

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

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

José Edmar Firmino de Farias Filho

Paulo Eduardo Juvêncio Neri

Pedro Humberto Rocha Filho

Vanessa Aragão de Goes Salgueiro

Apresentação	10
Introdução.....	11
Sumário Executivo	12
1. Conjuntura Socioeconômica.....	22
1.1.A Economia no Mundo	22
1.2.Cenário Econômico Nacional	23
1.3.Cenário Socioeconômico Estadual.....	24
1.3.1.Produo Interno Bruto (PIB).....	24
1.3.1.1.Desempenho Setorial.....	26
1.3.1.1.1.Agropecuária	26
1.3.1.1.2.Indústria.....	27
1.3.1.1.3.Serviços.....	28
1.3.2. Balança Comercial	29
1.3.2.1. Das Exportações	30
1.3.2.2. Das Importações	31
1.4.Mercado de Trabalho.....	32
1.5. Educação	33
1.6.1. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB.....	34
1.6.2. Plano Nacional de Educação - PNE	35
1.7. Segurança Pública.....	39
1.7.1. Aplicação de recursos na Segurança Pública.....	39
1.7.2. Crimes Violentos Letais e Intencionais	40
1.7.3. Taxa de Homicídios Dolosos.....	41
1.7.4. Violência contra mulher	43
1.8. Considerações Finais.....	44
2.Planejamento e Execução Orçamentária	47
2.1.Plano Plurianual.....	47
2.1.1 Estrutura do PPA 2016-2019.....	48

2.1.2. Integração do PPA com a Lei Orçamentária Anual	50
2.1.3. Execução Financeira dos Programas.....	50
2.1.3.1 Por tipo de Programa.....	51
2.1.3.2 Programas Administrativos e Especiais	52
2.1.3.3 Programas Finalísticos.....	52
2.1.3.4 Análise do Nível de Execução Orçamentária.....	53
2.1.3.5 Execução Física das Iniciativas dos Programas Finalísticos	55
2.1.3.5.1 Análise da Execução das metas físicas acima de 1.000%.....	68
2.1.3.5.2 Evolução da Execução das metas físicas.....	69
2.1.3.6 Análise da Execução Físico-Financeira	70
2.1.3.7 Índice de Efetividade de Gestão Estadual	73
2.1.3.7.1 IEGE TCE/CE	73
2.1.3.7.2 Resultado.....	74
2.1.3.7.3 Proposta de Encaminhamento	79
2.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO.....	80
2.2.1. Metas Bimestrais de Arrecadação, Programação Financeira e Cronograma Mensal de Desembolso.....	82
2.2.2. Análise sobre a utilização da Reserva de Contingência	82
2.2.3. Medidas de Combate à Evasão e à Sonegação.....	83
2.3. Lei Orçamentária Anual.....	84
2.4.Execução orçamentária.....	85
2.4.1.Receita Arrecadada e Orçamentária	86
2.4.1.1.Receitas correntes.....	88
2.4.1.1.1.Receitas tributárias	88
2.4.1.1.2.Receitas de Contribuições.....	90
2.4.1.1.3.Transferências Correntes	90
2.4.1.2.Receitas de capital	91
2.4.1.2.1.Operações de crédito.....	92
2.4.2 Execução da Despesa Orçamentária	93
2.4.2.1.Contexto Geral.....	93

2.4.2.2. Análise do percentual de alteração do orçamento.....	95
2.4.2.3.Despesas Correntes	96
2.4.2.3.1.Pessoal e Encargos Sociais.....	96
2.4.2.3.2.Juros e Encargos da Dívida.....	98
2.4.2.3.3.Outras Despesas Correntes	98
2.4.2.3.3.1.Transferências Constitucionais.....	100
2.4.2.3.3.2.Despesas com Terceirização e Substituição de Servidores por Terceirizados.....	101
2.4.2.4.Despesas de Capital.....	103
2.4.2.4.1.Investimentos	103
2.4.2.4.2.Inversões Financeiras.....	104
2.4.2.4.3. Amortização da Dívida	105
2.4.2.5.Análise da Despesa por Fonte de Recursos	105
2.4.2.6.Análise da Despesa por Modalidade de Licitação	106
2.5. Transferências Financeiras a Entidades Públicas e Privadas e a Parcerias Público-Privadas-PPP	107
2.5.1 Transferência a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos.....	109
2.5.2 Transferência a Organizações Sociais - Contrato de Gestão.....	110
2.5.3. Transferência a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos – Convênios	110
2.5.4 Transferência a Municípios.....	112
2.6 Considerações Finais.....	115
3.Análise das Demonstrações Contábeis	120
3.1.Balanco Orçamentário.....	120
3.2. Balanco Financeiro.....	122
3.3.Balanco Patrimonial.....	126
3.3.1 Ativo	127
3.3.1.1 Ativo Circulante	127
3.3.1.2 Ativo Não Circulante	128
3.3.1.3 Dívida Ativa	129
3.3.2 Passivo	130
3.3.2.1 Passivo Circulante.....	131

3.3.2.2 Passivo Não Circulante	131
3.3.3 Patrimônio Líquido	132
3.3.4 Resultado Financeiro e Saldo Patrimonial.....	132
3.3.5 Atos Potenciais.....	133
3.4. Demonstrativo das Variações Patrimoniais	133
3.5. Demonstração dos Fluxos de Caixa	136
3.6. Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido	138
3.7. Empresas Dependentes Sob a Ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal	139
3.8. Considerações Finais.....	141
4. Determinações Constitucionais de Aplicação de Recursos.....	144
4.1. Educação	144
4.1.1. Aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE	144
4.1.2. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB	146
4.2. Saúde	148
4.3. Aplicação de Recursos com Investimentos.....	151
4.4. Aplicação de Recursos com Fomento das Atividades de Pesquisa Científica e Tecnologia (FUNCAP).....	152
4.5. Fundos de Financiamento ao Setor Produtivo.....	152
4.6 Considerações Finais.....	153
5. Análise da Gestão Fiscal	155
5.1. Receita Corrente Líquida – RCL.....	155
5.2. Despesa com Pessoal.....	156
5.3. Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores.....	158
5.3.1. Fragilidades/Deficiências referentes ao RRPS indicadas no Relatório de Resultados do IEGE – Índice de efetividade da gestão estadual.....	159
5.4. Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar do Poder Executivo.....	160
5.5. Parcerias Público-Privadas	163
5.6. Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos	163
5.7. Dívida Consolidada	164
5.8. Operações de Crédito.....	165

5.8.1. Limites das Operações de Crédito	165
5.8.2. Operações de Crédito Nulas ou Vedadas	165
5.8.3. Limite das Receitas de Operações de Crédito em relação às Despesas de Capital (Art. 167, III, da CF/1988) – Regra de Ouro	166
5.9. Garantias e Contragarantias de Valores.....	166
5.10. Resultado Nominal	167
5.11. Resultado Primário	167
5.12. Novo Regime Fiscal	168
5.13. Considerações Finais.....	169
6. Transparência na Administração Pública	173
6.1 Índices de Transparência.....	173
6.2 Transparência na Gestão Fiscal.....	174
6.3 Transparência conforme a Lei de Acesso à Informação.....	176
6.4 Disponibilização de informação em Dados Abertos	177
6.5 Transparência nos Consórcios Públicos de Saúde	179
6.6 Transparência nas Parcerias Público-Privadas (PPP).....	181
6.7 Transparência na Execução do PPA	182
6.8 Considerações Finais.....	184
7 . Avaliação das Ações Governamentais do Exercício sobre Atendimento das Recomendações Emitidas em 2017.	188
7.1 Ressalvas	189
7.1.1 Planejamento e Execução Orçamentária	189
7.1.2 Limites Constitucionais.....	194
7.1.4 Gestão Fiscal	197
7.2 Ocorrências	199
7.2.1 Conjuntura socioeconômica	199
7.2.2 Instrumento de Planejamento	201
7.2.3 Transferências Voluntárias	210
7.2.4 Análise das Demonstrações Contábeis	211
7.2.5 Análise da Gestão Fiscal	212
7.2.6 Transparência.....	214

7.3 Demais recomendações incluídas pelo plenário.....	217
8. Recomendações Alusivas ao Exercício de 2018	233
CONCLUSÃO	239

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 2018, 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 – 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 4 – 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 5 – Análise da Gestão Fiscal: Nesse capítulo evidencia-se a situação do Estado em relação aos aspectos inerentes à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Capítulo 6 – 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 7 – Avaliação das Ações Governamentais do Exercício sobre Atendimento das Recomendações Emitidas em 2017: 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 8 – Recomendações Alusivas ao Exercício de 2018: 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 2018, teve um crescimento de 1,1% em relação ao ano anterior, após alta de 1,1% em 2017, e retrações de 3,5% em 2015, e 3,3% em 2016. Nessa comparação, houve um crescimento nos setores de agricultura (0,1%), de indústria (0,6%) e de serviços (1,3%).

No âmbito estadual, o PIB cearense acompanhou o crescimento nacional e apresentou um aumento de 1,01%. 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 6,37% e 0,91%, respectivamente. Já o setor da indústria apresentou queda de 0,34% em relação ao exercício de 2017.

Destacamos que a Balança Comercial cearense encerrou o ano de 2018 negativo em US\$ 205 milhões, tendo as exportações atingindo um novo recorde em US\$ 2,3 bilhões, crescimento de 10,7% comparado ao ano de 2017, e as importações alcançando o valor de US\$ 2,5 bilhões, registrando aumento de 13,0% em relação ao ano anterior. A corrente de comércio em 2018 somou o valor de US\$ 4,86 bilhões.

Em relação ao mercado de trabalho, pode-se confirmar que a economia está se recuperando, após um longo período de retração, ao verificar em 2018 que, no mercado de trabalho local, foi registrado um crescimento de 19.625 postos de trabalho.

Em relação à educação, o estado do Ceará vem evoluindo no IDEB desde o ano de 2005, apresentando nos anos de 2013, 2015 e 2017, para 4^a/5^o ano e 8^a/9^o ano, valores superiores às metas projetadas para os respectivos anos, na rede de ensino estadual. Entretanto, para 3^o ano do Ensino Médio, observa-se que o estado do Ceará obteve IDEB (3,8), não atingindo a meta (4,3).

Dentre as 20 metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (PNE), apresentou-se o resultado para o Estado do Ceará e o Brasil do Relatório do 2^o Ciclo realizado pelo INEP em 2018 para as seguintes metas: **Meta 02** - Ensino Fundamental; **Meta 4** - Inclusão; **Meta 6** – Educação Integral; e **Meta 7** – Qualidade da Educação Básica/IDEB.

Quanto a política pública relacionada à segurança, o Estado do Ceará informou, através dos dados publicados na SSPDS, que houve um total de 4.518 vítimas durante o ano de 2018, apresentando uma redução na criminalidade quando comparado ao ano de 2017, tendo o mês de janeiro o maior número de vítimas, 482 pessoas, e o mês de novembro, o menor número de vítimas, 326 pessoas.

Por outro lado, de acordo com os dados da 12^a edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, o estado do Ceará, em 2017, apresentou a terceira maior taxa de homicídios por cem mil habitantes do país (55,9). Em números absolutos, o número de homicídios dolosos no estado do Ceará foi de 5.042 (cinco mil e quarenta e dois), representando 9,02% do total dos homicídios ocorridos no país. Vale destacar que a taxa de homicídios dolosos no estado do Ceará apresentou um crescimento de 50,4% em relação ao ano anterior (2016).

Tratando-se da violência contra a mulher, com base nos dados da 12^a edição do Anuário

Brasileiro de Segurança Pública, observa-se que o Estado do Ceará apresentou a terceira maior taxa de crimes violentos letais e intencionais contra a mulher, por cem mil mulheres (7,6), entretanto, apresentou uma taxa de 0,00 para feminicídio no Estado.

Instrumentos de Planejamento e Execução Orçamentária

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.

Diante da possibilidade de fazer revisão no plano plurianual, o Governador do Estado do Ceará, no transcorrer da implementação do PPA em análise, observou, à luz do processo de acompanhamento e monitoramento das bases estratégica e programática, necessidades de ajustes, uma vez que a prospecção dos cenários não se confirmou na medida idealizada, o que exigiu reorientar a atuação das entidades governamentais, no sentido de aprimorar sua gestão, promover a expansão da oferta dos bens serviços à sociedade e proporcionar a realização dos resultados pretendidos.

Para realizar esses ajustes necessários neste PPA, o Poder Executivo enviou o projeto de lei para Assembleia Legislativa que aprovou a Lei nº 16.450, 14 de dezembro de 2017 (Revisão do Plano Plurianual 2016-2019 para o período 2018-2019), com objetivo de adequar o Plano para os exercícios seguintes.

No exercício financeiro de 2018, a execução dos Programas Governamentais, considerando-se os recursos autorizados pela Lei Orçamentária (LOA) e os créditos adicionais, alcançou R\$ 30.007.169.193,57, sendo executado um percentual para Programa Administrativo (98,13%), Programas Especiais (94,80%) e, por último, Programas Finalísticos (80,58%).

A execução dos programas finalísticos do PPA 2016-2019, alcançou R\$ 9.932.856.950,54. Dos 83 programas finalísticos previsto no PPA 2016-2019, verificou-se que 61 desses programas (73,49%) apresentaram execução orçamentária individualizada superior a 61% da dotação atualizada.

Já na execução física das Iniciativas dos Programas Finalísticos, destaca-se que 16 iniciativas apresentaram meta física realizada acima de 1.000%, confrontando com a meta programada para o exercício de 2018, por exemplo: 068.1.02 Promoção de ações de qualificação voltadas à preservação e proteção dos recursos ambientais no Ceará (23.471%); 085.1.03 Prestação de serviços de tratamento e acolhimento no âmbito das drogas (12.958%); 085.1.01 Ampliação da oferta de serviços no âmbito das drogas (9.400%); 035.1.02 Apoio à formação de reserva alimentar estratégica para a pecuária (6.360%).

De acordo com análise da evolução da execução física no período de 2016 a 2018, constatou-se que o Eixo 06 – Ceará Saudável e o Eixo 07 – Ceará Pacífico apresentaram o melhor desempenho na execução de seus produtos principais, com resultado de 47% de execução acima ou igual a 100% da meta programada para o PPA 2016-2019.

Vale destacar que o exercício de 2019 é o último ano para o Governo do Estado do Ceará

concluir todas metas programadas prevista no PPA 2016-2019 para poder cumprir com os objetivos propostos em seu plano de governo.

O Índice de Efetividade da Gestão Estadual – IEGE é um índice a ser apurado pelos tribunais de contas e tem como objetivo medir a efetividade da gestão estadual em 7 (sete) dimensões, assim denominadas: educação (i-Educ), saúde (i-Saúde), planejamento (i-Planej), gestão fiscal (i-Fiscal), segurança pública (i-Segp), meio ambiente (i-Fiscal) e desenvolvimento econômico (i-Des).

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará, por meio da Gerência de Políticas Públicas, apresentou, em dezembro de 2018, os resultados consolidados do Índice de Efetividade da Gestão Estadual, IEGE TCE CE, 2017 (apuração 2018), oferecendo um diagnóstico da gestão estadual para as 7 dimensões citadas acima.

De acordo com o resultado apresentado no Processo de Auditoria nº 03617/2018-8 desta Corte de Contas, o IEGE TCE/CE apurado para o exercício 2017 resultou, em média, em 0,68.

Dos 7(sete) índices setoriais, apenas 1 (um) encontra-se situado na faixa baixo nível de adequação, o i-Segp, apresentando resultado de 0,4, e 1 (um) outro em fase de adequação, o i-Saúde, com resultado de 0,53. As demais dimensões apresentaram índices bastante satisfatórios, sendo que 4 (quatro) se posicionaram na faixa muito efetivo, i-Planej; i-Educ; i-Fiscal; e i-Amb, que obtiveram, os dois primeiros, índice de 0,77, e, os demais, 0,81 e 0,83, respectivamente. Destaque expressivo para o i-Des, que se enquadrou como altamente efetivo, revelando um indicador de 0,96.

A Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO incluiu, no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, as medidas de compensação, conforme orienta o art. 14, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Orçamento Geral do Estado teve seus valores consignados na Lei Nº 16.468, 19 de dezembro de 2017, publicada no Diário Oficial do dia 22/12/2017 com as receitas estimadas em R\$ 26.396.870.115,00 e as despesas fixadas em igual montante, contemplando o Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos, sendo este último, no montante de R\$ 236.878.963,00 referente aos Investimentos das Empresas Estatais Independentes.

Com relação a abertura de créditos adicionais por meio de decreto, foram apurados os montantes de créditos abertos e o percentual de abertura utilizando os critérios dispostos na LOA 2018, na LDO 2018 e no Manual do Orçamento da SEPLAG de 2018, e considerando as informações enviadas pela SEPLAG, o Poder Executivo atingiu o percentual de 20,72%, cumprindo o limite legal de 25%, não havendo, portanto, abertura de crédito suplementar sem autorização legislativa para o exercício 2018.

Já o Orçamento Geral do Estado (Administração Direta e Indireta) teve receitas orçamentárias estimadas em R\$ 27,3 bilhões, sendo, no decorrer do exercício, atualizada para R\$ 29 bilhões. O Estado arrecadou, considerando as deduções ao FUNDEB, 90,56% da Receita Atualizada, o que correspondeu uma Receita Orçamentária de R\$ 26,3 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\$ 29,46 bilhões, valor este inferior, em termos reais, em R\$ 900 milhões comparado ao ano anterior.

A receita tributária, que representa a principal fonte de recurso do Estado, teve um decréscimo real em relação ao exercício anterior 0,64, apesar do aumento de arrecadação do ITCD (48,64%) e IRRF. A maior representatividade deste decréscimo decorre da menor arrecadação do ICMS e IPVA. As transferências correntes, segunda maior fonte de ingressos de receitas correntes (33,04), também destacou-se pelo decréscimo de 0,91% em relação ao ano anterior.

Dentre as receitas de capital, destaca-se o decréscimo das Receitas de Operações de Crédito, 58,66% em relação ao ano anterior.

Quanto à despesa total, o estado do Ceará realizou R\$ 26,9 bilhões, havendo uma economia orçamentária de R\$ 3 bilhões, resultando em uma execução de 89,91% da despesa orçamentária autorizada para 2018. Analisando a evolução das despesas, houve aumento real de 10,17% das despesas correntes e diminuição real de 6,57% das despesas de capital.

Insta salientar que 45,36% da despesa orçamentária executada se referem à Despesa com Pessoal e Encargos Sociais (R\$ 12,23 bilhões), representando um crescimento real de 2,74% em relação ao ano anterior, sendo que a maior concentração desses gastos está nas funções Previdência social (27,53%), Segurança Pública (18,39%) e Educação 18,08%.

Outro grupo de despesa relevante no total da despesa orçamentária se trata de Outras Despesas Correntes (R\$ 10,28 bilhões), o que equivale a 38,11%. Desse montante realizado, 33,50% foram destinados às transferências constitucionais e 23,57% para Outros Serviços de Terceiros- pessoa jurídica.

Quanto aos recursos alocados em Investimentos (R\$ 2,92 bilhões), houve um crescimento real de 10,53% (R\$ 278,3 milhões) em relação ao ano anterior, principalmente, por maiores investimentos nas funções Transporte (35,07%), Saneamento (10,71%) e Agricultura (9,3%).

Quanto as transferências de recursos, durante o exercício de 2018, foram alocados pelo Estado do Ceará, a Entidades Públicas e Privadas para executar programas de governo em parceria, um total de R\$ 1,99 bilhão, sendo 60,85% para instituições privadas sem fins lucrativos, 15,79% para Municípios – Fundo a Fundo e 13,47% 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 9,90% do total transferido.

Ademais, quanto ao volume de recursos transferidos a instituições privadas sem fins lucrativos, R\$ 938.698.324,57 (77,38%) se referem ao item de despesa Transferências a Organizações Sociais - Contrato de Gestão e R\$ 215.384.548,41 (17,75%) a Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos - Convênios.

Análise das Demonstrações Contábeis

As demonstrações contábeis evidenciam a posição financeira, orçamentária e patrimonial do setor público. Do ponto de vista orçamentário, verificou-se um deficit orçamentário de R\$ 680.578.766,23, com um Superavit do Orçamento Corrente de R\$ 1.731.805.308,87, e um deficit na execução do orçamento de capital de R\$ 2.412.384.075,10. Vale ressaltar que, conforme o Balanço Geral do Estado de 2018, houve a execução de R\$ 730.911.271,71 proveniente de Superavit Financeiro do exercício anterior.

Nos demonstrativos patrimoniais, foi apurado um resultado financeiro (balanço financeiro) negativo de R\$ 419.589.805, indicando, portanto, uma redução de 7,64% nas disponibilidades financeiras do Estado em 2018, e um superavit financeiro de R\$ 2.782.281.792 (balanço patrimonial). O saldo patrimonial representa a situação patrimonial líquida do Estado, equivalendo à soma dos superavits financeiro e patrimonial; no exercício de 2018, atingiu o valor de R\$ 29.134.813,731.

A Demonstração das Variações Patrimoniais evidenciou um superavit patrimonial de R\$ 3.813.441,344, valor resultante do confronto entre as variações patrimoniais aumentativas com as diminutivas.

O saldo de caixa e equivalente de caixa final evidenciado tanto no Balanço Patrimonial como na Demonstração de Fluxo de Caixa é de R\$ 5.054.746.957,67. Em comparação com o valor do exercício anterior de R\$ 5.478.136.301,88, apresenta uma redução de 7,73%, com uma variação negativa de R\$ 423.389.344,21. Tal resultado indica que as fontes de recursos dos fluxos operacionais e de financiamento cobriram suas despesas, mas não foram suficientes para financiar as atividades de investimento e ainda gerar caixa para o Estado.

Na análise das Empresas Dependentes sob a ótica da Lei de responsabilidade fiscal, não foi possível afirmar a dependência ou não da CEASA (Centrais de Abastecimento do Ceará S/A), nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, em virtude da ausência de dados solicitados. A Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos – METROFOR, recebeu R\$ 174.514.100,63 para fins de constituição ou aumento de capital da empresa, tendo sido aplicado uma quantia na implantação e operação do sistema Metroferroviário – linha sul (R\$ 33.538.745,80). Além disso, a demonstração do fluxo de caixa do METROFOR demonstra que o repasse do Tesouro, principal componente do fluxo das atividades de financiamento (R\$ 171.691.353,66), suportou as atividades operacionais (-R\$ 106.364.139,28) e de investimento (-74.195.321,49). Tal comportamento tem se repetido ao longo dos anos, caracterizando a dependência da estatal nos termos da LRF.

Limites Constitucionais

Com base nos demonstrativos constantes no Balanço Geral do Estado do Ceará de 2018 e na base de dados do sistema S2GPR, o Estado do Ceará atendeu, no exercício de 2018, ao determinado nos artigos 212 (Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – 27,34%), 60, ADCT (Recursos destinados ao FUNDEB na remuneração de profissionais do magistério da Educação – 91,10%) e 198, §2º, (Aplicação de recursos públicos nas ações e serviços públicos de saúde – 15,45%) da Constituição Federal;

bem como no artigo 210 (Aplicação de Recursos com Investimentos no Interior do Estado – 50,68%) e 258, §2º (Despesa com pessoal em relação ao orçamento global da Fundação de Amparo à Pesquisa – 3,81%) da Constituição Estadual e ao artigo 3º (Recursos destinados ao FUNDEB na remuneração de profissionais do magistério da Educação) da Lei Estadual nº 15.064/2011. No entanto, **não** foram atendidos **os limites indicados nos artigos 205** (Aplicação de Recursos com Investimentos – 9,31%), 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 – 0,41%) da **Constituição Estadual**.

Análise da Gestão Fiscal

O Estado do Ceará obteve, no exercício de 2018, uma Receita Corrente Líquida de R\$ 19.186.195.108,18, correspondendo a uma diminuição, em termos reais, de 2,25% em relação à RCL do ano anterior.

Quanto às Despesas com Pessoal, o total das despesas com pessoal do Poder Executivo, para fins de apuração do limite fixado na LRF, atingiu o montante de R\$ 8.110.468.086,82, correspondendo a um percentual de 42,30% da Receita Corrente Líquida Ajustada (R\$ 19.174.512.116,18). No Regime de Previdência do Estado, foi necessário um aporte do tesouro no valor de R\$ 1.461.296.374,77 para cobertura de insuficiência financeira, representando uma diminuição de 5,55% em relação ao exercício anterior, em termos nominais.

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 2018, o Poder Executivo apresentou uma Disponibilidade de Caixa Bruta de R\$ 4.255.630.956,62 e Obrigações Financeiras¹ na ordem de R\$ 1.082.354.447,56. Tal diferença enseja uma Disponibilidade de Caixa Líquida Antes da Inscrição de Restos a Pagar Não Processados no valor de R\$ 3.173.276.509,06, demonstrando recursos para honrar a Inscrição dos Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados do Exercício no valor de R\$ 526.540.779,85.

Para verificação da disponibilidade financeira, foram utilizadas as contas bancárias cujos saldos possuíam valores expressivos (acima de R\$ 10 milhões), confrontando os extratos com o saldo Sistema S2GPR, encaminhados pela SEFAZ. Não foram encontradas divergência de saldo. Por fim, não foram encontradas divergências no saldo das disponibilidades de caixa e nas obrigações financeiras, que evidenciassem descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

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\$ 56.887.355,23) representaram 0,30% da RCL (Limite de 5%). A Receita de alienação de ativos auferida foi de R\$ 14.494.759,01, com empenho de despesas no valor de R\$ 31.112,70 na fonte

¹ 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, 8ª edição, publicado pela STN.

correspondente.

Em relação ao endividamento do Estado, a dívida consolidada interna e externa do Estado do Ceará, atingiu o montante de R\$ 13.865.126.013,10, considerando o total de precatórios. Houve um acréscimo no total da dívida consolidada no valor de R\$ 1.577.792.817 em relação ao exercício de 2017, o que equivale a uma variação de 12,84%. Em relação às projeções estabelecidas para a Dívida Pública Consolidada na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (R\$ 14.765.043.000,00), o Estado não ultrapassou o valor projetado. A Dívida Consolidada Líquida apresentou um montante de R\$ 10.962.426.243,30, correspondendo a 57,14% 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\$ 908.064.839,15 em Operações de Crédito Internas e Externas, representando 4,73% 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\$ 216.711.186,35, correspondendo a 1,13% 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.

A meta de resultado nominal estipulada inicialmente pela Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018 foi de R\$ 918.163.000,00. Posteriormente, a meta foi alterada pela Lei nº 16.701 publicada em 14 de dezembro de 2018 para o valor de -R\$ 3.164.747.000,00. No Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal – Anexo 6 do RREO, o resultado nominal apresentado foi de R\$ 215.361.707,32, diferente do apresentado no demonstrativo no Balanço Geral do Estado de 2018 (- R\$ 2.816.341.808,85). Em todo caso, considerando a alteração na legislação orçamentária, verificou-se o cumprimento da meta de resultado nominal pelo Estado.

A meta de resultado primário estabelecida na LDO para 2018 foi um superavit de R\$ 13.258.000,00. Pela metodologia estipulada na LDO, o Estado obteve um superavit primário de R\$ 491.229.371,93. Entretanto, ajustando os valores de meta e resultado aferido considerando a metodologia adotada pelo Manual de Demonstrativos Fiscais, ainda haveria o cumprimento da meta do resultado do primário pelo Estado.

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 2018, conforme os critérios determinados pelo regime, foi de **R\$ 10,235 bilhões**. Com uma execução de **R\$ 9,722 bilhões**, o teto de gastos não foi ultrapassado.

Transparência

O acesso a informação é um direito fundamental instituído pela Constituição Federal. 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, com a ressalva da não publicação das atas das audiências públicas realizadas, sendo somente mencionado acerca do modelo de governança da gestão participativa, com ações que envolvem o PPA Participativo e a Ouvidoria.

Com relação aos índices de transparência, o Estado obteve o 3º lugar no índice elaborado pela Controladoria Geral da União em 2018. Também, quanto à disponibilização de dados abertos, verificou-se no portal da transparência do Poder Executivo a divulgação de um conjunto de bases de dados sobre diversos temas: execução orçamentária e financeira, informações dos servidores, dados de obras rodoviárias e edificações, entre outros.

Quanto aos Consórcios Públicos de que o Estado participa, a disponibilização dos demonstrativos é deficiente e quando existe ainda incompleta. Observando o exercício de 2017, verifica-se, em 2018, considerável redução dos percentuais, que naquele ano já eram baixos, mas que atualmente encontram-se todos abaixo de 50%.

Ademais, na análise realizada dos dados disponíveis pelas Parcerias Público-Privadas, firmadas junto ao Estado do Ceará, verificou-se que os relatórios de desempenho do 2º semestre de 2018 da PPP da Arena Castelão e da PPP com a Ceará Serviço de Atendimento ao Cidadão (VAPT VUPT) não estavam disponíveis, desse modo, descumprindo parte do disposto na lei nº 14.391/2009, na qual regulamenta as Parcerias Público-Privadas no Estado do Ceará.

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 e avaliação 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.

Por outro lado, a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado providenciou um acompanhamento por parte da população chamado de Participação Cidadã (PPA), sendo que as oficinas de elaboração do PPA e o acompanhamento do PPA em sua região ainda estão em fase de implantação no portal da transparência.

1 *CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA*

1. Conjuntura Socioeconômica

O entendimento do momento econômico em que vive o Brasil e, em especial, o estado do Ceará, é fundamental para a compreensão das ações governamentais durante o exercício, seja pela realocação de recursos do orçamento, pelo corte de despesas e pela busca de novas receitas. Deste forma, evidenciar o cenário econômico de 2018, no ambiente internacional e nacional, é importante para avaliar o comportamento das medidas tomadas e os resultados obtidos pelos entes público.

Com isso, este capítulo tem como objetivo explicar, de forma breve, a evolução econômica e financeira do estado do Ceará nos anos de 2014 a 2018 por meio de indicadores que possam subsidiar o entendimento dos resultados obtidos pelo governo do estado no exercício de 2018. Para tanto, este capítulo está subdividido em: economia no mundo; cenário econômico nacional; cenário socioeconômico estadual; mercado de trabalho, educação e segurança pública.

Além disso, vale destacar que os dados econômicos nacionais e estaduais tratados nesse capítulo relativos aos exercícios de 2017 e 2018 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 2014 a 2016 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 2018 girava em torno de 3,7%, o qual seria impulsionado, principalmente, pelo crescimento mais forte da demanda interna nas economias dos países desenvolvidos, a destacar 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 2018.

De acordo com os dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, observou-se, no quarto trimestre de 2018, um desempenho econômico positivo nos países desenvolvidos de forma geral. A economia americana, por exemplo, registrou crescimento de 3,1% no referido trimestre comparado ao mesmo período de 2017. Esse crescimento foi devido ao aumento do investimento privado e do consumo das famílias, apoiados por uma forte confiança do setor privado, bem como pelo crescimento de transações no mercado de capitais e aos baixos níveis de desemprego.

A taxa de crescimento econômico do bloco da União Europeia apresentou, também, variação positiva de 1,4% no quarto trimestre de 2018, com relação ao mesmo período de 2017. Entretanto, o ritmo de crescimento foi fraco ao comparar com o mesmo período em 2017, quando se registrou um crescimento de 2,7%. Esse fraco crescimento, registrado em 2018, foi devido ao contexto de incerteza com o Brexit, gerando uma queda no nível de confiança do setor privado em relação ao desempenho econômico da União

Europeia, prejudicando, assim, os investimentos privados nas maiores economias pertencentes a esse bloco econômico.

Na China, a estimativa de crescimento do PIB foi de 6,4% no quarto trimestre de 2018, com relação ao mesmo período de 2017, resultado inferior do que registrado no quarto trimestre de 2017, onde registrou-se um crescimento de 6,7%. Essa queda no ritmo de crescimento é retrato da guerra comercial travada com os Estados Unidos, iniciada pelo Governo Trump, em 2018.

Por outro lado, a economia japonesa apresentou no quarto trimestre de 2018, em relação ao mesmo período no ano anterior, um crescimento de apenas 0,3%. Este fraco desempenho foi reflexo dos vários desastres naturais ocorridos no país no último trimestre de 2018, tais como: inundações e terremotos.

1.2. Cenário Econômico Nacional

Os dados preliminares em relação ao PIB de 2018 foram divulgados recentemente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE e mostraram que o PIB brasileiro cresceu 1,1% em relação ao ano anterior, após alta de 1,06% em 2017, e retrações de 3,5% em 2015, e 3,3% em 2016. Esse resultado foi devido à expansão de 1,1% do valor adicionado a preços básicos e à alta de 1,4% no volume dos impostos sobre produtos líquidos de Subsídios.

Em valores correntes, o PIB brasileiro alcançou o montante de R\$ 6,8 trilhões no ano. Quanto ao PIB per capita, que é definido como a divisão do valor corrente do PIB pela população residente, ficou em R\$ 32.747 (em valores correntes) no ano, com acréscimo de 0,3%, em volume, em relação ao ano anterior (2017). O Gráfico 1 evidencia a evolução do PIB nacional nos últimos 5 anos.

Gráfico 1 – Série histórica do PIB nacional de 2014 a 2018.



Fonte: IBGE

Em 2018, os valores agregados dos três setores que compõem o PIB apresentaram os seguintes resultados: Agropecuária (0,1%), Indústria (0,6%) e Serviços (1,3%).

O resultado da Agropecuária em 2018 de 0,1% é explicado pelo crescimento nas produções do café (29,4%), algodão (28,4%), trigo (25,1%) e soja (2,5%). Por outro lado, houve quedas em lavouras como a do milho (-18,3%), laranja (-10,7%), arroz (-5,8%) e cana (-2,0%).

No setor da Indústria, o destaque positivo, em 2018, foi o desempenho da *atividade Eletricidade e gás, água e esgoto, atividades de gestão de resíduos*, que cresceu 2,3 em relação ao período anterior. Já o destaque negativo foi a *Construção* que sofreu uma retração de 2,5%,

A variação positiva de 1,3% nos serviços foi influenciada por todas as atividades que compõem esse segmento, comparando com o ano de 2017, tais como: Comércio (2,3%), Transporte (2,2%), Outros Serviços (1,0%), Intermediação Financeira (0,4%) e Administração Pública (0,2%).

A taxa de investimento em 2018 foi de 15,8% do PIB, maior do que a taxa apresentada no ano anterior (15,0%). A taxa de poupança foi de 14,5% em 2018 (ante 14,3% no ano de 2017).

Entre os componentes da demanda interna, houve um avanço do Consumo das Famílias em 1,9% e Formação Bruta de Capital Fixo – FBCF em 4,1%, apresentando um resultado positivo após uma sequência de 4 anos negativos. Já o consumo do governo se manteve estável em 0,0%.

No âmbito externo, as exportações de Bens e Serviços cresceram 4,1%, enquanto as Importações avançaram 8,5%.

1.3.Cenário Socioeconômico Estadual

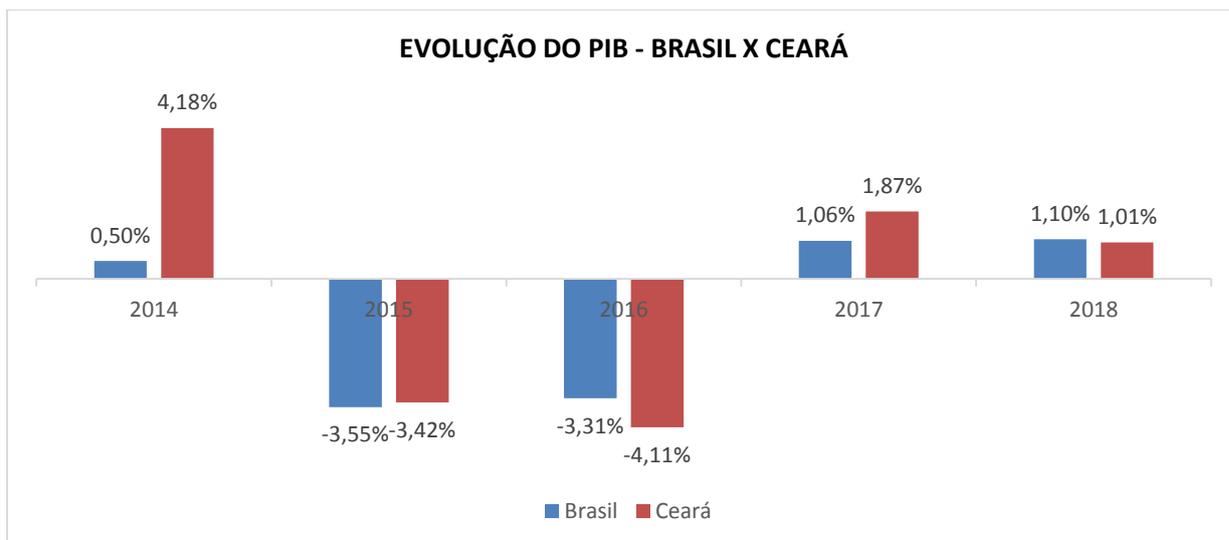
Nesta seção, foram delineados os resultados econômicos alcançados pelo Ceará quanto ao produto interno bruto, ao desempenho dos setores da economia e aos resultados da balança comercial.

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 2018, documento publicado pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE em março do ano 2019.

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 2018, apresentou um crescimento de 1,1%. No Ceará, o PIB também apresentou um crescimento de 1,01%. O Gráfico 2 mostra a evolução do PIB do Ceará em relação ao Brasil nos últimos cinco anos.



Fonte: IPECE e IBGE

Para o ano de 2018, em comparação com o ano de 2017, os setores da agricultura e serviços, que compõem o cálculo do PIB do Estado, apresentaram um crescimento de 6,37% e 0,91%, respectivamente. Por outro lado, a indústria apresentou uma queda de 0,34%, em relação ao ano de 2017.

Vale destacar que, no ano de 2018, a agropecuária apresentou um crescimento de 6,37%, sendo explicado pela quadra chuvosa em torno da média histórica. A produção de grãos produzidos, no Ceará, em 2018, cresceu 19,7%, com relação a safra de 2017, com destaque para as culturas de milho e feijão, que cresceram, respectivamente, 27,28% e 3,45%, respondendo juntas por 96,28% da produção total de grãos do estado do Ceará.

O setor industrial mesmo registrando, em 2018, um valor negativo de 0,34%. 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 0,91%. Na atividade de serviços, segundo os dados da Pesquisa Mensal de Serviços realizada pelo IBGE, o Serviço prestado às Famílias foi o único segmento que apresentou desempenho positivo com crescimento de 11,9%, no ano de 2018, em relação ao ano anterior, no Estado do Ceará.

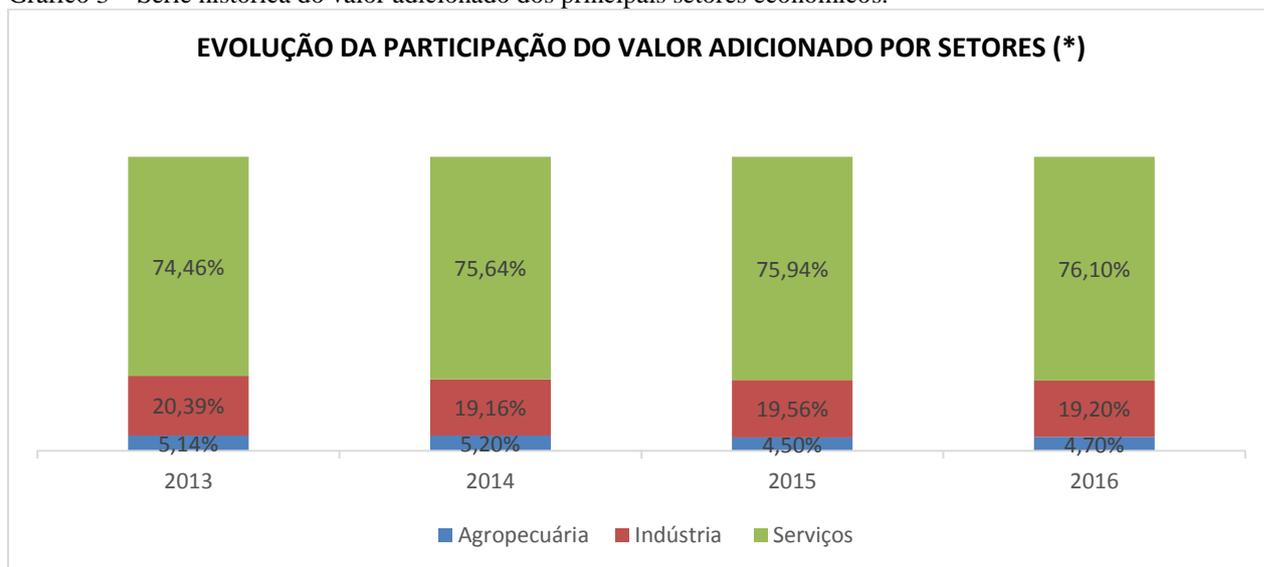
Apesar da recuperação no setor varejo comum, o estado do Ceará apresentou uma elevação nas vendas bem abaixo daquelas apresentadas pelo varejo nacional no último trimestre de 2018, demonstrando um ritmo mais lento de recuperação no Estado neste período. Já as vendas no varejo ampliado é notório um movimento bem mais robusto de recuperação tanto nas vendas do varejo nacional quanto do varejo cearense.

No comércio exterior, o saldo da balança comercial cearense encerrou o ano 2018 negativo em US\$ 205 milhões, deficit maior que o verificado em 2017, porém o segundo menor valor nos últimos 10 anos. As exportações bateram um novo recorde em US\$ 2,3 bilhões, crescimento de 10,7% comparado ao ano de 2017. Já as importações alcançaram o valor de US\$ 2,5 bilhões, registrando aumento de 13,0% em relação ao ano anterior.

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 2013 a 2016, 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 2017 e 2018.

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 2018, registrando crescimento de 6,37%, em relação ao ano 2017. O Gráfico 4 evidencia a evolução do setor nos últimos 5 (cinco) anos.

Gráfico 4 – Série histórica sobre desempenho da agropecuária cearense de 2014 a 2018



Fonte: IPECE

Esse desempenho positivo na produção de grãos em 2018 foi influenciado por uma quadra chuvosa com chuvas melhor distribuídas tanto do tempo como no espaço, e com ocorrência de um menor número de veranicos comparado ao ano de 2017, possibilitando, assim, uma maior disponibilidade de água para as culturas produtoras de grãos, 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, sujeitos às irregularidades climáticas existentes na região.

A produção de grãos no Estado do Ceará, em 2018, foi da ordem de 636,9 mil toneladas de grãos, sendo 19,7% maior do que a safra obtida em 2017, com destaque para as culturas de milho e feijão, que cresceram, respectivamente, 27,28% e 3,45%, em relação a safra do ano anterior, segundo as informações do Levantamento Sistemático da Produção Agrícola LSPA/IBGE. Destaca-se que as culturas de milho e feijão representam juntas por 96,28% da produção total de grãos do estado do Ceará.

A produção de frutas em 2018 apresentou um comportamento diferenciando entre as culturas, pois verificou-se uma redução na produção da banana (-1,72%) e do mamão (-13,87). Por outro lado, a estimativa de produção da castanha de caju indicou um aumento de 2,39%, em relação ao ano de 2017.

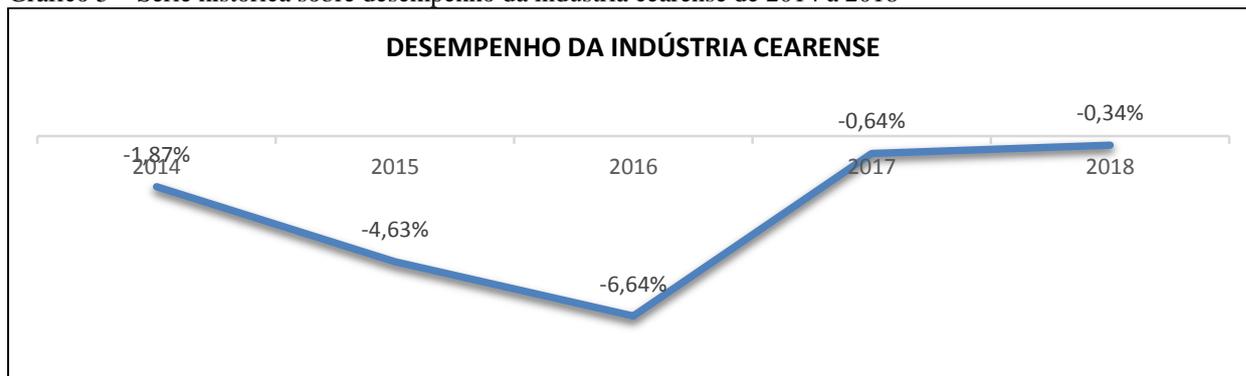
Em relação à pecuária, o Estado do Ceará vem ganhando destaque nos produtos de origem animal, a destacar leite e ovos, estimando-se um crescimento de 13,7% na produção de leite e 17,5% na produção de ovos no exercício de 2018, comparado com o ano de 2017.

Vale destacar que, em relação ao rebanho bovino, verificou-se que a estimativa foi negativa para 2018, mantendo a tendência de queda que vem sendo registrada nos últimos seis anos decorrente ao longo período de seca que afetou o Estado. A produção de galináceos também encerrou em queda em 2018.

1.3.1.1.2. Indústria

O setor industrial manteve sua trajetória descendente apresentando uma variação negativa de 0,34% em relação a 2017. 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 2014 a 2018



Fonte: IPECE

A indústria de transformação cearense voltou a registrar crescimento a partir do segundo semestre de 2018. Após a crise da greve dos caminhoneiros que caracterizou o período anterior, a indústria voltou a crescer e alcançou 0,9% de expansão no terceiro trimestre e 0,7% no quarto trimestre.

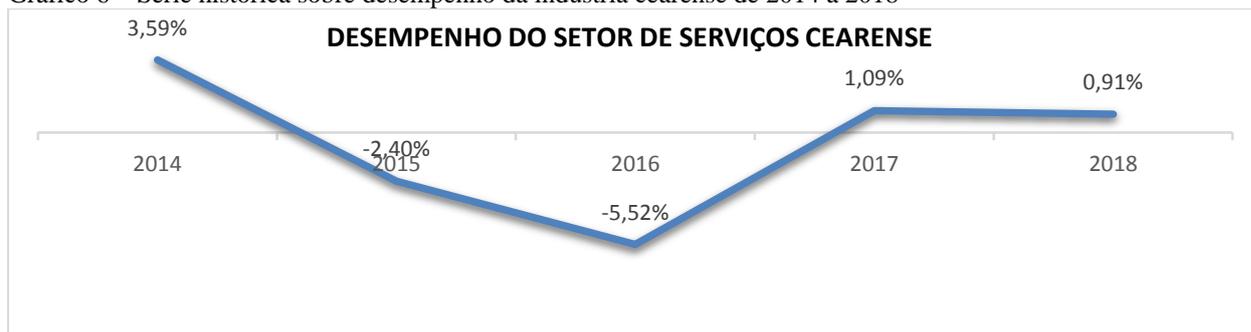
Dentre as 11 atividades pesquisadas que compõem o segmento de transformação, apenas 03 atividades apresentaram expansão no último trimestre de 2018, comparado com o mesmo período em 2017, com destaque para segmentos importantes do parque industrial cearense, como Fabricação de produtos de metal (75,3%), metalúrgica (27,1%) e couros e calçados (13,9%).

Para os segmentos que apresentaram queda na produção, vale destacar as atividades de Confecções e vestuários (-14,9%), Alimentos (-6,8%) e Bebidas (-6,8%), que respondem por uma parcela importante na produção industrial cearense.

1.3.1.1.3. Serviços

O setor de serviços do estado do Ceará apresentou uma variação positiva de 0,91%, no ano de 2018. O Gráfico 6 mostra a evolução do setor nos últimos cinco anos (2014 – 2018).

Gráfico 6 – Série histórica sobre desempenho da indústria cearense de 2014 a 2018



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, foi o único segmento que apresentou desempenho positivo no Estado do Ceará com crescimento expressivo de 11,9% em 2018. O ambiente conjuntural favorável com inflação abaixo do teto da meta, taxas de juros historicamente baixas e leve recuperação do mercado de trabalho contribuiu para a ampliação do crédito e elevação do consumo das famílias cearenses.

Por outro lado, os Serviços de Informação e Comunicação; os Serviços Profissionais, Administrativos e Complementares; e os Transportes, Serviços Auxiliares dos Transportes e Correio apresentaram, respectivamente, resultados negativos de 4,5%, 1,9% e 4,5% durante o ano de 2018. Essa retração foi devida a incerteza no cenário nacional em razão das eleições presidenciais que dificultou os investimentos das empresas perante o cenário futuro.

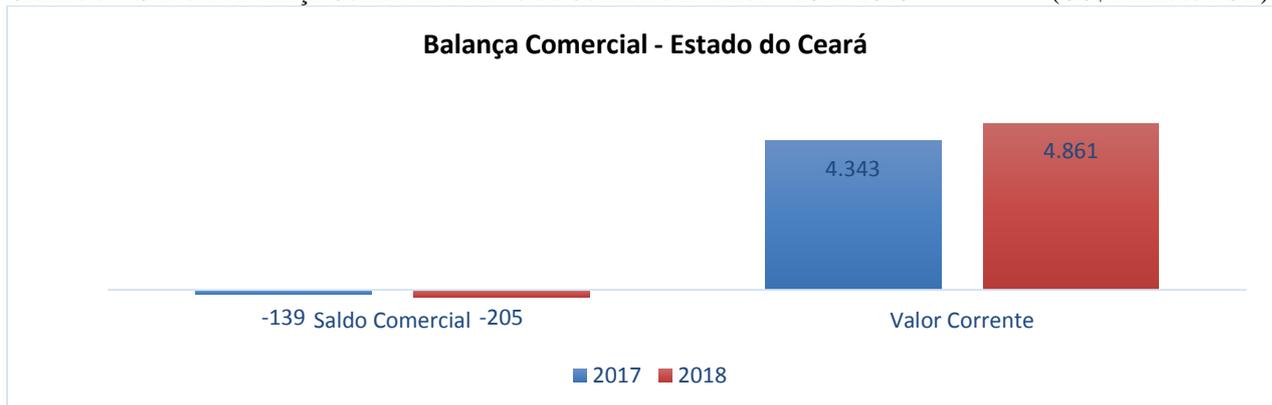
Analisando o varejo comum, o Estado do Ceará em 2018 registrou um crescimento em todos os trimestres, revelando, assim, uma trajetória consistente de crescimento no setor.

Já as 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 ano de 2018, apontou que a balança comercial cearense encerrou o ano negativo em US\$ 205 milhões, déficit maior do que o verificado em 2017, porém o segundo menor valor dos últimos dez anos. A corrente de comércio em 2018 somou o valor de US\$ 4,86 bilhões.

Gráfico 7 – Saldo da Balança Comercial e Fluxo de Comércio Exterior – 2017-2018 (US\$ Milhões FOB)



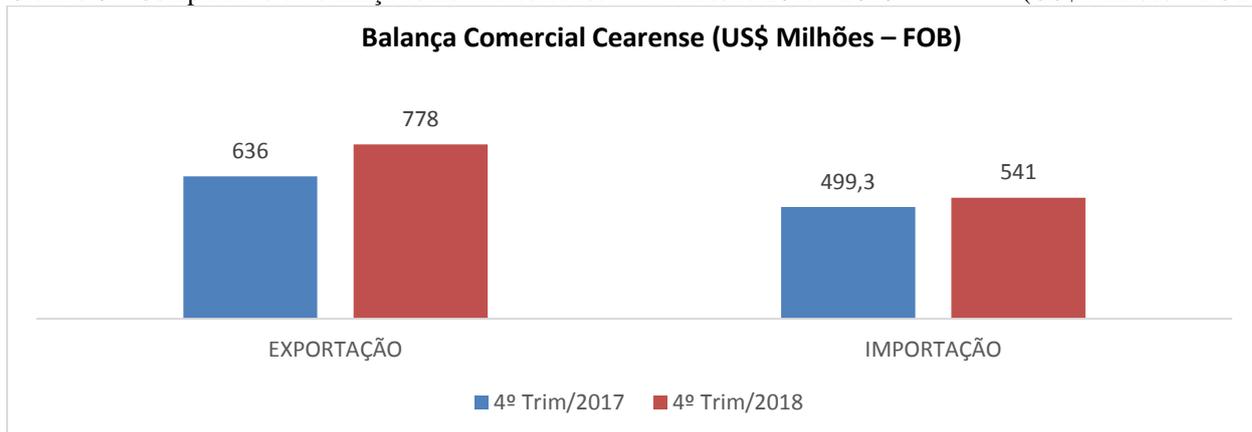
Fonte: IPECE

No âmbito nacional, as vendas externas foram de US\$ 239,9 bilhões e as importações somaram US\$ 181,2 bilhões, resultando em um saldo de US\$ 58,6 bilhões e corrente de comércio de US\$ 421,1 bilhões. No ranking das exportações nacionais, o estado do Ceará encontra-se na 14ª posição, participando com 1,0% do total exportado pelo país, mesma participação verificada em 2017. Pelo lado das importações, o Ceará também se encontra na 14ª posição do ranking, com 1,4% das importações nacionais.

No último trimestre de 2018, as exportações cearenses alcançaram o valor de US\$ 778 milhões, apresentando o melhor trimestre do ano. Na análise mensal, o mês de dezembro apresentou o maior volume exportado do ano de 2018 (US\$ 260 milhões), representando 33% do total exportado no 4º trimestre de 2018.

Já as importações do Ceará, no quarto trimestre de 2018, acumularam o valor de US\$ 541 milhões, apresentando uma queda de 21,4%, quando comparado ao terceiro trimestre de 2018, e um crescimento de 8,3%, com relação ao quarto trimestre de 2017, conforme o Gráfico 8.

Gráfico 8 – Comparativo da balança comercial cearense – 4º trimestre 2017 - 2018 (US\$ Milhões – FOB)



Fonte: IPECE

Comparando o crescimento das exportações e importações cearenses, no quarto trimestre de 2018, 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 2018, apresentou superavit de US\$ 237 milhões, valor maior quando comparado com o mesmo período de 2017 (US\$ 137 milhões).

1.3.2.1. Das Exportações

No último trimestre de 2018, as exportações, no estado do Ceará, registraram um valor de US\$ 778 milhões, alcançando uma alta de 22,3% comparado ao mesmo período em 2017. Na análise mensal, o mês de dezembro apresentou o maior volume exportado do ano de 2018 (US\$ 260 milhões), representando 33% do total exportado no quarto trimestre de 2018. O gráfico 9 demonstra o comparativo das exportações cearense no período de 4º trimestre de 2017 e 2018.

Gráfico 9 – Comparativo das exportações cearense – 4º trimestre 2017-2018

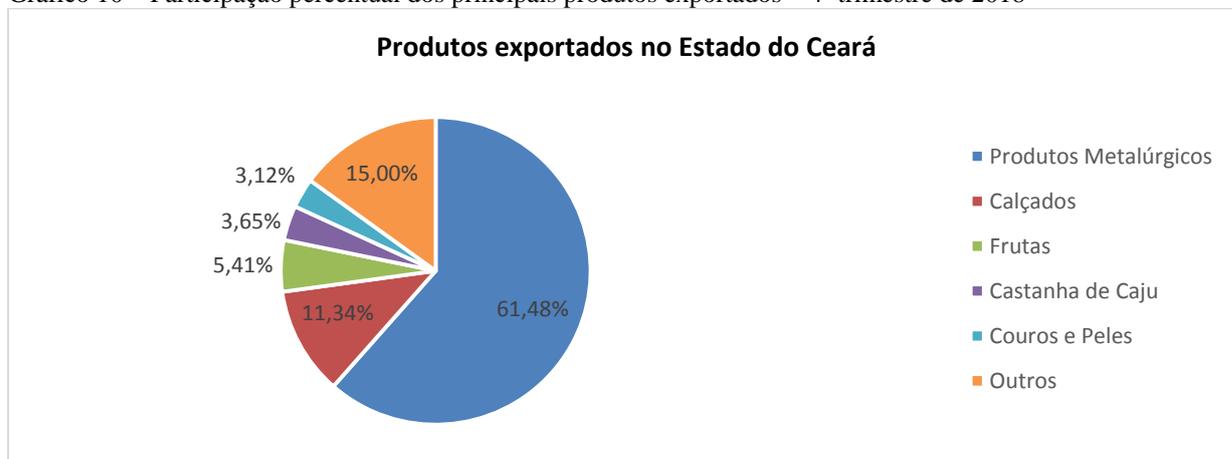
(US\$ Milhões – FOB)



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 2018.

Gráfico 10 – Participação percentual dos principais produtos exportados – 4º trimestre de 2018



Fonte: IPECE

De acordo com as informações acima, observa-se que o principal grupo de produtos exportados cearense foi Produtos Metalúrgicos, com participação de 61,48% no valor total exportado seguido dos Calçados (11,34%); Frutas (5,41%); Castanha de Caju (3,65%) e Couros e Peles (3,12%). Estes cinco

principais produtos registraram uma participação conjunta de 85,00% da pauta de exportações cearense no período de outubro a dezembro de 2018.

O setor “produtos metalúrgicos” é o principal produto da exportação cearense com o montante de US\$ 478 milhões, apresentando uma variação positiva de 45,3% comparado com o mesmo período em 2017.

Os principais compradores dos produtos cearenses, no quarto trimestre de 2018, foram os Estados Unidos (36,8%), Coreia do Sul (15,1%) e Reino Unido (5,1%), respondendo por 57% da pauta exportadora do estado.

1.3.2.2. Das Importações

As importações, no Estado do Ceará, no 4º trimestre de 2018, registraram um valor de US\$ 541 milhões, queda de 21,4 % comparado ao terceiro trimestre do mesmo ano. Quando comparado ao mesmo período de 2017, houve um crescimento de 8,3% nas importações.

Gráfico 11 – Comparativo das importações cearense – 4º trimestre de 2017-2018 (US\$ Milhões – FOB)

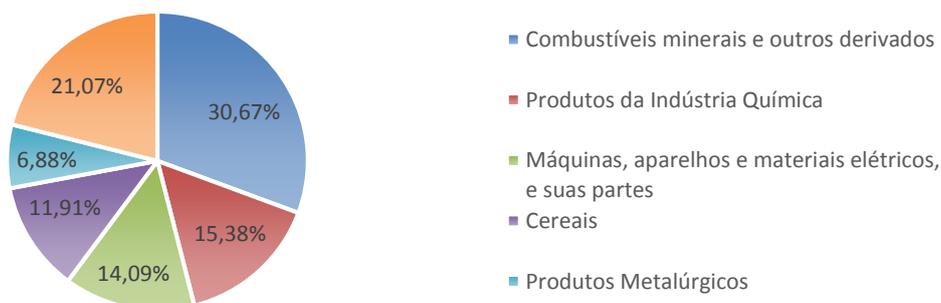


Fonte: IPECE

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 2018.

Gráfico 12 – Participação percentual dos principais produtos importados – 4º trimestre de 2018

Principais Produtos Importados no Ceará



Fonte: IPECE

De acordo com os dados citados, observa-se que o principal grupo de produtos importados

cearense foi o de *Combustíveis Minerais e outros derivados* alcançando o valor de US\$ 165,8 milhões, correspondendo a 30,67% da pauta de importação do Ceará, porém esse segmento apresentou queda de 10,4 em relação ao mesmo período de 2017. Em seguida, aparecem os Produtos da Indústria Química (15,38%); Máquinas, aparelhos e materiais elétricos, e suas partes (14,09%); Cereais (11,91%) e Produtos Metalúrgicos (6,88%). Estes cinco principais produtos registraram uma participação conjunta de 78,93% do valor total das importações cearenses no período em análise.

Quanto aos países que importaram para o Ceará, os cinco principais responderam por 67,65% do total comprado no exterior no último trimestre de 2018, são eles: China (26,49%), Estados Unidos (14,54%), Colômbia (10,24%), Argentina (9,80%) e Noruega (6,58%).

A China foi o principal fornecedor no último trimestre de 2018 de produtos importados para o Ceará, participando com 26,49% da pauta importadora do estado, o que equivale a US\$ 143,3 milhões. Os principais produtos adquiridos por esse país foram: *Glifosato e seu sal de monoisopropilamina*; Partes de outros motores/geradores/grupos eletrogeradores; Produtos laminados planos, de ferro ou aço não ligado.

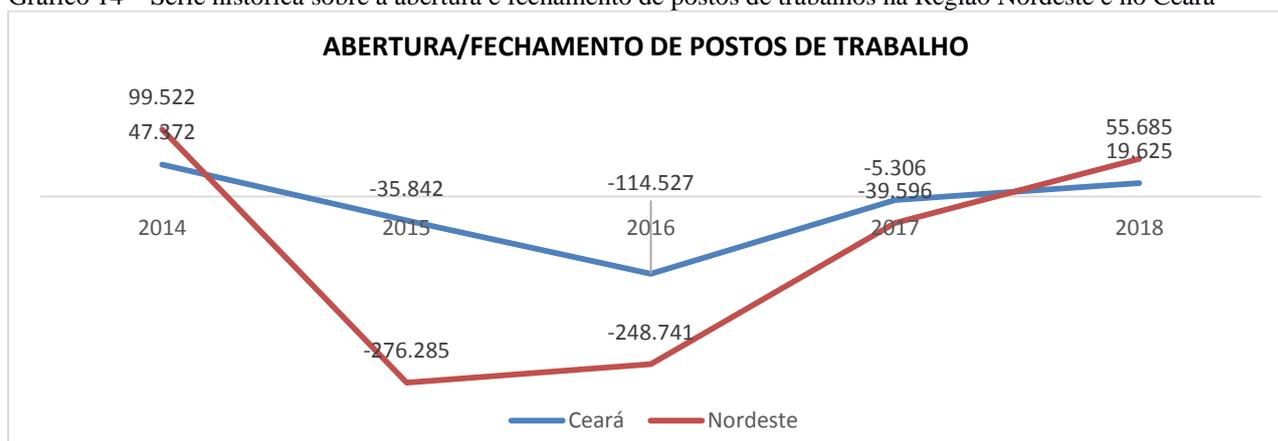
Em seguida, os Estados Unidos é o segundo maior fornecedor de produtos no último trimestre de 2018, correspondendo com US\$ 78,6 milhões e 14,5% da pauta importadora do estado. Os principais produtos importados dos Estados Unidos foram: *Hulha betuminosa, não aglomerada*; Trigo; Gasolina; e Óleo *diesel*.

1.4.Mercado de Trabalho

De acordo com os dados disponibilizados pelo Ministério do Trabalho – CAGED, o Brasil apresentou em 2018 um saldo positivo de 421.078 de postos de trabalho. Apenas 05 estados brasileiros apresentaram saldos negativos no período em análise, tais como: Rio de Janeiro (-2.099), Mato Grosso do Sul (-5.076), Acre (-1.050), Pernambuco (-3.040) e Sergipe (-193). O Sudeste foi a região que mais se destacou apresentando um saldo positivo de 204.226 de postos de trabalho.

O estado do Ceará registrou em 2018 um saldo positivo de 19.625 postos de trabalho, sendo o segundo estado do Nordeste a registrar maior número de abertura de empregos. O Gráfico 14 abaixo retrata a dinâmica dos postos de trabalho na Região Nordeste e Ceará.

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



Fonte: Ministério do Trabalho – CAGED

Conforme os dados evidenciados no Gráfico 14, foi registrado um aumento de 19.625 postos de trabalho na economia cearense. Com esse resultado positivo, observa-se uma melhoria significativa comparando com os anos anteriores, evidenciando, assim, uma recuperação no mercado de trabalho.

