partir dos dados extraídos do Sistema de Gestão Governamental por Resultados – S2GPR. O gráfico seguinte apresenta a evolução da RCL nos últimos anos.

Gráfico 01 – Série histórica da Receita Corrente Líquida (R\$ milhões)



Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre – Anos 2013 a 2017

Nota: Valores corrigidos pelo IGP-DI

De acordo com o gráfico acima, verifica-se que a variação da RCL foi a segunda menor nos últimos 5 anos, apresentando variação positiva de apenas 0,13% em relação ao ano anterior.

6.1.1.Receita Corrente Líquida e os depósitos judiciais de terceiros

Após a promulgação da Emenda Constitucional nº 94/2016, a qual possibilita o uso de depósitos judiciais como fonte de recursos para quitação de precatórios pelos entes federados, questiona-se a validade da Lei Estadual nº 15.878/2015 que disciplina o uso de depósitos judiciais de terceiros no âmbito do Estado do Ceará.

Em 7 de junho de 2017, o Ministro Luís Roberto Barroso deferiu parcialmente medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.679 MC/DF, afastando, por ora, a inconstitucionalidade da emenda 94 e inferindo que, da teleologia da norma, a forma de assegurar a destinação prevista e a solvabilidade do sistema é: “(i) exigir a prévia constituição do fundo garantidor; (ii) **limitar o uso dos recursos ao pagamento de precatórios; e (iii) evitar o trânsito desses recursos nas contas dos Tesouros estaduais e municipais.**”

Em decorrência da medida cautelar, o Tribunal de Justiça reconheceu a decisão liminar do STF no artigo 4º da Portaria nº 1180/2017, de 14 de Julho de 2017, publicada em 17 de julho de 2017 no Diário Oficial de Justiça, ao estabelecer os procedimentos internos relativos ao cumprimento da Emenda nº 94/2016, limitando o uso dos depósitos judiciais de terceiros para pagamento exclusivo de precatórios.

Por fim, cabe salientar também que os efeitos contábeis de uma possível devolução dos recursos utilizados pelo Poder Executivo Estadual em decorrência da decisão definitiva sobre matéria pelo Supremo Tribunal Federal somente serão evidenciados em relatórios fiscais vindouros. Desta forma, para fins exclusivos de análise das Contas de Governo referentes ao exercício de 2017, este órgão técnico avaliou os limites fiscais do Poder Executivo do Estado do Ceará, divulgados pela Secretaria da Fazenda, sem excluir as receitas correntes oriundas da Lei Estadual nº 15.878/15 auferidas no exercício de 2017.

6.2. Despesa com Pessoal

Para efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, entende-se como despesa total com pessoal o somatório dos gastos do ente com ativos, inativos e 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, desta corte, 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. O valor da despesa com pessoal apresentado foi apurado com base neste entendimento.

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 2017, o total das despesas com pessoal do referido Poder, para fins de apuração do limite fixado na LRF, atingiu o montante de

R\$ 7.539.771.749,30, correspondendo a um **percentual de 42,45% da Receita Corrente Líquida Ajustada⁹** (R\$ 17.762.569.430,97), 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. Do total, R\$ 55.795.146,09 correspondem a Despesas com Pessoal executadas em Consórcios Públicos.

Tabela 01

PODER EXECUTIVO	Desp. com Pessoal
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	8.826.519.419
Pessoal Ativo	6.163.518.852
Pessoal Inativo	2.095.002.860
Outras Despesas de Pessoal dec. de Contratos de Terceirização (§ 1º do art. 18 da LRF)	567.997.706
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§ 1º do art. 19 da LRF) (II)	1.286.747.669
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	-
Decorrentes de Decisão Judicial	114.487.916
Despesas de Exercícios Anteriores	35.070.129
Inativos com Recursos Vinculados	1.137.189.625
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I - II)	7.539.771.749

Fonte: S2GPR

Em conferência realizada por esta gerência, não foram encontradas divergências materiais na apuração da Despesa com Pessoal do Poder Executivo.

6.3. 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) tem o objetivo de tornar transparente a execução das receitas e despesas previdenciárias provenientes do Regime Próprio dos Servidores Públicos, permitindo 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 Cíveis 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 instituiu 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

⁹ Deduzidos R\$ 16.902.308,24 referentes a transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais, conforme art. 166 da CF.

PREVMILITAR, apresentou receitas de R\$ 1.600.485.967,81 e despesas de R\$ 3.120.619.459,92, gerando um resultado previdenciário negativo de R\$ 1.520.133.492,11, 11,50% a mais do que o déficit financeiro do exercício anterior em termos nominais.

Destaca-se que para a cobertura da insuficiência financeira do Plano Financeiro citada anteriormente, o Estado do Ceará aportou recursos no montante de R\$ 1.547.174.328,91, sendo R\$ 1.306.320.086,70 destinados ao FUNAPREV e R\$ 240.854.242,21, ao PREVMILITAR, conforme nota explicativa do demonstrativo.

Já o Plano de Custeio Previdenciário apresentou um resultado previdenciário positivo de R\$ 147.280.043,05, decorrente de receitas e despesas correspondentes a R\$ 147.526.791,81 e R\$ 246.748,76, respectivamente. Tal resultado foi 34,04% maior em comparação com o exercício de 2016, em valores nominais.

Quanto ao Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos, a 7ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais preceitua que este deverá conter informações sobre a projeção, ao longo de 75 (setenta e cinco) anos, das receitas e despesas previdenciárias, do resultado previdenciário e do saldo financeiro de cada exercício, integrando o RREO referente ao último bimestre do exercício. Sua finalidade é dar transparência à projeção atuarial do regime de previdência no longo prazo, ou seja, avaliar se os recursos alocados são suficientes para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos pelo plano. Essa avaliação é importante para dimensionar o impacto fiscal no ente da necessidade de financiamento do regime de previdência.

Cabe destacar que, em relação à projeção atuarial do regime de previdência, 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, com relação aos seguintes aspectos: gestão da base de dados e das premissas usadas como parâmetro atuarial; arrecadação de recursos e pagamento das obrigações previdenciárias; e alocação das aplicações e investimentos. Os resultados consolidados no relatório preliminar de auditoria revelaram fragilidades que comprometem o desempenho do RPPS estadual. Diante das constatações, a Gerência de Avaliação de Políticas Públicas sugeriu recomendações e determinações à Coordenadoria de Gestão Previdenciária, com prazo para apresentação de defesa, devidamente realizada, mas que ainda restaram falhas. Observa-se que as medidas tomadas em relação às recomendações e determinações poderão impactar a elaboração dos demonstrativos vindouros.

Em relação ao demonstrativo apresentado, na análise realizada, verificou-se alteração positiva na projeção das receitas previdenciárias em relação ao demonstrativo publicado no exercício anterior, entretanto observa-se que o resultado previdenciário continuará deficitário até o ano de 2054, fazendo-se necessária a manutenção da cobertura através de aportes financeiros por parte do Estado.

Além disso, ressalta-se que, de acordo com a 7ª edição do MDF, os entes federados que tiveram feito a opção pela segregação da massa de segurados (implementada pelo estado do Ceará),

elaborarão e publicarão um demonstrativo para o Plano Previdenciário e outro para o Plano Financeiro, acrescentando o nome do plano ao título do demonstrativo. No entanto, o demonstrativo foi publicado com dados consolidados, não cumprindo o requisito citado.

6.4. Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar do Poder Executivo

Conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais, o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar (Anexo 5 do RGF) visa dar transparência ao equilíbrio entre a geração de obrigações de despesa e a disponibilidade de caixa.

No referido Demonstrativo relativo ao 3º quadrimestre de 2017, o Poder Executivo apresentou uma Disponibilidade de Caixa Bruta de R\$ 4.871.482.290,95 e Obrigações Financeiras¹⁰ na ordem de R\$ 1.453.853.456,16. Tal diferença enseja uma Disponibilidade de Caixa Líquida Antes da Inscrição de Restos a Pagar Não Processados no valor de R\$ 3.417.628.834,79, demonstrando recursos para honrar a Inscrição dos Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados do Exercício no valor de R\$ 645.294.119,75.

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\$ 619.049.053,67, em contrapartida de obrigação financeira no valor de R\$ 29.737.300,44.

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 negativa ou insuficiente para a inscrição dos restos a pagar não processados do exercício nas fontes de recursos apresentadas na Tabela 02, 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 02 - 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
- Op de Créd Externas/BIRD - FR 2.48.58	9.834.954,40	48.594.703,24
- Transf de Conv Adm Indireta - FR 2.86.87	-476,37	0
- Transferência do FUNDEB-FR 2.50.00 e 2.51.00	-29.060.503,08	3.584.566,95

Fonte: Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (Anexo 5 do RGF)

As notas explicativas Do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar de 2017 constantes no Balanço Geral do Estado de 2017 são transcritas a seguir:

A fonte (2.48.58) encerrou o exercício de 2017 com a disponibilidade de caixa insuficiente para inscrição dos restos a pagar não processados no valor de R\$ 48.594.703,24. Esses restos a pagar são do Projeto São José III, executado na Secretaria de Desenvolvimento Agrário.

¹⁰ 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.

O déficit financeiro apresentado nas fontes **2.50.00 e 2.51.00, recursos vinculados ao FUNDEB**, deve-se, principalmente, a bloqueios judiciais que totalizaram R\$ 17.295.561,34, da supressão de recursos no valor de R\$ 40.159.785,05, motivada pela portaria MEC nº 565, de 20/04/2017 e da redução de R\$ 52.384.160,74 do Complemento da União previsto para 2017, através da Portaria Interministerial MF/MEC nº08/2017, de 29 de novembro de 2017, que desequilibrou o planejamento anual realizado pela SEDUC para o exercício de 2017. Parte do déficit foi coberto pelo montante de R\$ 29.573.813,07, o qual refere-se ao percentual de 15%, conforme previsto no art. 6º, § 1º da Lei nº11.494/07 (Complementação da União), sendo referido recurso de competência do exercício financeiro de 2017.

A disponibilidade negativa da fonte de recursos **2.86.87, denominada "Convênios com Órgãos Municipais —Administração Indireta"**, no valor de R\$ 476,37 foi resultado da consolidação de saldos do Fundo Estadual de Saúde —FUNDES - UG nº 240401 na quantia de R\$ 11.930,26 com o Fundo Estadual de Assistência — FEAS, UG nº470201 no valor de R\$ 3.094,72, totalizando em R\$ 15.024,98. A questão se reporta aos restos a pagar do exercício de 2017, referentes às Notas de Empenho - NED's nos 40730 e 46910, nos valores de R\$ 5.362,50 e R\$ 10.138,85, respectivamente, processadas pela unidade descentralizada do FUNDES, Laboratório Central de Saúde Pública — LACEN, UG nº 241531, que somados resulta em R\$ 15.501,35. Tais dispêndios se tratam de despesas associadas aos convênios nos 849995 e 1022924, celebrados entre o FUNDES e os consórcios de Tauá e da microrregião de Icó. A competência alusiva do controle da disponibilidade dos recursos é das duas Gestoras supramencionadas, e ambas devem adotar os procedimentos legais e necessários para a devida correção no exercício de 2018.

Conforme orienta o 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. [...]

A existência de disponibilidade de caixa negativa trata-se de prática reiterada ao longo dos anos que demonstra deficiência no controle da destinação de recursos: ou o Estado tem utilizado recursos vinculados para finalidade diversa, ou tem suprido finalidades carentes de recursos contabilizando erroneamente a fonte.

Desta forma, recomenda-se a implementação de um dispositivo de bloqueio no sistema da execução orçamentária para fontes de recursos que não possuam disponibilidade financeira, a fim de evitar insuficiência de caixa nas fontes vinculadas. Cabe salientar que tais insuficiências são vedadas pelo art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal no último ano de mandato.

6.5. 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.

O Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas objetiva tornar transparente o cumprimento do limite das despesas com parcerias público-privadas. De acordo com a Lei nº 11.079/2004, os Estados não podem ultrapassar o percentual de 5% da Receita Corrente Líquida com despesas derivadas de contratos com parcerias público-privadas.

Em relação às despesas do exercício de 2017, verificou-se no demonstrativo um total de despesas executadas com contratos de PPP no montante de R\$ 50.509.312,48. Tal montante refere-se à PPP Castelão – Copa 2014 e ao Programa VAPT VUPT de Atendimento Integrado ao Cidadão. As despesas referentes ao Hospital Regional Metropolitano (HRM) não foram apresentadas na coluna do exercício corrente, entretanto de acordo com nota explicativa presente no demonstrativo, tais despesas estão previstas para o exercício de 2018. Ressalta-se que as despesas com PPP corresponderam a 0,28% da RCL no período analisado, constatando-se o cumprimento do limite legal.

6.6. 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\$ 16.428.948,44 e que houve despesas pagas na fonte Alienação de Bens (Fonte 12) no total de R\$ 1.345.046,56, restando um saldo financeiro a aplicar no exercício totalizou em R\$ 15.083.901,88. Deste modo, não foi verificada violação à vedação do art. 44 da LRF supracitado.

6.7. Dívida Consolidada

Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Dívida Pública Consolidada 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 03 apresenta a dívida consolidada interna e externa do Estado do Ceará, que atingiu o montante de R\$ 11.820.226.140,19, considerando o total de precatórios.

Tabela 03 - Dívida consolidada por tipo

(R\$ 1.000,00)

Dívida	Tipo	Saldo Anterior	Liberação	Var. Monet.	Amort.	Saldo Exerc. Seguinte
Interna	Contratos	4.639.405	1.220.422	89.361	544.068	5.405.120
	Parcelamento	88.669	3.989	2.336	6.227	88.768
	Parc. Indireto	4.540	-	-1.821	702	2.016
	Precatórios	615.986	18.721	4.738	114.781	524.665
Externa	Contratos	5.169.933	830.655	108.501	309.436	5.799.654
Total		10.518.535	2.073.790	203.116	975.216	11.820.226

Fonte: Relatório Anexo 16 – Balanço Geral

Houve um acréscimo no total da dívida consolidada no valor de R\$ 1,3 bilhão em relação ao exercício de 2016, o que equivale a uma variação de 12,38%. Em relação às projeções estabelecidas para a Dívida Pública Consolidada na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (R\$ 12.376.579.000), o Estado não ultrapassou o valor projetado.

De acordo com o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (anexo 2 do RGF) do 3º quadrimestre de 2017, o Passivo Atuarial Previdenciário alcançou o montante de R\$ 156.473.994.737,84.

O limite de endividamento para os Estados está previsto na Resolução nº 40/2001 do Senado Federal. De acordo com a referida Resolução, a Dívida Consolidada Líquida (DCL) compreende a dívida pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, aplicações financeiras e os demais haveres financeiros. No exercício de 2017, a Dívida Consolidada Líquida apresentou um montante de R\$ 8.146.084.434,45, correspondendo a 45,82% da Receita Corrente Líquida, abaixo do limite fixado pela Resolução do Senado, 200%.

No dia 30 de novembro de 2017, a Lei de Diretrizes Orçamentárias foi modificada pela lei nº16.425, alterando a projeção da Dívida Consolidada para R\$ 12.376.244.000.

6.8. Operações de Crédito

6.8.1. 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 seguinte apresenta o valor realizado em 2017 com operações de crédito.

Tabela 04 - Limites das Operações de Crédito

(R\$ 1,00)

TÍTULO	LIMITE LEGAL		REALIZADO	
	%	VALOR	%	VALOR
Operações de Crédito Internas e Externas	16%	2.844.715.478,27	11,54	2.051.078.860,99

TÍTULO	LIMITE LEGAL		REALIZADO	
	%	VALOR	%	VALOR
Operação de Crédito por Antecipação da Receita	7%	1.244.563.021,74	Não realizada	
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA			17.779.471.739,21	

Fonte: Demonstrativo das Operações de Crédito (Anexo 4 do RGF)

No final do exercício de 2017, o montante das operações de crédito internas e externas realizadas pelo Tesouro Estadual correspondeu a 11,54% da Receita Corrente Líquida, portanto, abaixo do limite fixado pela Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, 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 2017, portanto, não houve infração ao limite estabelecido no art. 10 da Resolução nº 43/2001 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.

6.8.2. 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.

6.8.3. Limite das Receitas de Operações de Crédito em relação às Despesas de Capital (Art. 167, III, da CF/1988) – Regra de Ouro

Conforme o art. 167, III da Constituição Federal de 1988, é vedada a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos

suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

Quanto aos limites das receitas com operações de crédito, são apresentadas na tabela seguinte as informações extraídas do Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital e da Lei Orçamentária Anual dos respectivos exercícios.

Tabela 05 – Receita com operações de crédito e despesas de capital – 2017 (R\$ 1,00)

Especificação	Previsão Inicial (LOA 2017)	Previsão Atualizada Até Dez/17 (RREO)	Execução Jan a Dez/17 (RREO)
Receitas de Operações de Crédito	3.077.321.792,00	3.507.144.853,38	2.051.078.860,99
Despesas de Capital (A)	4.990.761.123,00	6.591.396.565,03	3.656.238.923,01
Incentivo Fiscais a Contribuinte (Art. 32, I, § 3º, LRF) (B)	48.613.683,00	48.613.683,40	48.113.683,40
Despesas de Capital Líquidas (A) – (B)	4.942.147.440,00	6.542.782.881,63	3.608.125.239,61

Fonte: LOA/2017 e RREO/6º Bimestre/2017

Analisando os dados contidos na tabela, constata-se que não houve descumprimento, pelo Ente estadual, do art. 167, III, da CF, na previsão e execução orçamentária do exercício de 2017, uma vez que, as receitas de operações de crédito não foram superiores as despesas de capital líquidas (despesas de capital deduzidas dos incentivos fiscais a contribuintes).

6.9. 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 exigências¹¹, não sendo exigida contragarantia de órgãos e entidades do próprio ente.

De acordo com o Demonstrativo das Garantias e Contragarantias (Anexo 3 do RGF) do 3º quadrimestre de 2017 do Poder Executivo, no exercício de 2017, o total de garantias concedidas pelo Estado foi de R\$ 669.087.595,93, correspondendo a 3,76% da RCL, portanto, abaixo do limite fixado pela Resolução nº 43/2001, do Senado Federal, de 22% da RCL. Conforme o mesmo demonstrativo, o Estado do Ceará não possui Contragarantias.

6.10. 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 Líquida¹² em um determinado período. De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais da

¹¹ Lei Complementar nº 101/2000, art. 40, § 1º e Resolução do Senado Federal nº 43/2001, art. 18, incisos I e II.

¹² 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

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.

Assim, quando o ente apresenta um resultado positivo no demonstrativo, significa que houve aumento no saldo da dívida consolidada, um déficit nominal. Na situação inversa, um resultado negativo na apuração do demonstrativo indica diminuição do endividamento, um superávit nominal.

Conforme a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2017:

O Resultado Nominal positivo projetado para o período 2017 a 2019, demonstra a perspectiva de elevação do endividamento estadual evidenciando o volume de recursos que o governo terá que buscar junto ao mercado, interno ou externo, para o financiamento de suas obras estruturantes. Assim, embora haja uma projeção de elevação desse endividamento ao longo do período, esta não ocorre de forma desequilibrada, visto que a relação Dívida Consolidada Líquida/Receita Corrente Líquida está prevista abaixo de 0,80, configurando uma relação confortável frente a LRF e a Resolução 43 do Senado Federal que estabelecem a possibilidade de endividamento dos Estados em até 2 (duas) vezes a RCL.

O Estado do Ceará estipulou na LDO 2017 uma meta de Resultado Nominal na ordem de R\$ 1.381.739.000,00, ou seja, tinha como objetivo um incremento no saldo da dívida neste montante. Conforme o demonstrativo do Resultado Nominal (Anexo 5 do RREO), o aumento da Dívida Fiscal Líquida foi de R\$ 371.025.141,43, inferior ao objetivo. Tal fato deve-se, principalmente, a um incremento na Disponibilidade de Caixa Bruta, deduzida na apuração do resultado (conforme MDF 7ª edição), visto que a dívida consolidada efetivamente aumentou em R\$ 1,3 bilhão.

No dia 30 de novembro de 2017, a Lei de Diretrizes Orçamentárias foi modificada pela lei nº16.425, alterando a meta de resultado nominal para R\$ 1.750.830,00.

