

Relatório Anual das Contas do Governador do Estado do Ceará

COMPOSIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

Conselheiros

José Valdomiro Távora de Castro Júnior (Presidente)

Edilberto Carlos Pontes Lima (Vice-Presidente)

Patrícia Lúcia Saboya Ferreira Gomes (Corregedora)

Rholden Botelho de Queiroz

Luís Alexandre Albuquerque de Paula Pessoa

Soraia Thomaz Dias Victor

Ernesto Saboia de Figueiredo Júnior

Conselheiros Substitutos

Itacir Todero

Paulo César de Souza

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

Carlos Alberto de Miranda Nascimento (Secretário de Controle Externo)
Eugênio de Castro e Silva Menezes (Secretário Adjunto de Controle Externo)

Diretoria de Contas de Governo

Daniel Façanha Rocha de Souza (Diretor)

Cléa Sabino de Matos Brito Bessa

José Edmar Firmino de Farias Filho

Paulo Eduardo Juvêncio Neri

Paulo Roberto Assunção Silva

Vanessa Aragão de Goes Salgueiro

Gerência de Fiscalização de Demonstrações Financeiras e Receitas

Hennyra Nunes Lemos Cardoso (Gerente)

Pedro Humberto Rocha Filho

Índice

Apresentação	10
Introdução.....	11
Sumário Executivo	12
1.Conjuntura Socioeconômica.....	21
1.1.A Economia no Mundo	21
1.2.Cenário Econômico Nacional	22
1.3.Cenário Socioeconômico Estadual.....	23
1.3.1.Produo Interno Bruto (PIB).....	23
1.3.1.1.Desempenho Setorial.....	24
1.3.1.1.1.Agropecuária	24
1.3.1.1.2.Indústria.....	25
1.3.1.1.3.Serviços.....	26
1.3.2. Balança Comercial	26
1.4.Mercado de Trabalho.....	29
1.5. Educação	30
1.6. Segurança Pública	31
1.6.1. Aplicação de recursos na Segurança Pública.....	31
1.6.2. Crimes Violentos Letais e Intencionais	31
1.6.3. Taxa de Homicídios Dolosos.....	33
1.6.4. Violência contra mulher	34
1.7. Considerações Finais.....	35
2. Planejamento e Execução Orçamentária	38
2.1.Plano Plurianual.....	38
2.1.1 Estrutura do PPA 2016-2019.....	39
2.1.2. Integração do PPA com a Lei Orçamentária Anual	40
2.1.3. Execução Financeira dos Programas.....	41
2.1.4 Por tipo de Programa.....	41
2.1.4.1 Programas Administrativos e Especiais.....	43

2.1.4.1.1 Programa 500 – Gestão e Manutenção.....	43
2.1.4.2 Programas Finalísticos.....	45
2.1.4.3 Análise do Nível de Execução Orçamentária.....	45
2.1.4.4 Execução Física das Iniciativas dos Programas Finalísticos	47
2.1.4.4.1 Análise da Execução das metas físicas acima de 1.000%.....	59
2.1.4.4.2 Evolução da Execução das metas físicas.....	60
2.1.4.5 Análise da Execução Físico-Financeira	62
2.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO.....	64
2.2.1 Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita	66
2.2.2. Metas Bimestrais de Arrecadação, Programação Financeira e Cronograma Mensal de Desembolso.....	68
2.2.3. Análise sobre a utilização da Reserva de Contingência.....	69
2.2.4. Medidas de Combate à Evasão e à Sonegação.....	71
2.3. Lei Orçamentária Anual.....	72
2.4.Execução orçamentária.....	75
2.5.1.Receita Arrecadada e Orçamentária.....	76
2.5.1.1.Receitas correntes.....	78
2.5.1.1.1.Receitas tributárias	78
2.5.1.1.2.Receitas de Contribuições.....	79
2.5.1.1.3.Transferências Correntes	80
2.5.1.2.Receitas de capital	81
2.5.1.2.1.Operações de crédito.....	82
2.5.2 Execução da Despesa Orçamentária	83
2.5.2.1.Contexto Geral.....	83
2.5.2.2. Análise do percentual de alteração do orçamento.....	84
2.5.2.3.Despesas Correntes	86
2.5.2.3.1.Pessoal e Encargos Sociais.....	86
2.5.2.3.2.Juros e Encargos da Dívida	87
2.5.2.3.3.Outras Despesas Correntes	88
2.5.2.3.3.1.Transferências Constitucionais	89