Por fim, destaca-se também uma expansão de 55.685 empregos no nordeste brasileiro, evidenciando mais uma vez a recuperação no mercado de trabalho no país com aumento da oferta de postos de trabalho.

1.5. 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 na Tabela 2 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	2018	2017*	2016*
122 - Administração Geral	583.613.206,76	823.217.801,63	755.284.387,29
126 - Tecnologia da Informação	11.359.556,11	47.718.080,55	34.207.546,80
128 - Formação de Recursos Humanos	1.086.413,79	955.979,65	877.700,30
361 - Ensino Fundamental	126.093.470,54	190.632.852,84	151.330.056,24
362 - Ensino Médio	2.434.409.559,56	2.031.699.084,21	1.964.516.225,29
363 - Ensino Profissional	130.602.221,15	144.552.142,05	124.547.473,40
364 - Ensino Superior	110.989.219,76	97.013.145,96	87.491.619,00
365 - Educação Infantil	25.478.468,98	20.026.019,96	11.660.800,74
366 - Educação de Jovens e Adultos	113.667.596,04	71.110.937,46	156.819.990,64
367 - Educação Especial	9.660.360,03	19.187.034,66	115.033,09
571 - Desenvolvimento Científico	-	3.704.064,35	6.274.690,70
Total	3.546.960.072,72	3.449.817.143,32	3.293.125.523,48

Fonte: Base de dados do S2GPR

*Fator de correção: IGP-DI (7,1021%, para 2017, e 6,6489% para 2016)

Comparado com o exercício anterior, observa-se que houve um aumento no montante aplicado de 2,82% (R\$ 97.142.929,40) na Função Educação no estado do Ceará. As subfunções Ensino Médio, Administração Geral, Ensino Fundamental representam, juntas, acerca de 89,00% do valor empenhado na Educação.

A seguir, serão analisados o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB e o Plano Nacional de Educação - PNE, no âmbito do Estado do Ceará e de outros entes da federação.

1.6.1. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB

Criado em 2007 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi formulado com o objetivo de medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino.

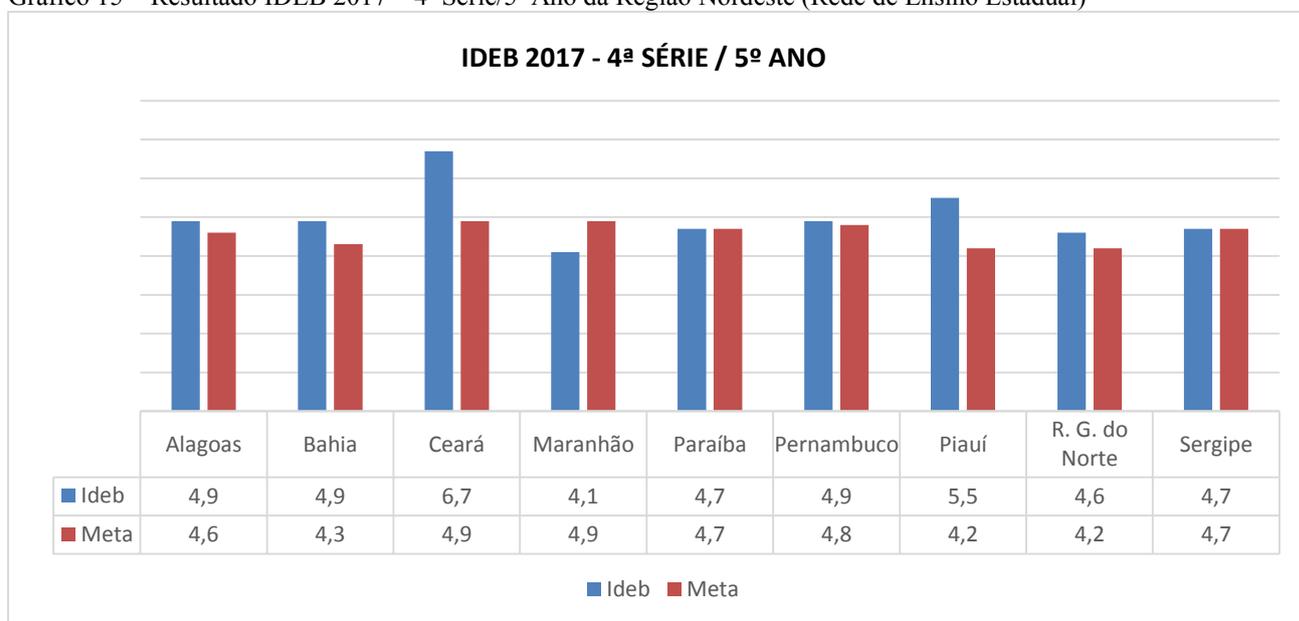
As metas estabelecidas pelo IDEB são diferenciadas para cada escola e rede de ensino, com o objetivo único de alcançar 6 pontos até 2022, média correspondente ao sistema educacional dos países desenvolvidos.

Vale destacar que os dados mais recentes sobre o IDEB, disponibilizados pelo INEP, são referentes ao ano de 2017.

O estado do Ceará, na rede de ensino estadual, vem evoluindo no IDEB desde o ano de 2005, apresentando nos anos de 2013, 2015 e 2017, para 5º ano e 9º ano, valores superiores às metas projetadas para os respectivos anos.

Em 2017, em nível regional, o estado do Ceará obteve o melhor resultado do IDEB (6,7) em relação aos demais estados nordestinos na 4ª série / 5º ano do Ensino Fundamental para rede de ensino estadual, conforme se observa no Gráfico 15.

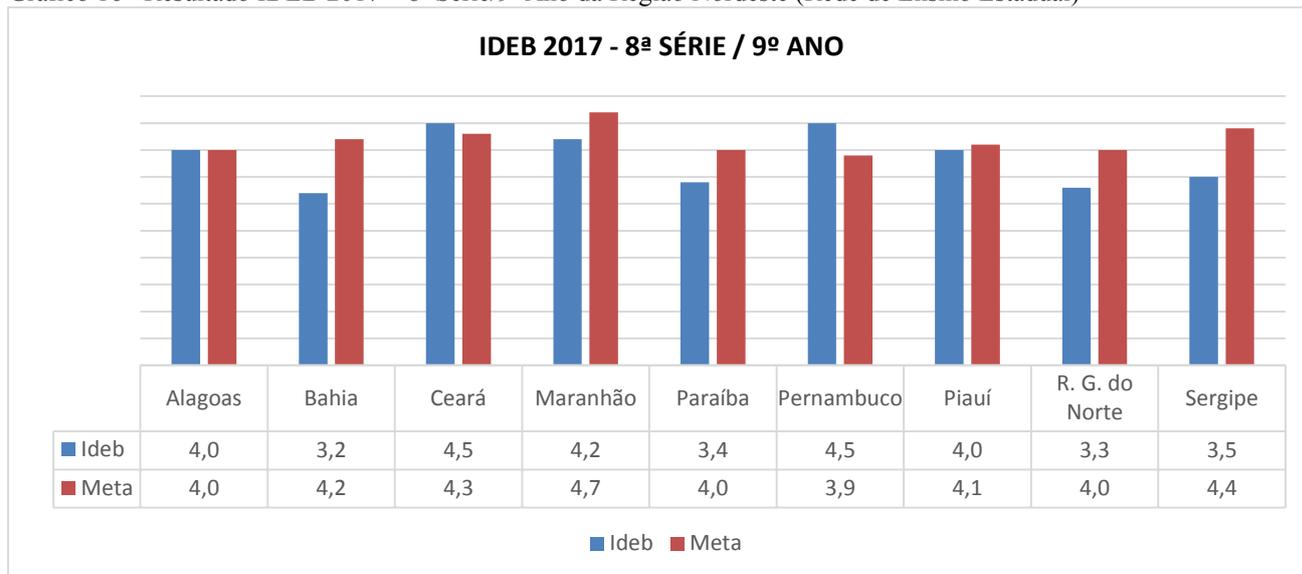
Gráfico 15 – Resultado IDEB 2017 – 4ª Série/5º Ano da Região Nordeste (Rede de Ensino Estadual)



Fonte: INEP

Em relação à 8ª série / 9º ano do Ensino Fundamental, os estados do Ceará e de Pernambuco obtiveram o maior IDEB (4,5), na rede de ensino estadual, do Nordeste, conforme demonstrado a seguir:

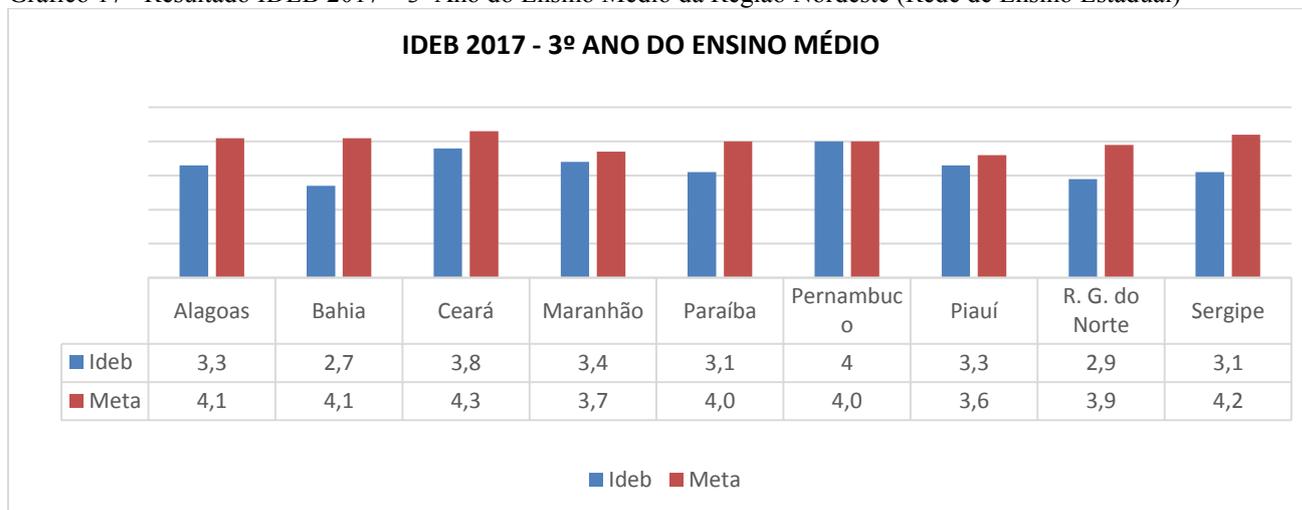
Gráfico 16– Resultado IDEB 2017 – 8ª Série/9º Ano da Região Nordeste (Rede de Ensino Estadual)



Fonte: INEP

Em relação ao 3º ano do Ensino Médio, observa-se, no Gráfico 17 abaixo, que o estado do Ceará obteve IDEB (3,8), não atingindo a meta (4,3), na rede de ensino estadual. Apenas o estado de Pernambuco alcançou a meta estabelecida na região Nordeste.

Gráfico 17– Resultado IDEB 2017 – 3º Ano do Ensino Médio da Região Nordeste (Rede de Ensino Estadual)



Fonte: INEP

Vale registrar que o estado do Ceará na avaliação do IDEB, na rede estadual, alcançou em 2017 a pontuação 6,7 para 4ª série / 5º ano do Ensino Fundamental, atingindo média 6,0 correspondente ao sistema educacional dos países desenvolvidos.

1.6.2. Plano Nacional de Educação - PNE

A Lei nº 13.005/2014 aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) que determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional no período de 2014 a 2024.

Dentre as 20 metas estabelecidas pelo PNE, apresentar-se-á o resultado do Relatório do 2º Ciclo

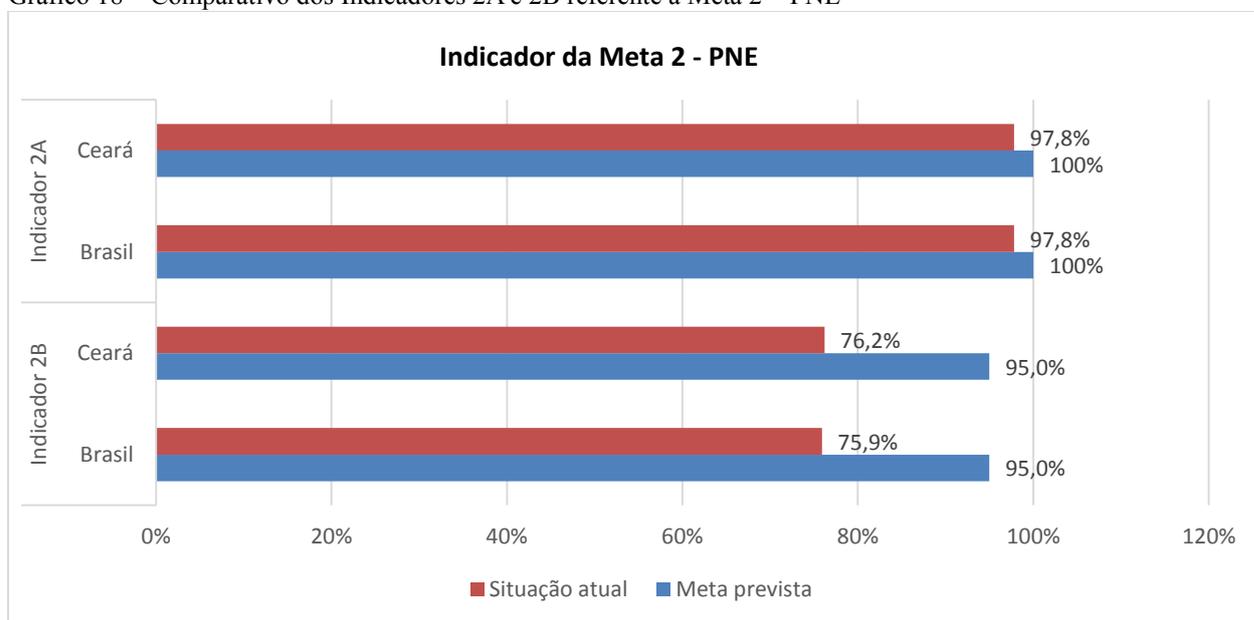
realizado em 2018 pelo INEP para as seguintes metas: **Meta 02** - Ensino Fundamental; **Meta 4** - Inclusão; **Meta 6** – Educação Integral; e **Meta 7** – Qualidade da Educação Básica/IDEB.

A **Meta 02** tem como objetivo de universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.

Para alcançar esse objetivo, a Meta 2 possui 2 indicadores, a saber: 2A - percentual de pessoas de 6 a 14 anos que frequentam ou que já concluíram o ensino fundamental (taxa de escolarização líquida ajustada) e 2B – percentual de pessoas de 16 anos com pelo menos o Ensino Fundamental concluído.

O Gráfico 18 apresenta o comparativo entre os resultados dos Indicadores 2A e 2B referente à Meta 2 no Brasil e no Ceará do Relatório 2º Ciclo de 2018 - INEP.

Gráfico 18 – Comparativo dos Indicadores 2A e 2B referente a Meta 2 – PNE



Fonte: PNE

Diante do resultado divulgado no gráfico acima, observa-se que o Brasil e o Estado do Ceará, acerca da educação fundamental, apresentaram resultados bem próximos, tanto para o Indicador 2A como para o Indicador 2B.

É importante ressaltar que o Indicador 2A informa apenas se essa população tem acesso ou não à escola, não analisando outros fatores relacionados à qualidade de ensino. A análise dos resultados desse indicador é complementada pelas informações oferecidas pelo Indicador 2B, que aponta o percentual de crianças nessa faixa etária que concluíram o ensino fundamental na idade recomendada.

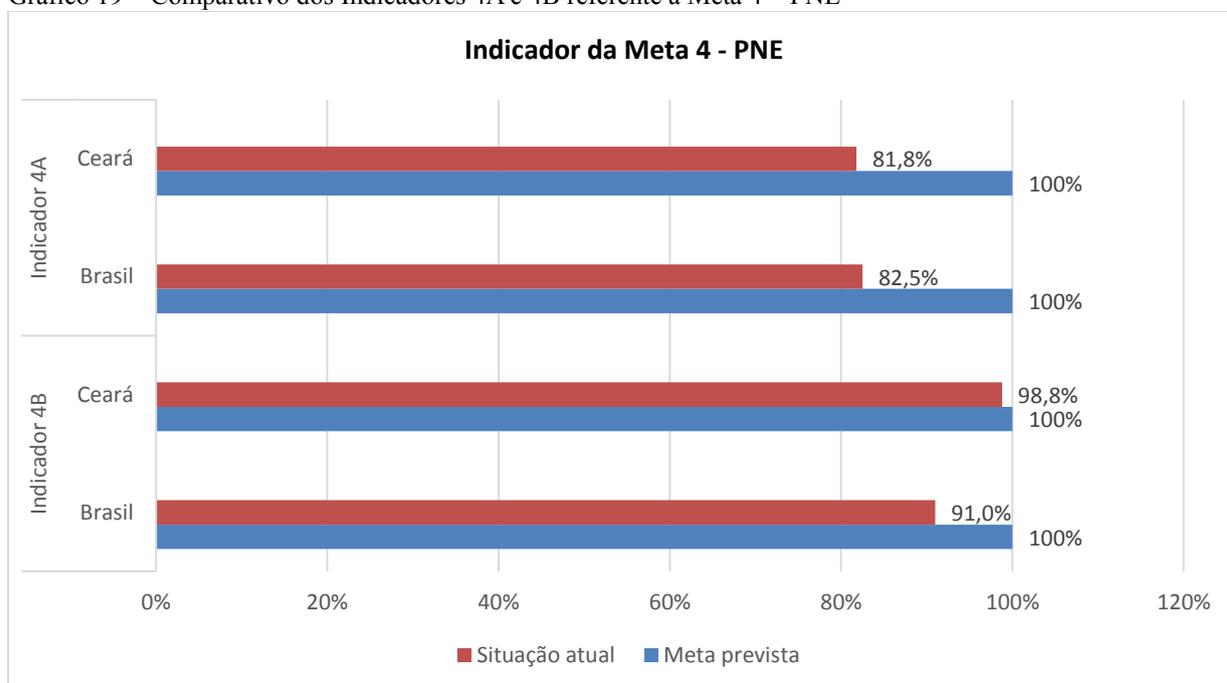
Já a **Meta 4** trata sobre a inclusão possui Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.

Para alcançar a Meta 4, o PNE estabeleceu os seguintes indicadores: 4A - percentual da população de 4 a 17 anos de idade com deficiência que frequenta a escola e 4B - percentual de matrículas de alunos de 4 a 17 anos de idade com deficiência, TGD e altas habilidades ou superdotação que estudam em classes comuns da educação básica.

O indicador considera os dados da população de 4 a 17 anos que não consegue de modo algum ou tem grande dificuldade em pelo menos um dos seguintes aspectos: enxergar, ouvir, caminhar, subir degraus, e/ou possui alguma deficiência mental/intelectual permanente que limite as suas atividades habituais.

O Gráfico 19 apresenta o comparativo entre os resultados dos Indicadores 4A e 4B referente à Meta 4 no Brasil e no Ceará do Relatório 2º Ciclo de 2018 - INEP.

Gráfico 19 – Comparativo dos Indicadores 4A e 4B referente a Meta 4 – PNE



Fonte: PNE

Depreende-se do gráfico acima, o Brasil e o Ceará apresentaram quase o mesmo percentual na situação atual para o Indicador 4A que trata da população de 4 a 17 anos de idade com deficiência que frequenta a escola. Para o indicador 4B, o estado do Ceará apresentou um melhor resultado de 98,8%.

É importante ressaltar que o Indicador 4A informa apenas se essa população tem acesso ou não à educação, não analisando outros fatores relacionados à qualidade da oferta de ensino, como a inclusão em classes comuns do ensino regular ou o atendimento educacional especializado.

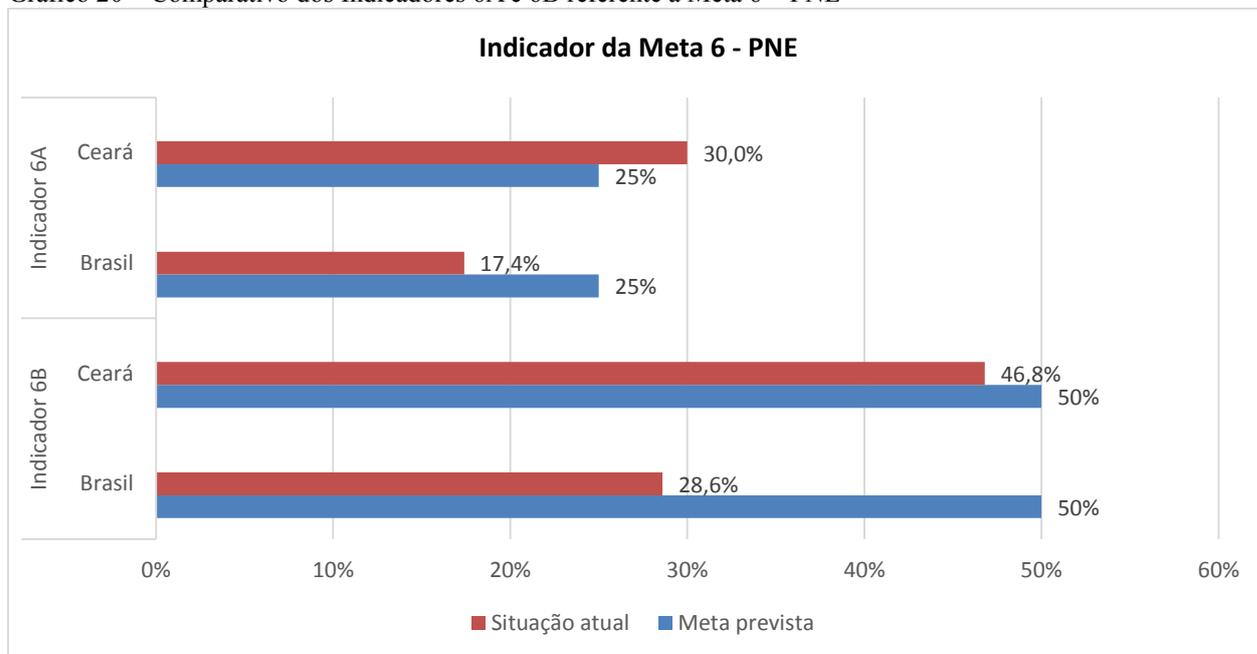
Já o Indicador 4B informa o percentual de matrículas desses alunos que estudam em classes comuns do ensino regular e/ou da EJA da educação básica, não captando outros fatores relacionados à qualidade da oferta de ensino.

Por outro lado, a **Meta 6** visa oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento)

dos (as) alunos (as) da educação básica. Para atingir esse meta, tem se dois indicadores: 6A - percentual de alunos da educação básica pública em tempo integral e 6B - percentual de escolas públicas com ao menos um aluno que permanece no mínimo 7 horas diárias em atividades escolares.

O Gráfico 20 apresenta o comparativo entre os resultados dos Indicadores 6A e 6B referente à Meta 6 no Brasil e no Ceará do Relatório 2º Ciclo de 2018 - INEP.

Gráfico 20 – Comparativo dos Indicadores 6A e 6B referente à Meta 6 – PNE



Fonte: PNE

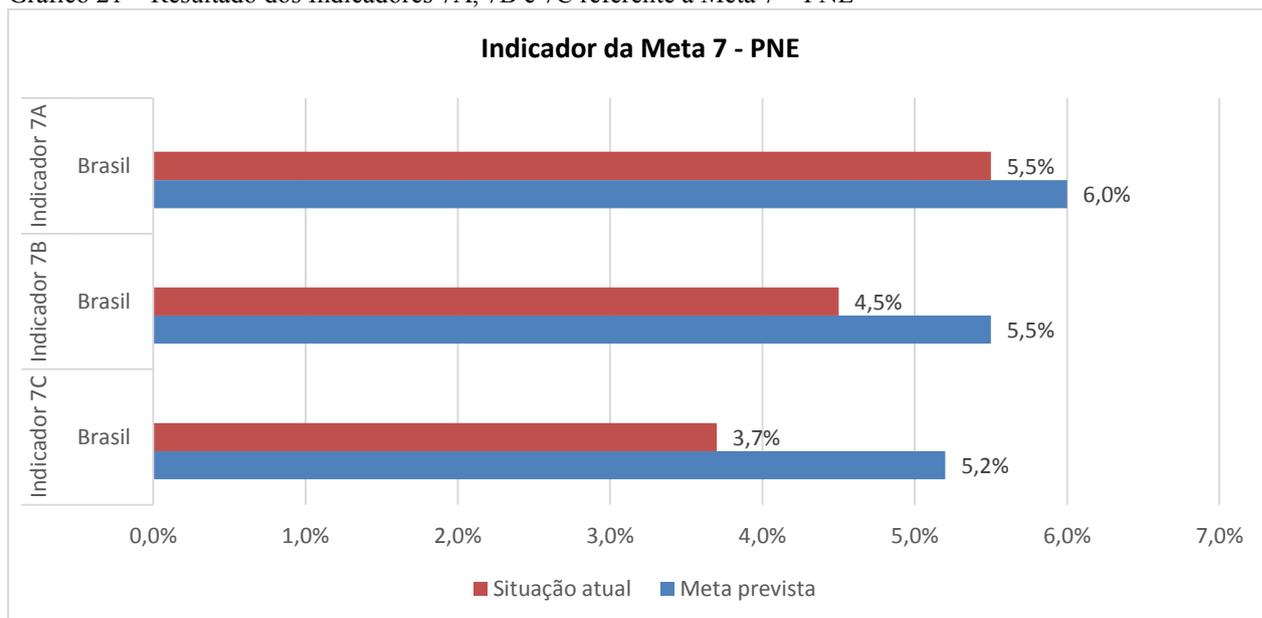
Diante do Gráfico 20, os resultados obtidos no Estado do Ceará foram acima da média dos resultados a nível nacional para a Meta 6, tendo atingindo o percentual de 30,0% de 25% para Indicador 6A e de 46,8% de 50% para o Indicador 6B.

A **Meta 7** objetiva fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB.

Para alcançar esse objetivo, a Meta 7 possui os seguintes indicadores: 7A - Média do IDEB nos anos iniciais do ensino fundamental, 7B - média do IDEB nos anos finais do ensino fundamental e 7C - média do IDEB no ensino médio.

O Gráfico 21 apresenta o resultado dos Indicadores 7A, 7B e 7C referente à Meta 7 no Brasil do Relatório 2º Ciclo de 2018 - INEP.

Gráfico 21 – Resultado dos Indicadores 7A, 7B e 7C referente à Meta 7 – PNE



Fonte: PNE

Mediante o gráfico acima, observa-se que para a Meta 7 – Qualidade da Educação Básica/IDEB, o Brasil atingiu um percentual próximo a meta prevista em relação anos iniciais do ensino fundamental (7A).

Vale destacar que o Relatório 2º Ciclo de 2018 – INEP não divulgou o percentual para Estado do Ceará. Apenas, os Relatórios Linha de Base 2014 – Inep e 1º Ciclo 2016 – Inep apresentaram dados para essa Meta no Estado do Ceará.

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 que “é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”.

A seguir, serão observados os recursos aplicados pelo Governo na função Segurança Pública, e algumas estatísticas nessa área, no âmbito do Estado do Ceará e comparada com outros entes Federados.

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 detalhado nas suas correspondentes subfunções, conforme a Tabela 3:

Tabela 3 – Valores empenhados na Função Segurança Pública

Subfunções	2018	2017*	2016*
122 - Administração Geral	2.663.960.132,54	2.295.416.496,67	2.110.460.053,89
124 - Controle Interno	62.258,14	67.755,61	90.299,52
126 - Tecnologia da Informação	48.881.251,77	30.065.861,91	24.870.056,99
128 - Formação de Recursos Humanos	22.964.602,67	29.657.036,76	15.982.616,58
181 - Policiamento	185.077.508,93	249.449.481,65	128.746.200,05
182 - Defesa Civil	28.654.156,67	22.019.835,85	13.408.460,04
183 - Informação e Inteligência	0	0	0
Total	2.949.599.910,72	2.626.676.468,44	2.293.557.687,07

Fonte: Base de dados do S2GPR

*Fator de correção: IGP-DI (7,1021%, para 2017, e 6,6489% para 2016)

Comparado com o exercício anterior, observa-se que houve um aumento no montante aplicado de 12,29% (R\$ 322.923.442,28) na Segurança Pública do Estado do Ceará. As subfunções Administração Geral, Policiamento e Tecnologia da Informação representam juntas acerca de 98,0% do valor empenhado na Segurança Pública.

Vale destacar que desde de 2016 não houve aplicação de recursos para a subfunção de Informação e Inteligência.

A Agência Brasileira de Inteligência (ABIN)² dispõe 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.

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

Por fim, ao examinar o valor aplicado em 2018, por grupo de natureza de despesa, verifica-se que 76% (R\$ 2.250.550.087,40) foi destinado a pessoal e encargos sociais, 18% (R\$ 519.357.889,54) a outras despesas correntes e 6% a investimentos (R\$ 179.691.933,78).

1.7.2. Crimes Violentos Letais e Intencionais

Com relação ao exercício de 2018, o Estado do Ceará, por meio da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Ceará (SSPDS/CE), com intermédio da Assessoria de Análise Estatística e Criminal (AAESC), apresenta mensalmente as estatísticas acerca da segurança pública estadual.

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

Com base nessa estatística, a SSPDS divulgou em seu sítio eletrônico que no ano de 2018 apresentaram 4.518 vítimas no Estado do Ceará, conforme a Tabela 4.

Tabela 4 – Número de vítimas no Ceará em 2018

Mês	CVLI	Ocorridos em Unidade Prisional	Intervenção Policial *
Janeiro	482	14	25

² ABIN. Agência Brasileira de Inteligência. Disponível em <http://www.abin.gov.br/atividadeinteligencia/inteligenciaecontrainteligencia/>. Acesso em: 03/05/2019.

Mês	CVLI	Ocorridos em Unidade Prisional	Intervenção Policial *
Fevereiro	361	1	23
Março	414	4	17
Abril	367	2	23
Mai	372	2	20
Junho	384	5	11
Julho	378	4	20
Agosto	352	2	13
Setembro	391	5	16
Outubro	363	4	16
Novembro	326	1	17
Dezembro	328	5	20
TOTAL	4.518	49	221

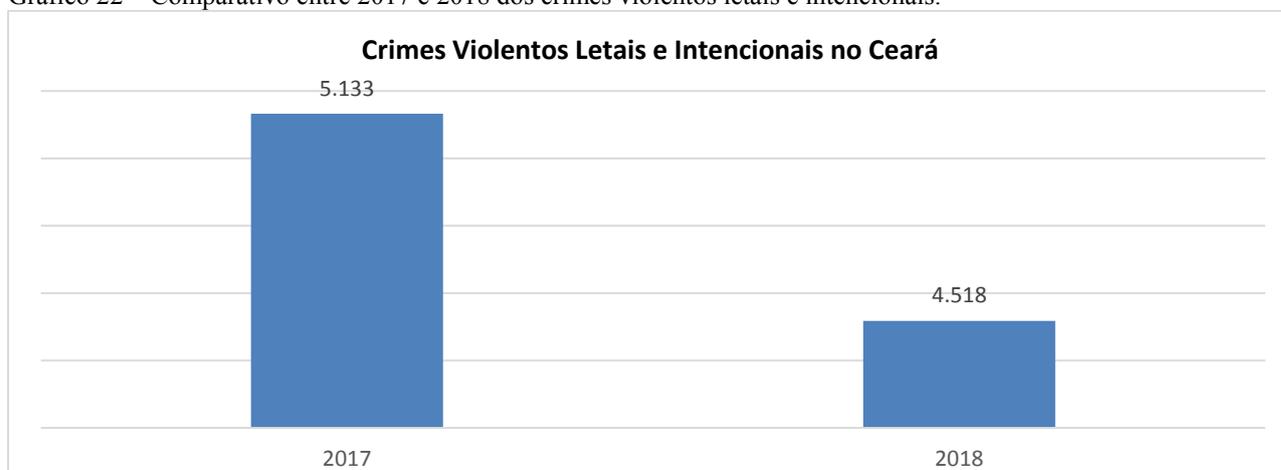
Fonte: SSPDS/CE

* 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 desse ano houve uma diminuição na criminalidade, tendo mês de janeiro com o maior número de vítimas registrado (482 pessoas). Já o mês novembro obteve o menor número de vítimas, em 326 pessoas.

O Gráfico 22 apresenta o comparativo dos crimes violentos letais e intencionais no Estado do Ceará nos anos de 2017 e 2018.

Gráfico 22 – Comparativo entre 2017 e 2018 dos crimes violentos letais e intencionais.



Fonte: SSPDS/CE

Em dados consolidados, vemos que o exercício de 2018 teve uma diminuição de 11,98% de Crimes Violentos Letais e Intencionais no Estado do Ceará, quando comparado ao ano de 2017.

1.7.3. 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 FBPS vem divulgando seu trabalho com a produção de um Anuário com amplas análises de dados sobre segurança pública, conhecido como Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

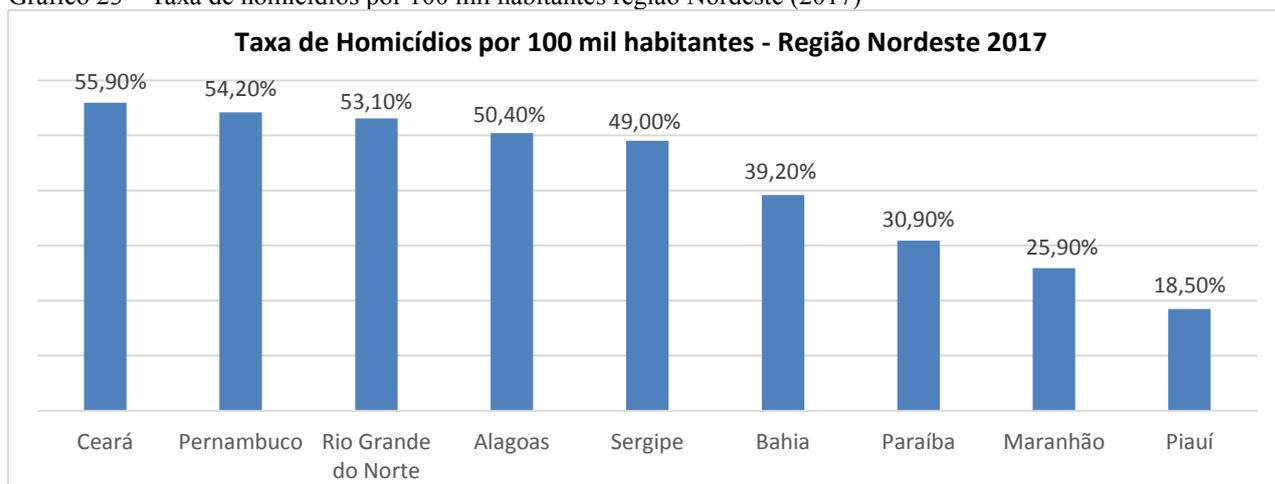
Quanto à categoria homicídio doloso, os dados divulgados pelo 12º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, publicado em 2018, estão incluídos as mortes decorrentes de intervenções policiais em serviço e de intervenções policiais fora de serviço.

De acordo com os dados da 12ª edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, o estado do Ceará, em 2017, apresentou a segunda maior taxa de homicídios por cem mil habitantes do país (55,9), ficando atrás apenas do Estado do Acre (60,5). Destaque-se que o estado brasileiro que apresentou a menor taxa de homicídio para o referido ano foi o estado de São Paulo (7,8).

É importante observar, em relação ao ano de 2017, que a taxa de homicídios registrada no estado do Ceará (55,9) foi maior que a registrada em nível nacional (26,9). Em números absolutos, o número de homicídios dolosos no estado do Ceará foi de 5.042 (cinco mil e quarenta e dois), ao passo que o número registrado em nível nacional foi de 55.900 (cinquenta e cinco mil e novecentos), assim, o Ceará concentrou 9,01% do total dos homicídios ocorridos no país.

Em relação à região Nordeste, o Ceará registrou a pior taxa (55,9), enquanto que o Estado do Piauí apresentou a melhor taxa de homicídios (18,5). O Gráfico 23 mostra as taxas de homicídios dolosos por cem mil habitantes dos estados da região Nordeste.

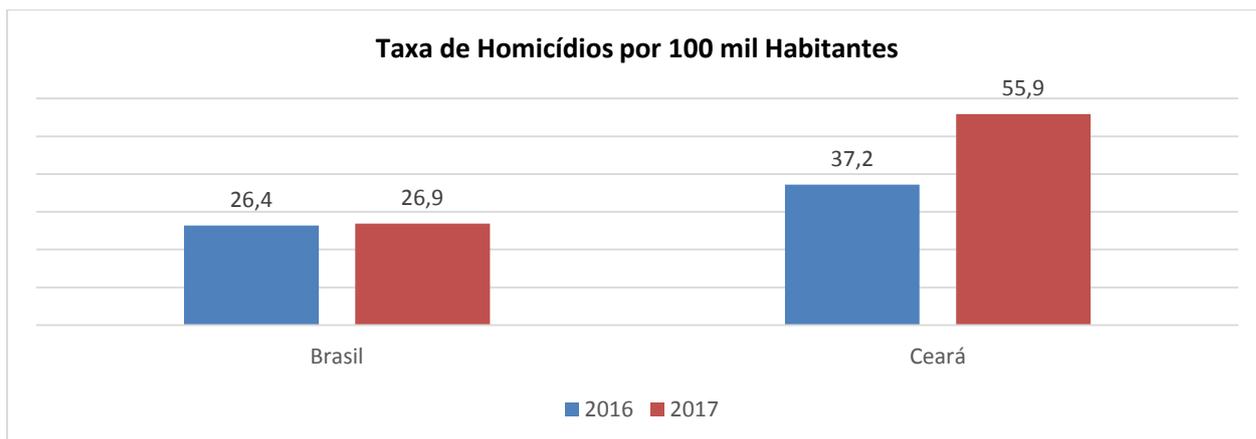
Gráfico 23 – Taxa de homicídios por 100 mil habitantes região Nordeste (2017)



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública - 12ª edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública

De acordo com os dados da 12ª edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, a taxa de homicídios dolosos, registrada em 2017, no estado do Ceará apresentou um crescimento de 50,4% em relação ao ano anterior (2016). Em relação ao Brasil, houve um aumento na taxa de homicídios em 2,1%, conforme demonstrado no Gráfico 24.

Gráfico 24 – Comparativo da evolução da taxa de homicídios no Brasil e no Ceará



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública - 12ª edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

1.7.4. Violência contra mulher

O 12º Anuário Brasileiro de Segurança Pública apresentou um estudo destinado a “Violência contra mulher”, dividindo em duas partes: Homicídios de mulheres e feminicídios e Lesão corporal dolosa - violência doméstica.

Em relação ao homicídio de mulheres e feminicídio, o Estado do Ceará, no exercício de 2017, o registrou 351 casos de crimes violentos letais e intencionais contra a mulher, entretanto, não se visualizou o registro de feminicídios.

Com base nesse mesmo Anuário, observa-se que o Estado do Ceará, em 2017, apresentou a terceira pior taxa (7,6) de crimes violentos letais e intencionais contra a mulher, por cem mil mulheres, no país, ficando atrás apenas o Estado do Acre (8,3) e do Rio Grande do Norte (8,4).

Quanto aos crimes de feminicídios, o Brasil apresentou 1.133 casos, representando uma taxa de 1,1%. Os estados que apresentaram os maiores índices foram Rondônia (6,1), Mato Grosso (4,6) e Acre (3,2), todos acima da média nacional.

O Gráfico 25 apresenta as taxas dos crimes contra a mulher no estado do Ceará no período de 2016 e 2017.

Gráfico 25 – Comparativo entre 2016 e 2017 dos crimes contra a mulher no estado do Ceará



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública - 12ª edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

Assim sendo, considerando a inclusão desde de 2015 do feminicídio, dentre as circunstâncias qualificadoras de crime de homicídio e no rol de crimes hediondos, sabendo ainda da inexistência de registros

de feminicídios no Estado do Ceará, mesmo havendo demais crimes violentos contra a mulher, é necessária a certificação de que a identificação desses crimes contra a mulher estão seguindo o disposto na legislação supramencionada, de forma que os indicadores criminais possam demonstrar a devida situação da segurança pública, e assim permitindo a realização de políticas públicas apropriadas.

Quanto aos crimes de lesão corporal dolosa - violência doméstica, o Brasil registrou em 2017 uma taxa de 183,9 por 100 mil habitantes mulheres. Já no Estado do Ceará apresentou uma taxa abaixo da média nacional de 122,5 por 100 mil habitantes mulheres, no mesmo período. O gráfico 26 demonstra a taxa de lesão corporal dolosa - violência doméstica no Brasil e no estado do Ceará em 2016 e 2017.

Gráfico 26 – Comparativo entre 2016 e 2017 dos crimes de lesão corporal dolosa – violência doméstica



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública - 12ª edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

De acordo com as informações acima, observa-se que a taxa de violência doméstica, registrada em 2017, no estado do Ceará, apresentou um crescimento de 0,9%, representando 82 mulheres vítimas de lesão corporal dolosa, em relação ao ano anterior (2016). Em relação ao Brasil, houve uma queda na taxa que representou uma diminuição de 194.273 para 193.482 de vítimas.

1.8. Considerações Finais

O PIB brasileiro, em 2018, teve um crescimento de 1,1% em relação ao ano anterior, após alta de 1,1% em 2017, e retrações de 3,5% em 2015, e 3,3% em 2016. Nessa comparação, houve um crescimento nos setores de agricultura (0,1%), de indústria (0,6%) e de serviços (1,3%).

No âmbito estadual, o PIB cearense acompanhou o crescimento nacional e apresentou um aumento de 1,01%. 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 6,37% e 0,91%, respectivamente. Já o setor da indústria apresentou queda de 0,34% em relação ao exercício de 2017.

Destacamos que a Balança Comercial cearense encerrou o ano de 2018 negativo em US\$ 205 milhões, tendo as exportações atingindo um novo recorde em US\$ 2,3 bilhões, crescimento de 10,7% comparado ao ano de 2017, e as importações alcançando o valor de US\$ 2,5 bilhões, registrando aumento de 13,0% em relação ao ano anterior. A corrente de comércio em 2018 somou o valor de US\$ 4,86 bilhões.

Em relação ao mercado de trabalho, pode-se confirmar que a economia está se recuperando,

após um longo período de retração, ao verificar em 2018 que, no mercado de trabalho local, foi registrado um crescimento de 19.625 postos de trabalho.

Em relação à educação, o estado do Ceará vem evoluindo no IDEB desde o ano de 2005, apresentando nos anos de 2013, 2015 e 2017, para 4^a/5^o ano e 8^a/9^o ano, valores superiores às metas projetadas para os respectivos anos, na rede de ensino estadual. Entretanto, para 3^o ano do Ensino Médio, observa-se que o estado do Ceará obteve IDEB (3,8), não atingindo a meta (4,3).

Dentre as 20 metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (PNE), apresentou-se o resultado para o Estado do Ceará e o Brasil do Relatório do 2^o Ciclo realizado pelo INEP em 2018 para as seguintes metas: **Meta 02** - Ensino Fundamental; **Meta 4** - Inclusão; **Meta 6** – Educação Integral; e **Meta 7** – Qualidade da Educação Básica/IDEB.

Quanto a política pública relacionada à segurança, o Estado do Ceará informou, através dos dados publicados na SSPDS, que houve um total de 4.518 vítimas durante o ano de 2018, apresentando uma redução na criminalidade quando comparado ao ano de 2017, tendo o mês de janeiro o maior número de vítimas, 482 pessoas, e o mês de novembro, o menor número de vítimas, 326 pessoas.

Por outro lado, de acordo com os dados da 12^a edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, o estado do Ceará, em 2017, apresentou a terceira maior taxa de homicídios por cem mil habitantes do país (55,9). Em números absolutos, o número de homicídios dolosos no estado do Ceará foi de 5.042 (cinco mil e quarenta e dois), representando 9,02% do total dos homicídios ocorridos no país. Vale destacar que a taxa de homicídios dolosos no estado do Ceará apresentou um crescimento de 50,4% em relação ao ano anterior (2016).

Tratando-se da violência contra a mulher, com base nos dados da 12^a edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, observa-se que o Estado do Ceará apresentou a terceira maior taxa de crimes violentos letais e intencionais contra a mulher, por cem mil mulheres (7,6), entretanto, apresentou uma taxa de 0,00 para feminicídio no Estado.

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 2018.

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.

A Lei que trata do PPA 2016-2019 prevê em seu art. 11 a possibilidade do Poder Executivo por meio de projeto de lei, sempre que necessário, fazer revisão no plano plurianual, que consiste a inclusão, exclusão ou alteração de programas.

Diante dessa possibilidade, o Governador do Estado do Ceará, no transcorrer da implementação do PPA em análise, observou, à luz do processo de acompanhamento e monitoramento das bases estratégica e programática, necessidades de ajustes, uma vez que a prospecção dos cenários não se confirmou na medida idealizada, o que exigiu reorientar a atuação das entidades governamentais, no sentido de aprimorar sua gestão, promover a expansão da oferta dos bens serviços à sociedade e proporcionar a realização dos resultados pretendidos.

Para realizar esses ajustes necessários neste PPA, o Poder Executivo enviou o projeto de lei para

Assembleia Legislativa que aprovou a Lei nº 16.450, 14 de dezembro de 2017 (Revisão do Plano Plurianual 2016-2019 para o período 2018-2019).

Esse processo de revisão do planejamento governamental de natureza plurianual se justificou considerando-se que:

- os cenários prospectados no momento da elaboração mudaram consideravelmente e os objetivos traçados devem acompanhar as transformações, com a necessidade de ajuste nas diretrizes estratégicas;
- o Planejamento é um processo que exige melhorias contínuas e amadurecimento, o que promove ainda mais a importância da revisão;
- o processo de Monitoramento do PPA acentuou a retroalimentação das informações acerca da implementação dos programas e os direcionadores para a tomada de decisão, o que subsidia a melhoria no desenho da oferta governamental declarada no Plano; e
- observou-se que as metas de oferta propostas no Planejamento inicial não foram, em alguma medida, alcançadas, dificultando, portanto, a realização dos objetivos dos programas e, conseqüentemente, seus resultados estratégicos.

A Revisão do PPA 2016-2019 foi realizada em 5 etapas, a saber: 1) análise dos cenários, verificando o quanto afetaram a concretização das ofertas planejadas e dos resultados pretendidos; 2) revisão da base estratégica, revisitando os indicadores utilizados na verificação do alcance dos resultados estratégicos e temáticos, avaliando o seu alinhamento nesta mensuração; 3) identificação dos principais desafios para a Gestão Estadual para os próximos dois anos, mediante uma análise de desempenho dos 7 Cearás; 4) após discussões das etapas anteriores, revisão das ofertas constantes dos programas do Plano Plurianual para os anos de 2018 e 2019, revendo os problemas/oportunidades elencados por ocasião da elaboração do PPA, além do levantamento de novos problemas/oportunidades que surgiram no decorrer dos primeiros anos de execução do Plano; 5) implementação de um sistema adaptado para a revisão do Plano, as alterações analisadas e validadas, relativas à base estratégica, na expressão dos indicadores estratégicos e temáticos, e na base programática, no que tange aos programas e seus atributos, qualitativos (objetivo, justificativa e público-alvo) e quantitativos (iniciativas, produtos e metas regionalizadas).

2.1.1 Estrutura do PPA 2016-2019

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

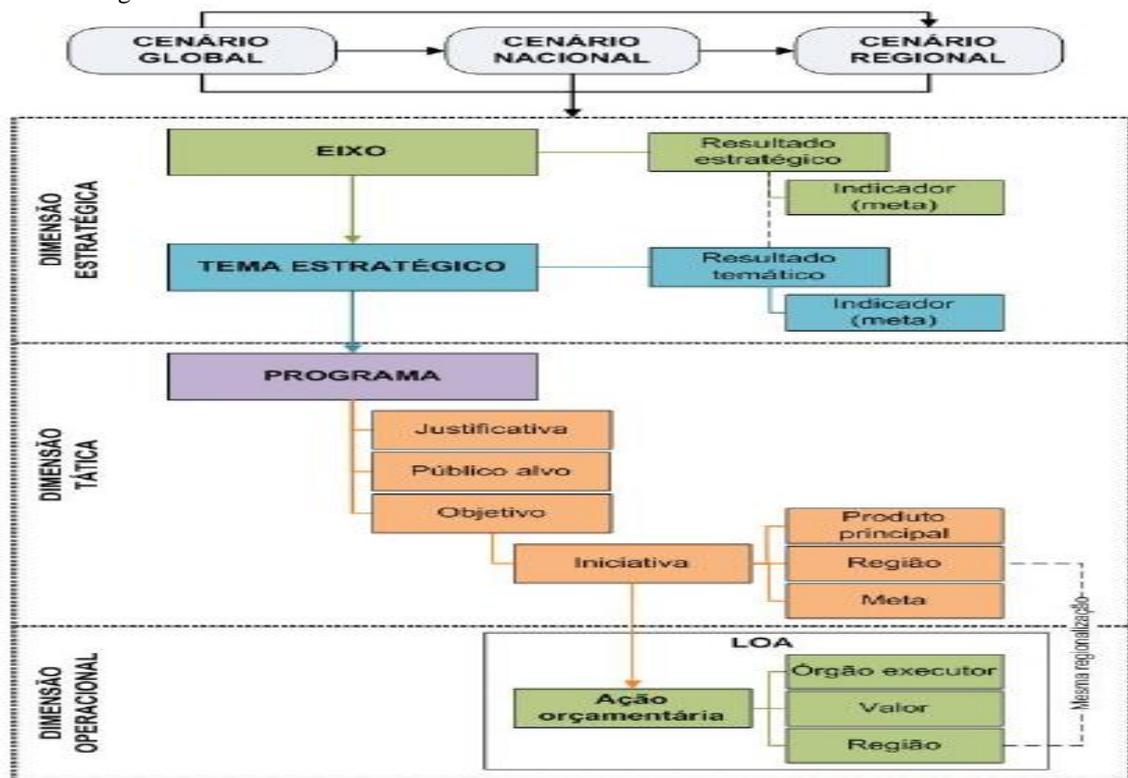
O Eixo Governamental de Atuação Intersetorial representa o elemento de planejamento que organiza a atuação governamental, de forma integrada, articulada e sistêmica.

Conforme estabeleceu a Lei nº 15.929/2015, 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 01.

Figura 01 – 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 Plano Plurianual também se orienta pelos Resultados Estratégicos e Temáticos e seus respectivos indicadores, com os quais os Programas se alinham.

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.

2.1.3.1 Por tipo de Programa

A Tabela 01 contém a dotação atualizada da LOA 2018 para cada um dos 3 (três) tipos de Programas (a), os valores efetivamente empenhados (b), os percentuais de execução orçamentária (%b/a) e os percentuais de representatividade/participação em relação ao total empenhado no exercício de 2018 (%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)
Administrativo	8.617.265.453,76	8.455.730.659,55	98,13%	31,34%
Especial	9.063.171.499,46	8.591.836.840,79	94,80%	31,84%
Finalístico	12.326.732.240,35	9.932.856.950,54	80,58%	36,82%
Total	30.007.169.193,57	26.980.424.450,88	89,91%	100,00%

Fonte: S2GPR

No exercício financeiro de 2018, a execução dos Programas Governamentais, considerando-se os recursos autorizados pela Lei Orçamentária (LOA) e os créditos adicionais, alcançou o valor de R\$ 26.980.424.450,88, que representou 89,91% do total autorizado. Vale destacar que está incluída, na coluna da dotação atualizada, a previsão do orçamento de investimentos no valor de R\$ 236.878.963,00 das empresas estatais independentes.

Com relação aos recursos aplicados, os Programas do tipo Administrativo atingiram um percentual de execução de 98,13%, seguido pelos Especiais (94,80%) e Finalísticos (80,58%).

Neste ano nota-se que os Programas Finalísticos tiveram maior representatividade, respondendo por 36,82% da execução total, somando R\$ 9.932.856.950,54, enquanto os Programas Especiais representaram 31,84% (R\$ 8.591.836.840,79) do total orçamentário executado pelo Estado. Por fim, tem-se os Programas Administrativos que representam 31,34% do orçamento, empenhando a quantia de R\$ 8.455.730.659,55.

Gráfico 01 – Execução orçamentária por tipo de programa (R\$1,00)



Fonte: S2GPR

Vale destacar que os Programas tipo finalístico, responsáveis pelo fornecimento de bens e

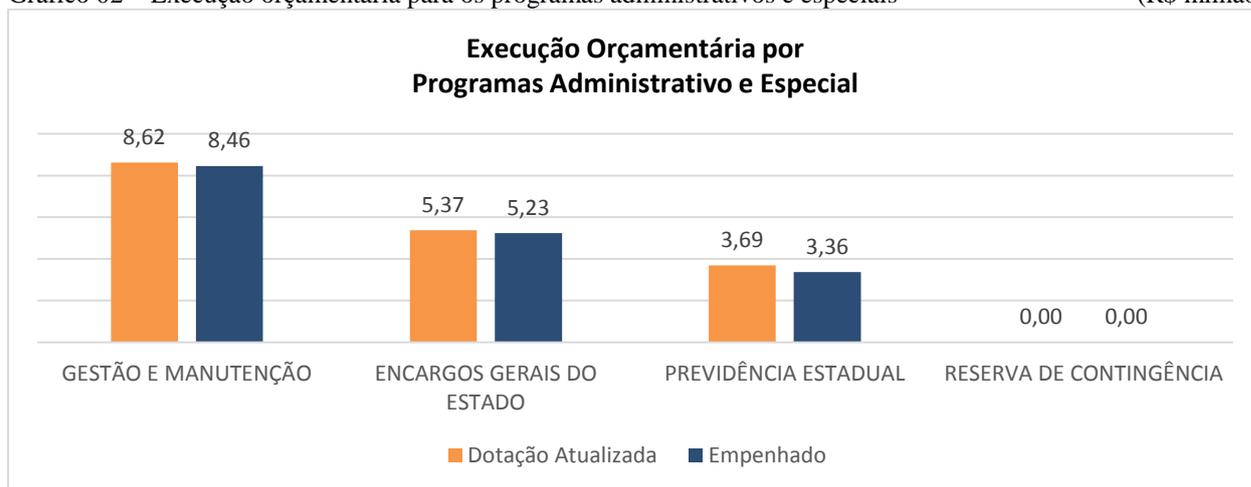
serviços à população cearense, representa 36,82% da despesa orçamentária empenhada em 2018.

2.1.3.2 Programas Administrativos e Especiais

O Gráfico 02 evidencia 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 2018.

Gráfico 02 – 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\$ 8.455.730.659,55, correspondendo a 31,34% dos valores empenhados na LOA 2018. Tal programa consiste nos pagamentos de pessoal, incluindo os servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Em seguida, o valor empenhado do programa Encargos Gerais do Estado que trata do pagamento de dívidas do Estado atingiu o montante de R\$ 5.228.794.856,15, ou seja, 57,69% do valor referente aos Programas Especiais no orçamento. Já o programa 062 - Previdência Estadual corresponde a 37,11% do empenhado para tipo de programa Especial, no valor de R\$ 3.363.041.984,64.

Vale destacar que esses 03 programas (Gestão e Manutenção, Encargos Gerais do Estado e Previdência Estadual) representam cerca de 63,18% da despesa orçamentária empenhada em 2018.

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 2018, não teve nenhuma dotação para Reserva de Contingência.

2.1.3.3 Programas Finalísticos

A Tabela 02 compara a dotação atualizada da LOA 2018 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	2.796.176.861,99	2.638.861.750,33	94,37%
023 – Gestão e Desenvolvimento da Educação Básica	2.218.996.604,41	2.116.602.453,48	95,39%
010 – Infraestrutura e Logística	1.405.498.443,32	902.300.701,88	64,20%
020 – Ensino Integrado à Educação Profissional	630.252.970,82	603.031.148,81	95,68%
003 – Segurança Pública Integrada	445.490.316,12	427.469.403,80	95,95%
004 – Infraestrutura e Gestão do Sistema Penitenciário	352.729.434,48	293.096.163,19	83,09%
016 – Oferta Hídrica para Múltiplos Usos	450.221.291,83	284.656.534,93	63,23%
019 - Mobilidade Urbana	680.927.281,47	187.544.499,27	27,54%
028 – Desenv. e Consolidação do Destino Turístico Ceará	232.533.381,59	185.172.266,33	79,63%
037 – Gestão e Disciplinamento do Trânsito	200.543.630,08	178.744.704,14	89,13%
Total	9.413.370.216,11	7.817.479.626,16	83,00%

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 2018 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 78,70% da totalidade de recursos empenhados no exercício de 2018, somando R\$ 7.817.479.626,16, enquanto o conjunto dos demais 74 programas finalísticos representaram apenas 28,97%, com o montante de R\$ 2.115.377.324,38.

2.1.3.4 Análise do Nível de Execução Orçamentária

No exercício financeiro de 2018, a execução dos programas finalísticos do PPA 2016-2019, considerando-se os recursos autorizados pela Lei Orçamentária (LOA) e os créditos adicionais, alcançou R\$ 9.932.856.950,54, montante que representou 80,58% 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*	5	6,02%
Faixa 1 – De 0% a 20% de Realização do Programa	2	2,41%
Faixa 2 – De 21% a 40% de Realização do Programa	5	6,02%
Faixa 3 – De 41% a 60% de Realização do Programa	10	12,05%
Faixa 4 – De 61% a 80% de Realização do Programa	17	20,48%
Faixa 5 – A partir de 81% de Realização do Programa	44	53,01%
Total	83	100%

Fonte: S2GPR

* Programa: 002 - Educação Fiscal e Cidadania, 011 – Promoção da Indústria Mineral, 039 - Integração do Sistema de Justiça Criminal; 046 - Fortalecimento do Sistema Estadual de Cultura do Ceará e 047 - Auditoria

Governamental.

Como se pode perceber pela Tabela 03, os Programas: 002 - Educação Fiscal e Cidadania, 011 – Promoção da Indústria Mineral, 039 - Integração do Sistema de Justiça Criminal; 046 - Fortalecimento do Sistema Estadual de Cultura do Ceará e 047 - Auditoria Governamental encontram-se na faixa ausência de previsão orçamentária, pois, ao final do exercício, não apresentaram dotação orçamentária (R\$ 0,00).

Vale salientar que, por exemplo, o Programa 002 – Educação Fiscal e Cidadania não foi previsto dotação orçamentária na LOA 2018, entretanto foi realizada as seguintes iniciativas:

- 002.1.01 Sensibilização e disseminação da Educação Fiscal;
- 002.1.02 Realização de formações presenciais e à distância;
- 002.1.03 Realização de atividades sobre o tema Educação Fiscal para o ensino fundamental e médio e fomento à pesquisa e à extensão universitária; e
- 002.1.04 Formações em Educação Fiscal para servidores e terceirizados para atuarem como agentes de cidadania.

Cabe destacar que os produtos principais das iniciativas listadas estão relacionadas à participação em evento, à pessoa capacitada, à evento realizado e ao servidor capacitado que não necessariamente precisam envolver a aplicação de recursos financeiros.

Dos 83 programas finalísticos do PPA 2016-2019, observa-se que apenas 07 programas executaram menos de 40% da dotação prevista para 2018, tais como: 009 - Matriz Energética do Estado do Ceará; 012 - Tutela dos Interesses Sociais e Individuais Indisponíveis; 019 - Mobilidade Urbana; 025 - Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário e Drenagem Urbana; 043 - Empreendedorismo e Protagonismo Juvenil; 054 - Promoção e Defesa dos Direitos Humanos e 084 – Gestão da Política de Segurança Alimentar e Nutricional.

Percebe-se também que mais da metade dos programas (61) situaram-se nas faixas 4 e 5, ou seja, apresentaram execução orçamentária individualizada superior a 61% da dotação atualizada. Vale ressaltar que 05 programas de governo executaram 100% do orçamento autorizado para o ano de 2018, a saber: 013 - Controle Externo da Administração Municipal (R\$ 176.641,00), 014 – Controle Externo da Administração Pública Estadual (R\$ 4.010.666,37), 042 – Fortalecimento do setor de Serviços (R\$ 12.841.500,00), 049 – Participação e Controle Social (R\$ 1.139.502,82) e 081 - Comunicação Institucional e Apoio às Políticas Públicas (R\$ 103.870.120,87).

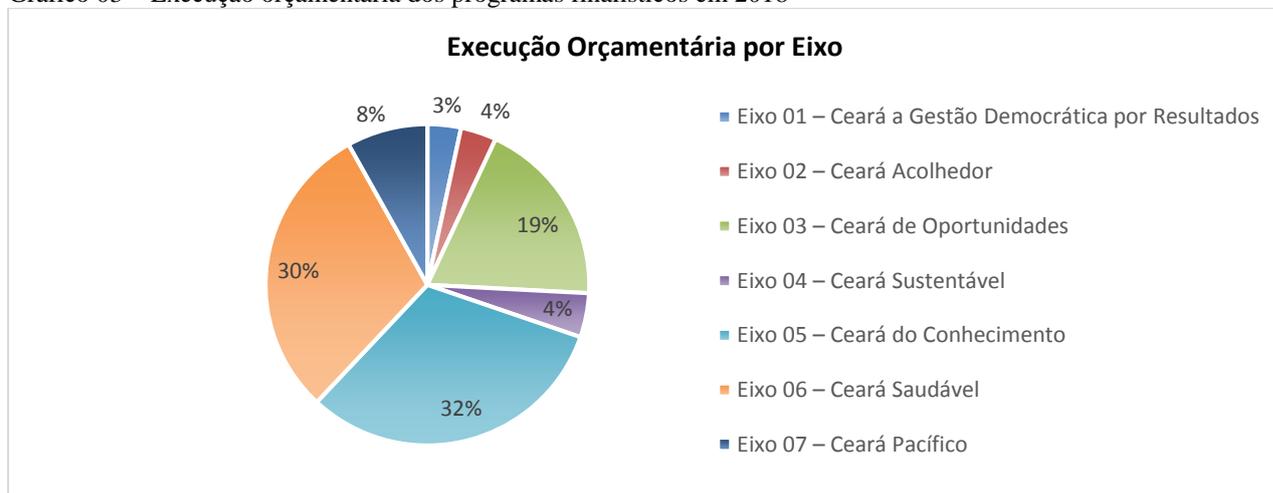
Quanto aos programas relacionados com a segurança pública, os Programas 003 – Segurança Pública Integrada e 004 – Infraestrutura e Gestão do Sistema Penitenciário, destaques na área da segurança pública, apresentaram, respectivamente, índices de execução de 96% e 83%. Vale destacar que o Programa 039 - Integração do Sistema de Justiça Criminal (Integra) não apresentou dotação orçamentária para o exercício de 2018.

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 94%, e 95%, respectivamente do total planejado.

O Gráfico 03 apresenta a representatividade da execução orçamentária dos programas finalísticos, agregando-os para cada Eixo do PPA 2016-2019, no exercício de 2018.

Gráfico 03 – Execução orçamentária dos programas finalísticos em 2018



Fonte: S2GPR

De acordo com o Gráfico 03, os Eixos que apresentaram as maiores execuções orçamentárias pelo Governo do Estado do Ceará, em 2018, foram os seguintes: Eixo 05 – Ceará do Conhecimento no montante de R\$ 3.148.645.897,87; Eixo 06 – Ceará Saudável em R\$ 2.973.249.435,90; e Eixo 03 – Ceará de Oportunidades na importância de R\$ 1.877.808.782,74.