6.11.Resultado Primário

O Resultado Primário, conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, representa a diferença entre as receitas e despesas primárias, excetuadas as despesas provenientes de juros e encargos da dívida. Sua apuração fornece uma avaliação do impacto da política fiscal em execução pelo ente da Federação. Superávits primários, quando direcionados para o pagamento de serviços da dívida, podem contribuir para a redução do estoque total da dívida líquida. Déficits primários, por sua vez, indicam aumento do endividamento, resultante do financiamento de gastos não financeiros que ultrapassam as receitas não financeiras.

A meta de resultado primário estabelecida na LDO para 2017 foi um superávit de R\$ 460.282.000,00. Segundo o Demonstrativo do Resultado Primário (anexo 6 do RREO) do 6º Bimestre de 2017, o Estado obteve um superávit primário de R\$ 1.047.392.833,21.

O resultado primário apurado com base na metodologia prevista no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, por sua vez, apresentou um déficit de R\$ 130.269.524,03, resultante da

exclusão de Despesas Primárias de Infraestrutura, conforme demonstrado na Tabela 06. Ajustando¹³ os valores da LDO pela metodologia estabelecida pelo MDF, temos um déficit de R\$ 599.843.000,00 como meta de Resultado Primário. Por ambas as metodologias, o Estado cumpriu a meta.

Tabela 06 - Cálculo do Resultado Primário

(R\$ 1,00)

Cálculo	LDO Ceará (a-d)	MDF (a-b)
Receitas Primárias (a)	22.987.510.677,23	22.987.510.677,23
Despesas Primárias (b)	23.117.780.201,26	23.117.780.201,26
Programas de Infraestrutura (c)	1.177.662.357,24	-
Despesa Primária sem Infraestrutura (d)=(b-c)	21.940.117.844,02	-
Resultado Primário	1.047.392.833,21	-130.269.524,03

Fonte: Demonstrativo do Resultado Primário (anexo 6 do RREO)

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 da determinação da meta. Desta forma, recomenda-se que o Estado divulgue os valores de meta e aferição conforme o MDF em notas explicativas para fins de comparabilidade com os demais estados.

No dia 30 de novembro de 2017, a Lei de Diretrizes Orçamentárias foi modificada pela lei nº16.425, alterando a meta de resultado primário para R\$ 54.106.000,00.

6.12. Novo Regime Fiscal

A Emenda Constitucional Estadual nº 88/2016, de 21 de dezembro de 2016, instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social do Estado do Ceará. Tal Regime vigorará por 10 (dez) exercícios financeiros e estabelece limites individualizados para as despesas primárias correntes do Poder Executivo, Judiciário, da Assembleia Legislativa, Ministério Público, Defensoria Pública e do Tribunal de Contas do Estado.

No processo 04355/2017-2, esta gerência analisou os critérios determinados pela EC88 para aferição da base de cálculo, correção e cumprimento dos limites. Tais critérios foram homologados pelo pleno desta Corte de Contas na Resolução nº 0569/2018.

Resumidamente, o teto de gastos para o exercício de 2017 consiste na despesa primária corrente paga em 2016, incluindo os restos a pagar pagos, com algumas deduções, corrigida em 7%. Para os próximos exercícios, o índice de correção será definido na Lei de Diretrizes Orçamentárias, podendo ser corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA ou 90% da variação positiva da Receita Corrente Líquida.

A base de cálculo e o valor do teto de gastos do Novo Regime Fiscal para o Poder Executivo,

¹³ Deduzidos R\$ 1.060.125.000,00 de Despesas de Infraestrutura conforme LDO 2017:

Art. 19, §1º - Os programas, projetos e atividades identificados na Lei Orçamentária Anual, que estejam qualificados pelo identificador de resultado primário RP2, RP3, RP4 e RP5, de que trata o §12 do art.10 desta Lei, não serão computados para efeito de cálculo do resultado primário.

para o exercício de 2017, está disposta na Tabela 07.

Tabela 07 – Teto de Gastos		(Em R\$ 1,00)
Novo Regime Fiscal	Execução	
Despesas Primárias Pagas em 2016	R\$ 8.283.700.239,99	
Restos a Pagar Pagos em 2016	R\$ 182.308.698,78	
Total	R\$ 8.466.008.938,77	
Teto de Gastos para 2017 (III x 1,07)	R\$ 9.058.629.564,48	

Fonte: S2GPR

Ao longo do exercício de 2017, o Poder Executivo pagou R\$ 8.632.986.004,56 em despesas primárias correntes e 85 milhões em restos a pagar. Com uma execução de R\$ 8,718 bilhões em despesas contempladas pelos critérios de aferição da EC nº 88/2015, 2,98% superior ao exercício de 2016, o teto de gastos não foi ultrapassado.

6.13. 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 2017 e procedimentos internos aplicados sobre a bases de dados do sistema S2GPR, que o Estado do Ceará obteve, no exercício de 2017, uma Receita Corrente Líquida de R\$ 17.779.471.739,21, correspondendo a um aumento de 0,13% em relação à RCL do ano anterior. Destaca-se que tal variação foi a segunda menor dos últimos 5 anos.

Quanto às Despesas com Pessoal, o total apurado para o Poder Executivo, para fins de apuração do limite fixado na LRF, atingiu o montante de R\$ 7.539.771.749,30, correspondendo a um percentual de 42,45% da Receita Corrente Líquida Ajustada (R\$ 17.762.569.430,97). No Regime de Previdência do Estado, foi necessário um aporte do tesouro no valor de R\$ 1.547.174.328,91 para cobertura de insuficiência financeira, representando um aumento de 8,03% em relação ao exercício anterior, em termos nominais.

No Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar do Poder Executivo, o Poder Executivo apresentou uma Disponibilidade de Caixa Líquida antes da Inscrição de Restos a Pagar Não Processados no valor de R\$ 3.417.628.834,79. Novamente, foram apresentadas disponibilidades de caixa negativas para algumas. Por não se tratar do último ano do mandato, não há, propriamente, descumprimento dos mandamentos da LRF, muito embora tal fato demonstre uma deficiência no controle da destinação de recursos.

Quanto 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 executadas pelo Estado (R\$ 50.509.312,48) representaram 0,28% da RCL (Limite de 5%). A Receita de alienação de ativos auferida foi de R\$ 16.428.948,44, com empenho de despesas no valor de R\$ 1.345.046,56 na fonte correspondente.

Em relação ao endividamento do Estado, a dívida consolidada interna e externa do Estado do

Ceará, que atingiu o montante de R\$ 11.820.226.140,19, considerando o total de precatórios. Houve um acréscimo no total da dívida consolidada no valor de R\$ 1,3 bilhão em relação ao exercício de 2016, o que equivale a uma variação de 12,38%. Em relação às projeções estabelecidas para a Dívida Pública Consolidada na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (R\$ 12.376.579.000), o Estado não ultrapassou o valor projetado. A Dívida Consolidada Líquida apresentou um montante de R\$ 8.146.084.434,45, correspondendo a 45,82% da Receita Corrente Líquida, abaixo do limite fixado pela Resolução do Senado, 200%.

Sobre as contratações do exercício, não foram realizadas Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária e foram contratados R\$ 2.051.078.860,99 em Operações de Crédito Internas e Externas, representando 11,54% da RCL, valor inferior ao limite de 16%. Não foram identificadas operações de crédito nulas ou vedadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Ademais, o Estado cumpriu o art. 167, III da Constituição Federal de 1988 (regra de ouro), que veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital. O total de garantias concedidas pelo Estado foi de R\$ 669.087.595,93, correspondendo a 3,76% da RCL, portanto, abaixo do limite fixado pela Resolução nº 43/2001, do Senado Federal, que é de 22% da RCL. De acordo com o demonstrativo, o Estado do Ceará não possui Contragarantias.

O Estado do Ceará estipulou na LDO 2017 uma meta de Resultado Nominal na ordem de R\$ 1.381.739.000,00, ou seja, tinha como objetivo um incremento no saldo da dívida neste montante. O aumento da Dívida Fiscal Líquida foi de R\$ 371.025.141,43, inferior ao objetivo. Tal fato deve-se, principalmente, a um incremento na Disponibilidade de Caixa Bruta, deduzida na apuração do resultado (conforme MDF 7ª edição), visto que a dívida consolidada efetivamente aumentou em R\$ 1,3 bilhão.

A meta de resultado primário estabelecida na LDO para 2017 foi um superávit de R\$ 460.282.000,00. Pela metodologia estipulada na LDO, o Estado obteve um superávit primário de R\$ 1.047.392.833,21. Ajustando os valores de meta e resultado para a metodologia adotada pelo Manual de Demonstrativos Fiscais, o estado também cumpriria a meta.

A Emenda Constitucional Estadual nº 88/2016, de 21 de dezembro de 2016, instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social do Estado do Ceará. O limite de gastos para o Poder Executivo no exercício de 2017 era 7% superior ao valor executado conforme os critérios de aferição do regime em 2016, um teto de R\$ 9.058.629.564,48. Com uma execução de R\$ 8,718 bilhões, 2,98% superior ao exercício de 2016, o teto de gastos não foi ultrapassado.

7 TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

7. Transparência na Administração Pública

O acesso a informação é um direito fundamental instituído pela Constituição Federal. Nesse sentido surgiu a transparência pública que se tornou um 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(CGU)¹⁴.

Para a CGU, cada cidadão possui uma importância essencial na participação da gestão e na realização do controle social do gasto público, possibilitando a devida aplicação dos recursos públicos(CGU)¹⁵.

A Lei de Responsabilidade Fiscal e suas alterações (Lei Complementar nº 131/2009) vieram enaltecer a importância da participação popular na fiscalização das ações governamentais, já que tem como um dos seus pilares 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.

Em 2012, com o objetivo de assegurar o direito fundamental de acesso à informação, entrou em vigor a Lei nº 12.527/2011(Lei de Acesso a Informação).

Ressalta-se que consta transitado em julgado o processo 04437/2013-9, o qual se trata de Representação de iniciativa desta Corte de Contas, onde foi analisado o atendimento, por parte do Poder Executivo Estadual, de algumas das disposições contidas na Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência) e na lei nº 12.527/2011(Lei de Acesso a Informação). Na decisão proferida, por meio da Resolução nº 1111/2017 foram realizadas as seguintes recomendações:

- a) publique no Portal da Transparência informações de forma tempestiva, informando a periodicidade e evidenciando as datas das respectivas publicações, de forma a evitar dúvidas a respeito da existência ou falta destas.
- b) disponibilize no Portal da Transparência, dentro da opção “Despesas”, um link direto e intuitivo contendo todos os itens relativos a Suprimento de Fundos e deixando explícita a opção de detalhamento simplificado do respectivo item.
- c) publique as informações relativas a servidores cedidos pelo Estado de forma mensal, conforme informado pelo jurisdicionado, além da publicação das informações de servidores cedidos ao Estado.

Assim sendo, em consulta ao Portal da Transparência do Governo do Estado¹⁶ observou-se que as recomendações “b” e “c” foram atendidas.

Tratando-se da recomendação “a”, verificou-se que nos documentos publicados no Portal consta especificada a respectiva data de publicação, entretanto, não se pode assegurar que os dados estão sendo disponibilizados tempestivamente.

¹⁴ 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: 04 Maio de 2018.

¹⁵ CGU. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU). <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social>>. Acesso em: 04 Maio de 2018.

¹⁶ CEARÁ. Portal da Transparência. Disponível em: <<http://transparencia.ce.gov.br/>>. Acesso em: 04 de maio de 2018

Por fim, ressalta-se que nessa busca de melhoria na disponibilização das informações governamentais surge um “movimento global para democratização do acesso à dados e informações no paradigma de dados abertos” (BRASIL)¹⁷.

No Portal Brasileiro de Dados Abertos consta que o movimento por dados abertos se fundamenta no acesso à dados, de modo a possibilitar a participação da sociedade no desenvolvimento de um estado mais eficiente, com oferta de melhores serviços, e fazendo amplo uso de tecnologias (BRASIL).

Desta forma, segue análise da Transparência da Administração pública no Estado do Ceará:

7.1 Índices de Transparência

Com o intuito de analisar e comparar a transparência das informações públicas presentes nos sítios 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 09/10/2015, e o segundo, entre os dias 11/04/2016 a 27/05/2016. Os resultados são apresentados na Tabela 02 a seguir.

Tabela 02 – Índice de transparência (governos estaduais)

Estado	1ª Avaliação	2ª Avaliação
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

¹⁷ BRASIL. Portal Brasileiro de Dados Abertos. Disponível em: <http://dados.gov.br/pagina/cartilha-publicacao-dados-abertos>. Acesso em: 04 de maio de 2018.

Estado	1ª Avaliação	2ª Avaliação
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
Paráíba	8,30	7,50
Acre	5,80	5,60
Bahia	5,00	4,10
Roraima	4,90	3,80

Fonte: MPF (2017)¹⁸.

Verifica-se na tabela anterior que o Estado do Ceará logrou a primeira colocação no ranking desenvolvido pelo MPF juntamente com os Estados do Espírito Santo e Rondônia, com uma pontuação máxima quanto aos itens analisados acerca da transparência no seu portal.

O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) 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 última avaliação foi realizada entre junho e agosto de 2016 e revisada no início de 2017. Os resultados são apresentados na Tabela 03.

Tabela 03– Índice de transparência (governos estaduais)

Posição	Estado	Nota	Varição
1	Alagoas	10,00	+2,08
	Bahia	10,00	0,00
	Ceará	10,00	+1,94
	Distrito Federal	10,00	0,00
	Espírito Santo	10,00	0,00
	Maranhão	10,00	0,00
	Mato Grosso do Sul	10,00	+7,50
	Pernambuco	10,00	+3,33
	Rio Grande do Sul	10,00	+1,11
	Rondônia	10,00	+5,56
	São Paulo	10,00	0,00

¹⁸ MPF. Ministério Público Federal. Resultados. Disponível em: <
<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/resultados/>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

Posição	Estado	Nota	Varição
	Tocantins	10,00	0,00
13	Rio Grande do Norte	9,72	+1,53
	Santa Catarina	9,72	+2,78
15	Goiás	9,58	-0,42
	Mato Grosso	9,58	+0,97
	Minas Gerais	9,58	-0,42
	Piauí	9,58	+1,11
	Sergipe	9,58	+7,50
20	Acre	9,30	+5,97
21	Pará	9,16	+0,13
	Paraná	9,16	-0,15
23	Amazonas	8,88	+7,49
	Paraíba	8,88	+0,13
25	Roraima	8,05	+5,55
26	Rio de Janeiro	5,00	-2,08
27	Amapá	0,00	0,00

Fonte: Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) (2017)¹⁹.

Conforme a tabela acima, no índice analisado, o Estado do Ceará logrou a 1ª colocação juntamente com outros Estados, com pontuação de 10,00, aumentando 1,94 pontos em relação à segunda avaliação.

7.2 Transparência na Gestão Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) aponta, no parágrafo 1º, do artigo 1º, que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe 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 pelas Leis Complementares n.º 131/2009 e 156/2016, são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os 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. Ademais, a transparência será assegurada também mediante: incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; 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; e adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido

¹⁹ Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU). Escala Brasil Transparente. Disponível em: < https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=22>. Acesso em: 19 dez. 2017.

pelo Poder Executivo da União.

No Quadro 01, estão dispostas as exigências previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal e no Decreto nº 7.185/2010 acerca dos requisitos de transparência. Cabe ressaltar que o cumprimento dos dispositivos legais foi analisado no dia 19 de dezembro de 2017, e novamente dia 25 de abril de 2018, no portal da transparência do Poder Executivo do Estado do Ceará.

Quadro 01 – Exigências dos requisitos de transparência

Exigências legais de transparência – LRF			
Item	Dispositivo	Descrição	Atendimento
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, § único, I, LRF	Incentivo à participação popular e realização de audiências públicas.	Parcial
3	Art. 48 e 48-A, § único, II, LRF	Liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira.	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 (2017)²⁰.

No que tange ao requisito de incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, considerou-se o atendimento parcial, haja vista a não evidenciação das atas das audiências públicas realizadas, sendo somente mencionado acerca do modelo de governança

²⁰ CEARÁ. Portal da Transparência. Disponível em: <<http://transparencia.ce.gov.br/>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

da gestão participativa, com ações que envolvem o PPA participativo, a Ouvidoria e o Banco de Ideias.

Ressalta-se que em consulta a Prestação de Contas do Governo do Estado do exercício 2017, encaminhada a este Tribunal de Contas, identificou-se o envio de Atas de Audiência Pública realizadas, as quais se relacionam ao citado exercício.

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 02 - Publicações do RREO

Relatório Resumido da Execução Orçamentária	
Período	Data da publicação no D.O.E
1º BIMESTRE/2017	30/03/2017
2º BIMESTRE/2017	30/05/2017
3º BIMESTRE/2017	28/07/2017
4º BIMESTRE/2017	29/09/2017
5º BIMESTRE/2017	30/11/2017
6º BIMESTRE/2017	30/01/2018

Fonte: Diários Oficiais.

Quadro 03 - Publicações do RGF

Relatório de Gestão Fiscal			
Poder/Órgão	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
	Publicação no D.O/ D.J/D.E	Publicação no D.O/ D.J/D.E	Publicação no D.O/ D.J/D.E
PODER EXECUTIVO	30/05/2017	29/09/2017	30/01/2018

Fonte: Diários Oficiais.

Ressalta-se que os relatórios fiscais do Poder Executivo foram publicados no Portal da Transparência do Estado, bem como no sítio eletrônico da SEFAZ. E os Relatórios de Gestão Fiscal dos demais Poderes e órgãos mencionados foram também publicados em suas páginas oficiais eletrônicas.

7.3 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 (LAI), que regulamenta o previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da Constituição Federal.

Quanto às exigências previstas na retrocitada Lei acerca da transparência de informações, segue o Quadro 04. Cabe ressaltar que o cumprimento dos dispositivos legais foi analisado, no dia 19 de dezembro de 2017 e novamente dia 25 de abril de 2018, no portal da transparência do Poder Executivo do Estado do Ceará.

Quadro 04 – Exigências dos requisitos de transparência

Exigências legais transparência - LAI		
Dispositivo	Descrição	Atendimento
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, VIII, Lei nº 12.527/2011	Adoção das medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.	Não

Fonte: Ceará (2017)²¹.

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, faz-se destaque à impossibilidade de obtenção da totalidade dos dados (dados abertos), haja vista a restrição do limite da pesquisa em 1.000 itens, bem como em consultas no detalhamento dos gastos executados.

7.4 Transparência nos portais das secretarias com maior orçamento

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 requisitados de transparência exigidos na legislação; 0,5, quando do atendimento parcial; e 0, quando do não atendimento. A tabela seguinte exibe a nota transparência, que representa o somatório de todos os itens analisados e cujo valor máximo seria 10,0.

Tabela 04 – Transparência das secretarias estaduais

Unidade Orçamentária	Nota transparência
SEPLAG – Secretaria de Planejamento e Gestão	7,5
SESA – Secretaria da Saúde	6,0
SEDUC – Secretaria da Educação	7,0
SSPDS – Secretaria da Segurança Pública e do Desenvolvimento Social	7,5
SEINFRA – Secretaria da Infraestrutura	7,0

²¹ CEARÁ. Portal da Transparência. Disponível em: <<http://transparencia.ce.gov.br/>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

Unidade Orçamentária	Nota transparência
SCIDADES – Secretaria das Cidades	7,0
SEFAZ – Secretaria da Fazenda	8,0

Fonte: SEPLAG (2017)²², SESA (2017)²³, SEDUC (2017)²⁴, SSPDS (2017)²⁵, SEINFRA (2017)²⁶, SCIDADES (2017)²⁷, SEFAZ (2017)²⁸.

Na análise da nota de transparência, verifica-se que o portal da SEFAZ obteve a maior pontuação, 8,0, seguido dos portais da SEPLAG e SSPDS, que alcançaram a pontuação de 7,5. 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 (Lei de acesso a Informação), 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 Disponibilização de informação em Dados Abertos

Diante do movimento pela disponibilização de dados governamentais de forma a possibilitar um maior controle social sobre a aplicação dos recursos públicos, surge o conceito de Dados Abertos.

Open Knowledge Brasil²⁹ define dados abertos da seguinte forma:

Dados abertos são dados que podem ser livremente usados, reutilizados e redistribuídos por qualquer pessoa - sujeitos, no máximo, à exigência de atribuição da fonte e compartilhamento pelas mesmas regras.

Segundo a CGU(2018)³⁰, Dados Abertos são “dados que são livremente disponíveis para todos utilizarem e redistribuírem como desejarem, sem restrição de licenças, patentes ou mecanismos de controle”.