2.5.2.3.3.2.Despesas com Terceirização e Substituição de Servidores por Terceirizados	91
2.5.2.4.Despesas de Capital.....	93
2.5.2.4.1.Investimentos	93
2.5.2.4.2.Inversões Financeiras.....	94
2.5.2.4.3. Amortização da Dívida	94
2.5.2.5.Análise da Despesa por Fonte de Recursos	94
2.5.2.6.Análise da Despesa por Modalidade de Licitação	95
2.6 Transferências Financeiras a Entidades Públicas e Privadas e a Parcerias Público-Privadas-PPP	96
2.6.1 Transferência a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	98
2.6.1.1 Transferência a Organizações Sociais - Contrato de Gestão.....	99
2.6.1.2 Transferência a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos – Convênios	99
2.6.2 Transferência a Municípios.....	101
2.6 Considerações Finais.....	103
3.Análise das Demonstrações Contábeis	108
3.1. Balanço Orçamentário	108
3.2. Balanço Financeiro.....	109
3.3.Balanço Patrimonial.....	114
3.3.1 Ativo	115
3.3.1.1 Ativo Circulante	115
3.3.1.2 Ativo Não Circulante	117
3.3.1.3 Dívida Ativa	118
3.3.2 Passivo	119
3.3.2.1 Passivo Circulante.....	119
3.3.2.2 Passivo Não Circulante	120
3.3.3 Patrimônio Líquido.....	121
3.3.4 Resultado Financeiro e Saldo Patrimonial.....	121
3.3.5 Atos Potenciais.....	123
3.4. Demonstrativo das Variações Patrimoniais	123
3.5. Demonstração dos Fluxos de Caixa	125

3.6. Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido	128
3.7. Empresas Dependentes Sob a Ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal	129
3.8. Considerações Finais.....	132
4. Conformidade Financeira e Orçamentária.....	135
4.1. Educação	135
4.1.1. Aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE	135
4.1.2. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.....	137
4.2. Saúde	139
4.3. Aplicação de Recursos com Investimentos.....	142
4.4. Aplicação de Recursos com Fomento das Atividades de Pesquisa Científica e Tecnologia (FUNCAP).....	144
4.5. Fundos de Financiamento ao Setor Produtivo.....	144
4.6 Análise da Gestão Fiscal	144
4.6.1. Receita Corrente Líquida – RCL.....	144
4.6.2. Despesa com Pessoal.....	145
4.6.2.1 Despesa com Pessoal x Equilíbrio Fiscal	147
4.6.3. Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores.....	148
4.6.4. Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar do Poder Executivo.....	149
4.6.5. Parcerias Público-Privadas	150
4.6.6. Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos	151
4.6.7. Dívida Consolidada	151
4.6.8. Operações de Crédito.....	152
4.6.8.1. Limites das Operações de Crédito	152
4.6.8.2. Operações de Crédito Nulas ou Vedadas	153
4.6.8.3. Limite das Receitas de Operações de Crédito em relação às Despesas de Capital (Art. 167, III, da CF/1988) – Regra de Ouro	154
4.6.9. Garantias e Contragarantias de Valores.....	154
4.6.10. Resultados Primário e Nominal	155
4.6.12. Novo Regime Fiscal	156
4.6.13. Considerações Finais.....	157

5. Governança Fiscal na Renúncia de Receitas	161
5.1 Estimativa do impacto orçamentário-financeiro das renúncias tributárias	161
5.2 Medidas de compensação.....	162
5.3 Instituição, concessão, avaliação e controle das renúncias	162
5.4 Transparência.....	163
5.5 Retorno das Políticas de Incentivos Fiscais.....	164
5.6 Considerações Finais.....	164
6. Transparência na Administração Pública	167
6.1 Transparência na Gestão Fiscal.....	167
6.2 Transparência conforme a Lei de Acesso à Informação.....	169
6.3 Disponibilização de informação em Dados Abertos	170
6.4 Transparência nos Consórcios Públicos de Saúde	171
6.5 Transparência na Execução do PPA	175
6.6 Considerações Finais.....	177
7 . Avaliação das ações governamentais no exercício quanto ao atendimento das recomendações emitidas em 2018	180
7.1 Ressalvas	181
7.1.1 Planejamento e Execução Orçamentária	181
7.1.2 Limites Constitucionais.....	186
7.1.3 Gestão Fiscal	187
7.1.4 Análise das Demonstrações Contábeis	189
7.1.5 Transparência.....	191
7.2 Ocorrências	192
7.2.1 Conjuntura socioeconômica	192
7.2.2 Transferências Voluntárias	205
7.2.3 Análise das Demonstrações Contábeis	206
7.2.4 Gestão Fiscal	209
7.2.5 Transparência.....	214
7.3 Demais recomendações incluídas pelo Plenário	219
8. Recomendações e alertas referentes ao exercício de 2019	228

CONCLUSÃO 234

Apresentação

Considerando o 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 Diretoria de Contas de Governo, conferidas nos termos do artigo 150, inciso I, da Resolução Administrativa nº 08/2019;

Considerando 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;

Considerando que 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 2020.