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.

2.1.3.5 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 2018, 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 2018, 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*	14	16%
Faixa 1 – De 0,0% a 20% de Realização da Iniciativa	17	19%
Faixa 2 – De 21% a 40% de Realização da Iniciativa	1	1%
Faixa 3 – De 41% a 60% de Realização da Iniciativa	2	2%
Faixa 4 – De 61% a 80% de Realização da Iniciativa	3	3%
Faixa 5 – De 81% a 100% de Realização da Iniciativa	29	32%
Faixa 6 – A partir de 101% de Realização da Iniciativa	25	27%
Total	91	100%

FONTE: SEPLAG

* Excluídas as iniciativas que possuem mais de 01 produto, tais como 026.1.08 Controle patrimonial dos concessionários de saneamento básico; 026.1.11 Controle patrimonial dos concessionários de gás canalizado; 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 da Tabela 04, foram realizadas no total 96 iniciativas para os 16 programas finalísticos referentes ao Eixo 01 Ceará da Gestão Democrática por Resultados do PPA 2016-2019. Sendo que dessas 96 iniciativas, apenas 05 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 2018, 16% das iniciativas propostas não houve nenhuma meta programada para sua realização. Na faixa 1 (0,0% - 20%), encontra-se 19% das iniciativas realizadas do Eixo em análise abaixo de 20% das metas físicas programadas.

Destaca-se o percentual de 59% 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 300% e 150% de execução das metas programadas para 2018.

Com a função de orientar a elaboração dos orçamentos públicos, o art. 2º da LDO para o exercício de 2018 estabeleceu como prioridades e metas (Anexo I) da Administração Pública Estadual em 2018, 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 2018, verificou-se que das 96 iniciativas apresentadas no Eixo 01 Ceará da Gestão Democrática por Resultados, 30 iniciativas foram consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2018.

Das 30 iniciativas referente ao Anexo I Metas e Prioridades, constatou-se que 06 iniciativas não tiveram nenhuma execução física. Por outro lado, 60% das iniciativas consideradas prioritárias pelo Anexo I em 2018 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 2018, 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 2018, 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	8	11%
Faixa 1 – De 0,0% a 20% de Realização da Iniciativa	20	26%
Faixa 2 – De 21% a 40% de Realização da Iniciativa	5	7%
Faixa 3 – De 41% a 60% de Realização da Iniciativa	5	7%
Faixa 4 – De 61% a 80% de Realização da Iniciativa	10	13%
Faixa 5 – De 81% a 100% de Realização da Iniciativa	8	11%

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

Faixas	Quantidade	% Quantidade/Total
Faixa 6 – A partir de 101% de Realização da Iniciativa	19	25%
Total *	75	100%

FONTE: SEPLAG

* Excluídas as iniciativas que possuem mais de 01 produto, tais como 005.1.05 Atendimento e acolhimento de vítimas e familiares de crimes violentos e tráfico de pessoas; 054.1.06 Ampliação da rede de defesa e promoção de direitos humanos dos grupos vulneráveis; 054.1.07 Ampliação do atendimento a pessoas em situação de vulnerabilidade; 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 81 iniciativas para os 11 programas finalísticos referentes ao Eixo 02 Ceará da Gestão Democrática por Resultados do PPA 2016-2019. Sendo que dessas 81 iniciativas, apenas 06 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 2018, 11 % das iniciativas não apresentaram programação nem realização (0%) de metas físicas, evidenciando um total de 8 iniciativas. Das 27 iniciativas realizadas neste Eixo, 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 o Programa 080 - Proteção Social Básica teve a maior execução no Eixo 02 no valor de R\$ 98.490.329,06, apresentando as seguintes iniciativas:

- 080.1.01 - Apoio ao atendimento as crianças, adolescentes, jovens e suas famílias em situação de risco pessoal e social (79%);
- 080.1.02 - Apoio ao atendimento a pessoas idosas em situação de risco pessoal e social (0%);
- 080.1.03 - Melhoria da prestação dos serviços de Proteção Social Básica (178%);
- 080.1.04 - Apoio ao atendimento a pessoas com deficiência em situação de risco pessoal e social (51%);
- 080.1.05 - Assessoramento técnico às equipes municipais na execução de serviços, projetos, programas e benefícios da Proteção Social Básica (89%);
- 080.1.06 - Atendimento a crianças, adolescentes, jovens e suas famílias em situação de risco pessoal e social (22%);
- 080.1.07 - Manutenção da oferta de serviços da Proteção Social Básica (100%); e
- 080.1.08 - Apoio à ampliação do atendimento a crianças, adolescentes, jovens e suas famílias em situação de risco pessoal e social (61%).

Conforme as metas previstas no Anexo I da LDO 2018, verificou-se que das 81 iniciativas apresentadas no Eixo 02 Ceará Acolhedor, 30 iniciativas foram consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2018. Dessas metas do Eixo 02, constatou-se que 13

iniciativas encontram-se nas faixas 5 e 6, ou seja, 43% das iniciativas consideradas prioritárias pelo Governo Estadual tiveram sua execução física acima de 81% realizada em 2018.

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 2018, 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	29	18%
Faixa 1 – De 0,0% a 20% de Realização da Iniciativa	51	32%
Faixa 2 – De 21% a 40% de Realização da Iniciativa	7	4%
Faixa 3 – De 41% a 60% de Realização da Iniciativa	8	5%
Faixa 4 – De 61% a 80% de Realização da Iniciativa	15	9%
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 *	160	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; 040.1.09 - Promoção da acessibilidade para pessoas idosas e com deficiência nos equipamentos e espaços públicos; 052.1.03 Fiscalização e monitoramento da sanidade de animais e vegetais.

Como se pode observar pela Tabela 06, foram realizadas no total 169 iniciativas para os 17 programas finalísticos referentes ao Eixo 03 Ceará de Oportunidades do PPA 2016-2019. Sendo que dessas 169 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 meta programada ou execução (0%) no exercício de 2018, totalizando 74 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 50 % das iniciativas apresentaram realização acima de 60% das metas programadas, como exemplo:

- 010.1.16 - Melhoria da sinalização de trânsito nas rodovias estaduais (vertical, horizontal, semafórica e dispositivos de segurança viária) (169%);
- 010.1.07 - Manutenção da qualidade da infraestrutura do transporte rodoviário estadual (123%);
- 010.1.02 - Ampliação da capacidade operativa do Terminal Portuário do Pecém (100%);
- 010.1.03 - Modernização do Terminal Portuário do Pecém (100%); e
- 010.1.18 - Melhoria de infraestrutura viária urbana (82%).

Conforme as metas previstas no Anexo I da LDO 2018, verificou-se que das 169 iniciativas apresentadas no Eixo 03 Ceará de Oportunidades, 40 iniciativas foram consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2018.

Das metas prioritárias, as iniciativas Apoio à implantação de área de produção em quintal produtivo (029.1.04) e Apoio à implantação de projetos produtivos de irrigação (029.1.10) não apresentaram programação física para o exercício de 2018, conforme os dados fornecidos pela SEPLAG. Constatou-se também que 06 iniciativas não tiveram nenhuma execução física no período, mesmo havendo previsão na programação de metas para 2018.

Diante do exposto, observa-se que a Administração Pública Estadual não priorizou as metas estabelecidas no Anexo I da LDO 2018, tendo em vista que algumas iniciativas não apresentaram nenhuma execução nem previsão na programação de metas para o exercício de 2018.

Por outro lado, 19 iniciativas consideradas prioritárias pelo Anexo I em 2018 encontram-se nas faixas 5 e 6, apresentando mais de 81% de execução física, representando, assim, 48% das metas estabelecidas pela LDO 2018.

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 2018, 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	15	21%
Faixa 1 – De 0,0% a 20% de Realização da Iniciativa	24	33%
Faixa 2 – De 21% a 40% de Realização da Iniciativa	4	5%
Faixa 3 – De 41% a 60% de Realização da Iniciativa	5	7%
Faixa 4 – De 61% a 80% de Realização da Iniciativa	2	3%
Faixa 5 – De 81% a 100% de Realização da Iniciativa	15	21%
Faixa 6 – A partir de 101% de Realização da Iniciativa	8	11%
Total *	73	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 75 iniciativas para os 09 programas finalísticos referentes ao Eixo 04 Ceará Sustentável do PPA 2016-2019. Sendo que dessas 75 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 33 % das iniciativas propostas do Eixo em análise encontra-se na faixa 1 apresentando execução abaixo de 20% no exercício de 2018, sendo apenas 04 iniciativas: Recuperação de áreas degradadas, poluídas ou em processo de degradação e poluição (067.1.06), Implementação de ações de florestamento e reflorestamento de áreas degradadas (066.1.02), Realização do estudo de pagamento por serviços ambientais (067.1.04) e Ampliação e garantia da capacidade de transferência hídrica (016.1.02) apresentaram uma execução, respectivamente, de 1%, 1%, 10% e 16%, o restante não teve nenhuma execução.

Nas faixas 5 e 6, observa-se que 23 iniciativas executadas no Ceará Sustentável foram acima de 81% de meta programada, representado 32% das iniciativas analisadas. Vale ressaltar que 02 iniciativas: 068.1.01 Promoção de ações de sensibilização da sociedade para preservação e proteção dos recursos ambientais no Ceará e 068.1.02 Promoção de ações de qualificação voltadas à 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 (57%); 016.1.04 - Ampliação e garantia da captação de água subterrânea (150%); 016.1.05 - Ampliação da infraestrutura de abastecimento de água às comunidades difusas (109%) e 016.1.08 - Manutenção dos serviços de acompanhamento e fiscalização de obras hídricas (100%).

Conforme as metas previstas no Anexo I da LDO 2018, verificou-se que das 75 iniciativas apresentadas no Eixo 04 Ceará Sustentável, 26 iniciativas foram consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2018.

Dessas metas prioritárias, 04 iniciativas não apresentaram programação física para o exercício de 2018. Além dessas, mais 9 iniciativas não houve execução das metas estabelecidas pela LDO do exercício em análise. Logo, observa-se a Administração Pública Estadual não priorizou as metas estabelecidas no Anexo I da LDO 2018, tendo em vista que teve iniciativas sem execução das metas, como também sem programação.

Das 26 iniciativas referente ao Anexo I Metas e Prioridades, constatou-se que 7 iniciativas apresentaram execução acima de 100% da meta programada para 2018, representando 27% 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 2018, 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	6	5%
Faixa 1 – De 0,0% a 20% de Realização da Iniciativa	41	32%
Faixa 2 – De 21% a 40% de Realização da Iniciativa	7	5%
Faixa 3 – De 41% a 60% de Realização da Iniciativa	9	7%
Faixa 4 – De 61% a 80% de Realização da Iniciativa	6	5%
Faixa 5 – De 81% a 100% de Realização da Iniciativa	31	23%

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

Faixas	Quantidade	% Quantidade/Total
Faixa 6 – A partir de 101% de Realização da Iniciativa	30	23%
Total *	130	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; 044.1.19 Ampliação da difusão do livro, leitura e literatura; 044.1.20 Apoio à ampliação do acesso à leitura e literatura em bibliotecas municipais e coletivas; 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 142 iniciativas para os 13 programas finalísticos referentes ao Eixo 05 Ceará do Conhecimento do PPA 2016-2019. Sendo que dessas 142 iniciativas, 12 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 2018, apenas 5% das iniciativas propostas não houve nenhuma meta programada para sua realização. Na faixa 1 (0,0% - 20%), encontra-se 32% das iniciativas previstas no Eixo em análise realizadas abaixo de 20% das metas físicas programadas.

Vale destacar que, na faixa 1, apenas 08 iniciativas tiveram alguma execução no exercício de 2018, tais como: 006.1.07 Acessibilidade arquitetônica nas escolas da educação básica para atender pessoas com deficiência (3%); 008.1.03 Implantação dos Centros de Educação Infantil – CEIs (16%); 008.1.05 Ampliação da oferta de escolas de ensino fundamental da rede municipal (14%); 079.1.03 Apoio ao desenvolvimento de ações que assegurem a aprendizagem efetiva dos alunos (8%); 020.1.01 Ampliação da oferta de Ensino Integrado à Educação Profissional (20%); 063.1.06 Expansão da infraestrutura do serviço de telefonia móvel com acesso a internet (6%); 045.1.18 Promoção das ações museológicas e documentais de interesse histórico do Estado (15%) e 077.1.01 Ampliação da cobertura do sinal digital (17%).

Em seguida, observa-se que 61 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 46% 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 2018, restando apenas 02 Iniciativas Qualificação dos profissionais da educação. Criação e estruturação de Centros de Línguas Estrangeiras para alunos das escolas públicas

(023.1.04) e Premiação de alunos, ajuda de custo e bolsas (023.1.02) com execução de 45% e 65% da meta programada, respectivamente.

Conforme as metas previstas no Anexo I da LDO 2018, verificou-se que das 142 iniciativas apresentadas no Eixo 05 Ceará do Conhecimento, 52 iniciativas foram consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2018, representando 37% do total das iniciativas do Eixo em análise.

Das metas prioritárias, 26 iniciativas executaram acima de 90% da meta programada para o exercício em análise, representando 50% das metas estabelecidas pela LDO 2018, tais como: 071.1.10 Ampliação da assistência estudantil, em especial aos alunos em vulnerabilidade social (327%); 008.1.01 Desenvolvimento de ações para promoção da aprendizagem na idade adequada (100%); 023.1.11 Ampliação da oferta de vagas de tempo integral nas escolas estaduais de Educação Básica (100%); 079.1.01 Capacitação de gestores escolares (181%).

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 2018, 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	14	14%
Faixa 1 – De 0,0% a 20% de Realização da Iniciativa	27	28%
Faixa 2 – De 21% a 40% de Realização da Iniciativa	6	6%
Faixa 3 – De 41% a 60% de Realização da Iniciativa	5	5%
Faixa 4 – De 61% a 80% de Realização da Iniciativa	8	8%
Faixa 5 – De 81% a 100% de Realização da Iniciativa	20	20%
Faixa 6 – A partir de 101% de Realização da Iniciativa	18	18%
Total *	98	100%

FONTE: SEPLAG

* Excluídas as iniciativas que possuem mais de 01 produto, tais como: 055.1.01 Auditoria, Regulação e Controle do Sistema Único de Saúde nas regiões de saúde; 055.1.05 Promoção da participação do cidadão na gestão do Sistema Único de Saúde; 055.1.08 Ampliação da transparência e participação cidadã nos conselhos de saúde; 057.1.01 Promoção da assistência social às pessoas com necessidades especiais; 057.1.02 Distribuição de terapia nutricional domiciliar; 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; 057.1.11 Realização de ações geridas/coordenadas pela Unidade de Gerenciamento de Projetos; 057.1.14 Realização de ações voltadas à

saúde do trabalhador; 057.1.18 Realização de ações voltadas a linha de cuidado materno e infantil; 057.1.19 Melhoria do acesso aos serviços de Oncologia como prioridade ao Câncer de Mama e de Colo de Útero; 057.1.20 Manutenção da oferta de serviços da rede de atenção psicossocial nas regiões de saúde; 057.1.24 Manutenção da oferta de serviço hospitalar especializado; 057.1.26 Realização de ações voltadas à saúde do adolescente; 057.1.27 Realização de ações voltadas à saúde bucal; 057.1.28 Realização de ações voltadas à saúde da criança; 057.1.32 Realização de ações voltadas a atenção primária à Saúde e Certificação da Qualidade das Unidades Básica de Saúde; 076.1.02 Promoção da formação profissional em saúde no nível técnico; 076.1.03 Capacitação de membros dos conselhos de saúde e comunidades no âmbito da gestão, atenção e vigilância em saúde; 076.1.05 Formação de Médicos Especialistas-Residência Médica; 076.1.06 Formação de Profissionais de Saúde Especialistas- Residência Multiprofissional e Residência em Area Profissional de Saúde. 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; 076.1.13 Apoio aos programas de provimento de profissionais do Ministério da Saúde; 076.1.14 Regulação da Inserção de alunos nos campos de práticas; 076.1.16 Promoção da Educação Popular em Saúde; 076.1.24 Promoção da capacitação em Assistência Farmacêutica no âmbito do SUS; 076.1.27 Promoção de educação permanente para a estruturação da Rede de Urgência e Emergência; 076.1.32 Promoção de educação permanente para atenção à saúde da criança, adolescente e saúde da mulher; 076.1.35 Promoção de educação permanente para qualificação da atenção primária à saúde e certificação das unidades básicas de saúde; 086.1.01 Incentivo à preparação de atletas de alto rendimento; 086.1.04 Manutenção de equipamentos estaduais voltados ao esporte de rendimento.

Como se pode observar pela Tabela 09, foram realizadas no total 131 iniciativas para os 08 programas finalísticos referentes ao Eixo 06 Ceará Saudável do PPA 2016-2019. Sendo que dessas 131 iniciativas, 33 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 2018, 14% das iniciativas propostas não houve nenhuma meta programada para sua realização. Na faixa 1 (0,0% - 20%), encontra-se 28% das iniciativas previstas no Eixo em análise realizadas abaixo de 20% das metas físicas programadas para o ano de 2018.

Em seguida, observa-se que 38% 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\$ 2.796.176.861,99 para o ano de 2018, apresentou 40% de iniciativas com apenas 1 produto principal execução acima de 80% das metas programadas para o período em análise. Como exemplo, a iniciativa Expansão da realização de captação e transplante de órgão (057.1.06), que realizou 1.535 transplantes de órgão, ou seja, executou 93% da meta programada para tal iniciativa.

Conforme as metas previstas no Anexo I da LDO 2018, verificou-se que das 131 iniciativas apresentadas no Ceará Saudável, 21 iniciativas foram consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2018, representando 16% 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 da Tabela 09, apenas 02 iniciativas apresentaram execução física igual ou acima de 100% no exercício de 2018, tais como: 076.1.01 Promoção da melhoria contínua da força de trabalho nos sistemas e serviços de saúde (112%) e 086.1.04 Manutenção de equipamentos estaduais

voltados ao esporte de rendimento (100%).

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 2018 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	8	12%
Faixa 1 – De 0,0% a 20% de Realização da Iniciativa	17	25%
Faixa 2 – De 21% a 40% de Realização da Iniciativa	8	12%
Faixa 3 – De 41% a 60% de Realização da Iniciativa	4	6%
Faixa 4 – De 61% a 80% de Realização da Iniciativa	7	10%
Faixa 5 – De 81% a 100% de Realização da Iniciativa	9	13%
Faixa 6 – A partir de 101% de Realização da Iniciativa	14	21%
Total *	67	100%

FONTE: SEPLAG

* Excluídas as iniciativas que possuem mais de 01 produto, tais como: 003.1.04 Promoção da integração entre o Sistema de Segurança Pública e o Setor Acadêmico; 003.1.07 Manutenção da oferta de serviços integrados de Segurança Pública Estadual; 003.1.17 Melhoria da estrutura das unidades prestadoras de serviços de Segurança Pública; 004.1.02 Manutenção da oferta de serviços prisionais; 004.1.04 Atendimento com ações de saúde, educação e assistência jurídica e social a presos, egressos e familiares; 004.1.05 Atendimento aos assistidos em cumprimento de pena e familiares, com ações voltadas ao enfrentamento da drogadicção e promoção da saúde mental; 012.1.03 Ampliação da atuação ministerial de defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis; 039.1.01 Melhoria da qualidade dos dados de identificação e histórico criminal; 039.1.02 Estruturação e qualificação da sistemática de envio dos procedimentos policiais ao Poder Judiciário; 039.1.03 Estruturação e qualificação da sistemática de envio dos documentos administrativos prisionais ao Poder Judiciário; 039.1.05 Melhoria da comunicação entre os órgãos do Sistema de Justiça Criminal; 085.1.03 Prestação de serviços de tratamento e acolhimento no âmbito das drogas.

Como se pode observar pela Tabela 10, foram realizadas no total 79 iniciativas para os 09 programas finalísticos referentes ao Eixo 07 Ceará Pacífico do PPA 2016-2019. Sendo que dessas 79 iniciativas, 12 foram excluídas por possuir mais de 01 produto principal por iniciativa, dificultando, assim, sua análise.

Analisando as informações acima, percebe-se que, no exercício de 2018, 12% das iniciativas propostas não houve nenhuma meta programada para sua realização. Na faixa 1 (0,0% - 20%), encontra-se 25% das iniciativas previstas no Eixo em análise realizadas abaixo de 20% das metas físicas programadas para o ano de 2018.

Vale destacar que, na faixa 1, apenas 01 iniciativa (004.1.03 Melhoria da estrutura das unidades prestadoras de serviços prisionais) executou 18% da meta programada para o exercício de 2018, o

restante teve 0% de realização.

Em seguida, observa-se que apenas 23 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 24 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 24 iniciativas do mencionado programa finalístico, observa-se que 37,5 % das iniciativas não apresentaram programação nem realização (0%) de metas físicas, evidenciando um total de 9 iniciativas para o exercício de 2018.

Por outro lado, 08 iniciativas desse programa apresentaram realização igual ou maior de 100% das metas programadas, como exemplo: 003.1.10 Promoção de ações de agilização e melhoria da segurança no serviço de identificação civil e criminal (100%); 003.1.18 Expansão dos serviços de patrulhamento aéreo (100%); 003.1.21 Melhoria da estrutura das unidades prestadoras de serviços de policiamento ostensivo militar (100%); 003.1.20 Ampliação da oferta de serviços de policiamento ostensivo militar (139%); 003.1.22 Melhoria dos serviços de videomonitoramento das áreas de segurança integrada (152%); 003.1.09 Modernização das unidades prestadoras de serviços de policiamento civil (174%); 003.1.01 Promoção da melhoria contínua da prestação dos serviços de Segurança Pública Estadual (214%); e 003.1.02 Promoção da formação profissional para novos integrantes da Segurança Pública (257%).

Conforme as metas previstas no Anexo I da LDO 2018, verificou-se que das 79 iniciativas apresentadas no Eixo 07 Ceará Pacífico, 26 iniciativas foram consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2018, representando 33% das metas do Eixo 07 como prioritárias para o Governo do Estado do Ceará.

Das metas prioritárias, constatou-se que 04 iniciativas não tiveram execução física no período, mesmo havendo previsão na programação de metas na LDO 2018.

Por outro lado, 38,5% das iniciativas consideradas prioritárias pelo Anexo I em 2018 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 priorizou todas as metas estabelecidas no Anexo I da LDO 2018, tendo em vista que algumas iniciativas apresentaram nenhuma ou baixa execução nas previsões de metas para o exercício de 2018.

2.1.3.5.1 Análise da Execução das metas físicas acima de 1.000%

A Tabela 11 apresentará as 16 Iniciativas dos programas finalísticos do PPA 2016-2019 que realizaram metas físicas acima de 1.000%, confrontando com as metas programadas para o exercício de 2018.

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

Programa	Iniciativa	Programado	Realizado	%
068 - Ceara Consciente por Natureza	068.1.02 Promoção de ações de qualificação voltadas à preservação e proteção dos recursos ambientais no Ceará.	1.859	436.335	23.471%
085 - Proteção Contra o Uso Prejudicial de Drogas	085.1.03 Prestação de serviços de tratamento e acolhimento no âmbito das drogas.	2.458	318.510	12.958%
085 - Proteção Contra o Uso Prejudicial de Drogas	085.1.01 Ampliação da oferta de serviços no âmbito das drogas.	1	94	9.400%
035 - Desenvolvimento Sustentável do Agronegócio	035.1.02 Apoio à formação de reserva alimentar estratégica para a pecuária.	1.415	90.000	6.360%
057 - Atenção à Saúde Integral e de Qualidade	057.1.21 Realização de ações voltadas à atenção à saúde do homem.	3	116	3.867%
044 - Promoção do Acesso E Fomento à Produção e Difusão da Cultura Cearense	044.1.14 Apoio a ações de desenvolvimento da economia da cultura.	5	187	3.740%
068 - Ceara Consciente por Natureza	068.1.01 Promoção de ações de sensibilização da sociedade para preservação e proteção dos recursos ambientais no Ceará.	14	325	2.321%
034 - Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Pesca e Aquicultura	034.1.07 Realização de inspeção sanitária e fiscalização na atividade de pesca e aquicultura.	42	826	1.967%
075 - Proteção e Promoção dos Direitos de Adolescentes em Atendimento Socioeducativo	075.1.01 Melhoria da prestação dos serviços nas unidades do sistema socioeducativo do Estado.	100	1.599	1.599%
005 - Garantia dos Direitos Humanos e Cidadania	005.1.06 Apoio às ações dos Conselhos e Comitês voltados para a temática da Justiça e Cidadania.	40	586	1.465%
045 - Preservação e Promoção da Memória e do Patrimônio Cultural Cearense	045.1.16 Ampliação das ações de acompanhamento, monitoramento, fiscalização e avaliação dos bens móveis e imóveis com tombamentos e registros estaduais.	1	14	1.400%
036 - Excelência no Desempenho da Prestação Jurisdicional	036.1.01 Melhoria da estrutura para a oferta dos serviços judiciais.	19	252	1.326%

Programa	Iniciativa	Programado	Realizado	%
076 - Gestão do Trabalho, da Educação e da Ciência e Tecnologia na Saúde	076.1.36 Promoção da formação e qualificação do cidadão no protagonismo em saúde.	650	8.417	1.295%
079 - Gestão de Políticas Públicas da Educação	079.1.04 Apoio ao fortalecimento das relações com usuários e parceiros.	4	51	1.275%
044 - Promoção do Acesso e Fomento à Produção e Difusão da Cultura Cearense	044.1.22 Ampliação ao acesso e inserção de jovens e crianças nas atividades culturais.	5	62	1.240%
076 Gestão do Trabalho, da Educação e da Ciência e Tecnologia Na Saúde	076.1.10 Ampliação da produção de conhecimentos científicos e tecnológicos em saúde para a promoção da Saúde.	6	63	1.050%

Fonte: SEPLAG

Como pode se observar da Tabela 11, observa-se que a Administração Pública Estadual, em alguns programas de governo, não está dimensionando a meta adequada para determinadas iniciativas, tendo em vista que foram executadas metas acima de 1.000% da meta programada pelo PPA 2016-2019 para o exercício de 2018.

2.1.3.5.2 Evolução da Execução das metas físicas

O Plano Plurianual 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 delas decorrentes e as relativas aos programas de duração continuada.

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

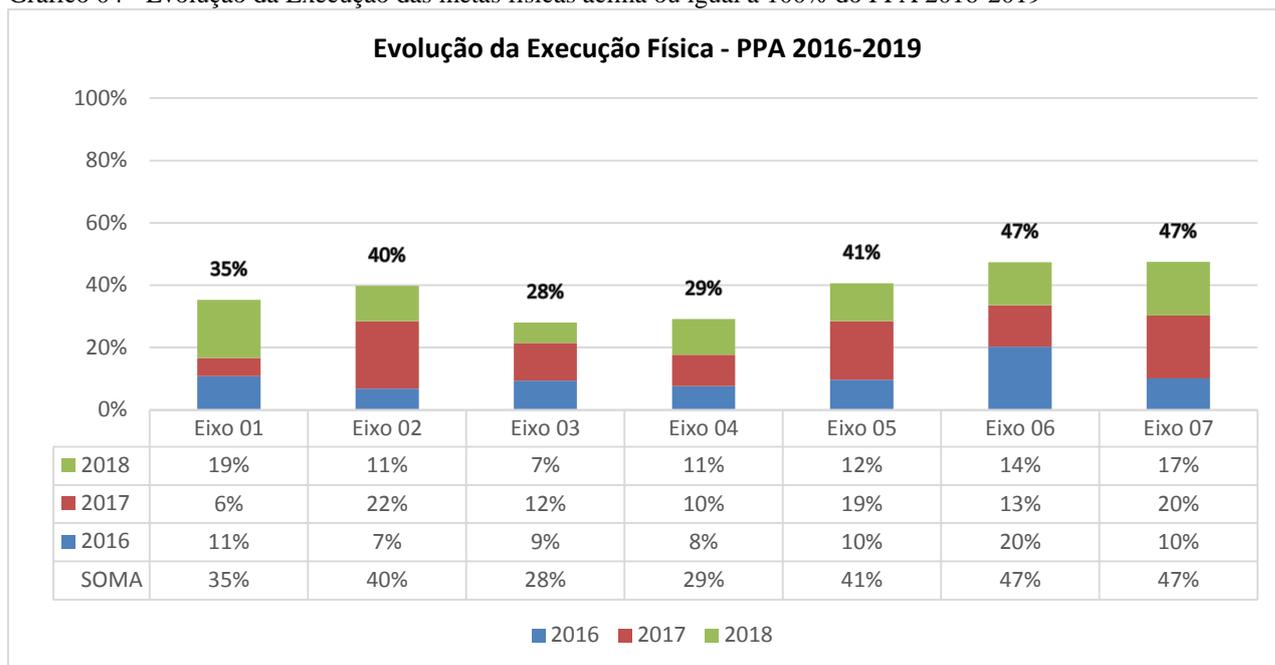
O Programa consiste no instrumento de organização da ação governamental, visando ao alcance dos resultados desejados, tanto no nível dos temas, quanto dos eixos. Sendo que o programa finalístico é o que gera bens e serviços ao Governo e/ou à Sociedade.

Cada Programa possui suas iniciativas que consiste na declaração da entrega à sociedade (ou ao próprio Estado) de bens e serviços (produto principal), resultando na execução de um conjunto de ações orçamentárias e não-orçamentárias.

Em regra geral, cada iniciativa declara a oferta de um produto principal, com suas respectivas metas distribuídas por região de planejamento. Em casos excepcionais, quando representa uma atividade contínua, a iniciativa declara a oferta de mais de um produto, ou seja, uma iniciativa pode ter mais de 1 produto principal.

O Gráfico 04 apresenta a evolução da execução física acima ou igual a 100% para cada produto principal das Iniciativas dos programas finalísticos do PPA 2016-2019 no período de 2016 a 2018.

Gráfico 04 - Evolução da Execução das metas físicas acima ou igual a 100% do PPA 2016-2019



Fonte: SEPLAG

Depreende-se do Gráfico 04 que nenhum Eixo dos 7 Ceará's apresentou uma execução dos produtos principais de suas iniciativas acima de 50% até o exercício de 2018. Os Eixos que tiveram o melhor desempenho foram: Eixo 06 – Ceará Saudável e Eixo 07 – Ceará Pacífico com execução de 47% de produtos principais acima ou igual a 100% de sua meta programada. Em seguida, o Eixo 05 – Ceará do Conhecimento apresentou o 3º melhor desempenho (41%), porém ainda com execução abaixo de 50% da meta programada pelo PPA 2016-2019.

Destaca-se que o exercício de 2019 é o último ano para o Governo do Estado do Ceará concluir todas metas programadas previstas no PPA 2016-2019 para poder cumprir com os objetivos propostos em seu plano de governo.

2.1.3.6 Análise da Execução Físico-Financeira

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

A análise realizada foi concentrada nos programas finalísticos das principais ações de políticas públicas como saúde, educação, segurança pública, dentre outros, desenvolvidas no Estado do Ceará para o período de 2018.

Na Tabela 12, serão apresentadas algumas iniciativas dos programas finalísticos que tiveram execução (física e orçamentária) no exercício de 2018.

Tabela 12 – Execução das metas físicas-financeiras do PPA 2016-2019

(R\$ 1,00)

Programa/Iniciativa	Meta Programada	Meta Realizada	Dotação Atualizada (a)	Despesa Empenhada (b)	Realizado (b/a%)
009 Matriz Energética do Estado do Ceará 009.1.08 Expansão da infraestrutura para atração de novos empreendimentos do setor energético.	0 rede de transmissão elétrica ampliada	0 rede de transmissão elétrica ampliada	1.033.000,00	1.032.779,63	00%
017 Gestão dos Recursos Hídricos 017.1.03 Readequação, modernização e fortalecimento da gestão, monitoramento e fiscalização dos recursos hídricos	0 estudos e projetos realizados	3 estudos e projetos realizados	3.046.913,74	1.611.383,21	53%
018 Climatologia, Meio Ambiente e Energias Renováveis 018.1.03 Ampliação e modernização do sistema de monitoramento e previsão.	0 sistema meteorológico, hidrológico e ambiental estruturado	1 sistema meteorológico, hidrológico e ambiental estruturado	0,00	0,00	-
019 Mobilidade Urbana 019.1.01 Expansão da oferta de serviços de transporte metroviário - Linha Leste.	0 linha leste do metrô implantada	0 linha leste do metrô implantada	407.850.565,10	25.471.593,85	6%
022 Habitação de Interesse Social 022.1.01 Ampliação da oferta de moradia de interesse social na área urbana	6.356 unidade habitacional entregue	11.055 unidade habitacional entregue	6.550.855,00	1.113.812,28	17%
022 Habitação de Interesse Social 022.1.04 Oferta de moradia de interesse social - Dendê.	400 unidade habitacional entregue	600 unidade habitacional entregue	15.835.000,00	10.254.096,85	65%
029 Desenvolvimento da Agropecuária Familiar 029.1.23 Apoio à implantação de projetos agrícolas para os agricultores familiares.	2.310 produtor beneficiado	1.008 produtor beneficiado	17.525.817,57	15.504.020,17	88%
037 Gestão e Disciplinamento do Trânsito 037.1.03 Cadastramento e emissão do Registro de Veículos Automotores do Estado do Ceará.	2.328.000 veículo registrado/01 gerenciamento de trânsito e transporte realizado	2.528.330 veículo registrado/01 gerenciamento de trânsito e transporte realizado	2.000.000,00	0,00	0%
042 Fortalecimento do Setor de Serviços 042.1.02 Elaboração de estudos e diagnósticos sobre o setor de serviços	2 estudo e pesquisa realizados	0 estudo e pesquisa realizados	12.841.500,00	12.841.500,00	100%

Programa/Iniciativa	Meta Programada	Meta Realizada	Dotação Atualizada (a)	Despesa Empenhada (b)	Realizado (b/a%)
057 Atenção à Saúde Integral e de Qualidade 057.1.22 Ampliação da oferta de serviços à pessoa com deficiência	2 unidades de saúde implantada	5 unidades de saúde implantada	0,00	0,00	-
057 Atenção à Saúde Integral e de Qualidade 057.1.33 Estruturação, expansão e apoio da rede de unidades e da oferta dos serviços da atenção da saúde básica, especializada, ambulatorial e hospitalar	14 unidade de saúde implantada	4 unidade de saúde implantada	99.733.607,91	95.291.395,04	96%
080 Proteção Social Básica 080.1.03 Melhoria da prestação dos serviços de Proteção Social Básica	3.067 profissional capacitado	5.453 profissional capacitado	44.641.171,89	8.308.916,24	19%
086 Ceará no Esporte de Rendimento 086.1.01 Incentivo à preparação de atletas de alto rendimento	0 atleta apoiado/bolsa de esporte concedida	0 atleta apoiado/bolsa de esporte concedida	29.009.114,32	29.007.873,85	100%

Fonte: SEPLAG

Ressalta-se que as informações da Tabela 12 são o resultado do cruzamento de dois relatórios disponibilizados pela SEPLAG, sendo possível evidenciar apenas as iniciativas que possuem apenas um produto principal. Desta maneira, caso tenhamos mais de um produto por iniciativa, não é possível identificar quanto foi a aplicação dos recursos para o alcance das metas estabelecidas para o exercício de 2018, dificultando assim a análise da eficiência da aplicação dos recursos públicos.

Ao analisar a execução das metas físicas-financeiras das iniciativas previstas na LOA 2018, observou-se que nenhuma iniciativa teve sua execução maior que a sua dotação atualizada para realização de sua meta.

Na Tabela 12, foram observadas algumas incongruências associadas à natureza do programa, da iniciativa e dos projetos, conforme as informações fornecidas pela SEPLAG. Em análise não exaustiva, foram identificadas metas realizadas sem nenhum dispêndio orçamentário, despesa empenhada sem realização de metas programadas; meta realizada sem previsão orçamentária; metas realizadas sem programação de metas nem previsão orçamentária; meta realizada acima da programada com baixa execução de despesa; e meta realizada acima da programada com execução de despesa prevista.

Vale destacar que a Iniciativa 057.1.22 Ampliação da oferta de serviços à pessoa com deficiência (Programa 057 Atenção à Saúde Integral e de Qualidade) realizou a implantação de 5 unidades de saúde, sendo que não havia previsão orçamentária para tal iniciativa.

Já a Iniciativa 080.1.03 Melhoria da prestação dos serviços de Proteção Social Básica (080 Proteção Social Básica) tinha como meta capacitar 3.067 profissionais com uma previsão de despesas de

R\$ 44.641.171,89. Ao final do exercício de 2018, capacitou 5.453 profissionais, representando 178% da meta programada, utilizando a importância de R\$ 8.308.916,24 (19%).

2.1.3.7 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 tem como objetivo medir a efetividade da gestão estadual em 7 (sete) dimensões, assim denominadas: Planejamento, Gestão Fiscal, Educação, Saúde, Segurança Pública, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico.

Esse índice 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 Gerais³, 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.

As diretrizes para utilização do IEGE foram efetivamente repassadas em 2018 para que os Tribunais de Contas pudessem adotar essa medição de desempenho da gestão pública. Apenas alguns tribunais, como TCE/CE, se dispuseram a adotar a metodologia, cuja execução ocorreu pela primeira vez, em 2018, tomando por base o exercício de 2017.

2.1.3.7.1 IEGE TCE/CE

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará, por meio da Gerência de Políticas Públicas, apresentou, em dezembro de 2018, os resultados consolidados do Índice de Efetividade da Gestão Estadual, IEGE TCE CE, 2017 (apuração 2018), oferecendo um diagnóstico da gestão estadual, a partir de 7 dimensões: educação (i-Educ), saúde (i-Saúde), planejamento (i-Planej), gestão fiscal (i-Fiscal), segurança pública (i-Segp), meio ambiente (i-Fiscal) e desenvolvimento econômico (i-Des).

O IEGE é um indicador de processo que mensura o grau de aderência da gestão estadual a determinados processos e controles nas sete áreas citadas acima. Com o índice, pretende-se observar a qualidade da aplicação dos recursos estaduais elucidando, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos estão sendo alcançados de forma efetiva e, ainda, pode ser utilizado como instrumento técnico nas análises das contas públicas, sem perder o foco do planejamento em relação às necessidades da sociedade.

Os dados para a apuração do IEGE foram coletados por meio de formulários eletrônicos, um para cada dimensão de análise. A Secretaria da Educação – SEDUC, Secretaria da Saúde – SESA, Secretaria da Fazenda – SEFAZ; Secretaria do Meio Ambiente – SEMA, Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG; Secretaria do Desenvolvimento Econômico – SDE e Secretaria da Segurança Pública e Defesa

³ Manual do Índice de Efetividade da Gestão Estadual – IEGE TCE/MG. <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/woocommerce_uploads/2019/05/manual_IEGE.pdf> Acesso em: 14/05/2019.

Social - SSPDS foram instadas a preencher os questionários.

O resultado do IEGE TCE CE foi dividido em cinco faixas, definidas em função da consolidação das notas obtidas nos 07 índices setoriais. O enquadramento do Estado em cada uma destas faixas obedece aos seguintes critérios, conforme Tabela 13:

Tabela 13 - Faixas de resultado do IEGE

Nota	Faixa	Critério
A	Altamente efetiva	IEGE com pelo menos 90% da nota máxima e, no mínimo, 4 índices componentes com nota A, incluindo i-Saúde e i-Educ
B+	Muito efetiva	IEGE entre 75,0% e 89,9% da nota máxima
B	Efetiva	IEGE entre 60,0% e 74,9% da nota máxima
C+	Em fase de adequação	IEGE entre 50,00% e 59,9% da nota máxima
C	Baixo nível de adequação	IEGE menor que 50%

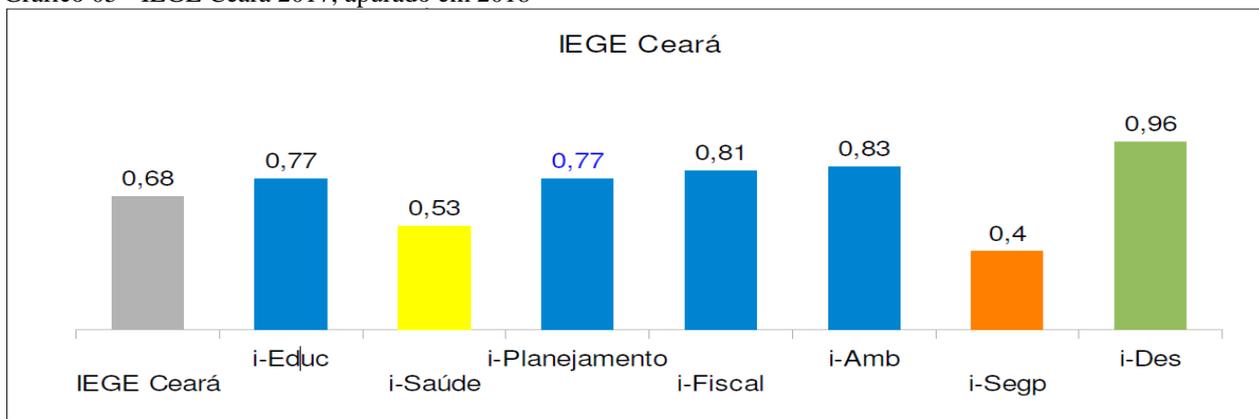
Fonte: Processo de Auditoria nº 03617/2018-8 do TCE/CE

Além dos critérios citados acima, outros dois serão observados na definição das faixas de resultado.

2.1.3.7.2 Resultado

A Gráfico 05 apresenta os resultados consolidados do IEGE-TCE/CE do Estado do Ceará – exercício 2017- apuração 2018, bem como os números de cada um dos índices setoriais que compõem o resultado geral.

Gráfico 05 - IEGE Ceará 2017, apurado em 2018



Fonte: Processo de Auditoria nº 03617/2018-8 do TCE/CE

O IEGE TCE/CE apurado para o exercício 2017 resultou, em média, em 0,68. Dos 7(sete) índices setoriais, apenas 1 (um) encontra-se situado na faixa baixo nível de adequação, o i-Segp, apresentando resultado de 0,4, e 1 (um) outro em fase de adequação, o i-Saúde, com resultado de 0,53. As demais dimensões apresentaram índices bastante satisfatórios, sendo que 4 (quatro) se posicionaram na faixa muito efetivo, i-Planej; i-Educ; i-Fiscal; e i-Amb, que obtiveram, os dois primeiros, índice de 0,77, e, os demais, 0,81 e 083, respectivamente.

Destaque expressivo para o i-Des, que se enquadrou como altamente efetivo, revelando um

indicador de 0,96.

a) Dimensão Educação / i-Educ

Os resultados dos quesitos observados na dimensão i-Educ, cujo questionário foi submetido à Secretaria da Educação, apresentaram como resultado geral (0,77), enquadrando na faixa B+, o que significa muito efetivo.

As fragilidades/deficiências identificadas a partir de avaliações desfavoráveis pelo próprio gestor, são as seguintes:

- O Estado não complementa, com recursos próprios, o valor repassado pelo Governo Federal para a alimentação escolar (quesito 9);
- Não há nutricionista responsável pela elaboração e acompanhamento do cardápio da alimentação escolar em todas as instituições da rede estadual de ensino (quesito 11);
- O valor aplicado na capacitação do corpo docente estadual no ano avaliado foi menor em relação ao exercício anterior (quesito 18.1);
- Não há programa estadual estruturado para reconhecimento e incentivo à capacitação dos profissionais da Educação (quesito 19.3).

b) Dimensão Saúde / i-Saúde

O resultado geral da dimensão saúde (0,53) enquadrou-se na faixa C+, o que significa em fase de adequação, cujo questionário foi submetido à Secretaria da Saúde.

A Secretaria de Saúde identificou a partir de sua avaliação desfavorável, as seguintes fragilidades/deficiências na Gestão:

- Não houve redução do número de casos novos de sífilis congênita em menores de 1 ano de idade, em relação ao exercício anterior ao ano avaliado (quesito 15.1);
- Não houve redução da taxa de mortalidade prematura na faixa etária de 30 a 69 anos, em relação ao exercício anterior ao ano avaliado (quesito 17.1);
- Não houve ampliação do número de exames citopatológicos do colo do útero realizados em mulheres de 25 a 64 anos em relação à população de mulheres com a mesma faixa etária, em relação ao exercício anterior ao ano avaliado (quesito 19.1);
- Não houve ampliação do número de exames de mamografia de rastreamento realizados em mulheres de 50 a 69 anos em relação à população de mulheres com a mesma faixa etária, em relação ao exercício anterior ao ano avaliado (quesito 20.1);
- Não houve redução da taxa de mortalidade infantil da faixa etária de 0 a menor de 1 ano, em relação ao exercício anterior ao ano avaliado (quesito 21.1);
- Não houve redução, no Estado, no número de óbitos maternos em relação ao exercício anterior ao ano avaliado (quesito 22);
- O Estado não dispõe de política de saúde voltada para os povos e comunidades tradicionais (quesito 25);
- Não houve ampliação do número de leitos credenciados pelo SUS no ano avaliado (quesito 26.1);

- Não houve aumento das doações de múltiplos órgãos em relação ao exercício anterior ao ano avaliado (quesito 34.1);
- Não houve aumento de transplantes de córneas em relação ao exercício anterior (quesito 35.1);
- O estoque de sangue no banco não é suficiente para suprir a demanda necessária (quesito 37.1);
- Não houve aumento das doações em relação ao exercício anterior (quesito 38.1).

c) **Dimensão Planejamento / i-Planejamento**

O resultado geral da dimensão planejamento (0,77) enquadrou-se na faixa B+, o que significa muito efetivo. A Secretaria do Planejamento identificou a partir de sua avaliação desfavorável, as seguintes fragilidades/deficiências na Gestão:

- O Estado não possui Plano Estratégico de longo prazo (mínimo de 12 anos), no qual se vinculam os demais instrumentos de planejamento (quesito 1);
 - O Estado não disponibiliza ao Tribunal de Contas os instrumentos de planejamento e gestão (PPA, LDO e LOA) antes do envio ao Poder Legislativo (quesito 3);
 - A LDO não define critérios de contingenciamento (quesito 15);
- A LDO não dispõe de normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (quesito 16);
- O conteúdo da lei orçamentária não é desdobrado até o nível de elemento econômico da despesa (quesito 20);
 - Não há margem no orçamento destinada aos programas e/ou ações de projetos originários de participação popular (quesito 27).

d) **Dimensão Gestão Fiscal / i-Fiscal**

O resultado geral da dimensão fiscal (0,81) enquadrou-se na faixa B+, o que significa muito efetivo, tendo a Secretaria da Fazenda identificado a partir de sua avaliação desfavorável, as seguintes fragilidades/deficiências na Gestão:

- Não consta na LDO meta para arrecadação do ICMS (quesito 8);
- Não consta na LDO meta para arrecadação do IPVA (quesito 9);
- Não consta na LDO meta para arrecadação do ITCD (quesito 10);
- A administração tributária não avalia, formalmente, o custo-benefício da abertura de programas de recuperação de créditos, não adota indicadores para avaliação e não avalia tais indicadores de resultado periodicamente- (quesito 12.3);
- Os registros contábeis da renúncia de receita decorrentes da concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária não estão em conformidade com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público e as orientações e manuais da Secretaria do Tesouro Nacional (quesito 12.4);
- Não existe equilíbrio financeiro entre despesas e receitas do RPPS (quesito 25);
- O Estado não criou e implementou Previdência Complementa (quesito 27);
- Nos aportes para cobertura do deficit atuarial do RPPS, o Estado não observa a Portaria MPS 746/2011, que determina a aplicação financeira desses recursos por no mínimo 5 anos (quesito 28);

- Não houve aplicação de recursos oriundos da alienação de bens e direitos em despesas correntes, ressalvadas as destinadas por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos (quesito 40).

e) Dimensão Meio Ambiente / i-Amb

O resultado geral da dimensão meio ambiente (0,83), cujo questionário foi submetido à Secretaria do Meio Ambiente, enquadrou-se na faixa B+, o que significa muito efetivo.

O próprio gestor identificou, a partir de avaliações desfavoráveis, as seguintes fragilidades/deficiências na Gestão:

- O Estado não possui programa e/ou ação de inspeção sobre as emissões poluentes das Indústrias; (quesito 17);
- O Estado não controla as propriedades rurais sustentáveis por meio de indicador (quesito 21);
- O Estado não possui programa e/ou ação para combater a caça ilegal e o tráfico de espécies da flora e fauna protegida (quesito 28);
- O Estado não possui programa e/ou ação para promover a preservação completa dos rios, abarcando sua visão panorâmica e beleza cênica (quesito 29);
- O Estado não possui programa e/ou ação para promoção do uso racional de recursos em seus órgãos e entidades (quesito 38).

f) Dimensão Segurança Pública / i-Segp

O resultado geral da dimensão segurança pública (0,40) enquadrou-se na faixa C, o que significa baixo nível de adequação, tendo sido este o índice que resultou na pior avaliação do IEGE-TCE/CE 2017.

A Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social, juntamente com Secretaria da Justiça e Cidadania, por abranger questionamentos que estão sob sua ingerência, identificaram a partir de avaliações desfavoráveis na gestão as seguintes fragilidades/deficiências:

- O Estado não possui política pública específica voltada ao acompanhamento de medidas socioeducativas a adolescentes infratores (quesito 2);
 - O Estado não possui política pública voltada para o combate ao uso de drogas que contemple ações de a) conscientização, informação e prevenção; e b) acolhimento, tratamento, redução de riscos de usuários de drogas (quesitos 4.a e 4.b);
 - O Estado não possui política pública voltada à inclusão social de egressos do Sistema Prisional (quesito 5);
 - O Estado não possui registro do número da população prisional – presos condenados e provisórios – em seu território (quesito 6);
 - O Estado não possui registro do perfil da população prisional de condenados e provisórios (quesito 7);
- O Estado não possui registro do número de unidades prisionais em seu território (quesito 8);
- O Estado não possui registro do perfil de vagas ofertadas no sistema prisional (quesito 8.2);

- O Estado não avalia formal e periodicamente* a adequação da oferta do sistema prisional ao perfil da população carcerária (quesito 8.5);
- O Estado não utiliza mecanismo de monitoramento de condenados em regime externo, por exemplo, tornozeleiras eletrônicas (quesito 9);
- O Estado não possui registro de presos condenados e provisórios: 1) trabalhando; 2) frequentando o ensino formal; 3) recebendo formação e/ou treinamento profissional; 4) recebendo assistência jurídica; e 5) recebendo assistência médica e/ou odontológica periódica (quesito 10.1, 10.2, 10.3 e 10.4);
- O Estado não dispõe de regulamentação simplificada que facilite e incentive parcerias com a iniciativa privada e os órgãos públicos para absorção da força de trabalho dos presos e egressos do sistema prisional ao mercado de trabalho (quesito 11);
- O Estado não possui registro do perfil da população adolescente que cumpre medida socioeducativa, quanto à sexo, idade, cor, grau de escolaridade, renda e tipicidade do crime motivador da determinação de medida socioeducativa (quesito 13);
- O Estado não tem registro do número de adolescentes condenados ao cumprimento de medidas socioeducativas privativas de liberdade que estão: [cumprindo a medida em estabelecimento apropriado; cumprindo a medida fora das condições impostas, por falta de estruturação do serviço/oferta estatal; e não cumprindo a medida por falta de estruturação do serviço/oferta estatal (quesito 14);
- O Estado não tem registro do número de adolescentes condenados ao cumprimento de medidas socioeducativas de meio aberto que estão: cumprindo a medida adequadamente; cumprindo a medida fora das condições impostas, por falta de estruturação do serviço/oferta estatal; não cumprindo a medida por falta de estruturação do serviço/oferta estatal (quesito 15);
- O Estado não calcula a superlotação e/ou ociosidade de vagas para cumprimento de medidas socioeducativas privativas de liberdade: masculinas, femininas, adequação do local de oferta com o local da demanda (quesito 16);
- As informações de segurança não são automatizadas / integradas com os sistemas de registro de: prevenção social, informações prisionais e informações do Sistema Socioeducativo] (quesito 19.2);
- O Estado não tem registro do processo de classificação e sistematização das informações, de forma a promover maior aproveitamento da denúncia para esclarecimento de crimes e fenômenos de interesse da Segurança Pública (quesito 20.2);
- O Estado não possui registro do número de municípios com mais de 50.000 habitantes que possuem Guarda Municipal (quesito 21);
- O registro eletrônico para cadastramento de ocorrências de Defesa Civil não está integrado aos outros sistemas de registro de ocorrências das demais unidades de segurança (REDS/BO, etc) (quesito 23.2);
- O levantamento para identificação de riscos em municípios que demandam intervenções do Poder Público não identifica riscos de: Incêndio e pânico em edificações (quesito 24.1);
- O Estado não avalia periodicamente os Planos Municipais de Contingência de Defesa Civil quanto ao alinhamento à política de resiliência adotada pelo Brasil no Marco Sendai (quesito 25.2);
- O Estado não realiza simulações dos Planos de Contingência (quesito 25.3);
- Os agentes penitenciários e os agentes socioeducativos não são alvo de capacitações (quesito 27);
- O Estado não possui Conselhos de Segurança Pública nos municípios (quesito 28);

- O Estado não registra a taxa de letalidade dos agentes do Sistema de Segurança (Sistema Prisional e Sistema de medidas socioeducativas privativas de liberdade) (quesito 31);
- O Estado não registra e calcula periodicamente a relação entre crimes violentos contra a pessoa e número de inquéritos concluídos de tortura (quesito 32);
- O Estado não mede e registra o tempo de resposta do 190 quanto ao tempo de espera da chamada, e ao tempo de espera entre o início da chamada e a designação da força policial (quesito 33);
- O Estado não realiza avaliação periódica da qualidade do atendimento policial e de custódia de apenados (quesito 34);
- O Estado não pesquisa e/ou avalia periodicamente a sensação de segurança da população (quesito 36).

g) Dimensão Desenvolvimento Econômico / i-Des

O resultado geral da dimensão Desenvolvimento Econômico i-Des (0,96) enquadrou-se na faixa A, o que significa altamente efetivo, tendo sido este o índice de melhor avaliação no IEGE-TCE/CE 2017.

A Secretaria do Desenvolvimento Econômico, gestor responsável por esta dimensão, identificou como fragilidades/deficiências na Gestão que o Estado não aporta capital no setor produtivo por meio de programas e/ou ações estratégicas (quesito 14).

2.1.3.7.3 Proposta de Encaminhamento

Ao final, a Gerência de Avaliação de Políticas Públicas, responsável pela apuração do Índice de Efetividade da Gestão Estadual, IEGE TCE CE – 2017 (apuração 2018), sugeriu a seguinte proposta de encaminhamento a esta Corte de Contas:

I) Que sejam enviadas cópias do presente levantamento:

I.I) ao Exmo Sr. Governador do Estado do Ceará para conhecimento e adoção das providências que julgar cabíveis;

I.II) às 7(sete) secretarias estaduais cearenses responsáveis pelo preenchimento dos questionários (Secretaria da Educação – SEDUC, Secretaria da Saúde – SESA, Secretaria da Fazenda – SEFAZ; Secretaria do Meio Ambiente – SEMA, Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG; Secretaria do Desenvolvimento Econômico – SDE e Secretaria da Segurança Pública e defesa Social - SSPDS), e, ainda, à Secretaria da Justiça e Cidadania – SEJUS, que participou do i-Segp, bem como à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, para conhecimento;

I.III) ao Instituto Plácido Castelo com o objetivo de subsidiar o planejamento de suas futuras ações de capacitação voltadas para a administração estadual;

II) Que a Secretaria de Controle Externo desta Corte de Contas considere os resultados do presente levantamento no plano de fiscalização e que providencie a divulgação do relatório no sítio eletrônico do TCE/CE como forma de dar conhecimento à sociedade;

III) Que seja submetido ao Tribunal Pleno para dar conhecimento do resultado da apuração do Índice de Efetividade da Gestão Estadual - IEGE concernente ao exercício base 2017 e

posterior arquivamento.

Até o fechamento deste relatório, o presente Processo encontra-se no Gabinete do Relator aguardando o julgamento do feito.

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 2018, foi aprovada pela Lei Estadual nº 16.319, publicada no Diário Oficial do Estado em 18 de agosto de 2017.

Em relação às exigências legais previstas na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade, acerca da LDO, assim como já observado em exercício anterior, 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. 20, §§ 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, este continua 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 8ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), válido para o exercício financeiro de 2018, 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 2018, de R\$ 831 milhões para o setor industrial e de R\$ 92 milhões para o comércio.

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 14, fornecendo subsídios para que se possa aferir a eficácia dessas medidas.

Tabela 14- 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)
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)

Assim sendo, dentre as reclamações relativas a LDO, exaradas no Parecer nº 59/2016 do Ministério Público de Contas, a acerca da inexistência de medidas de compensação, claramente definidas, quantitativamente, e passíveis de aferição, identifica-se que o detalhamento das medidas de compensação foi disposto na LDO do exercício de 2018. Tal ocorrência foi objeto da Representação TCE nº 05501/2016-7, a qual tramita nesta Corte de Contas.

Entretanto, como já recomendado no exercício anterior, e diante do detalhamento das medidas de compensação dispostas na LDO de 2018, reitera-se que sejam enviados os cálculos demonstrando o efetivo acréscimo de arrecadação atingido por essas medidas, bem como os cálculos evidenciando o montante de receita efetivamente renunciado, em notas explicativas dos próximos Balanços Gerais do Estado.

Além disso, considerando que a comissão do PASF informou que “o Governo do Estado não

considera os incentivos fiscais planejados no Anexo de Metas Fiscais na estimativa da receita da Lei Orçamentária Anual (LOA). Desta forma, não fixa despesas orçamentárias nesses montantes”, tendo acrescentado que as medidas de compensação são um reforço à arrecadação do governo para contribuir com o equilíbrio fiscal do orçamento, recomenda-se que seja apresentada a demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, conforme disposto no inciso I, do art. 14 da LRF.

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 medidas 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. 52, estabelecem que até trinta dias após a publicação da Lei Orçamentária Anual (LOA), o Poder Executivo elaborará e publicará as metas bimestrais de arrecadação, a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso por Poder e Órgão.

Para o atendimento da determinação da LRF, o Poder Executivo Estadual elaborou a Resolução COGERF nº 01/2018, 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 19 de janeiro de 2018, atendendo, assim, o prazo legal, que se encerrava em 21 de janeiro de 2018, considerando que publicação da LOA ocorreu dia 22/12/2017.

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 83 da Lei Nº 16.319 (LDO 2018):

Art. 83. A Lei Orçamentária de 2018 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. 11 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.

§ 1º Na hipótese de não utilização da Reserva de Contingência nos fins previstos neste artigo até 30 de novembro de 2018, o Poder Executivo poderá dispor sobre a destinação da dotação para financiamento da abertura de créditos adicionais.

§ 2º Os decretos expedidos que tenham como finalidade a abertura de créditos suplementares deverão indicar quais ações suplementadas tiveram como fonte de recursos a anulação dos créditos da Reserva de Contingência, além das motivações para a utilização da referida fonte.

Ao analisar os mecanismos de alteração do orçamento de 2018, foram identificadas na Tabela 15 as anulações de Reserva de Contingência ocorridas durante todo o exercício em análise, as quais se enquadram no § 1º do art. 83 da LDO de 2018 (Lei Nº 16.319/2017), não havendo restrições para alocação dos recursos.

Tabela 15 – Anulação da Reserva de Contingência (R\$ 1,00)

Número do Decreto	Movimento	Função / Subfunção / Programa	Programa	Ação	Crédito anulado
DECRETO Nº 32892 de 07/12/2018	ANULAÇÃO DE CRÉDITO ORDINÁRIO	99.999.999	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	14.523.704,00
DECRETO Nº 32897 de 13/12/2018	ANULAÇÃO DE CRÉDITO ORDINÁRIO	99.999.999	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	39.416.246,00
TOTAL					53.939.950,00

Fonte: SEPLAG e Diário Oficial do Estado do Ceará

Observa-se também que não foi possível identificar quais ações foram suplementadas com esses recursos, visto que nos decretos não foi visualizada a indicação conforme determinado no § 2º do art. 83 da Lei Nº 16.319/2017 (LDO 2018). 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.

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 2018, 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. No Balanço, foram divulgados a quantidade e valores de ações ajuizadas para

cobrança da dívida ativa no exercício de 2018 conforme Tabela 16:

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

Especificações	Ajuizamentos	Valores
1. Créditos Tributários	3.235	2.297.679.350,73
2. Créditos não Tributários	1.653	46.863.008,23
TOTAL	4.888	2.344.542.358,96

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\$)
2009	21.865	549.164.184,33
2010	35.958	872.935.752,65
2011	97.579	980.323.263,69
2012	141.487	482.881.280,61
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
2018	676.116	1.591.686.162,40

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 2018, o Orçamento Geral do Estado teve seus valores consignados na Lei Nº 16.468, 19 de dezembro de 2017, publicada no Diário Oficial do dia 22/12/2017 com as receitas estimadas em R\$ 26.396.870.115,00 e as despesas fixadas em igual montante, contemplando o Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos, sendo este último, no montante de R\$ 236.878.963,00 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 2018, 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 16.468/2017
Art. 2º, § 1º, III, Lei nº 4.320/64	Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação	Parcial	Volume I da Lei nº 16.468/2017
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.

Ressalta-se que no demonstrativo detalhado da receita (por categoria econômica) consta apenas a numeração das fontes ao lado das contas de receita, não as denominando e nem disponibilizando a soma prevista para cada fonte. Assim sendo, não se observa um quadro discriminativo de receita por fonte, com seus correspondentes subtotais.

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 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 2018, 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)	Diferença (b) - (a)	Realização (%)
Receita corrente	27.063.782.075,20	26.469.099.838,84	-594.682.236,36	97,80%
Receita tributária	14.736.628.901,81	14.763.715.760,10	27.086.858,29	100,18%
Receitas de contribuições	798.974.574,00	730.755.180,81	-68.219.393,19	91,46%
Receita patrimonial	971.047.799,26	771.851.142,71	-199.196.656,55	79,49%
Agropecuária	-	8.290,92	8.290,92	-
Receita de serviços	101.012.716,35	85.443.577,16	-15.569.139,19	84,59%
Transferências correntes	9.425.931.649,10	9.241.817.381,70	-184.114.267,40	98,05%
Outras receitas correntes	1.030.186.434,68	875.508.505,44	-154.677.929,24	84,99%
Receitas de capital	3.775.768.988,21	1.484.162.527,86	-2.291.606.460,35	39,31%
Operações de crédito	2.606.226.411,49	908.064.839,15	-1.698.161.572,34	34,84%
Alienação de bens	93.478,00	14.494.759,01	14.401.281,01	15506,06%
Amortização de empréstimos	-	3.496.246,20	3.496.246,20	-
Transferências de capital	1.066.949.098,72	410.908.696,13	-656.040.402,59	38,51%
Outras receitas de capital	102.500.000,00	147.197.987,37	44.697.987,37	143,61%
Receita intraorçamentária corrente	1.324.898.749,00	1.505.312.819,64	180.414.070,64	113,62%
Total da receita bruta arrecadada	32.164.449.812,41	29.458.575.186,34	-2.705.874.626,07	91,59%
Deduções da receita corrente*	-3.124.521.364,00	-3.158.729.501,69	-34.208.137,69	101,09%

Total receita orçamentária	29.039.928.448,41	26.299.845.684,65	-2.740.082.763,76	90,56%
-----------------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	---------------

Fonte: Anexo 10

Nota*: Recursos destinados ao FUNDEB

O Orçamento Geral do Estado (administração direta e indireta), para o exercício de 2018, teve seus valores consignados na Lei nº 16.468, de 19 de dezembro de 2017, com receitas orçamentárias estimadas em R\$ 27.369.404.901,00, sendo aprovados créditos adicionais no decorrer do exercício, atualizando-o para R\$ 29.039.928.448,41, conforme demonstrado na Tabela 18.