Os dados abertos também são regidos por três leis e oito princípios. A proposta das três leis foi realizada pelo especialista em políticas públicas David Eaves³¹ transcritas a seguir:

- ✓ Se o dado não pode ser encontrado e indexado na Web, ele não existe;

²² SEPLAG. Secretaria de Planejamento e Gestão. Disponível em: < <http://www.seplag.ce.gov.br> >. Acesso em: 20 dez. 2017.

²³ SESA. Secretaria da Saúde. Disponível em: < <http://www.saude.ce.gov.br> >. Acesso em: 20 dez. 2017.

²⁴ SEDUC. Secretaria da Educação. Disponível em: < <http://www.seduc.ce.gov.br> >. Acesso em: 20 dez. 2017.

²⁵ SSPDS. Secretaria da Segurança Pública e do Desenvolvimento Social. Disponível em: < <http://www.sspds.ce.gov.br> >. Acesso em: 20 dez. 2017.

²⁶ SEINFRA. Secretaria da Infraestrutura. Disponível em: < <http://www.seinfra.ce.gov.br> >. Acesso em: 20 dez. 2017.

²⁷ CIDADES. Secretaria das Cidades. Disponível em: < <http://www.cidades.ce.gov.br> >. Acesso em: 20 dez. 2017.

²⁸ SEFAZ. Secretaria da Fazenda. Disponível em: < <https://www.sefaz.ce.gov.br> >. Acesso em: 20 dez. 2017.

²⁹ Open Knowledge International. Disponível em < http://opendatahandbook.org/guide/pt_BR/what-is-open-data/>. Acesso em 10/05/2018.

³⁰ CGU. Transparência e Controladoria-Geral da União. Disponível em < <http://www.cgu.gov.br/dados-abertos>>. Acesso em 04/05/2018.

³¹ Portal Brasileiro de Dados Abertos. Disponível em < <http://dados.gov.br/pagina/dados-abertos>>. Acesso em 10/05/2018.

- ✓ Se não estiver aberto e disponível em formato compreensível por máquina, ele não pode ser reaproveitado; e
- ✓ Se algum dispositivo legal não permitir sua replicação, ele não é útil.

Os princípios dos Dados Abertos Governamentais³² foram definidos em 2007, em Sebastopol na Califórnia, por um grupo de trabalho nos Estados Unidos da América e são apresentados conforme o

Completos. Todos os dados públicos são disponibilizados. Dados são informações eletronicamente gravadas, incluindo, mas não se limitando a, documentos, bancos de dados, transcrições e gravações audiovisuais. Dados públicos são dados que não estão sujeitos a limitações válidas de privacidade, segurança ou controle de acesso, reguladas por estatutos.

Primários. Os dados são publicados na forma coletada na fonte, com a mais fina granularidade possível, e não de forma agregada ou transformada.

Atuais. Os dados são disponibilizados o quanto rapidamente seja necessário para preservar o seu valor.

Acessíveis. Os dados são disponibilizados para o público mais amplo possível e para os propósitos mais variados possíveis.

Processáveis por máquina. Os dados são razoavelmente estruturados para possibilitar o seu processamento automatizado.

Acesso não discriminatório. Os dados estão disponíveis a todos, sem que seja necessária identificação ou registro.

Formatos não proprietários. Os dados estão disponíveis em um formato sobre o qual nenhum ente tenha controle exclusivo.

Livres de licenças. Os dados não estão sujeitos a regulações de direitos autorais, marcas, patentes ou segredo industrial. Restrições razoáveis de privacidade, segurança e controle de acesso podem ser permitidas na forma regulada por estatutos.

Portal Brasileiro de Dados Abertos³³ :

No Governo Federal, a Instrução Normativa SLTI nº 4, de 13 de abril de 2012 instituiu a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA) para o Poder Executivo e que pode ser aderida pelos demais entes Federados.

Nela são listadas, em seu art. 2º, algumas das definições relacionadas a Infraestrutura de

³²The Annotated 8 principles of Open Government Data. Disponível em < <https://opengovdata.org/>>. Acesso em 10/05/2018.

³³Portal Brasileiro de Dados Abertos. Disponível em < <http://dados.gov.br/pagina/dados-abertos>>. Acesso em 10/05/2018.

Dados Abertos, podendo-se destacar:

IV - formato aberto: formato de arquivo não proprietário, cuja especificação esteja documentada publicamente e seja de livre conhecimento e implementação, livre de patentes ou qualquer outra restrição legal quanto à sua utilização;

V - licença aberta: acordo de fornecimento de dados que conceda amplo acesso para que qualquer pessoa os utilize, os reutilize, e os redistribua, estando sujeito a, no máximo, a exigência de creditar a sua autoria e compartilhar pela mesma licença;

VI - dados abertos: dados públicos representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na rede mundial de computadores e disponibilizados sob licença aberta que permita sua livre utilização, consumo ou cruzamento; e

VII - metadado: informação que descreve características de determinado dado, explicando-o em certo contexto de uso.

Assim sendo, foi instituído o Portal Brasileiro de Dados Abertos implantado pelo Governo Federal, que tem como objetivo disponibilizar o acesso à dados públicos brasileiros de todo e qualquer assunto ou categoria. Ele é um serviço simplificado que organiza e padroniza o acesso aos dados públicos, primando pelo reuso dos dados e o uso de tecnologias modernas(BRASIL)³⁴.

No âmbito do Governo do Estado do Ceará, diante de todas os conceitos acima expostos, não se observa no portal da transparência do Poder Executivo do Estado do Ceará a disponibilização de dados seguindo o conceito e os princípios de Dados Abertos, existindo apenas a disponibilização de dados públicos.

Podemos citar como limitações de acesso ao dados do Portal da Transparência em consequência da não adoção da metodologia de dados aberto pelo Estado do Ceará os seguintes exemplos:

- Consulta sobre convênios, contratos e empenhos limitados a quantidade de 1.000 registros por consulta;
- Limitações da consultas sobre despesa e receita quanto à estrutura de dados disponibilizada;

Para a adoção do conceito e dos princípios de Dados Abertos, o Governo Federal adotou a Interface de Programação de Aplicativos (Application Programming Interface - API)³⁵ que no contexto de desenvolvimento web é um conjunto definido de mensagens de requisição e resposta HTTP, geralmente expressado nos formatos XML, JSON ou CSV que respeitam os oito princípios explicitados anteriormente

Conforme a Open Knowledge Internacional³⁶, já é possível indicar áreas onde os dados abertos governamentais estão criando valor, conforme relação a seguir:

- ✓ Transparência e controle da Democracia;
- ✓ Melhoria ou criação de produtos e serviços privados;

³⁴ BRASIL. Portal Brasileiro de Dados Abertos. Disponível em <<http://dados.gov.br/pagina/faq#q9>>. Acesso em 04 de maio de 2018.

³⁵ BRASIL. Portal Brasileiro de Dados Abertos. Disponível em <<http://kit.dados.gov.br/Gloss%C3%A1rio/#api>>. Acesso em 10 de maio de 2018.

³⁶ OPEN KNOWLEDGE INTERNACIONAL. Open Data Handbook. Disponível em <<http://kit.dados.gov.br/Gloss%C3%A1rio/#api>>. Acesso em 10 de maio de 2018.

- ✓ Inovação;
- ✓ Melhoria na eficiência dos serviços públicos;
- ✓ Melhoria na efetividade dos serviços públicos;
- ✓ Acompanhamento do impacto de políticas públicas;
- ✓ Produzir novos conhecimentos a partir da combinação de várias fontes de dados e enxergar padrões em grandes volumes de dados

Desse modo, entende-se necessário que Governo do Estado do Ceará desenvolva uma sistemática de consulta de informações governamentais, seguindo o conceito e os princípios de Dados Abertos, em decorrência da criação de valor para sociedade cearense, em especial a melhoria na eficiência e efetividade dos serviços públicos, bem como no acompanhamento do impacto de políticas públicas desenvolvidas no Ceará.

7.6 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 disponibilizados 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 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 05.

Quadro 05 – Portais dos Consórcios Públicos de Saúde

Consórcio público de saúde por microrregião	Endereço eletrônico
Acaraú	http://www.cpsma.com.br/
Aracati	http://cpsmar.ce.gov.br/
Baturité	http://www.cpsmbaturite.ce.gov.br/
Brejo Santo	http://www.cpsmbrejosanto.ce.gov.br/
Camocim	http://www.cpsmcamocim.com.br/
Canindé	http://cpsccaninde.ce.gov.br/
Cascavel	http://www.cpsrcas.com.br/
Crateús	http://cpsmcrateus.com.br/
Crato	http://cpsmc.org/
Ibiapaba	http://cpsibiapaba.com.br/
Icó	https://cpsmic.wordpress.com/
Iguatu	http://www.cpsmiguatu.com.br
Itapipoca	http://www.cpsmitapipoca.ce.gov.br/
Juazeiro do Norte	https://www.cpsmjuazeironorte.ce.gov.br/
Limoeiro do Norte	http://www.cpsmlimoeiro.ce.gov.br/site/
Maracanaú	http://www.consorciosaudemaracanau.com.br/
Quixadá	http://www.cpsmquixada.com.br/
Russas	http://www.cpsmrussas.com.br/
Sobral	http://www.cpsmsobral.com.br/
Tauá	http://www.cpsmtaua.ce.gov.br
Vale do Curu	http://www.cisvale.com.br

Fonte: Elaborado pela Gerência

Ao analisar os portais dos respectivos consórcios públicos, no período de 30 de abril a 02 de maio de 2018, foi verificado que em alguns deles 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 05.

Acrescenta-se que na análise a seguir foi verificada a disponibilidade do RGF e RREO elaborados para o último período do exercício de 2017, bem como do Orçamento e Contrato de Rateio para esse mesmo exercício:

Tabela 05 – Transparência nos consórcios públicos de saúde em 2017

Consórcio Público de Saúde por Microrregião	RGF			RREO		Orçamento	Contrato de Rateio
	Desp. de Pessoal	Disp. Caixa	Restos a Pagar	Balanco Orçamentário	Despesas Função e Subfunção		
Acaraú	1 ³⁷	0	0	1	1	0	1
Aracati	1	1	1	1	1	1	1
Baturité	1	0	0	1	1	0	1
Brejo Santo	1	0	0	1	1	1	0
Camocim	1	1	1	1	1	0	0
Canindé	0	0	0	0	0	0	0

³⁷ 1 – Presença do demonstrativo; 0 – Ausência do demonstrativo.

Consórcio Público de Saúde por Microrregião	RGF			RREO		Orçamento	Contrato de Rateio
	Desp. de Pessoal	Disp. Caixa	Restos a Pagar	Balço Orçamentário	Despesas Função e Subfunção		
Cascavel	0	0	0	0	0	0	0
Crateús	0	0	0	0	0	0	0
Crato	0	0	0	0	0	0	0
Ibiapaba	1	1	1	1	1	1	0
Icó	0	0	0	0	0	1	0
Iguatu	1	1	0	1	1	0	0
Itapipoca	1	1	1	1	1	1	1
Juazeiro do Norte	1	0	0	1	1	1	1
Limoeiro do Norte	1	0	0	1	1	1	0
Maracanaú	0	0	0	0	0	1	1
Quixadá	0	0	0	0	0	0	0
Russas	1	1	1	1	1	1	0
Sobral	1	1	1	1	1	0	0
Tauá	1	1	1	0	1	1	0
Vale do Curu	1	1	1	1	1	0	0
Total em 2017	66,7%	42,9%	38,1%	61,9%	66,7%	47,6%	28,6%

Fonte: Portais dos consórcios de saúde conforme Quadro 05

Tabela 06 – Resultado da análise da transparência nos consórcios públicos de saúde em 2016

Consórcio Público de Saúde por Microrregião	RGF			RREO		Orçamento	Contrato de Rateio
	Desp. De Pessoal	Disp. Caixa	Restos a Pagar	Balço Orçamentário	Despesas Função e Subfunção		
Total em 2016	71,4%	57,1%	42,9%	47,6%	66,7%	71,4%	33,3%

Fonte: Relatório da prestação de Contas de Governo do exercício de 2016

Para o exercício de 2017, os consórcios da Microrregião de Aracati e Itapipoca foram os únicos a disponibilizar todos os demonstrativos analisados, em contrapartida nos Portais dos consórcios da Microrregião de Canindé, Cascavel, Crateús, Crato e Quixadá não foram verificadas nenhuma das peças acima detalhadas.

Ressalta-se que ao consultar o Portal do Consórcio Público de Cascavel e Crateús, apesar de constar os links do RGF, RREO e do Orçamento, ao acessá-los verificou-se que os correspondentes documentos não estavam disponíveis.

Da mesma forma, apesar de constar o link, não estava disponível o Contrato de Rateio no Portal do Consórcio Público de Limoeiro do Norte e de Sobral.

Acrescenta-se que o portal do Consórcio do Crato, no momento da consulta não estava disponível.

Observa-se que 66,7% dos Consórcios disponibilizaram o anexo do RGF de despesa com pessoal, bem como o anexo do RREO das despesas por função e subfunção. O demonstrativo menos divulgado foi o contrato de rateio, fato também observado no exercício de 2016.

Ao se comparar essa análise realizada, com a disposta no relatório de Contas de Governo do

exercício de 2016, identificou-se que no exercício de 2017, excetuando os anexos do RREO, para as demais peças examinadas, houve uma redução na disponibilização dos correspondentes dados nos Portais dos consórcios.

Em consulta ao portal da transparência do Poder Executivo em 03 de maio de 2018, foi verificada a divulgação das transferências realizadas aos consórcios públicos, entretanto, a identificação do consórcio destinatário do repasse não foi devidamente realizada em decorrência da restrição na quantidade de caracteres na apresentação do site, desse modo, os nomes de algumas das entidades estavam apresentados de forma parcial. Além disso, o portal³⁸ que poderia conter maiores informações consolidadas sobre todos os consórcios, estava 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 Secretaria do Tesouro Nacional nº 72/2012, bem como promova maior transparência quanto às ações desenvolvidas.

7.7 Transparência nas Parcerias Público-Privadas (PPP)

Na lei nº 14.391/2009, a qual institui as normas para a contratação de Parcerias Público-Privadas (PPP) no âmbito do Estado do Ceará, no seu art. 4º inciso V, enumera a “transparência dos procedimentos e das decisões” como uma das diretrizes a serem observadas nesse tipo de contratação.

Seguindo essa diretriz, no seu art. 14º § 3º, determina que os relatórios circunstanciados de desempenho dos contratos de PPPs devem estar disponibilizados ao público, conforme segue:

Lei Estadual 14.391/2009

Art. 14. Fica criado o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas – CGPPP, com competência para:

(...)

§2º O órgão, de que trata o caput deste artigo, remeterá à Assembleia Legislativa e ao Tribunal de Contas do Estado, com periodicidade semestral, relatórios circunstanciados de desempenho dos contratos de Parcerias Público-Privadas, contendo, ainda, cópias dos contratos firmados e respectivos aditivos, se houver, e cópias dos contratos sociais ou estatutos sociais das pessoas jurídicas que tenham contratado com o Estado.

§3º Para fins do atendimento do disposto no inciso V do art. 4º desta lei, ressalvadas as informações classificadas como sigilosas, os relatórios de que trata o parágrafo anterior serão disponibilizados ao público por meio de rede pública de transmissão de dados. (nosso grifo)

Sabendo dessa determinação, verificou-se que o Decreto nº 29.801 de 10/07/2009 o qual dispõe sobre a composição dos membros do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas do Estado do Ceará – CGPPP, consta que:

Art. 3º(...)

§2º A elaboração e o envio à Assembléia Legislativa e ao Tribunal de Contas do Estado do relatório semestral de desempenho de contratos de parceria público-privada será realizada pelo Secretário de Estado ordenador de despesas

³⁸ CONSÓRCIOS PÚBLICOS. Secretaria do Planejamento e Gestão. Link indisponível: <<http://www.consorciopublico.ce.gov.br/>>. Acesso em: 03 mai. 2018.

Art.10 A Coordenadoria de Cooperação Técnico-Financeira - COTEF da Secretaria do Planejamento e Gestão atuará como Secretaria- Executiva do CGPPP.

Parágrafo único. Compete à Secretaria-Executiva:

(...)

VI - manter na Internet sítio para divulgação dos relatórios e de demais documentos de interesse público relativos a projetos de parceria público-privada, ressalvadas as informações sigilosas;

Diante o exposto, consultou-se o sítio da Secretaria do Planejamento e Gestão³⁹, no ambiente que trata do Programa Estadual de Alianças Público-Privadas-PPP, e não se visualizou o relatório de desempenho do 2º semestre de 2017 da PPP da Arena Castelão.

Ao tratar das informações da PPP com a Ceará Serviço de Atendimento ao Cidadão (VAPT VUPT), não se observou os relatórios de desempenho do 1º e 2º semestre de 2017.

Acessou-se ainda os portais da Secretaria da Justiça e Cidadania⁴⁰ e da Secretaria de Esportes⁴¹, do Estado do Ceará, e novamente não se visualizou esses relatórios de desempenho de 2017.

Desse modo, verifica-se que a transparência, no que trata da disponibilização desses relatórios por meio de rede pública, não está sendo cumprida.

7.8 Transparência na Execução do PPA

O PPA 2016-2019 determinou que o Plano Plurianual 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.

Em cumprimento ao disposto no art. 12 da Lei do PPA 2016-2019, a Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG disponibilizou uma consulta pública de acompanhamento, bem como um monitoramento do desempenho do PPA no exercício.

A Consulta de Acompanhamento do PPA 2016-2019 pode ser acessado tanto pelo portal da SEPLAG⁴² como no portal da transparência⁴³ 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, canto superior; passar o mouse em Plano Plurianual; e clicar em Consulta de Acompanhamento.

³⁹ SEPLAG – Secretaria de Planejamento e Gestão. Programa Estadual de Alianças Público Privadas(PAPP). Disponível em <<http://papp.seplag.ce.gov.br/papp/index.php/2016-10-04-13-40-39/atendimento-ao-cidadao-vapt-vupt>> e <<http://papp.seplag.ce.gov.br/papp/index.php/2016-10-04-13-40-39/2016-10-04-13-40-54>>. Acesso em 11/04/2018.

⁴⁰ SEJUS - Secretaria da Secretaria da Justiça e Cidadania. Vapt Vupt. Disponível em <<http://www.sejus.ce.gov.br/projeto/vapt-vupt/>>. Acesso em 11/04/2018.

⁴¹ Secretaria do Esporte. Disponível em <<http://www.esporte.ce.gov.br/index.php/pagina-inicial>>. Acesso em 11/04/2018.

⁴² SEPLAG. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual. Acompanhamento do PPA.** Disponível em: <http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/frm_consulta_ppa.aspx>. Acesso em: 14 mai. 2018.

⁴³ Portal da Transparência do Governo do Estado do Ceará. PPA - Plano Plurianual. Disponível em: <<http://transparencia.ce.gov.br/static/planejamento-e-execucao-orcamentaria/pda-ldo-loa/ppa>>. Acesso em: 14 mai. 2018.

Este acompanhamento 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, tendo em vista que o relatório é apresentado de forma anual (janeiro a dezembro), a fim de propiciar o controle concomitante dos interessados nas informações.

Consultando o sistema de acompanhamento do PPA, verificou-se que os dados financeiros gerados no relatório Programas/Iniciativa do exercício de 2017 (janeiro-dezembro) pelo sistema estão divergentes dos valores fornecidos pela SEPLAG para os programas de governo no campo Lei+Créditos (A) e Empenhado (B) e Pago (C). Diante disso, é importante que a SEPLAG mantenham os dados sempre atualizados e confiáveis para dar maior transparência das informações à sociedade.

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 física-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.

Já o Monitoramento do PPA pode ser acessado pelo portal da SEPLAG⁴⁴. Para acessar os relatórios do monitoramento pelo portal da SEPLAG, basta acessar o seu endereço eletrônico e seguir os seguintes passos: clicar na aba de Planejamento, canto superior; passar o mouse em Plano Plurianual; e clicar em Monitoramento do PPA.

Esse processo de Monitoramento do PPA 2016-2019, coordenado pela Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG, é realizado em ciclos trimestrais e tem como objetivo gerar informações adequadas que possam ser utilizadas no processo decisório, com vistas à correção de desvios de execução, à melhoria da alocação dos recursos e da utilização dos insumos disponíveis e ao alcance dos resultados almejados.