Apresenta-se o presente relatório, denominado de Relatório das Contas do Governador do Estado do Ceará, que tem como objetivo realizar a análise das contas anuais relativas ao exercício de 2019

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 2019, 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 Diretoria de Contas de Governo 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 – Conformidade Financeira e Orçamentária: 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 bem como os aspectos inerentes à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Capítulo 5 – Governança Fiscal na Renúncia de Receitas: Nesse capítulo evidencia-se a situação do Estado em relação aos aspectos inerentes à renúncia fiscal da Lei de Responsabilidade Fiscal no âmbito do estado do Ceará.

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 2018: 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 2019: Nesse capítulo foram reunidas as recomendações realizadas ao longo do presente relatório, bem como aquelas remanescentes de exercícios anteriores, mas que ainda persistiram no exercício sob exame. Além disso, destaca-se a emissão de alertas ao poder executivo quanto aos aspectos que podem trazer riscos a gestão orçamentária e financeira nos próximos exercícios.

Sumário Executivo

Conjuntura Socioeconômica

O PIB cearense apresentou um aumento de 2,11% acompanhando o nacional que teve um crescimento de 1,14%. Os setores de agricultura, indústria e serviços apresentaram um aumento de 1,33%, 4,08% e 1,78%, respectivamente, em comparação com o ano de 2018.

A balança comercial cearense encerrou o ano de 2019 com deficit de US\$ 12 milhões, tendo o valor das suas exportações alcançado o patamar de US\$ 566 milhões, representando uma retração de 28,8%, quando comparado com o quarto trimestre de 2018.

As importações acumularam o valor de US\$ 578 milhões, valor um pouco acima do verificado no 4º trimestre de 2018 (6,81%). Com relação a corrente de comércio, esta somou US\$ 1.144 milhões, queda de 14,17%, comparado com o mesmo período do ano anterior.

Em relação ao mercado de trabalho, foi registrado um crescimento de 9.546 postos de trabalho em relação ao exercício de 2018. Esse crescimento interrompe um longo período de retração no mercado de trabalho.

Quanto a política pública relacionada à segurança, o estado do Ceará informou, através dos dados publicados na SSPDS, que houve um total de 2.257 vítimas durante o ano de 2019, apresentando uma redução na criminalidade quando comparado ao ano de 2018, tendo o mês de abril o maior número de vítimas, 213 pessoas, e o mês de fevereiro, o menor número de vítimas, 164 pessoas. Vale destacar que a taxa de homicídios dolosos no estado do Ceará apresentou uma diminuição em 50,0% em relação ao ano anterior (2018).

Por outro lado, de acordo com os dados da 13ª edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, o estado do Ceará, em 2018, apresentou a segunda maior taxa de homicídios por cem mil habitantes do país (49,4). Em números absolutos, o número de homicídios dolosos no estado do Ceará foi de 4.481 (quatro mil, quatrocentos e oitenta e um), representando 9,15% do total dos homicídios ocorridos no país.

Tratando-se da violência contra a mulher, com base nos dados da 13ª edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, observa-se que o estado do Ceará apresentou a segunda maior taxa de crimes violentos letais e intencionais contra a mulher, por cem mil mulheres (9,7), e uma taxa de 0,6 para feminicídio.

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 Pacifico.

Para realizar ajustes necessários no PPA 2016-2019 no exercício de 2019, o Governador do Estado publicou o Decreto Estadual nº 32.903, de 19 de dezembro de 2018, que dispõe sobre a adequação

do Plano Plurianual 2016 – 2019 para o ano de 2019, alterando o quantitativo e a regionalização das metas dos produtos principais, das iniciativas dos programas finalísticos.

No exercício financeiro de 2019, a execução dos Programas Governamentais, considerando-se os recursos autorizados pela Lei Orçamentária (LOA) e os créditos adicionais, alcançou R\$ 27.762.603.422,19, tendo uma representatividade em percentual para Programas Finalísticos (49,33%), Programas Especiais (33,52%) e, por último, Programa Administrativo (17,16%).

A execução dos programas finalísticos do PPA 2016-2019, alcançou R\$ 13.694.786.453,05. Dos 83 programas finalísticos previsto no PPA 2016-2019, verificou-se que 59 desses programas (71,08%) apresentaram execução orçamentária individualizada superior a 61% da dotação atualizada.

Já na execução física das Iniciativas dos Programas Finalísticos, destaca-se que 14 iniciativas apresentaram meta física realizada acima de 1.000%, confrontando com a meta programada para o exercício de 2019, por exemplo: 009.1.01 Incremento de energia elétrica trifásica no meio rural (9.100,00%); 071.1.14 Expansão das atividades acadêmicas do Geopark Araripe (5.545,00%); 034.1.08 Promoção do ordenamento e controle da atividade da pesca e da aquicultura no Estado (5.400,00%); e 068.1.01 Promoção de ações de sensibilização da sociedade para preservação e proteção dos recursos ambientais no Ceará (3.871,43%).