A receita bruta arrecadada pelo Estado, em 2018, foi o montante de R\$ 29.458.575.186,34. Entretanto, R\$ 3.158.729.501,69 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\$ 26.299.845.684,65, 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.

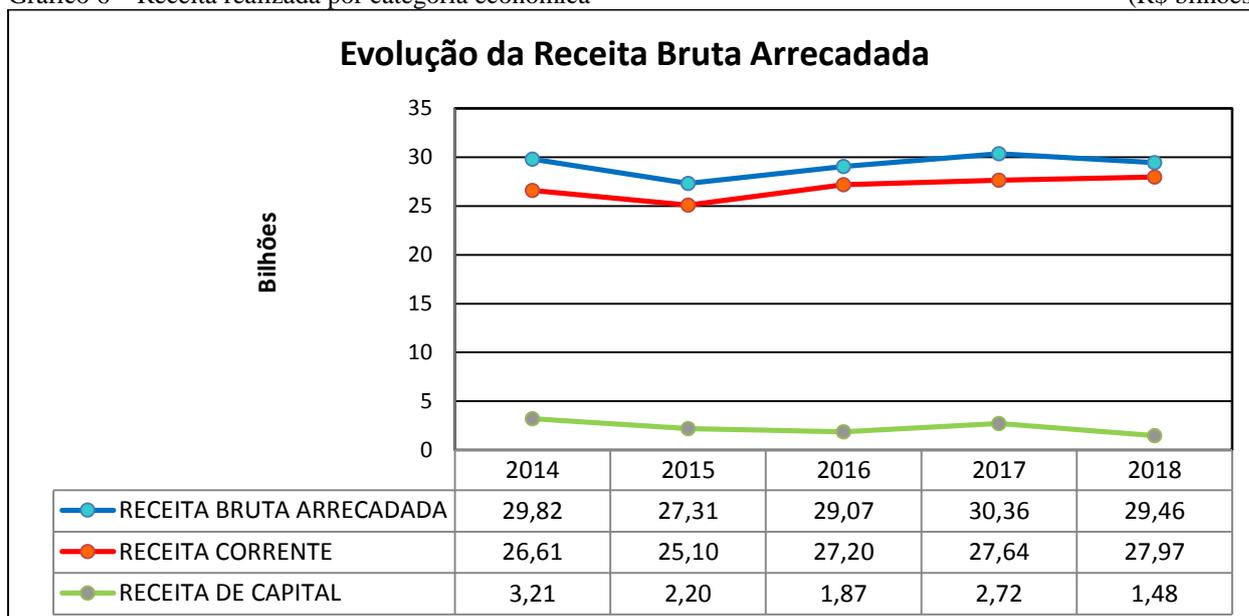
Importante frisar que a receita orçamentária engloba as receitas intraorçamentárias correntes (R\$ 1.505.312.819,64), que representam 5,11% da receita bruta. Tais operações intraorçamentárias consistem em receitas realizadas entre órgãos e demais entidades da Administração Pública integrantes do orçamento 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 órgãos.

Observa-se, ainda, na Tabela 19, que a receita bruta arrecadada foi 8,41% inferior à prevista e a receita orçamentária arrecadada foi 9,44% inferior à prevista.

Para demonstrar a evolução da Receita Bruta Arrecadada, nos últimos cinco anos, apresenta-se o Gráfico 6:

Gráfico 6 – Receita realizada por categoria econômica

(R\$ bilhões)



Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2014-2018 e Anexo 10.

Nota: Fator de correção IGP-DI para os anos 2014 a 2018.

Verifica-se no Gráfico 6 que a Receita Bruta Arrecadada é composta pelas Receitas Correntes e de Capital que totalizaram R\$ 27,97 bilhões e R\$ 1,48 bilhão, respectivamente. Quanto a Receita Bruta Arrecadada, houve uma variação negativa, em termos reais, de R\$ 0,90 bilhão em relação ao anterior, o que equivale a um decréscimo de 2,96% 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\$ 27.974.412.658,48, inferior em R\$ 414.268.165,72 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 52,78% e 33,04%, 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\$ 14.763.715.760,10. O valor bruto arrecadado foi superior à previsão atualizada em R\$ 22.130.499,29, o que representa, em termos relativos, uma suficiência de arrecadação de 0,15%.

Quanto ao comportamento da receita tributária nos exercícios de 2017 e 2018, demonstra-se na tabela a seguir:

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

Receita Tributária	2017	2018	Varição %
Impostos	14.023.332.693,38	13.977.199.073,81	-0,33%
ICMS	11.975.671.559,48	11.841.800.958,22	-1,12%
IPVA	875.234.969,00	859.706.149,40	-1,77%
IRRF	1.073.714.274,36	1.128.964.084,86	5,15%
ITCD	98.711.890,55	146.727.881,33	48,64%
Taxas	835.772.989,93	786.516.686,29	-5,89%
Total	14.859.105.683,31	14.763.715.760,10	-0,64%

Fonte: Anexo 10

Nota: Fator de correção - IGP-DI.

Ao comparar a arrecadação do exercício de 2018 com 2017, constata-se que a Receita Tributária apresentou um decréscimo real de 0,64%, apesar do aumento de 48,64% na arrecadação do ITCD e 5,15% na arrecadação do IRRF. Este decréscimo real é decorrente de menor arrecadação no ICMS (R\$ 133,87 milhões) no IPVA (R\$ 15,52 milhões).

Quanto a Receita de ICMS, no exercício de 2018, apresentou um decréscimo real de 1,12% em relação ao exercício anterior.

Tabela 20 - Evolução da arrecadação do ICMS no período de 2015-2018 (R\$ 1,00)

Exercício	Valor Nominal	Valor Real
2015*1	9.715.890.373,18	11.103.115.484,77
2016*2	10.332.985.837,80	11.020.015.733,17
2017*2	11.181.546.915,96	11.975.671.559,48
2018*2	11.841.800.958,22	11.841.800.958,22

Fonte: *1Balanço Geral do Estado – BGE/2015-2018 e *2Anexo 10.

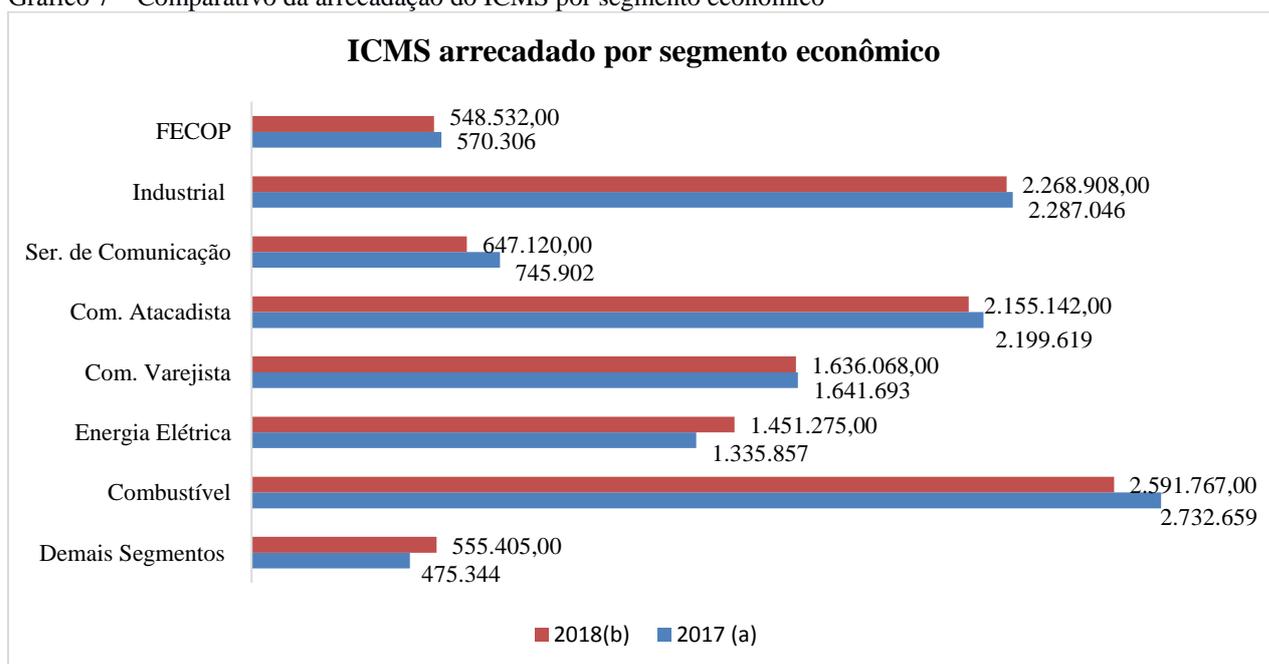
Fator de correção: IGP-DI.

Nota: Valor nominal diverge do apresentado no Relatório Contábil do Balanço Geral do Estado – 2018, 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 2018, às fls. 64, a arrecadação do ICMS cearense, permanece, a 11ª maior arrecadação do Brasil, representando 2,5% do ICMS nacional, e a 3ª do Nordeste.

De forma mais segregada, a síntese do Balanço Geral do Estado, às fls. 62, apresenta a arrecadação do ICMS por segmento econômico conforme disposto no Gráfico 7.

Gráfico 7 – Comparativo da arrecadação do ICMS por segmento econômico



Fonte: Adaptado da Síntese do Balanço Geral do Estado – 2018 (valores em milhares).

Nota: Fator de correção IGP-DI.

De acordo com o Gráfico 5, os segmentos econômicos que apresentaram as maiores variações percentuais positivas, em termos reais de arrecadação, foram Demais segmentos (18,84%), Energia Elétrica (8,64%).

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 2018, estas Receitas atingiram o montante de R\$ 1.923.363.405,06. Quando confrontado com o valor da previsão atualizada, constata-se excesso de arrecadação na ordem de R\$ 320.798.617,06.

A Tabela 21 demonstra a composição da referida receita no exercício de 2018:

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

Contribuições	Orçamentária	Intraorçamentária	Total
Contribuições para o Regime Próprio de Previdência do Servidor Público	726.376.333,79	1.190.605.572,83	1.916.981.906,62
Outras Contribuições Sociais	4.378.847,02	2.002.651,42	6.381.498,44
TOTAL	730.755.180,81	1.192.608.224,25	1.923.363.405,06

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 receptor (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	2017	2018	Diferença
Transf. Intergovernamentais	9.224.075.262,67	9.150.312.972,77	-73.762.289,90
Transf. de Instituições Privadas	17.367.547,08	6.212.184,87	-11.155.362,21
Transf. de Pessoas	955.273,36	1.373.613,20	418.339,84
Transf. de Convênios	84.378.904,59	83.918.610,86	-460.293,73

TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	2017	2018	Diferença
Total	9.326.776.987,70	9.241.817.381,70	-84.959.606,00

Fonte: Anexo 10

Nota: Fator de correção IGP-DI.

A Receita de Transferências Correntes representou 33,04% da Receita Bruta Corrente. Destaca-se o decréscimo real de 0,91% em relação ao ano anterior.

Dentre essas receitas, destacam-se as Transferências Intergovernamentais (R\$ 9,1 bilhões) que representaram 99,01% do total de transferências bruto. Nelas estão inseridos os repasses da União no montante de R\$ 7,55 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\$ 6,49 bilhões no exercício de 2018, o que equivale a 70,28% 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 0,32%, se comparado ao ano de 2017, conforme demonstrado na Tabela 23.

Tabela 23 - Valores repassados a título de fundo de participação do estado

(R\$ 1,00)

Ano	FPE	FPE	% de Variação Anual
	Nominal	Real	
2014	5.327.154.149,34	6.737.848.493,94	0,00%
2015	5.604.079.931,21	6.404.224.859,71	-4,95%
2016	6.345.216.365,53	6.767.103.456,45	5,67%
2017	6.084.109.296,54	6.516.208.822,89	-3,71%
2018	6.495.532.039,16	6.495.532.039,16	-0,32%

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 2018, as receitas de capital totalizaram R\$ 1,48 bilhões, correspondendo a 5,04% 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	2015	2016	2017	2018
Operações de Crédito	1.759.601.846,96	1.183.478.624,70	2.196.748.532,78	908.064.839,15
Alienação de bens	4.956.173,81	4.268.264,42	17.595.748,79	14.494.759,01
Amortização de Empréstimo	0,00	0,00	0,00	3.496.246,20
Transferência de Capital	427.241.217,80	680.954.299,17	504.730.025,96	410.908.696,13
Outras Receitas de Capital	12.852.361,23	32.626,03	731.799,26	147.197.987,37
TOTAL	2.204.651.599,79	1.868.733.814,32	2.719.806.106,78	1.484.162.527,86

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 61,18% do total das receitas de capital, tendo apresentado decréscimo real de 58,66% em relação à arrecadação verificada em 2017.

Destaca-se, em relação ao ano anterior, a diminuição real de 18,59% em Transferência de Capital e o crescimento real de 20014,53 % 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	812.780.388,14	89,51%
BID	541.438.187,24	59,63%
BIRD	173.139.151,27	19,07%
CAF	0,00	0,00%
FIDA	65.142.234,30	7,17%
KFW	0,00	0,00%
MLW	33.060.815,33	3,64%
OEFC	0,00	0,00%
INTERNA	95.284.451,01	10,49%
BB	0,00	0,00%
BNB	0,00	0,00%
BNDES	25.721.467,23	2,83%
CEF	69.562.983,78	7,66%
PGFN	0,00	0,00%
RFB	0,00	0,00%

Operações de Crédito	Valor	%
STN	0,00	0,00%
TJ - DJ	0,00	0,00%
Total Geral	908.064.839,15	100,00%

Fonte: Anexo 16

De acordo com a Tabela 25, 90% dos recursos captados se referem a operações externas e 10% a operações internas. Cabe frisar a ocorrência de um decréscimo real de 58,66% (R\$ 1,28 bilhão) em relação ao ano anterior.

Conforme aponta o Balanço Geral do Estado de 2018, o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID é o responsável por 59,63%, R\$ 541,4 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\$ 280 milhões, representando cerca de 30,93% do total das receitas. Verifica-se também que em relação as operações realizadas com o BID, os programas PRODETUR Nacional, PROARES III e os Pólos Regionais – Cidade II, cujo desembolso da ordem de R\$ 179 milhões, representando 19,76% do total de recursos liberados.

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\$ 72,9 milhões, participando com 8,3% do montante total. Outra operação com o BIRD, como Projeto São José III, desembolsou em torno de R\$ 100,2 milhões, que representa 11,04% do total.

Em relação às operações internas, houve um decréscimo significativo da captação de recursos comparado com exercícios anteriores. A exceção decorre do contrato de financiamento da Amortização da Dívida Pública no biênio 2017 e 2018, destinado ao pagamento da amortização da dívida pública estadual, aditivado em 2018 para o triênio 2017 a 2019 assinado com o Banco do Brasil S/A no exercício de 2017, no montante de R\$ 1.150.000.000,00, que representou 94,23% da receita de operação interna naquele exercício e 56,07% de toda a receita de operação de crédito do Estado no exercício de 2017.

2.4.2 Execução da Despesa Orçamentária

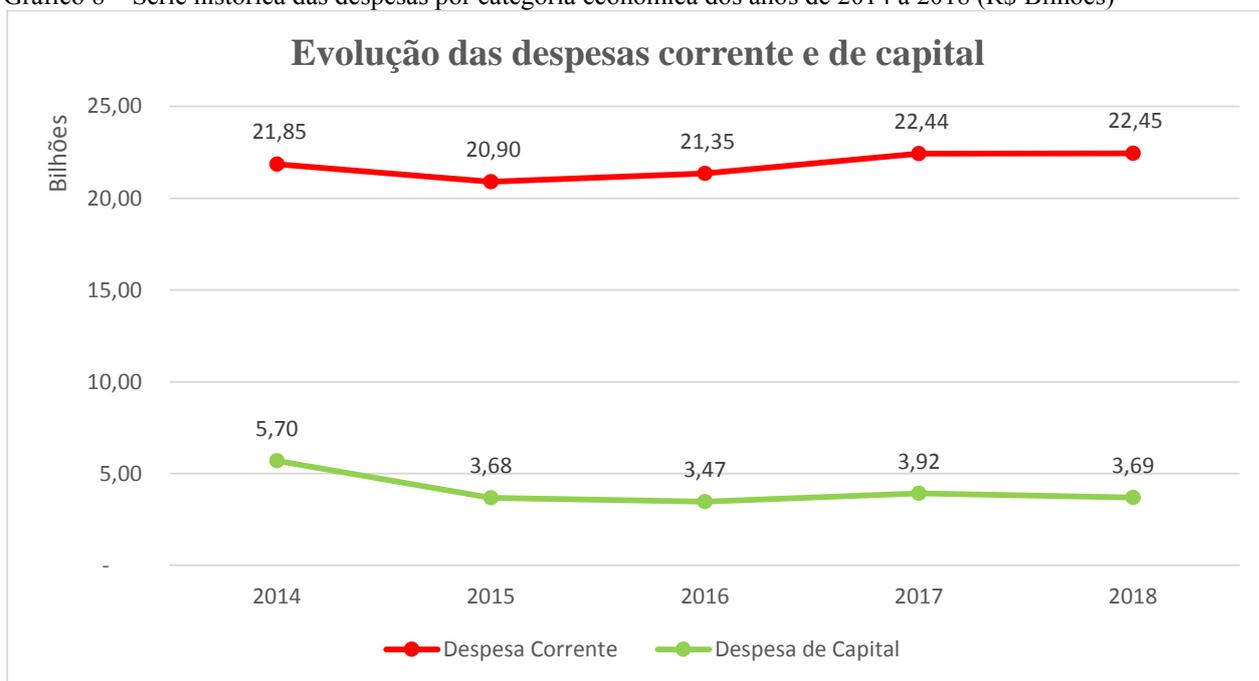
2.4.2.1. Contexto Geral

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\$ 30.007.169.193,57. Quanto à realização, esta Despesa total importou em R\$ 26.980.424.450,88, existindo, assim, uma economia orçamentária nas despesas de R\$ 3.026.744.742,69. Destarte, pode-se afirmar que o Estado executou 89,91% da despesa orçamentária autorizada para 2018.

O Gráfico 8 a seguir apresenta a evolução, em valores atualizados, da despesa orçamentária realizada, entre os exercícios de 2014 a 2018.

Gráfico 8 – Série histórica das despesas por categoria econômica dos anos de 2014 a 2018 (R\$ Bilhões)



Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2014-2018.

Nota: Valores atualizados IGP-DI.

De acordo com os dados, do total da despesa orçamentária realizada pelo Estado em 2018 (R\$ 26,9 bilhões), 85,56% foram correntes e 14,44% se referem às despesas de capital. As primeiras totalizaram R\$ 23 bilhões, enquanto às de capital, R\$ 3,89 bilhões.

Analisando a evolução das categorias econômicas de 2017 para 2018, constata-se um aumento real de 10,17% para as despesas correntes e uma diminuição real de 6,57% para as despesas de capital.

Quanto à composição das despesas, no exercício de 2018, 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	22.642.803.599,67	24.128.480.272,41	23.083.877.847,92	95,67%
Pessoal e Encargos Sociais	12.498.851.114,72	12.781.896.607,66	12.238.296.004,43	95,75%
Juros e Encargos da Dívida	562.754.611,00	567.521.311,53	562.907.752,50	99,19%
Outras Despesas Correntes	9.581.197.873,95	10.779.062.353,22	10.282.674.090,99	95,39%
Despesa de Capital	4.947.851.842,38	5.878.688.921,16	3.896.546.602,96	66,28%
Investimentos	3.997.174.388,38	4.879.535.968,91	2.921.324.110,41	59,87%
Inversões Financeiras	52.674.417,00	178.730.688,10	168.834.870,55	94,46%
Amortização da Dívida	898.003.037,00	820.422.264,15	806.387.622,00	98,29%
Reserva de Contingência	53.939.950,00	0,00	0,00	-

Total Geral	27.644.595.392,05	30.007.169.193,57	26.980.424.450,88	89,91%
--------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	---------------

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 95,67% 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 66,28% frente à autorização do Poder Legislativo.

2.4.2.2. Análise do percentual de alteração do orçamento

Segundo o art.7º da LOA 2018, 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.11, §10, inciso I da Lei Estadual nº 16.319/2017 (LDO 2018), 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 02439/2019 – GAB.PRES, foi solicitado junto à SEPLAG informações complementares relativas à abertura dos Créditos Adicionais no exercício 2018, juntamente com cópia dos respectivos decretos e leis de abertura e os cálculos do excesso de arrecadação e superavit financeiro apurado no balanço patrimonial, os quais foram enviados a esta Corte de Contas, através do Ofício nº 841/2019/SEPLAG/ASJUR.

Desta forma, com base nos critérios dispostos na LOA 2018, na LDO 2018 e no Manual do Orçamento da SEPLAG de 2018, 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	1.754.307.264,76
01 - COTA-PARTE DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS	1.738.952.940,27
10 - RECURSOS PROVENIENTES DO FECOP	344.042.323,68
12 - ALIENAÇÃO DE BENS	34.103,88
44 - INDENIZAÇÃO PELA EXTRAÇÃO DO PETRÓLEO, XISTO E GÁS	4.437.943,77
Total	3.841.774.576,36

Fonte: Ofício nº 841/2019/SEPLAG/ASJUR: Mídia digital / TCE - Of. 02439/2019 - Anexo I - Decretos e Leis de Abertura de Créditos Adicionais

Cabe destacar, que diferentemente do exercício anterior, as fontes utilizadas consideram a regra estabelecida no art.11, §10, inciso I da LDO/2018 combinado com o Demonstrativo da Despesa por Fontes de Recursos do Volume I da Lei Orçamentária Anual (pág. 183), o qual estabelece quais fontes de recursos devem ser consideradas como tesouro, adotando, de forma complementar, o parágrafo único do art. 7 da LOA. 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⁾	18.543.518.322,00
Limite de 25% para abertura de créditos suplementares(II) = (I)*0,25 ⁽²⁾	4.635.879.580,50
Abertura de Créditos Suplementares (III) ⁽³⁾	3.841.774.576,36
Percentual de abertura dos créditos suplementares (IV) = (III/I)*100	20,72%

(1) – Despesas fixadas nas fontes de recursos do Tesouro, conforme a LOA 2018 e a LDO 2018;

(2) – Limite estabelecido no art. 7º, da Lei 16.468/2016 (LOA 2018);

(3) – Suplementações, excluídas as exceções previstas nos incisos I a VIII do parágrafo único do art.7º da Lei 16.468/2018 (LOA 2018).

Conforme se verifica, **o Poder Executivo atingiu o percentual de 20,72%, cumprindo o limite legal de 25%, não havendo, portanto, abertura de crédito suplementar sem autorização legislativa para o exercício 2018.**

Vale observar que o percentual informado pela SEPLAG foi superior ao apurado, correspondendo a 22,02%. Destaca-se que o método utilizado pelo TCE para a apuração do limite tem como base o inciso VIII, parágrafo único do art. 7 da LOA/2018, ou seja, as despesas intraorçamentárias não foram deduzidas da base de cálculo nem dos créditos suplementares. Ainda assim, caso fossem deduzidas, conforme cálculo realizado pela SEPLAG, haveriam diferenças entre os percentuais apurados.

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\$ 12,23 bilhões, o que corresponde a 45,36% da despesa orçamentária executada no período, e um crescimento real de 2,74% (R\$ 323 milhões) em relação ao ano anterior.

Nas despesas, sob análise, o Poder Executivo participa com 84,55% como evidenciado na Tabela 29.

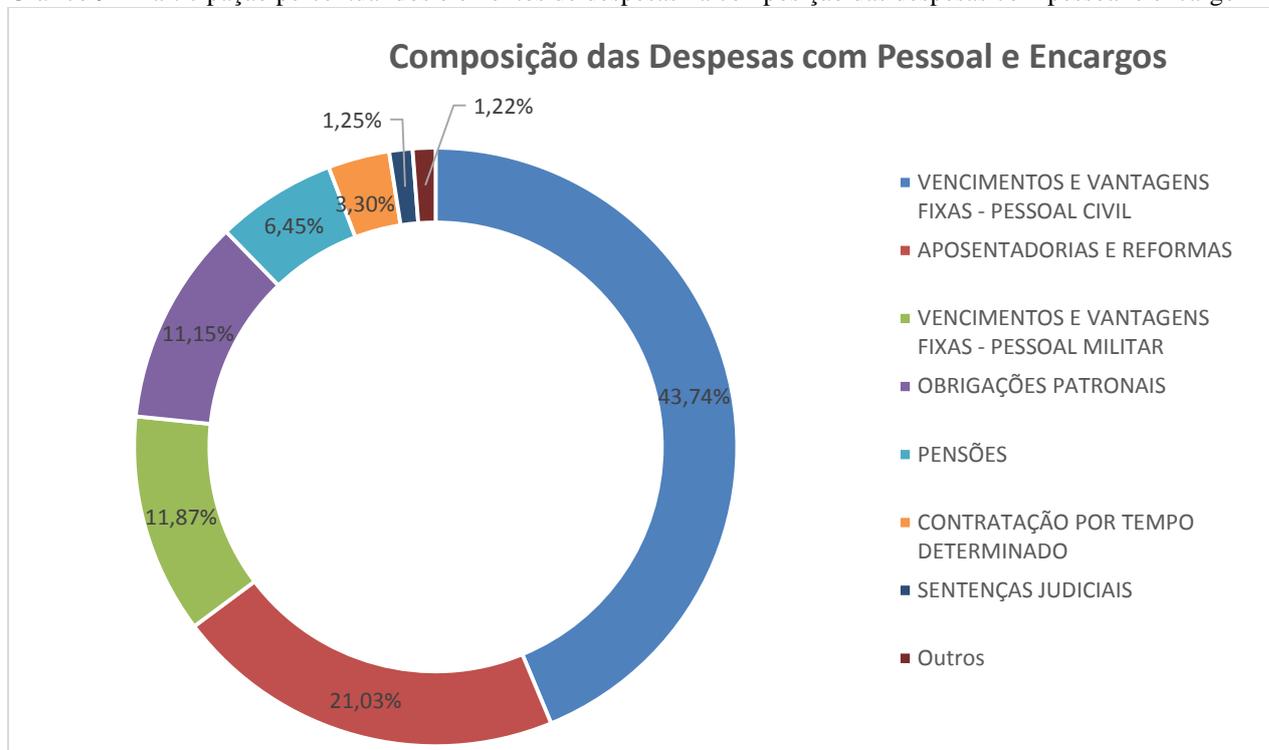
Tabela 29 - Despesas com pessoal e encargos por poder e órgão (R\$ 1,00)

Poder/Orgão	Total	% Participação
Executivo	10.347.599.131,42	84,55%
Judiciário	1.062.574.002,65	8,68%
Legislativo	484.895.006,61	3,96%
Ministério Público	343.227.863,75	2,80%
Total Geral	12.238.296.004,43	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 (55,61%) e Aposentadorias (21,03%), conforme evidenciado no Gráfico 7.

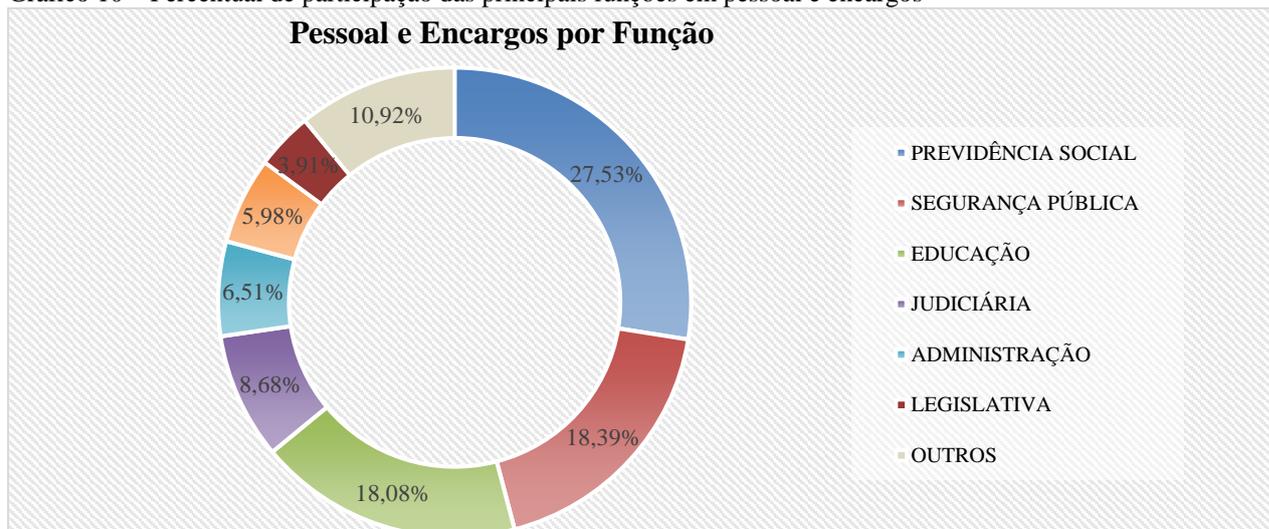
Gráfico 9 – Participação percentual dos elementos de despesas na composição das despesas com pessoal e encargo



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 10.

Gráfico 10 – 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 (27,53%), seguida Segurança Pública (18,39%) e Educação (18,08%).

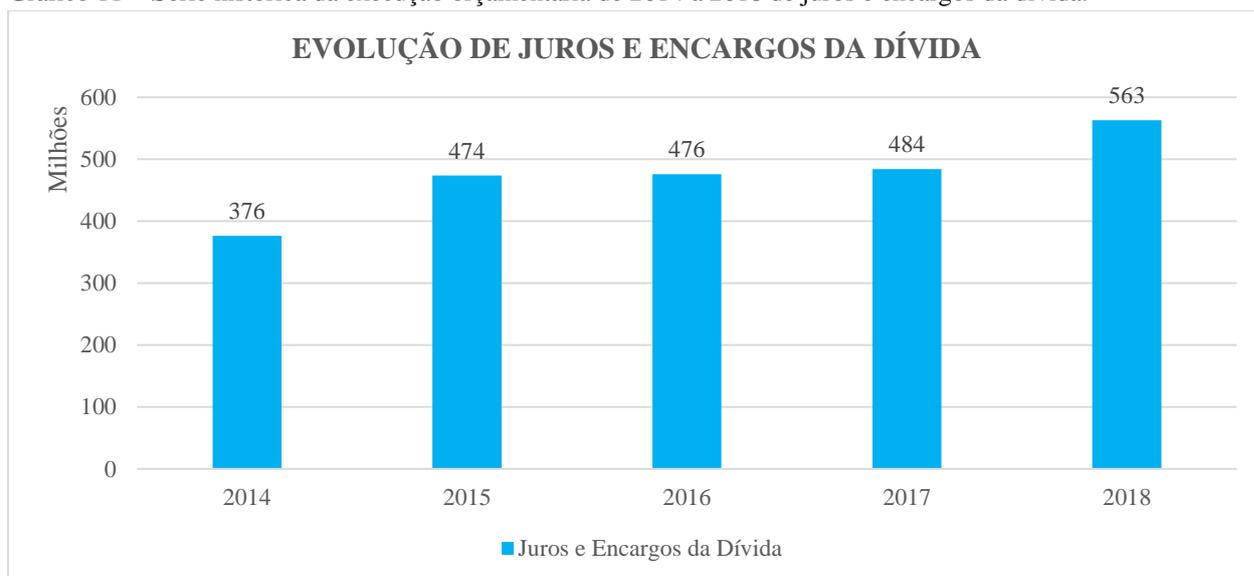
Quanto à adequação das despesas de pessoal ao percentual estabelecido na Lei de

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 2018, este grupo de despesa somou R\$ 562.907.752,50, impactando em um aumento real de R\$ 78 milhões em relação ao exercício anterior. O Gráfico 11 demonstra a evolução das despesas, sob análise, nos últimos anos.

Gráfico 11 – Série histórica da execução orçamentária de 2014 a 2018 de juros e encargos da dívida.



Fonte: Base de dados da execução orçamentária oriunda do S2GPR

Nota: Valores atualizados IGP-DI.

No exercício de 2018, os juros e encargos da dívida foram custeados, praticamente, pela fonte de recursos do Tesouro – Recursos Ordinários (70,27%), sendo o restante pela fonte Tesouro - Fundo de Participação dos Estados - FPE (29,73%). 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 2018, o montante de R\$ 10,28 bilhões e o percentual de 38,11% do total da despesa orçamentária.

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

Distribuição constitucional	3.341.736.536,31	32,50%
Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica	2.423.402.675,10	23,57%
Locação de mão-de-obra	895.269.141,47	8,71%
Contribuições	865.430.696,98	8,42%
Outras despesas de pessoal decorrentes de contrato de terceirização	628.238.589,03	6,11%
Material de consumo	537.345.743,31	5,23%
Material de distribuição gratuita	279.910.802,23	2,72%
Auxílio-alimentação	213.202.445,36	2,07%
Outros serviços de terceiros - pessoa física	197.639.517,87	1,92%
Obrigações tributárias e contributivas	188.456.979,36	1,83%
Despesas de exercícios anteriores	184.870.341,78	1,80%
Indenizações	164.953.754,09	1,60%
Outros	362.218.886,10	3,52%
Total	10.282.678.126,99	100,00%

Fonte: Base de dados da execução orçamentária oriunda do S2GPR

Neste grupo destacam-se os recursos destinados às transferências constitucionais (32,50%) e Outros Serviços de Terceiros (23,57%), que serão detalhados na Tabela 31.

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

Especificação	2018	% Participação
Transferências a Organizações Sociais - Contrato de Gestão	919.437.971,06	37,94%
Serviços Técnicos Profissionais	170.370.265,60	7,03%
Fornecimento de Alimentação	163.937.941,59	6,76%
Serviços de Energia Elétrica	123.274.611,83	5,09%
Gerenciamento de Frota de Veículos	89.228.639,59	3,68%
Serviços Hospitalares, Médicos e Odontológicos	67.950.316,07	2,80%
Serviços de Publicidade	65.240.673,10	2,69%
Locação de Veículos	56.824.882,12	2,34%
Manutenção e Conservação de Máquinas e Equipamentos	54.720.691,74	2,26%
Suporte em Infraestrutura de Tecnologia da Informação	52.498.328,28	2,17%
Manutenção e Conservação de Bens Imóveis	51.593.819,02	2,13%
Locação de Máquinas e Equipamentos	44.305.803,28	1,83%
Serviços de Comunicação em Geral	42.944.029,71	1,77%
Manutenção e Conservação de Veículos	42.172.133,05	1,74%
Serviços de Água e Esgoto	41.844.489,50	1,73%
Serviço de Apoio Administrativo, Técnico e Operacional	35.476.910,48	1,46%
Serviços Domésticos	25.326.261,18	1,05%
Desenvolvimento e Manutenção de Software	24.531.053,00	1,01%
Outros	351.723.854,90	14,51%
Total Geral - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	2.423.404.693,10	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\$ 919 milhões de reais, representando 37,94% dos recursos alocados no elemento Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica.

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

Em relação à composição de “Outras Despesas de Pessoal decorrente de Contrato de Terceirização” (R\$ 628 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)	Receita Líquida (D= A-B-C)
ICMS	11.391.877.813,16	-12.384.560,74	11.379.493.252,42
IPVA	922.851.070,02	-246.641,40	922.604.428,62
IPI Exportação	52.548.002,58	0,00	52.548.002,58
CIDE	49.973.442,22	0,00	49.973.442,22

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 (C)*1	Diferença
ICMS	11.379.493.252,42	25%	2.844.873.313,11	2.844.900.129,04	-26.816
IPVA	922.604.428,62	50%	461.302.214,31	461.302.849,73	-635
IPI Exportação	52.548.002,58	25%	13.137.000,65	13.137.000,12	0,53
CIDE	49.973.442,22	25%	12.493.360,56	12.493.360,56	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, IPVA e IPI.

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)

Tributo	Apurado (A)	FUNDEB (B)	Repasso Constitucional Devido Apurado Líquido *1 (C)	Valor Evidenciado *2 (D)	Diferença E= (C-D)
ICMS	2.844.873.313,11	568.974.662,62	2.275.898.650,48	2.275.920.103,79	-21.453,31
IPVA	461.302.214,31	92.260.442,86	369.041.771,45	364.947.652,58	4.094.118,87
IPI Exportação	13.137.000,65	2.627.400,13	10.509.600,52	10.509.600,29	0,23
CIDE	12.493.360,56	0,00	12.493.360,56	10.616.721,28	1.876.639,28

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

*2Secretaria da Fazenda. Disponível em: <https://www.sefaz.ce.gov.br/download/repasso-aos-municipios/> e <https://www.sefaz.ce.gov.br/download/distribuicao-cide/>.

Com base na tabela anterior, constata-se que houve divergências entre os valores dos repasses devidos e aqueles apresentados na página eletrônica da SEFAZ, as quais foram justificadas via e-mail pela secretaria, conforme a seguir.

Em relação à divergência do ICMS, a diferença foi ajustada apenas na competência de 2019, evidenciados através de relatórios extraídos do Sistema de Arrecadação de Tributos Unificado e Repasse – SATURNO, no mês de janeiro de 2019. Além disso, o Balanço Geral, fl. 105, esclarece o empenho a maior de R\$ 26.816,23 o qual será compensado no exercício seguinte.

Quanto à divergência do IPVA, as inconsistências no Sistema SATURNO, corrigidas através da Portaria nº 257, de 15 de maio de 2019, que corrige o retorno da remessa complementar da competência de outubro de 2019, reajustando os valores realmente distribuídos aos municípios a título de IPVA no mês de outubro. Assim, os repasses em 2018 para os municípios cearenses foram nos montantes de R\$ 461.302.211,46 em valores brutos e R\$ 369.041.769,17 em valores líquidos do Fundeb.

Por fim, a divergência da CIDE foi em decorrência de inconsistência pela diferença de regime utilizado. Os relatórios da SEFAZ utilizam o regime de competência enquanto que o critério utilizado na execução orçamentária é o regime de caixa. O repasse do último trimestre do exercício realizado em janeiro do exercício seguinte leva em consideração os percentuais do ano anterior. Já o repasse do primeiro trimestre de cada exercício realizado em abril considera percentuais do mesmo exercício. Por isso, ocorre a diferença no valores consolidados quando comparados o regime de caixa e competência.

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 2018 (R\$ 1,00)

Órgão/entidade	Outras desp. De pessoal decorrente de contrato de terceirização (a)	Pessoal e encargos sociais (b)	% (a/b)
Hospital Geral De Fortaleza	136.726.485,89	5.907.254,06	2314,55%
Hospital Dr Carlos Alberto Studart Gomes - Messejana	103.134.386,43	7.704.816,26	1338,57%
Hospital Geral Dr. Cesar Cals De Oliveira	47.399.175,62	4.026.457,20	1177,19%
Hospital De Saúde Mental De Messejana	8.052.284,63	1.028.081,28	783,23%
Hospital São Jose De Doenças Infecciosas	14.867.093,03	1.992.553,50	746,13%
Hospital Infantil Dr. Albert Sabin	66.904.223,14	9.032.778,12	740,68%
Hosp.Geral Policia Militar Jose Martiniano De Alencar-HGPM	12.702.665,86	2.646.321,68	480,01%
Centro de Hematologia e Hemoterapia do Ceara	12.478.629,94	5.691.225,33	219,26%
Décima Primeira Coordenadora Regional De Saúde - Sobral	243.580,87	129.300,00	188,38%
Superintendência de Obras Hidráulicas	5.400.241,39	3.233.322,51	167,02%
Centro Integrado de Diabetes e Hipertensão	597.268,65	371.848,81	160,62%
Centro Odontológico Tipo II - Rodolfo Teófilo	250.512,19	207.130,00	120,94%
Décima Oitava Coordenadoria Regional de Saúde – Iguatu	130.431,37	111.300,00	117,19%
Quarta Coordenadoria Regional de Saúde - Baturité	92.598,74	82.800,00	111,83%
Centro Odontológico - Tipo I	1.109.020,74	1.248.312,45	88,84%
Centro Saúde Escola – Meireles	321.438,30	400.038,61	80,35%
Centro De Referencia Nacional em Dermatologia Sanitária Dona Libania	282.257,97	395.439,78	71,38%
Primeira Coordenadoria Regional de Saúde - Fortaleza	90.076,08	139.200,00	64,71%
Centro Odontológico - Tipo II - Joaquim Távora	377.045,64	596.365,72	63,22%
Instituto de Prevenção do Câncer	648.490,76	1.193.384,44	54,34%
Laboratório Central de Saúde Publica	901.857,26	3.970.821,95	22,71%
Fundo Estadual de Saúde	94.123.086,20	682.464.516,02	13,79%
Conselho Estadual de Educação	305.464,86	2.590.279,35	11,79%
Secretaria da Infraestrutura	547.543,32	5.118.017,98	10,70%
Fundação Universidade Estadual do Ceara	18.767.867,14	214.785.189,83	8,74%
Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social	4.102.007,30	50.959.314,40	8,05%

Órgão/entidade	Outras desp. De pessoal decorrente de contrato de terceirização (a)	Pessoal e encargos sociais (b)	% (a/b)
Secretaria da Educação	72.573.363,62	1.823.850.319,21	3,98%
Assembleia Legislativa	9.515.711,94	315.352.175,64	3,02%
Secretaria da Fazenda	10.194.406,22	628.550.498,51	1,62%
Secretaria da Justiça E Cidadania	3.535.518,56	245.673.270,71	1,44%
Tribunal de Contas Do Estado	1.863.855,37	165.196.678,25	1,13%
Total	628.238.589,03	4.184.649.011,60	15,01%

Fonte: Base de dados da execução orçamentária oriunda do S2GPR

O montante total do elemento 34, em 2017, foi de R\$ 628,24 milhões, que equivale a 15,01% do total da Despesa de Pessoal e Encargos Sociais dos citados órgãos/entidades. Insta salientar que 79,82% (R\$ 501,4 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 2018, a importância de R\$ 4.17 bilhões de reais, representando 15,31% da despesa orçamentária total, havendo um crescimento real de 11,57% 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 2018, o montante dos recursos alocados nesse grupo foi de R\$ 2,92 bilhões, montante superior, em termos reais, em 10,53% (R\$ 278,3 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 2017 a 2018 (R\$ 1,00)

Função	2016 (a)	2017 (b)	2018 (c)	% c/b	% c/a
Administração	86.225.288,22	76.774.078,44	123.362.405,35	60,68%	43,07%
Agricultura	130.057.655,07	250.150.676,02	271.825.763,14	8,66%	109,00%
Assistência Social	26.028.263,70	34.500.958,13	72.605.968,81	110,45%	178,95%
Ciência e Tecnologia	13.560.343,26	71.753.281,85	35.720.725,62	-50,22%	163,42%
Comércio e Serviços	17.724.975,57	40.307.135,32	31.256.991,53	-22,45%	76,34%
Comunicações	1.152.915,81	2.224.985,93	12.502.013,10	461,89%	984,38%
Cultura	9.350.047,88	7.883.236,94	16.564.493,12	110,12%	77,16%
Desporto e Lazer	27.103.748,96	3.974.827,29	35.157.465,44	784,50%	29,71%

Função	2016 (a)	2017 (b)	2018 (c)	% c/b	% c/a
Direitos Da Cidadania	46.543.733,82	58.454.008,78	76.122.041,83	30,23%	63,55%
Educação	127.506.600,11	232.715.785,61	242.625.297,28	4,26%	90,28%
Energia	0,00	-	2.477.779,63	-	-
Essencial a Justiça	5.076.154,21	10.822.864,03	9.319.337,88	-13,89%	83,59%
Gestão Ambiental	78.151.438,64	73.318.671,98	78.416.916,38	6,95%	0,34%
Habitação	26.061.662,01	25.459.945,82	11.304.463,93	-55,60%	-56,62%
Indústria	2.440.014,13	4.574.644,89	1.140.010,15	-75,08%	-53,28%
Judiciária	9.295.903,56	13.472.876,28	42.151.147,54	212,86%	353,44%
Legislativa	24.539.204,85	8.627.529,15	28.110.634,96	225,82%	14,55%
Organização Agrária	799.749,63	2.160.211,60	2.545.466,55	17,83%	218,28%
Saneamento	375.946.502,61	393.561.163,03	312.747.202,73	-20,53%	-16,81%
Saúde	57.548.631,48	69.912.689,39	104.265.906,39	49,14%	81,18%
Segurança Pública	57.773.091,84	201.606.690,19	179.691.933,78	-10,87%	211,03%
Trabalho	2.680.617,25	7.483.774,54	2.082.494,54	-72,17%	-22,31%
Transporte	944.725.929,02	876.889.680,39	1.024.456.355,85	16,83%	8,44%
Urbanismo	246.725.118,94	176.371.809,00	204.871.294,88	16,16%	-16,96%
Total Geral	2.317.017.590,56	2.643.001.524,62	2.921.324.110,41	10,53%	26,08%

Fonte: Base de dados da execução orçamentária oriunda do S2GPR

Nota: Fator de correção IGP-DI.

No exercício de 2018, dos investimentos realizados pelo Estado, o maior volume dos investimentos realizados foi direcionado para as funções Transporte (35,07%), Saneamento (10,71%) e Agricultura (9,3%).

Na função educação foram investidos R\$ 242,6 milhões, sendo 4,26% superior aos investimentos de 2017 (R\$ 9,9 milhões) e 90,28% superior ao de 2016 (R\$ 115,1 milhões).

Na função saúde foram aplicados em investimentos R\$ 104,2 milhões, sendo 49,14% superior aos investimentos de 2017 (R\$ 34,35 milhões) e 81,18% superior ao de 2016 (R\$ 46,7 milhões).

Com relação à função segurança pública, os investimentos registrados em 2018 totalizaram R\$ 179,6 milhões, sendo 10,87% inferior aos investimentos de 2017 (R\$ 21,9 milhões) e 211,03% (R\$ 121,9 milhões) de 2016.

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\$ 168,8 milhões, que, em relação ao ano de 2018, apresentou um decréscimo real de 20,87%.

Em 2018, as despesas deste grupo tiveram seu maior volume de recursos empenhados no item “Constituição ou Aumento de Capital de Empresas” (R\$ 141,6 milhões), o que equivale a 83,92% do total, as quais estão evidenciadas na Tabela 37.

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

Inversões Financeiras	Executado	%
Aquisição de Bens para Revenda	1.298.172,48	0,77%
Constituição ou Aumento de Capital de Empresas	141.680.354,83	83,92%
Empréstimos	25.856.343,24	15,31%
Total	168.834.870,55	100,00%

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

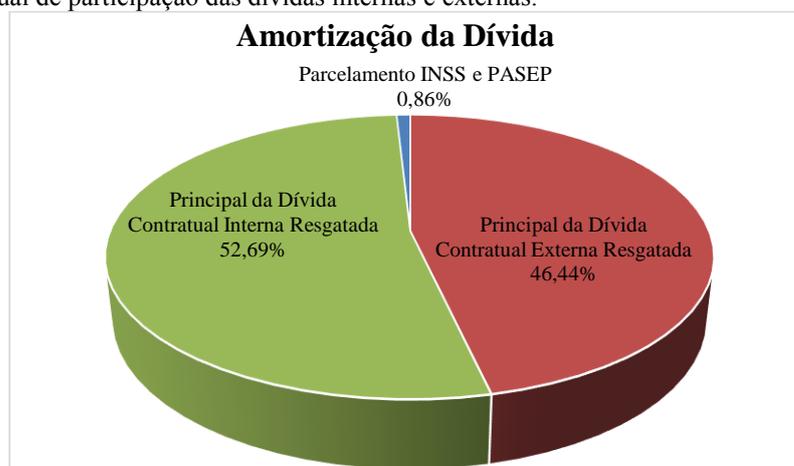
2.4.2.4.3. Amortização da Dívida

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 2018, o Estado despendeu de R\$ 706,27 milhões, representando 18,13% da despesa de capital. Em relação ao exercício anterior, verificou-se uma pequena evolução nessa despesa, representando um decréscimo, em termos reais, de 23,36%.

Do valor amortizado da dívida pública em 2018, 52,69% (R\$ 372 milhões) corresponde a dívida interna, 46,44% (R\$ 328 milhões) a dívida externa e 0,86% (R\$ 6 milhões) a parcelamentos, conforme evidenciado no Gráfico 12.

Gráfico 12 – 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 38, as despesas do estado do Ceará por fonte de recursos nos exercícios de 2017 e 2018:

Tabela 38 - Despesa consolidada realizada por fonte de recursos (R\$ 1,00)

Fonte	2017 (a)	2018 (b)	Variação
73 - Transferências Diretas do FNDE	-	54.959.410,59	-
92 - Repasse Fundo a Fundo - FNAS	3.568.004,24	46.933.739,09	1215,41%
14 - Recursos Provenientes de Depósitos Judiciais	9.914.225,84	95.242.040,58	860,66%
88 - Convênios com Órgãos Privados - Administração Direta	3.044.581,80	20.910.936,73	586,82%
46 - Operações de Crédito Internas - Tesouro	159.201.111,13	874.458.533,24	449,28%
86 - Convênios com Órgãos Municipais - Administração Direta	3.756.479,87	11.023.299,97	193,45%
15 - Depósitos Judiciais - PIMPJ	1.000.635,94	2.645.000,19	164,33%
44 - Indenização pela Extração do Petróleo, Xisto E Gás	27.322.507,65	38.657.273,45	41,49%
79 - Transferências ao Fundo de Defesa Civil	21.881.014,77	28.654.156,67	30,95%
03 - Recursos Provenientes da Contribuição Social	652.443.189,14	775.005.305,61	18,79%
70 - Recursos Diretamente Arrecadados	1.006.747.716,12	1.124.003.040,63	11,65%
04 - Recursos Provenientes da Contribuição Patronal	1.012.023.531,97	1.122.004.970,49	10,87%
05 - Recursos Provenientes da Contribuição Parlamentar	3.857.008,30	3.987.719,08	3,39%
16 - Compensação Ambiental	32.815.590,76	33.758.121,71	2,87%
00 - Recursos Ordinários	12.918.943.213,22	13.185.494.528,75	2,06%
51 - Complementação da União aos Recursos do FUNDEB	336.188.329,01	337.978.555,95	0,53%
76 - Recursos Provenientes do Fit	26.895.608,17	26.632.089,15	-0,98%
01 - Cota-Parte do Fundo de Participação dos Estados	5.603.242.410,11	5.418.654.367,95	-3,29%
29 - Recursos Arrecadados da Venda de Selos de Autenticidade	30.891.645,69	29.119.563,24	-5,74%
50 - Recursos Provenientes do FUNDEB	1.174.288.554,50	1.099.261.342,72	-6,39%
07 - Cota-Parte da Contribuição do Salário-Educação	62.541.329,80	58.464.387,21	-6,52%
91 - Recursos Provenientes do Sus	820.148.278,08	757.902.458,96	-7,59%
10 - Recursos Provenientes do FECOP	609.094.023,13	496.283.609,30	-18,52%
82 - Convênios dom Órgãos Federais - Administração Direta	718.338.544,88	579.381.835,87	-19,34%
11 - Cota-Parte da Cide	66.177.605,11	49.888.689,63	-24,61%
48 - Operações de Crédito Externas - Tesouro	1.043.385.027,33	707.282.712,05	-32,21%
06 - Recursos Provenientes da Contribuição Patronal Parlamentar	2.310.807,48	835.899,08	-63,83%
80 - Convênios com Órgãos Internacionais - Administração Direta	4.703.957,02	974.879,39	-79,28%
12 - Alienação de Bens	1.337.032,06	25.983,60	-98,06%
Total	26.356.061.963,13	26.980.424.450,88	2,37%

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

Nota: Fator de correção IGP-DI.

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 2018 pelo estado do Ceará (R\$ 24,98 bilhões), 27,58%

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 2017 e 2018.

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

MODALIDADE	2017	2018	Var%
1. Carta Convite	75.753.210,46	82.867.840,39	9,39%
2. Tomada de Preços	11.819.112,75	8.707.299,81	-26,33%
3. Concorrência	1.459.235.321,87	1.244.862.519,85	-14,69%
4. Licitação Internacional	399.407.917,53	498.297.501,53	24,76%
5. RDC	77.886.656,42	115.985.966,10	48,92%
6. Pregão	3.073.774.699,66	3.263.051.115,42	6,16%
7. Registro de Preço	3.918.666,50	5.449.145,43	39,06%
8. Dispensa de Licitação	1.454.002.889,05	1.651.078.094,27	13,55%
9. Concurso	4.724.931,30	7.270.090,00	53,87%
10. Leilão	0,00	139.348,29	-
11. Inexigibilidade de Licitação	558.405.730,86	564.355.707,21	1,07%
Total	7.118.929.136,39	7.442.064.628,30	4,54%

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

Nota: Valores corrigidos pelo IGPDI

Tomando por base o ano de 2018 em relação ao ano anterior, verifica-se um acréscimo real de 4,54% no total de despesas licitáveis ou passíveis de contratação direta (dispensa ou inexigibilidade).

2.5. 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.

Nesta sessão 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 40 destaca o montante de recursos transferidos pelo Estado a entidades públicas e privadas e a Parceria Público-Privada-PPP nas modalidades anteriormente elencadas.

Tabela 40 - Transferência a entidades públicas e privadas e a Parcerias Público-Privada-PPP (R\$ 1,00)

Descrição	2017*	2018	Var %	Part.%**
Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	1.195.833.583,25	1.213.119.193,99	1,45%	60,85%
Municípios - Fundo a Fundo	287.593.390,55	314.780.501,71	9,45%	15,79%
Municípios	233.441.647,81	268.495.125,63	15,02%	13,47%
Consórcios Públicos	113.863.085,87	108.983.217,72	-4,29%	5,47%
Execução de Contrato de Parceria Público-Privada – PPP	54.096.534,36	60.992.965,07	12,75%	3,06%
Instituições Privadas com Fins Lucrativos	4.975.407,15	17.272.057,71	247,15%	0,87%
Transferências a instituições multigovernamentais	10.559.100,48	9.576.195,80	-9,31%	0,48%
Transferências a Estados e ao Distrito Federal	299.885,88	348.000,00	16,04%	0,02%
Total	1.900.662.635,35	1.993.567.257,63	4,89%	100,00%

Fonte: Base de dados - S2GPR

*Fator de correção: IGP-DI (7,1021%)

** Participação em relação ao montante das transferências realizadas no exercício de 2018.

Do montante transferido em 2018, acima detalhado, mais da metade foi repassado pela modalidade Transferências a Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos, no percentual de 60,85% em relação ao total.

Em uma análise comparativa com o ano anterior, verificou-se um aumento de 12,75% nos valores destinados a Parcerias Público-Privadas, bem como uma elevação de 247,15% nos valores transferidos às Instituições Privadas com Fins Lucrativos. Esse aumento significativo do valor transferido foi devido ao repasse de R\$ 12.841.500,00 à empresa SOCIETE AIR FRANCE.

No entanto, ao comparar os exercícios de 2017 e 2018, houve uma redução no valor transferido de 9,31% às instituições multigovernamentais e de 4,29% aos consórcios públicos.

Ao se analisar os valores transferidos por Grupo de Despesa, constatou-se que 100,00% foram aplicados em Outras Despesas Correntes.

A seguir, será analisado as transferências de recursos financeiros do Estado nas modalidades: Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos e Municípios.

2.5.1 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 41 tem-se o montante de recursos transferidos pelo Estado a instituições privadas sem fins lucrativos por item de despesa.

Tabela 41 - Transferência a instituições privadas sem fins lucrativos (R\$ 1,00)

Despesa por Item de Despesa	2017*	2018	Var. %	Part.%**
Transferências a Organizações Sociais - Contrato de Gestão	887.301.754,45	938.698.324,57	5,79%	77,38%
Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos - Convênios	255.099.434,73	215.384.548,41	-15,57%	17,75%
Demais Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	16.807.639,23	16.807.498,34	0,00%	1,39%
Indenizações	-	11.042.490,65		0,91%
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica - Contrato de Gestão	8.181.931,44	10.350.569,13	26,51%	0,85%
Transferências a Instituições de Caráter Assistencial, Médica, Cultural e Educacional - Convênios	5.574.489,62	5.944.376,60	6,64%	0,49%
Contribuições - Contratos de Gestão	-	5.355.495,65		0,44%
Contrato de Patrocínio	1.606.531,50	4.435.789,90	176,11%	0,37%
Bilhete Único Intermunicipal	3.939.533,49	3.447.017,50	-12,50%	0,28%
Transferências a Instituições de Caráter Assistencial, Médica, Cultural e Educacional	168.968,71	1.000.000,00	491,83%	0,08%
Subvenções Sociais - Convênios	107.102,10	643.140,00	500,49%	0,05%
Termo de Incentivo à Cultura - Mecenato	5.232.359,52	9.943,24	-99,81%	0,00%
Contribuições - Convênios	11.064.123,76	-		
Doações	749.714,70	-		
Total	1.195.833.583,25	1.213.119.193,99	1,45%	100,00%

Fonte: Base de dados - S2GPR

*Fator de correção: IGP-DI (7,1021%)

** Participação em relação ao montante da transferência a instituições privadas sem fins lucrativos, realizadas no exercício de 2018.

Diante o exposto, constatou-se que 77,38% do total repassado destinou-se às Organizações Sociais, através dos Contratos de Gestão, e 17,75% para outras Instituições Privadas sem fins lucrativos, por meio de Convênios, totalizando 95,13% das transferências.

Em uma análise comparativa entre os anos de 2017 e 2018, 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 2018, observou-se um aumento de 5,79% e uma diminuição de 15,57%, respectivamente.

2.5.2 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 42 evidencia os valores empenhados pelo Estado, no ano de 2018, no item de despesa “Transferências a Organizações Sociais - Contrato de Gestão”, tendo como credoras as seguintes Organizações Sociais.

Tabela 42 - Repasses do Estado para execução dos contratos de gestão (R\$ 1,00)

Organizações Sociais	2017*	2018	Var%	Part%
Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar	632.895.046,75	678.391.650,52	7,19%	72,27%
Instituto Centro de Ensino Tecnológico	121.990.454,62	118.714.952,82	-2,69%	12,65%
Instituto Agropolos do Ceará	75.023.390,11	85.374.552,81	13,80%	9,09%
Instituto de Arte e Cultura do Ceará	35.900.477,96	34.633.583,39	-3,53%	3,69%
Instituto de Desenvolvimento do Trabalho - IDT	21.492.385,01	21.583.585,03	0,42%	2,30%
TOTAL	887.301.754,45	938.698.324,57	5,79%	100,00%

Fonte: Base de dados - S2GPR

*Fator de correção: IGP-DI (7,1021)

** Participação em relação ao montante das transferências a organizações sociais – contrato de gestão, realizadas no exercício de 2018.

Com base na tabela acima, verifica-se que 72,27% do montante transferido foi destinado ao Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar, o qual obteve recursos com acréscimo de 7,19% em comparação ao ano anterior.

2.5.3. 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.

A Tabela 43 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 60,04% do total transferido.

O restante do valor transferido, que representou quase 40,00% do total, foi distribuído entre 793 Instituições Privadas sem Fins Lucrativos.

Tabela 43 - As 20 entidades sem fins lucrativos mais beneficiadas

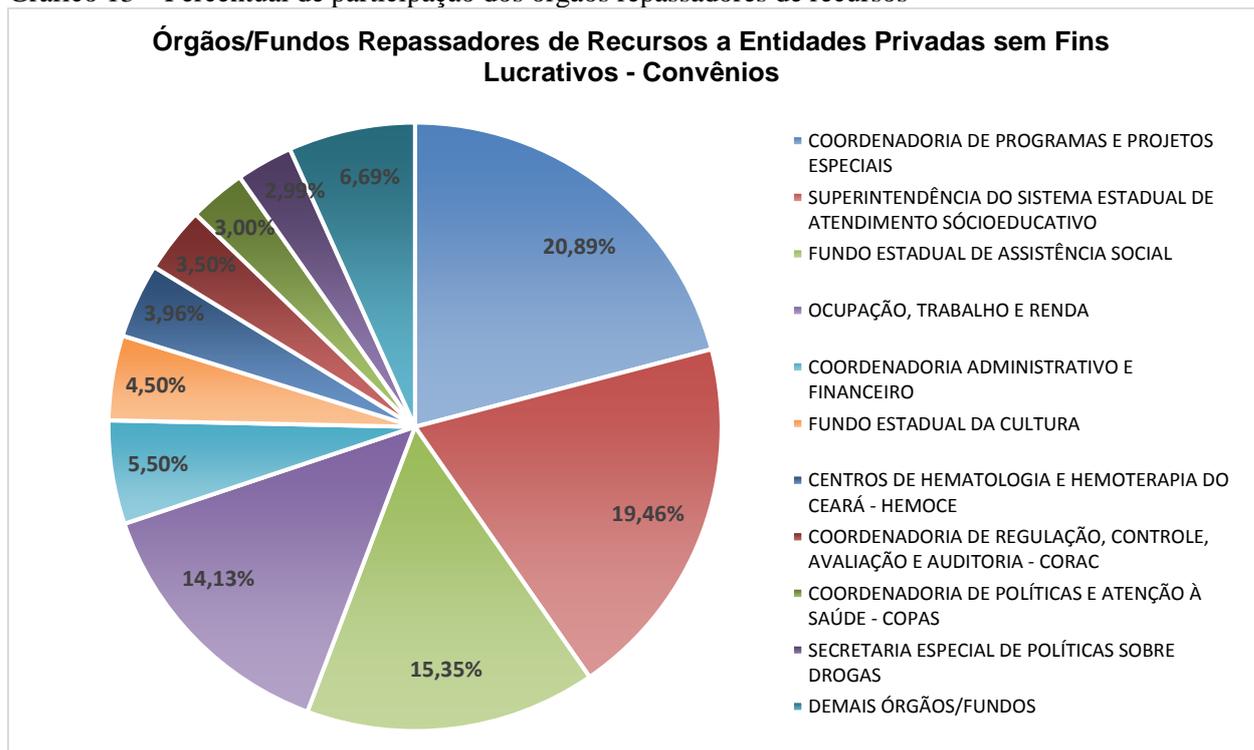
(R\$ 1,00)

ENTIDADE	R\$	%
Instituto de Assistência e Proteção Social	15.960.437,03	7,41%
Movimento Consciencia Jovem – MCJ	13.934.625,16	6,47%
Agência de Desenvolvimento Econômico e Social	13.681.047,03	6,35%
Sociedade para o Bem Estar da Família	12.216.823,48	5,67%
C De Formacao e Incl Nossa Senhora de Fatima	10.991.459,30	5,10%
Liga Esportiva Arte e Cultural Beneficente – LEACB	8.951.963,95	4,16%
Instituto Compartilha	8.525.250,40	3,96%
Associação do Conselho Comun do Parque São José	7.697.629,41	3,57%
Inst Praxis de Educ Cultura e Ação Social	7.614.060,00	3,54%
Associação Batista Beneficente Missionaria	7.567.687,62	3,51%
Associação dos Moradores do Conjunto Tancredo Neves	4.732.178,56	2,20%
Sociedade de Assistência e Proteção à Infância de Fortaleza	2.400.000,00	1,11%
Instituto Maria Da Hora	2.211.960,00	1,03%
Ass Cult Benf Manoel Jacinto Coelho	2.137.622,93	0,99%
Cons Com Mor Parque Sta Cecilia	1.968.000,00	0,91%
Instituto de Desenvolvimento Social e da Cidadania – IDESC	1.867.761,27	0,87%
Associação Shalom	1.822.295,72	0,85%
Federação Cearense de Desporto Escolar	1.762.951,50	0,82%
Inst. Nacional de Desen. Social e Qual. Profissional- IDES	1.676.400,00	0,78%
Associação Junior Achievement do Ceara	1.593.034,00	0,74%
SUBTOTAL	129.313.187,36	60,04%
Demais Entidades Sem Fins Lucrativos - (793 Entidades)	86.071.361,05	39,96%
TOTAL	215.384.548,41	100%

Fonte: Base de dados - S2GPR

O Gráfico 13 evidencia a representatividade desses valores transferidos por órgãos/ fundos sobre o montante total. A Coordenadoria de Programas e Projetos Especiais, Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Sócioeducativo, Fundo Estadual de Assistência Social e Ocupação, Trabalho e Renda, juntas, foram responsáveis por 69,84% dos recursos transferidos.