O documento estrutura-se em três tópicos, conforme segue: I. Visão geral do PPA, apresentando a estrutura consolidada do PPA, o desempenho físico e financeiro e a situação geral dos

⁴⁴ SEPLAG. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual. Acompanhamento do PPA.** Disponível em: < <http://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-plano-plurianual/monitoramento-do-ppa/> >. Acesso em: 15 mai. 2018.

programas finalísticos; II. Visão geral do desempenho dos Eixos, apresentando a estrutura consolidada dos Eixos Governamentais de Articulação Intersetorial, o desempenho físico e financeiro dos Temas vinculados e a situação dos programas finalísticos por Tema Estratégico; e III. Visão geral do desempenho dos Temas Estratégicos, apresentando a estrutura consolidada dos Temas Estratégicos, o desempenho físico e financeiro dos programas finalísticos vinculados e a situação das iniciativas por Programa.

Até o presente momento, já foram disponibilizados os seguintes Relatórios Sintéticos de Monitoramento da Base Programática de 2016 (Janeiro a Dezembro de 2016 e Janeiro a Setembro de 2016) e de 2017 (Janeiro a Dezembro de 2017, Janeiro a Setembro de 2017, Janeiro a Junho de 2017 e Janeiro a Março de 2017), sendo que o Relatório de Monitoramento referente ao período de Janeiro a Março de 2017 não estava disponível no portal da SEPLAG.

7.9 Considerações Finais

Como exposto anteriormente, o acesso a informação é um direito fundamental instituído pela Constituição Federal. Assim sendo, a Lei de Responsabilidade Fiscal e suas alterações (Lei Complementar nº 131/2009) vieram enaltecer a importância da participação popular na fiscalização das ações governamentais.

Todos esses normativos vieram fortalecer o controle social, ensejando a devida aplicação dos recursos públicos. Nesse sentido, não basta cumprir o que pedem as leis que tratam da accountability, mas sempre melhorar a quantidade e qualidade das informações disponíveis a sociedade.

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.

Com relação aos índices de transparência, o Estado obteve o 1º lugar no índice elaborado pelo Ministério Público Federal, como também 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 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.

No âmbito no Estado do Ceará, diferente do que ocorre a nível Federal, não se observa a disponibilização dos seus dados seguindo o conceito de Dados Abertos nem aos princípios relacionados.

Quanto aos Consórcios Públicos de que o Estado participa, as demonstrações são bastante deficientes. Apenas dois consórcios apresentaram 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.

Ademais, na análise realizada dos dados disponíveis pelas Parcerias Público-Privadas, firmadas junto ao Estado do Ceará, verificou-se que o relatório de desempenho do 2º semestre de 2017 da PPP da Arena Castelão não estava disponível, ao tratar das informações da PPP com a Ceará Serviço de

Atendimento ao Cidadão (VAPT VUPT), não se observou os relatórios de desempenho do 1º e 2º semestre de 2017, desse modo, descumprindo parte do disposto na lei nº 14.391/2009, na qual regulamenta as parcerias público Privadas no Estado do Ceará.

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.

8 ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ SOBRE AS CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO 2016

8. Atendimento às Recomendações do Tribunal de Contas do Estado do Ceará sobre as Contas Anuais do Governo do Exercício de 2016

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.

A Tabela 01 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 01 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 – 1ª 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 – 5ª Procuradoria de Contas
Representação	07771/2015-6	PGE	Gab. Auditor Itacir
Representação	07770/2015-4	SRH	Resolução nº 3210/2016
Auditoria	04681/2015-1	SEFAZ	Resolução nº 0979 /2018
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

Ademais, seguem a análise das ressalvas e recomendações emitidas pelo Tribunal de Contas em relação ao exercício de 2017.

8.1 RESSALVAS

8.1.1 Planejamento e Execução Orçamentária

RECOMENDAÇÃO 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.

COMENTÁRIOS:

No Relatório da Comissão do PASF consta que:

A análise das contas de 2016 já evidencia que no Relatório do Controle Interno realizado pelo próprio Tribunal de Contas do Estado — TCE a recomendação foi atendida para o exercício de 2017. A recomendação foi atendida na LDO nº 16.084/2016 no Anexo de Metas e Prioridades para o exercício de 2017, que está disponível no sítio da SEPLAG

Em consulta ao sítio da SEPLAG conformou-se a disponibilização do Anexo de Metas e Prioridades para a Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2017.

SITUAÇÃO: Atendida

RECOMENDAÇÃO 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF está em processo de implementação:

As normas estão sendo desenvolvidas em conjunto com o sistema de custos. Foi constituído um grupo de trabalho com a participação da SEPLAG, SEFAZ, COE e SEDUC para a definição do modelo do sistema de custos, conforme Portaria Conjunta nº 480, publicada no DOE em 24/06/2015

Pelo acima exposto, e comparado com o relatório do exercício anterior, verifica-se que não houve um avanço significativo no exercício de 2017, na implantação das normas atinentes ao sistema de informação de custos (NBC T 16.11), no estado do Ceará. Assim, ratifica-se essa recomendação.

SITUAÇÃO: Em fase de implantação.

RECOMENDAÇÃO 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Em 2017, o grupo técnico de custos, composto por membros da Secretaria da Fazenda (SEFAZ), Secretaria do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG), Controladoria Geral do Estado (CGE) e Secretaria de Educação do Estado (SEDUC) finalizou a elaboração da metodologia geral de implantação do sistema de custos, definindo os parâmetros para tratamento dos custos orçamentários, as necessidades de informações de natureza não orçamentária com impacto na composição dos custos, além da matriz de serviços que será utilizada para alocação dos custos apurados aos centros de custos lá apresentados. A matriz de serviços se refere aos custos da SEDUC, escolhida como projeto piloto do sistema.

Todas as Tabelas e parâmetros associados a essa etapa metodológica já foram cadastrados no S2GPR e permitem a definição dos parâmetros necessários para extração das informações de custos do sistema. Na sequência será preciso revisar e ajustar processos internos para que a informação de custos seja aperfeiçoada e, portanto, cada vez mais útil para tomadas de decisão.

Além dos custos alocados à matriz de serviços, também estão sendo desenvolvidas no S2GPR as estruturas necessárias para apuração dos custos através de departamentalização, considerando o organograma institucional cadastrado no módulo corporativo do S2GPR e customização para apuração dos custos por departamento. Essa etapa também exigirá ajustes estruturais nas rotinas de execução da despesa e tais modificações deverão ser procedidas ao longo do exercício de 2018.

Mesmo diante do relatado pela Comissão do PASF, verifica-se que a recomendação encontra-se em fase de implantação. Assim, reitera-se para fins de acompanhamento da implantação do sistema de custos.

SITUAÇÃO: Em fase de implantação.

RECOMENDAÇÃO 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.

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Sobre a matéria, informa-se que a SEPLAG desenvolveu o "Projeto de Melhoria do Catálogo de Bens, Materiais e Serviços", no âmbito do Programa para Resultados (PforR Ceará), tendo como um dos produtos o "Relatório e apresentação de modelo (critérios) de classificação e especificação de itens que atendam a padrões de sustentabilidade".

No referido relatório são indicados critérios de sustentabilidade nas compras públicas, abordando setores-chave de bens, materiais e serviços, e, ainda, a aplicabilidade de tais critérios no Catálogo de Itens do Estado. Há previsão, ainda, de constituição de uma "comissão de vinculação de sustentabilidade", de caráter permanente, para avaliação, investigação e identificação de itens que atendam aos critérios de sustentabilidade definidos no modelo.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Análise da Comissão do PASF: Sobre a matéria, informa-se que a SEPLAG desenvolveu o "Projeto de Melhoria do Catálogo de Bens, Materiais e Serviços", no âmbito do Programa para Resultados (PforR Ceará), tendo como um dos produtos o "Relatório e apresentação de modelo (critérios) de classificação e especificação de itens que atendam a padrões de sustentabilidade". No referido relatório são indicados critérios de sustentabilidade nas compras públicas, abordando setores chave de bens, materiais e serviços, e, ainda, a aplicabilidade de tais critérios no Catálogo de Itens do Estado. Há previsão, ainda, de constituição de uma "comissão de vinculação de sustentabilidade", de caráter permanente, para avaliação, investigação e identificação de itens que atendam aos

critérios de sustentabilidade definidos no modelo.

Status segundo Comissão do PASF: Em implementação

A presente recomendação é objeto de representação nesta corte de contas (Processo 0771/2015-6). 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 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF “A recomendação foi atendida na LDO nº 16.319, de 14 de agosto de 2017, no Anexo II das Metas Fiscais, apresenta medidas de compensação de acordo com o Art. 14, 11, da LRF”.

A Comissão do PASF faz considerações sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) elaborada em 2017, a qual se refere ao exercício de 2018, informando que essa situação já teria sido solucionada, entretanto, ao se avaliar a LDO do exercício de 2017, no item 2.2– Lei de Diretrizes Orçamentárias, Capítulo 2 deste Relatório Técnico, observou-se que no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita fez-se destaque ao montante da renúncia de receitas previstas, para o exercício de 2017, de R\$ 989 milhões para o setor industrial e de R\$ 109 milhões para o comércio, contudo, destacou-se a inexistência de medidas de compensação, claramente definidas, quantitativamente, e passíveis de aferição, sendo identificado no referido demonstrativo da LDO somente a expansão da base econômica (crescimento do PIB), modernização da administração fazendária e controle nas operações interestaduais.

Desse modo, permanece a inexistência de medidas de compensação plausíveis, ferindo tanto os requisitos obrigatórios (art. 14, caput, da LRF) quanto o cumprimento 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 2017.

Acrescenta-se que, diante das considerações realizadas pela Comissão do PASF, por se reportar a LDO vigente para o exercício de 2018, essa recomendação será avaliada nas contas do exercício de 2018.

SITUAÇÃO: Não atendida.

RECOMENDAÇÃO 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.

COMENTÁRIOS: A partir de 2018, as Contas Anuais de Gestão de 2017 serão apresentadas no Sistema Ágora do TCE/CE que deverá disponibilizar os campos necessários para registro pertinente aos Contratos de Gestão.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO 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, detendo a terceirização somente para atividades acessórias (como apoio, limpeza e vigilância), de forma que não importe em substituição de servidores de carreira. Além disso, que sejam proibidas a indicação de profissionais a serem contratados por empresas fornecedoras de mão-de-obra terceirizada, contratadas pelo Poder Público

COMENTÁRIOS: Segundo o Relatório da Comissão do PASF está em processo de implementação conforme transcrevemos a seguir:

(...) considerando a necessidade de planejamento da força de trabalho, redesenhou o processo de mão-de-obra terceirizada, de forma a otimizar a aplicação dos recursos financeiros e facilitar a fiscalização. Além disso, enquanto não concluído o novo processo aquela secretaria implantou uma nova metodologia de controle administrativo, estratégico e financeiro, organizando e otimizando as contratações dos serviços terceirizados do Estado. E ainda, em atenção às recomendações 7, 54 e 55 do Tribunal, acerca da contratação de serviços de terceirização, com exclusividade de mão-de-obra, a SEPLAG enviou, em 01 de fevereiro de 2018,0 Ofício Circular n" 13/2018- GAB-SEC.

O voto da Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor, relativo ao exercício de 2016, faz as seguintes considerações:

A transferência de atividade-fim da Administração para terceiros é irregular, tendo em vista que terceirizar serviços que sejam inerentes e privativos do servidor público é um modo de burlar o dever constitucional de promover o ingresso no serviço público pela via do concurso público, nos termos do art. 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988.

(...)

Outrossim, também se demonstra preocupante outra ocorrência inerente à terceirização de atividade-meio, qual seja, a indicação, à empresa fornecedora de mão de obra, de nomes de pessoas a serem recrutadas como terceirizados.

Deste modo, o ofício citado refere-se ao exercício de 2018 e não se observa outras ações para atendimento da recomendação no exercício de 2017. Deve-se, portanto salientar que cabe a necessidade de ser avaliada a necessidade da realização de concurso público de modo a evitar de ofensa ao art. 37, inciso II, CF/88.

SITUAÇÃO: Em fase de implantação

8.1.2 Demonstrações Contábeis

RECOMENDAÇÃO 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 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 da Comissão do PASF:

Relativamente ao METROFOR, o Governo do Estado tem desenvolvido esforços para estimular a utilização de transporte público coletivo, em detrimento do transporte individual. O transporte metroferroviário tem se mostrado uma das melhores alternativas para viabilizar essa política, observando-se nesse modal, vários pontos positivos, entre os quais se destacam: a redução na concentração de poluentes, a rapidez e comodidade para os usuários, desobstrução do trânsito nas maiores cidades, entre outros. Por outro lado, o custo de operação desse tipo de transporte enseja o estabelecimento de tarifa em valores, via de regra, não suportáveis pela população, requerendo do poder público a concessão de subsídios para redução a patamares módicos e razoáveis, da tarifa cobrada dos usuários. A autorização de concessão de subsídio para a redução da tarifa cobrada aos usuários desses serviços, correspondente à diferença de valores entre a tarifa técnica e a tarifa a ser efetivamente cobrada a esses usuários e mostra-se imprescindível para a preservação da razoabilidade e da modicidade tarifária.

Nesse sentido foi que a Lei Orçamentária de 2018 já fez previsão de dotação específica para fazer face a uma política de subsídios no setor metroferroviário, especificamente no que tange à tarifa cobrada dos usuários. A seguir é mostrada a previsão orçamentária no valor de R\$ 125.566.927,00, conforme destacado na Figura 3, a seguir [...]

Objetivamente, através da programação orçamentária retromencionada, o Estado se propõe a transferir recursos por meio da Secretaria de Infraestrutura - SEINFRA para a Companhia Cearense de Transporte Metropolitano - METROFOR, correspondente à complementação do valor que o METROFOR deixou de cobrar dos usuários (diferença entre a tarifa técnica e o valor efetivamente cobrado) em função da política de governo de garantir uma tarifa mais acessível, condizente com a capacidade de pagamento da população usuária dos serviços. Nesses termos, é de suma importância perceber que os valores a serem recebidos pelo METROFOR, via subsidio de tarifa, é função direta do número de passageiros transportados, correspondendo assim, na sua essência, a receita operacional, é uma contraprestação pelos serviços de transporte prestados à população usuária, e não um auxílio ou ajuda financeira concedida pelo Estado à Companhia. Efetivamente, o beneficiário final do subsidio é a população que deixa de pagar determinado valor pelo transporte. Para o METROFOR, a Companhia está apenas deixando de receber parte do valor do serviço do usuário final, para receber do Estado, que decidiu assumir esse ônus, em função da implementação de uma política pública que entendeu oportuna. Para concluir a viabilização do processo citado, além da previsão orçamentária, o governo do Estado encaminhará uma lei específica sobre a matéria à Assembleia Legislativa, solicitando autorização para sua efetivação. Assim, feitas as considerações acima, resta evidencia da a real ambiência em que está inserido o METROFOR, revelando uma situação que lhe permite gerar receitas para a sua sustentabilidade financeira, a partir de suas operações, não dependendo, por conseguinte, de repasses do ente controlador para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, nos termos do art. 2º, Inciso III da LRF. Isto posto, espera-se restar evidenciado, que o METROFOR não se enquadra na situação de empresa dependente, nos termos do art. 2º, Inciso III da LRF.

Na análise das Demonstrações Contábeis da ADECE, restou configurado que esta não se enquadra no conceito de estatal dependente da LRF. Quanto ao Metrofor, a demonstração dos fluxos de caixa da empresa demonstram claramente que o repasse do Tesouro, principal componente do fluxo das

atividades de financiamento (R\$ 146.445.407,52), suportou as atividades operacionais (-R\$ 87.851.358,78) e de investimento (-59.300.543,23).

Tal comportamento tem se repetido ao longo dos anos, caracterizando a dependência da estatal nos termos da LRF. A alteração dos repasses de constituição de capital para subsídio não afasta a característica de “empresa controlada que recebe do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral”.

SITUAÇÃO: Não atendida

RECOMENDAÇÃO 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.

COMENTÁRIOS: Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

A CAGECE informou que o referido valor foi registrado no exercício de 2016 na conta "Termos de cooperação - recursos recebidos" no Passivo Não Circulante. Em abril/2017 o referido valor foi transferido para a conta "Adiantamento para futuro aumento da capital, no Passivo Não Circulante, e em 25/05/2017 foi realizada Assembleia Geral Extraordinária - AGE da CAGECE que aprovou o aumento da capital social no montante de R\$ 7.650.000,00, referente à integralização de recursos provenientes do Tesouro do Estado, aportados exclusivamente pelo acionista Governo de Estado do Ceará. Dessa forma o valor foi transferido para a conta "Capital Social" no Patrimônio Líquido.

Considerando as notas explicativas nos Demonstrativos Contábeis enviados e os esclarecimentos ofertados, a recomendação foi atendida.

SITUAÇÃO: Atendida

RECOMENDAÇÃO 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.

COMENTÁRIOS: Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

O passivo atuarial era evidenciado no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, no quadro "Outros valores não integrantes da DC" no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, publicado quadrimestralmente, e a partir do exercício de 2017 foi contabilizado atendendo a recomendação.

Consta no Balanço Patrimonial a conta ‘Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo’, com o valor de R\$ 504.094.564,47.

SITUAÇÃO: Atendida

RECOMENDAÇÃO 11 - À Secretaria da Fazenda que elabore os quadros complementares à Demonstração dos Fluxos de Caixa, conforme exposto no MCASP.

COMENTÁRIOS: Os quadros acompanham o Balanço Geral do Estado de 2017.

SITUAÇÃO: Atendida

RECOMENDAÇÃO 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.

COMENTÁRIOS: Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Com relação ao patrimônio imobiliário foram tomadas as medidas a seguir: Encontra-se valorado e inserido no Sistema Corporativo denominado Sistema de Gestão de Bens Imóveis — SGBI, inclusive com a implementação da depreciação, em conformidade com as regras consignadas no Decreto n.º. 31.340/2013;

A SEPLAG, em conjunto com a Secretaria da Fazenda — SEFAZ, está envidando esforços com o objetivo de compatibilizar o SGBI com o Sistema Contábil do Estado, no caso o S2GPR, a fim de evidenciar o valor real do Patrimônio Estadual;

A SEPLAG iniciou o processo de contratação de uma empresa especializada em avaliação de imóveis para reavaliá-los, no sentido de atender as Novas Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público;

A SEPLAG, ciosa de suas atribuições, expediu um Ofício Circular n.º 29/2017 — GABSEC, datado de 18/04/2017, com o desiderato de orientar os Órgãos e Entidades do Poder Executivo a procederem a Conciliação Contábil dos Bens Móveis e Imóveis constantes de seu acervo patrimonial, porquanto o prazo para o ajuste contábil dos bens adquiridos em exercícios anteriores ao ano de 2016 é dezembro de 2017, consoante Decreto n.º. 32.119/2016.

Com relação ao patrimônio mobiliário a SEPLAG disponibilizou o Sistema de Gestão de Almoxarifado e Bens Móveis — SIGA/SGBM que integrado ao Sistema de Catálogo de Bens Materiais e Serviços possibilita a padronização das taxas de depreciação, vida útil e percentual de valor residual dos bens móveis adquiridos ou em uso pelo Estado.

Como suporte à determinação do decreto estadual n.º 31.549 de 13/08/2014 que dispõe sobre a utilização obrigatória dos sistemas corporativos de gestão patrimonial pelo órgãos e entidades do governo Estadual, a SEPLAG realiza treinamentos periódicos por intermédio da Escola de Gestão Pública — EGP, orientando os órgãos e entidades nos procedimentos de implantação e uso do SIGA/SGBM, o qual condiciona que os órgãos realizem inventário do seu acervo e avaliação dos bens adquiridos anteriores ao ano de 2013, estes o SIGA/SGBM não calcula o valor contábil líquido e nem a depreciação acumulada.

À vista do exposto, informamos que a SEPLAG está trabalhando de forma contínua para o aperfeiçoamento de seus sistemas de controle, em consonância com as exigências impostas pelos novos padrões da contabilidade aplicada ao setor público.

Em consulta ao Sistema de Gestão de Bens Imóveis – SGBI, foi identificada uma melhora significativa na avaliação patrimonial do Estado em relação aos exercícios anteriores, muito embora ainda tenham sido identificados 1063 imóveis com 0 (zero) metros quadrados de área e 840 imóveis com valor R\$ 0,00.

SITUAÇÃO: Em fase de implantação

RECOMENDAÇÃO 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 n.º 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”.

COMENTÁRIOS: Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

No balanço do exercício de 2017 será segregado o valor dos precatórios em Passivo Circulante e Não Circulante.