De acordo com análise da evolução da execução física no período de 2016 a 2019, verificou-se que apenas os Eixos 01 – Ceará da Gestão Democrática por Resultados e 06 – Ceará Saudável apresentaram uma execução acima de 50% para iniciativas que atingiram 100% ou mais da meta estabelecida. Os Eixos 5 – Ceará do Conhecimento e Eixo 7 – Ceará Pacífico que apresentaram execução de 46% e 43%, respectivamente.

A Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) do estado do Ceará, para o exercício financeiro de 2019, foi aprovada pela Lei Estadual nº 16.613, publicada no Diário Oficial do Estado em 23 de julho de 2018, podendo-se destacar 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.

O Orçamento Geral do Estado teve seus valores consignados na lei estadual nº 16.795, de 27 de dezembro de 2018, publicada no Diário Oficial desse mesmo dia, com as receitas estimadas em R\$ 29.321.565.742,00 e as despesas fixadas em igual montante, contemplando o Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos, sendo este último, no montante de R\$ 365.544.613,00, referente aos Investimentos das Empresas Estatais não Dependentes.

Embora a receita arrecadada pelo Governo do Estado tenha proporcionado o cumprimento das metas de resultado primário e resultado nominal em 2019, é necessário que haja um planejamento de ações para mitigar os efeitos nas contas públicas decorrentes do atual contexto – o combate à pandemia do COVID-19.

Assim, considerando o dever legal do Tribunal de Contas do Estado de auxiliar na fiscalização da gestão fiscal, sugere-se **alertar** ao Poder Executivo, com fulcro no art. 1º, § 1º, e no art. 59, § 1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000, em relação à possível necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira (art. 9º da LRF), caso a execução das metas fixadas de resultado primário e nominal torne-se inviável, de acordo com a intensidade da frustração de receitas.

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 2019, na LDO 2019 e no Manual do Orçamento da SEPLAG de 2019, e considerando as informações enviadas pela SEPLAG, o Poder Executivo atingiu o percentual de 13,88%, cumprindo o limite legal de 25%, não havendo, portanto, abertura de crédito suplementar sem autorização legislativa para o exercício 2019.

O Estado arrecadou, considerando as deduções ao FUNDEB, 93,44% da Receita Atualizada, o que correspondeu uma Receita Orçamentária de R\$ 25,3 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\$ 28,8 bilhões, valor este inferior, em termos reais, em R\$ 650,8 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 8,5%, apesar do aumento de arrecadação do ITCD (187,2%). A maior representatividade deste decréscimo decorre da menor arrecadação do ICMS e IRPF. As transferências correntes, segunda maior fonte de ingressos de receitas correntes (32,30%), também foram destaque pelo decréscimo de 12,22% em relação ao ano anterior.

Dentre as receitas de capital, destaca-se o decréscimo das transferências de capital de 9,49% e de 99,21% de outras transferências em relação ao ano anterior.

Quanto à despesa total, o estado do Ceará realizou R\$ 27,7 bilhões, havendo uma economia orçamentária de R\$ 3,73 bilhões, resultando em uma execução de 88,14% da despesa orçamentária autorizada para 2019. Analisando a evolução das despesas, houve aumento real de 5,78% das despesas correntes e diminuição real de 14,17% das despesas de capital.

Insta salientar que 47,03% da despesa orçamentária executada se referem à Despesa com Pessoal e Encargos Sociais (R\$ 13,05 bilhões), representando um decréscimo real de 0,92% em relação ao ano anterior, sendo que a maior concentração desses gastos está nas funções Previdência social (27,26%), Segurança Pública (19,50%) e Educação 17,62%.

Outro grupo de despesa relevante no total da despesa orçamentária se trata de Outras Despesas Correntes (R\$ 10,74 bilhões), o que equivale a 38,70%. Desse montante realizado, 34,05% foram destinados às transferências constitucionais e 22,86% para Outros Serviços de Terceiros- pessoa jurídica.

Quanto aos recursos alocados em Investimentos (R\$ 2,22 bilhões), houve um decréscimo real de 29,36% (R\$ 924,2 milhões) em relação ao ano anterior.

Durante o exercício de 2019, foram alocados pelo estado do Ceará, a entidades públicas e privadas para executar programas de governo em parceria, um total de R\$ 1,77 bilhões, sendo 61,97% para instituições privadas sem fins lucrativos, 16,33% para Municípios – Fundo a Fundo e 11,43% para os Municípios. Os demais repasses (Transferência a Consórcios Públicos, Execução de Contrato de Parceria Público-Privada-PPP, a Instituições Privadas com Fins Lucrativos e a Transferências a Estados e Distrito Federal) apresentaram, conjuntamente, um percentual de 10,27% do total transferido.