Gráfico 13 – Percentual de participação dos órgãos repassadores de recursos



Fonte: Base de dados - S2GPR

2.5.4 Transferência a Municípios

Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, entende-se por transferência voluntária “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”. Desta forma não se incluem nessas transferências aquelas decorrentes da repartição tributária do ICMS, do IPVA, previstas na Constituição, bem como das transferências da CIDE, do IPI – Exportação e da Transferência da Indenização de Extração de Petróleo, Xisto e Gás.

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

Assim sendo, nessas condições, durante o exercício de 2018 o Estado transferiu R\$ 268.495.125,63 aos municípios, nos seguintes itens de despesa.

Tabela 44 - Transferência a municípios por item de despesa (R\$ 1,00)

Descrição	2018
Convênios, Acordos e Ajustes	195.978.645,15
Transporte Escolar - Termo de Responsabilidade	72.470.427,68
Indenizações	46.052,80
Total	268.495.125,63

Fonte: Base de dados - S2GPR

Os valores transferidos tiveram como objetivo a execução dos programas discriminados na Tabela 45.

Tabela 45 - Transferência a municípios por programas (R\$ 1,00)

Descrição	2018	%
010 - INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA	76.480.994,69	28,48%
023 - GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA	72.447.027,68	26,98%
057 - ATENÇÃO À SAÚDE INTEGRAL E DE QUALIDADE	53.142.799,63	19,79%
040 - MELHORIA DE ESPAÇOS E EQUIPAMENTOS PÚBLICOS	25.218.573,51	9,39%
008 - ACESSO E APRENDIZAGEM DAS CRIANÇAS E JOVENS NA IDADE ADEQUADA	17.594.148,84	6,55%
016 - OFERTA HÍDRICA PARA MÚLTIPLOS USOS	5.450.511,04	2,03%
081 - COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL E APOIO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS	3.828.870,00	1,43%
003 - SEGURANÇA PÚBLICA INTEGRADA	3.726.997,80	1,39%
050 - ESPORTE E LAZER PARA A POPULAÇÃO	1.966.481,70	0,73%
027 - REVITALIZAÇÃO DE ÁREAS DEGRADADAS	1.895.668,54	0,71%
021 - FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS	1.840.546,67	0,69%
009 - MATRIZ ENERGÉTICA DO ESTADO DO CEARÁ	1.445.000,00	0,54%
025 - ABASTECIMENTO DE ÁGUA, ESGOTAMENTO SANITÁRIO E DRENAGEM URBANA	999.349,10	0,37%
029 - DESENVOLVIMENTO DA AGROPECUÁRIA FAMILIAR	838.098,54	0,31%
022 - HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	821.820,58	0,31%
071 - GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR	250.000,00	0,09%
044 - PROMOÇÃO DO ACESSO E FOMENTO À PRODUÇÃO E DIFUSÃO DA CULTURA CEARENSE	235.178,00	0,09%
035 - DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO AGRONEGÓCIO	134.511,83	0,05%
072 - PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL	90.000,00	0,03%

Descrição	2018	%
080 - PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA	88.547,48	0,03%
Total	268.495.125,63	100,00%

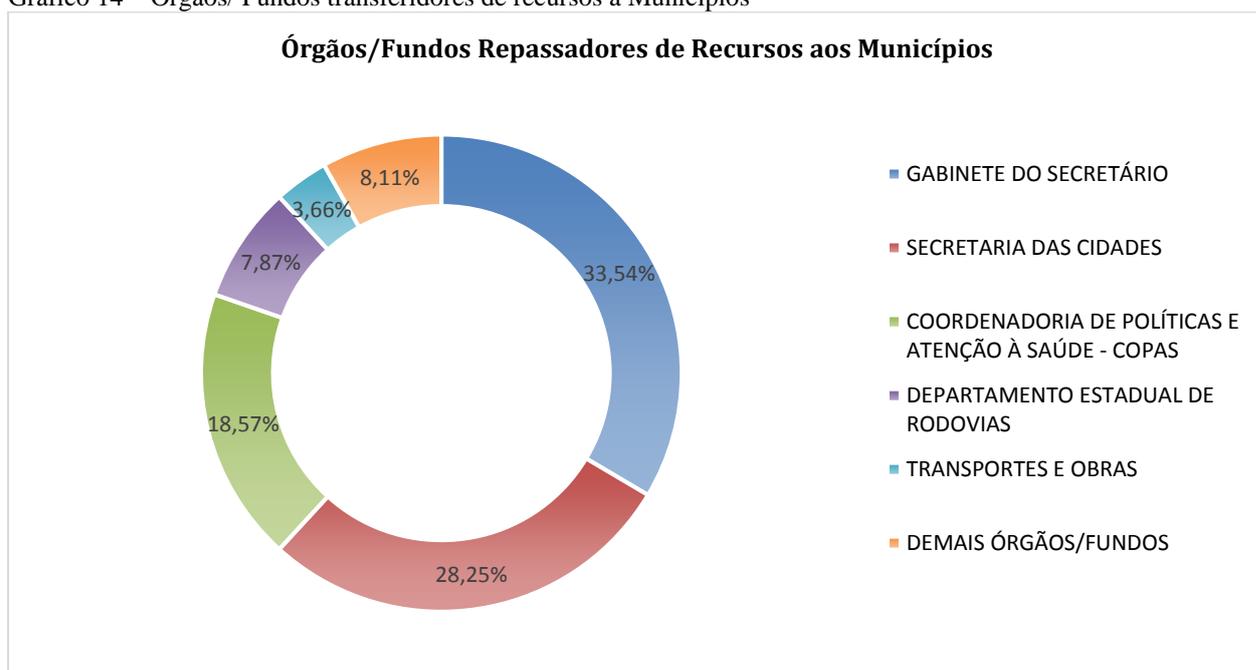
Fonte: Base de dados - S2GPR

Diante o exposto, verifica-se que dos repasses em questão, 55,46% foram direcionados aos programas de Infraestrutura e Logística (28,48%) e Gestão e Desenvolvimento da Educação Básica (26,98%).

Ressalta-se que todo o valor repassado para o programa Gestão e desenvolvimento da educação básica, acima disposto, foi direcionado ao item de despesa - Transporte Escolar – Termo de Responsabilidade (R\$ 72.447.027,68).

O Gráfico 14 demonstra os cinco órgãos/fundos que mais repassaram recursos aos municípios como transferências voluntárias. O Gabinete do Secretário, a Secretaria das Cidades, a Coordenadoria de Políticas e Atenção à Saúde – COPAS, o Departamento Estadual de Rodovias e Transportes e Obras concentraram 91,89% dos valores repassados:

Gráfico 14 – Órgãos/ Fundos transferidores de recursos a Municípios



Fonte: Base de dados - S2GPR

A Tabela 46 destaca os 20 municípios que mais receberam transferências voluntárias do Governo do Estado, os quais corresponderam 44,04% do total transferido.

Tabela 46 - Os 20 Municípios mais beneficiados com Transferências Voluntárias (R\$ 1,00)

Município	Valor	IDM - (IG4) *	%**
FORTALEZA	26.459.627,04	65,23	9,85%
SOBRAL	17.698.177,43	88,33	6,59%
CRATO	10.429.709,71	55,42	3,88%
CAMOCIM	7.987.794,94	41,28	2,98%
CHOROZINHO	4.718.331,80	37,00	1,76%
SÃO GONÇALO DO AMARANTE	4.558.782,43	62,60	1,70%
TAUÁ	4.408.965,77	60,13	1,64%
IGUATU	4.348.515,58	65,92	1,62%

Município	Valor	IDM - (IG4) *	%**
MORADA NOVA	3.947.393,72	53,09	1,47%
ITAREMA	3.557.951,54	40,54	1,33%
REDENÇÃO	3.557.000,00	61,87	1,32%
IPU	3.508.528,42	53,32	1,31%
QUIXERAMOBIM	3.250.150,14	59,78	1,21%
POTENGI	3.173.415,48	0,00	1,18%
CAUCAIA	2.934.718,71	44,90	1,09%
RUSSAS	2.911.316,51	64,29	1,08%
JUAZEIRO DO NORTE	2.766.129,25	55,71	1,03%
ITATIRA	2.737.194,03	41,75	1,02%
VICOSA DO CEARA	2.665.660,15	40,39	0,99%
JAGUARIBE	2.619.348,77	48,61	0,98%
Total	118.238.711,42		44,04%

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

*IDM 2016-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 congrega 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 2016-IG4 dos 20 municípios que mais receberam recursos (52,08) é superior à média geral dos municípios cearenses (46,78). Observa-se que, dentre esses municípios mais beneficiados, apenas 07 possuem o IDM 2016-IG4 abaixo da média dos municípios cearenses (46,78).

A seguir, destacam-se os 20 municípios que menos receberam transferências voluntárias do Governo do Estado, que somados representam 1,02% do total transferido.

Tabela 47 - Os 20 Municípios menos beneficiados com transferências voluntárias (R\$ 1,00)

Município	Valor	IDM - (IG4) *	%**
PACAJUS	56.000,00	35,28	0,02%
MADALENA	60.000,00	33,00	0,02%
PARAMOTI	64.000,00	27,02	0,02%
JARDIM	80.000,00	43,62	0,03%
CAPISTRANO	95.000,00	43,79	0,04%
JATI	118.208,40	53,54	0,04%
UMARI	118.652,15	29,45	0,04%
PALMACIA	119.422,76	42,18	0,04%
SAO LUIZ DO CURU	126.981,66	42,86	0,05%
MULUNGU	131.318,39	47,63	0,05%
SANTANA DO CARIRI	145.000,00	46,15	0,05%
ALTANEIRA	149.240,32	56,24	0,06%
CHAVAL	153.726,82	36,17	0,06%
CATARINA	164.947,49	27,40	0,06%
MARTINÓPOLE	178.552,09	38,47	0,07%
TARRAFAS	179.448,24	48,64	0,07%
MARACANAÚ	180.000,00	68,70	0,07%
IPAUMIRIM	187.552,59	17,32	0,07%
BAIXIO	207.687,22	33,42	0,08%
ICAPUI	217.817,14	28,47	0,08%
Total	2.733.555,27		1,02%

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

*IDM 2016-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 47, a média do IDM 2016-IG4 dos 20 municípios que menos receberam recursos (39,97) é inferior à média geral dos municípios cearenses (46,78).

2.6 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.

Diante da possibilidade de fazer revisão no plano plurianual, o Governador do Estado do Ceará, no transcorrer da implementação do PPA em análise, observou, à luz do processo de acompanhamento e monitoramento das bases estratégica e programática, necessidades de ajustes, uma vez que a prospecção dos cenários não se confirmou na medida idealizada, o que exigiu reorientar a atuação das entidades governamentais, no sentido de aprimorar sua gestão, promover a expansão da oferta dos bens serviços à sociedade e proporcionar a realização dos resultados pretendidos.

Para realizar esses ajustes necessários neste PPA, o Poder Executivo enviou o projeto de lei para Assembleia Legislativa que aprovou a Lei nº 16.450, 14 de dezembro de 2017 (Revisão do Plano Plurianual 2016-2019 para o período 2018-2019), com objetivo de adequar o Plano para os exercícios seguintes.

No exercício financeiro de 2018, a execução dos Programas Governamentais, considerando-se os recursos autorizados pela Lei Orçamentária (LOA) e os créditos adicionais, alcançou R\$ 30.007.169.193,57, sendo executado um percentual para Programa Administrativo (98,13%), Programas Especiais (94,80%) e, por último, Programas Finalísticos (80,58%).

A execução dos programas finalísticos do PPA 2016-2019, alcançou R\$ 9.932.856.950,54. Dos 83 programas finalísticos previsto no PPA 2016-2019, verificou-se que 61 desses programas (73,49%) apresentaram execução orçamentária individualizada superior a 61% da dotação atualizada.

Já na execução física das Iniciativas dos Programas Finalísticos, destaca-se que 16 iniciativas apresentaram meta física realizada acima de 1.000%, confrontando com a meta programada para o exercício de 2018, por exemplo: 068.1.02 Promoção de ações de qualificação voltadas à preservação e proteção dos recursos ambientais no Ceará (23.471%); 085.1.03 Prestação de serviços de tratamento e acolhimento no âmbito das drogas (12.958%); 085.1.01 Ampliação da oferta de serviços no âmbito das drogas (9.400%); 035.1.02 Apoio à formação de reserva alimentar estratégica para a pecuária (6.360%).

De acordo com análise da evolução da execução física no período de 2016 a 2018, constatou-se que o Eixo 06 – Ceará Saudável e o Eixo 07 – Ceará Pacífico apresentaram o melhor desempenho na execução de seus produtos principais, com resultado de 47% de execução acima ou igual a 100% da meta programada para o PPA 2016-2019.

Vale destacar que o exercício de 2019 é o último ano para o Governo do Estado do Ceará concluir todas metas programadas prevista no PPA 2016-2019 para poder cumprir com os objetivos propostos em seu plano de governo.

O Índice de Efetividade da Gestão Estadual – IEGE é um índice a ser apurado pelos tribunais de contas e tem como objetivo medir a efetividade da gestão estadual em 7 (sete) dimensões, assim denominadas: educação (i-Educ), saúde (i-Saúde), planejamento (i-Planej), gestão fiscal (i-Fiscal), segurança pública (i-Segp), meio ambiente (i-Fiscal) e desenvolvimento econômico (i-Des).

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará, por meio da Gerência de Políticas Públicas, apresentou, em dezembro de 2018, os resultados consolidados do Índice de Efetividade da Gestão Estadual, IEGE TCE CE, 2017 (apuração 2018), oferecendo um diagnóstico da gestão estadual para as 7 dimensões citadas acima.

De acordo com o resultado apresentado no Processo de Auditoria nº 03617/2018-8 desta Corte de Contas, o IEGE TCE/CE apurado para o exercício 2017 resultou, em média, em 0,68.

Dos 7(sete) índices setoriais, apenas 1 (um) encontra-se situado na faixa baixo nível de adequação, o i-Segp, apresentando resultado de 0,4, e 1 (um) outro em fase de adequação, o i-Saúde, com resultado de 0,53. As demais dimensões apresentaram índices bastante satisfatórios, sendo que 4 (quatro) se posicionaram na faixa muito efetivo, i-Planej; i-Educ; i-Fiscal; e i-Amb, que obtiveram, os dois primeiros, índice de 0,77, e, os demais, 0,81 e 0,83, respectivamente. Destaque expressivo para o i-Des, que se enquadrou como altamente efetivo, revelando um indicador de 0,96.

A Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO incluiu, no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, as medidas de compensação, conforme orienta o art. 14, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Orçamento Geral do Estado teve seus valores consignados na Lei Nº 16.468, 19 de dezembro de 2017, publicada no Diário Oficial do dia 22/12/2017 com as receitas estimadas em R\$ 26.396.870.115,00 e as despesas fixadas em igual montante, contemplando o Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos, sendo este último, no montante de R\$ 236.878.963,00 referente aos Investimentos das Empresas Estatais Independentes.

Com relação a abertura de créditos adicionais por meio de decreto, foram apurados os montantes de créditos abertos e o percentual de abertura utilizando os critérios dispostos na LOA 2018, na LDO 2018 e no Manual do Orçamento da SEPLAG de 2018, e considerando as informações enviadas pela SEPLAG, o Poder Executivo atingiu o percentual de 20,72%, cumprindo o limite legal de 25%, não havendo, portanto,

abertura de crédito suplementar sem autorização legislativa para o exercício 2018.

Já o Orçamento Geral do Estado (Administração Direta e Indireta) teve receitas orçamentárias estimadas em R\$ 27,3 bilhões, sendo, no decorrer do exercício, atualizada para R\$ 29 bilhões. O Estado arrecadou, considerando as deduções ao FUNDEB, 90,56% da Receita Atualizada, o que correspondeu uma Receita Orçamentária de R\$ 26,3 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\$ 29,46 bilhões, valor este inferior, em termos reais, em R\$ 900 milhões comparado ao ano anterior.

A receita tributária, que representa a principal fonte de recurso do Estado, teve um decréscimo real em relação ao exercício anterior 0,64, apesar do aumento de arrecadação do ITCD (48,64%) e IRRF. A maior representatividade deste decréscimo decorre da menor arrecadação do ICMS e IPVA. As transferências correntes, segunda maior fonte de ingressos de receitas correntes (33,04), também destacou-se pelo decréscimo de 0,91% em relação ao ano anterior.

Dentre as receitas de capital, destaca-se o decréscimo das Receitas de Operações de Crédito, 58,66% em relação ao ano anterior.

Quanto à despesa total, o estado do Ceará realizou R\$ 26,9 bilhões, havendo uma economia orçamentária de R\$ 3 bilhões, resultando em uma execução de 89,91% da despesa orçamentária autorizada para 2018. Analisando a evolução das despesas, houve aumento real de 10,17% das despesas correntes e diminuição real de 6,57% das despesas de capital.

Insta salientar que 45,36% da despesa orçamentária executada se referem à Despesa com Pessoal e Encargos Sociais (R\$ 12,23 bilhões), representando um crescimento real de 2,74% em relação ao ano anterior, sendo que a maior concentração desses gastos está nas funções Previdência social (27,53%), Segurança Pública (18,39%) e Educação 18,08%.

Outro grupo de despesa relevante no total da despesa orçamentária se trata de Outras Despesas Correntes (R\$ 10,28 bilhões), o que equivale a 38,11%. Desse montante realizado, 33,50% foram destinados às transferências constitucionais e 23,57% para Outros Serviços de Terceiros- pessoa jurídica.

Quanto aos recursos alocados em Investimentos (R\$ 2,92 bilhões), houve um crescimento real de 10,53% (R\$ 278,3 milhões) em relação ao ano anterior, principalmente, por maiores investimentos nas funções Transporte (35,07%), Saneamento (10,71%) e Agricultura (9,3%).

Quanto as transferências de recursos, durante o exercício de 2018, foram alocados pelo Estado do Ceará, a Entidades Públicas e Privadas para executar programas de governo em parceria, um total de R\$ 1,99 bilhões, sendo 60,85% para instituições privadas sem fins lucrativos, 15,79% para Municípios – Fundo a Fundo e 13,47% 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 9,90% do total transferido.

Ademais, quanto ao volume de recursos transferidos a instituições privadas sem fins lucrativos, R\$ 938.698.324,57 (77,38%) se referem ao item de despesa Transferências a Organizações Sociais - Contrato de Gestão e R\$ 215.384.548,41 (17,75%) a Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos - Convênios.

3 ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

3. 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.

3.1. 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 2018, o Orçamento Geral do Estado teve as receitas estimadas em R\$ 26.396.870.115,00 e as despesas fixadas em igual montante, contemplando o Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos, sendo este último, no montante de R\$ 236.878.963,00 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 2018 (R\$ 1,00)

Descrição	Valores
Previsão da receita/despesa na lei 16.468/2017 (I)	26.396.870.115,00
Previsão do orçamento de investimento (II)	236.878.963,00
Previsão das receitas e despesas intraorçamentárias (III)	1.209.413.749,00
Dotação inicial a ser lançada no balanço orçamentário (IV = I - II + III)	27.369.404.901,00

Fonte: Lei 16.468/2017 e Balanço Geral do Estado do Ceará – 2018.

Na análise do Balanço Orçamentário do exercício de 2018, verificou-se que os montantes das Receitas Realizadas e das Despesas Empenhadas foram R\$ 26.299.845.684,65 e R\$ 26.980.424.450,88, respectivamente, resultando em um deficit orçamentário de R\$ 680.578.766,23. Vale ressaltar que, conforme o Balanço Geral do Estado de 2018, houve a execução de R\$ 730.911.271,71 proveniente de Superavit Financeiro do exercício anterior. Tal montante é igual ao apresentado no demonstrativo extraído do Sistema de Gestão Governamental por Resultado – S2GPR, e no Balanço Orçamentário publicado no portal da transparência.

O resultado da execução do orçamento corrente, obtido a partir da diferença entre as receitas e despesas correntes executadas, correspondeu a um Superavit do Orçamento corrente de R\$ 1.731.805.308,87. O resultado da execução do orçamento de capital, fruto do confronto entre receitas e despesas de capital, registrou deficit de R\$ 2.412.384.075,10.

Em relação à execução das receitas, verifica-se que o Estado arrecadou 90,56% das receitas previstas, o que representa uma frustração de arrecadação de R\$ 2.740.082.763,76. Quanto à execução da despesa, dos R\$ 29.770.290.230,57 de gastos autorizados pelo Poder Legislativo foram executados R\$ 26.980.424.450,88, demonstrando uma execução na ordem de 90,63% dos créditos orçamentários e adicionais, resultando em uma economia orçamentária de R\$ 2.789.865.779,69.

Quanto aos restos a pagar inscritos no exercício, verificou-se um montante de R\$ 582.967.218,05 de não processados (Despesa empenhada, mas não liquidada), enquanto os processados (Despesa liquidada, mas não paga) corresponderam a R\$ 255.495.598,79. Destaca-se que os valores dos restos a pagar inscritos (Processados e não Processados) são diferentes dos apresentados no Balanço Financeiro e no Demonstrativo da Dívida Flutuante, nos quais constam as cifras de 582.965.962,24 e 255.467.711,23 que correspondem, respectivamente, a restos a pagar inscritos não processados e

processados.

A justificativa de parte dessa diferença é objeto da Nota Explicativa nº 06 do Balanço orçamentário Consolidado presente no BGE 2018, transcrita abaixo:

O valor do saldo dos Restos a Pagar Processados de 2017 a serem quitados no exercício seguinte (em 2019), de R\$8.390.220,43, 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\$ 27.887,56 (o valor registrado no Demonstrativo da Dívida Flutuante é de R\$ 8.362.332,87). A diferença acima é representada por pagamentos das listados na Tabela 195-A, 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 2018, as UGs informaram que os restos inscritos na verdade se tratavam de retenções.

Apesar da nota explicativa acima, não se reportar a diferença de 1.255,81, observada nos valores de Restos a pagar não Processados, verifica-se que na Tabela 195-A, também lista os valores que compõem essa divergência, entendendo-se se tratar da mesma situação acima.

3.2. 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, segregado em ingressos e dispêndios nas Tabelas 2 e 3.

Tabela 2 – Balanço Financeiro - Ingressos

Ingressos	Exercício Atual	AV (%)	AH (%)	Exercício Anterior
Receita Orçamentária (I)	26.299.845.684,65	39,41%	3,51%	25.408.954.803,79

Ingressos	Exercício Atual	AV (%)	AH (%)	Exercício Anterior
Ordinária	19.580.894.071,27	29,34%	9,99%	17.802.621.950,80
Vinculada	6.718.951.613,38	10,07%	-11,67%	7.606.332.852,99
Transferências Financeiras Recebidas (II)	21.112.227.220,38	31,64%	9,78%	19.230.763.324,90
Recebimentos Extraorçamentários (III)	13.831.596.927,57	20,73%	13,33%	12.204.232.833,58
Saldo Em Espécie Do Exercício Anterior (IV)	5.490.531.344,62	8,23%	45,76%	3.766.860.778,32
Total (V) = (I + II + III + IV)	66.734.201.177,22	100,00%	10,10%	60.610.811.740,59

Fonte: S2GPR

Tabela 3 – Balanço Financeiro - Dispêndios

Dispêndios	Exercício Atual	AV (%)	AH (%)	Exercício Anterior
Despesa Orçamentária (VI)	26.980.424.450,88	40,43%	9,64%	24.608.352.182,76
Ordinária	19.757.271.500,57	29,61%	8,18%	18.262.788.228,16
Vinculada	7.223.152.950,31	10,82%	13,83%	6.345.563.954,60
Transferências Financeiras Concedidas (VII)	21.112.227.220,38	31,64%	9,78%	19.230.763.324,90
Pagamentos Extraorçamentários (VIII)	13.570.607.966,62	20,34%	20,29%	11.281.164.888,31
Saldo Em Espécie Para O Exercício Seguinte (IX)	5.070.941.539,34	7,60%	-7,64%	5.490.531.344,62
Total (X) = (VI + VII + VIII + IX)	66.734.201.177,22	100,00%	10,10%	60.610.811.740,59

Fonte: S2GPR

No campo dos Ingressos, houve um incremento de 3,51% em relação ao exercício anterior nas receitas orçamentárias, com destaque para o aumento no ingresso das alienações de bens (193,40%). Quanto aos dispêndios, houve um aumento de 9,62% nas despesas orçamentárias, com aumento de 8,18% nas despesas ordinárias e de 13,83% nas vinculadas.

Obtido pela diferença entre o saldo em espécie para o exercício seguinte (R\$ 5.070.941.539,34) e o saldo em espécie do exercício anterior (R\$ 5.490.531.344,62), ou pela forma da Tabela 4, foi apurado o resultado financeiro negativo de R\$ 419.589,805,28 indicando, portanto, uma redução de 7,64% nas disponibilidades financeiras do Estado em 2018 e uma redução de mais de 124% em relação ao resultado financeiro do exercício anterior.

Tabela 4 – Resultado Financeiro

(R\$ 1,00)

Apuração do Resultado Financeiro do Exercício	2018	2017
Receitas Orçamentárias	26.299.845.685	25.408.954.804
(+) Transferências Financeiras Recebidas	21.112.227.220	19.230.763.325
(+) Recebimentos Extraorçamentários	13.831.596.928	12.204.232.834
(-) Despesa Orçamentária	26.980.424.451	24.608.352.183
(-) Transferências Financeiras Concedidas	21.112.227.220	19.230.763.325
(-) Pagamentos Extraorçamentários	13.570.607.967	11.281.164.888
= Resultado Financeiro do Exercício	-419.589.805	1.723.670.566

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)

Cod. Fonte	Nome Fonte	Receita por fonte	Despesa	Superavit/Deficit
10000	Tesouro, recursos ordinários	12.986.367.066	12.763.884.960	222.482.106
10002	Recursos ordinários para projetos prioritários		150.299.406	- 150.299.406
10003	Recursos ordinários - cipp	90.000.000	51.662.814	38.337.186
10004	Recursos oriundos da carteira de crédito rural/bec	205.575.154	175.465.503	30.109.651
10100	Tesouro, cota-parte do fundo de participação dos estados	5.196.460.592	5.088.310.397	108.150.195
11000	Tesouro, recursos provenientes do FECOP	555.165.213	496.283.609	58.881.604
11200	Tesouro, alienação de bens	14.348.150	-	14.348.150
14400	Tesouro, indenização pela extração do petróleo, xisto e gás	39.742.008	38.027.307	1.714.701
20300	Out. Fontes, recursos provenientes da contribuição social	832.282.990	775.005.306	57.277.684
20400	Out. Fontes, recursos provenientes da contribuição patronal	1.190.605.573	1.122.004.970	68.600.603
20500	Out. Fontes, recursos provenientes da contribuição parlamentar	10.860.013	3.987.719	6.872.294
20600	Out. Fontes, recursos provenientes da contribuição patronal parlamentar	3.419.273	835.899	2.583.374
20700	Out. Fontes, cota-parte da contribuição do salário-educação	57.951.195	58.464.387	- 513.192
21100	Out. Fontes, cota-parte da CIDE	50.095.297	49.888.690	206.607
21500	Out. Fontes, depósitos judiciais - PIMPJ	3.365.086	2.645.000	720.086
21600	Out. Fontes, compensação ambiental	15.105.585	25.267.111	- 10.161.526
22900	Out. Fontes, recursos arrecadados da venda de selos de autenticidade	30.804.103	29.119.563	1.684.540
24636	Operações de crédito internas - CPAC VLT - CEF	9.280.727	3.275.549	6.005.178
24638	Out. Fontes, operações de crédito internas - tesouro - CPAC MCMV - MARANGUAPINHO	3.098.238	4.721.046	- 1.622.808
24645	Out. Fontes, operações de crédito internas - tesouro - BNDES	21.473.395	22.359.420	- 886.025
24647	Out. Fontes, operações de crédito internas - tesouro - BNDES-ESTADOS	4.248.073	14.887.202	- 10.639.129
24654	Out. Fontes, operações de crédito internas - tesouro - BANCO DO BRASIL	42.529.147	771.929.916	- 729.400.769
24656	Out. Fontes, operações de crédito internas - tesouro - CAIXA ECONOMICA FEDERAL	57.184.018	57.285.400	- 101.382
24848	Out. Fontes, operações de crédito externas - tesouro - OP. CRÉDITO EXTERNAS	6.682.511	16.715.905	- 10.033.394
24858	Out. Fontes, operações de crédito externas - tesouro - BIRD	100.266.824	76.072.679	24.194.145
24859	Out. Fontes, operações de crédito externas - tesouro - BID	541.661.282	401.398.870	140.262.412
24864	Out. Fontes, operações de crédito externas - tesouro - FIDA	65.142.234	73.436.916	- 8.294.682
24865	Out. Fontes, operações de crédito externas - tesouro - CAF		33.488.102	- 33.488.102
24867	Out. Fontes, operações de crédito externas - tesouro - MLW	33.060.815	33.060.815	- 0
24869	Out. Fontes, operações de crédito externas - tesouro - PFORR	66.264.781	65.951.592	313.189
25000	Out. Fontes, recursos provenientes do fundeb	1.151.131.625	1.099.261.343	51.870.282
25100	Out. Fontes, complementação da união aos recursos do fundeb	339.119.130	337.978.556	1.140.574

Cod. Fonte	Nome Fonte	Receita por fonte	Despesa	Superavit/Deficit
27000	Out. Fontes, recursos diretamente arrecadados	956.103.793	854.056.183	102.047.610
27001	Recursos diretamente arrecadados - mecenato	626.936	84.514	542.422
27002	Recursos diretamente arrecadados - multas de trânsito	114.956.428	109.865.671	5.090.757
27301	Transferências diretas - alimentação escolar	44.983.398	52.160.926	- 7.177.528
27302	Transferências diretas - transporte escolar	2.219.745	2.798.485	- 578.740
27600	Out. Fontes, recursos provenientes do fit	22.832.976	22.636.688	196.288
27900	Out. Fontes, transferências ao fundo de defesa civil	28.898.109	15.006.643	13.891.466
28080	Out. Fontes, convênios com órgãos internacionais - administração direta	622.654	973.999	- 351.345
28081	Out. Fontes, convênios com órgãos internacionais - administração indireta	84	880	- 796
28282	Out. Fontes, convênios com órgãos federais – Administração Direta	522.576.851	508.057.849	14.519.002
28283	Out. Fontes, convênios com órgãos federais – Administração Indireta	18.335.706	71.323.987	- 52.988.281
28686	Out. Fontes, convênios com órgãos municipais – Administração Direta	11.601.321	10.940.737	660.584
28687	Out. Fontes, convênios com órgãos municipais – Administração Indireta	162.280	82.563	79.717
28888	Out. Fontes, convênios com órgãos privados - administração direta	2.190	-	2.190
28889	Out. Fontes, convênios com órgãos privados - administração indireta	16.053.010	20.895.374	- 4.842.364
29100	Out. Fontes, recursos provenientes do sus	798.784.695	752.595.730	46.188.965
29200	Out. Fontes, repasse fundo a fundo - fnas	2.184.856	5.122.296	- 2.937.440
29201	Repasse fundo a fundo - funpen	35.610.555	24.843.449	10.767.106
30000	Recursos ordinários		44.181.846	- 44.181.846
30100	Cota-parte do fundo de participação dos estados		330.343.971	- 330.343.971
31200	Alienação de bens		25.984	- 25.984
34400	Indenização pela extração do petróleo, xisto e gás		629.966	- 629.966
61401	Depósitos judiciais fazendários		95.242.041	- 95.242.041
61600	Compensação ambiental		8.491.010	- 8.491.010
64869	Operações de crédito externas - pforr/estados		7.157.833	- 7.157.833
67000	Out. Fontes, recursos diretamente arrecadados		159.996.674	- 159.996.674
67600	Recursos provenientes do fit		3.995.401	- 3.995.401
67900	Transferências ao fundo de defesa civil		13.647.513	- 13.647.513
68889	Convênios com órgãos privados		15.563	- 15.563
69100	Recursos provenientes do sus		5.306.729	- 5.306.729
69201	Repasse fundo a fundo - funpen		16.967.994	- 16.967.994
	Total Geral	26.299.845.685	26.980.424.451	- 680.578.766

Fonte: S2GPR

No Manual Técnico do Orçamento de 2018, do Governo do Estado do Ceará, consta que “a classificação por fonte de recursos busca a melhor identificação da origem do recurso segundo seu fato gerador. Representa um mecanismo integrador entre a receita e a despesa, exercendo um duplo papel na execução orçamentária. Para a receita orçamentária, o código tem a finalidade de destinar recursos e serve também para indicar como são financiadas as despesas orçamentárias”.

Ainda no Manual esclarece que as fontes recursos iniciadas com as numerações (1) e (2), indicam que são recursos do exercício corrente, e (3) e (6) provenientes de exercício anterior.

Sendo assim, examinando a tabela acima, observa-se que existe deficit em fontes de recursos do exercício corrente (iniciadas com 1 e 2), podendo-se destacar as fontes 10002 e 24654. Se o motivo desse deficit foram despesas executadas, com a utilização de fonte originária de exercício anterior, o recomendado seria utilizar, no registro da despesa, as fontes iniciando com a numeração (3) e (6), já que estaria utilizando receitas oriundas de exercício anterior, conforme determinado mais detalhadamente no Manual supramencionado.

Assim sendo, recomenda-se que seja verificado se a utilização das fontes está seguindo essa condição temporal do seu recebimento, de modo a adotar o que orienta o próprio Manual do Orçamento do Governo do Estado do Ceará.

3.3. 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 superavit/deficit financeiro do exercício.

A seguir, a Tabela 6 apresenta o Balanço Patrimonial consolidado do exercício 2018.

Tabela 6 – Balanço Patrimonial (R\$1,00)

ATIVO		PASSIVO	
Ativo Circulante	7.289.535.621,65	Passivo Circulante	2.655.384.806,97
Caixa e equivalentes de caixa	5.054.746.957,67	Obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais a pagar a curto prazo	112.707.077,50
Créditos a curto prazo	700.398.276,33	Empréstimos e financiamentos a curto prazo	937.343.763,84
Demais créditos e valores a curto prazo	141.220.008,06	Fornecedores e contas a pagar a curto prazo	48.382.659,53
Estoques	1.347.293.703,26	Obrigações fiscais a curto prazo	9.111.033,17

ATIVO		PASSIVO	
Variações patrimoniais diminutivas pagas	45.876.676,33	Obrigações de repartição a outros entes	74.635.941,14
		Demais obrigações a curto prazo	1.473.204.331,79
Ativo Não Circulante	39.196.874.177,68	Passivo Não Circulante	13.962.635.208,90
Ativo realizável a longo prazo	12.647.090.072,04	Obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais a pagar a longo prazo	68.777.861,15
Investimentos	4.331.104.838,04	Empréstimos e financiamentos a longo prazo	12.252.726.075,74
Imobilizado	22.068.070.127,28	Provisões a longo prazo	731.989.476,20
Intangível	150.609.140,32	Demais obrigações a longo prazo	909.141.795,81
		Patrimônio Líquido	29.868.389.783,46
Total do Ativo:	46.486.409.799,33	Total do Passivo:	46.486.409.799,33

Fonte: S2GPR

3.3.1 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.

3.3.1.1 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 2018 e 2017.

Tabela 7 – Ativo Circulante (R\$1,00)

ATIVO CIRCULANTE	2018	(%)	Varição	2017
Caixa e equivalentes de caixa	5.054.746.958	69,34%	-7,73%	5.478.136.302
Caixa e equivalentes de caixa em moeda nacional	5.054.746.958	69,34%	-7,73%	5.478.136.302
Créditos a curto prazo	700.398.276	9,61%	13,91%	614.853.769
Clientes	411.160	0,01%	-76,73%	1.766.822
Créditos tributários a receber	553.765.731	7,60%	10,54%	500.954.515
Dívida ativa tributária	101.887.854	1,40%	18,91%	85.682.184
Dívida ativa não tributária - clientes	10.621.745	0,15%	31,26%	8.092.096
Empréstimos e financiamentos concedidos	135.882.827	1,86%	257,12%	38.050.024
(-) Ajustes de perdas de créditos a curto prazo	-102.171.040	-1,40%	418,85%	-19.691.872
Demais créditos e valores a curto prazo	141.220.008	1,94%	-52,10%	294.802.472
Adiantamentos concedidos a pessoal e a terceiros	2.375.923	0,03%	-1,88%	2.421.345

ATIVO CIRCULANTE	2018	(%)	Varição	2017
Tributos a recuperar / compensar	239.590	0,00%	0,03%	239.510
Créditos por danos ao patrimônio	483.241	0,01%	0,00%	483.241
Outros créditos a receber e valores a curto prazo	981.566.061	13,47%	-16,08%	1.169.658.801
(-) Ajuste de perdas de demais créditos e valores a curto prazo	-843.444.806	-11,57%	-3,94%	-878.000.424
Estoques	1.347.293.703	18,48%	46,83%	917.590.290
Mercadorias para revenda	3.051.755	0,04%	25,46%	2.432.372
Produtos e serviços acabados	939.086	0,01%	0,00%	939.086
Almoxarifado	1.343.302.863	18,43%	46,93%	914.218.832
Variações patrimoniais diminutivas pagas	45.876.676	0,63%	1,62%	45.146.503
Demais vpd a apropriar	45.876.676	0,63%	1,62%	45.146.503
Total do Ativo Circulante	7.289.535.622	100,00%	-0,83%	7.350.529.336

Fonte: S2GPR

O Ativo Circulante apresentou um decréscimo de 0,83% em relação ao exercício anterior. Considerando a variação entre os exercícios e sua representatividade em relação ao total do Ativo Circulante, o subgrupo Caixa e Equivalentes de Caixa, foi o maior responsável por esta variação, com uma redução de 7,73%, seguido pelo subgrupo Demais Créditos a Curto Prazo, com uma diminuição de 52,10%.

A conta Ajuste de Perdas de Demais Créditos e Valores a Curto Prazo está detalhada no item 4.3.3.1, na nota explicativa BPCON-03 no Balanço Geral, e, refere-se a incentivos fiscais decorrentes do Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI), especificamente dos programas PROVIN (Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Industrial) e PROADE (Programa de Atração de Empreendimentos Estratégicos). Tais perdas são esperadas em razão da essência do FDI, que tem características de subsídio, conforme Lei nº 10.367/79 e alterações.

3.3.1.2 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 2018 e 2017.

Tabela 8 – Ativo Não Circulante

(R\$1,00)

ATIVO NÃO CIRCULANTE	2018	(%)	Varição	2017
Ativo realizável a longo prazo	12.647.090.072	32,27%	25,77%	10.055.496.985
Créditos a longo prazo	12.430.264.648	31,71%	26,06%	9.860.222.616
Demais créditos e valores a longo prazo	216.825.424	0,55%	11,04%	195.274.368
Investimentos	4.331.104.838	11,05%	10,63%	3.914.882.931
Participações permanentes	4.326.908.069	11,04%	10,64%	3.910.686.161
Demais investimentos permanentes	4.196.770	0,01%	0,00%	4.196.770
Imobilizado	22.068.070.127	56,30%	12,38%	19.637.234.661
Bens móveis	4.582.828.993	11,69%	12,03%	4.090.713.648
Bens imóveis	17.520.585.594	44,70%	12,54%	15.568.747.006
(-) Depreciação, exaustão e amortização acumuladas	-35.344.460	-0,09%	59,02%	-22.225.993
Intangível	150.609.140	0,38%	26,70%	118.867.989
Softwares	151.048.989	0,39%	26,92%	119.012.834
Marcas, direitos e patentes industriais	364.794	0,00%	0,00%	364.794

ATIVO NÃO CIRCULANTE	2018	(%)	Variação	2017
(-) Amortização acumulada	-804.643	0,00%	57,88%	-509.639
Ativo Não Circulante	39.196.874.178	100,00%	16,22%	33.726.482.565

Fonte: S2GPR

O Ativo Não Circulante, em relação ao exercício de 2017, apresentou crescimento de 16,22%. Considerando a variação entre os exercícios e sua representatividade em relação ao total do Ativo Não Circulante, os Créditos de Longo Prazo e os Bens Imóveis são os maiores responsáveis por esta alteração, com aumento de 26,06% e 12,54%, respectivamente.

Com base no detalhamento da conta Crédito de Longo prazo, disposto na nota explicativa BPCON-04, verifica-se que ocorreu uma variação positiva, mais representativa, no saldo da Dívida Ativa Tributária.

Com relação aos Bens Imóveis, observando a tabela 206, disposta no subitem 4.3.3 do Balanço Geral, verifica-se que sua variação positiva decorre principalmente da conta Bens de Uso Especial.

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 558 imóveis com 0 (zero) metros quadrados de área e 417 imóveis com valor R\$ 0,00.

3.3.1.3 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, sendo que os créditos relativos a tributos são representados pela Dívida Ativa Tributária. Os demais créditos correspondem à Dívida Ativa Não Tributária.

No circulante, os créditos inscritos em Dívida Ativa possuem um saldo de R\$ 112.509.598,62, dos quais 90,56% (R\$ 101.887.853,59) dizem respeito à Dívida Ativa Tributária, e 9,44% (R\$ 10.621.745,03) 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\$ 12.398.553.574,03, dos quais R\$ 12.120.764.756,32 (97,76%) correspondem à Dívida Ativa Tributária, e R\$ 277.788.817,71 (2,24%) 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\$ 292.022.780,39, o Estado apresentou uma Dívida Ativa líquida no valor de R\$ 12.219.040.392,26, se elevando em 25,56% em relação ao montante do exercício anterior, que foi de R\$ 9.731.567.573,20.

Conforme o Balanço Geral do Estado, das notas explicativas (item 05. Dívida Ativa Estadual):

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 2018, 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 prescricional, 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 2018, o montante de R\$ 258.917.838,99 de débitos com provável prescrição de créditos a receber, referente a 112.323 inscrições, conforme critério definido pela PGE.

Conforme o 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.

Considerando que a Procuradoria informou que manteria um permanente estudo com o objetivo de aprimorar a metodologia de apuração, e sabendo que a metodologia descrita na nota explicativa é a mesma apresentada no ano passado, recomenda-se adicionalmente a inclusão de 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.

Ressalta-se que no texto da nota explicativa consta que “foi registrado na Contabilidade, em 2018, o montante de R\$ 258.917.838,99 de débitos com provável prescrição de créditos a receber”, entretanto, o saldo observado no Balanço Patrimonial foi de R\$ 292.022.780,39.

3.3.2 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 2018, atingiu o montante de R\$ 16.618.020.016,

com passivo circulante na cifra de R\$ 2.655.384.807 e não circulante no valor de R\$ 13.962.635.209.

3.3.2.1 Passivo Circulante

A tabela a seguir evidencia o comparativo do Passivo Circulante entre os exercícios de 2017 e 2018.

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

PASSIVO CIRCULANTE	2018	(%)	Variação	2017
Obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais a pagar a curto prazo	112.707.078	4,24%	95,86%	57.545.568
Pessoal a pagar	7.185.524	0,27%	-29,80%	10.236.089
Benefícios previdenciários a pagar	0	0,00%	-100,00%	9.219.445
Benefícios assistenciais a pagar	2.400	0,00%	-58,17%	5.737
Encargos sociais a pagar	105.519.154	3,97%	177,07%	38.084.297
Empréstimos e financiamentos a curto prazo	937.343.764	35,30%	370372,75%	253.013
Parcela a curto prazo dos empréstimos e financiamentos	937.343.764	35,30%	370372,75%	253.013
Fornecedores e contas a pagar a curto prazo	48.382.660	1,82%	17,92%	41.030.157
Fornecedores e contas a pagar nacionais a curto prazo	48.382.660	1,82%	17,92%	41.030.157
Obrigações fiscais a curto prazo	9.111.033	0,34%	-12,05%	10.359.852
Obrigações fiscais a curto prazo com a união	9.030.669	0,34%	-11,73%	10.230.690
Obrigações fiscais a curto prazo com os estados	44.002	0,00%	-48,19%	84.925
Obrigações fiscais a curto prazo com os municípios	36.362	0,00%	-17,80%	44.237
Obrigações de repartição a outros entes	74.635.941	2,81%	-7,97%	81.099.281
Obrigações de repartição a outros entes (i)	74.635.941	2,81%	-7,97%	81.099.281
Provisões a curto prazo	0	0,00%	-	0
Demais obrigações a curto prazo	1.473.204.332	55,48%	4,54%	1.409.198.589
Valores restituíveis	1.373.890.452	51,74%	5,90%	1.297.375.351
Outras obrigações a curto prazo	99.313.879	3,74%	-11,19%	111.823.238
Total Passivo Circulante	2.655.384.807	100,00%	66,01%	1.599.486.461

Fonte: S2GPR

O Passivo Circulante apresentou crescimento de 66,01%, sendo o grupo Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo o maior responsável por essa variação, com crescimento de 370.372,75%, em decorrência da parcela a curto prazo dos empréstimos e financiamentos.

3.3.2.2 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	2018	(%)	Variação	2017
Obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais a pagar a longo prazo	68.777.861	0,49%	-24,03%	90.532.212
Encargos sociais a pagar	68.777.861	0,49%	-24,03%	90.532.212
Empréstimos e financiamentos a longo prazo	12.252.726.076	87,75%	7,57%	11.389.959.175
Empréstimos a longo prazo	12.252.726.076	87,75%	7,57%	11.389.959.175
Fornecedores a longo prazo	0	0,00%	-	0

PASSIVO NÃO CIRCULANTE	2018	(%)	Variação	2017
Obrigações fiscais a longo prazo	0	0,00%	-	0
Provisões a longo prazo	731.989.476	5,24%	-	504.094.564
Provisões matemáticas previdenciárias a longo prazo	731.989.476	5,24%	-	504.094.564
Demais obrigações a longo prazo	909.141.796	6,51%	98,03%	459.092.583
Outras obrigações a longo prazo	909.141.796	6,51%	98,03%	459.092.583
Resultado diferido	0	0,00%	-	0
Total Passivo Não Circulante	13.962.635.209	100,00%	12,21%	12.443.678.534

Fonte: S2GPR

Conforme Tabela 10, o Passivo Não Circulante apresentou crescimento de 12,21%, sendo o grupo Empréstimos a Longo Prazo o maior responsável por essa variação, com crescimento de 7,57%.

3.3.3 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\$ 29.868.389.783, apresentando um superavit patrimonial de R\$ 2.834.542.878 e um crescimento de 10,49% em relação ao exercício de 2017, conforme Tabela 11.

Tabela 11 – Patrimônio Líquido

(R\$1,00)

PATRIMÔNIO LÍQUIDO	2018	(%)	Variação	2017
Demais reservas	0	0,00%	-	0
Outras reservas	0	0,00%	-	0
Resultados acumulados	29.868.389.783	100,00%	10,49%	27.033.846.906
Superavits ou deficits acumulados	29.791.330.908	99,74%	10,56%	26.945.145.664
Superavits ou deficits do exercício	3.825.083.711	12,81%	-5,58%	4.050.997.314
Superavits ou deficits de exercícios anteriores	27.716.080.435	92,79%	17,06%	23.676.133.249
Ajustes de exercícios anteriores	-1.749.833.238	-5,86%	123,77%	-781.984.899
Lucros e prejuízos acumulados	77.058.876	0,26%	-13,13%	88.701.242
Lucros e prejuízos do exercício	-11.642.367	-0,04%	-36,51%	-18.338.301
Lucros e prejuízos acumulados nos exercícios anteriores	88.701.242	0,30%	-17,13%	107.039.543
Ajustes de exercícios anteriores	0	0,00%	-	0
Total Patrimônio Líquido	29.868.389.783	100,00%	10,49%	27.033.846.906

Fonte: S2GPR

3.3.4 Resultado Financeiro e Saldo Patrimonial

O Ativo Financeiro do Estado ao final do exercício de 2018 foi de R\$ 5,10 bilhões, registrando uma redução de 7,64% em relação ao exercício anterior. O Passivo Financeiro, por sua vez, totalizou o montante de R\$ 2,29 bilhões, resultando no aumento de 7,50%. Confrontando-se ativo e passivo financeiros, verifica-se que o Estado apresentou um Superavit Financeiro, apurado no Balanço Patrimonial de R\$ 2,78 bilhões.

O Ativo Permanente, que compreende os bens, créditos e valores, cuja mobilização ou alienação depende de autorização legislativa do Estado, totalizou R\$ 41,42 bilhões, refletindo no aumento de 16,38% em relação ao exercício anterior. O Passivo Permanente, que compreende as dívidas fundadas e outras que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate, somou R\$ 15 bilhões, aumentando em 19,67%.

Tabela 12 – Resultado Financeiro e Saldo Patrimonial (R\$1,00)

Ativo	Exercício Atual	Exercício Anterior	Passivo	Exercício Atual	Exercício Anterior
Ativo Financeiro	5.070.941.539	5.490.531.345	Passivo Financeiro	2.288.659.747	2.128.896.176
Ativo Permanente	41.415.468.260	35.586.480.556	Passivo Permanente	15.062.936.321	12.586.991.052
Superavit Financeiro	2.782.281.792	3.361.635.168			
Saldo Patrimonial	29.134.813.731	26.361.124.672			

Fonte: S2GPR

O saldo patrimonial representa a situação patrimonial líquida do Estado, equivalendo à soma dos Superavits financeiro e patrimonial; no exercício de 2018, atingiu o valor de R\$ 29.134.813.731.

3.3.5 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\$ 4,77 bilhões. Já os atos potenciais passivos (que podem aumentar o passivo ou diminuir o ativo) somaram R\$ 430 milhões.

3.4. 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 2018, 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	55.465.463.672	100,00%	6,11%	52.270.308.183
Impostos, taxas e contribuições de melhoria	17.327.811.926	31,24%	4,75%	16.541.421.081
4.1.1 Impostos	16.541.092.546	29,82%	4,95%	15.761.186.229
4.1.2 Taxas	786.719.381	1,42%	0,83%	780.234.852
4.1.3 Contribuições De Melhoria	-	-	-	-
Contribuições	1.923.409.492	3,47%	15,46%	1.665.813.347
4.2.1 Contribuições Sociais	1.923.409.492	3,47%	15,46%	1.665.813.347
4.2.2 Contribuições De Intervenção No Domínio Econômico	-	-	-	-

Variações Patrimoniais	Exercício Atual	AV(%)	AH(%)	Exercício Anterior
4.2.3 Contribuição De Iluminação Pública	-	-	-	-
4.2.4 Contribuições De Interesse Das Categorias Profissionais	-	-	-	-
Exploração e venda de bens, serviços e direitos	599.842.605	1,08%	277,31%	158.978.854
4.3.1 Venda De Mercadorias	934.582	0,00%	-19,37%	1.159.067
4.3.2 Venda De Produtos	8.291	0,00%	-32,84%	12.344
4.3.3 Exploração De Bens E Direitos E Prestação De Serviços	598.899.732	1,08%	279,51%	157.807.443
Variações patrimoniais aumentativas financeiras	2.577.347.616	4,65%	-17,12%	3.109.652.986
4.4.1 Juros E Encargos De Empréstimos E Financiamentos Concedidos	4.186	0,00%	-	0
4.4.2 Juros E Encargos De Mora	1.010.052.263	1,82%	231250,86%	436.589
4.4.3 Variações Monetárias E Cambiais	1.280.155.826	2,31%	-53,54%	2.755.113.716
4.4.4 Descontos Financeiros Obtidos	36.519	0,00%	-	0
4.4.5 Remuneração De Depósitos Bancários E Aplicações Financeiras	287.040.088	0,52%	-18,90%	353.936.317
4.4.9 Outras Variações Patrimoniais Aumentativas – Financeiras	58.735	0,00%	-64,70%	166.364
Transferências e delegações recebidas	30.764.953.298	55,47%	8,29%	28.410.328.444
4.5.1 Transferências Intragovernamentais	21.112.227.220	38,06%	9,78%	19.230.763.325
4.5.2 Transferências Intergovernamentais	9.629.080.261	17,36%	5,20%	9.152.698.067
4.5.3 Transferências Das Instituições Privadas	21.649.549	0,04%	0,47%	21.548.010
4.5.4 Transferências Das Instituições Multigovernamentais	-	-	-	-
4.5.5 Transferências De Consórcios Públicos	-	-	-	-
4.5.6 Transferências Do Exterior	622.654	0,00%	-85,94%	4.427.115
4.5.7 Transferências De Pessoas Físicas	-	-	-	-
4.5.8 Transferências De Pessoas Físicas	1.373.613	0,00%	54,00%	891.928
Valorização e ganhos com ativos	165.672.619	0,30%	-81,15%	878.742.489
4.6.1 Reavaliação De Ativos	7.699	0,00%	-100,00%	878.742.489
4.6.2 Ganhos Com Alienação	165.664.920	0,30%	-	-
4.6.3 Ganhos Com Incorporação De Ativos	-	-	-	-
Outras variações patrimoniais aumentativas	2.106.426.115	3,80%	39,93%	1.505.370.981
4.9.1 Variação Patrimonial Aumentativa A Classificar	-	-	-	-
4.9.2 Resultado Positivo De Participações	259.967.364	0,47%	514,22%	42.324.604
4.9.7 Reversão De Provisões E Ajustes De Perdas	122.296.155	0,22%	-	0
4.9.9 Diversas Variações Patrimoniais Aumentativas	1.724.162.596	3,11%	17,85%	1.463.046.378

Tabela 14 – Demonstrativo das Variações Patrimoniais – Variações diminutivas (R\$ 1,00)

Variações Patrimoniais	Exercício Atual	AV(%)	AH(%)	Exercício Anterior
Variações Diminutivas	51.652.022.328	100,00%	7,08%	48.237.649.170
Pessoal e encargos	8.874.143.105	17,18%	11,96%	7.926.473.660
3.1.1 Remuneração A Pessoal	7.174.400.724	13,89%	10,58%	6.487.742.258
3.1.2 Encargos Patronais	1.445.321.445	2,80%	19,52%	1.209.244.330
3.1.3 Benefícios A Pessoal	214.816.869	0,42%	19,35%	179.988.983
3.1.8 Custo De Pessoal E Encargos	0	0,00%	-	0
3.1.9 Outras Variações Patrimoniais Diminutivas - Pessoal E Encargos	39.604.068	0,08%	-19,99%	49.498.089
Benefícios previdenciários e assistenciais	3.378.175.202	6,54%	7,89%	3.131.266.002
3.2.1 Aposentadorias E Reformas	2.573.328.877	4,98%	8,56%	2.370.354.343
3.2.2 Pensões	800.265.487	1,55%	5,77%	756.587.908
3.2.3 Benefícios De Prestação Continuada	0	0,00%	-	0
3.2.4 Benefícios Eventuais	0	0,00%	-	0
3.2.5 Políticas Públicas De Transferência De Renda	0	0,00%	-	0
3.2.9 Outros Benefícios Previdenciários E Assistenciais	4.580.838	0,01%	5,95%	4.323.751
Uso de bens, serviços e consumo de capital fixo	4.021.735.416	7,79%	6,51%	3.775.956.777
3.3.1 Uso De Material De Consumo	456.788.961	0,88%	0,85%	452.917.119

Variações Patrimoniais	Exercício Atual	AV(%)	AH(%)	Exercício Anterior
3.3.2 Serviços	3.552.255.159	6,88%	7,11%	3.316.467.767
3.3.3 Depreciação, Amortização E Exaustão	11.742.329	0,02%	115,31%	5.453.602
3.3.8 Custo De Materiais, Serviços E Consumo De Capital Fixo	948.966	0,00%	-15,14%	1.118.289
Variações patrimoniais diminutivas financeiras	2.948.016.944	5,71%	-13,46%	3.406.720.001
3.4.1 Juros E Encargos De Empréstimos E Financiamentos Obtidos	562.907.753	1,09%	24,51%	452.097.969
3.4.2 Juros E Encargos De Mora	403.457	0,00%	13,84%	354.414
3.4.3 Variações Monetárias E Cambiais	2.368.965.764	4,59%	-19,68%	2.949.528.978
3.4.4 Descontos Financeiros Concedidos	0	0,00%	-	0
3.4.9 Outras Variações Patrimoniais Diminutivas - Financeiras	15.739.971	0,03%	232,16%	4.738.640
Transferências e delegações concedidas	29.531.896.783	57,17%	9,52%	26.964.603.517
3.5.1 Transferências Intragovernamentais	21.112.227.220	40,87%	9,78%	19.230.763.325
3.5.2 Transferências Intergovernamentais	7.087.212.932	13,72%	8,00%	6.562.482.713
3.5.3 Transferências A Instituições Privadas	1.225.304.775	2,37%	15,17%	1.063.883.224
3.5.4 Transferências A Instituições Multigovernamentais	0	0,00%	-	0
3.5.5 Transferências A Consórcios Públicos	107.151.855	0,21%	-0,30%	107.474.255
3.5.6 Transferências Ao Exterior	0	0,00%	-	0
Desvalorização e perda de ativos	1.415.622.310	2,74%	-3,32%	1.464.174.855
3.6.1 Redução A Valor Recuperável E Ajuste Para Perdas	1.409.670.117	2,73%	-3,34%	1.458.424.408
3.6.2 Perdas Com Alienação	0	0,00%	-	0
3.6.3 Perdas Involuntárias	0	0,00%	-	0
3.6.4 Reavaliação De Ativos	5.952.194	0,01%	3,51%	5.750.447
Tributárias	187.327.514	0,36%	4,40%	179.431.694
3.7.1 Impostos, Taxas E Contribuições De Melhoria	6.177.728	0,01%	-19,14%	7.639.718
3.7.2 Contribuições	181.149.786	0,35%	5,45%	171.791.976
3.7.8 Custo Com Tributos	0	0,00%	-	0
Outras variações patrimoniais diminutivas	1.295.105.054	2,51%	-6,76%	1.389.022.664
3.9.1 Premiações	14.397.440	0,03%	-51,75%	29.837.807
3.9.2 Resultado Negativo De Participações	0	0,00%	100,00%	1
3.9.3 Variações Patrimoniais Diminutivas De Instituições Financeiras	0	0,00%	-	0
3.9.4 Incentivos	60.350.557	0,12%	25,90%	47.937.214
3.9.5 Subvenções Econômicas	17.213.209	0,03%	18,26%	14.555.379
3.9.6 Participações E Contribuições	0	0,00%	-	0
3.9.7 Vpd De Constituição De Provisões	350.191.067	0,68%	81,89%	192.530.406
3.9.8 Custo De Outras Vpd	0	0,00%	-	0
3.9.9 Diversas Variações Patrimoniais Diminutivas	852.952.782	1,65%	-22,75%	1.104.161.857
Resultado patrimonial por período:	3.813.441.344	6,88%	-5,44%	4.032.659.013

Fonte:S2GPR

A Demonstração evidencia um superavit patrimonial de R\$ 3.813.441.344, 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\$ 978.898.466 entre o superavit patrimonial apurado na DVP e a variação do patrimônio líquido no Balanço Patrimonial refere-se a movimentação ocorrida entre o exercício de 2018 e 2017 (967.848.339), na conta de ajustes de exercícios anteriores, juntamente com a cifra de R\$ 11.050.127 que se refere a um valor transferido do saldo de ajustes de exercícios anteriores do período de 2017 para superavits ou deficits de exercícios anteriores em 2018, conforme nota explicativa no Balanço Geral do Estado, item 4.3.3.1.

Dentre as variações aumentativas, destacam-se o aumento de arrecadação de 231250,86% dos acréscimos patrimoniais decorrentes de juros e encargos de mora e 4,95% de impostos. Dentre as variações diminutivas, destacam-se o aumento de 11,96% no subgrupo de Pessoal e Encargos e o aumento de 6,54%

no subgrupo Benefícios Previdenciários e Assistenciais.

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 e receitas 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.

3.5. 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	57.708.546.519,97	52.287.350.186,66
Receitas derivadas e originárias	16.885.520.923,38	15.387.760.401,02
Transferências recebidas	29.042.389.453,79	26.712.506.020,58
Outros ingressos operacionais	11.780.636.142,80	10.187.083.765,06
DESEMBOLSOS	55.914.506.897,63	49.798.539.779,87
Pessoal e demais despesas	17.309.169.005,37	15.760.391.038,77
Juros e encargos da dívida	562.907.752,50	452.097.969,17
Transferências concedidas	26.414.907.516,23	24.007.670.917,45
Outros desembolsos operacionais	11.627.522.623,53	9.578.379.854,48
FLUXO DE CAIXA LÍQUIDO DAS ATIVIDADES OPERACIONAIS (I)	1.794.039.622,34	2.488.810.406,79

FLUXOS DE CAIXA DAS ATIVIDADES DE INVESTIMENTO	Exercício Atual	Exercício Anterior
INGRESSOS	576.097.688,71	488.372.846,10
Alienação de bens	14.494.759,01	16.428.948,44
Amortização de empréstimos e financiamentos concedidos	3.496.246,20	-
Transferência de capital	410.908.696,13	471.260.625,10
Outras receitas de capital	147.197.987,37	683.272,56
DESEMBOLSOS	2.890.747.604,16	2.316.131.727,63
Aquisição de ativo não circulante	2.864.891.260,92	2.266.398.815,10
Concessão de empréstimos e financiamentos	25.856.343,24	49.732.912,53
FLUXO DE CAIXA LÍQUIDO DAS ATIVIDADES DE INVESTIMENTO (II)	-2.314.649.915,45	-1.827.758.881,53
FLUXOS DE CAIXA DAS ATIVIDADES DE FINANCIAMENTO	Exercício Atual	Exercício Anterior
INGRESSOS	908.064.839,15	2.051.078.860,99
Operações de crédito	908.064.839,15	2.051.078.860,99
DESEMBOLSOS	806.387.622,00	989.275.445,29
Amortização/Refinanciamento Da Dívida	806.387.622,00	989.275.445,29
FLUXO DE CAIXA LÍQUIDO DAS ATIVIDADES DE FINANCIAMENTO (III)	101.677.217,15	1.061.803.415,70
APURAÇÃO DO FLUXO DE CAIXA DO PERÍODO GERAÇÃO LÍQUIDA DE CAIXA E EQUIVALENTE DE CAIXA (I+II+III)	Exercício Atual	Exercício Anterior
	-418.933.075,96	1.722.854.940,96
Caixa e equivalente de caixa inicial	5.478.136.301,88	3.754.116.002,76
Caixa e equivalente de caixa final	5.054.746.957,67	5.478.136.301,88
VARIAÇÃO DO CAIXA E EQUIVALENTE DE CAIXA DO PERÍODO	-423.389.344,21	1.724.020.299,12
CONCILIAÇÃO CONTÁBIL-FINANCEIRA (IV - V - VI + VII)	4.456.268,25	-1.165.358,16
Saídas de caixa a regularizar (iv)	25.663.332,37	8.018.009,32
Saídas de caixa regularizadas (v)	21.220.145,70	10.221.649,97
Entradas de caixa a regularizar (vi)	3.098.098,38	569.649,92
Entradas de caixa regularizadas (vii)	3.111.179,96	1.607.932,41
VARIAÇÃO DO CAIXA E EQUIVALENTE DE CAIXA AJUSTADO	-418.933.075,96	1.722.854.940,96

Fonte: S2GPR

O saldo de caixa e equivalente de caixa final evidenciado tanto no Balanço Patrimonial como na Demonstração de Fluxo de Caixa é de R\$ 5.054.746.957,67. Em comparação com o valor do exercício anterior de R\$ 5.478.136.301,88, apresenta uma redução de 7,73%, com uma variação de R\$ 423.389.344,21.