Conforme Balancete de Encerramento do S2GPR, o valor dos precatórios está segregado nos Passivos Circulante e Não Circulante.

SITUAÇÃO: Atendida

RECOMENDAÇÃO 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 princípio contábil da prudência, e em razão da vultosidade do valor envolvido.

COMENTÁRIOS: Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Em atenção à recomendação supra, em 2017 foram iniciados os estudos sobre os critérios para o Ajuste de Perdas de Créditos a Receber da Dívida Ativa. Conquanto essa avaliação ainda seja incipiente, progrediu-se na fixação de parâmetro para a determinação de um resultado, tendo-se concluído, neste primeiro exame, que se poderia eleger, como critério para a provisão de perdas, o prazo prescricional. Assim, débitos que, por seus dados cadastrais, insinuam a consumação prescrição, serão contados como perda provável. Registre-se que a Procuradoria-Geral do Estado manterá permanente estudo com o objetivo de aprimorar a metodologia de apuração e a definição de novos critérios para a indicação da provisão de perdas.

Diante do relatado pela Comissão do PASF, não foram identificadas no Balanço Patrimonial e em suas notas explicativas qualquer alteração quanto à evidenciação ou baixa de ativos inscritos em dívida ativa quanto a perda da condição de ativo conforme definido na Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público.

SITUAÇÃO: Em fase de implantação

8.1.3 Limites Constitucionais

RECOMENDAÇÃO 15 - Ao Poder Executivo que promova a operacionalização do FCE com vistas ao cumprimento do Art. 209 da Constituição Estadual.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Foi enviada à Assembleia em 05/04/2017, Mensagem do Poder Executivo nº 8107, de Emenda Constitucional e da Proposição nº 03/2017. O projeto prevê a extinção do fundo. Na Assembleia o status atual é aguardando providências.

Status segundo Comissão do PASF: Em implementação

Evidências: Mensagem do Poder Executivo nº 8107, de Emenda Constitucional e da Proposição nº 03/2017.

Conforme os esclarecimentos apresentados, foi enviado à Assembleia Legislativa proposição

do Poder Executivo prevendo a extinção do referido fundo (FCE). Tal projeto ainda está tramitando naquela Casa Legislativa. Desta forma, enquanto não efetivada a extinção do FCE, mantém-se a determinação constitucional de destinação de recursos para constituição e manutenção do fundo e reitera-se a presente recomendação.

SITUAÇÃO: Não atendida.

RECOMENDAÇÃO 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

A SEFAZ, seguindo as orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, **em todas as suas edições**, sempre apurou este gasto unicamente pela função 12 – Educação – e suas subfunções.

A recomendação do TCE/CE indica uma análise pelo maior detalhamento da classificação orçamentária, qual seja, o item de despesa, que é uma classificação gerencial.

Nada obstante, a análise pura simples dos itens de despesa pode conduzir a erros de interpretação. Por exemplo, a alimentação suplementar a que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional se refere no seu Art. 71 como não elegível para gastos com educação, é a compra de mantimentos (conforme o manual de orientação do FUNDEB) e não o fornecimento de alimentação pronta para os alunos, sem a qual se tornaria impossível a manutenção destes alunos em tempo integral, como é o caso, estando, assim, visceralmente ligada à consecução dos objetivos educacionais.

Ainda assim, mesmo que se considerassem estas deduções, o Estado vem cumprindo o limite de gastos com educação, área na qual tem conseguido destacados resultados.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida

Evidências: realização de cálculos em conformidade com o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF da Secretaria do Tesouro Nacional – STN. E ainda, RREO do 6º bimestre de 2017, publicado no DOE em 30/01/2018.

Conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais, o Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE tem por objetivo demonstrar e avaliar o cumprimento dos limites mínimos de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, do percentual da receita de impostos destinada ao FUNDEB, do limite mínimo de aplicação dos recursos do FUNDEB na remuneração do magistério da educação básica, bem como apresentar informações para fins de controle pelo governo e pela sociedade.

A Lei nº 9.394/1996, a qual estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, estabelece em seu art. 71, os gastos que não podem ser considerados despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino no cálculo do limite constitucional.

Conforme o item 5.1.1 – Aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – do presente relatório, verificou-se um montante de R\$ 68.732.203,03 de despesas que não deveriam ser consideradas como ações típicas de MDE, das quais pode-se destacar as despesas com

fornecimento de alimentação, que representaram 97,93% do total.

Deste modo, reitera-se esta recomendação, em decorrência do não atendimento no exercício de 2017.

SITUAÇÃO: Não atendida.

RECOMENDAÇÃO 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.

COMENTÁRIOS:

O entendimento do Poder Executivo é de que o Estado cumpriu todas as exigências legais.

O cálculo a ser efetuado na verificação do cumprimento dos 80% referentes à lei 15.064/11 é diferente do realizado no Demonstrativo das receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE. De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, para a apuração do cumprimento dos 60% preconizados na Legislação Federal, da despesa empenhada com remuneração de professores do magistério da educação básica devem ser deduzidos os Restos a Pagar inscritos no exercício sem disponibilidade financeira de recursos do FUNDEB.

Usando essa metodologia apurou-se que a despesa chegou a um percentual de 78,36%, batendo, de longe, a meta da legislação federal.

No caso da legislação estadual, esta parcela não deve ser deduzida, visto que a nossa Lei se reporta claramente à despesa executada sem qualquer indicação de descontos. Assim, de acordo com a Tabela 3 a seguir, verifica-se, também, o estrito cumprimento da legislação estadual.

TABELA 3 – CÁLCULO DO PERCENTUAL DE RECURSOS DO FUNDEB APLICADOS NA REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO R\$ 1,00

Descrição	Considerando os Restos a Pagar	Sem Considerar os Restos a Pagar
Receita do FUNDEB	1.437.595.805,22	1.437.595.805,22
Despesa Empenhada com Pagamento dos Profissionais do Magistério	1.189.255.539,93	1.189.255.539,93
Restos a Pagar inscritos no exercício sem disponibilidade financeira de recursos do FUNDEB	8.447.110,93	-
Percentual aplicado na Remuneração do Magistério	82,14%	82,73%
META	80,00%	80,00%

FONTE: S2GPR/SEFAZ

Status segundo Comissão do PASF: Atendida

Evidências: RREO do 6º bimestre de 2017, publicado no DOE em 30/01/2018.

Considerando os esclarecimentos ofertados, verifica-se o atendimento da recomendação.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO 18 - Ao Poder Executivo que cumpra o percentual de recursos direcionados à FUNCAP, conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

[...]

A Tabela 4 demonstra que o Estado não vem, ao longo dos anos, conseguindo alcançar o percentual estabelecido, o que, a princípio pode sugerir que esse volume de recursos estaria mal dimensionado, dada as tantas outras prioridades. Por outro lado, considerando a importância da pesquisa científica e tecnológica para a identificação de novos caminhos para o desenvolvimento do Estado, o governo persiste na ideia de alcançar o percentual estabelecido na Constituição. Nesse sentido foi que, mesmo diante do desafiador cenário econômico atual, o Poder Executivo apresentou a este Tribunal proposição para que a recomendação em comento possa ser alcançada de forma paulatina, respeitadas as disponibilidades financeiras, para que não sejam comprometidas outras áreas essenciais de atuação do Estado.

Assim, considerando o contexto econômico e que em 28 (vinte e oito) anos passados o Estado não conseguiu atingir o percentual previsto da legislação, a proposição considerou que o horizonte de **10 (dez) anos** (contados a partir do ano de 2018) será o suficiente para que o Estado esteja em total conformidade com o que estabelece a legislação pertinente. O prazo de 10 (dez) anos se mostrou razoável e corresponde a aproximadamente 1/3 (um terço) do período transcorrido desde a previsão constitucional.

As premissas da presente proposta são as seguintes:

[1] Os valores monetários apresentados estão em R\$, a preços correntes.

[2] Para calcular o percentual de recursos aplicados na FUNCAP utilizam-se as despesas empenhadas nos exercícios em relação à receita Líquida dos Impostos deduzindo-se as Transferências Constitucionais com Impostos e as Transferências do FUNDEB.

[3] No cálculo da estimativa da Receita Líquida dos Impostos, foi utilizada para o período de 2018 a 2020 a previsão apresentada pela LDO, lei nº 16.319, de 14 de agosto de 2017, no Anexo II das Metas Fiscais, no quadro da Memória de Cálculo das Metas Anuais para as Receitas. Para depois de 2020, foi considerando um incremento anual de 5% ao ano.

[4] O valor previsto das despesas empenhadas para 2017 foi de R\$ 48.506.788,14, conforme o realizado até novembro e estimativas para dezembro do mesmo ano.

[5] O valor previsto das despesas empenhadas para 2018 foi de R\$ 87.126.051,54, que consiste na soma do que foi empenhado em 2017 mais o valor de novas propostas feitas pela FUNCAP (ver o Anexo II).

[6] Adotou-se o crescimento linear do valor das despesas até que o percentual de recursos aplicados atinja 2%. Em seguida o crescimento deverá manter o percentual nesse patamar.

[...] Como é possível perceber, em 2018, o acréscimo no valor das despesas empenhadas deverá ser de R\$ 38.619.263,40, o que equivale ao montante necessário para financiar os novos projetos propostos pela FUNCAP. Isso representa que será voltado à FUNCAP, o equivalente a 6,03% do aumento da Receita Líquida dos Impostos em 2018 em relação a 2017. A partir de 2019, os incrementos devem ser de R\$ 22.235.763,22 para que ao final de 2027 (i.e., em 10 anos contados a partir de 2018), o percentual de 2% seja alcançado.

Finalmente, tem-se que, no período de 2018 a 2027, de acordo com essa proposta, o Estado terá destinado à FUNCAP um total acumulado de R\$ 1.871.869.586,46 (a preços correntes) ou de R\$ 1.460.047.865,52 (a preços de 2017, considerando uma inflação anual de 4% a.a. a partir de 2018).

Status segundo Comissão do PASF: Em implementação

Evidências: Proposta apresentada ao TCE/CE com previsão para alcance do percentual em 10 anos.

A presente recomendação não foi atendida no exercício de 2017, visto que os recursos do Tesouro, repassados para a FUNCAP, conforme registrado no Balanço Geral do Estado, totalizaram R\$ 54.798.103,13, correspondendo a **0,51%** da Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual, percentual inferior ao limite fixado pela Constituição Estadual.

Quanto à proposta apresentada nos esclarecimentos para alcance do percentual constitucional, solicita-se que seja protocolada formalmente nesta Corte de Contas, para que seja analisada em processo apropriado.

SITUAÇÃO: Não atendida.

RECOMENDAÇÃO 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

O Estado do Ceará tem se destacado em nível nacional como exemplo de gestão fiscal eficiente, com medidas que privilegiam os investimentos mesmo em tempos de crise. Evidência disso, foi o estudo divulgado em abril de 2017, pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) sobre a situação fiscal dos entes da federação. Esse estudo teve como objetivo principal efetuar um diagnóstico da situação fiscal dos 27 brasileiros. Para essa análise foram escolhidos quatro indicadores calculados a partir das informações disponibilizadas no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, como proporção da Receita Corrente Líquida (RCL), quais sejam: Despesas com Pessoal, Dívida, Disponibilidade de Caixa, e **Investimentos**. Assim, com base nessas informações, mesmo diante da retração da atividade econômica que assolou o país nos últimos anos, provocando a queda da receita e consequente redução da execução orçamentária nas diversas unidades da federação, o Estado do Ceará foi identificado como o ente com maior rigor fiscal, maior equilíbrio financeiro e **o que mais investe no País**.

[...] Portanto, os dados apresentados demonstram que o governo do Ceará apesar de não ter (sic) atendido ao percentual previsto no art. 205, § 2º, da Constituição Estadual vem se destacando entre os entes da federação.

Status segundo Comissão do PASF: Em implantação

Evidências: Estudo divulgado em abril de 2017 pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN).

No item 5.3 – Aplicação de Recursos com Investimentos – do presente relatório, foi apurado que o percentual de investimento e inversões financeiras chegou a 6,55% da receita tributária líquida, não atingindo, assim, o mínimo constitucional. Ao analisar o referido limite confrontando a receita e a despesa orçada, apura-se um percentual de 7,69%, ou seja, já não se previa dotação suficiente que atendesse o mandamento constitucional. Reitera-se, portanto, a recomendação descrita no Relatório Anual anterior.

SITUAÇÃO: Não 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, especificamente quanto a não inclusão no limite constitucional de despesas não consideradas como Ações e Serviços Públicos em Saúde.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Essa recomendação aborda o mesmo problema ocorrido com os gastos em MDE. A SEFAZ, segue as orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, **de todas as edições**. Desta forma, foi apurado este gasto pela função 10 – Saúde e suas subfunções. A equipe técnica do TCE/CE analisou pelo maior detalhamento da classificação orçamentária, o item de despesa.

Para se chegar ao nível de detalhe da informação pretendido pelo TCE/CE, seria preciso analisar as despesas até o item. Haveria casos em que só seria possível verificar a autenticidade da classificação efetuada analisando a descrição do empenho, o que entendemos contraproducente. A busca por esse nível de detalhe poderia até inviabilizar a elaboração do demonstrativo.

Mesmo assim, ao comparar os valores apresentados pelo TCE/CE 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 muito menos comprometem a constatação do adequado cumprimento do limite constitucional de aplicação de recursos próprios do Estado em ações e serviços públicos de saúde.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida

Evidências: realização de cálculos em conformidade com o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF da Secretaria do Tesouro Nacional – STN. E ainda, RREO do 6º bimestre de 2017, publicado no DOE em 30/01/2018.

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais, o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde tem por finalidade dar transparência e comprovar o cumprimento da aplicação dos recursos mínimos nas ações e serviços públicos de saúde conforme estabelece os artigos 5º a 11 da Lei Complementar nº 141/2012, bem como apresentar informações para fins de controle pelo governo e pela sociedade.

A lei citada anteriormente estabelece, em seu art. 4º, os dispêndios que não podem ser considerados como despesas com ações e serviços públicos de saúde no cálculo do limite constitucional.

Conforme o item 5.2 – Saúde – deste relatório, verificou-se um montante de R\$ 2.807.468,17 de despesas que não deveriam ser computadas no cálculo do limite constitucional, das quais pode-se destacar os gastos referentes à indenizações e materiais de assistência social.

Deste modo, reitera-se esta recomendação, em decorrência do não atendimento no exercício de 2017.

SITUAÇÃO: Não atendida.

RECOMENDAÇÃO 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Com o advento da Lei Complementar nº 141/2012 que no seu inciso III, do art. 4º, determina que não constituem despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos, as despesas decorrentes de assistência à saúde que não atenda ao princípio de acesso universal, caso do ISSEC, a questão de incluir ou não esses gastos como elegíveis foi pacificada. Em anos anteriores também foram auditados pelo TCE/CE e pelo Ministério da Saúde, sendo, então, orientados para não incluir tais despesas e seguimos esta orientação. Porém, surgiu o MDF/STN estabelecendo que, mesmo que não entre para o cálculo do percentual da RLIT aplicado em ASP, estas despesas devem ser evidenciadas no Anexo 12 do RREO. Tendo sempre em mente que as despesas executadas com o ISSEC não foram incluídas entre as elegíveis para o atingimento do piso de gastos com ASP, esclarecemos que, desde o 2º bimestre de 2017, estas despesas estão sendo evidenciadas no demonstrativo do gasto com saúde.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida

Evidências: RREO do 2º bimestre de 2017, publicado no DOE em 30/05/2017.

Em análise do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde integrante do RREO referente ao 6º bimestre de 2017, foi verificado o atendimento da recomendação.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Essa informação foi evidenciada no RREO do 6º bimestre de 2017 nos quadros: Despesas com Saúde por Grupo de Natureza da Despesa, Despesas com Saúde não Computadas para Fins de Apuração do Percentual e despesa Com Saúde por Subfunção.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida

Evidências: RREO do 6º bimestre de 2017, publicado no DOE em 30/01/2018.

Em análise do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde integrante do RREO referente ao 6º bimestre de 2017, foi verificado o atendimento da recomendação.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Essa informação foi atendida com a publicação do RREO do 6º bimestre de 2017.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida

Evidências: RREO do 6º bimestre de 2017, publicado no DOE em 30/01/2018.

Foi publicado, junto ao RREO referente ao 6º bimestre de 2017, o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde – Consórcios, evidenciando a execução consolidada das despesas dos Consórcios Públicos em Saúde nos quais o Estado participa, portanto a recomendação foi atendida.

SITUAÇÃO: Atendida.

8.1.4 Gestão Fiscal

RECOMENDAÇÃO 24 - À Secretaria da Fazenda que evidencie no Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas (Anexo 13), integrante do RREO, as despesas realizadas com parceiras público-privadas pelo montante liquidado, conforme Manual de Demonstrativos Fiscais.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Essa informação foi atendida com a publicação do RREO do 6º bimestre de 2017.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida

Evidências: RREO do 6º bimestre de 2017, publicado no DOE em 30/01/2018.

Em análise do Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas integrante do RREO referente ao 6º bimestre de 2017, foi verificado o atendimento da recomendação.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO 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.

COMENTÁRIOS: O valor vem sendo evidenciado nos Relatórios de Gestão Fiscal desde o 2º quadrimestre de 2017.

SITUAÇÃO: Atendida

RECOMENDAÇÃO 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

A Secretaria da Fazenda prima pelo cumprimento dos prazos legais, notadamente quanto à publicação dos relatórios da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Estado. Mais uma vez, a documentação relativa ao exercício de 2016 foi entregue rigorosamente dentro do prazo, em 30.01.2017. Existe um grande lapso de tempo entre a publicação dos relatórios da LRF e a data limite para entrega do Balanço Geral do Estado – BGE. Assim, para atender à data limite da LRF, a área financeira da SEFAZ destina todos os seus esforços para as necessárias atividades e conferências e se debruça no RREO e no RGF. Após esse período se inicia a conferência para o BGE e podem surgir diferenças que afetam os relatórios já publicados, diferenças que não são relevantes e não trazem qualquer prejuízo ao bom funcionamento do Estado nem à transparência fiscal. É fato normal e acontece nas mais diversas esferas nas mais diversas esferas da vida pública e privada. O que não seria normal era descobrirem-se pequenos ajustes e não os fazer, tanto que existe nos balanços públicos e privados a opção de ajustes de exercícios anteriores quando se descobre alguma irregularidade depois da publicação dos balanços.

Conforme rápida consulta realizada entre os estados da federação, os que declararam fazer republicações do RREO (6º bimestre) e do RGF (3º quadrimestre) de 30 de janeiro de cada exercício foram: MS, PA, SC, AP, AP, MT, ES, AM, BA, PE, em virtude de divergências encontradas no intervalo entre a publicação dos relatórios e o fechamento do BGE.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida

Evidências: RREO e RGF publicados no DOE em 30.01.2017, segundo caderno, página 01 a 44.

Consideram-se satisfatórios os esclarecimentos ofertados pela Secretaria da Fazenda, entretanto ressalta-se que qualquer republicação de demonstrativos deve conter justificativa em relação às alterações efetuadas, conforme o disposto nos arts. 4º e 26 da Instrução Normativa nº 002/2017 expedida pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará, que tratam da retificação e republicação dos relatórios fiscais.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO 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.

COMENTÁRIOS: O demonstrativo vem sendo evidenciado nos Relatórios de Gestão Fiscal desde o 2º quadrimestre de 2017.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Este indicador tem causado discussões no mundo acadêmico ou quando se confrontam as opiniões do sistema financeiro e dos órgãos de controle com as dos gestores financeiros dos entes federados.

O primeiro ponto que costuma causar controvérsia trata-se de um "conceito consagrado" de que o Resultado Primário deve ser, no mínimo, suficiente para o pagamento dos juros da dívida. Este "conceito" advém do ideário do Fundo Monetário Internacional - FMI, para quem um ente nacional ou subnacional teria equilíbrio fiscal quando fosse capaz de pagar os juros do seu endividamento. Melhor qualificando, o RP seria a capacidade de gerar sustentabilidade intertemporal da dívida uma vez que, sem qualquer elevação (valor do principal constante), ela torna-se capaz de ser honrada na sua plenitude ao longo dos anos.