Quanto ao volume de recursos transferidos a instituições privadas sem fins lucrativos, R\$ 857.986.990,01 (78,22%) se referem ao item de despesa Transferências a Organizações Sociais - Contrato de Gestão e R\$ 202.548.360,52 (18,46%) 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 superávit orçamentário de R\$ 1.045.123.127,03, com um superávit do orçamento corrente de R\$ R\$2.626.783.386,56, e um deficit na execução do orçamento de capital de R\$ 1.581.660.259,53. Além disso observou-se que houve a execução de R\$ 547.118.329,03 proveniente de Superávit Financeiro do exercício anterior.

No Balanço Financeiro foi apurado um resultado financeiro positivo de R\$ 1.014.573.377,33, indicando, portanto, um aumento de 20,01% nas disponibilidades financeiras do Estado em 2019 e um aumento de 341,80% no resultado financeiro.

No Balanço Patrimonial observa-se superávit financeiro de R\$ 3.902.661.416,51. O saldo patrimonial que representa a situação patrimonial líquida do Estado, equivalendo à soma dos superávits financeiro e patrimonial, no exercício de 2019, atingiu o valor de R\$ 39.447.597.690,01, superior 35,40% em relação ao exercício anterior.

A Demonstração das Variações Patrimoniais evidenciou um resultado patrimonial positivo de R\$ 2.972.736.412, 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 foi de R\$ 6.032.316.753,56 tendo ocorrido um aumento de 19,34%. O fluxo de caixa líquido das atividades operacionais foi positivo em R\$ 2.522.393.566,02, enquanto o fluxo das atividades de investimento foi negativo em R\$ 1.953.266.879,48. Quanto às atividades de financiamento, o valor foi de R\$ 410.092.656,34, resultando na Geração Líquida de Caixa e Equivalente de Caixa na cifra de R\$ 979.219.342,88, indicando que as fontes de recursos dos fluxos operacionais e de financiamento cobriram suas despesas, e foram suficientes para financiar as atividades de investimento e ainda gerar caixa para o Estado.

Na Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL), observa-se que o patrimônio

líquido consolidado das entidades estatais dependentes, constituídas sob a forma de sociedades anônimas diminuiu R\$ 15 milhões.

Na análise das empresas dependentes sob a ótica da Lei de responsabilidade fiscal, verificou-se que estado do Ceará repassou para a Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos – METROFOR, a quantia de R\$ 146.647.615,48 para fins de constituição ou aumento de capital da empresa. O METROFOR informou que os recursos foram aplicados no aumento da participação acionária (R\$ 144.143.622,31) e na implantação e operação do sistema Metroferroviário – linha sul (R\$ 2.503.993,17). Verifica-se também na demonstração do fluxo de caixa do METROFOR, que o repasse do estado do Ceará (R\$ 146.647.615,48), identificado como créditos de acionistas para futuro aumento de capital, é o principal ingresso de recurso do fluxo das atividades de financiamento (R\$ 130.342.317,11). Tal repasse suporta as atividades operacionais (-R\$ 109.944.653,33) e de investimento (-R\$ 33.701.428,84), o que tem se repetido ao longo dos anos, reforçando essa caracterização da dependência da estatal nos termos da LRF

Conformidade Financeira e Orçamentária

Conforme análise realizada nos demonstrativos constantes no Balanço Geral do Estado do Ceará de 2019 e na base de dados do sistema S2GPR, que o estado do Ceará **atendeu**, no exercício de 2019, ao determinado nos artigos 212 (Aplicação de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino – 26,11%), 60, ADCT (Recursos destinados ao FUNDEB na remuneração de profissionais do magistério da Educação – 85,58%) e 198, §2º, (Aplicação de recursos públicos nas ações e serviços públicos de saúde – 13,44%) da Constituição Federal; e 258, §2º (Despesa com pessoal em relação ao orçamento global da Fundação de Amparo à Pesquisa – 2,55%) 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.

Entretanto, **não foram atendidos** os limites indicados nos **artigos 210** (Aplicação de Recursos com Investimentos no Interior do Estado – 47,73%), **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 – 0,84%) da **Constituição Estadual**.