O fluxo de caixa líquido das atividades operacionais foi positivo em R\$ 1.794.039.622,34, tendo uma redução de 27,92% em relação a 2017, enquanto o fluxo das atividades de investimento foi negativo em R\$ 2.314.649.915,45, tendo seu fluxo negativo se elevado em 26,64%, comparado com o exercício anterior. Quanto às atividades de financiamento, o fluxo foi reduzido em 90,42% em relação ao exercício anterior, ficando no valor de R\$ 101.677.217,15. Isto decorreu em grande parte da redução de 55,73% no fluxo das operações de crédito recebidas, comparado com o exercício anterior.

Foi apresentada uma seção extra de conciliação contábil-financeira ao final do demonstrativo que resultou em ajustes no valor de R\$ 4.456.268,25 positivos, referentes a entradas e saídas de caixa que não possuem a correspondente execução orçamentária, conforme nota explicativa DFCCON-06.

Tal resultado indica que as fontes de recursos dos fluxos operacionais e de financiamento

cobriram suas despesas, mas não foram suficientes para financiar as atividades de investimento e ainda gerar caixa para o Estado.

3.6. Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido

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

Segundo o Relatório Contábil, o demonstrativo consolidado apresenta informações da Companhia de Habitação do Ceará - COHAB e da Companhia de Desenvolvimento do Ceará - CODECE, por se tratarem de empresas enquadradas como estatais dependentes, constituídas sob a forma de sociedades anônimas. Conforme o demonstrativo apresentado, o patrimônio líquido consolidado, das entidades citadas, diminuiu R\$ 15 milhões. O Resultado do exercício negativo foi o grande motivador dessa redução.

A Tabela 16 apresenta a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido relativa ao exercício 2018.

Tabela 16 – Demonstração das Mutações no Patrimônio Líquido

(R\$ 1,00)

Especificação	Contas						Total
	Capital Social	Reserva de Capital	Ajuste de Avaliação Patrimonial	Reserva de Lucros	Demais Reservas	Resultados Acumulados	
Saldo Início do Exercício	44.893.405	10.500.000	-	-	-4.218.009	-278.567.386	-227.391.990
Ajuste de Exercícios Anteriores							
Aumento de Capital							
Formação/Reversão de Reservas							
Resultado do Exercício						-23.591.405	-23.591.405
Ajuste de Avaliação Patrimonial			8.522.979				8.522.979
Dividendos							
Outros							
Saldo no Final do Exercício	44.893.405	10.500.000	8.522.979	-	-4.218.009	-302.158.791	-242.460.416

Fonte: Balanço Geral do Estado 2018

Analisando os resultados acumulados registrados no Balanço Geral do Estado em confronto com os valores obtidos com base nos demonstrativos encaminhados pela CODECE e disponíveis em diário oficial do dia 21/03/2019, pela COHAB, esta Gerência, ao realizar essa consolidação, identifica uma divergência.

Considerando-se que o resultado acumulado da CODECE foi um prejuízo de 5,97 milhões, e a COHAB obteve um prejuízo acumulado de 298,45 milhões, ao consolidar esses dados apura-se um prejuízo acumulado em cerca de 304,42 milhões, divergindo da cifra disposta no demonstrativo consolidado, apresentado pelo Governo do Estado (302,15 milhões).

Desta forma, conforme já observado em exercício anterior, 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.

3.7. 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 empresa Centrais de Abastecimento do Ceará S/A – CEASA, recebeu 705 mil reais no exercício de 2018, para fins de constituição ou aumento de capital da empresa. Apesar do envio do ofício nº 2297/2019-GAB.PRES., enviado por esta corte de contas, não consta na documentação apresentada, o Demonstrativo da Aplicação de Recursos Recebidos a Título de Constituição ou Aumento de Capital solicitado.

Cabe destacar que nas Notas Explicativas, o Capital Social integralizado foi apenas de R\$ 106.243,00 contrariando o repasse realizado pelo Poder Executivo Estadual (R\$ 705.000,00). Além disso, verifica-se também que a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido não evidência a evolução durante o exercício de 2018 do Capital Social da empresa, constando como Saldo Inicial do Capital Social Integralizado o mesmo valor do Saldo Final.

Por fim, considerando as limitações impostas pela ausência de informações prestadas pela CEASA, e mesmo considerando o prejuízo de R\$ 1.029.143,33 e o lucro de R\$ 923.210,65 nos exercícios de 2017 e 2018, respectivamente, não é possível afirmar a dependência ou não da citada empresa nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos – METROFOR, recebeu R\$ 174.514.100,63 para fins de constituição ou aumento de capital da empresa. Também por meio ofício foi informado que os recursos foram aplicados no aumento da participação acionária (R\$ 140.975.354,83) e na implantação e operação do sistema Metroferroviário – linha sul (R\$ 33.538.745,80). A cia. apurou um prejuízo de 180 milhões no exercício. Logo, não se enquadra no conceito de estatal dependente da LRF.

Observa-se ainda, que a demonstração do fluxo de caixa do METROFOR demonstra que o repasse do Tesouro, principal componente do fluxo das atividades de financiamento (R\$ 171.691.353,66), suportou as atividades operacionais (-R\$ 106.364.139,28) e de investimento (-74.195.321,49). Tal comportamento tem se repetido ao longo dos anos, reforçando essa caracterização da 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.

3.8. Considerações Finais

As demonstrações contábeis evidenciam a posição financeira, orçamentária e patrimonial do setor público. Do ponto de vista orçamentário, verificou-se um déficit orçamentário de R\$ 680.578.766,23, com um superavit do orçamento corrente de R\$ 1.731.805.308,87, e um déficit na execução do orçamento de capital de R\$ 2.412.384.075,10. Vale ressaltar que, conforme o Balanço Geral do Estado de 2018, houve a execução de R\$ 730.911.271,71 proveniente de Superavit Financeiro do exercício anterior.

Nos demonstrativos patrimoniais, foi apurado um resultado financeiro (balanço financeiro) negativo de R\$ 419.589.805, indicando, portanto, uma redução de 7,64% nas disponibilidades financeiras do Estado em 2018, e um superavit financeiro de R\$ 2.782.281.792 (balanço patrimonial). O saldo patrimonial representa a situação patrimonial líquida do Estado, equivalendo à soma dos superavits financeiro e patrimonial; no exercício de 2018, atingiu o valor de R\$ 29.134.813,731.

A Demonstração das Variações Patrimoniais evidenciou um superavit patrimonial de R\$ 3.813.441,344, valor resultante do confronto entre as variações patrimoniais aumentativas com as diminutivas.

O saldo de caixa e equivalente de caixa final evidenciado tanto no Balanço Patrimonial como na Demonstração de Fluxo de Caixa é de R\$ 5.054.746.957,67. Em comparação com o valor do exercício anterior de R\$ 5.478.136.301,88, apresenta uma redução de 7,73%, com uma variação negativa de R\$ 423.389.344,21. Tal resultado indica que as fontes de recursos dos fluxos operacionais e de financiamento cobriram suas despesas, mas não foram suficientes para financiar as atividades de investimento e ainda gerar caixa para o Estado.

Na análise das Empresas Dependentes sob a ótica da Lei de responsabilidade fiscal, não foi possível afirmar a dependência ou não da CEASA (Centrais de Abastecimento do Ceará S/A), nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, em virtude da ausência de dados solicitados. A Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos – METROFOR, recebeu R\$ 174.514.100,63 para fins de constituição ou aumento

de capital da empresa, tendo sido aplicado uma quantia na implantação e operação do sistema Metroferroviário – linha sul (R\$ 33.538.745,80). Além disso, a demonstração do fluxo de caixa do METROFOR demonstra que o repasse do Tesouro, principal componente do fluxo das atividades de financiamento (R\$ 171.691.353,66), suportou as atividades operacionais (-R\$ 106.364.139,28) e de investimento (-74.195.321,49). Tal comportamento tem se repetido ao longo dos anos, caracterizando a dependência da estatal nos termos da LRF.

4

DETERMINAÇÕES CONSTITUCIONAIS DE APLICAÇÃO DE RECURSOS

4. 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.

4.1. 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, é apresentada a verificação do cumprimento da aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e da aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

4.1.1. Aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE

A Constituição Federal de 1988 dispõe em seu art. 212 que o Estado deve aplicar anualmente na manutenção e desenvolvimento do ensino, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências e excluídos os valores repassados constitucionalmente aos Municípios.

A Lei Federal nº 9.394/1996, 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. Nesse 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 2018, 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	14.171.631.637,17
1.1 Receita Resultante do ICMS	11.966.792.149,80
1.2 Receita Resultante do ITCD	153.270.973,89
1.3 Receita Resultante do IPVA	922.604.428,62
1.4 Receita Resultante do IRRF	1.128.964.084,86
2. Receitas de Transferências Constitucionais e Legais	6.571.412.776,55
3. Total da Receita Bruta de Impostos (1+2)	20.743.044.413,72
4. Deduções de Transferências Constitucionais	3.319.339.336,63
5. Total da Receita Líquida de Impostos (3-4)	17.423.705.077,10

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

De acordo com a tabela anterior, a receita líquida de impostos apurada foi de

R\$ 17.423.705.077,10. A partir desta base de cálculo, verifica-se que o valor a ser aplicado em 2018 deveria ser igual ou superior a R\$ 4.355.926.269,27, 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\$ 2.004.334.500,33 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	12.108.632,99
2- Ensino Fundamental	105.529.436,10
3- Ensino Médio	2.141.248.063,62
4- Ensino Superior	74.108.214,64
5- Ensino Profissional não Integrado ao Ensino Regular	117.063.436,17
6- Outras	707.243.164,19
7- Total das Despesas com Ações Típicas de MDE (1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6)	3.157.300.947,71
Deduções Consideradas para fins de Limite Constitucional de Aplicação Mínima em MDE	
8- Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB	-2.004.334.500,33
9- Despesas Custeadas com a Complementação do FUNDEB no Exercício	337.978.555,95
10- Despesas Custeadas com o Superavit Financeiro, do Exercício Anterior, do FUNDEB	0,00
11- Despesas Custeadas com o Superavit Financeiro, do Exercício Anterior, de outros Recursos de Impostos	59.727.361,65
12- Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino	0,00
13- Cancelamento, no Exercício, de Restos a Pagar Inscritos com Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino	602.983,85
14- Total das Deduções Consideradas para Fins do Limite Constitucional (8 + 9 + 10 + 11 + 12 + 13)	-1.606.025.598,88
15- Total das Despesas para Fins de Limite (7 – 14)	4.763.326.546,59
16- Total da Receita Líquida de Impostos	17.423.705.077,10
17- Percentual das Receitas Resultantes de Impostos em MDE ((15) / (16) x 100) %	27,34%

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 2018 a importância de R\$ 4.763.326.546,59, equivalente ao percentual de 27,34% 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 na apuração das despesas com MDE, foi deduzido o montante de **R\$ 74.612.728,26** (detalhado na Tabela 3) correspondente às despesas não consideradas como ações típicas de MDE com base no art. 71 da Lei nº 9.394/96 – Lei de diretrizes e bases da educação nacional e no Acórdão TCE nº 546/2018, destacando-se as despesas com fornecimento de alimentação, que representaram 98,47% do total.

Tabela 3 – Despesas excluídas do montante total de gasto com educação considerado pelo Estado (R\$1,00)

Itens de Gastos	Despesa Empenhada
Anuidades Associativas	50.197,40
Devoluções de Saldos de Convênios	184,00
Fornecimento de Alimentação	73.470.250,08
Indenizações	72.271,54
Juros sobre Obrigações Tributárias e Contributivas Federais	1.927,51
Multas sobre Obrigações Tributárias e Contributivas Municipais	1.701,00
Multas sobre Obrigações Tributárias Estaduais	3.618,97
Uniformes e Fardamentos Escolares	1.012.577,76
Total	74.612.728,26

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

4.1.2.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 11.494/2007, em seu art. 4º, a União complementarará os recursos dos Fundos sempre que o valor médio ponderado por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Os recursos do FUNDEB podem ser aplicados na educação básica como um todo: educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação especial e educação de jovens e adultos, sendo que os Estados atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio; e os Municípios, no ensino fundamental e infantil, conforme estabelecido no art. 211, § 2º e 3º, da Constituição Federal. Pelo menos 60% desses recursos devem ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública.

Entretanto, a Lei Estadual nº 15.064/2011 estabeleceu o percentual diferenciado para o Estado do Ceará de 80% para o exercício de 2018, 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 2018, bem como os valores relativos às receitas recebidas do referido fundo no mesmo período, com base nas orientações contidas na 8ª 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)	3.149.087.672,08
Receita Resultante do ICMS Destinada ao FUNDEB (20%)	1.714.517.884,09
Receita Resultante do ITCD Destinada ao FUNDEB (20%)	30.654.194,78
Receita Resultante do IPVA Destinada ao FUNDEB (20%)	92.260.444,34
Cota-Parte FPE Destinada ao FUNDEB (20%)	1.299.106.407,83
ICMS-Desoneração Destinada ao FUNDEB (20%)	4.666.540,66
Cota-Parte IPI Exportação Destinada ao FUNDEB (20%)	7.882.200,39
Receitas Recebidas do FUNDEB (Retorno)	1.490.250.754,32
Transferências de Recursos do FUNDEB (b)	1.144.753.171,75
Complementação da União ao FUNDEB	339.119.130,01
Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do FUNDEB	5.439.663,04
Receita de Restituições ao FUNDEB	938.789,52
Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB (b – a)	-2.004.334.500,33

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

Conforme evidenciado na tabela anterior, no exercício de 2018, o Estado do Ceará contribuiu com a importância de R\$ 3.149.087.672,08 para a formação do FUNDEB, e recebeu R\$ 1.490.250.754,32, resultando em uma perda financeira de R\$ 2.004.334.500,33, 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	1.490.250.754,32
Valor a ser aplicado em remuneração dos profissionais do magistério da Ed. Básica	
60% Recursos do FUNDEB (Constituição Federal)	894.150.452,59
80% Recursos do FUNDEB (Lei Estadual nº 15.064/11)	1.192.200.603,46
2. Despesas empenhadas com remuneração dos prof. do magistério da Ed. Básica	1.357.592.182,13
3. Deduções para fins do limite do FUNDEB	0,00
Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos do FUNDEB	0,00
4. Total das despesas do FUNDEB para fins do limite (2-3)	1.357.592.182,13
5. Percentual aplicado em remuneração dos prof. do magistério da Ed. Básica (4/1) *100	91,10%

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

No exercício de 2018, o Estado do Ceará aplicou 91,10% dos recursos destinados ao FUNDEB na remuneração de profissionais do magistério da Educação, cumprindo o limite constitucional de 60%, bem como o percentual mínimo de 80% referente ao art. 3º da Lei Estadual nº 15.064/2011 transcrito anteriormente.

4.2.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 8ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, considerando as despesas empenhadas no exercício de 2018, 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	3.470.061.681,41
1.1- Pessoal e Encargos Sociais	731.484.140,25
1.2- Juros e Encargos da Dívida	0,00
1.3- Outras Despesas Correntes	2.738.577.541,16
2- Despesas de Capital	104.165.241,02
2.1- Investimentos	104.114.906,39
2.2- Inversões Financeiras	0,00
2.3- Amortização da Dívida	50.334,63
3- Total das despesas com Saúde (1+2)	3.574.226.922,43
Despesas com Saúde não computadas para Fins de Apuração do Percentual Mínimo	
4- Despesas com Inativos e Pensionistas	100.869,51
5- Despesa com Assistência à Saúde que não Atende ao Princípio de Acesso Universal	67.283.495,62
6- Despesas Custeadas com Outros Recursos	805.533.753,46
6.1- Recursos de Transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	753.459.988,14
6.2- Recursos de Operações de Crédito	35.002.136,84
6.3- Outros Recursos	17.071.628,48
7- Outras Ações e Serviços Não computados	10.180.991,72
8- Restos a Pagar Não Processados Inscritos Indevidamente no Exercício Sem Disponibilidade Financeira	0,00
9- Despesas Custeadas com Disponibilidade de Caixa Vinculada aos Restos a Pagar Cancelados	0,00
10- Despesas Custeadas com Recursos Vinculados à Parcela do Percentual Mínimo que não Foi Aplicada em Ações e Serviços de Saúde em Exercícios Anteriores	0,00
11- Total das despesas com Saúde não Computadas (4+5+6+7+8+9+10)	883.099.110,31
12- Total das despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (3-11)	2.691.127.812,12
13- Total das Receitas para Apuração da Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde	17.423.705.046,09
14- Percentual de Aplicação em ASP ((12/13) *100)	15,45%

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

De acordo com a tabela anterior, verifica-se que o Estado do Ceará, no exercício de 2018, aplicou o montante de R\$ 2.691.127.812,12 em despesas com ações e serviços públicos de saúde, correspondente à **15,45%** da receita utilizada para apuração, cumprindo assim o percentual mínimo constitucional (12%).

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. Assim, no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde foi evidenciado o valor de R\$ 883.099.110,31, referente ao total de gastos executado na Função Saúde, porém não computado para fins de apuração do percentual mínimo, o qual é detalhado a seguir.

O montante de despesas com inativos e pensionistas foi de R\$ 100.869,51, enquanto as despesas consideradas com assistência à saúde que não atendem ao princípio de acesso universal correspondeu a R\$ 67.283.495,62, valor referente aos gastos do ISSEC – Instituto de Saúde dos Servidores do Estado do Ceará. As despesas referentes a outros recursos foram as mais representativas (R\$ 805.533.753,46), sendo compostas por aquelas custeadas com os recursos transferidos do Sistema Único de Saúde – SUS (R\$ 753.459.988,14), operações de crédito (R\$ 35.002.136,84) e convênios e outros recursos diretamente arrecadados (R\$ 17.071.628,48). Além disso, não foram também computados no cálculo do percentual as despesas empenhadas pela Escola de Saúde Pública (R\$ 91.452,00) e os itens de despesa não considerados ASPS conforme o Acórdão TCE nº 546/2018, os quais corresponderam ao montante de R\$ 10.089.539,72.

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 referência⁴. Destaca-se que os entes consorciados deverão efetuar na contabilidade o registro das informações do consórcio público necessárias à elaboração do referido demonstrativo⁵.

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 função⁶.

⁴ Portaria STN nº 274, de 13 de maio de 2016, artigo 12.

⁵ Portaria STN nº 274, de 13 de maio de 2016, artigo 11, §4º.

⁶ Portaria STN nº 274, de 13 de maio de 2016, artigo 12, §2º, inciso II.

Com o objetivo de dar transparência ao cumprimento do artigo 11, inciso I da Portaria STN nº 274/2016, a 8ª 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 2018, o Poder Executivo apresentou 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 a seguir 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	Despesa Empenhada	Despesa Liquidada
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Acaraú	9.093.963,91	8.950.367,73
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Aracati	5.177.018,76	5.142.664,36
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Baturité	5.704.191,65	5.700.131,77
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Brejo Santo	5.007.329,79	4.802.303,12
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Camocim	5.698.324,49	5.629.941,80
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Canindé	1.509.178,18	1.429.771,99
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Cascavel	4.217.855,69	4.217.855,69
Consórcio de Saúde Pública Interfederativo Vale do Curu	5.525.627,00	5.389.618,28
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Crateús	5.162.301,36	5.134.029,85
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Crato	4.599.006,18	4.330.590,23
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Ibiapaba	5.558.718,26	5.558.718,26
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Icó	6.295.579,34	6.295.579,34
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Iguatu	5.355.125,18	5.348.049,29
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Itapipoca	4.256.344,37	4.180.029,54
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Juazeiro do Norte	4.798.326,18	4.513.194,78
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Limoeiro do Norte	5.154.222,36	5.154.222,36
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Maracanaú	1.643.053,88	1.632.063,61
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Quixadá	5.323.404,75	5.310.252,03
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Russas	4.831.614,87	4.831.614,87
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Sobral	4.929.950,52	4.846.497,48
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Tauá	7.021.709,68	7.021.709,68
Total	106.862.846,40	105.419.206,06

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária – 6º bimestre de 2018

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 eletrônica⁷ do SIOPS e constatou a apresentação do percentual de aplicação de 15,45%, igual ao publicado no RREO do 6º bimestre de 2018.

4.3. Aplicação de Recursos com Investimentos

A Constituição Estadual do Ceará, no seu art. 205, § 2º, estabelece que o Estado despenderá 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 2018, alcançou o montante de R\$ 891.259.932,23.

A receita tributária do estado do Ceará no exercício financeiro de 2018 foi de R\$ 14.763.715.760,10. Ao deduzir desse montante as transferências constitucionais aos Municípios referentes às participações na arrecadação tributária do ICMS e IPVA, no valor de R\$ 3.341.737.179,10, bem como as deduções do FUNDEB (ICMS, IPVA, ITCD), no valor de R\$ 1.847.074.646,15, tem-se uma Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual (base de cálculo) no valor de R\$ 9.574.903.934,85. Portanto, verifica-se que o percentual de investimento e inversões financeiras atingiu **9,31%** 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 **10,11%**, ou seja, já não se previa dotação suficiente que atendessem 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.

Com base nos dados extraídos do S2GPR, são apresentados os gastos com investimentos e inversões financeiras na tabela seguinte.

Tabela 8 – Demonstrativo dos investimentos por macrorregião (R\$ 1,00)

Macrorregião		Dotação Atualizada	Despesa Empenhada
01	Cariri	647.707.297,84	472.603.493,40
02	Centro Sul	113.770.857,11	83.790.370,27
03	Grande Fortaleza	2.471.711.919,91	1.475.769.001,13
04	Litoral Leste	111.192.084,55	71.490.547,25
05	Litoral Norte	87.499.807,27	70.973.599,81
06	Litoral Oeste / Vale do Curu	122.018.881,10	84.190.804,45
07	Maçiço do Baturité	95.583.283,57	68.690.241,75
08	Serra da Ibiapaba	142.137.858,59	93.733.974,30
09	Sertão Central	91.908.458,52	56.293.178,67
10	Sertão de Canindé	40.937.274,84	30.318.620,87
11	Sertão de Sobral	232.754.669,44	202.378.435,16
12	Sertão dos Crateús	119.583.593,64	99.578.777,54

⁷ Disponível em: < <http://portalsms.saude.gov.br/repasses-financeiros/siops/demonstrativos-dados-informados> >. Acesso em: 22 abr. 2019.

Tabela 8 – Demonstrativo dos investimentos por macrorregião

(R\$ 1,00)

Macrorregião		Dotação Atualizada	Despesa Empenhada
13	Sertão dos Inhamuns	84.356.811,73	51.445.170,65
14	Vale do Jaguaribe	219.894.795,00	130.740.674,53
15	Estado do Ceará	477.209.063,90	98.162.091,18
Total Geral		5.058.266.657,01	3.090.158.980,96
Total (Excluída a Macrorregião 15)		4.581.057.593,11	2.991.996.889,78
Interior (Excluídas as Macrorregiões 03 e 15)		2.109.345.673,20	1.516.227.888,65
Verificação do Limite Constitucional		46,04%	50,68%

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 **50,68%** 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 **46,04%**, inferior ao disposto na Constituição Estadual.

4.4. 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\$ 11.421.978.581,00).

Os recursos do Tesouro, repassados para a FUNCAP, conforme registrado no Balanço Geral do Estado, totalizaram R\$ 60.532.277,98, correspondendo a **0,41%** 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 **0,53%**, 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 **3,81%**.

4.5. 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, não foi prevista dotação na Lei Orçamentária Anual de 2018. Nos Balanços Gerais do Estado referentes aos exercícios de 2016 e 2017 já havia sido mencionada a iniciativa do Poder Executivo quanto à extinção do respectivo fundo. No Relatório do Controle Interno sobre as Contas de Governo de 2018, foi informado sobre 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.

4.6 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 análise realizada nos demonstrativos constantes no Balanço Geral do Estado do Ceará de 2018 e na base de dados do sistema S2GPR, que o Estado do Ceará atendeu, no exercício de 2018, ao determinado nos artigos 212 (Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – 27,34%), 60, ADCT (Recursos destinados ao FUNDEB na remuneração de profissionais do magistério da Educação – 91,10%) e 198, §2º, (Aplicação de recursos públicos nas ações e serviços públicos de saúde – 15,45%) da Constituição Federal; bem como no artigo 210 (Aplicação de Recursos com Investimentos no Interior do Estado – 50,68%) e 258, §2º (Despesa com pessoal em relação ao orçamento global da Fundação de Amparo à Pesquisa – 3,81%) da Constituição Estadual e ao artigo 3º (Recursos destinados ao FUNDEB na remuneração de profissionais do magistério da Educação) da Lei Estadual nº 15.064/2011. No entanto, **não** foram atendidos **os limites indicados nos artigos 205** (Aplicação de Recursos com Investimentos – 9,31%), 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 – 0,41%) da **Constituição Estadual**.

5 ANÁLISE DA GESTÃO FISCAL

5. 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 2018, respectivamente, além dos demonstrativos também disponibilizados por meio do Balanço Geral do Estado.

Destaca-se o Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2018 celebrado entre a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, os Tribunais de Contas representados pela ATRICON - Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil e pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) que visa:

- Fomentar a transparência da gestão fiscal;
- Apoiar o exercício do controle social;
- Racionalizar os custos de controle e regulação;
- Reduzir as divergências e duplicidades de dados e informações, promover a transferência de conhecimentos e harmonizar conceitos e procedimentos entre os entes governamentais na aplicação de normas atinentes à execução orçamentária financeira e patrimonial, à contabilidade pública e à gestão fiscal;

Tais objetivos serão alcançados, segundo as fases acordadas, até o ano de 2022, período o qual aperfeiçoar a aplicação de leis e normativos relacionados a gestão fiscal, proporcionando, a comparabilidade das informações publicadas pelo entes da federação.

5.1. Receita Corrente Líquida – RCL

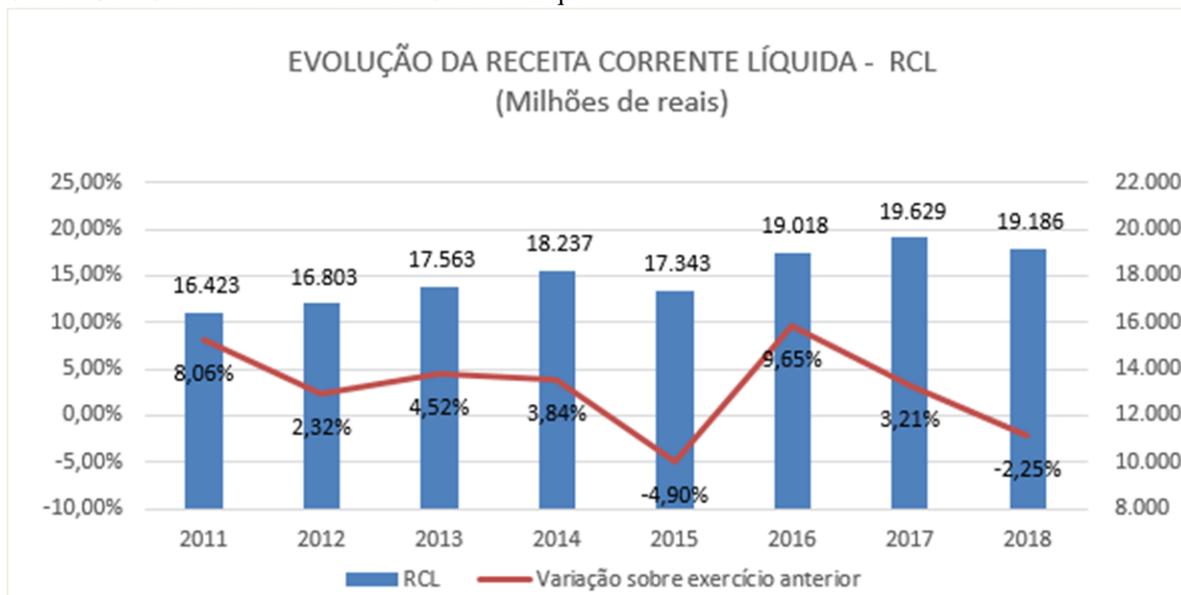
A Lei Complementar n.º 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), por meio do art. 2º, IV, conceituou a Receita Corrente Líquida (RCL) como o somatório das receitas correntes arrecadadas, deduzidas, no caso dos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional, a contribuição 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 2018, foi de R\$ 19.186.195.108,18, 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 corrigida pelo IGP-DI.

Gráfico 01 – Série histórica da Receita Corrente Líquida



Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre – Anos 2011 a 2018

Destaca-se que a RCL foi incrementada pelo ingresso de recursos provenientes da cessão do direito de operacionalização da folha de pagamento do Estado (R\$ 449.060.920,51) e Restituições de Garantias Concedidas (R\$ 205.575.154,16). Além disso, em termos reais, o gráfico anterior demonstra que a RCL de 2018 diminuiu 2,25% em relação ao ano anterior.

5.2. Despesa com Pessoal

A Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe, em seu art. 18, que a despesa total com pessoal é 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.

Na tabela seguinte, é apresentado o Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo, elaborado por esta Gerência com base nos dados no S2GPR. Verificou-se uma diferença não relevante de R\$ 170.552,92 entre a despesa total com pessoal apurada e a informada no Demonstrativo publicado. Além disso, destaca-se que foi considerado o montante de R\$ 51.516.000,25 referentes a despesas com pessoal executadas em Consórcios Públicos de Saúde.

Assim, quanto ao cumprimento dos limites da despesa total com pessoal, constata-se que o Poder Executivo atingiu o percentual de **42,30%** da Receita Corrente Líquida Ajustada, abaixo, portanto, dos **limites máximo (48,60%), prudencial (46,17%) e de alerta (43,74%)** previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tabela 01 – Demonstrativo da Despesa com Pessoal – Poder Executivo

(R\$ 1,00)

PODER EXECUTIVO	Despesas liquidadas (últimos 12 meses) (a)	Inscritas em restos a pagar não processados (b)
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	9.852.360.595,56	24.660.054,19
Pessoal Ativo	6.974.559.835,40	258.828,62
Vencimentos, Vantagens e Outras Despesas Variáveis	5.931.856.227,47	142.796,39
Obrigações Patronais	1.041.514.267,47	116.032,23
Benefícios Previdenciários	1.189.340,46	0,00
Pessoal Inativo e Pensionistas	2.285.342.964,01	0,00
Aposentadorias, Reserva e Reformas	2.285.342.964,01	0,00
Pensões	0,00	0,00
Outros Benefícios Previdenciários	0,00	0,00
Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (§ 1º do art. 18 da LRF)	592.457.796,15	24.401.225,57
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (II) (§ 1º do art. 19 da LRF)	1.766.552.562,93	0,00
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	193.946,68	0,00
Decorrentes de Decisão Judicial de período anterior ao da apuração	143.241.382,99	0,00
Despesas de Exercícios Anteriores de período anterior ao da apuração	52.782.089,73	0,00
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	1.570.335.143,53	0,00
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I - II)	8.085.808.032,63	24.660.054,19
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL	VALOR	% SOBRE A RCL AJUSTADA
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)	19.186.195.108,18	0,00
(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais (V) (§ 13, art. 166 da CF)	11.682.992,00	0,00
= RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA (VI)	19.174.512.116,18	0,00
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (VII) = (III a + III b)	8.110.468.086,82	42,30%
LIMITE MÁXIMO (VIII) (incisos I, II e III, art. 20 da LRF)	9.395.510.936,93	48,60%
LIMITE PRUDENCIAL (IX) = (0,95 x VIII) (parágrafo único do art. 22 da LRF)	8.925.735.390,08	46,17%
LIMITE DE ALERTA (X) = (0,90 x VIII) (inciso II do §1º do art. 59 da LRF)	8.455.959.843,24	43,74%

Fonte: Sistema de Gestão Governamental por Resultados - S2GPR.

Nota 1: A Resolução nº 2230/2010 – TCE, com base no art. 169 da CF/1988 c/c o art. 19 da LRF, determinou a não inclusão dos gastos com pensionistas no cômputo das despesas com pessoal.

Destaca-se a Publicação da Portaria nº 233, de 15 de abril de 2019 que estabelece regra transitória em razão da necessidade de definição de rotinas e contas contábeis, bem como classificações orçamentárias para operacionalização do item 04.01.02.01 da 9ª edição do MDF que trata dos montantes das despesas com pessoal das **organizações da sociedade civil** que atuam na atividade fim do ente da Federação.

A portaria estabeleceu que excepcionalmente para os exercícios de 2018 a 2020, os montantes citados no parágrafo anterior não sejam levados em consideração no cômputo da despesa total com pessoal do ente contratante, sendo plenamente aplicáveis a partir do exercício de 2021 as regras definidas conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais vigente. Entretanto, posteriormente, foi aprovado o Projeto de Decreto Legislativo nº 219/2019 pelo Plenário do Senado Federal, suscitando tal portaria, restando a análise da Câmara dos Deputados.

Atualmente, o Poder Executivo do Estado do Ceará repassou o montante de R\$ 654.679.456,97 para custear as despesas com recursos humanos dos contratos de gestão, não especificando ou detalhando se o recurso foi aplicado nas atividades fim do serviço público.

5.3.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 Civis e Militares, dos agentes públicos e dos membros de poder do Estado do Ceará – SUPSEC, e institui o regime de previdência complementar do Estado do Ceará. A Lei 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 PREVMILITAR, apresentou receitas de R\$ 1.807.582.114,09 e despesas de R\$ 3.362.448.310,35, gerando um resultado previdenciário negativo de R\$ 1.554.866.196,26, 1,54% 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\$ 1.461.296.374,77, sendo R\$ 1.243.427.931,39 destinados ao FUNAPREV e R\$ 217.868.443,38, ao PREVMILITAR, conforme nota explicativa do demonstrativo. Verifica-se que o aporte financeiro foi inferior ao déficit em R\$ 93.569.821,49 não sendo indicado em notas explicativas os motivos da diferença.

Já o Plano de Custeio Previdenciário apresentou um resultado previdenciário positivo de R\$ 224.208.840,03, decorrente de receitas e despesas correspondentes a R\$ 229.626.319,79 e R\$ 5.417.479,76, respectivamente. Tal resultado foi 41,44% maior em comparação com o exercício anterior, em valores nominais.

Quanto ao Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos, a 8ª 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.

Além disso, ressalta-se que, de acordo com a 8ª 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. Em consulta ao site da SEFAZ e Diário Oficial do Estado, não foi encontrada a publicação do demonstrativo referente ao Plano Previdenciário, entretanto tal demonstrativo foi enviado a esta Corte de Contas por meio do Processo nº 04133/2019-9.

Em relação ao demonstrativo do Plano Financeiro, observa-se uma tendência crescente de resultado previdenciário negativo até o ano de 2029, resultando em um aumento da necessidade de aportes por parte do Estado para cobertura das insuficiências financeiras.

5.3.1. Fragilidades/Deficiências referentes ao RRPS indicadas no Relatório de Resultados do IEGE – Índice de efetividade da gestão estadual

O IEGE – Índice de efetividade da gestão estadual – TCE CE é um indicador de processo que mensura o grau de aderência da gestão estadual a determinados processos e controles em sete áreas: educação, saúde, gestão fiscal, planejamento, meio ambiente, segurança pública e desenvolvimento econômico. Assim, tramita nesta Corte de Contas o Processo nº 03617/2018-8, no qual a Gerência de Políticas Públicas do TCE/CE realizou o levantamento para a construção do IEGE 2017, apuração 2018, evidenciado no Relatório de Resultados.

Na aferição do índice de gestão fiscal, foram relatadas as seguintes Fragilidades/Deficiências na Gestão (identificadas a partir de avaliações desfavoráveis pelo próprio gestor) no âmbito do RPPS Estadual:

- Não existe equilíbrio financeiro entre despesas e receitas do RPPS (quesito 25);
- O Estado não criou e implementou Previdência Complementar (quesito 27);
- Nos aportes para cobertura do deficit atuarial do RPPS, o Estado não observa a Portaria MPS 746/2011, que determina a aplicação financeira desses recursos por no mínimo 5 anos (quesito 28).

A Portaria nº 464/2018 do Ministério da Fazenda define equilíbrio financeiro como a garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro. Além disso, o §1º, art. 2º da Lei nº 9717/1998 dispõe que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários. Assim, o equilíbrio financeiro do RPPS somente é garantido considerando a realização de aportes financeiros efetuada pelo Estado do Ceará comentada na seção anterior.

Quanto à criação e implementação da Previdência Complementar, em 22 de novembro de 2018

foi publicada a Lei Complementar Estadual nº 185/2018, a qual dispõe sobre normas para criação e funcionamento de previdência complementar do Estado do Ceará (CE-Prevcom). Em seu art. 22, é estabelecido que a CE-Prevcom deverá ser criada no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, contados da publicação da Lei, e iniciar suas atividades no prazo fixado no ato do órgão federal regulador e fiscalizador competente que autorizar o seu funcionamento. Em consulta às páginas eletrônicas do Governo do Estado e ao Diário Oficial, constata-se que ainda não foi publicada legislação regulamentando a implementação da referida fundação.

Em relação à última fragilidade/deficiência indicada, a Portaria nº 464/2018 do Ministério da Fazenda estabelece o que segue:

Art. 53. No caso de a avaliação atuarial de encerramento do exercício apurar déficit atuarial, deverão ser adotadas medidas para o seu equacionamento.

§ 2º O equacionamento do déficit atuarial poderá consistir:

I - em plano de amortização com contribuição suplementar, na forma de alíquotas ou aportes mensais com valores preestabelecidos;

II - em segregação da massa; e

III - complementarmente, em: a) aporte de bens, direitos e ativos, observado o disposto no art. 62; b) aperfeiçoamento da legislação do RPPS e dos processos relativos à concessão, manutenção e pagamento dos benefícios; e c) adoção de medidas que visem à melhoria da gestão integrada dos ativos e passivos do RPPS e da identificação e controle dos riscos atuariais do regime, conforme art. 73.

Para equacionar o déficit atuarial, foi publicada a Lei Complementar nº 123/2013, na qual o Estado opta pelo modelo de segregação das massas (Plano Financeiro e Plano Previdenciário), e não pelo plano de amortização com aportes periódicos para cobertura, logo não incidiria a regra citada na Portaria MPS 746/2011 para os aportes.

5.4. 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 2018, o Poder Executivo apresentou uma Disponibilidade de Caixa Bruta de R\$ 4.255.630.956,62 e Obrigações Financeiras⁸ na ordem de R\$ 1.082.354.447,56. Tal diferença enseja uma Disponibilidade de Caixa Líquida Antes da Inscrição de Restos a Pagar Não Processados no valor de R\$ 3.173.276.509,06, demonstrando recursos para honrar a Inscrição dos Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados do Exercício no valor de R\$ 526.540.779,85.

Segundo a LRF, as disponibilidades de caixa do Regime de Previdência Social dos Servidores

⁸ 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, 8ª edição, publicado pela STN.

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\$ 696.582.512,68, em contrapartida de obrigação financeira no valor de R\$ 51.076.976,97.

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 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
Receita de Impostos e de Transferências de Impostos-Educação	45.866.189,22	46.246.123,33
Receita de Impostos e de Transferências de Impostos-Saúde	75.722.169,45	76.129.644,20

Fonte: Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (Anexo 5 do RGF)

O Manual Técnico do Orçamento 2018, elaborado pela SEPLAG, estabelece que classificação por fonte de recursos busca a melhor identificação da origem do recurso segundo seu fato gerador. Representa um mecanismo integrador entre a receita e a despesa, exercendo um duplo papel na execução orçamentária. Para a receita orçamentária, o código tem a finalidade de destinar recursos e serve também para indicar como são financiadas as despesas orçamentárias.

Para análise mais detalhada, solicitou-se, através do ofício nº 02364/2019 – GAB. PRES., os extratos bancários de todas as contas e poupanças do Poder Executivo, para aferição da disponibilidade de caixa, assim como, os demonstrativos de restos a pagar do exercício de 2018 e anteriores e o detalhamento da coluna “demais obrigações financeiras”.

Para a disponibilidade financeira foram utilizadas as contas cujos saldos possuíam valores expressivos (acima de R\$ 10 milhões), confrontando os extratos com o saldo Sistema S2GPR, encaminhados pela SEFAZ.

Tabela 03 – Saldo Financeiros S2GPR X Saldo Financeiro Extratos Bancários (R\$ 1,00)

CONTA CONTÁBIL/CONTA BANCÁRIA	Saldo Financeiro S2GPR (A)	Saldo Financeiro dos Extratos Bancários (B)	Diferença (B-A)
1.1.1.1.02.01 - Tesouro Estadual	91.866.003,00	91.866.003,00	-
104.0919.0060706198	91.866.003,00	91.866.003,00	-
1.1.1.1.02.03 - Contas Vinculadas	497.565.608,69	497.565.608,69	-
237.0643.0000013128	497.565.608,69	497.565.608,69	-
1.1.1.1.07.01 - Transferências Legais	19.820.465,85	19.820.465,85	-
104.0919.0060672006	19.820.465,85	19.820.465,85	-
1.1.1.1.50.01- Títulos Públicos	708.449.729,03	708.449.729,03	-
001.0008.0000029002.001014	337.944.345,51	337.944.345,51	-
001.0008.0001706198.001002	120.445.508,07	120.445.508,07	-
104.0919.0060002820.104025	250.059.875,45	250.059.875,45	-
1.1.1.1.50.02 - CDB	907.661.465,11	907.661.465,11	-

CONTA CONTÁBIL/CONTA BANCÁRIA	Saldo Financeiro S2GPR (A)	Saldo Financeiro dos Extratos Bancários (B)	Diferença (B-A)
104.0919.0060000184.104001	50.049.702,86	50.049.702,86	-
104.0919.0060001433.104001	16.532.102,29	16.532.102,29	-
104.0919.0060002122.104001	20.356.569,46	20.356.569,46	-
104.0919.0060002154.104001	11.823.233,63	11.823.233,63	-
104.0919.0060002238.104001	11.369.886,79	11.369.886,79	-
104.0919.0060002366.104001	28.211.891,18	28.211.891,18	-
104.0919.0060002763.104001	10.815.877,54	10.815.877,54	-
104.0919.0060002820.104001	151.862.261,71	151.862.261,71	-
104.0919.0060071017.104001	141.822.756,57	141.822.756,57	-
104.0919.0060071247.104001	17.649.443,13	17.649.443,13	-
104.0919.0060071250.104001	20.450.054,96	20.450.054,96	-
104.0919.0060071309.104001	104.647.901,89	104.647.901,89	-
104.0919.0060706115.104001	65.062.861,36	65.062.861,36	-
104.0919.0060706198.104001	257.006.921,74	257.006.921,74	-
1.1.1.1.1.50.05 - Fundos de Investimento	84.393.320,37	84.393.320,37	-
001.0008.0000028034.001006	23.100.602,03	23.100.602,03	-
104.0919.0060002573.104010	61.292.718,34	61.292.718,34	-
1.1.1.1.1.50.06 - Conta Única - RPPS	110.821.053,97	110.821.053,97	-
104.0919.0060647067.104031	10.124.752,96	10.124.752,96	-
104.0919.0130010982.104031	37.457.464,90	37.457.464,90	-
104.0919.0130010986.104031	15.779.258,17	15.779.258,17	-
104.0919.0130020691.104031	14.441.575,06	14.441.575,06	-
104.0919.0130035979.104031	12.860.361,91	12.860.361,91	-
104.0919.0130037139.104031	20.157.640,97	20.157.640,97	-
1.1.1.1.1.50.07 - Fundos de Investimento -	189.114.216,00	189.114.216,00	-
001.0008.0000024547.001006	10.137.721,72	10.137.721,72	-
001.0008.0000025378.001005	20.150.005,15	20.150.005,15	-
001.0008.0000025815.001005	29.940.672,01	29.940.672,01	-
001.0008.0000026481.001006	12.912.030,27	12.912.030,27	-
001.0008.0000027531.001005	12.146.649,00	12.146.649,00	-
001.0008.0000027543.001005	52.055.128,09	52.055.128,09	-
104.0919.0060001294.104020	10.170.437,64	10.170.437,64	-
104.0919.0060001649.104020	14.446.751,85	14.446.751,85	-
104.0919.0060071235.104009	11.264.003,54	11.264.003,54	-
104.0919.0060647115.104009	15.890.816,73	15.890.816,73	-
Total Geral	2.609.691.862,02	2.609.691.862,02	-

Fonte: S2PGR e Extratos Bancários enviados por meio do Ofício nº 203/2019 – GAB da SEFAZ com base na solicitação do Ofício nº 02364/2019 – GAB.PRES do TCE-CE.

Com relação saldo total dos restos a pagar inscritos no exercício e demais obrigações financeiras, ratifica-se o valor total com base nas informações extraídas do Sistema S2GPR. O Poder Executivo informou que ao final do exercício a soma de restos a pagar processados foi de R\$ 234.824.445,20, inscritos no exercício, e R\$ 8.057.733,34, de exercícios anteriores. Em relação aos restos a pagar não processados, o valor inscrito no exercício foi de R\$ 526.540.779,85 e R\$ 52.980.165,22, de exercícios anteriores.

Em face ao exposto, não foram encontradas divergências no saldo das disponibilidades de

caixa e nas obrigações financeiras, que evidenciassem descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o qual se transcreve na sequência.

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

5.5. 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 referida lei, 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\$ 56.887.355,23. 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 segundo nota explicativa evidenciada no demonstrativo, tais despesas estão previstas para o exercício de 2019. Ressalta-se que as despesas com PPP corresponderam a 0,30% da RCL no período analisado, constatando-se o cumprimento do limite legal.

5.6. 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\$ 14.494.759,01 e que houve despesas pagas na fonte Alienação de Bens (Fonte 12) no total de R\$ 31.112,70, restando um saldo financeiro a aplicar no exercício totalizou em R\$ 14.464.237,91. Deste modo, constata-se o cumprimento da legislação supracitada.

5.7. 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. Além disso, 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 04 apresenta a dívida consolidada interna e externa do Estado do Ceará, que atingiu o montante de R\$ 13.865.126.013,10, considerando o total de precatórios.

Tabela 04 – Dívida consolidada por tipo (R\$ milhares)

Dívida	Tipo	Saldo Anterior	Liberação	Varição Monetária	Amortização	Saldo Exercício Seguinte
Interna	Contratos	5.405.121	95.284	91.923	372.029	5.220.300
	Parcelamento	88.769	0	-8.215	5.834	74.720
	Parcelamento Indireto	2.017	0	-59	249	1.709
	Precatórios	524.666	67.317	15.740	294.110	313.613
	Depósitos Judiciais	0	0	595.529	0	595.529
	Outras Dívidas Contratuais	467.107	0	1.5410	100.115	368.533
Externa	Contratos	5.799.654	812.780	1.006.449	328.161	7.290.722
Total		12.287.333	975.382	1.702.908	1.100.498	13.865.126

Fonte: Relatório Anexo 16 – Balanço Geral e base de dados do S2GPR

Nota*: A SEFAZ passou a evidenciar os depósitos judiciais oriundas da Lei 15.878/15 como uma dívida consolidada em 2018, impactando o Anexo 16 na coluna variação monetária.

Nota**: A SEFAZ passou a evidenciar os valores das garantias no Anexo 16 e apresentou apenas valores na coluna Saldo Exercício Seguinte. Para fins deste relatório, as demais colunas tiveram como base os dados do sistema S2GPR.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias referente ao exercício de 2018 (Lei nº 16.319/2017) estabeleceu os montantes de R\$ 12.370.072.000,00 e R\$ 10.606.597.000,00 para as metas de Dívida Pública Consolidada e Dívida Consolidada Líquida, respectivamente. Em 17 de dezembro de 2018, foi publicada a Lei nº 16.701/2018, alterando as citadas metas fiscais para R\$ 14.765.043.000,00 e R\$ 11.310.832.000,00.

Houve um acréscimo no total da dívida consolidada no valor de R\$ 1.577.792.817 em relação ao exercício de 2017, o que equivale a uma variação de 12,84%. Já em comparação com a Receita Corrente Líquida – RCL, a Dívida Consolidada correspondeu a 72,27%. Destaca-se que o Estado não ultrapassou a meta atualizada estabelecida pela LDO, entretanto caso fosse considerada a meta anterior, tal limite seria extrapolado. O mesmo ocorre em relação à Dívida Consolidada Líquida, demonstrada a seguir.

A Resolução nº 40/2001 do Senado Federal estabelece que a Dívida Consolidada Líquida – DCL compreende a dívida pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, aplicações financeiras e os demais haveres financeiros. Além disso, a referida resolução fixa o limite de endividamento para os Estados em 200% da RCL. No exercício de 2018, verificou-se o cumprimento de tal limite, visto

que a Dívida Consolidada Líquida apresentou um montante de R\$ 10.962.426.243,30, correspondendo a 57,14% da RCL.

Ainda de acordo com o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do 3º quadrimestre de 2018, o Passivo Atuarial Previdenciário alcançou o montante de R\$ 173.125.316.429,27.

Por fim, cabe destacar que o valor dos depósitos judiciais oriundos da Lei 15.878/15, demonstrado no Anexo 2 do Relatório de Gestão Fiscal de 2018, passou a integrar a dívida consolidada em 2018, incrementando-a em R\$ 595.528.609,64.

5.8. Operações de Crédito

5.8.1. 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 semelhantes. A Tabela 05 indica o valor realizado em 2018 com operações de crédito.

Tabela 05 – Limites das Operações de Crédito (R\$ 1,00)

TÍTULO	LIMITE LEGAL		REALIZADO	
	%	VALOR	%	VALOR
Operações de Crédito Internas e Externas	16%	3.069.791.217,31	4,73%	908.064.839,15
Operação de Crédito por Antecipação da Receita	7%	1.343.033.657,57	Não realizada	
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA				19.186.195.108,18

Fonte: Demonstrativo das Operações de Crédito (Anexo 4 do RGF)

No final do exercício de 2018, o montante das operações de crédito internas e externas realizadas pelo Tesouro Estadual correspondeu a 4,73% 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 2018, 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.

5.8.2. 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 referida lei, 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.

No exercício de 2018, não foi identificada a realização, por parte do Poder Executivo, de operações de crédito que pudessem ser consideradas nulas ou vedadas pela Lei Complementar nº 101/2000 – LRF.

5.8.3. Limite das Receitas de Operações de Crédito em relação às Despesas de Capital (Art. 167, III, da CF/1988) – Regra de Ouro

O art. 167, III da Constituição Federal de 1988 estabelece que 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 06 – Receita com operações de crédito e despesas de capital – 2018 (R\$ 1,00)

Especificação	Previsão Inicial (LOA)	Previsão Atualizada (RREO)	Execução Orçamentária (RREO)
Receitas de Operações de Crédito (a)	2.124.809.000,00	2.606.226.411,49	908.064.839,15
Despesas de Capital (b)	4.706.859.000,00	5.878.688.921,16	3.896.546.602,96
Incentivo Fiscais a Contribuinte (Art. 32, I, § 3º, LRF) (c)	40.000.000,00	27.045.333,27	25.856.343,24
Despesas de Capital Líquidas (d)=(b-c)	4.666.859.000,00	5.851.643.587,89	3.870.690.259,72
Resultado para apuração da regra de ouro (e)=(a-d)	- 2.542.050.000,00	-3.245.417.176,40	-2.962.625.420,57

Fonte: LOA/2018 e RREO/6º Bimestre/2018

Analisando os dados contidos na tabela, constata-se que não houve descumprimento, pelo Estado do Ceará, do art. 167, III, da CF, na previsão e execução orçamentária do exercício de 2018, 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).

5.9. 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 exigências⁹, não sendo exigida contragarantia de órgãos e entidades do próprio ente.

De acordo com o Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores referente ao 3º quadrimestre de 2018, o total de garantias concedidas pelo Estado no exercício de 2018 foi de R\$ 216.711.186,35, correspondendo a 1,13% 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.

5.10.Resultado Nominal

O Resultado Nominal representa a diferença entre as receitas e as despesas totais (financeiras e não financeiras) de um ente público. Segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, o resultado nominal pode ser obtido pela variação da DCL em dado período ou a partir do resultado primário por meio da soma da conta de juros (juros ativos menos juros passivos). Tais critérios são denominados “abaixo da linha” e “acima da linha”, respectivamente.

Destaca-se que na 8ª edição do MDF foi dada ênfase ao conceito de resultado nominal, dispondo que um resultado positivo indica que houve uma diminuição da dívida consolidada líquida, já um resultado negativo indica que houve aumento.

A meta de resultado nominal estipulada inicialmente pela Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018 foi de R\$ 918.163.000,00. Entretanto, a meta foi alterada pela Lei nº16.701 publicada em 14 de dezembro de 2018 para o valor de -R\$ 3.164.747.000,00.

No Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal – Anexo 6 do RREO, o resultado nominal apresentado foi de R\$ 215.361.707,32, entretanto tal valor divergiu do demonstrado no Balanço Geral do Estado de 2018, o qual correspondeu a -R\$ 2.816.341.808,85 (variação da DCL).

Em todo caso, considerando a alteração na legislação orçamentária, verifica-se o cumprimento da meta de resultado nominal pelo Estado.

5.11.Resultado Primário

O resultado primário, segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais, 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. Deficits primários, por sua vez, indicam aumento do endividamento, resultante do financiamento de gastos não financeiros que ultrapassam as receitas não

⁹ Lei Complementar nº 101/2000, art. 40, § 1º e Resolução do Senado Federal nº 43/2001, art. 18, incisos I e II.

financeiras.

A meta de resultado primário estabelecida inicialmente pela Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018 foi um superavit de R\$ 507.233.000,00. Entretanto, a meta foi alterada pela Lei nº16.701 publicada em 14 de dezembro de 2018 para o valor de R\$ 13.258.000,00. Segundo o Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal – Anexo 6 do RREO – do 6º bimestre de 2018, o Estado obteve um superavit primário de R\$ 491.229.371,93, deduzindo as despesas com Programas de Infraestrutura conforme a LDO.

Por sua vez, considerando a metodologia prevista no MDF, o resultado apurado foi um deficit de R\$ 485.099.021,76, demonstrado na Tabela 06. Ajustando os valores da LDO¹⁰ pela metodologia estabelecida pelo MDF, temos um deficit de R\$ 779.872.000,00 como meta de resultado primário. Assim, utilizando ambas as metodologias, verifica-se o cumprimento da meta de resultado primário pelo Estado.

Tabela 07 – Cálculo do Resultado Primário (R\$ 1,00)

Cálculo	LDO Ceará (a-d)	MDF (a-b)
Receitas Primárias (a)	23.449.031.763,49	23.449.031.763,49
Despesas Primárias (b)	23.934.130.785,25	23.934.130.785,25
Programas de Infraestrutura (c)	976.328.393,69	-
Despesa Primária deduzidos os Programas de Infraestrutura (d)=(b-c)	22.957.802.391,56	-
Resultado Primário	491.229.371,93	-485.099.021,76

Fonte: Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal (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. Porém, para fins de comparabilidade com os demais entes da federação, esta Gerência recomenda que o Estado divulgue os valores de meta e aferição conforme o MDF em notas explicativas.

5.12. 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.

A Gerência de Contas de Governo analisou os critérios determinados pela EC nº 88/2016 no Processo de Inspeção nº 04355/2017-2 com o objetivo de aferir a base de cálculo e verificar cumprimento dos limites. Tais critérios foram homologados pelo pleno desta Corte de Contas na Resolução nº 0569/2018.

¹⁰ Deduzidos R\$ 793.130.000,00 de Despesas de Programas de Infraestrutura conforme previsão da LDO 2018:

Art. 21. A metodologia de cálculo de apuração do resultado primário, a ser utilizada na elaboração, aprovação e execução da Lei Orçamentária de 2018, deverá ser obtida pela diferença entre a receita realizada e a despesa liquidada, não financeira, e expresso em percentual do Produto Interno Bruto – PIB estadual, observada discriminação prevista, na forma do inciso II, § 2º, art. 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, no anexo II – Anexo de Metas Fiscais que integra esta Lei, deduzidos 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. 11 desta Lei.

Em síntese, o teto de gastos para o exercício de 2018 consiste na despesa primária corrente paga em 2016, incluindo os restos a pagar pagos, com algumas deduções, corrigida em 7% no exercício de 2017 e 12,99% para o exercício de 2018. Tal índice de correção é 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, para o exercício de 2018, estão dispostos na Tabela 08.

Tabela 08 – Teto de Gastos (Em R\$ 1.000)

Novo Regime Fiscal	Valores
Despesas Primárias Pagas em 2016	8.283.700
Restos a Pagar Pagos em 2016	182.309
Total (I+II)	8.466.009
Teto de Gastos para 2017 (III x 1,07)	9.058.630
Teto de Gastos para 2018 (IV x 1,1299)	10.235.346
Despesas Primárias Pagas em 2018	9.585.982
Restos a Pagar Pagos em 2018	136.514
Execução de 2018 conforme critérios da E.C. nº 88/2016¹¹	9.722.496

Fonte: Constituição Estadual, Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018 e S2GPR.

Ao longo do exercício de 2018, foram pagos R\$ 9,586 bilhões em despesas primárias correntes e R\$ 136 milhões em restos a pagar pelo Poder Executivo Estadual. Com uma execução de R\$ 9,722 bilhões em despesas contempladas pelos critérios de aferição da EC nº 88/2016, o teto de gastos não foi ultrapassado.

5.13. 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 2018 e do Sistema de Gestão Governamental por Resultados – S2GPR, que o Estado do Ceará obteve, no exercício de 2018, uma Receita Corrente Líquida de R\$ 19.186.195.108,18, correspondendo a uma diminuição, em termos reais, de 2,25% em relação à RCL do ano anterior.

Quanto às Despesas com Pessoal, o total das despesas com pessoal do Poder Executivo, para fins de apuração do limite fixado na LRF, atingiu o montante de R\$ 8.110.468.086,82, correspondendo a um percentual de 42,30% da Receita Corrente Líquida Ajustada (R\$ 19.174.512.116,18). No Regime de Previdência do Estado, foi necessário um aporte do tesouro no valor de R\$ 1.461.296.374,77 para cobertura de insuficiência financeira, representando uma diminuição de 5,55% em relação ao exercício anterior, em termos nominais.

O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar (Anexo 5 do RGF) visa dar

¹¹ O Fundo de Defesa Civil do Estado do Ceará, por utilizar apenas recursos próprios, foi novamente excluído da base de cálculo, divergindo do cálculo apresentado pela Controladoria Geral do Estado. Adicionalmente, o Colégio da Polícia Militar de Juazeiro do Norte compôs o somatório por ter suas despesas sido classificadas na função Segurança Pública.

transparência ao equilíbrio entre a geração de obrigações de despesa e a disponibilidade de caixa. No referido Demonstrativo relativo ao 3º quadrimestre de 2018, o Poder Executivo apresentou uma Disponibilidade de Caixa Bruta de R\$ 4.255.630.956,62 e Obrigações Financeiras¹² na ordem de R\$ 1.082.354.447,56. Tal diferença enseja uma Disponibilidade de Caixa Líquida Antes da Inscrição de Restos a Pagar Não Processados no valor de R\$ 3.173.276.509,06, demonstrando recursos para honrar a Inscrição dos Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados do Exercício no valor de R\$ 526.540.779,85.

Para verificação da disponibilidade financeira, foram utilizadas as contas bancárias cujos saldos possuíam valores expressivos (acima de R\$ 10 milhões), confrontando os extratos com o saldo Sistema S2GPR, encaminhados pela SEFAZ. Não foram encontradas divergência de saldo. Por fim, não foram encontradas divergências no saldo das disponibilidades de caixa e nas obrigações financeiras, que evidenciassem descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

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\$ 56.887.355,23) representaram 0,30% da RCL (Limite de 5%). A Receita de alienação de ativos auferida foi de R\$ 14.494.759,01, com empenho de despesas no valor de R\$ 31.112,70 na fonte correspondente.

Em relação ao endividamento do Estado, a dívida consolidada interna e externa do Estado do Ceará, atingiu o montante de R\$ 13.865.126.013,10, considerando o total de precatórios. Houve um acréscimo no total da dívida consolidada no valor de R\$ 1.577.792.817 em relação ao exercício de 2017, o que equivale a uma variação de 12,84%. Em relação às projeções estabelecidas para a Dívida Pública Consolidada na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (R\$ 14.765.043.000,00), o Estado não ultrapassou o valor projetado. A Dívida Consolidada Líquida apresentou um montante de R\$ 10.962.426.243,30, correspondendo a 57,14% 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\$ 908.064.839,15 em Operações de Crédito Internas e Externas, representando 4,73% 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\$ 216.711.186,35, correspondendo a 1,13% 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.

A meta de resultado nominal estipulada inicialmente pela Lei de Diretrizes Orçamentárias de

¹² 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, 8ª edição, publicado pela STN.

2018 foi de R\$ 918.163.000,00. Posteriormente, a meta foi alterada pela Lei nº16.701 publicada em 14 de dezembro de 2018 para o valor de -R\$ 3.164.747.000,00. No Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal – Anexo 6 do RREO, o resultado nominal apresentado foi de R\$ 215.361.707,32, diferente do apresentado no demonstrado no Balanço Geral do Estado de 2018 (- R\$ 2.816.341.808,85). Em todo caso, considerando a alteração na legislação orçamentária, verificou-se o cumprimento da meta de resultado nominal pelo Estado.

A meta de resultado primário estabelecida na LDO para 2018 foi um superavit de R\$ 13.258.000,00. Pela metodologia estipulada na LDO, o Estado obteve um superavit primário de R\$ 491.229.371,93. Entretanto, ajustando os valores de meta e resultado aferido considerando a metodologia adotada pelo Manual de Demonstrativos Fiscais, ainda haveria o cumprimento da meta do resultado do primário pelo Estado.

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 2018, conforme os critérios determinados pelo regime, foi de **R\$ 10,235 bilhões**. Com uma execução de **R\$ 9,722 bilhões**, o teto de gastos não foi ultrapassado.

6 TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

6. 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.

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)¹³.

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).

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)¹⁴.

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 considerando a legislação referente ao exercício de 2018.

6.1 Índices de Transparência

A Controladoria-Geral da União (CGU) desenvolveu o indicador de análise da transparência, Escala Brasil Transparente – Avaliação 360°, a qual é uma inovação na tradicional metodologia de avaliação da transparência pública adotada pela CGU. Na EBT – Avaliação 360° houve uma mudança para contemplar não só a transparência passiva, mas também a transparência ativa (publicação de informações na internet). A avaliação incorporou aspectos da transparência ativa como a verificação da publicação de informações sobre receitas e despesa, licitações e contratos, estrutura administrativa, servidores públicos, acompanhamento de obras públicas, entre outras.

¹³ CGU. Controladoria-Geral da União (CGU). Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social> >. Acesso em: 14 mai. 2019.