Ora, o Ceará é o melhor exemplo de que estas duas realidades não estão interligadas, porque nosso Estado, independentemente do valor do Resultado Primário, vem pagando não somente os juros de sua dívida integralmente, como também as amortizações e os encargos, estando rigorosamente em dia com os seus credores. É fácil identificar, entretanto, vários outros estados com RP positivos, mas não liquidando seus pagamentos com o serviço da dívida. Isto faz cair por terra o argumento de que o RP " demonstra a capacidade de um governo em honrar compromissos financeiros assumidos e a consequente diminuição da dívida pública".

Outra das discussões que surgem com mais frequência diz respeito à metodologia de cálculo do Resultado Primário - RP. Vamos aos fatos:

A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF em seu Art. 4º dispõe:

"Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no §2º do Art. 165 da Constituição e:

§1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§2º O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional; (grifos nossos)

Desta maneira é, indiscutivelmente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO que tem o condão de definir a metodologia de cálculo do Resultado Primário, não sendo razoável atribuir a qualquer norma infralegal, portaria ou manual, poder maior que o da Lei. Interpretação diversa desta confrontará a LRF.

Concordando com este entendimento, a União Federal agiu da mesma maneira que o Estado do Ceará, e foi aprovada pelo TCU, ao definir a metodologia de cálculo do seu Resultado Primário de maneira diferente do estabelecido no seu próprio Manual. No ano de 2013, por exemplo - e em anos anteriores - a LDO da União (Lei 12.708/2012, Art. 30) previa que a meta de Resultado Primário do Governo Central poderia ser reduzida até o montante relativo aos investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC.

Quando do julgamento do cumprimento das metas fiscais daquele ano, o Tribunal de Contas da União - TCU, acatando os ditames da LRF e da LDO, considerou:

"Cabe ressaltar que esse art. 3º da LDO 2013 estabeleceu que a meta de superávit primário da União poderia ser reduzida em até R\$ 65,2 bilhões, relativos aos dispêndios do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Plano Brasil sem Miséria, incluídos nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, além das desonerações tributárias. De acordo com o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais referente ao exercício de 2013, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional e pela Secretaria de Orçamento Federal, o montante das despesas executadas no âmbito do PAC

em 2013 foi de R\$ 35,1 bilhões, o que fez reduzir a meta primária da União para o valor de R\$ 73 bilhões, evidenciando, dessa forma, o cumprimento da meta com folga de R\$ 1,7 bilhão." (grifo nosso).

No Ceará, esta flexibilização dada na LDO para os Investimentos em infraestrutura não tem prejudicado os números da Gestão Fiscal. Pelo contrário, vai ao encontro do que o Estado entende como rigor fiscal combinado com desenvolvimento econômico, já que coaduna com a Emenda Constitucional 88/2016 — EC do crescimento sustentável, que limita as despesas primárias correntes, deixando de fora os investimentos que são a mola propulsora de uma economia, diferentemente da União que limita despesas primárias (ai incluídos os investimentos). Se na União a Dívida Pública explode, aqui ela tem se mantido absolutamente domada e, em 2017, apesar de uma liberação recorde de receita de operações de crédito da ordem de R\$ 2,05 bilhões, manteve-se sob total controle. Deste valor destaca-se a operação de R\$ 1,15 bilhão contraída junto ao Banco do Brasil, operação esta que visa, exatamente, manter o nível de investimentos do Estado.

Cabe a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO estabelecer as principais diretrizes e metas da administração pública, servindo de base para elaboração do orçamento. Dentre essas metas há a de resultado primário, que se faz presente tanto no Anexo de Metas Fiscais, que integra a LDO, bem como na Lei Orçamentária Anual - LOA, salientado, no caso do Ceará, no demonstrativo que faz referência à "Compatibilidade entre os Orçamentos e as Metas Fiscais".

Dessa forma, pela definição destacada acima, cabe somente a LDO estabelecer as diretrizes na elaboração do orçamento, que inclui evidenciar a meta de resultado primário obedecendo as disposições contidas em seu texto de lei acerca da metodologia de cálculo. No caso do Estado do Ceará, o §1º, do art.19 que consta na Lei nº 15.839, de 27 de julho de 2015 - LDO de 2016 assim disciplina:

"§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."

Portanto, a metodologia de cálculo observada pelo Estado do Ceará é tá em consonância ao estabelecido pela LDO, que tem por função precípua estabelecer as metas da administração pública, conforme já mencionado.

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 da determinação da meta.

SITUAÇÃO: Atendida

8.1.5 Demais recomendações incluídas pelo plenário

RECOMENDAÇÃO - 29. À Secretaria do Planejamento e Gestão que ao elaborar o Orçamento Geral do Estado, atente para as exigências dispostas no art. 165, § 6º, da CF/88; no art. 5º, § 1º, da LRF; e no art. 2º, §§1º, I e III e 2º, I da Lei nº 4.320/64, de modo a garantir transparência e acesso à informação íntegra e autêntica sobre as atividades do governo e sobre a utilização dos recursos públicos.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Análise da Comissão do PASF: Para melhor compreensão e justificativa de cada exigência destaca-se a seguir:

1. Constituição Federal 88 - Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§6" O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

O S2GPR está sendo preparado para a apresentação do Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita e Margem para Expansão de despesa Continuada de forma regionalizada a partir do exercício de 2019.

2. Lei de Responsabilidade Fiscal - Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

§ 1 Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.

Em relação à exigência do Art.5º, § 1º da LRF evidenciada acima, observe-se que da Lei 15.930, de 29 de dezembro de 2015 - LOA 2016, em seu Volume II, tomos I e II já constavam todas as despesas orçamentárias de cada órgão e a respectiva fonte de recursos associada a uma receita específica. [...]

[...] Para os próximos exercícios, as informações serão consolidadas em um único demonstrativo que constará no Volume da proposta de Lei Orçamentária.

3. Lei de Finanças Públicas N°4.320 - art. 2º, §§1º, I e III e 2º, I

Este ponto trata especificamente da ausência, segundo relatório do TCE, do sumário geral da receita por fontes, do quadro discriminativo da receita por fonte e dos quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais.

Observe-se que há, na LOA 2016, Volume 1, destaque para receita, evidenciando a legislação que ampara e o respectivo tributo associado, conforme demonstrado nas páginas 29 a 32 do Volume E. Assim, consideramos que a LOA atende a solicitação de quadro discriminativo das receitas.

Além disso, consta também na LOA, demonstrativo que evidencia a receita por fonte, conforme se verifica na página 45 do Volume 1.

Em relação aos planos de aplicação dos fundos especiais e seus quadros demonstrativos de receita, a LOA contempla em seu Volume I os fundos que são inseridos no Orçamento como fonte de recursos, a exemplo do FECOP e do FIT. Além destes, nos demais volumes discriminam-se outros fundos que não são apresentados como fontes de natureza orçamentária, mas que também apresentam suas receitas e o seu plano de aplicação, como, por exemplo, o Fundo Estadual da Cultura ---- FEC.

Status segundo Comissão do PASF: Em implantação

Evidências: sitio da SEPLAG, conforme corpo da manifestação

De acordo com os esclarecimentos apresentados pela SEPLAG, o demonstrativo regionalizado disposto no art. 165, § 6º, da CF/88, está sendo preparado para o exercício de 2019. Assim, verifica-se que essa recomendação se mantém para o exercício de 2017.

Tratando-se da recomendação relativa ao art. 5º, § 1º, da LRF, a comissão do PASF destacou que, nos próximos exercícios, as informações relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e às receitas serão consolidadas em um único demonstrativo na proposta da LOA. Essa consolidação em demonstrativo próprio é, de fato, a forma para atender à LRF, portanto, verifica-se que essa recomendação se mantém para o exercício de 2017.

Por fim, quanto à recomendação relacionada ao art. 2º, §§1º, I e III e 2º, I da Lei nº 4.320/64,

a qual se reporta a ausência do sumário geral da receita por fontes; do quadro discriminativo da receita por fonte; dos quadros demonstrativos da receita; dos planos de aplicação dos fundos especiais, observa-se que:

- Nas páginas 29 a 32 do volume 1, consta especificada a legislação dos tributos, mas não relaciona os tributos com as suas correspondentes fontes. Tal fato também é observado na LOA do exercício de 2017.
- Na página 45 do mesmo volume, consta o Demonstrativo da Receita e Despesa segundo as categorias econômicas, não se visualizando esse detalhamento das receitas por fontes, situação que também se repete na LOA do exercício em análise.

Para o disposto na Lei 4.320 em seu art. 2º, § 2º, inciso I, examinou-se a LOA de 2016 e não foi identificado o documento especificado como Quadro demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais, conforme consta na lei. Para o exercício de 2017, esse fato se repetiu, confirmando-se a permanência da recomendação.

SITUAÇÃO: Não atendida.

RECOMENDAÇÃO 30: Ao Poder Executivo que efetue a abertura de créditos suplementares apenas nas condições autorizadas pela lei, e desde que indique a justificativa para a suplementação e a origem dos recursos correspondentes, nos termos do art. 167, inciso V, da CF/88 c arts. 42 c 43 da Lei nº 4.320/64.

Análise da Comissão do PASF: Todos os Créditos Adicionais (Suplementares ou Especiais) foram elaborados com estrita observância aos ditames legais, conforme LOA nº 15.930, de 29 de dezembro de 2015, seguir:

Art. 7º Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares, até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do total da despesa fixada nesta Lei, da fonte de recurso do Tesouro de que trata o art. 10. § 10, inciso ESTADO DO CEARÁ 1 da Lei Estadual nº 15.839, de 27 de julho de 2015, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2016, com a finalidade de atender insuficiências nas dotações orçamentárias consignadas aos grupos de despesas de cada categoria de programação, com recursos provenientes de: a) anulação de dotações orçamentárias; b) excesso de arrecadação de receitas próprias, nos termos do art. 43, §§ 1º, inciso II, 3º e 4º, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964; c) excesso de arrecadação das receitas do Tesouro Estadual; d) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2015, nos termos do art. 43, §§ Iº, inciso 1, e 2º, da Lei nº 4.320, de 1964; e) reserva de contingência, observado o disposto no artigo 5º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

As justificativas, por exemplo, integram um campo específico e obrigatório no Sistema de Elaboração de Créditos Adicionais, e a falta desta informação implica a não aceitação do pedido de alteração orçamentária por parte da SEPLAG. Logo esta informação integra todos os Decretos ou Projetos de Lei de c unho Orçamentários. A origem dos recursos, por sua vez, é informada em todos os Créditos Adicionais, inclusive com detalhamento em planilhas que evidenciam cada suplementação com suas respectivas origens, sejam elas por anulação, superávit financeiro, excesso de arrecadação, operações de crédito ou convênios, situações previstas na Lei Federal nº 4.320/64. As informações solicitadas pelo TCE são fornecidas em tempo hábil e reunidas em mídia CD para que possam ser analisadas e processadas. No que diz respeito ao art. 7º da LOA 2016, o limite para abertura de Créditos Adicionais Suplementares, qual seja, 25% do que é fixado na

referida LOA, foi fielmente atendido assim como foi em todos os exercícios anteriores.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida

Evidências: Art. 7º da LOA nº 15.930, de 29 de dezembro de 2015.

COMENTÁRIOS: Consideram-se os esclarecimentos apresentados satisfatórios, assim, a presente recomendação foi atendida.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO 31: À Secretaria do Planejamento e Gestão que avalie, à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal e da jurisprudência do TCU sobre o tema, se o METROFOR se enquadra como empresa estatal dependente.

COMENTÁRIOS: Ver recomendação nº 8

RECOMENDAÇÃO 32: À Secretaria do Planejamento e Gestão que antes da formalização de contratos de gestão, promova estudo detalhado que contemple a avaliação precisa dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados, bem assim planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução dos contratos de gestão.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Análise da Comissão do PASF: Os Contratos de Gestão firmados pelas secretarias seguem sistemática constante do Manual de Celebração de Contrato de Gestão. Assim, para celebração de contrato de gestão a secretaria ou órgão contratante deverá elaborar um termo de referência em que conste o objeto do contrato de gestão e as condições para sua realização. Na sequência a organização social deve apresentar o programa de trabalho e as certidões e documentos de habilitação. O contratante deverá inserir os documentos de habilitação no Sistema de Controle de Contratos de Gestão (SCCG) gerenciado pela SEPLAG, com a documentação pertinente, dentre elas; o Quadro de Usos e Fontes, demonstrando a natureza dos gastos e se existe projeto autorizado, e ainda, o Quadro comparativo dos custos e metas do ano anterior com a proposta que está sendo apresentada, no caso de renovação. No Quadro comparativo de custos são elencados de forma detalhada todos os insumos utilizados no projeto em quantidades, valores unitários e totais. Inseridas as informações, a SEPLAG realiza os procedimentos prévios à assinatura do contrato, conforme a seguir:

I — Realizar a análise técnica e documental do contrato de gestão;

II -- Emitir parecer técnico sobre os aspectos do contrato;

III— Tramitar o processo virtual para o Grupo Técnico de Contas - GTC, para análise de custos e possíveis ajustes;

IV — Oficiar a Contratante sobre a deliberação do Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal — COGERF, acerca do limite financeiro a ser aportado no Contrato.

Cabe ao Grupo Técnico de Contas - GTC, compostos por integrantes da SEPLAG e CGF, como instância de assessoramento do COGERF as seguintes atividades:

- Analisar a proposta do contrato de gestão verificando a documentação inserida no SCCG principalmente os Quadros de Usos e Fontes e o Quadro comparativo

de custos e metas que serão analisados em detalhe e os envolvidos (órgão e entidade) serão consultados para prestar esclarecimentos e fazer ajustes se for o caso;

- Incluir a proposta de contrato de gestão em pauta de reunião do COGERF. Caberá ao COGERF deliberar sobre o limite financeiro a ser alocado no Contrato de Gestão.

A recomendação teve como objetivo a promoção de estudos detalhados quanto ao custo dos contratos de gestão assinados pelo Governo do Estado do Ceará. Podemos destacar que na Lei nº 12.781, de 30.12.97, estabelece os seguintes preceitos:

Art. 8º. O Contrato de gestão, elaborado de comum acordo entre o órgão ou entidade supervisora e a organização social, discriminará as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da organização social.

Parágrafo Único. O contrato de gestão deve ser submetido, após aprovação pelo conselho de administração da entidade, ao Secretário do Estado, ou autoridade supervisora da área correspondente à atividade fomentada.

Art. 9º. Na elaboração do contrato de gestão, devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade**, **economicidade** e, também, os seguintes preceitos:

I - especificação do programa de trabalho proposto pela organização social, a estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante **indicadores de qualidade e produtividade**;

II - a estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções.

Parágrafo Único. O Secretário do Estado ou autoridades supervisoras da área de atuação da entidade devem definir as demais cláusulas do contrato de gestão de que sejam signatários (Grifos nossos).

Os mandamentos da citada lei visam então a eficiência da administração pública e o devido controle social ao eleger os princípios da publicidade e da economicidade como preceitos na elaboração dos contratos de gestão. Destaca-se também o volume expressivos de recursos dispendidos pelo Estado do Ceará por suas secretarias que estão descritos, por contrato, a seguir:

Tabela 1 - Contratos de Gestão por Componente de Despesa – 2017

Contratos	Quantidade	Pessoal	Custeio	Total
SAUDE com ISGH/ HGWA	1146	88.279.339,21	37.372.975,02	125.652.314,23
SAUDE com ISGH - UPAs	1034	89.934.876,22	30.524.528,96	120.459.405,18
SAUDE com ISGH / HRC	1258	87.752.431,91	48.934.732,05	136.687.163,96
SAUDE com ISGH - HRN	1592	130.594.493,72	57.847.018,22	188.441.511,94
SAUDE com ISGH - HRSC	617	25.528.085,81	11.716.786,40	37.244.872,21
SRH com AGROPOLOS	31	2.989.344,10	543.470,47	3.532.814,57
SDA com AGROPOLOS GERAL	186	12.070.453,56	6.473.748,90	18.544.202,46
SDA com AGROPOLOS PSJ III	222	18.742.838,44	14.159.502,44	32.902.340,88
SDA com AGROPOLOS Paulo Freire	60	4.133.161,63	12.201.121,18	16.334.282,81
DACE com AGROPOLOS	106	4.908.852,87	2.067.327,46	6.976.180,33
CIDADES com AGROPOLOS	57	3.104.390,00	1.274.305,82	4.378.695,82

Contratos	Quantidade	Pessoal	Custeio	Total
CIDADES com AGROPOLOS	11	983.805,95	867.388,06	1.851.194,01
SEDUC com CENTEC - Ensino Médio Integrado II	1637	90.350.174,27	2.165.314,22	92.515.488,49
SEAPA com CENTEC	17	1.318.077,85	395.122,03	1.713.199,88
SECITECE com CENTEC - 1º Contrato	241	13.962.103,10	812.957,62	14.775.060,72
SECITECE com CENTEC - 2º Contrato	8	280.544,51	1.251.755,49	1.532.300,00
ETICE com CENTEC	0	-	6.374.157,19	6.374.157,19
STDS com IDT	345	17.944.149,00	1.320.352,72	19.264.501,72
SECULT com IDM/ CCBJ - 1º CONTRATO	28	763.132,30	1.690.622,86	2.453.755,16
SECULT com IDM/ EAOTPS	11	503.298,27	825.941,58	1.329.239,85
SECULT com IDM/ CDMAC	164	6.498.621,55	8.161.262,65	14.659.884,20
SECULT com IDM/ Porto Iracema	42	2.434.558,21	3.871.645,11	6.306.203,32
SECULT com IDM/ TEATRO JOSE DE ALENCAR	8	549.034,59	299.356,28	848.390,87
SECULT com IDM/ CINE SÃO LUIZ	32	1.669.090,55	2.761.992,64	4.431.083,19
SECULT com IDM/ MEMORIAL CEGO ADERALDO	5	287.373,07	242.858,33	530.231,40
SECULT com IDM/VILA DA MÚSICA	6	261.209,09	481.125,90	742.334,99
SECULT com IDM/XIII FESTIVAL DE IBIAPABA	0	-	600.000,00	600.000,00
SECULT com IDM/ CCBJ - 2º CONTRATO	0	-	1.618.741,28	1.618.741,28
Total	8864	605.843.439,78	256.856.110,88	862.699.550,66

Fonte: SEPLAG

Diante da ausência de maiores informações sobre os custos e a ausência de publicidade dos indicadores de qualidade e produtividade de cada contrato, considera-se que a recomendação não foi atendida.

SITUAÇÃO: Não atendida

RECOMENDAÇÃO 33: À Secretaria do Planejamento e Gestão que atente para a necessidade de seleção da organização social a ser contratada mediante chamamento público ou dispensa de licitação, observando-se, nesse último caso, as determinações do art. 26 da Lei nº 8.666/93.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

A Lei Estadual no.12.781/97 em seu art. 16 dispensa dos processos licitatórios a Administração Pública Estadual direta, autárquica e fundacional para celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito do Estado.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida

Evidências: Lei Estadual no.12.781/97 em seu art. 16. 2.3. Empresas Estatais

Deve-se esclarecer que recomendação não está questionando a possibilidade de contratação de organizações sociais por meio de dispensa, mas se as determinações dispostas no art. 26 da Lei nº 8.666/93 estão sendo seguidas.

Acrescenta-se que no PARECER nº 1/2017 da Procuradoria-Geral de Contas, que trata dessa

recomendação na Prestação de Contas de Governo do exercício de 2016, consta que:

Na esteira do entendimento do STF, tanto a qualificação quanto a celebração do contrato de gestão devem ser precedidos de procedimento público, objetivo e impessoal. A qualificação da entidade como organização social é um pressuposto para a celebração do contrato de gestão; no entanto, tendo em vista a possibilidade de mais de uma organização social manifestar interesse na pactuação com o poder público, apresenta-se necessária a realização de processo seletivo.

Nesse cenário, impede salientar que o fato de já ter havido a qualificação da entidade como organização social não implica a desnecessidade de qualquer processo competitivo. Isso porque a qualificação, nos termos já elucidados, é uma fase prévia, cujo objetivo é viabilizar a posterior celebração do contrato de gestão.

Desta forma, a dispensa da licitação não é pressuposto para inexistência de outros elementos a serem seguidos antes da realização da contratação de uma organização social.

Diante o exposto e da não comprovação do cumprimento das orientações dispostas no parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/93, mantem-se a presente recomendação.