De acordo com os dados e as informações analisados nos demonstrativos constantes no Balanço Geral do Estado do Ceará de 2019 e do Sistema de Gestão Governamental por Resultados – S2GPR, o estado do Ceará obteve, no exercício de 2019, uma Receita Corrente Líquida de R\$ 20.882.025.052,84, correspondendo a um aumento, em termos reais, de 1,08% 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\$ 8.705.012.343,92, correspondendo a um percentual de 41,71% da Receita Corrente Líquida Ajustada (R\$ 20.882.241.722,90). No Regime de Previdência do Estado, foi necessário um aporte do tesouro no valor de R\$ 1.496.099.981,41 para cobertura de insuficiência financeira, representando um aumento de 2,38% em relação ao exercício anterior, em termos nominais.

Diante do montante de R\$ 1.307.078.354,17 aplicados em contratos de gestão (recursos

humanos), em pensionistas e em abonos concedidos, bem como o volume de despesa com pessoal considerado para fins de limite na LRF, sugere-se **alertar** ao Poder Executivo, com fulcro no art. 1º, § 1º da Lei Complementar 101/2000, em relação a responsabilidade na gestão fiscal quanto ao equilíbrio das contas públicas

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 2019, o Poder Executivo apresentou uma Disponibilidade de Caixa Bruta de R\$ 5.725.002.185,79 e Obrigações Financeiras¹ na ordem de R\$ 1.213.019.034,61. Tal diferença enseja uma Disponibilidade de Caixa Líquida Antes da Inscrição de Restos a Pagar Não Processados no valor de R\$ 4.511.983.151,18, demonstrando recursos para honrar a Inscrição dos Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados do Exercício no valor de R\$ 805.866.134,96.

Quanto às Parcerias Público-Privadas e à aplicação dos recursos advindos da Alienação de Ativos, não foram verificados violação ou descumprimento de limites da LRF. As despesas com PPP executadas pelo Estado (R\$ 49.515.819,86) representaram 0,24% da RCL (Limite de 5%). A receita de alienação de ativos auferida foi de R\$ 10.109.014,45, com pagamento de despesas no valor de R\$ 591,60 na fonte correspondente.

Em relação ao endividamento do Estado, a dívida consolidada interna e externa do estado do Ceará, atingiu o montante de R\$ 14.906.375.117,99, considerando o total de precatórios. Houve um acréscimo no total da dívida consolidada no valor de R\$ 1.041.249.104,89 em relação ao exercício de 2018, o que equivale a uma variação de 6,99%. Em relação às projeções estabelecidas para a Dívida Pública Consolidada na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (R\$ 13.353.866.000,00), o Estado ultrapassou o valor projetado. A Dívida Consolidada Líquida apresentou um montante de R\$ 10.995.170.453,70, correspondendo a 52,65% 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\$ 1.379.111.845,92 em Operações de Crédito Internas e Externas, representando 6,60% 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\$ 204.753.528,90, correspondendo a 0,98% 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

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.

2019 foi um déficit de R\$ 605.602.000,00. Posteriormente, a meta foi alterada pela Lei nº 17.159, de 27 de dezembro de 2019, para um déficit de R\$ 2.718.668.494,91. . No Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do 6º bimestre de 2019, o resultado nominal apresentado foi de R\$ 1.662.871.432,25. Pela metodologia da STN, tal resultado foi de R\$ 912.485.975,79, assim, verifica-se o cumprimento da meta de resultado nominal pelo Estado no período em análise em ambos os casos.

A meta de resultado primário estabelecida na LDO para 2019 foi um superavit de R\$ 597.707.000,00. Pela metodologia estipulada na LDO, o Estado obteve um superavit primário de R\$ 2.052.687.239,82. 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.

Embora o Governo do Estado tenha atingido as metas de resultado primário e resultado nominal em 2019, é necessário que haja um planejamento de ações para mitigar os efeitos nas contas públicas decorrentes do atual contexto – o combate à pandemia do COVID-19.

Assim, considerando o dever legal do Tribunal de Contas do Estado de auxiliar na fiscalização da gestão fiscal, sugere-se alertar ao Poder Executivo, com fulcro no art. 1º, § 1º, e no art. 59, § 1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000, em relação ao possível descumprimento das metas fixadas de resultado primário e nominal, de acordo com a intensidade da frustração de receitas decorrentes dos impactos da diminuição da atividade industrial e econômica no estado do Ceará e no país.

Quanto 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 2019, conforme os critérios determinados pelo regime, foi de R\$ 10,684 bilhões. Com uma execução de R\$ 10,396 bilhões, o teto de gastos não foi ultrapassado.

Governança Fiscal na Renúncia de Receitas

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 14, busca impor às renúncias fiscais obstáculos legislativos semelhantes ao de se aprovar uma nova despesa orçamentária, almejando manter o equilíbrio fiscal. Além disso, estabeleceu uma série de obrigações acerca da transparência da gestão pública, de forma a manter a sociedade a par das ações de seus governantes e prover meios para o controle social.