¹⁴ BRASIL. Portal Brasileiro de Dados Abertos. Disponível em: < <http://dados.gov.br/pagina/cartilha-publicacao-dados-abertos> >. Acesso em: 14 mai. 2019.

Na tabela seguinte são apresentados os resultados da última avaliação, a qual foi realizada no período entre julho e novembro de 2018.

Tabela 03 – Índice de transparência (governos estaduais)

Posição	Estado	Nota	Varição
1	Mato Grosso do Sul	9,64	-0,36
2	Distrito Federal	9,62	-0,38
3	Ceará	9,47	-0,53
4	Pernambuco	9,40	-0,6
4	Santa Catarina	9,40	-0,32
6	Rio Grande do Sul	9,32	-0,68
7	Alagoas	9,26	-0,74
8	Espírito Santo	9,25	-0,75
8	Goiás	9,25	-0,33
10	Mato Grosso	8,87	-0,71
11	Rio Grande do Norte	8,80	-0,92
11	Rondônia	8,80	-1,2
13	São Paulo	8,78	-1,22
14	Piauí	8,70	-0,88
15	Tocantins	8,54	-1,465
16	Paraná	7,87	-1,29
17	Maranhão	7,74	-2,26
18	Paraíba	7,52	-1,36
19	Pará	7,47	-1,69
20	Minas Gerais	7,36	-2,22
21	Amazonas	7,25	-1,63
22	Bahia	7,23	-2,77
23	Rio de Janeiro	7,14	2,14
24	Sergipe	7,03	-2,55
25	Acre	6,67	-2,63
26	Roraima	6,55	-1,5
27	Amapá	5,99	5,99

Fonte: Controladoria-Geral da União (CGU) (2018)¹⁵.

No índice analisado, o Estado do Ceará alcançou a 3ª colocação, com pontuação de 9,47, diminuindo 0,53 pontos em relação à avaliação anterior. Conforme o detalhamento dos critérios utilizados, os itens cuja pontuação não foi satisfatória foram: ausência de informações sobre diárias (motivo da viagem) e deficiência na comunicação sobre possibilidade de recurso referente a pedido de informação.

6.2 Transparência na Gestão Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu artigo 1º, §1º, disciplina que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, sendo o planejamento e a

¹⁵ Controladoria-Geral da União (CGU). Escala Brasil Transparente. Disponível em: <<http://transparencia.gov.br/brasiltransparente?ordenarPor=posicao&direcao=asc>>. Acesso em: 13 mai. 2019.

transparência, juntamente com o controle e a responsabilidade, seus pilares.

Conforme o artigo 48 da LRF, alterado pelas Leis Complementares nº 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 pelo Poder Executivo da União.

No Quadro 01, estão dispostas as exigências previstas na LRF e no Decreto nº 7.185/2010 acerca dos requisitos de transparência. Cabe ressaltar que o cumprimento dos dispositivos legais foi analisado no dia 14 de maio de 2019 no portal da transparência do Poder Executivo do Estado do Ceará.

Quadro 01 – Exigências dos requisitos de transparência – LRF

Dispositivo	Descrição	Atendimento
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
Art. 48, § 1º, I, LRF	Incentivo à participação popular e realização de audiências públicas.	Parcial
Art. 48, § 1º, II, LRF	Liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira.	Sim
Art. 52, LRF	Publicação em até trinta dias após o encerramento de cada bimestre do Relatório Resumido da Execução Orçamentária.	Sim
Art. 55, § 2º, LRF	Publicação em até trinta dias após o encerramento de cada quadrimestre do Relatório de Gestão Fiscal.	Sim
Art. 7º, I, a, Decreto nº 7.185/2010	Valor do empenho, liquidação e pagamento.	Sim
Art. 7º, I, b, Decreto nº 7.185/2010	Número do correspondente processo da execução, quando for o caso.	Sim
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
Art. 7º, I, d, Decreto nº 7.185/2010	Beneficiário do pagamento.	Sim
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
Art. 7º, I, f, Decreto nº 7.185/2010	Bem fornecido ou serviço prestado.	Sim
Art. 7º, II, a, Decreto nº 7.185/2010	Previsão da receita.	Sim
Art. 7º, II, b, Decreto nº 7.185/2010	Lançamento da receita.	Sim
Art. 7º, II, c, Decreto nº 7.185/2010	Arrecadação da receita, inclusive de recursos extraordinários.	Sim

Fonte: Ceará (2019)¹⁶.

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 da gestão participativa, com ações que envolvem o PPA Participativo e a Ouvidoria.

Ressalta-se que em consulta a Prestação de Contas do Governo do Estado do exercício 2018, encaminhada a este Tribunal de Contas, identificou-se o envio das Atas de Audiência Pública realizadas referentes ao exercício.

Quanto às publicações, nos Diários Oficiais, dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) e de Gestão Fiscal (RGF), nos quadros seguintes são apresentadas as respectivas datas.

Quadro 02 – Publicações do RREO

Relatório Resumido da Execução Orçamentária	
Período	Data da publicação no D.O.E
1º bimestre de 2018	28/03/2018
2º bimestre de 2018	30/05/2018
3º bimestre de 2018	30/07/2018
4º bimestre de 2018	28/09/2018
5º bimestre de 2018	30/11/2018
6º bimestre de 2018	30/01/2019
	29/03/2019 ¹⁷

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	30/05/2018	28/09/2018	30/01/2019
			29/03/2019

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.

6.3 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.

¹⁶ CEARÁ. Portal da Transparência. Disponível em: < <https://ceartransparente.ce.gov.br/> >. Acesso em: 14 mai. 2019.

¹⁷ De acordo com o Diário Oficial do Estado disponibilizado pelo Poder Executivo em 29/03/2019, o RREO referente ao 6º bimestre de 2018 e o RGF referente ao 3º quadrimestre de 2018 foram republicados para correção de alguns anexos.

No Quadro 04, estão dispostas as exigências previstas na LAI acerca dos requisitos de transparência. Cabe ressaltar que o cumprimento dos dispositivos legais foi analisado no dia 14 de maio de 2019 no portal da transparência do Poder Executivo do Estado do Ceará.

Quadro 04 – Exigências dos requisitos de 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.	Sim

Fonte: Ceará (2019)¹⁸.

Ressalta-se que de acordo com página “Acessibilidade”, o novo portal da transparência (Ceará Transparente), tem como premissa ser inclusivo, por isso, está em conformidade com o Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (eMAG), um conjunto de recomendações a ser considerado para a padronização da acessibilidade dos sites e portais do governo brasileiro.

6.4 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, surgiu o conceito de Dados Abertos. Segundo a definição da Open Knowledge International¹⁹, 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.

Já para a CGU(2019)²⁰, 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, transcritos no quadro a

¹⁸ CEARÁ. Portal da Transparência. Disponível em: < <https://ceartransparente.ce.gov.br/> >. Acesso em: 14 mai. 2019.

¹⁹Open Knowledge International. Disponível em < http://opendatahandbook.org/guide/pt_BR/what-is-open-data/>. Acesso em: 14 mai. 2019.

²⁰ CGU. Controladoria-Geral da União. Disponível em < <http://www.cgu.gov.br/sobre/dados-abertos> >. Acesso em 14 mai. 2019.

seguir. A proposta das três leis foi realizada pelo especialista em políticas públicas David Eaves²¹, enquanto os princípios dos Dados Abertos Governamentais²² foram definidos em 2007, por um grupo de trabalho nos Estados Unidos da América e são apresentados conforme o Portal Brasileiro de Dados Abertos:

Quadro 05 – Leis e Princípios referentes aos Dados Abertos

Leis
Se o dado não pode ser encontrado e indexado na Web, ele não existe;
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.
Princípios
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.

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 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, foi instituído o Portal Brasileiro de Dados Abertos implantado pelo Governo Federal, que tem como objetivo disponibilizar o acesso a dados públicos brasileiros de todo e qualquer assunto ou

²¹Portal Brasileiro de Dados Abertos. Disponível em < <http://dados.gov.br/pagina/dados-abertos>>. Acesso em: 14 mai. 2019.

²²The Annotated 8 principles of Open Government Data. Disponível em < <https://opengovdata.org/>>. Acesso em: 14 mai. 2019.

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)²³.

No âmbito do Governo do Estado do Ceará, em 2018 foi disponibilizado no portal da transparência do Poder Executivo um conjunto de bases de dados²⁴ sobre diversos temas: execução orçamentária e financeira, informações dos servidores, dados de obras rodoviárias e edificações, entre outros. Destaca-se que cada conjunto de dados foi divulgado em determinado formato juntamente com uma breve descrição e órgão que originou os dados.

6.5 Transparência nos Consórcios Públicos de Saúde

A Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional nº 274/2016 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 06.

Quadro 06 – 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://www.cpsmc.com.br/
Ibiapaba	http://cpsibiapaba.com.br/

²³ BRASIL. Portal Brasileiro de Dados Abertos. Disponível em <<http://dados.gov.br/pagina/faq#q9>>. Acesso em 14 mai. 2019.

²⁴ CEARÁ. Portal da Transparência. Disponível em: <<https://ceartransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/dados-abertos/conjuntos-de-dados>>. Acesso em 14 mai. 2019.

Quadro 06 – Portais dos Consórcios Públicos de Saúde

Consórcio público de saúde por Microrregião	Endereço eletrônico
Icó	https://cpsmic.wordpress.com/
Iguatu	http://www.cpsmiguatu.com.br
Itapipoca	http://www.cpsmitapipoca.ce.gov.br/
Juazeiro do Norte	https://www.cpsmjazeirodonorte.ce.gov.br/
Limoeiro do Norte	http://www.cpsmlimoeiro.ce.gov.br/
Maracanaú	http://www.ConsórcioSaúdemaracanau.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 07 de maio a 08 de maio de 2019, foi verificado que em alguns deles estavam disponíveis para consulta, conforme o art. 15 da Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional nº 274/2016, o orçamento, o contrato de rateio, e os relatórios de gestão fiscal e resumo de execução orçamentária, com os respectivos anexos exigidos, estando os resultados sintetizados no Quadro 07.

Acrescenta-se que na análise a seguir foi verificada a disponibilidade do RGF e RREO elaborados para o último período do exercício de 2018, bem como do Orçamento e Contrato de Rateio para esse mesmo exercício:

Quadro 07 – Transparência nos consórcios públicos de saúde em 2018

Consórcio Público de Saúde por Microrregião	RGF			RREO		Orçamento	Contrato de Rateio
	Disp. De Pessoal	Disp. Caixa	Restos a Pagar	Balanco Orçamentário	Despesas Função e Subfunção		
Acaraú	1	0	0	1	1	0	0
Aracati	0	0	0	1	1	0	1
Baturité	0	0	0	0	0	1	0
Brejo Santo	1	0	0	1	0	1	0
Camocim	0	0	0	0	0	0	0
Canindé	0	0	0	0	0	0	0
Cascavel	0	0	0	0	0	0	0
Crateús	0	0	0	0	0	0	0
Crato	0	0	0	0	0	1	0
Ibiapaba	1	1	1	1	1	1	0
Icó	0	0	0	1	1	1	0
Iguatu	1	1	1	0	0	0	0
Itapipoca	1	1	1	1	1	0	0
Juazeiro do Norte	1	1	1	1	1	0	1
Limoeiro do Norte	1	0	0	1	0	0	1
Maracanaú	0	0	0	0	0	0	0
Quixadá	0	0	0	0	0	0	0
Russas	1	1	1	1	1	1	0

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		
Sobral	1	1	1	1	1	1	0
Tauá	0	0	0	0	1	0	0
Vale do Curu	0	0	0	0	0	0	0
Total	42,9%	28,6%	28,6%	47,6%	42,9%	33,3%	14,3%

Fonte: Portais dos consórcios de saúde conforme Quadro 06

Quadro 08 – Resultado da análise da 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		
Total	66,7%	42,9%	38,1%	61,9%	66,7%	47,6%	28,6%

Fonte: Relatório da Prestação de Contas do Governador do exercício de 2017

Para o exercício de 2018, nenhum consórcio atingiu 100% na disponibilização dos demonstrativos analisados, além do que, os consórcios das Microrregião de Camocim, Canindé, Cascavel, Crateús, Maracanaú, Quixadá e o Inter federativo do Vale do Curu não foram verificadas nenhuma das peças acima detalhadas.

Acrescenta-se que o portal do Consórcio da Microrregião de Canindé estava em manutenção.

Em relação ao RGF somente 42,9% dos Consórcios disponibilizaram o anexo de despesa com pessoal e apenas 28,6% disponibilizaram o anexo de Disponibilidade de Caixa e Restos a pagar.

Em relação ao RREO somente 47,6 % dos Consórcios disponibilizaram o Balanço Orçamentários e 42,9 % disponibilizaram as despesas por função e subfunção.

Destaca-se que o demonstrativo menos divulgado foi o contrato de rateio, fato também observado no exercício de 2017.

Ao se comparar essa análise realizada, com a disposta no relatório de Contas de Governo do exercício de 2017, identificou-se que no exercício de 2018, houve uma redução na disponibilização dos correspondentes dados nos Portais dos consórcios.

Em consulta ao portal da transparência do Poder Executivo (<https://ceartransparente.ce.gov.br/>) foi verificada a divulgação das transferências realizadas aos consórcios públicos, detalhados por Microrregião, assim como, esta mesma consulta pode ser realizada através do site da SEFAZ/CE no anexo 12 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2018.

6.6 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. (grifos nossos)

Além disso, verificou-se que no 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

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, em consulta à página eletrônica da Secretaria do Planejamento e Gestão²⁵, no ambiente que trata do Programa Estadual de Alianças Público-Privadas-PPP, verificou-se que não foram publicados os relatórios de desempenho do 2º semestre de 2018 da PPP da Arena Castelão e da PPP com a Ceará Serviço de Atendimento ao Cidadão (VAPT VUPT).

Deste modo, verifica-se que a transparência, em relação à disponibilização desses relatórios por meio de rede pública, não está sendo cumprida.

6.7 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

²⁵ SEPLAG – Secretaria de Planejamento de 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: 15 mai. 2019.

monitoramento do desempenho do PPA no exercício.

A Consulta de Acompanhamento do PPA 2016-2019 pode ser acessado tanto pelo portal da SEPLAG²⁶ como no portal da transparência²⁷ 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.

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. Além disso, para ampliar o acesso a informação, recomenda-se que os dados sejam disponibilizados em formato de bancos de dados para realização de download.

Consultando o sistema de acompanhamento do PPA, verificou-se que os dados das metas físicas gerados no relatório Eixo/Tema/Programas/Iniciativa e Produto Principal do exercício de 2018 (janeiro-dezembro) pelo sistema estão divergentes dos valores fornecidos pela SEPLAG para os produtos principais no campo Programado e Realizado do PPA 2016-2019.

Em relação às informações dos dados financeiros, constatou-se que as informações geradas no relatório Programa/Iniciativa do exercício de 2018 (janeiro-dezembro) pelo sistema também estão divergentes dos valores fornecidos pela SEPLAG para as iniciativas no campo Lei+Créditos (A) e Empenhado (B) e Pago (C).

Além disso, observou-se que existe iniciativa de programa de governo informada pela SEPLAG que não consta no relatório financeiro do Programa/Iniciativa fornecido no portal de acompanhamento.

Diante dessas divergências, é importante que a SEPLAG mantenha 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

²⁶ 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: 02 mai. 2019.

²⁷ Portal da Transparência do Governo do Estado do Ceará. PPA - Plano Plurianual. Disponível em: < <https://ceartransparente.ce.gov.br/ppa?locale=pt-BR> >. Acesso em: 02 mai. 2019.

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.

No portal da transparência do governo do estado, o acesso é feito através da página eletrônica da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE e depois seguir os seguintes passos: clicar na aba de Serviços, canto superior; passar o mouse em Transparência; e clicar em Participação Cidadã (PPA), sendo que as oficinas de elaboração do PPA e o acompanhamento do PPA em cada região ainda estão em fase de implantação no portal da transparência.

Já o Monitoramento do PPA pode ser acessado pelo portal da SEPLAG²⁸. 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 e Avaliação 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 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, 2017 e 2018, sendo que para este último ano está disponível até o mês de setembro no portal da SEPLAG.

6.8 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

²⁸ SEPLAG. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual. Acompanhamento do PPA.** Disponível em: < <https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-plano-plurianual/monitoramento-do-ppa/>>. Acesso em: 02 mai. 2019.

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, com a ressalva da não publicação das atas das audiências públicas realizadas, sendo somente mencionado acerca do modelo de governança da gestão participativa, com ações que envolvem o PPA Participativo e a Ouvidoria.

Com relação aos índices de transparência, o Estado obteve o 3º lugar no índice elaborado pela Controladoria Geral da União em 2018. Também, quanto à disponibilização de dados abertos, verificou-se no portal da transparência do Poder Executivo a divulgação de um conjunto de bases de dados sobre diversos temas: execução orçamentária e financeira, informações dos servidores, dados de obras rodoviárias e edificações, entre outros.

Quanto aos Consórcios Públicos de que o Estado participa, a disponibilização dos demonstrativos é deficiente e quando existe ainda incompleta. Observando o exercício de 2017, verifica-se, em 2018, considerável redução dos percentuais, que naquele ano já eram baixos, mas que atualmente encontram-se todos abaixo de 50%.

Ademais, na análise realizada dos dados disponíveis pelas Parcerias Público-Privadas, firmadas junto ao Estado do Ceará, verificou-se que os relatórios de desempenho do 2º semestre de 2018 da PPP da Arena Castelão e da PPP com a Ceará Serviço de Atendimento ao Cidadão (VAPT VUPT) não estavam disponíveis, 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, 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 e avaliação 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.

Por outro lado, a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado providenciou um acompanhamento por parte da população chamado de Participação Cidadã (PPA), sendo que as oficinas de elaboração do PPA e o acompanhamento do PPA em sua região ainda estão em fase de implantação no portal da transparência.

7 AVALIAÇÃO DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS DO EXERCÍCIO SOBRE ATENDIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES EMITIDAS EM 2017

7. Avaliação das Ações Governamentais do Exercício sobre Atendimento das Recomendações Emitidas em 2017.

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, referentes às Contas de Governo de 2014 e 2015, as quais ainda 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	07772/2015-8	SESA	MPC – 5ª Procuradoria de Contas
Representação	05500/2016-5	SEFAZ	Gerência de Contas de Governo
Representação	05501/2016-7	SEFAZ	Gerência de Contas de Governo

Fonte: Sistema de Acompanhamento de Processo – SAP do TCE

Ademais, seguem a análise das ressalvas e recomendações avaliada pelo Tribunal de Contas em relação ao exercício de 2018.

7.1 Ressalvas

7.1.1 Planejamento e Execução Orçamentária

RECOMENDAÇÃO 01: 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:

Foi constituído um grupo de trabalho com a participação da SEPLAG, SEFAZ, CGE e SEDUC para a definição do modelo do sistema de custos. Até 2018, o grupo 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. As normas serão desenvolvidas em conjunto com o novo sistema de custos.

Pelo descrito acima, e comparado com o disposto relatório da Comissão do PASF do exercício anterior, vislumbra-se um avanço no exercício de 2018, na implantação das normas atinentes ao sistema de informação de custos (NBC T 16.11), entretanto, não se pode certificar a efetiva evolução pois não se tem nenhum instrumento normativo que disponha o já definido pelo grupo de trabalho formado, dessa forma, ratifica-se a necessidade de aprimoramento da LDO com a disposição do determinado pelo art. 4º, I, e, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

SITUAÇÃO - Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO 02: 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF, está em processo de implementação:

Foi constituído um grupo de trabalho com a participação da SEPLAG, SEFAZ, CGE e SEDUC para a definição do modelo do sistema de custos. Até 2018, o grupo 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. 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

Seguindo o já disposto na recomendação 1, verifica-se que a recomendação 2 também encontra-se em fase de implantação. Assim, reitera-se para fins de acompanhamento, a implantação do sistema de custos.

SITUAÇÃO - Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO 03: 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.

RECOMENDAÇÃO 04: 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.

COMENTÁRIOS:

Sobre as recomendações 3, 4 consta no Relatório da Comissão do PASF o que segue:

O Poder Executivo tem aperfeiçoado seus instrumentos de planejamento ao longo dos anos, dentre eles a Lei Orçamentária Anual – LOA e a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. Dessa forma, conforme a Lei nº. 16.319, de 14 de agosto de 2017 – Lei de Diretrizes Orçamentárias 2018 – LDO 2018, já há a discriminação específica das medidas de compensação que a legislação determina e que esta Egrégia Corte de Contas recomenda. Além disso, através da Lei nº. 16.613, de 18 de julho de 2018 – Lei de Diretrizes Orçamentárias 2019 – LDO 2019, o Poder Executivo, por meio da LDO evidencia, de forma regionalizada, a estimativa de renúncia de receita, conforme recomendação do TCE.

Tratando da Recomendação 3, na verificação da LDO referente ao exercício de 2018, observou-se o detalhamento das medidas de compensação de renúncia de receita, conforme orienta o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com relação a Recomendação 4, a Comissão do PASF faz menção à LDO referente ao exercício de 2019, ao informar que nela foi incluído um Demonstrativo que contempla o efeito regionalizado das receitas em decorrência da renúncia de receita, entretanto, na LOA referente ao exercício de 2018, objeto de análise, foi confirmada a ausência desses dados.

Ressalta-se que ao analisar a LDO de 2019 não se observou os efeitos sobre a despesa, constando apenas o demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas.

Assim sendo, na análise da LOA referente ao exercício de 2019, oportunamente, será examinado se foi realizada a inclusão de todas informações dispostas na Constituição Federal em seu art. 165 § 6º nesse instrumento normativo.

SITUAÇÃO – Recomendação 3 Atendida., entretanto, a recomendação 4 Não Atendida.

RECOMENDAÇÃO 05: 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.

RECOMENDAÇÃO 49: Fiscalizem o cumprimento do Manual de Celebração de Contratos de Gestão, realizando estudos prévios à contratação de entidades privadas, os quais devem contemplar a avaliação precisa dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados, bem como planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução dos contratos de gestão.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Recomendação nº5:

A atribuição de realizar estudos antes da celebração do contrato é de competência de cada órgão/entidade contratante. No entanto, por ser a Seplag responsável pelo monitoramento e padronização do processo de solicitação de celebração de Contratos de Gestão, e em cumprimento aos arts 8º e 9º da Lei nº. 12.781/97 e do Acórdão nº. 3239/2013 citados no relatório do TCE, está adotando as providências abaixo relacionadas:

1. Criação de mais dois documentos obrigatórios no checklist da formalização dos Contratos de Gestão – na primeira etapa encaminhamento, sendo os responsáveis: • Órgão/Entidade: que apresente estudo preliminar detalhado, o qual fundamenta que a transferência da execução das atividades para Organizações Sociais é a melhor solução para o Estado, bem como, uma avaliação precisa dos custos dos serviços e dos ganhos de eficiência esperados. • Organização Social (OS): que apresente documento com a memória de cálculo, detalhando a estimativa de custos incorridos no Plano de Trabalho do Contrato de Gestão.

2. Modificação da sistemática de avaliação dos Contratos de Gestão introduzindo os seguintes itens: • Determinar que os itens de custeio dos Contratos de Gestão sigam obrigatoriamente o Plano de Contas do Estado; • Determinar que cada meta tenha que apresentar no mínimo um indicador de desempenho (qualidade, produtividade e economicidade); • Estabelecer o limite máximo de despesas com pessoal dentro do Contrato de Gestão.

3. Modificação no Modelo do Plano de Trabalho adotado nos Contratos de Gestão • Introduzindo o Anexo 08 - Quadro de Indicadores • Introduzindo o Anexo 09 - Itens de Despesa

Status segundo Comissão do PASF: Em implementação.

Evidências: relatórios de acompanhamento elaborados pela SEPLAG disponíveis no sítio de Contratos de Gestão (<https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/contrato-de-gestao/>).

Recomendação nº 49:

A avaliação prevista no Manual contempla as ações e metas programas levando em conta os indicadores de desempenho constantes no Anexo I do Contrato de Gestão. Semestralmente a Seplag elabora o RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DOS CONTRATOS DE GESTÃO. No Manual é explicado todo o procedimento metodológico da avaliação e no final a performance global da OS será associada a uma escala conceitual, que irá constar no Parecer Técnico do Contrato de Gestão elaborado pela SEPLAG.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida.

Evidências: relatórios de acompanhamento elaborados pela SEPLAG disponíveis no sítio de Contratos de Gestão (<https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/contrato-de-gestao/>).

As duas recomendações possuem conteúdo similar, assim foram tratadas de forma conjunta. Conforme os esclarecimentos ofertados pela SEPLAG, estão sendo adotadas ações para aperfeiçoar o processo de formalização e avaliação da execução dos contratos de gestão. Assim, considera-se que as recomendações estão em implementação, sendo necessária a reiteração da primeira para fins de acompanhamento.

SITUAÇÃO – Em fase de implementação

RECOMENDAÇÃO 06: 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Na LOA para o exercício de 2019 (Lei nº.16.795, 27 de dezembro de 2018) foi elaborado um Demonstrativo da Dívida Pública com todas as Despesas e suas respectivas Receitas para atendê-las.

Verifica-se que a Comissão do PASF faz menção a LOA referente ao exercício de 2019, entretanto, ao examinar a LOA referente ao exercício em análise (2018), observa-se que essa recomendação não foi Atendida.

Acrescenta-se que, no exame das contas do exercício de 2019 será avaliado se a recomendação em questão foi Atendida., conforme indica a Comissão do PASF.

SITUAÇÃO – Não Atendida.

RECOMENDAÇÃO 07: 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Com o intuito de aprimoramento contínuo da peça orçamentária, o Poder Executivo, desde a Lei nº. 16.468, de 19 de dezembro de 2017 – Lei Orçamentária Anual 2018 – apresenta suas receitas previstas por fonte, conforme consta no Volume I, da respectiva Lei. Já para o exercício 2019, a LOA (Lei nº.16.795, 27 de dezembro de 2018) apresenta no Volume I, no tópico “Legislação da Receita”, a associação entre os tributos e a respectiva legislação, contemplando, portanto, o quadro discriminativo solicitado pela Lei nº. 4.320/64. Além disso, foi elaborado também para 2019 o demonstrativo da receita e planos de aplicação dos fundos especiais, contemplado no Volume I da Lei Orçamentária para 2019. Em relação a discriminação da despesa por elemento, detalhamos na resposta da recomendação nº. 08.

Ao examinar a LOA referente ao exercício de 2018, observou-se que no demonstrativo detalhado da receita (por categoria econômica) consta apenas a numeração das fontes ao lado da conta de receita, não as denominando e nem disponibilizando a soma prevista para cada fonte. Assim sendo, não se observa um quadro discriminativo de receita por fonte, com seus correspondentes subtotais.

Para os demais pontos abordados na recomendação, a Comissão do PASF faz menção a LOA referente ao exercício de 2019, entretanto, ao examinar a LOA referente ao exercício em análise (2018),

observa-se o não atendimento.

Acrescenta-se que, no exame das contas do exercício de 2019 será avaliado se a recomendação em questão foi Atendida., conforme indica a Comissão do PASF.

Diante o exposto, e considerando que a discriminação da despesa por elemento será tratada na recomendação a seguir (nº 8), fica mantida a recomendação

SITUAÇÃO – Não Atendida.

RECOMENDAÇÃO 08: 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 nº. 4.320/64.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

no Estado do Ceará, o processo de elaboração do orçamento há muito tempo é discriminado até o nível de elemento de despesa. A proposta inicial orçamentária cadastrada através do sistema corporativo gerenciado pela Seplag – SiofWeb – já determina a inclusão no campo da despesa, do elemento de despesa, conforme exemplo na Figura 5.

Outro aspecto importante é a existência da Consulta da Execução Orçamentária que evidencia de forma transparente e tempestiva tanto a elaboração inicial quanto as alterações ocorridas no decurso do exercício no nível de elemento de despesa.

Portanto, embora a Lei Orçamentária Anual – LOA evidencie ao longo de seus volumes o orçamento até o nível de modalidade de aplicação, por uma questão de economicidade, é possível através da Consulta da Execução Orçamentária no SIOF disponível na internet, no endereço eletrônico a seguir: http://web3.seplag.ce.gov.br/siofconsulta/Paginas/frm_consulta_execucao.aspx visualizar até o nível de elemento de despesa toda a Lei Orçamentária, logo, não havendo descumprimento do art.15 da Lei nº. 4.320/64 destacado pelo TCE.

Na Lei 4.320/64 não traz nenhuma exceção quanto a necessidade da discriminação da despesa por elementos, entretanto, se utilizando da justificativa de economicidade, entende-se que pelo menos deveria constar na LOA a indicação do endereço eletrônico onde se poderia obter essas informações, o que possibilitaria o acesso a esses dados a quem interessar.

SITUAÇÃO – Não Atendida.

RECOMENDAÇÃO 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.

COMENTÁRIOS:

As considerações da Comissão do PASF para essa recomendação são realizadas conjuntamente com a recomendação 3. Na análise da recomendação 3, concluiu-se que esta foi Atendida., seguindo o mesmo entendimento para a recomendação 9.

SITUAÇÃO – Atendida.

7.1.2 Limites Constitucionais

RECOMENDAÇÃO 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

O Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) está sendo preenchido de acordo com as orientações contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais, e quanto à não inclusão de itens despesas não consideradas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino o Governo está seguindo inteiramente as orientações do TCE.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida.

Evidências: RREO do 6º bimestre de 2018, publicado no DOE em 30/01/2019.

Verificou-se no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino do 6º bimestre de 2018, a dedução do montante de R\$ 74.612.728,26 correspondente às despesas não consideradas como ações típicas de MDE com base no art. 71 da Lei nº 9.394/96 – Lei de diretrizes e bases da educação nacional e no Acórdão TCE nº 546/2018.

Assim, considera-se Atendida. a presente recomendação.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Estão sendo excluídos do Anexo 8 - RREO/LRF os dispêndios que não se inserem nas despesas típicas de MDE no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento no cálculo do limite constitucional de acordo com os itens apontados pelo TCE.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida.

Evidências: RREO do 6º bimestre de 2018, publicado no DOE em 30/01/2019.

Com base nos comentários da Recomendação 10, considera-se a presente recomendação Atendida.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Estão sendo excluídos do Anexo 12 - RREO/LRF os dispêndios que não se inserem nas despesas consideradas como Ações e Serviços Públicos em Saúde no cálculo do limite constitucional de acordo com os itens apontados pelo TCE.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida.

Evidências: RREO do 6º bimestre de 2018, publicado no DOE em 30/01/2019.

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. No Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde do 6º bimestre de 2018, foi evidenciado o montante de R\$ 10.089.539,72 referente aos itens de despesa não considerados ASPs conforme o Acórdão TCE nº 546/2018.

Assim, considera-se Atendida. a presente recomendação.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Estão sendo excluídos do Anexo 12 - RREO/LRF os dispêndios que não se inserem nas despesas consideradas como Ações e Serviços Públicos em Saúde no cálculo do limite constitucional de acordo com os itens apontados pelo TCE.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida.

Evidências: RREO do 6º bimestre de 2018, publicado no DOE em 30/01/2019.

Com base nos comentários da Recomendação 12, considera-se a presente recomendação Atendida.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

A Constituição Estadual de 1989 estabelece no art. 205, § 2º, que: O Estado despenderá um mínimo de vinte por cento da sua arrecadação tributária com investimentos.

Para o exercício de 2018 foram aplicados no grupo Investimentos + Inversões Financeiras o valor de R\$ 1.056.763.729,04, que corresponde a um percentual de recursos aplicados de 10,96%, conforme a Tabela 1:

[...]

Apesar do governo não ter atendido o limite constitucional 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. Evidencia disso, foi o estudo divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN onde o Ceará seguiu na liderança de investimentos públicos no Brasil em 2018, atingindo 15,20% da Receita Corrente Líquida (RCL), conforme a Figura 7.

[...]

Status segundo Comissão do PASF: Em implantação

Evidências: Estudo divulgado em fevereiro de 2018 pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

No item referente à Aplicação de Recursos com Investimentos do presente relatório, foi apurado que o percentual de investimento e inversões financeiras chegou a 9,31% 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 10,11%, 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 15 – 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 Constituição Estadual de 1989 estabelece no art. 258, que:

CE, Art. 258. O Estado manterá uma fundação de amparo à pesquisa, para o fomento das atividades de pesquisa científica e tecnológica, atribuindo-lhe dotação mínima, correspondente a dois por cento da receita tributária como renda de sua administração privada. §1º A dotação prevista neste artigo será calculada sobre a renda obtida através de impostos e transferida em duodécimos, mensalmente, no mesmo exercício. §2º A despesa com pessoal da Fundação de Amparo à Pesquisa não poderá exceder os cinco por cento do seu orçamento global.

A previsão constitucional em comento datada de 1989, trata em seu mérito do apoio do Estado na manutenção de uma fundação de amparo a pesquisa científica e tecnológica, pelo que foi criada a Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FUNCAP, nos termos da Lei Estadual nº.11.752, de 12 de novembro de 1990. Devido às crises econômicas e fiscais recentes, além do próprio histórico de execução dos recursos da FUNCAP, o Estado projetou que o alcance do percentual de 2% da receita líquida de impostos será alcançado em até 10 anos, conforme a Figura 8.

[...]

Para 2018 o percentual de recursos previsto foi de 1,01% (um inteiro e um centésimo por cento). Foi disponibilizado na LOA um orçamento no valor de R\$ 134.082.244,00, que corresponderia 1,5271% da Receita Líquida de Impostos Prevista, acima do percentual de 1,01% previsto para 2018. Contudo, foram aplicados recursos no valor de R\$ 60.532.277,98, que correspondem a um percentual de 0,6838%, conforme a Tabela 2, superiores ao ano de 2017 em 24,79%:

[...]

Dentre os programas e ações inseridos no orçamento da FUNCAP de 2018 estava o lançamento do Programa AvanCE – Bolsa Universitário, no valor de R\$ 30.000.000,00, cujo objetivo é melhorar as condições de acesso à universidade dos estudantes egressos da rede pública estadual, por meio de auxílio financeiro. No entanto, esse programa não pôde ser executado no exercício de 2018, devido à vedação de realização de ações no último ano de mandato, como a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública (Lei Federal nº.9.504/97, art.73, §10). Assim, a não execução desse programa afetou o alcance da previsão para a execução da FUNCAP em 2018.

Status segundo Comissão do PASF: Em implementação.

Evidências: Estudo com a previsão de aplicação na FUNCAP do percentual de 2% da receita líquida de impostos em 10 anos.

A presente recomendação não foi Atendida. no exercício de 2018, visto que os recursos do Tesouro, repassados para a FUNCAP, conforme registrado no Balanço Geral do Estado, totalizaram R\$ 60.532.277,98, correspondendo a **0,41%** da Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual, percentual inferior ao limite fixado pela Constituição Estadual.

SITUAÇÃO: Não Atendida.

RECOMENDAÇÃO 16 – Ao Poder Executivo, que promova a operacionalização do FCE com vistas ao cumprimento do art. 209 da Constituição Estadual.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

O Governo do Estado enviou para a Assembleia Legislativa, em 05/04/2017, a Mensagem do Poder Executivo nº. 8107, com proposta de Emenda Constitucional e da Proposição nº. 03/2017. O projeto prevê a extinção do FCE.

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.

7.1.4 Gestão Fiscal

RECOMENDAÇÃO 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Análise da Comissão do PASF: Esta recomendação foi Atendida. no encerramento do exercício de 2018.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida.

Evidências: Publicação dos Demonstrativos Contábeis do exercício de 2018.

De acordo com a 8ª 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. Em consulta ao site da SEFAZ e ao Diário Oficial do Estado, não foi encontrada a publicação do demonstrativo referente ao Plano Previdenciário, entretanto tal demonstrativo foi enviado a esta Corte de Contas por meio do Processo nº 04133/2019-9. Assim, considera-se parcialmente Atendida. a presente recomendação.

SITUAÇÃO: Parcialmente Atendida.

RECOMENDAÇÃO 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

A Secretaria da Fazenda reconhece a necessidade de melhorias nos mecanismos para controle dos Atos Potenciais, bem como dos fenômenos patrimoniais e de controle relacionados à IPC 10 – Contabilização dos Consórcios Públicos (que disciplina o regime de contabilização dos Consórcios Públicos após a revogação da Portaria STN nº. 72/2012). Com o intuito de aperfeiçoar a gestão contábil dos Órgãos e Entidades do Estado, a fim de tornar a contabilidade mais tempestiva e fiel sob o aspecto patrimonial, a Secretaria da Fazenda criou a Célula de Estudos e Normas Contábeis, vinculada à Coordenadoria de Gestão da Execução Orçamentária, Patrimonial e Contábil. Tal Célula terá entre suas atribuições estudar os processos adotados pelo governo estadual para atendimento integral das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Será revisto todo o processo orçamentário e contábil vinculado à execução dos Consórcios Públicos com os devidos ajustes no S2GPR. A Controladoria Geral do Estado de Ceará (CGE) avaliará a inclusão dos Contratos de Rateio no Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios (SACC), a fim de realizar a comunicação de dados com o S2GPR para contabilização automática dos atos efetivos e potenciais decorrentes dos Consórcios Públicos até o final de 2019.

Status segundo Comissão do PASF: Em implantação.

Evidências: N/A.

Considerando os esclarecimentos ofertados, verifica-se que a recomendação encontra-se em

fase inicial de implantação.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

7.2 Ocorrências

7.2.1 Conjuntura socioeconômica

RECOMENDAÇÃO 19: 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.

RECOMENDAÇÃO 55: Avaliem a possibilidade de destinação de maiores investimentos para a subfunção Informação e Inteligência (função Segurança Pública), de modo a viabilizar a utilização da atividade de inteligência como instrumento de formulação de políticas públicas na área da Segurança Pública.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

(Recomendação 19) Análise da Comissão do PASF: Nos últimos anos, o Estado tem investido um grande volume de recursos na área de Segurança Pública, tanto nas atividades operacionais, quanto nas de inteligência. Em 2018, com o objetivo de realizar pesquisas, estudos, projetos estratégicos e análise criminal para o fortalecimento da formulação da política de segurança pública, o Estado criou a Superintendência de Pesquisa e Estratégia de Segurança Pública – SUPESP, vinculada a SSPDS, nos termos da Lei nº 16.562, de 22 de maio de 2018 (DOE 23/05/2018). A SSPDS informou que, apesar de já haver destinado recursos a essas ações, somente a partir de 2019 foram criadas no orçamento ações específicas, classificadas na subfunção informação e inteligência. Assim, a partir de 2019 será possível identificar os valores destinados especificamente à área de Informação e Inteligência.

Status segundo Comissão do PASF: Em implementação.

Evidências: Lei nº 16.562, de 22 de maio de 2018 - DOE 23/05/2018.

(Recomendação 55) Análise da Comissão do PASF: Nos últimos anos, o Estado tem investido um grande volume de recursos na área de Segurança Pública, tanto nas atividades operacionais, quanto nas de inteligência. Em 2018, com o objetivo de realizar pesquisas, estudos, projetos estratégicos e análise criminal para o fortalecimento da formulação da política de segurança pública, o Estado criou a Superintendência de Pesquisa e Estratégia de Segurança Pública – SUPESP, vinculada a SSPDS, nos termos da Lei nº 16.562, de 22 de maio de 2018 (DOE 23/05/2018). A SSPDS informou que, apesar de já haver destinado recursos a essas ações, somente a partir de 2019 foram criadas no orçamento ações específicas, classificadas na subfunção informação e inteligência. Assim, a partir de 2019 será possível identificar os valores destinados especificamente à área de Informação e Inteligência.

Status segundo Comissão do PASF: Em implementação.

Evidências: LOA 2019 (Lei nº. 16.795, 27 de dezembro de 2018).

Conforme os esclarecimentos apresentados pela Comissão do PASF, esta Gerência entende que esta recomendação se encontra em fase de implementação, pois somente a partir de 2019 será possível

identificar os valores destinados especificamente à área de Informação e Inteligência.

SITUAÇÃO – Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO 20: 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Análise da Comissão do PASF: A SSPDS informou que o Sistema de Informações Policiais SIP3W passou a contemplar como Natureza do Fato, o Feminicídio, a partir de 28/04/2017, na modalidade de atentado e consumado, portanto, o referido Sistema se encontra em consonância com a Lei nº. 13.104/2015.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida.

Evidências: Acesso ao Sistema de Informações Policiais SIP3W.

Considerando os esclarecimentos ofertados, verifica-se que a recomendação encontra-se atendida.

SITUAÇÃO - Atendida.

RECOMENDAÇÃO 21: Ao Poder Executivo, que envide esforços para promover a expansão e a melhoria dos serviços públicos de saneamento básico de forma efetiva.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Análise da Comissão do PASF: Na linha de frente, ou seja, na execução das obras e operação dos serviços, destaca-se a Gerência de Projetos da Companhia de Água e Esgoto do Ceará (Cagece), concessionária de 151 municípios do Estado, que é responsável por elaborar diversos projetos, tendo em vista as demandas municipais e estaduais, considerando as respectivas realidades locais e regionais, para a captação de recursos junto às entidades financiadoras, como o BNDES, Caixa Econômica, BID, BIRD, e as esferas governamentais.

Essa atuação replica-se no Governo do Estado, por meio da Secretaria das Cidades, na área finalística Coordenadoria de Saneamento (Cosan), que atualmente possui previsão de implantação de projetos no valor de R\$ 801.194.592,08, incluindo investimentos em Resíduos Sólidos, Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.

A Secretaria das Cidades, por meio do Decreto Nº. 32.029, de 29 de agosto de 2016, criou a Célula de Água e Esgoto Rural para gerir a Política de Saneamento Rural, captando recursos, gerindo projetos em andamento, entre outros.

Neste ínterim, destaca-se o Projeto Águas do Sertão, cujo recurso captado é no valor aproximado de R\$262.500.000,00 prevendo investimentos em abastecimento de água e esgotamento sanitário. Além disso, já possuía uma célula específica para a gestão de projetos e recursos de água e esgoto, uma célula específica para resíduos sólidos e criou ainda uma célula específica para a implementação da Política Estadual de Saneamento.

Em 2016, a Política Estadual de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, estabelecida por meio da Lei Complementar nº.162/2016, instituiu o Fundo Estadual de Saneamento Básico (FESB), com o objetivo de captar recursos oriundos de multas do setor e reaplicar no setor, garantindo a efetividade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. O referido fundo encontra-se em processo de implementação.

Além disso, outros órgãos do Estado têm atuado no setor de saneamento como a Secretaria de Turismo (Setur), que vem captando recursos junto a organismos internacionais com foco nas regiões turísticas do Estado, a Secretaria de Desenvolvimento Agrário (SDA) que possui projetos de implantação de cisternas, Água para Todos, e sistemas de abastecimento de água e implantação de módulos sanitários, através do Projeto São José. O valor desses investimentos não foi contabilizado por falta de tempo hábil.

O Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece), em parceria com diversos órgãos, como a Secretaria dos Recursos Hídricos (SRH), Cagece e a Secretaria das Cidades vêm negociando com o Banco Mundial investimentos em esgotamento sanitário para Região Metropolitana de Fortaleza e para o projeto Malha d'Água, que se trata de investimentos de abastecimento de água na região do Sertão Central através da utilização de grandes adutoras e dos principais reservatórios (açudes) da região.

A Secretaria das Cidades, tal como a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (Arce) e própria Cagece tem apoiado os municípios na elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSBs), a fim de possibilitar que esses entes também possam participar de seleções para captação de recursos para o setor, tendo em vista as restrições previstas pela Lei de Saneamento, referente à necessidade de um planejamento.

A Secretaria das Cidades, juntamente com a Cagece, também tem envidado esforços no sentido da elaboração de licitação de mais 9 (nove) projetos, a ser lançada até o início do primeiro semestre de 2019:

- 1) SES de Milagres.
- 2) Elaboração dos projetos do SES das Praias de Icarai, Iparana e Pacheco.
- 3) Elaboração dos projetos do SES de Cascavel.
- 4) Elaboração dos projetos do SES de Pacajus.
- 5) Elaboração dos projetos do SES de Caucaia.
- 6) Elaboração dos projetos do SES de Fortaleza - BACIAS CE10, CE11, CD4, CD5, ME1, ME2, ME3 e ME4.
- 7) Elaboração dos projetos do SES de Fortaleza - BACIAS SD9, SD10, SE3, SE4, SE5, SE6 e SE7.
- 8) Elaboração dos projetos do SAA de Pacajus.
- 9) SES de Brejo Santo (Quatro Baraúnas, Manoel Chico e Jatobá).

Além disso, a crise econômica afetou diversas obras, pois muitas empresas solicitaram rescisão de seus contratos, o que prejudicou cronogramas e execução orçamentária.

Status segundo Comissão do PASF: Em implementação.

Evidências: disponível no link <https://www.cidades.ce.gov.br/celula-de-agua-esgotoe-drenagem-urbanos-caged/>

Diante do relatado pela Comissão do PASF, esta recomendação está em fase de implementação, tendo em vista que a Secretaria das Cidades, juntamente com a Cagece, irá elaborar, até o início do primeiro semestre de 2019, mais de 9 (nove) projetos licitatórios para saneamento no Estado do Ceará.

SITUAÇÃO – Em fase de implementação.

7.2.2 Instrumento de Planejamento

RECOMENDAÇÃO 22: 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:

Análise da Comissão do PASF: Atualmente, o Sistema Integrado Orçamentário e Financeiro (SIOF) disponibiliza uma funcionalidade que permite identificar a relação da ação orçamentária para o produto principal. No entanto, uma ação que pode estar contribuindo para a geração de mais de um produto ou a própria iniciativa pode possuir mais de um produto, no caso das iniciativas contínuas.

Na elaboração da proposta orçamentária 2019, a Seplag reforçou a orientação de que as ações orçamentárias estivessem mais alinhadas às iniciativas e seus respectivos produtos. A partir de 2019, a Consulta Pública de Acompanhamento do PPA apresentará os valores orçamentários alocados nos produtos principais das iniciativas não contínuas.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida.

Evidências: Sistema Integrado Orçamentário e Financeiro – SIOF (http://web3.seplag.ce.gov.br/siofconsulta/Paginas/frm_consulta_execucao.aspx)

Conforme os esclarecimentos apresentados pela Comissão do PASF, esta Gerência entende que esta recomendação se encontra em fase de implementação, pois, somente a partir de 2019, o sistema de Consulta Pública de Acompanhamento do PPA apresentará os valores orçamentários alocados nos produtos principais das iniciativas não contínuas.

SITUAÇÃO – Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO 23: 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:

Análise da Comissão do PASF: A Seplag disponibiliza os dados da execução físicofinanceira das iniciativas, com seus respectivos produtos principais, por meio da Consulta Pública (Consulta de Acompanhamento do PPA). Em relação à execução física, é disponibilizado o quadro das metas dos produtos principais, com os valores programados e realizados em cada período de acompanhamento.

A partir de 2019, o Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação (SIMA) exigirá o preenchimento de um campo denominado "Observações para o Portal da Transparência", que será disponibilizado na Consulta Pública e no Portal de Transparência.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida.

Evidências: disponível no painel de Acompanhamento do PPA

(http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/frm_consulta_ppa.aspx)

Conforme os esclarecimentos apresentados pela Comissão do PASF, esta Gerência entende que esta recomendação se encontra em fase de implementação, pois, somente a partir de 2019, o Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação (SIMA) exigirá o preenchimento de um campo denominado "Observações para o Portal da Transparência", que será disponibilizado na Consulta Pública e no Portal de Transparência.

SITUAÇÃO – Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO 24: À Secretaria do Planejamento e Gestão que exija de suas Setoriais a

totalidade das informações acerca da execução das metas físicas e financeiras das Iniciativas dos Programas do PPA.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Análise da Comissão do PASF: A SEPLAG elaborou regras para o monitoramento do PPA (2016-2019) a serem seguidas pelos órgãos e entidades estaduais. A partir de 2019, o Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação (SIMA) exigirá o preenchimento de um campo denominado "Observações para o Portal da Transparência", que será disponibilizado na Consulta Pública e no Portal de Transparência.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida.

Evidências: Resolução do COGERF nº. 07/2018, publicada DOE do dia 06 de dezembro de 2018.

Conforme os esclarecimentos apresentados pela Comissão do PASF, esta Gerência entende que esta recomendação se encontra em fase de implementação, pois, somente a partir de 2019, o Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação (SIMA) exigirá o preenchimento de um campo denominado "Observações para o Portal da Transparência", que será disponibilizado na Consulta Pública e no Portal de Transparência.

SITUAÇÃO – Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO 25: 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Análise da Comissão do PASF: O processo de adequação das metas do PPA relativas a 2017 iniciou-se em outubro de 2016, com previsão de conclusão naquele mesmo ano. Entretanto, a Seplag enfrentou algumas dificuldades na adaptação do SIOF à estrutura intersetorial do PPA 2016-2019, havendo muita instabilidade durante a realização do processo, motivo pelo qual o trabalho foi concluído em abril de 2017, resultando na publicação do Decreto nº. 32.207, de 24 de abril de 2017.

Posteriormente, foram identificados alguns erros no quantitativo das metas constantes nos anexos do decreto de adequação, originados por ocasião da produção dos relatórios do sistema, o que resultou em mais duas republicações, a última ocorrendo por meio do Decreto nº. 32.467, de 22 de dezembro de 2017. A Seplag revisou as metas dos anos seguintes, oficializada por meio da publicação da Lei de Revisão do PPA para o biênio 2018-2019 (Lei Nº 16.450, 14 de dezembro de 2017).

Status segundo Comissão do PASF: Em implementação.

Evidências: Lei de Revisão do PPA para o biênio 2018-2019 (Lei Nº 16.450, 14 de dezembro de 2017)

Diante do relatado pela Comissão do PASF, esta recomendação está em fase de implementação pois a SEPLAG revisou as metas dos anos seguintes, oficializada por meio da publicação da Lei de Revisão do PPA para o biênio 2018-2019 (Lei Nº 16.450, 14 de dezembro de 2017).

SITUAÇÃO – Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO 26: Ao Poder Executivo que priorize as metas estabelecidas no Anexo I (Metas e Prioridades) da LDO 2017.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Análise da Comissão do PASF: Para o atendimento das recomendações n 26 e 27 a Seplag tem empreendido esforços para aprimorar os critérios de construção deste anexo de modo a aproximá-lo ainda mais das reais e efetivas prioridades orientadoras do orçamento público. Prova disso, é que tem havido um maior alinhamento entre a relação de iniciativas prioritárias e respectivos produtos principais e metas com o modelo atualmente adotado de gestão, recém fortalecido: Modelo de Gestão para Resultados (GpR), o que pode ser facilmente constatado pelo texto dos Incisos I a III, do Art. 2º, da Lei nº. 16.613, 18 de julho de 2018, os quais tratam dos três critérios para priorização:

I – contribuição para os resultados e indicadores dos eixos e temas estratégicos;

II – contribuição para as diretrizes regionais; e

III – alinhamento com os Acordos de Resultados, previstos no Decreto nº. 32.216, de 08 de maio de 2017, que regulamenta o Modelo de Gestão para Resultados.

Na definição dos limites orçamentários na fonte de recursos Tesouro e Fecop, tais iniciativas foram priorizadas e a Seplag promoveu a garantia de que iniciativas prioritárias não ficassem sem recursos orçamentários garantidos.

Além disso, a Seplag, na elaboração da proposta orçamentária 2019, adaptou o SiofWeb para destacar as iniciativas prioritárias (Anexo I da LDO 2019) e, junto às setoriais, garantiu que todas as iniciativas prioritárias que houvesse programação física em seus produtos principais houvesse previsão de recursos orçamentários.

Status segundo Comissão do PASF: Em implementação.

Evidências: disponível no sítio do Acordo de Resultados

(<https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-gestao-para-resultados/acordos-deresultados/>).

Diante do relatado pela Comissão do PASF, esta recomendação está em fase de implementação, pois a SEPLAG, na elaboração da proposta orçamentária do exercício de 2019, adaptou o SiofWeb para destacar as iniciativas prioritárias (Anexo I da LDO 2019) e, junto às setoriais, garantiu que todas as iniciativas prioritárias que houvesse programação física em seus produtos principais houvesse previsão de recursos orçamentários.

SITUAÇÃO – Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO 27: 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Análise da Comissão do PASF: Para o atendimento das recomendações n 26 e 27 a Seplag tem empreendido esforços para aprimorar os critérios de construção deste anexo de modo a aproximá-lo ainda mais das reais e efetivas prioridades orientadoras do orçamento

público. Prova disso, é que tem havido um maior alinhamento entre a relação de iniciativas prioritárias e respectivos produtos principais e metas com o modelo atualmente adotado de gestão, recém fortalecido: Modelo de Gestão para Resultados (GpR), o que pode ser facilmente constatado pelo texto dos Incisos I a III, do Art. 2º, da Lei nº. 16.613, 18 de julho de 2018, os quais tratam dos três critérios para priorização:

I – contribuição para os resultados e indicadores dos eixos e temas estratégicos;

II – contribuição para as diretrizes regionais; e

III – alinhamento com os Acordos de Resultados, previstos no Decreto nº. 32.216, de 08 de maio de 2017, que regulamenta o Modelo de Gestão para Resultados.

Na definição dos limites orçamentários na fonte de recursos Tesouro e Fecop, tais iniciativas foram priorizadas e a Seplag promoveu a garantia de que iniciativas prioritárias não ficassem sem recursos orçamentários garantidos.

Além disso, a Seplag, na elaboração da proposta orçamentária 2019, adaptou o SiofWeb para destacar as iniciativas prioritárias (Anexo I da LDO 2019) e, junto às setoriais, garantiu que todas as iniciativas prioritárias que houvesse programação física em seus produtos principais houvesse previsão de recursos orçamentários.

Status segundo Comissão do PASF: Em implementação.

Evidências: disponível no sítio do Acordo de Resultados

(<https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-gestao-para-resultados/acordos-deresultados/>).

Ver o comentário da Recomendação nº 26.

SITUAÇÃO – Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO 28: À Secretaria da Fazenda, que envie no Balanço Geral do Estado os valores referentes ao efetivo acréscimo de arrecadação atingido pelas medidas de compensação.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

(...) Em resumo, para a concessão de benefício tributário do qual decorra renúncia de receita, deve o Ente público apresentar na LDO: a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar a vigência da renúncia e nos dois seguintes; verificar atendimento ao disposto na própria LDO; demonstrar que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas na LDO. Caso este último pressuposto não seja comprovado pelo Ente federado é que se exige a apresentação de medidas de compensação no exercício em que deva iniciar a vigência da renúncia e nos dois seguintes, por meio do aumento da receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

É importantíssimo reforçar que o Governo do Estado não considera os incentivos fiscais planejados no Anexo de Metas Fiscais na estimativa da receita da Lei Orçamentária Anual (LOA). Desta forma, não fixa despesas orçamentárias nesses montantes. Esse motivo, por si só, já cumpre aos mandamentos da LRF. Não há risco de déficit, portanto, pois a despesa é fixada já levando em conta a provável perda de receita decorrente do incentivo fiscal concedido. As medidas de compensação apresentadas no Anexo servem como um reforço à arrecadação do governo e contribuem para o equilíbrio fiscal do orçamento estadual num contexto mais amplo.

(...)

Com base nos argumentos até aqui apresentados, conclui-se que todas as condições necessárias para a concessão dos benefícios fiscais estão cumpridas no Anexo de Metas Fiscais, não prejudicando em nada o andamento regular e legal desses benefícios.

Pelo exposto acima, e sabendo das condições dispostas nos incisos I e II do art. 14 da LRF, entende-se que das renúncias de receitas concedidas pelo Estado do Ceará, parte teria sido considerada na estimativa na receita prevista na LOA (inciso I), e as medidas de compensação (inciso II), seriam a complementação para o equilíbrio do orçamento.

Entretanto, não foi apresentado os valores do efetivo acréscimo de arrecadação atingido pelas medidas de compensação no Balanço Geral do Estado conforme recomendado no exercício anterior.

Ademais, ressalta-se que não se observou na LOA a demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária (inciso I do art. 14 da LRF).

SITUAÇÃO – Não Atendida.

RECOMENDAÇÃO 29: 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF, está em processo de implementação

O IPECE está aperfeiçoando o Formulário do FDI, que é enviado anualmente para as empresas beneficiadas, de forma a permitir além das análises econômicas, também de natureza fiscal, social e financeira. Após esse aperfeiçoamento será elaborado um estudo, que abordará aspectos relacionados ao custo efetivo da Política de Incentivos, ou seja, quanto o Estado deixa, efetivamente, de arrecadar, bem como uma análise financeira, a partir de dados que reflitam a situação financeira das empresas beneficiadas

De acordo com o relatado, estariam sendo realizadas ações com o objetivo de atender as recomendações, entretanto, até o momento nada foi apresentado.

SITUAÇÃO – Não Atendida.

Recomendação nº. 30: 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Há alguns exercícios constata-se divergência entre o Tribunal de Contas do Estado – TCE e a Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG quanto à interpretação referente ao cálculo do cumprimento do limite de abertura de créditos suplementares.

Por esse motivo, buscando dirimir essas divergências, para o exercício de 2019, foi proposta uma nova redação no texto da Lei nº.16.795, 27 de dezembro de 2018, para a LOA 2019, mais simples e transparente conforme destacado abaixo:

“Art. 7º Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares, até o limite de 20% (vinte por cento) do total da despesa fixada nesta Lei, com a finalidade de atender insuficiências nas dotações orçamentárias consignadas aos grupos de despesas de cada categoria de programação, com recursos provenientes de:”
[...]

Portanto, o limite que antes era 25%, agora passa ser 20%, o que requer um esforço maior no planejamento orçamentário dos órgãos e entidades com o percentual incidindo sobre o total da despesa fixada pelo Estado, não mais sobre o Tesouro, como outrora.

De acordo com os esclarecimentos apresentados, a nova proposta de redação da LOA 2019 com a redução do limite percentual, não dirime as divergências apontadas, pois, o método utilizado pelo TCE considera tanto as despesas orçamentárias quanto as intraorçamentárias, conforme o inciso VIII, parágrafo único do art. 7 da LOA/2018, o qual permanece com a mesma redação na LOA de 2019, enquanto a SEPLAG considera apenas as despesas orçamentárias.

SITUAÇÃO: Não Atendida.

Recomendação nº. 31: 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 superavit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

As Leis aprovadas pela Assembleia Legislativa para criação de Ações ou Programas Orçamentários não fazem parte do cálculo do limite de 25% uma vez que não são aprovadas pelo Poder Executivo. Os Decretos Orçamentários, estes sim, são uma ressalva aprovada na LOA pelo Poder Legislativo, conferindo autorização ao Executivo em acrescer ou remanejar o orçamento por ato infra legal no montante de até 20% do que foi aprovado inicialmente na LOA com fonte de recursos do Tesouro.

Atualmente é apresentado no sítio eletrônico da Execução Orçamentária, a metodologia de cálculo utilizada para chegar ao percentual constatado, bem como do cálculo do excesso de arrecadação e do superavit financeiro.

De acordo com os esclarecimentos apresentados, em pesquisa realizada no site da SEPLAG, não foi identificado memorial de cálculo e os critérios utilizados, que possam explicar as divergências apontadas, levando em consideração a recomendação nº 30. Portanto, reitera-se a recomendação descrita no relatório anterior.

SITUAÇÃO: Não Atendida.

RECOMENDAÇÃO 32: 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:

A partir de 2018, a Seplag publicou no seu sítio eletrônico os Decretos Orçamentários com o destaque dos recursos oriundos da anulação de créditos da Reserva de Contingência. Reforço que será dado destaque para as regras de utilização da mesma que estão dispostas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, principalmente por se tratar de fontes do grupo Tesouro.

O uso destes recursos visa atender passivos contingentes, eventos fiscais imprevistos, situações de emergências ou calamidades públicas. Vale ressaltar que tendo em vista a busca pelo pleno nível de execução dos recursos das fontes do grupo Tesouro, caso nenhum dos eventos acima mencionados ocorram, estes recursos possuem expressa autorização para serem utilizadas como fonte de abertura de créditos orçamentários livre de qualquer regramento.

Em consulta ao site (<https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-execucao-orcamentaria/instrumentos-de-remanejamento-orcamentario-decretos-e-leis-orcamentarias/>) observou-se os decretos, referente ao exercício de 2018, com os quais foram abertos créditos adicionais, entretanto, não se verificou a identificação de quais ações foram suplementadas com a anulação da reserva de contingência.

SITUAÇÃO – Não Atendida.

RECOMENDAÇÃO 33: 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Inicialmente a Portaria STN/SOF nº. 163, em seu art. 8º, parágrafo único assim dispõe:

“Art. 8o A dotação global denominada Reserva de Contingência, permitida para a União no art. 91 do Decreto-Lei no 200, de 25 de fevereiro de 1967, ou em atos das demais esferas de Governo, a ser utilizada como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais e para o atendimento ao disposto no art. 5o, inciso III, da Lei Complementar no 101, de 2000, sob coordenação do órgão responsável pela sua destinação, bem como a Reserva do Regime Próprio de Previdência do Servidor - RPPS, quando houver, serão identificadas nos orçamentos de todas as esferas de Governo pelos códigos “99.999.9999.xxxx.xxxx” e 99.997.9999.xxxx.xxxx”, respectivamente, no que se refere às classificações por função e subfunção e estrutura programática, onde o “x” representa a codificação das ações correspondentes e dos respectivos detalhamentos. (38) (A) (40) (A)

Parágrafo único. As Reservas referidas no caput serão identificadas, quanto à natureza da despesa, pelo código “9.9.99.99.99”. (38) (A) (40) (A)”

No Estado do Ceará essas reservas, quando constituídas sempre foram orçadas no grupo 31 – Pessoal e Encargos Gerais, por constituírem uma despesa eminentemente de pessoal, especialmente, para pagamento dos inativos. Todavia, a partir da LOA 2019, será adotada a contabilização da Reserva de Contingência da despesa 9.9.99.99.99, conforme Portaria STN/SOF nº.163.

Em análise a movimentação orçamentária ocorrida no exercício de 2018, observa-se que, na elaboração do Orçamento, ao fixar os valores destinados a Reserva de Contingência, foi utilizada 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.

SITUAÇÃO – Atendida.

RECOMENDAÇÃO 34: 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.

RECOMENDAÇÃO 63: A todas as Secretarias do Estado que utilizem a terceirização de mão de obra somente em se tratando de atividades acessórias (como apoio, limpeza e vigilância) e desde que não importe em substituição de servidores de carreira.

RECOMENDAÇÃO 64: 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:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Em atendimento a tal recomendação a SEPLAG enviou, em 01 de fevereiro de 2018, o Ofício Circular nº. 13/2018-GAB-SEC, cujo teor trata da necessidade de observância aos órgãos e entidades destas recomendações, a saber: “que o Estado se abstenha de contratar terceirizados para realização de atividades inerentes a servidores públicos (atividade-fim), sob pena de ofensa ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal; que utilize a contratação com exclusividade 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; e que não sejam indicados nomes de profissionais a serem contratados por empresas fornecedoras de mão-de-obra terceirizada ao Poder Público Estadual.”

Além disso, a SEPLAG contratou uma empresa de consultoria para realizar o dimensionamento da força de trabalho do Poder Executivo do Estado do Ceará, cujos detalhes constam do Contrato nº. 002/2017, firmado entre esta Secretaria e Elogroup Desenvolvimento e Consultoria Ltda., resultante do Edital 2016/05477:

- Processo Viproc Nº. 22134332016, contemplando os seguintes itens:
- Desenvolver metodologia de levantamento de informações para o planejamento da força de trabalho;
- Levantamento da força de trabalho atual, ideal e futura do Poder Executivo do Estado do Ceará;
- Desenvolvimento de instrumentos para planejamento e monitoramento do PIFT;
- Realizar capacitação e evento de sensibilização sobre o planejamento da força de trabalho.