SITUAÇÃO: Não atendida

RECOMENDAÇÃO 34: À Secretaria da Fazenda que aperfeiçoe o controle sobre a execução dos recursos transferidos para consórcios públicos de saúde, passando a demonstrar, nos seus demonstrativos fiscais, o cumprimento do disposto no art. 11 da Portaria STN nº 72/2012.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Análise da Comissão do PASF: A Portaria STN nº 72/2012 foi revogada pela Portaria STN 274/2016 e a SEFAZ/CE cumprirá rigorosamente a recomendação imposta com a publicação dos Demonstrativos das Receitas e Despesas com Ações de Saúde e Demonstrativo da Despesa com Pessoal. Status segundo Comissão do PASF: Atendida

Evidências: RREO do 6º bimestre de 2017, publicado no DOE em 30/01/2018.

Conforme os esclarecimentos ofertados, a Portaria STN nº 72/2012 foi revogada pela Portaria STN nº 274/2016, entretanto o art. 11 desta ainda dispõe o preceito citado na recomendação. Tal recomendação foi reformulada, sendo apresentada no Capítulo 9 deste relatório.

SITUAÇÃO: Não atendida.

RECOMENDAÇÃO 35: À Secretaria da Fazenda que caso não receba tempestivamente do consórcio as informações necessárias à elaboração de seus demonstrativos fiscais, adote, para fins de consolidação das contas, as presunções previstas no art. 12, § 1º, da Portaria STN nº 72/2012.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Análise da Comissão do PASF: Cabe destacar que a Portaria STN nº 72/2012 foi revogada pela Portaria STN 274/2016 e a SEFAZ/CE vai cumprir rigorosamente a recomendação imposta.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida

Evidências: RREO do 6º bimestre de 2017, publicado no DOE em 30/01/2018.

Conforme os esclarecimentos ofertados, a Portaria STN nº 72/2012 foi revogada pela Portaria STN nº 274/2016. Assim, o preceito citado na recomendação consta atualmente no art. 12, §2º da última portaria. De fato, houve o cumprimento da recomendação, visto que somente foram incluídas no Demonstrativo das Receita e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde do Estado as despesas dos consórcios públicos cujos demonstrativos individuais foram publicados.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO 36: À Secretaria da Fazenda que proceda ao detalhamento nas Notas Explicativas, referente ao Balanço Patrimonial, às Contas Créditos a Receber e à Conta Concessão de Empréstimos e Financiamentos das empresas beneficiadas pelo PROAPI, PROVIN e PROADE onde se deve destacar o nome de cada empresa, CNPJ e o respectivo valor.

Comentários: Conforme notas explicativas ao Balanço Patrimonial e Demonstrativo do FDI 2017 enviado, considera-se a recomendação atendida.

Situação: Atendida

RECOMENDAÇÃO 37: A todas as Secretarias do Estado que utilizem a terceirização de mão de obra somente em se tratando de atividades acessórias (como apoio, limpeza e vigilância) e desde que não importe em substituição de servidores de carreira.

COMENTÁRIOS: Ver recomendação nº 7

RECOMENDAÇÃO 38: A todas as Secretarias do Estado que proíbam a indicação de nomes de profissionais para serem contratados por empresas fornecedoras de mão-de-obra terceirizada contratada pelo Poder Público.

COMENTÁRIOS: Ver recomendação nº 7

8.2 OCORRÊNCIAS

8.2.1 Conjuntura Socioeconômica

RECOMENDAÇÃO 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Sobre esta recomendação cumpre observar que os recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza — FECOP, aplicados por região, guardam coerência com a distribuição da população em situação de pobreza do Estado do Ceará. Se compreendermos as informações produzidas no Censo de 2010, tem-se que o Estado do Ceará possui 8.452.381 habitantes. Destes, 4.479.349 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, todavia, o maior número de pobres do Estado (31,28%). Registre-se que, no exercício de 2016, a Secretaria do Planejamento e Gestão — SEPLAG, juntamente com o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE, envidou esforço no sentido de realizar estudos iniciais voltados para a elaboração de um Plano Estadual de Combate à Pobreza, a servir como instrumento estratégico, capaz de priorizar a realização de ações mais direcionadas no enfrentamento da pobreza, e, bem assim, na correção das distorções existentes. Em 2017, a referida Secretaria constituiu um Grupo Técnico Intersetorial de Combate à Pobreza, envolvendo a participação de diversos segmentos do Governo (Gabinete da Primeira Dama, Casa Civil, Secretarias de Estado e sua Vinculadas, Unicef, Universidade, Banco Mundial, dentre outros), o qual, após conclusão dos referidos estudos, sedimentou o Plano, consolidado mediante o estabelecimento de diretrizes, eixos de atuação, critérios para seleção de projetos, formalizado mediante apresentação ao governador. Esta apresentação foi oportunamente levada ao conhecimento do Exmo. Sr. Governador do Estado, o qual pontuou a necessidade de que fossem realizados ajustes, para fins de posterior validação, ainda no presente exercício. A implementação do Plano Estadual de Combate à Pobreza está prevista para o exercício de 2018.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida

Evidências: Execução orçamentária por região no SIOF-SEPLAG, conforme link a seguir:

http://web3.seplag.ce.gov.br/siofconsulta/Paginas/frn_consulta_execucao.aspx

De acordo com os esclarecimentos apresentados, a SEPLAG, juntamente com o IPECE, no exercício de 2016, envidou esforço no sentido de realizar estudos iniciais voltados para a elaboração de um Plano Estadual de Combate à Pobreza, a servir como instrumento estratégico, capaz de priorizar a realização de ações mais direcionadas no enfrentamento da pobreza, e, bem assim, na correção das distorções existentes. A implantação deste Plano Estadual está prevista para iniciar no exercício de 2018.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

8.2.2 Planejamento e Execução Orçamentária

RECOMENDAÇÃO 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

A SEPLAG está aprimorando os mecanismos de elaboração orçamentária, alinhando e integrando cada vez mais os instrumentos de planejamento: PPA, LDO e LOA.

No que diz respeito à indicação de valores orçamentários para a entrega dos produtos principais das iniciativas dos programas finalísticos foi criada uma marcação na ação orçamentária, solicitando que os órgãos identifiquem se há a contribuição direta para o produto. Este é o mecanismo criado no exercício de 2017 e passa pelo processo de verificação de consistência da informação. A perspectiva é que no próximo processo de elaboração da proposta orçamentária esta marcação se torne efetiva e, assim, consiga-se a mensuração dos valores orçamentários destinados às entregas físicas dos programas.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida

Evidências: Sítio da SEPLAG no endereço: http://web3.SEPLAG.ce.gov.br/SiotransultaPPA/Paginas/frm_consulta_ppa.aspx

Apesar da Comissão do PASF ter informado que o status dessa recomendação foi atendida, esta equipe técnica considera que está em fase de implementação, tendo em vista que o mecanismo criado para marcação na ação orçamentária encontra-se em processo de verificação na consistência da informação. Além disso, consta, no Sistema de Acompanhamento do PPA, apenas a consulta dos programas e suas iniciativas, não incluindo os produtos principais, no filtro dos valores financeiros.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF

Essas informações são registradas trimestralmente pelas setoriais na realização do processo de acompanhamento e monitoramento do PPA que ocorre no Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação do PPA (Sima). Esses relatórios ficam à disposição das setoriais, muitas das quais, inclusive, os vêm utilizando nas prestações de contas ao TCE.

Na Consulta Pública encontram-se disponíveis os dados da realização física e financeira, bem como observações registradas pelas setoriais. A SEPLAG irá orientar as setoriais a preencherem nesse campo as informações descritivas sobre a realização das metas físicas. Quanto às informações da execução financeira, hoje elas estão disponíveis por iniciativa, não por produto, conforme explicado na recomendação 30.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida

Evidências: Sítio da SEPLAG nos endereços:

http://web3.SEPLAG.ce.gov.br/SiolConsultaPPA/Paginas/fi-m_consulta_ppa.aspx

http://www.SEPLAG.ce.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2954&Itemid=1827

Ver os comentários da recomendação anterior.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF

As setoriais já realizam essa atividade por meio do acompanhamento e monitoramento do PPA realizado no Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação do PPA (Sinta) e a SEPLAG, responsável pela análise da consistência das informações, tem empreendido esforços no sentido de aprimorar o sistema, tornando-o mais intuitivo e capacitando as equipes técnicas para a realização das atividades desse processo.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida

Evidências: Sítio da SEPLAG nos endereços:

http://webISEPLAG.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/frm_consulta_ppa.aspx
http://www.SEP.LAG.ce.gov.br/index.php?option=coni_content&view=article&id=2954&Itemid=1827

Apesar da Comissão do PASF ter afirmado que o status dessa recomendação está atendida, esta equipe técnica, ao acessar o Sistema de Acompanhamento do PPA, no portal da SEPLAG, constatou que as informações financeiras inseridas no sistema estão divergentes daquelas fornecidas pela SEPLAG, referente à dotação dos Programas de governo.

SITUAÇÃO: Não atendida.

RECOMENDAÇÃO 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).

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF

A distribuição da CIDE aos municípios passou a ser divulgada no site da SEFAZ a partir do 4o. Trimestre de 2016.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida

Evidências: Sítio da SEFAZ no endereço

http://www.sefaz.ce.gov.br/Content/aplicacao/internet/financas_publicas/gerados/distribicao_cide_2017.asp

Foi verificada na página eletrônica da SEFAZ a divulgação dos valores referentes à CIDE repassados para cada município cearense, considerando-se atendida a presente recomendação.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Em todos os decretos de créditos adicionais elaborados pela Secretaria de Planejamento do Estado — SEPLAG são identificadas as ações orçamentárias objeto de suplementação, bem como as razões para suplementação, de forma geral. No caso específico da Reserva de Contingência sua utilização em 2016 foi disciplinada no art.73 da Lei 15.839, de 27 de julho de 2015.

(...)

Adicionalmente ao disciplinamento acima evidenciado, a SEPLAG, ao utilizar a reserva de contingência, com exceção dos casos do parágrafo único, passará a demonstrar de forma específica a aplicação dos recursos por ação orçamentária com as respectivas razões (incisos I ou II) para suplementação.

Apesar da Comissão do PASF ter afirmado que a SEPLAG passaria a demonstrar de forma específica a aplicação dos recursos por ação orçamentária com as respectivas razões para suplementação, no presente relatório, no subitem 2.2.2, verificou-se que nos Decretos em que se utilizou a anulação de reserva de contingência, novamente não consta especificado quais as ações suplementadas que tiveram como fonte de recursos a anulação de créditos da Reserva de Contingência, bem como quais as razões das suplementações que utilizaram tal fonte de recurso, conforme as regras estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), constatando-se que a recomendação expedida não foi atendida

SITUAÇÃO: Não atendida.

8.2.3 Transferências Voluntárias

RECOMENDAÇÃO 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

(...) informa-se que, em geral, o processo de requerimento de verbas estaduais por parte de entidades municipais tem início na identificação por parte dos próprios municípios das necessidades existentes na sua comunidade. As áreas para as quais normalmente os recursos são demandados são: educação, saúde, esporte, saneamento, construção e recuperação de estradas, abastecimento de água, habitação e energia urbana e rural.

(...)

A proposta para obtenção de recurso estadual deve ser formalizada pelo município em projeto, contemplando as ações mais prioritárias e eficazes dentro de determinada área carente, devendo levar em consideração, entre outros aspectos, a compatibilidade com a estrutura já existente na localidade, o impacto na comunidade, a relação custo-benefício, o valor do projeto e a disponibilidade de recursos próprios para arcar com a contrapartida.

Vale destacar que Os programas governamentais para execução das políticas públicas do

Governo do Estado são definidos em consonância com estudos do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará — IPECE, os quais definem as áreas com maior carência de uma intervenção estatal mais premente.

Ademais, o Estado desde 2012 tem legislação própria sobre o processo de transferência de recursos financeiros por meio de convênios e congêneres, estando todo o arcabouço legal, inclusive modelos de documentos, disponíveis no site da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado, sendo ainda, o processo de execução financeira totalmente realizado e acompanhado por meio de ferramenta informatizada, conferindo maior gestão, segurança, controle e transparência ao processo.

Diante o exposto, consultou-se o site da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado⁴⁵ identificando normativos que tratam da transferência de recursos financeiros por meio de convênios e congêneres.

Dentre eles se verificou a Lei complementar nº 119/2012, que no seu art. 4º determina a divulgação dos programas a serem executados pelo Governo conforme segue:

Art. 4º Até 30 (trinta) dias após o início da vigência da Lei Orçamentária Anual, os órgãos e entidades estaduais deverão divulgar na rede mundial de computadores, os programas governamentais que deverão ser executados em parceria com outros entes e entidades públicas ou com pessoas físicas e jurídicas de direito privado.

Parágrafo único. **A divulgação de programas deverá conter os elementos mínimos estabelecidos e ser permanentemente atualizada em função da disponibilidade orçamentária**, na forma do Regulamento. (nosso grifo)

No Decreto 31.406/2014, em seu art. 2º detalha que na divulgação dos Programas a serem executados deverá constar as seguintes informações:

Art. 2º(...)

- I - Órgão ou entidade;
- II - Programa de Governo;
- III - Objetivo;
- IV - Macrorregião;
- V - Valor a ser executado por meio de parceria

Reforçando o exposto tem-se na Portaria da CGE nº 130 de 03/09/2015:

Art. 2º A **Divulgação dos Programas**, sob a responsabilidade dos órgãos e entidades estaduais, dos termos do art. 2º do decreto Estadual nº 31.406/2014, **deverá ser realizada em meio eletrônico nos sítios institucionais dos órgãos ou entidades concedentes, no menu de serviços, com o link “Programas Orçamentários para Execução de Parcerias”**. (nosso grifo)

Dessa forma consultou-se no site da SEPLAG⁴⁶ no link orientado pela CGE, acima especificado, buscando visualizar os programas selecionados pelo Governo e verificar se constariam os critérios para na seleção dos municípios em cada programa, bem como observar a sua consonância com as políticas públicas, já que no Relatório da Comissão do PASF informa que os estudos do IPECE são considerados na seleção dos programas de governo.

Entretanto, o link não estava acessível, não sendo possível identificar os critérios utilizados

⁴⁵ CGE – Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Novas Regras de Convênios e Congêneres. Disponível em <<http://www.cge.ce.gov.br/nova-legislacao-de-convenios>>. Acessado dia 20/04/2018.

⁴⁶ SEPLAG – Secretaria do Planejamento e Gestão. Programas Orçamentários para execução de Parcerias. Disponível <http://www.seplag.ce.gov.br/index.php?option=com_content&id=2498&Itemid=1775>. Acessado dia 23/04/2018

para a escolha dos Municípios em cada programa de governo e sua correlação com as políticas públicas.

Ademais, novamente no exercício em análise verificou-se que a maioria dos municípios, que mais receberam recursos das transferências voluntárias pelo Governo do Estado, possuem IDM (IG-4) acima da média geral dos municípios cearenses (29,14%).

SITUAÇÃO: Não atendida.

8.2.4 Demonstrações Contábeis

RECOMENDAÇÃO 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

No Relatório Contábil do Balanço Geral do Estado é mostrada uma tabela referente ao Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro do Balanço Patrimonial cumprindo, assim, a determinação do art.42, § 2º, da Lei Orgânica do TCE/CE. Nada obstante o aspecto legal estar atendido, o S2GPR encontra-se ainda em fase de aperfeiçoamento para a construção de quadros parametrizados, o que facilitará o fornecimento de informações gerenciais.

Diante do relatado pela Comissão do PASF, não foram identificadas evidências da evolução do S2GPR quanto a implementação de informações gerenciais para confecção do Quadro do Superávit/Déficit Financeiro do Balanço Patrimonial.

SITUAÇÃO: Em fase de implantação

RECOMENDAÇÃO 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Foi apresentada em notas explicativas ao Balanço Financeiro a conciliação contábil-financeira do saldo de caixa, de equivalentes de caixa, de depósitos restituíveis e valores vinculados em 31/12/2016. Nas notas, evidenciou-se a composição de todos os valores relativos aos ajustes de conciliação bancária e que são apresentados no Balanço Financeiro dentro do grupo "valores pendentes a curto prazo". Esta forma de apresentação da conciliação contábil-financeira no Balanço Financeiro tem como principal finalidade a manutenção da estrutura padrão do demonstrativo em consonância com a Lei 4.320/64. Outro fator que influenciou na decisão de não modificar a estrutura é a forma atual de visualização em "paisagem", inviabilizando a inclusão de novas linhas para apresentação em separado dos ajustes de conciliação bancária. Como todas as informações do demonstrativo atualmente estão apresentadas em página única, um quadro auxiliar dentro do corpo da demonstração exigiria uma página adicional na impressão, dificultando análises mais gerais sobre a execução orçamentária e financeira do Estado. Como o relatório do Balanço Geral do Estado apresenta informações mais

análíticas sobre o resultado orçamentário e financeiro do exercício, entendemos que a visualização da conciliação contábil-financeira em notas explicativas traria maior transparência e melhor entendimento acerca do Balanço Financeiro. Quanto à decisão de inclusão do campo de conciliação contábil-financeira na Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC), percebe-se que faria mais sentido nesse caso, uma vez que: a DFC é um demonstrativo mais analítico do que o Balanço Financeiro; não é um demonstrativo com estrutura definida em lei e sim pelo MCASP; é configurado para exibição em formato "retrato"; e já possui mais de uma página de exibição. Logo, implantar linhas adicionais para exibição dessas informações não prejudicaria a qualidade da análise do referido demonstrativo.

No Demonstrativo dos Fluxos de Caixa, foi apresentada uma seção extra de conciliação contábil-financeira ao final do demonstrativo que resultou em ajustes no valor de R\$ 1.165.359,16 negativos, referentes a entradas e saídas de caixa que não possuem a correspondente execução orçamentária, conforme nota explicativa DFCCON-06.

SITUAÇÃO: Atendido

8.2.5 Gestão Fiscal

RECOMENDAÇÃO 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Essa Recomendação foi solucionada no 6º bimestre do mesmo ano (2016) com as devidas notas explicativas na publicação do Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio – Anexo 4, e explicitando a composição dos aportes do Tesouro e a parte relativa ao Plano Financeiro, bem como especificando os valores por Unidade Gestora.

O Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio – Anexo 4, da LRF exhibe os dados consolidados dos fundos previdenciários: Parlamentar (gestora 010101), Fundo Financeiro FUNAPREV (gestora 460401) e Fundo Financeiro PREVMILITAR (gestora 460501).

Status segundo Comissão do PASF: Atendida

Evidências: RREO do 6º bimestre de 2017, publicado no DOE em 30/01/2018.

Os valores dos aportes realizados pelo Tesouro Estadual aos Fundos Financeiros FUNAPREV e PREVMILITAR vêm sendo apresentados em notas explicativas no Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio desde o RREO referente ao 3º bimestre de 2017. Assim, considera-se atendida a recomendação.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

No Relatório Contábil do Balanço Geral do Estado é mostrada uma tabela referente ao Demonstrativo com o saldo das disponibilidades de caixa por fonte / destinação de recurso. É uma tabela bem elaborada, mais didática e mais detalhada com notas explicativas, etc. Portanto, a referida recomendação está sendo integralmente atendida no relatório Contábil do BGE.

Diante do relatado pela Comissão do PASF, não foram identificadas evidências da evolução do S2GPR quanto a implementação de informações gerenciais da disponibilidade de caixa bruta por fonte de recursos e por Poder.

SITUAÇÃO: Não atendida

RECOMENDAÇÃO 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Inicialmente, cabe destacar que o Estado do Ceará tem demonstrado ano a ano que suas contas são equilibradas, conforme se depreende da análise dos indicadores da gestão fiscal. Sobre a verificação da disponibilidade de caixa insuficiente ou negativa antes da inscrição dos Restos a Pagar não Processados para fazer face a obrigações assumidas, informa-se que somente configuraria ilegalidade nos dois últimos quadrimestres do final de mandato, conforme art. 42 da LRF. No mais, eventual insuficiência financeira apurada no final do exercício constitui situação transitória honrada com o fluxo corrente do caixa do exercício seguinte, não trazendo prejuízo a gestão financeira do Estado e nem aos seus fornecedores.

A existência de disponibilidade de caixa negativa trata-se de prática reiterada ao longo dos anos que demonstra deficiência no controle da destinação de recursos: ou o Estado tem utilizado recursos vinculados para finalidade diversa, ou tem suprido finalidades carentes de recursos contabilizando erroneamente a fonte.