Buscou-se, neste trabalho, traçar um panorama geral da governança do Estado Ceará em relação aos incentivos fiscais, em termos de competências, medidas de compensação exigidas pela LRF, processo de instituição, concessão, avaliação e controle, transparência e retorno das políticas de incentivos fiscais, de forma a subsidiar os trabalhos futuros desta corte em relação ao tema.

Especificamente em relação ao exercício de 2019, foi anunciado o desenvolvimento de um sistema que deve contribuir substancialmente para a governança dos incentivos fiscais; em relação ao cumprimento do art. 14, o efetivo acréscimo das medidas de compensação adotadas não foi evidenciado. Foi sinalizado que as compensações tributárias (art. 14, II) seriam substituídas por compensações orçamentárias (art. 14, I) nos próximos exercícios.

Transparência

Conforme exposto anteriormente, o acesso à informação é um direito fundamental instituído pela Constituição Federal. A Lei de Responsabilidade Fiscal e suas alterações 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 2019, não foram feitas ressalvas em relação ao cumprimento das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Acesso à Informação pelo estado do Ceará.

Em relação ao portal de dados abertos, verificou-se à publicação de vários conjuntos de dados em formatos adequados de acesso, entretanto há uma necessidade de disponibilização de bases de dados referentes a outros temas prioritários ou oriundos de outras Secretarias, além da SEFAZ e da SEPLAG. Ademais, faz-se necessário que haja uma ampla divulgação do portal, com o objetivo de incentivar o controle social pela população, através do acesso aos dados ou desenvolvimento de aplicativos.

Ao se comparar essa análise realizada, com a disposta no relatório de Contas de Governo do exercício de 2018, identificou-se que no exercício de 2019, houve uma redução na disponibilização dos correspondentes dados nos portais dos consórcios.

Quanto à transparência do PPA 2016-2019, a lei determinou que 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.

1 *CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA*

1. Conjuntura Socioeconômica

O presente capítulo aborda diversos temas relacionados a indicadores econômicos e sociais. O entendimento do momento econômico em que vive o Brasil e, em especial, o estado do Ceará, bem como a exposição de índices sociais são importantes para avaliar o comportamento das medidas tomadas e os resultados obtidos pelos entes públicos. Destaca-se que os dados econômicos nacionais e estaduais tratados neste capítulo relativos aos exercícios de 2018 e 2019 são preliminares e sujeitos a futuras alterações conforme metodologia adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

1.1.A Economia no Mundo

A estimativa de crescimento da economia mundial realizada pelo Fundo Monetário Internacional - FMI, publicado no *World Economic Outlook Update* era em torno de 3,0%. O fundo considerou o crescimento mais forte da demanda interna nas economias desenvolvidas, a destacar os Estados Unidos, a Espanha, a França e o Reino Unido, e pelos países emergentes, como a Índia e China. Por outro lado, a guerra comercial entre Estados Unidos e China, as incertezas geradas em relação ao processo do Brexit no Reino Unido, bem como a desaceleração recente da produção industrial alemã são elementos que vem contribuindo para a desaceleração do crescimento mundial.

De acordo com os dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, a economia americana registrou crescimento de 2,3% em seu Produto Interno Bruto - PIB referente ao quarto trimestre de 2019 comparado ao mesmo período de 2018, no entanto, ainda inferior ao registrado no mesmo trimestre de 2017 em relação a 2018 (2,5%). Este resultado positivo é explicado em grande parte pelo bom desempenho do comércio internacional e pelo consumo das famílias.

A União Europeia obteve resultado positivo em relação ao último trimestre de 2019 frente ao mesmo período em 2018, chegando a um crescimento de 1,2%. Em consonância com a economia americana, também não chegou ao mesmo patamar de crescimento ante ao mesmo trimestre de 2018 (1,5%) em relação ao quarto trimestre de 2017. O resultado inferior do quarto trimestre de 2019, em comparação com o mesmo período de 2018, é decorrente de um contexto de incerteza com o Brexit, mesmo com a concretização do acordo entre o Reino Unido e o bloco europeu.

A guerra comercial com os Estados Unidos representou um impacto na produção industrial chinesa, resultando, segundo a OCDE, numa estimativa de crescimento de 6,0% no último trimestre de 2019, com relação ao mesmo período de 2018, sendo uma perspectiva inferior ao registrado no último trimestre de 2018, que foi de 6,5% em relação ao ano anterior. Este resultado simboliza o ritmo menor de crescimento da economia chinesa registrado em quase três décadas. A expansão do PIB no último trimestre de 2019 foi a menor desde o ano de 1990.