O montante total do elemento 34 – Despesa de Pessoal de Contratos de Terceirização (consideradas substituição de servidores e empregados públicos) para o exercício 2018 foi de 628 milhões, equivalente a 15,51% do total de Despesa de Pessoal e Encargos Sociais. No exercício de 2017, o montante deste elemento foi de 577 milhões, representando 15,50% do total de Despesa de Pessoal.

Assim, apesar das iniciativas realizadas pela SEPLAG, conforme relatório do PASF, percebe-se um aumento em termos absolutos de 51 milhões de um exercício para o outro, além do que em termos percentuais não houve redução destas contratações, logo as ações tomadas não surtiram efeitos no exercício de 2018.

SITUAÇÃO: Não Atendida.

7.2.3 Transferências Voluntárias

RECOMENDAÇÃO 35: 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:

Análise da Comissão do PASF: Sobre a questão que se refere ao processo de transferência voluntária de recursos financeiros pelo Estado aos seus municípios, mediante a celebração de Convênios, Acordos, Ajustes, Termos de Responsabilidade e outros instrumentos similares, 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 partir da identificação das necessidades e priorização das ações reclamadas para a sua satisfação, o município verifica quais reivindicam uma execução por meio de ação conjunta com o Estado, mediante celebração de parceria, em função do interesse comum das partes no alcance dos objetivos de políticas públicas convergentes. Assim, é recomendável, que o gestor conheça os diversos programas estaduais estabelecidos, em especial as exigências, finalidades e condições de participação.

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 realizada e acompanhada por meio de ferramenta informatizada, conferindo maior gestão, segurança, controle e transparência ao processo.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida.

Evidências: Informações no sítio da CGE (<http://www.cge.ce.gov.br/nova-legislacaode-convenios>).

Com base na informação apresentada pela Comissão do PASF, esta Gerência não localizou a nova legislação de convênios no sítio eletrônico da CGE. Diante disso, entende-se que esta recomendação não foi Atendida.

SITUAÇÃO – Não Atendida.

RECOMENDAÇÃO 36: 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:

Análise da Comissão do PASF: Em relação à qualificação de OS, o Estado do Ceará já adota o Chamamento Público, desde 2016, a exemplo dos três últimos realizados, tendo sido um pela Secretaria do Esporte (Sesporte) e 02 pela Secretaria da Saúde (Sesa):

1. Chamamento Público nº. 001/2016 DOE 24/06/2016 realizado pela Sesa. Resultado: foi deserto, sem interessados;
2. Chamamento Público nº. 001/2016 DOE 28/07/2016 realizado pela Sesporte. Resultado: não logrou êxito, dado que o único interessado não atendia os requisitos mínimos estabelecidos pela Lei;
3. Chamamento Público nº. 001/2017 DOE 10/11/2017 realizado pela Sesa. Resultado: Foram classificadas duas entidades. Uma delas não apresentou a documentação e a outra está em processo de qualificação.

Em relação à celebração de contrato administrativo, para atividades contempladas no contrato de gestão, as contratações por dispensa, quando ocorrerem, são fundamentadas no art. 24, inciso XXIV, da Lei nº. 8666/93. Quanto às determinações do art. 26 da referida Lei, compete aos órgãos e entidades adotá-las.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida.

Evidências: Chamamento Público nº. 001/2016 (DOE 24/06/2016); Chamamento Público nº. 001/2016 (DOE 28/07/2016); Chamamento Público nº. 001/2017 (DOE 10/11/2017).

Esta Gerência ao pesquisar no DOE de 28/07/2016 não localizou o Chamamento Público nº. 001/2016 realizado pela SESPORTE, e, sim, a Portaria nº 081/2016, que cria a Comissão Especial de Avaliação para Qualificação de Organizações Sociais, e dá outras providências da supracitada Secretária.

SITUAÇÃO – Parcialmente Atendida.**7.2.4 Análise das Demonstrações Contábeis**

RECOMENDAÇÃO 37: 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

No MCASP não especifica uma metodologia para o cálculo do ajuste para perdas, deixando a critério de cada ente da federação. A exigência é que a metodologia e a memória de cálculo sejam divulgadas em Notas Explicativas.

A Provisão de Perdas foi calculado para o exercício de 2017. Neste exercício a Procuradoria Geral do Estado - PGE elegeu como critério o prazo prescricional de débitos. No próprio relatório do Balanço do Estado, a PGE ainda informou que manterá permanente estudo com o objetivo de aprimorar a metodologia de apuração. A metodologia utilizada para ajuste de perdas no BGE foi divulgada em Notas Explicativas.

Diante o exposto, observa-se que a metodologia utilizada em 2017, que é o prazo prescricional, permanece a mesma em 2018, não sendo acrescido mais nenhum item que pudesse aprimorar essa aferição da real situação patrimonial do Estado.

SITUAÇÃO – Não Atendida.

RECOMENDAÇÃO 38: 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

A Secretaria da Fazenda analisou a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido - DMPL referente aos exercícios financeiros de 2016 e 2017 que complementam o Anexo de Metas Fiscais do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, em atendimento ao disposto no art. 4º, §§ 1º e 2º da Lei Complementar nº. 101/2000. O demonstrativo consolidado apresenta informações da Companhia de Habitação do Ceará - COHAB e da Companhia de Desenvolvimento do Ceará – CODECE, por se tratarem de empresas enquadradas como estatais dependentes, constituídas sob a forma de sociedades anônimas. Verificou-se que os Ajustes de Avaliação Patrimonial da COHAB no valor de R\$ 8.475.000,00 já constavam da DMPL de 2016, devendo compor apenas o saldo inicial do demonstrativo de 2017. Em virtude disso, procedeu-se à retificação na consolidação do demonstrativo de 2018, em atendimento à recomendação do Tribunal de Contas. Foi retificado também o valor do somatório dos resultados obtidos pelas empresas em comento, também em atendimento à recomendação do egrégio Tribunal.

A Secretaria da Fazenda reconhece as imprecisões ocorridas na consolidação das demonstrações contábeis referentes ao exercício financeiro de 2017 e realizou os ajustes necessários no Balanço de 2018. Reitera ainda o comprometimento em realizar os procedimentos de acordo com as normas vigentes, de forma a refletir corretamente a situação patrimonial do Estado.

Realizando a confrontação dos valores apresentados na DMPL encaminhada pelo Governo do Estado, referente ao exercício de 2018, com a consolidação realizada por esta Gerencia, se utilizando dos dados extraídos dos Demonstrativos contábeis das Instituições (CODECE e COHAB), ainda se observa divergência, conforme segue:

O resultado acumulado da CODECE foi um prejuízo de 5,97 milhões, e a COHAB obteve um prejuízo acumulado de 298,45 milhões, ao consolidar esses dados apura-se um prejuízo acumulado em cerca de 304,42 milhões, divergindo da cifra disposta no demonstrativo consolidado, apresentado pelo Governo do Estado (302,15 milhões).

SITUAÇÃO – Não Atendida.**7.2.5 Análise da Gestão Fiscal**

RECOMENDAÇÃO nº 39 – 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

... a Secretaria da Fazenda se compromete a implantar, até o final do exercício de 2019, mecanismos de bloqueio do sistema da execução orçamentária para fontes de recursos que não possuam disponibilidade financeira, fim de evitar a evidenciação contábil de insuficiência de caixa em qualquer fonte de recurso.

De acordo com os esclarecimentos apresentados, a SEFAZ, vem implementando medidas no sentido de realizar melhorias no controle da execução orçamentária, criando células de estudo, através das quais se compromete a implantar as inovações até o final do exercício de 2019.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO 40 – 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.

RECOMENDAÇÃO 53 – Quando da elaboração dos futuros projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias, adaptem o cálculo do resultado primário ao preconizado pelo MDF/STN;

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Conforme já destacado no relatório técnico das contas de governo de 2017, o pleno do TCE, por meio do Acórdão nº 0185/2016, baseado no voto do relator, considerou regular a utilização da metodologia prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias para cálculo do Resultado Primário. É importante mais uma vez trazer à discussão o respaldo legal que o Governo do Estado utiliza para definição da metodologia de apuração do resultado primário através da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a fim de reforçar nosso entendimento. De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 30, § 1º, IV, cabe ao Congresso Nacional, por iniciativa do Presidente da República, regulamentar a metodologia de apuração dos resultados primário e nominal. Até o presente momento, não existe tal regulamentação em nível nacional. Como determina nosso ordenamento jurídico, na ausência de lei de normas gerais, os Estados e Distrito Federal podem legislar de forma plena sobre normas de Direito Financeiro para atender aos seus interesses locais (CF/88, Art. 24, inciso II e parágrafos 1º, 2º e 3º). A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (CF/88, Art. 24, § 4º). Aliado a isso, a LRF, no art. 4º, estabelece que cabe à LDO definir as metas de resultado primário da Administração Pública para o exercício a que se referir e para os dois seguintes, como parte integrante no Anexo de Metas Fiscais. Logo, na ausência de lei de normas gerais tratando da metodologia de apuração do resultado primário e tendo a competência plena para exercer essa definição, o Governo do Estado disciplina o assunto através da LDO, em total sintonia com a legislação de regência. Tal conduta já foi confirmada por decisão colegiada desta Corte de Contas, como mencionado no início dessa resposta, o que fortalece ainda mais nosso entendimento.

Status segundo Comissão do PASF: Dissensão de opinião.

Evidências: LDO de 2018, Lei nº. 16.701, de 14 de agosto de 2017.

Recomendação 40:

Conforme já mencionado na resposta à recomendação 53, a Secretaria da Fazenda se compromete a efetuar os estudos necessários para verificar a viabilidade de apresentar a meta e a aferição do resultado primário de acordo com a metodologia do MDF/STN. Atualmente, já existe no demonstrativo do resultado primário apresentado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) uma nota explicativa discriminando o valor dos investimentos em infraestrutura que são subtraídos do cálculo para fins de apuração do indicador. Será inserida uma informação adicional contendo o valor da Meta e a Aferição do Resultado Primário conforme metodologia definida no MDF/STN, para fins de comparabilidade com os outros Entes Federados. Espera-se implantar tal medida até o final do exercício de 2019.

Status segundo Comissão do PASF: Em implantação.

Evidências: N/A.

Considerando os esclarecimentos ofertados, verifica-se o não atendimento da recomendação, sendo necessária a sua reiteração.

SITUAÇÃO: Não Atendida.

7.2.6 Transparência

RECOMENDAÇÃO 41: 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:

Análise da Comissão do PASF: A atualização da execução das metas físicas e financeiras na Consulta de Acompanhamento do PPA é realizada pela disponibilização dos dados trimestralmente. O tempo demandado para registro das informações pelas setoriais e conclusão da análise pela Seplag está em torno de 45 dias, contados a partir do mês seguinte ao término do trimestre, quando só então os dados são visualizados na Consulta Pública.

A Seplag enfrentou alguns problemas técnicos de sistema que implicaram na demora da exportação dos dados relativos a cada trimestre para a Consulta do PPA, no entanto, a situação já regularizada.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida.

Evidências: disponível no painel de Acompanhamento do PPA

(http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/frm_consulta_ppa.aspx)

Analisando o Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA, verificou-se que até o presente momento não foi disponibilizado o relatório referente ao período de janeiro a dezembro de 2018. Em relação ao Sistema de Consulta de Acompanhamento do PPA, os dados apenas são inseridos ao final do exercício. Logo, a população não consegue avaliar as políticas públicas promovidas pelo governo do Estado.

SITUAÇÃO – Não Atendida.

RECOMENDAÇÃO 42: 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: Na Consulta de Acompanhamento dos relatórios do PPA estão disponíveis as informações da execução física e financeira de cada iniciativa do PPA.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida.

Evidências: disponível no painel de Acompanhamento do PPA

(http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/frm_consulta_ppa.aspx)

Analisando o Sistema de Acompanhamento do PPA, esta Gerência constatou que existe incongruência nas informações fornecidas pela SEPLAG e pelo Sistema de Acompanhamento do PPA, no relatório de execução financeira, conforme apresentado na Tabela abaixo.

Programa	Iniciativa	Valor Atualizado (LOA 2018 + Créditos adicionais) Sistema Acompanhamento PPA	Valor Empenhado Sistema Acompanhamento PPA	Valor Atualizado (LOA 2018 + Créditos adicionais) SEPLAG	Valor Empenhado SEPLAG
003 Segurança Pública Integrada	003.1.01 Promoção da melhoria contínua da prestação dos serviços de Segurança Pública Estadual.	12.379.584,38	8.545.662,92	6.189.792,19	4.272.831,46
	003.1.07 Manutenção da oferta de serviços integrados de Segurança Pública Estadual.	Não informado	Não informado	258.450.869,68	255.184.021,58

SITUAÇÃO – Não Atendida.

RECOMENDAÇÃO 43: 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Análise da Comissão do PASF: A Consulta de Acompanhamento do PPA disponibiliza o acesso a relatórios da execução física e financeira de forma periódica, após a consolidação das informações trimestrais acumuladas (jan/mar, jan/jun, jan/set e jan/dez).

Status segundo Comissão do PASF: Atendida.

Evidências: disponível no painel de Acompanhamento do PPA

(http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/frm_consulta_ppa.aspx)

Analisando o Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA, verificou-se que até o presente momento não foi disponibilizado o relatório referente ao período de janeiro a dezembro de 2018. Em relação ao Sistema de Acompanhamento do PPA, observou-se que até a presente data não foi divulgado os dados referentes ao primeiro trimestre de 2019. Dessa forma, não tem como realizar o controle concomitante dos interessados nas informações.

SITUAÇÃO – Não Atendida.

RECOMENDAÇÃO 44: 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Análise da Comissão do PASF: As informações relativas ao acompanhamento do PPA são registradas diretamente no SIMA pelos órgãos e entidades do Poder Executivo responsáveis pela execução dos produtos principais de cada iniciativa, a fim de minimizar o risco de erros na disponibilização dos dados.

Portanto, parte-se do princípio de que as informações registradas pelas setoriais são verdadeiras. Durante o processo de análise, podem ser identificadas eventuais incoerências nesses registros, quando então a Seplag solicita, junto às instituições responsáveis, a realização das correções necessárias.

A Seplag também contribui para a confiabilidade e coerência das informações por meio do assessoramento prestado às setoriais em encontros e reuniões de capacitação, a fim de que as setoriais se apropriem adequadamente da lógica do processo de acompanhamento do PPA.

A Seplag exerce um trabalho contínuo de aprimoramento dos sistemas utilizados no processamento e divulgação dos valores orçamentários e financeiros, a fim de evitar a ocorrência de divergências de valores.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida.

Evidências: disponível no painel de Acompanhamento do PPA

(http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/fim_consulta_ppa.aspx)

Ver o comentário da Recomendação nº 42.

SITUAÇÃO – Não Atendida.

RECOMENDAÇÃO 45: 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Análise da Comissão do PASF: Houve um problema técnico no link que direcionava ao Relatório de Monitoramento do PPA - período janeiro a março de 2017. No entanto, esta situação já foi corrigida.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida.

Evidências: disponível no sítio de Monitoramento e Avaliação do PPA

(<https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-planoplurianual/monitoramentodo-ppa/>).

Analisando o Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA, verificou-se que essa recomendação foi Atendida.

SITUAÇÃO – Atendida.

RECOMENDAÇÃO 46: 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 diretamente no SIMA pelos órgãos e entidades do Poder Executivo responsáveis pela execução dos produtos principais de cada iniciativa, a fim de minimizar o risco de erros na disponibilização dos dados.

Portanto, parte-se do princípio de que as informações registradas pelas setoriais são verdadeiras. Durante o processo de análise, podem ser identificadas eventuais incoerências nesses registros, quando então a Seplag solicita, junto às instituições responsáveis, a realização das correções necessárias.

A Seplag também contribui para a confiabilidade e coerência das informações por meio do assessoramento prestado às setoriais em encontros e reuniões de capacitação, a fim de que as setoriais se apropriem adequadamente da lógica do processo de acompanhamento do PPA.

Em relação à execução financeira, essa provém diretamente dos bancos de dados dos sistemas de Governo, mais especificamente S2GPR, de acordo com o período que se está acompanhando. A estabilidade e integração desses sistemas é fator fundamental para confiabilidade das informações, pelo que a Seplag tem trabalhado continuamente.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida.

Evidências: disponível no painel de Acompanhamento do PPA

(http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/frm_consulta_ppa.aspx).

Ver o comentário da Recomendação nº 42.

SITUAÇÃO – Não Atendida.

7.3 Demais recomendações incluídas pelo plenário

RECOMENDAÇÃO 47: Quando da edição de qualquer medida que implique renúncia fiscal, comprovem o efetivo cumprimento das exigências do art. 14 da LRF, inclusive com a demonstração de que o montante que se espera arrecadar com eventuais medidas de compensação equivale à estimativa de renúncia de receita.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

No Anexo de Metas Fiscais de ESTIMATIVA E COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA da LDO de 2019, Lei nº. 16.613, de 18 de julho de 2018, publicada no DOE 23 de julho de 2018, no Anexo II das Metas Fiscais, foram apresentadas medidas de compensação com seus respectivos atos normativos: (1) incidência de 2% (Fecop) para novos produtos - Lei Complementar nº.152/2015; (2) redefinição de 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 outros - Lei nº.15.892/2015; (3) instituição do Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal - FEEF, que cria o encargo de 10% do incentivo ou benefício concedido à empresa contribuinte do ICMS - Lei nº.16.097/2016; e (4) o realinhamento da alíquota modal do ICMS de 17% para 18% - Lei nº.16.177/2016.

Conforme já tratado nas recomendações 3 e 9, e disposto acima, na LDO do exercício de 2018 **já constam medidas de compensação conforme tratado no art. 14 da LRF.**

SITUAÇÃO – Atendida.

RECOMENDAÇÃO 48: promovam avaliações periódicas que verifiquem: i) o cumprimento, pelas empresas beneficiárias, das condições necessárias para o recebimento de incentivos fiscais; ii) a efetiva concretização dos objetivos almejados pelos programas de incentivo fiscal (geração de empregos, aumento das exportações, fomento a determinada atividade), de modo a avaliar se o custo fiscal do incentivo está trazendo retorno para a sociedade.

COMENTÁRIOS: Ver considerações dispostas na recomendação 29.

SITUAÇÃO – Não Atendida.

RECOMENDAÇÃO 49: Fiscalizem o cumprimento do Manual de Celebração de Contratos de Gestão, realizando estudos prévios à contratação de entidades privadas, os quais devem contemplar a avaliação precisa dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados, bem como planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução dos contratos de gestão.

COMENTÁRIOS:

Já tratada juntamente com a Recomendação 05

SITUAÇÃO – Em fase de implementação

RECOMENDAÇÃO 50: Avaliem, além do prazo prescricional, outros critérios relacionados aos créditos (existência de garantias ou de parcelamentos em relação ao crédito inscrito) e aos devedores (histórico do devedor, situação fiscal e empresarial do contribuinte, capacidade de pagamento), de modo que o valor registrado como dívida ativa líquida reflita a real situação patrimonial do Estado.

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.

Conforme já comentado na recomendação 37, observa-se que a metodologia utilizada em 2017, que é o prazo prescricional, permanece a mesma em 2018, não sendo acrescido mais nenhum critério de análise que pudesse aprimorar essa aferição da real situação patrimonial do Estado.

SITUAÇÃO – Não Atendida.

RECOMENDAÇÃO 51: Promovam a adaptação o Decreto Estadual nº 32.112/2016 às diretrizes gerais da Lei nº 11.303/16, fixando regras mais simples para regular as empresas estatais de menor

porte, sem, contudo, deixar de seguir a principais inovações da Nova Lei das Estatais, sob pena de o Título I da lei passar vigor, no âmbito do Estado do Ceará, para disciplinar inclusive as empresas estatais de menor porte. Sugere-se a utilização, como parâmetro para a adaptação, do Decreto Federal nº 8.945/2016;

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

O Decreto n.º 32.112/2016 foi editado fixando regras próprias de governança aplicáveis às empresas estatais de pequeno porte, na conformidade com o § 3º, do art. 1º, da Lei Federal n.º 13.303/2016, o qual atribui aos Poderes Executivos competência para estabelecer normas específicas de governança para as empresas que estejam neste patamar, sob pena de sujeição delas ao disposto na legislação federal. Em 2018 o Estado alterou o Decreto Estadual n.º 32.112/2016 por meio do Decreto Estadual n.º 32.722/2018, publicado no DOE em 29 de junho de 2018, com o objetivo de estabelecer regras destinadas à disciplina da atividade e da indicação dos administradores das empresas estatais com receita bruta operacional, em conjunto com suas subsidiárias, no exercício social anterior, inferior a R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais), inclusive quanto aos requisitos para a nomeação de gestores. Além disso, foi regulamentada a fase externa dos procedimentos licitatórios relacionados ao estatuto jurídico da Empresa Pública, da Sociedade de Economia Mista e de suas subsidiárias através do Decreto Estadual n.º 32.718/2018, publicado no DOE em 15 de julho de 2018.

Confirmou-se que o Decreto 32.722/2018 acrescentou dispositivos, ao Decreto 32.112/2016, em seus artigos 3º, 6º, 7º e 9º, que resumidamente, podem auxiliar no planejamento e na avaliação do desempenho dessas empresas. E por fim, verificou-se o Decreto Estadual n.º 32.718/2018 que regulamenta procedimentos licitatórios.

SITUAÇÃO: Atendida

RECOMENDAÇÃO 52 – Passem a considerar despesas com pessoal decorrentes de contratos de gestão celebrados entre o Estado do Ceará e Organizações Sociais como integrantes dos limites de gastos de pessoal fixados pela LRF, de modo a prevenir riscos ao equilíbrio fiscal do ente federativo;

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

A Lei Complementar Federal Nº101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece em seu art.18 a definição de despesas de pessoal para o efeito do cálculo dos limites de gastos de pessoal:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. § 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal". Conforme estabelecido na Lei nº.12.781/97, o Poder Executivo pode, mediante Decreto, qualificar como Organizações Sociais, pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas à assistência social, à saúde, ao trabalho, à educação, à cultura, ao turismo, à gestão ambiental, à habitação, à

ciência e tecnologia, à agricultura, à organização agrária, ao urbanismo, ao saneamento, ao desporto e lazer e ao atendimento ou promoção dos direitos de crianças e adolescentes, com o objetivo de fomentar a descentralização de atividades e serviços públicos não exclusivos desempenhados por órgãos ou entidades públicas estaduais (Art.1º). Assim, a formalização de contratos de gestão com organizações sociais visa descentralizar as referidas atividades e serviços com entidades do Terceiro Setor por meio da pactuação de metas de resultados com as Organizações Sociais. Portanto, as despesas com os contratos de gestão não se confundem com as despesas de pessoal, conforme estabelecido no art.18 da LRF, não sendo aplicável a recomendação às despesas de pessoal do Estado.

Status segundo Comissão do PASF: Dissensão de Opinião.

Evidências: Artigo 18 da Lei Complementar Federal nº.101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei Estadual nº.12.781, de 30 de dezembro de 1997 e suas alterações.

Em 2018, a União, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda – STN/MF, os Tribunais de Contas, representados pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON e o Instituto Rui Barbosa – IRB celebraram o Acordo de Cooperação Técnica STN/IRB/ATRICON nº 1/2018. Um dos objetivos elencados no acordo era harmonizar conceitos e procedimentos entre os entes governamentais na aplicação de normas atinentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial, à contabilidade pública e à gestão fiscal. Quanto à gestão fiscal, um dos temas que demandam uniformização seria o cálculo das despesas com pessoal dos Poderes e Órgãos dos entes da Federação.

Sobre tal assunto, em 16 de abril de 2019, foi publicada pela Secretaria do Tesouro Nacional a Portaria nº 233/2019, a qual estabelece regras sobre a operacionalização do adequado registro dos montantes das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim do ente da Federação e que recebam recursos financeiros da administração pública e também, permitindo, excepcionalmente para os exercícios de 2018 a 2020, que os montantes referidos não sejam levados em consideração no cômputo da despesa total com pessoal do ente contratante, sendo plenamente aplicáveis a partir do exercício de 2021 as regras definidas conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais vigente. Entretanto, posteriormente, foi aprovado o Projeto de Decreto Legislativo nº 219/2019 pelo Plenário do Senado Federal, sustando tal portaria, restando a análise da Câmara dos Deputados.

Assim, apesar de não haver ainda um entendimento pacífico sobre a aplicabilidade da norma, recomenda-se à Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG que, na elaboração do relatório de acompanhamento dos contratos de gestão, apresente as despesas com recursos humanos de forma detalhada, discriminando aquelas passíveis de enquadramento como atividade fim do serviço público; e à Secretaria da Fazenda, que avalie o impacto da inclusão de tais dispêndios no cálculo das despesas com pessoal, pra fins de cumprimento da LRF.

SITUAÇÃO: Não atendida.

RECOMENDAÇÃO 53: Quando da elaboração dos futuros projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias, adaptem o cálculo do resultado primário ao preconizado pelo MDF/STN.

COMENTÁRIOS:

Já respondida em conjunto com a Recomendação 40

SITUAÇÃO – Não atendida.

RECOMENDAÇÃO nº 54 – Adotem as providências necessárias para garantir a transparência da gestão dos consórcios públicos de saúde dos quais faz parte o Estado do Ceará.

COMENTÁRIOS:

No Relatório da Comissão do PASF consta que:

A CGE na condição de órgão central do sistema de controle interno e do sistema de transparência do Poder Executivo do Estado do Ceará, em conjunto com a Secretaria da Fazenda, Secretaria do Planejamento e Gestão e Secretarias de Saúde, definirá os procedimentos para garantir a transparência da gestão dos recursos disponibilizados pelo Estado para os consórcios públicos dos quais faz parte.

Observou-se, através da análise dos sites dos respectivos consórcios, considerável redução dos percentuais de transparência, quando comparado com o exercício 2017, permanecendo a inexistência de medidas efetivas de melhorias.

SITUAÇÃO: Não Atendida.

RECOMENDAÇÃO 55: Avaliem a possibilidade de destinação de maiores investimentos para a subfunção Informação e Inteligência (função Segurança Pública), de modo a viabilizar a utilização da atividade de inteligência como instrumento de formulação de políticas públicas na área da Segurança Pública.

COMENTÁRIOS:

Já respondida em conjunto com a Recomendação 40

SITUAÇÃO – Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO 56: À Administração Pública Estadual que envide esforços no sentido de dar fiel cumprimento às diretrizes do art. 3º da Lei de Licitações no que toca às chamadas “licitações sustentáveis”, de modo a elaborar marco regulatório estadual visando à sua implantação e utilização.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório 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.

De acordo com os esclarecimentos da Comissão do PASF, 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”. Entretanto, existe uma previsão para constituir 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. Diante disso, esta recomendação ainda permanece em fase de implementação.

Ainda sobre o tema, este Tribunal de Contas, por meio do Parecer Prévio nº 001/2015, referente às Contas do Governador do Estado do Ceará – Exercício 2014, determinou à Secretária de Controle Externo que instaurasse representações, com objetivo de apurar as responsabilidades dos gestores pelas ocorrências detectadas no bojo do Processo nº 03174/2015-1.

Dentre as ocorrências apontadas, a Secretária de Controle Extremo, por meio do Processo nº 07771/2015-6, solicitou aos Procuradores Gerais do Estado do Ceará de 2014 e 2015, no Certificado nº 0022/2015 (fls. 01/03), esclarecimentos acerca dos esforços empreendidos 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.

O Procurador-Geral do Estado, Sr. Juvêncio Vasconcelos Viana, informou que o Projeto de Lei que regulamenta o artigo 3º da Lei Federal 8.666/93, assunto objeto dos referidos ofícios, encontra-se na Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG.

Em seguida, o Sr. Francisco de Queiroz Maia Júnior, ex-titular da Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG, esclareceu que a Minuta do Projeto de Lei que regulamenta o art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93, recuperada junto à CGE, está tramitando nos autos do Processo Cipro nº 1442075/2017, o qual se encontra na douta Procuradoria-Geral do Estado, conforme o extrato de tramitação processual anexo, podendo ter seu trâmite acompanhado por meio do sítio na internet: <http://www.seplag.ce.gov.br/>.

Após análise dos autos, esta Gerência sugeriu, por meio do Certificado nº 025/2017, o arquivamento deste processo, tendo em vista que este processo, de acordo o art. 1º, inciso VII da Lei nº 12.509/95 (Lei Orgânica), não configura caso de irregularidade ou abuso apurado pela Administração Pública Estadual na elaboração do Projeto de Lei que regulamenta o artigo 3º da Lei Federal nº 8.666/93, promovendo o desenvolvimento sustentável nos procedimentos licitatórios no Estado do Ceará. Ademais, esta recomendação está sendo acompanhada por esta Gerência na análise das Contas de Governo do Poder Executivo Estadual.

Considerando o Relatório da unidade técnica, o Parecer do Ministério Público de Contas e os argumentos esboçados no Relatório e Proposta de Voto do Relator, a Segunda Câmara deste Tribunal de Contas, por meio da Resolução nº 4181/2018, resolveu, por unanimidade de votos, determinar o arquivamento do presente feito já que de fato, não há irregularidade ou abuso a ser apurado.

SITUAÇÃO – Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO 57: 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:

No tocante à ADECE, a Tabela 2, apresenta números das demonstrações de resultados da ADECE nos últimos cinco anos, onde se pode constatar que nos três últimos anos se obteve resultados positivos, ou seja, suas receitas estão maiores que suas despesas. Com isso, o último aumento de capital do governo do Estado para a ADECE ocorreu em 2014. Além disso, na análise do relatório técnico do TCE/CE referente a Empresas Dependentes sob a ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal, do exercício de 2016, não foi feita nenhuma menção da ADECE como dependente.

(...)

Quanto ao METROFOR, o Governo do Estado tem desenvolvido esforços para estimular a utilização de transporte público coletivo, em detrimento do transporte individual. 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.

Por este motivo, está em tramitação no âmbito do Poder Executivo, inclusive com apreciação da Procuradoria Geral do Estado, minuta de Projeto de Lei cujo texto prevê o repasse de subsídio tarifário pelo Estado ao METROFOR. A finalidade é garantir o pagamento de passagens no serviço de transporte metroviário estadual em patamar compatível com a condição social de grande parte da população cearense.

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 o Governo pretende adotar uma política de subsídios no setor metroferroviário, especificamente no que tange à tarifa cobrada dos usuários.

(...).

Nesses termos, os valores recebidos pelo METROFOR, via subsídio de tarifa, serão função direta do número de passageiros transportados, correspondendo assim, na sua essência, à sua receita operacional. Portanto, será uma contra-prestação 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 subsídio 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.

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\$ 171.691.353,66), suportou as atividades operacionais (-R\$ 106.364.139,28)

e de investimento (-74.195.321,49).

Tal comportamento tem se repetido ao longo dos anos, caracterizando a dependência da estatal nos termos da LRF. No Processo nº 007.142/2018-8 (Acórdão 937/2019)²⁹, julgado no TCU, foi ratificado o entendimento de que a conceituação de empresa estatal federal dependente, seria a mesma disposta na LRF, ou seja, que a “dependência resta caracterizada pela utilização de aportes de recursos da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, desde que, neste último caso, os recursos não sejam provenientes do aumento da participação acionária da União na respectiva estatal”.

Assim, a alteração dos repasses de constituição de capital para subsídio não afasta a característica de “empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral”.

SITUAÇÃO – Não Atendida.

RECOMENDAÇÃO 58: 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:

O Sistema de Patrimônio atual, qual seja, o Sistema de Gestão de Bens Imóveis - Versão SGBI 3 contempla em seu banco de dados os imóveis estaduais avaliados em decorrência do trabalho de avaliação de imóveis realizado pelo Governo do Estado nos anos de 2013 e 2014, por intermédio da SEPLAG. Cumpre registrar, ainda, que o SGBI 3 não possui mais situações com imóveis cadastrados com valor de R\$ 1,00, situação inexistente na versão vigente, permanecendo, apenas, os imóveis com valor R\$0,00, em razão de não terem sido efetivamente encontrados ou por problemas constatados que impossibilitaram suas respectivas valorações naquela oportunidade (realização do trabalho – 2013-2014), no entanto, todos possuem laudo de justificativa anexado a todos eles. Relativamente à situação de imóveis com valor R\$ 0,00 no SGBI 3, há de se registrar que a SEPLAG está com um trabalho de avaliação de imóveis em curso com o objetivo de equacionar a sobredita situação. Impende salientar, por pertinente, que o SGBI 3 encontra-se em consonância com as regras consignadas no Decreto nº. 31.340/2013, porquanto expressa em suas avaliações financeiras as respectivas depreciações.(...)

(...)

Com relação aos bens móveis o sistema patrimonial atual SIGA/SGBM, controla os materiais de consumo e materiais permanentes dos órgãos e entidades que compõem o poder executivo estadual, integra-se com outros sistemas tais como: Catálogo de Bens Materiais e Serviços, Certificado de Registro Cadastral - CRC (Cadastro de Fornecedores), Sistemas de Compras Eletrônicas e Sistema de Controle de Estruturas Organizacionais (ESOCIAL) de forma que esse controle seja exercido desde a aquisição do material até a sua alocação na unidade administrativa de cada órgão e entidade usuária do sistema.

O módulo de bens móveis do referido sistema denominado SGBM, encontra-se em

²⁹ TCU – Tribunal de Contas da União. <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-firma-entendimento-sobre-o-conceito-de-empresa-estatal-federal-dependente.htm> . Disponível em 20/05/2019

processo de implementação devido à necessidade de reconhecimento e mensuração do patrimônio móvel o que requer inventários, cadastramento e avaliação do patrimônio, trabalho que está sendo efetuado internamente por cada órgão que compõe a estrutura de governo, seguindo as orientações do Decreto 31.340/2013.

A Coordenação de Patrimônio (COPAT) da SEPLAG executa sistematicamente treinamentos periódicos relativos à gestão patrimonial e o uso do sistema em parceria com a Escola de Gestão Pública. Em 2018 foram ministrados os seguintes cursos:

- Gestão de Logística e Patrimônio - 40 horas aula: 19 de fevereiro a 02 de março; 07 a 18 de maio e 30 de Julho a 10 de agosto.

- Implantação e operação do sistema SIGA/SGBM 24 horas aula: 17 a 19 de setembro (manhã e tarde); 19 a 21 de novembro (manhã e tarde).

Além do treinamento acompanha sistematicamente os órgãos e entidades por intermédio de reuniões periódicas (previamente agendadas) orientando procedimentos conforme situações atípicas encontradas durante a execução dos trabalhos.

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 558 imóveis com 0 (zero) metros quadrados de área e 417 imóveis com valor R\$ 0,00.

SITUAÇÃO – Em fase de implementação

RECOMENDAÇÃO 59: 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:

Análise da Comissão do PASF: Sobre esta recomendação cumpre considerar 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 no Estado do Ceará. Se observarmos 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 o maior número de pobres do Estado, (31,28%). No exercício de 2018, o Governo do Estado do Ceará, através da Secretaria do Planejamento – SEPLAG, e do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, concluiu os estudos relativos à elaboração e implantação do Plano Estadual de Combate à Pobreza, ora dependendo de aprovação por parte do Sr. Governador do Estado do Ceará, a ser posteriormente instituído como instrumento estratégico, capaz de priorizar a realização de ações mais direcionadas, e, bem assim, corrigir eventuais distorções, acaso existentes.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida.

Evidências: Execução orçamentária por região no SIOF-SEPLAG

(http://web3.seplag.ce.gov.br/siofconsulta/Paginas/frm_consulta_execucao.aspx)

SITUAÇÃO – Atendida.

RECOMENDAÇÃO 60: À Secretaria da Fazenda que adote as providências necessárias para que o Quadro do Superavit/Deficit Financeiro do Balanço Patrimonial seja gerado diretamente por meio de

relatório de saída do S2GPR.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF: “De acordo com a SEFAZ, desde o Balanço Patrimonial do exercício de 2017 o Quadro do Superavit/Deficit Financeiro do Balanço Patrimonial”.

Esta Gerencia, em nova geração do Balanço Patrimonial por meio do S2GPR, ainda observa a ausência do Quadro do Superavit/Deficit Financeiro por fonte, conforme modelo disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) 7ª edição, dessa forma, não estando contemplado na estrutura do Balanço Patrimonial, emitido pelo citado sistema, todos os quadros elencados no citado Manual.

SITUAÇÃO – Não Atendida.

RECOMENDAÇÃO nº 61 – À Secretaria da Fazenda que disponibilize no S2GPR um relatório que informe a disponibilidade de caixa por fonte de recursos e por Poder.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Considerando a contextualização apresentada na resposta à recomendação 39, relacionada à reestruturação pela qual está passando o Tesouro Estadual, a Secretaria da Fazenda se compromete a configurar no S2GPR o relatório para evidenciar a disponibilidade de caixa por fonte de recursos e Poder até o final do exercício de 2019, na ocasião da entrega do Balanço Geral do Estado deste exercício de referência, ficando o mesmo disponível para consulta permanente a partir dessa data.

De acordo com esclarecimentos, as inovações estão sendo implementadas com a promessa de finalização até o final do exercício de 2019. Contudo, a falta de relatório no sistema S2GPR, foi amenizada pelo envio pela SEFAZ, por meio de ofício expedido pelo TCE-CE, dos arquivos necessários para análise.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO 62: 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 vultuosidade do valor envolvido.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Os critérios para o Ajuste de Perdas de Créditos a Receber da Dívida Ativa estão em avaliação pelo Governo. A Procuradoria-Geral do Estado com a Secretaria da Fazenda estão realizando estudos com o objetivo de aprimorar a metodologia de apuração e a definição de novos critérios para a indicação da provisão de perdas da Dívida Ativa

A Comissão do PASF indicou que estão sendo realizados estudos com o objetivo de aprimorar essa avaliação, entretanto, até o momento nenhum critério foi acrescido ao já utilizado desde 2017(prescrição)

SITUAÇÃO – Não Atendida.

RECOMENDAÇÃO 63: 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 o comentário da Recomendação nº 34

SITUAÇÃO – Não Atendida.

RECOMENDAÇÃO 64: A todas as Secretarias do Estado que proibam a indicação de nomes de profissionais para serem contratados por empresas fornecedoras de mão-de-obra terceirizada contratada pelo Poder Público.

COMENTÁRIOS:

Ver o comentário da Recomendação nº 34

SITUAÇÃO – Não Atendida.

RECOMENDAÇÃO 65 – À Secretaria da Fazenda que se abstenha de incluir o montante referente a Depósitos Judiciais (receita extraorçamentária) no cômputo da Receita Corrente Líquida.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Atualmente, não há dúvidas quanto ao tratamento da apropriação dos depósitos judiciais como receita orçamentária, justamente porque o único objetivo de sua utilização é a aplicação em despesas orçamentárias. Não faria sentido, portanto, classificar o ingresso desse recurso como receita extra orçamentária, porque isso inviabilizaria sua aplicação no orçamento. Existem inúmeros documentos legais e orientações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) pacificando o entendimento da classificação contábil desse recurso como receita orçamentária. Podem-se citar, por exemplo, na legislação Federal (EC 94/2016) e Estadual (Leis Nº 14.415/2019 e 15.878/2015) que regulamentam a apropriação dos depósitos judiciais e a Instrução de Procedimentos Contábeis (IPC) nº 15 – depósitos judiciais e extrajudiciais, de autoria da STN.

Além disso, registram-se em notas explicativas à Demonstração da Dívida Consolidada Líquida (RGF) a apropriação dos depósitos judiciais em que o Estado é parte e passou-se a incluir dentro da Dívida Consolidada a apropriação dos depósitos judiciais em que o Estado não é parte, atendendo integralmente aos regulamentos emitidos pela STN no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) e na IPC nº 15. Não há sentido, portanto, em assumir todos os ônus de reconhecer no passivo a apropriação dos depósitos judiciais sem poder registrar os ingressos em receitas orçamentárias. Adota-se, portanto, a postura de classificar tal ingresso de recurso como receita orçamentária com amparo em ampla legislação de regência.

O que ainda depende de maior discussão e solidificação de entendimento em nível nacional é o enquadramento orçamentário das apropriações de depósitos judiciais (se receita corrente ou de capital). De acordo com a legislação estadual, em especial a Lei nº. 15.878/2015, deve-se classificar a apropriação dos depósitos judiciais por ela autorizados na rubrica “outras receitas correntes”. Apesar da Lei nº. 14.415/2009 não dispor sobre a rubrica orçamentária em que deve ser contabilizada a apropriação dos depósitos judiciais sob sua disciplina (PIMPJ), a apropriação tem sido registrada também como outras receitas

correntes.

A IPC nº. 15 não fixa uma única rubrica para contabilização da receita orçamentária decorrente da apropriação. Afirma que, nas lides em que o ente público é parte, a apropriação dos depósitos judiciais deve ser registrada na receita orçamentária relativa ao objeto do depósito (se há a possibilidade do objeto se tornar receita corrente no futuro – a causa se refere à arrecadação de ICMS, por exemplo, deve-se registrar o depósito judicial apropriado como receita corrente; caso o objeto da lide se trate de receita de capital, registra-se a apropriação do depósito desta forma). Já no caso das lides de terceiros, em que o Estado não é parte, a apropriação dos depósitos deverá ser registrada como outras receitas de capital.

No exercício de 2018, o Governo do Estado do Ceará não fez apropriação de depósitos judiciais decorrentes da Lei nº. 15.878/2015 ou da EC nº. 94/2016. Ainda ocorre regularmente a apropriação de depósitos judiciais em decorrência da Lei nº. 14.415/2009, cujos recursos estão sob gestão do Tribunal de Justiça e que ainda estão sendo registrados como outras receitas correntes. A Secretaria da Fazenda se compromete a fazer um estudo mais aprofundado da sistemática contábil de apropriação para avaliar se deve escriturar essas operações como receitas correntes ou de capital e divulgará a eventual mudança de critério contábil quando da elaboração do Balanço Geral do Estado para o exercício de 2019.

Em resumo, a inclusão da apropriação de depósitos judiciais na receita corrente, e, por consequência, no cálculo da Receita Corrente Líquida (RCL), tem relação direta com a disciplina legal apresentada nos parágrafos anteriores. Ou seja, nos casos em que o Governo do Estado é autorizado registrar a apropriação dos depósitos judiciais como receita corrente, estes entrarão no cálculo da RCL. Nos demais casos, a serem registrados como Receita de Capital, automaticamente serão excluídos do cálculo da RCL. Como já explicado, a Secretaria da Fazenda divulgará, quando da elaboração do Balanço Geral do Estado para o exercício de 2019, as eventuais mudanças de critério contábil para classificação orçamentária das apropriações de depósitos judiciais.

Status segundo Comissão do PASF: Dissensão de opinião.

Evidências: N/A

Considerando os esclarecimentos ofertados e a análise da Instrução de Procedimento Contábil – IPC nº 15, a qual trata sobre os Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, entende-se que em relação ao Tribunal de Justiça, os depósitos seriam contabilizados como recursos extraorçamentários, porém, quando da transferência dos recursos para o Poder Executivo, haveria o registro de uma receita orçamentária, a qual dependendo do objeto da lide que originou o depósito judicial, seria tratada como receita corrente ou de capital, afetando ou não a Receita Corrente Líquida. Assim, considera-se o atendimento da presente recomendação.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO 66: Ao Poder Executivo, que adote as medidas necessárias para a regulamentação da forma de apropriação dos saldos remanescentes dos contratos de gestão, bem como a sua respectiva transparência.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Com a alteração da Lei das OS (Lei nº. 12.781/97) pela Lei nº. 15.356/2013, sendo atestado o cumprimento das metas estabelecidas no Contrato de Gestão pela Comissão de Avaliação, os saldos financeiros remanescentes poderão ser apropriados pela organização social, hipótese em que devem ser aplicados integralmente no desenvolvimento de suas

atividades. Em 2018 foi instituído um grupo de trabalho pela Portaria SEPLAG nº.168/2018, com participação da PGE, SEFAZ, SEPLAG, CGE e Casa Civil, para discutir a legislação vigente e definir ajustes que por acaso sejam necessários.

Status segundo Comissão do PASF: Em implantação.

Evidências: Portaria SEPLAG nº.168/2018, de 19 de abril de 2018 (DOE 27/04/2018, p.54).

Considerando os esclarecimentos ofertados, verifica-se que a recomendação em análise está em implementação, sendo necessária a sua reiteração, para fins de acompanhamento.

SITUAÇÃO – Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO 67: Ao Poder Executivo, que adote procedimentos no sentido de, ultimar ou revogar, os atos relativos aos processos de extinção da COHAB e da CODECE

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

No caso da COHAB, o Tribunal de Contas do Estado formalizou uma representação para que fossem apresentadas justificativas e esclarecimentos sobre a demora na conclusão do processo de liquidação da referida Companhia. Tais esclarecimentos foram apresentados e aceitos por este Tribunal, resultando em determinação, conforme consta no OF. 05490/2018 - GAB. PRES., o qual encaminha cópia da RESOLUÇÃO Nº. 3491/2018 referente ao Processo nº. 02891/2016-9. A referida Determinação consta no item 2 do Relatório-Voto do Processo nº. 02891/2016-9, a qual segue transcrita a seguir:

" 2) sejam expedidas as seguintes determinações ao atual gestor liquidante da Cohab:

2.1) mantenha as ações que corroboram para o encerramento do processo de liquidação da COHAB, acompanhem as ações que não estão sob sua gerência, no sentido de efetivar a programação para a liquidação da Companhia, bem como, acompanhem todas as intercorrências que possam interferir na gestão deste processo;"

Tal determinação é resultante, dentre outros, do que constatou o TCE sobre as informações apresentadas pela gestora liquidante e pelo levantamento realizado pelo gabinete do Relator do Processo, verificando-se uma alteração dos fatores que geraram a mencionada Representação, conforme consta na página 7 do Relatório-Voto. Foram verificadas as seguintes situações:

"1) O gestor liquidante da Cohab demonstrou que vem implementando medidas para concluir a liquidação da companhia como digitalização de documentos, otimização das emissões de escrituras, redução do número de processos judiciais e regularização fundiária de conjuntos habitacionais;

2) A dívida junto à União foi assumida pelo Governo do Estado do Ceará, que vem efetivamente realizando os pagamentos e diminuindo o montante da dívida a longo prazo, com prazo final para quitação até 2022;

3) Além do pagamento da dívida, outras ações precisam ser desenvolvidas para a conclusão dos trabalhos de liquidação como: 1) concluir a depuração dos 45.735 créditos hipotecários alienados pelo Estado do Ceará à Caixa Econômica; 2)elaborar escrituras definitivas dos 49.580imóveis vendidos aos mutuários, através de financiamentos junto ao BNH; 3) dar suporte à Seplag na administração e destinação dos prédios comunitários; 4) concluir a regularização fundiária dos conjuntos habitacionais erigidos em regime de mutirão e 5) acompanhamento jurídico das ações judiciais contra a Cohab;

4) para algumas das ações acima dispostas foi feita uma estimativa de prazo para sua conclusão, contudo para outras, como a regularização fundiária, que depende de aprovação de projeto urbanísticos pelos municípios e emissão de títulos de propriedades e a emissão das escrituras, que depende de documentação a ser apresentada pelos mutuários; não há

um prazo estimado para conclusão, pois dependem de fatores alheios à ingerência do gestor liquidante da Cohab."

No caso da Companhia de Desenvolvimento do Ceará - CODECE, considerando a decisão governamental de reinserção efetiva desta companhia e de suas atividades, foi enviada à Assembleia Legislativa Mensagem (nº. 8.289/2018) e Projeto de Lei (protocolados em 21/06/2018), propondo a modificação do escopo de atuação da CODECE, adequando essa sociedade empresária de economia mista as mais modernas práticas de governança corporativa e aos objetivos do Estado do Ceará, notadamente no fomento aos micro e pequenos negócios. No referido Projeto consta em seu art. 9º, a expressa menção à revogação do art. 1º, III, da Lei Estadual nº. 12.782/1997, que autorizou a extinção desta Companhia. Contudo, o referido projeto de lei ainda não foi para o plenário e se transformado em Lei. Contudo, quando o governo publicou em 27 de dezembro de 2018, a Lei nº. 16.710, que contempla o modelo de gestão do Poder Executivo, alterando a estrutura da administração estadual, a CODECE foi citada como parte dessa estrutura, conforme o Inciso II, Item 4.7.2 do Art. 6º e o Inciso VIII do Art.49º, respectivamente.

Considerando a determinação ao gestor liquidante da COHAB, disposta na Resolução nº. 3491/2018 referente ao Processo nº. 02891/2016-9

2.1) mantenha as ações que corroboram para o encerramento do processo de liquidação da COHAB, acompanhem as ações que não estão sob sua gerência, no sentido de efetivar a programação para a liquidação da Companhia, bem como, acompanhem todas as intercorrências que possam interferir na gestão deste processo;

Observa-se que o processo de extinção dessa entidade não foi finalizado e que o TCE-CE já se manifestou sobre a matéria, determinando três medidas para o sua extinção.

Quanto à CODECE, verifica-se que está em andamento a reinserção efetiva desta companhia e de suas atividades com base na Mensagem nº. 8.289/2018 enviada à Assembleia Legislativa e Projeto de Lei (protocolados em 21/06/2018), propondo a modificação do escopo de atuação da CODECE, adequando essa sociedade empresária de economia mista aos objetivos do Estado do Ceará.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação

RECOMENDAÇÃO 68: Ao Poder Executivo, que adote procedimentos no sentido de intensificar a cobrança da dívida ativa com vistas a elevar o percentual de recuperação destes direitos.

Segundo o Relatório da Comissão do PASF, que informa estar em fase de implantação, segue:

Criação do Centro Interinstitucional de Recuperação de Ativos do Estado do Ceará (CIRA). Organismo unirá a PGE, MP, SEFAZ e TJ (Vara de Crimes contra a Ordem Tributária) contra a sonegação e outros crimes do gênero. Lei de criação da CEARAPAR sob responsabilidade da SEFAZ para atuar na securitização da dívida.

Identificou-se a lei da criação da CEARAPAR (Lei Nº16.698, de 14/12/18 (D.O. 17/12/18), e em seu art. 2º consta que teria como objeto social gerir ativos componentes de seu patrimônio ou do patrimônio do Estado do Ceará e suas entidades e empresas vinculadas, no intuito de promover a geração, otimização e melhor retorno possível, respeitando os riscos e o perfil do Estado pela aplicação e gestão eficiente desses ativos, bem como auxiliar e colaborar nas políticas de desenvolvimento econômico do Estado e auxiliar o Tesouro Estadual na administração da dívida pública.

SITUAÇÃO – Em fase de implementação

8

RESSALVAS E OCORRÊNCIAS ALUSIVAS AO EXERCÍCIO DE 2018

8. Recomendações Alusivas ao Exercício de 2018

O presente Capítulo tem como objetivo reunir 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 2018.

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 (13, 15, 17 e 18) e as ocorrências (10, 22, 26, 29, 37 e 38) e as suas respectivas recomendações identificadas no exercício, bem como aquelas de anos anteriores, mas que ainda persistiram no exercício sob análise que foram reeditadas ou agrupadas, sendo este último, para otimizar o resultado do presente relatório.

Quadro 01 - Ressalvas e as respectivas recomendações do exercício de 2018

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. 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	3. 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.
4. Necessidade de fiscalização do cumprimento do Manual de Celebração de Contratos de Gestão e do aperfeiçoamento do processo de formalização e avaliação da execução dos contratos de gestão.	4. À Secretaria do Planejamento e Gestão, que fiscalize o cumprimento do Manual de Celebração de Contratos de Gestão e, 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.
5. Não consta especificado na Lei Orçamentária Anual todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual e as receitas que as atenderão.	5. 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.
6. 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	6. 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, seguindo o disposto no art. 2º, § 1º, incisos I e III e §2º inciso I da Lei 4.320/64.

Ressalvas	Recomendações
7. A ausência da discriminação da despesa por elementos na Lei Orçamentária Anual	7. À Secretaria do Planejamento e Gestão, que inclua na Lei Orçamentária Anual a discriminação da despesa por elementos ou que pelo menos identifique o endereço eletrônico onde se pode obter esse dado, seguindo a direção do que determina o art. 15 da lei 4.320/64.
8. Deficit entre as fontes de recursos do exercício corrente identificado no comparativo entre a execução orçamentária e as receitas realizadas.	8. À Secretaria da Fazenda, que verifique a utilização das fontes seguindo a condição temporal do seu recebimento, de modo a adotar o Manual do Orçamento do Governo do Estado do Ceará
Limites Constitucionais	
9. Não cumprimento do percentual previsto no art. 205, § 2º, da Constituição Estadual.	9. 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.
10. 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.	10. Ao Poder Executivo, que cumpra o percentual de recursos direcionados à FUNCAP, conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual.
11. Ausência de operacionalização do Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará - FCE.	11. Ao Poder Executivo, que promova a operacionalização do FCE com vistas ao cumprimento do art. 209 da Constituição Estadual.
Gestão Fiscal	
12. Ausência de publicação de nota explicativa referente à divergência no Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS entre o resultado deficitário do Plano Financeiro e o aporte financeiro realizado.	12. À Secretaria da Fazenda, que apresente justificativa em nota explicativa no Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS quando houver divergência entre o resultado deficitário do Plano Financeiro e o aporte financeiro realizado.
13. Ausência de publicação do Demonstrativo da Projeção Atuarial do RPPS referente ao Plano Previdenciário.	13. À Secretaria da Fazenda, que publique o Demonstrativo da Projeção Atuarial do RPPS, referente ao Plano Previdenciário, conforme preceitua o Manual de Demonstrativos Fiscais.
14. 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.	14. 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.
Análise das Demonstrações Contábeis	
15. Falta de Transparência dos valores recebidos pelas Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, repassados pelo Governo do Estado Ceará como Constituição ou aumento de capital.	15. Às Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista que recebam recursos destinados a constituição ou aumento de capital, que especifiquem em notas explicativas os recursos recebidos para constituição e aumento e descrição das despesas aplicadas com seus correspondentes valores, bem como registre os impactos nos seus correspondentes demonstrativos contábeis.
16. Empresas estatais dependentes de recursos do tesouro estadual nos termos do art. 2º, Inciso III da LRF e Resolução nº 43 do Senado Federal, não incluídas no orçamento fiscal, a exemplo da Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos – METROFOR	16. À Secretaria do Planejamento e Gestão que inclua no Orçamento Fiscal do Estado, em observância o disposto na Portaria STN nº 589/2001, a Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos – METROFOR por se caracterizar como Empresa Estatal Dependente, nos termos do art. 2º, Inciso III da LRF e Resolução nº 43 do Senado Federal.
	17. À Cia. Cearense de Transp. Metropolitanos – METROFOR, enquanto não estiverem operacionalizadas as condições para o cumprimento da determinação desta corte, disposta na recomendação anterior, que envie, em suas prestações de conta anuais, demonstrativos de Despesa com Pessoal, Operações de Crédito e remuneração anual de todo o

Ressalvas	Recomendações
	quadro de funcionários, com nome, cargo, cadastro de pessoa física e valores recebidos
17. Subavaliação de bens imóveis do Estado	18. 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.
Transparência	
18. Ausência de publicação em meio eletrônico de acesso público, conforme Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional nº 274/2016, nos respectivos sites dos consórcios públicos de saúde pelo Estado do Ceará, de relatórios, leis e demonstrativos, retratando baixos índices de transparência.	19. A CGE, como órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo, em conjunto com a SEPLAG, SEFAZ e Secretaria de Saúde, que exijam dos consórcios públicos melhorias dos índices de transparência.

Quadro 02 - Ocorrências e as respectivas recomendações do exercício de 2018

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. Baixa efetividade dos dispêndios em saneamento básico para o avanço no atendimento dos domicílios cearenses, apesar do aumento percentual de execução orçamentária.	2. 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	
3. 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.	3. 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.
4. 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.	4. 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.
5. 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	5. 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.
6. 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.	6. 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.
7. Iniciativas de Programas de governo constantes no Anexo I (Metas e Prioridades) da LDO 2017 sem ou baixa execução física dos produtos principais.	7. Ao Poder Executivo que priorize as metas estabelecidas no Anexo I (Metas e Prioridades) da LDO 2017.

Ocorrências	Recomendações
8. Iniciativas previstas no Anexo I (metas e prioridades) da LDO 2017 que não foram previstas na Lei Orçamentária.	8. 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.
9. Falta de transparência quanto à quantia efetivamente renunciada de receita durante o exercício financeiro e ao acréscimo da receita proveniente das medidas de compensação com base nos critérios estabelecidos na LDO.	9. À Secretaria da Fazenda, que envie no Balanço Geral do Estado a demonstração do efetivo acréscimo de arrecadação atingido por meio das medidas de compensação, bem como os cálculos evidenciando o montante de receita efetivamente renunciado.
10. Ausência de demonstração da renúncia considerada na estimativa de receita da lei orçamentária conforme inciso I do art. 14 da LRF na LDO.	10. Ao Poder Executivo Estadual, que demonstre a renúncia considerada na estimativa de receita da lei orçamentária conforme inciso I do art. 14 da LRF na LOA.
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 em contrapartida com seu custo fiscal, bem como verificar o cumprimento, pelas empresas beneficiárias, das condições necessárias para o recebimento de incentivos fiscais.
12. Divergência entre os valores apurados pelo TCE e pela SEPLAG para cumprimento do limite de abertura de crédito suplementar.	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, com memorial de cálculo e critérios aplicados.
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, solicite-se a publicação do cálculo do excesso de arrecadação e do Superavit 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 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	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 que utilizaram tal fonte de recurso conforme as regras estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) vigente.
15. 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.	15. 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.
16. Ausência de regulamentação da forma de apropriação dos saldos remanescentes dos contratos de gestão, bem como a sua respectiva transparência.	16. Ao Poder Executivo, que adote as medidas necessárias para a regulamentação da forma de apropriação dos saldos remanescentes dos contratos de gestão, bem como a sua respectiva transparência.
Execução Orçamentária	
17. Ausência de diretrizes específicas que estabeleçam a promoção do desenvolvimento sustentável nos procedimentos licitatórios no Estado do Ceará, nos termos do art. 3º da Lei nº 8.666/1993.	17. 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.
18. Ausência de atos efetivos para extinguir a COHAB que se encontra em fase de liquidação	18. Ao Poder Executivo, que adote medidas efetivas, para que possa ser finalizado o processo de extinção da COHAB
Transferências Voluntárias	

Ocorrências	Recomendações
19. 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.	19. 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.
20. Não identificação da realização de algum procedimento seletivo anterior a contratação de Organização Social	20. 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	
21. Provisão de Perdas da Dívida Ativa não reflete o valor possível de recuperação pelo Estado.	21. À Secretaria da Fazenda e à Procuradoria Geral do Estado, em atendimento o princípio contábil da prudência e em razão da vultuosidade do valor envolvido que incluam na metodologia de cálculo do ajuste de perdas mais critérios tais como: - A efetiva arrecadação, baseado no percentual de recuperação alcançado pela procuradoria, para cada tipo de crédito - Análise dos créditos, verificando a existência de garantias ou de parcelamentos em relação ao crédito inscrito. - Análise dos seus devedores (histórico do devedor, situação fiscal e empresarial do contribuinte, capacidade de pagamento) de forma que o demonstrativo reflita melhor a real situação patrimonial do Estado.
22. Evolução dos valores de Dívida Ativa	22. À Secretaria da Fazenda, após a criação da CEARAPAR, que relacione as medidas adotadas, para intensificar a cobrança da dívida ativa com vistas a elevar o percentual de recuperação destes direitos
23. Divergências entre a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido enviada pelo Estado e pelas Empresas.	23. 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.
24. Na estrutura do Balanço Patrimonial, extraído do S2GPR, não contempla o Quadro do Superavit/Deficit Financeiro por fonte conforme modelo disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) 8ª edição.	24. À Secretaria da Fazenda que adote as providências necessárias para que na estrutura do Balanço Patrimonial, extraído do S2GPR, contemple o Quadro do Superavit/Deficit Financeiro por fonte, o qual está disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) 7ª edição
Gestão Fiscal	
25. Deficiência no Controle de Destinação de Recursos	25. 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.
26. Divergência entre o resultado nominal apresentado no Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal – Anexo 6 do RREO e o demonstrado no Balanço Geral do Estado de 2018.	26. À Secretaria da Fazenda, que divulgue o Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal – Anexo 6 do RREO e o Balanço Geral do Estado com os mesmos dados de resultado nominal.
27. Utilização de metodologia própria para aferição do Resultado Primário.	27. À Secretaria da Fazenda, que divulgue os valores de meta e aferição do Resultado Primário conforme o MDF em notas explicativas para fins de comparabilidade com os demais estados.
28. Deficiência na apresentação do relatório de acompanhamento dos contratos de gestão em relação às despesas com pessoal.	28. À Secretaria de Planejamento e Gestão que, na elaboração do relatório de acompanhamento dos contratos de gestão, apresente as despesas com recursos humanos de forma detalhada, discriminando aquelas passíveis de enquadramento como atividade fim do serviço público. 29. À Secretaria da Fazenda, que avalie o impacto da inclusão dos gastos com recursos humanos nos contratos de gestão no cálculo das despesas com pessoal, pra fins de cumprimento da LRF.
29. Ausência de detalhamento de disponibilidade de caixa por fonte de recurso e Poder.	30. A SEFAZ que disponibilize no S2GPR um relatório que informe a disponibilidade de caixa por fonte de recursos e por Poder.

Ocorrências	Recomendações
Transparência	
30. Ausência de dados atualizados, via portal da transparência, para garantir a transparência da Gestão dos Consórcios Públicos de Saúde.	31. À CGE, como órgão central do sistema de controle interno, que promova, através dos Portais de Transparência dos Consórcios Públicos, disponibilização dos relatórios e demais peças exigidas pela Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional nº 274/2016.
31. Ausência de atualização dos dados de forma periódica, a fim de propiciar o controle concomitante da população sobre execução do PPA 2016-2019	32. 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.
32. Não disponibilização de relatórios que consolidem tanto informações das metas físicas como dos seus respectivos dispêndios orçamentários no Portal eletrônico da SEPLAG	33. 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.
33. Os relatórios gerados pelo Sistema de Acompanhamento do PPA são de periodicidade anual.	34. 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.
34. Os dados financeiros gerados no relatório do Sistema de Acompanhamento do PPA estão divergentes dos valores fornecidos pela SEPLAG para os programas de governo.	35. 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.
35. 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.	36. 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.
36. O Relatório Sintético de Monitoramento da Base Programática referente ao período de janeiro a dezembro de 2018 não estava disponível no Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA.	37. À Secretaria do Planejamento e Gestão disponibilize o Relatório Sintético de Monitoramento da Base Programática referente ao período de janeiro a dezembro de 2018 no Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA.
37. As ‘Oficinas de Elaboração do PPA’, bem como o ‘Acompanhe o PPA na sua região’ não estão disponíveis no sítio eletrônico da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado na aba Serviço/Transparência/Participação Cidadã (PPA).	38. À Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado que disponibilize em seu sítio eletrônico informações sobre as ‘Oficinas de Elaboração do PPA’, bem como o ‘Acompanhe o PPA na sua região’.

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 2018, com as recomendações relacionadas no Capítulo 8, 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, 23 de maio de 2019.

Cléa Sabino de Matos Brito Bessa
Analista de Controle Externo

José Edmar Firmino de Farias Filho
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