SITUAÇÃO: Não atendida

RECOMENDAÇÃO 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

O Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) juntamente com a Unidade de Gerenciamento de Projetos (UGP) - PforR está aperfeiçoando os controles para que as setoriais participantes do projeto PforR somente possam empenhar após solicitar limite ao COGERF, e a UGP verificar o saldo da conta 2247-6 (EC OC SEPLAG PFORR CAT 1 PROG - Fonte 69). Os recursos da referida conta são de livre alocação pela Gestão Estadual. A UGP PforR apenas verifica as solicitações de limite

feitas pelas Setoriais ao COGERF e caso tenha sido liberado tal limite e a Setorial tenha solicitado a liberação da parcela, a UGP verificará a Conta 2247-6 (EC OC SEPLAG PFORR CAT 1 PROG - Fonte 69) para aferir a disponibilidade de caixa e proceder ou não com a validação de parcela no sistema SIAP e posterior empenho. Para aumentar o controle dos pagamentos das setoriais na conta 2247-6, a SEFAZ, a pedido do IPECE, parametrizou o sistema S2GPR para que a UGP também autorize o pagamento no sistema em consonância com o saldo da conta (anexo 1 e 2). Além disso, para subsidiar a tomada de decisão dos membros do COGERF no que diz respeito à fonte 69, a UGP envia semanalmente e-mail informando a disponibilidade financeira da conta 2247-6 (fonte 69). Por fim, ressalta-se que providências cabíveis foram tomadas para o devido cumprimento das recomendações e a correção dos itens apontados pelo Tribunal. Entende-se, portanto, que as medidas adotadas atendem, convenientemente, a recomendação do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Diante do relatado pela Comissão do PASF e considerando as ações realizadas para o controle da fonte Operações de Crédito Externas/PforR bem como a apresentação de saldo de disponibilidade de caixa positivo, verifica-se que essa recomendação foi atendida.

SITUAÇÃO: Atendida

8.2.6 Transparência

RECOMENDAÇÃO 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

O acompanhamento do PPA, que contempla informações sobre a execução física e financeira, é realizado ao final de cada trimestre no Sima PPA, e as informações para Consulta Pública são disponibilizadas após a conclusão da análise realizada pela SEPLAG. O tempo demandado para registro de informações e conclusão da análise está em torno de 60 dias. Entretanto, neste ano de 2017, devido à realização concomitante do processo de revisão do PPA, incluindo a realização das oficinas regionais, os ciclos de acompanhamento trimestrais demandaram mais tempo do que o mencionado acima, os próximos ciclos serão concluídos no tempo esperado.

Status segundo Comissão do PASF: Em implementação.

Evidências: Sitio da SEPLAG nos endereços:

http://web3.SEPLAG.ce.gov.br/SiorConsultaPPA/Paginas/frni_constilta_ppa.aspx
http://www.SEPLAG.ce.gov.br/bilindex.phOoption=com_content&view=article&id-29548&dternid=1827

Conforme os esclarecimentos apresentados pela Comissão do PASF, essa recomendação está em fase de implementação, em 2017, devido à realização concomitante do processo de revisão do PPA, incluindo a realização das oficinas regionais, os ciclos de acompanhamento trimestrais demandaram mais tempo do que o mencionado acima, os próximos ciclos serão concluídos no tempo esperado.

SITUAÇÃO: Em fase de implantação.

RECOMENDAÇÃO 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 download.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

A SEPLAG se reuniu com o TCE em 2017 para abordar os desdobramentos desta demanda. Os técnicos do Tribunal explicaram Os detalhes relativos a esse banco de dados, que já se encontra atualmente disponível na Consulta Pública do PPA.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida

Evidências: Sítio da SEPLAG nos endereços:

http://webISEPLAG.cesov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/frm_consulta_ppa.aspx
http://www.SEPLAace.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=29548&Itemid=1827

Analisando o Sistema de Acompanhamento do PPA, verificou-se que essa recomendação foi atendida.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Análise da Comissão do PASF: A Consulta Pública já dispõe de relatórios que contemplam a execução física dos produtos principais das iniciativas do PPA e a respectiva execução orçamentária destas.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida

Evidências: Sítio da SEPLAG no endereço:

http://www.SEPLAG.ce.gov.br/in.dex.php?option=com_content&view=article&id=29548&Itemid=1827

Analisando o Sistema de Acompanhamento do PPA, verificou-se que existem duas planilhas, uma tratando sobre as metas físicas e outra sobre sua execução orçamentária. O ideal seria que existisse um relatório único com a consolidação das informações referente à execução das metas físicas e seus respectivos dispêndios orçamentários.

SITUAÇÃO: Parcialmente atendida.

8.2.7 Demais recomendações incluídas pelo plenário

RECOMENDAÇÃO 17 - À Secretaria do Planejamento e Gestão que promova um melhor acompanhamento da execução do plano plurianual, disponibilizando informações confiáveis e congruentes sobre a execução física e financeira das iniciativas previstas no PPA 2016-2019.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Análise da Comissão do PASF: As informações relativas ao acompanhamento do PPA são registradas no SIMA pelas próprias instituições executoras dos produtos principais de cada iniciativa. Elas advêm, portanto, diretamente de quem executa, a fim de minimizar o risco de erros na disponibilização do conteúdo sobre o acompanhamento.

A fim de que o registro da execução física seja o mais confiável e congruente possível, a SEPLAG promove assessoramento tanto através de encontros de capacitação, quanto, de forma mais rotineira, por meio das análises sobre o conteúdo registrado, especialmente no acompanhamento das iniciativas prioritárias, que é o foco das análises da SEPLAG.

Em relação à execução financeira, essa provém diretamente dos bancos de dados dos sistemas de Governo (Siap, Siof, S2GPR). Nada obstante, durante as análises de acompanhamento e monitoramento, é realizado comparativo da execução física com a financeira, com a finalidade de identificar eventuais distorções acerca dos valores disponibilizados.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida

Evidências: Sítio da SEPLAG nos endereços:

http://web3.SEPLAG.ce.gov.br/SiorConsultaPPA/Paginas/trrn_consulta_ppa.aspx

http://www.SEPLAG.ce.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=29548LItemid-1827

Ver os comentários da Recomendação 04.

SITUAÇÃO: Não atendida.

9

OCORRÊNCIAS E RECOMENDAÇÕES ALUSIVAS AO
EXERCÍCIO DE 2017

9. Recomendações Alusivas ao Exercício de 2017

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 01 e 02, 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 01 - Ressalvas e as respectivas recomendações do exercício de 2017

Ressalvas	Recomendações
Planejamento e Execução Orçamentária	
1. 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.	1. 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.
2. Ausência de sistema de custos na Administração Pública Estadual que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.	2. À Secretaria da Fazenda que dê continuidade ao processo de implantação do sistema de custos para possibilitar a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, em atendimento as exigências contidas no art. 50, VI, § 3º da LRF
3. 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.	3. 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
4. Ausência, na Lei Orçamentária Anual, do Demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.	4. À Secretaria do Planejamento e Gestão que elabore o Demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, da Lei Orçamentária Anual, conforme determinado pela Constituição Federal em seu art. 165 § 6º.
5. Ausência de estudo detalhado que contemple a avaliação precisa dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados, bem assim planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução dos contratos de gestão	5. À Secretaria do Planejamento e Gestão que antes da formalização de contratos de gestão, promova estudo detalhado que contemple a avaliação precisa dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados, bem assim planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução dos contratos de gestão

Ressalvas	Recomendações
6. Não consta especificado na Lei Orçamentária Anual todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual e as receitas que as atenderão.	6. À Secretaria do Planejamento e Gestão, que especifique na Lei Orçamentária Anual, todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual e as receitas que as atenderão, como disposto no art. 5º § 1º da LRF.
7. Não foi apresentado na Lei Orçamentária Anual o sumário geral das receitas por fontes e seu respectivo quadro discriminativo, bem como os quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais.	7. À Secretaria do Planejamento e Gestão, que inclua na Lei Orçamentária Anual o sumário geral das receitas por fontes e seu respectivo quadro discriminativo, bem como os quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais e a discriminação da despesa por elementos, seguindo o disposto no art. 2º, § 1º, incisos I e III e §2º inciso I da Lei 4.320/64.
8. A ausência da discriminação da despesa por elementos na Lei Orçamentária Anual	8. À Secretaria do Planejamento e Gestão, que inclua na Lei Orçamentária Anual a discriminação da despesa por elementos, conforme consta no art. 15 da lei 4.320/64.
9. Medidas de compensação de renúncia de receita em desacordo com a LRF.	9. À Secretaria de Planejamento e Gestão, que adote o nível de detalhamento, ou superior, das medidas de compensação de renúncia de receita conforme a LDO 2018.
Limites Constitucionais	
10. Inclusão de dispêndios que não se inserem nas despesas consideradas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no cálculo do limite constitucional.	10. 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.
	11. À Secretaria da Educação, que indique, sempre que necessário, à Secretaria da Fazenda, os itens de gastos a serem excluídos do cálculo do total das despesas com ações típicas de MDE no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino em consonância com Lei nº 9.394/1996;
11. Inclusão de dispêndios que não se inserem nas despesas consideradas como Ações e Serviços Públicos em Saúde no cálculo do limite constitucional.	12. 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.
	13. À Secretaria da Saúde, que indique, sempre que necessário, à Secretaria da Fazenda, os itens de gastos a serem excluídos do cálculo do total das despesas com ações e serviços públicos de saúde (ASP) no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde em consonância com Lei Complementar nº 141/2012.
12. Não cumprimento do percentual previsto no art. 205, § 2º, da Constituição Estadual.	14. Ao Poder Executivo, que cumpra o percentual previsto no art. 205, § 2º, da Constituição Estadual, o qual estabelece que o Estado deva aplicar no mínimo 20% (vinte por cento) da sua arrecadação tributária com investimentos.

Ressalvas	Recomendações
13. 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.	15. Ao Poder Executivo, que cumpra o percentual de recursos direcionados à FUNCAP, conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual.
14. Ausência de operacionalização do Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará - FCE.	16. Ao Poder Executivo, que promova a operacionalização do FCE com vistas ao cumprimento do art. 209 da Constituição Estadual.
Gestão Fiscal	
15. Publicação do Demonstrativo da Projeção Atuarial do RPPS de forma consolidada, não segregando os Planos Previdenciário e Financeiro.	17. À Secretaria da Fazenda, que publique o Demonstrativo da Projeção Atuarial do RPPS, segregando entre Plano Previdenciário e Plano Financeiro, conforme preceitua o Manual de Demonstrativos Fiscais.
16. Ausência de contabilização e registro das informações dos consórcios públicos pelo Estado do Ceará, na qualidade de ente consorciado, conforme o art. 11, § 4º, da Portaria STN nº 274/2016.	18. À Secretaria da Fazenda, que efetue a contabilização dos consórcios públicos, em conformidade com a regulamentação da Portaria STN nº 274/2016, com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e a Instrução de Procedimentos Contábeis – IPC 10 – Contabilização de Consórcios Públicos.

Quadro 02 - Ocorrências e as respectivas recomendações do exercício de 2017

Ocorrências	Recomendações
Conjuntura socioeconômica	
1. Ausência de aplicação de recursos em informação e inteligência na função de Segurança Pública.	1. A Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social que avalie a possibilidade de direcionar recursos para a subfunção Informação e Inteligência, com o objetivo de ajudar na escolha das ações governamentais, de modo a otimizar os recursos públicos aplicados, e assim possibilitar uma melhoria nas estatísticas na área da segurança pública no Estado do Ceará.
2. Ausência de registros de feminicídios, apesar de constar crimes violentos letais e intencionais contra a mulher.	2. A Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social que busque se certificar de que a identificação dos crimes contra a mulher está seguindo o disposto na Lei nº 13.104, de 09 de março de 2015, a qual se reporta ao feminicídio.
3. Baixa efetividade dos dispêndios em saneamento básico para o avanço no atendimento dos domicílios cearenses, apesar do aumento percentual de execução orçamentária.	3. Ao Poder Executivo, que envide esforços para promover a expansão e a melhoria dos serviços públicos de saneamento básico de forma efetiva.
Instrumentos de Planejamento	
4. 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.	4. 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.
5. Identificação de algumas incongruências associadas à 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.	5. 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-

Ocorrências	Recomendações
	2019.
6. 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	6. À Secretaria do Planejamento e Gestão que exija de suas Setoriais a totalidade das informações acerca da execução das metas físicas e financeira das Iniciativas dos Programas do PPA.
7. O Decreto nº 32.467, de 22 de dezembro de 2017, revogando os Decretos nºs 32.300, de 09 de agosto de 2017, e 32.207, de 24 de abril de 2017, alterou o quantitativo das metas dos produtos principais para o exercício de 2017.	7. Ao Poder Executivo que evite alterar as metas dos produtos principais das iniciativas do PPA ao final do exercício em que deveria realizar a meta.
8. Iniciativas de Programas de governo constantes no Anexo I (Metas e Prioridades) da LDO 2017 sem ou baixa execução física dos produtos principais.	8. Ao Poder Executivo que priorize as metas estabelecidas no Anexo I (Metas e Prioridades) da LDO 2017.
9. Iniciativas previstas no Anexo I (metas e prioridades) da LDO 2017 que não foram previstas na Lei Orçamentária.	9. À Secretaria do Planejamento e Gestão que as metas estabelecidas no Anexo I (Metas e Prioridades) da LDO 2017 sejam previstas na LOA, tendo em vista que a LDO define as metas e prioridades a serem observadas pela Administração Pública para o próximo exercício.
10. Falta de transparência quanto à compensação de renúncia de receitas	10. À Secretaria da Fazenda, que envie no Balanço Geral do Estado os valores referentes ao efetivo acréscimo de arrecadação atingido pelas medidas de compensação.
11. Falta de informações quanto ao retorno dos incentivos fiscais para a sociedade.	11. À Secretaria de Desenvolvimento Econômico e ao Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Estado do Ceará, que realizem estudos anuais para avaliar o retorno obtido com as políticas de incentivos fiscais.
12. Não utilização de todas as fontes de recurso do grupo Tesouro no cálculo referente ao cumprimento do limite de abertura de créditos suplementares, conforme a legislação orçamentária.	12. À Secretaria do Planejamento e Gestão, que efetue o cálculo referente ao cumprimento do limite de abertura de créditos suplementares, de modo que contemple todos os critérios dispostos na legislação orçamentária pertinente.
13. Ausência de transparência quanto às informações e aos critérios da legislação orçamentária utilizados no cálculo do cumprimento do limite de abertura de créditos suplementares.	13. À Secretaria do Planejamento e Gestão, que publique, em sua página eletrônica referente ao cumprimento do limite de abertura de créditos suplementares, as Leis e Decretos de Abertura de Créditos Adicionais alusivos ao Orçamento do exercício, as informações utilizadas no cálculo do referido percentual e a memória do cálculo em si, bem como os critérios aplicados de acordo com a legislação orçamentária vigente. Além disso, caso sejam utilizados como fonte de abertura de créditos adicionais, solicita-se a publicação do cálculo do excesso de arrecadação e do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior.
14. 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	14. 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

Ocorrências	Recomendações
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	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.
15. No orçamento inicial, foi fixado reserva de contingência para o Fundo de Previdência Parlamentar utilizando a natureza de despesa Pessoal e Encargos Sociais (3.1.00.00.00) e não a de Reserva de Contingência (9.9.99.9999).	15. À Secretaria do Planejamento e Gestão que, na elaboração do Orçamento, ao fixar os valores destinados a Reserva de Contingência, utilize a natureza de despesa Reserva de Contingência (9.9.99.9999), conforme determinado no parágrafo único do art. 8º da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001, dispositivo reportado pelo Manual Técnico do Orçamento de 2017 do Governo do Estado do Ceará.
16. A identificação da terceirização em substituição a servidores públicos, e registro elevado de valores alocados no elemento 37 que é locação de mão-de-obra.	16. A todas as Secretarias do Estado que se abstenham de contratar terceirizados para a realização de atividades inerentes a servidores públicos (atividade-fim), e avaliem a necessidade de realização de concurso público, sob pena de ofensa ao art. 37, inciso II, CF/88.
Transferências Voluntárias	
17. 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.	17. 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.
18. Não identificação da realização de algum procedimento seletivo anterior a contratação de Organização Social	18. À Secretaria do Planejamento e Gestão que atente para a necessidade de seleção da organização social a ser contratada mediante chamamento público ou dispensa de licitação, observando-se, nesse último caso, as determinações do art. 26 da Lei nº 8.666/93.
Análise das Demonstrações Contábeis	
19. Provisão de Perdas da Dívida Ativa não reflete o valor possível de recuperação pelo Estado.	19. À Secretaria da Fazenda e à Procuradoria Geral do Estado, que incluam um componente referente à efetiva arrecadação na metodologia de cálculo do ajuste de perdas, baseado no percentual de recuperação efetivamente alcançado pela procuradoria, para cada tipo de crédito, de forma que o demonstrativo reflita melhor a real situação patrimonial do Estado.
20. Divergências entre a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido enviada pelo Estado e pelas Empresas.	20. À Secretaria da Fazenda, que a consolidação das demonstrações contábeis seja elaborada de acordo com as normas e manuais de contabilidade pública, refletindo corretamente a situação patrimonial do Estado.
Análise da Gestão Fiscal	
21. Deficiência no Controle de Destinação de Recursos	21. À Secretaria da Fazenda, que implemente um dispositivo de bloqueio no sistema da execução orçamentária para fontes de recursos que não possuam disponibilidade financeira, a fim de evitar insuficiência de caixa nas fontes vinculadas.
22. Metodologia própria de Resultado Primário	22. À Secretaria da Fazenda, que divulgue os valores de meta e aferição conforme o MDF em notas explicativas para fins de comparabilidade com os demais estados.
Transparência	

Ocorrências	Recomendações
23. Ausência de atualização dos dados de forma periódica, a fim de propiciar o controle concomitante da população sobre execução do PPA 2016-2019	23. 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.
24. Não disponibilização de relatórios que consolidem tanto informações das metas físicas como dos seus respectivos dispêndios orçamentários no Portal eletrônico da SEPLAG	24. 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.
25. Os relatórios gerados pelo Sistema de Acompanhamento do PPA são de periodicidade anual.	25. À Secretaria do Planejamento e Gestão, que o Sistema de Acompanhamento do PPA divulgue relatórios de uma forma periódica, a fim de propiciar o controle concomitante dos interessados nas informações.
26. Os dados financeiros gerados no relatório do Sistema de Acompanhamento do PPA estão divergentes dos valores fornecidos pela SEPLAG para os programas de governo.	26. À Secretaria do Planejamento e Gestão que ao inserir dados no Sistema de Acompanhamento verifique a veracidade dos valores referentes às Iniciativas e aos Programas de Governo.
27. O Relatório de Monitoramento referente ao período de Janeiro a Março de 2017 não estava disponível no portal da SEPLAG.	27. À Secretaria do Planejamento e Gestão que verifique em seu portal o campo do Relatório de Monitoramento do PPA referente ao período de janeiro a março de 2017.
28. Quanto à execução física e orçamentária dos programas finalísticos, verificou-se uma série de inconsistências que prejudicam sobremaneira os planejamentos vindouros, a detecção de falhas e a aferição da efetividade dos gastos públicos.	28. À Secretaria do Planejamento e Gestão que promova um melhor acompanhamento da execução do plano plurianual, disponibilizando informações confiáveis e congruentes sobre a execução física e financeira das iniciativas previstas no PPA 2016-2019.

CONCLUSÃO

Com base no exposto, a Gerência de Contas de Governo e Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira e das Receitas, no uso de suas atribuições legais, encaminha o feito à consideração superior desta Corte de Contas, opinando no sentido de que seja sugerida ao Poder Legislativo do Estado do Ceará, a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS**, da Prestação Anual das Contas do Governo do Estado, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Camilo Sobreira de Santana, alusiva ao exercício financeiro de 2017, com as recomendações relacionadas no Capítulo 9, cujo cumprimento deverá ser acompanhado pelo Órgão de Controle Interno do Poder Executivo Estadual e, no âmbito deste Tribunal, pela Secretaria de Controle Externo, por meio das suas unidades técnicas.

Gerência de Contas de Governo e Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira e das Receitas do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Fortaleza, 21 de maio de 2018.

Cléa Sabino de Matos Brito Bessa
Analista de Controle Externo

Cristiane Silva de Oliveira Bezerra
Analista de Controle Externo

Paulo Eduardo Juvêncio Neri
Analista de Controle Externo

Pedro Humberto Rocha Filho
Analista de Controle Externo

Vanessa Aragão de Goes Salgueiro
Analista de Controle Externo

Daniel Façanha Rocha de Souza
Gerente