A economia do Japão apresentou uma queda no desempenho no último trimestre de 2019 de 0,7% em relação ao mesmo período de 2018, resultado este bem inferior para o mesmo período de 2018,

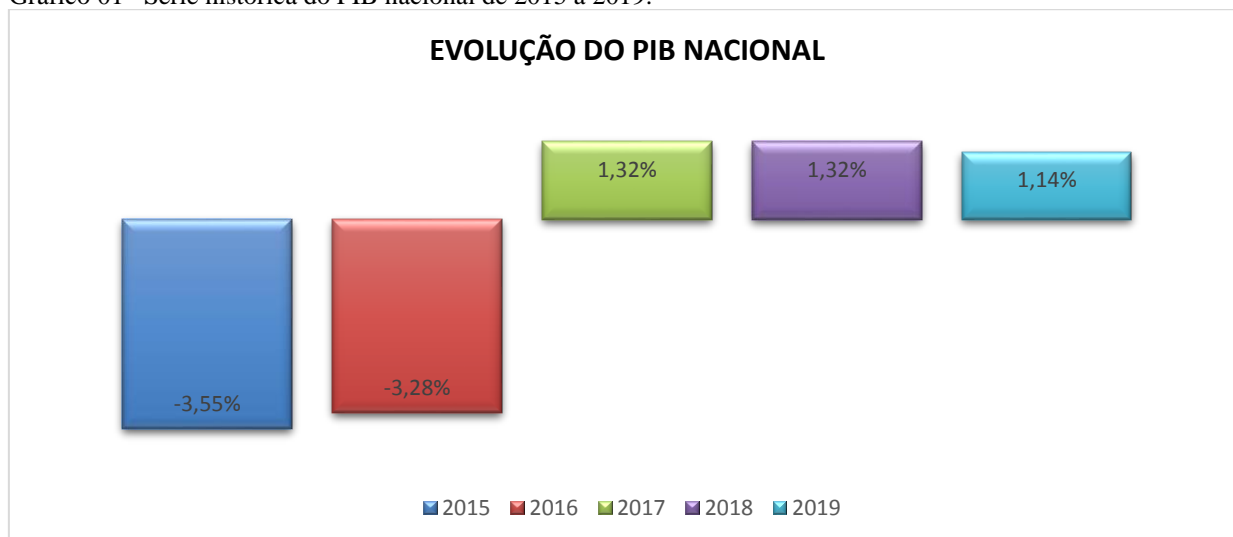
onde também se verificou queda, na magnitude de 0,2%. Esse baixo desempenho é reflexo do aumento do imposto sobre vendas em outubro de 2019, bem como o clima quente atípico que afetou as vendas de itens de inverno

1.2.Cenário Econômico Nacional

Os dados preliminares sobre o PIB de 2019 foram divulgados recentemente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE e mostraram que o PIB brasileiro cresceu 1,14% em relação ao ano anterior. A maior contribuição para o crescimento do PIB vem do consumo das famílias, que cresceu 1,8%. Outro destaque, pelo lado da oferta, foi o setor de serviços, que representa dois terços da economia.

Em valores correntes, o PIB brasileiro alcançou o montante de R\$ 7,257 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\$ 34.533 (em valores correntes) no ano, com acréscimo de 0,3%, em volume, em relação ao ano anterior (2018). O Gráfico 01 evidencia a evolução do PIB nacional nos últimos 5 anos.

Gráfico 01 –Série histórica do PIB nacional de 2015 a 2019.



Fonte: IBGE

Em 2019, os valores agregados dos três setores que compõem o PIB nacional apresentaram os seguintes resultados: Agropecuária (1,3%), Indústria (0,5%) e Serviços (1,3%).

O resultado da agropecuária em 2019 de 1,3% é explicado pelo crescimento tanto da agricultura quanto da pecuária, com destaque para o milho (23,6%), algodão (39,8%), laranja (5,6%) e feijão (2,2%).

No setor da indústria, o destaque positivo, em 2019, foi o desempenho da atividade Eletricidade e gás, água e esgoto, atividades de gestão de resíduos, que cresceu 1,9% em relação a 2018, puxada pelo crescimento de 1,6% na construção. Já o destaque negativo ocorreu em indústrias extrativas, com queda de 1,1% no ano. Por outro lado, as indústrias de transformação que haviam crescido mais em 2018, ficaram estagnadas em 2019.

A variação positiva de 1,3% nos serviços foi influenciada pelas atividades que compõem esse segmento, comparando com o ano de 2018, tais como: Comércio (1,8%), Outros serviços

(1,3%), Intermediação Financeira (1,0%) e Transportes (0,2%). A atividade de Administração Pública (APU) se manteve estagnada no ano.

No âmbito do setor externo, as exportações brasileiras de bens e serviços diminuíram 2,5%, enquanto as importações avançaram 1,1%. Entre os produtos e serviços da pauta de exportações, as maiores quedas foram observadas em veículos, extração de minerais metálicos e máquinas e equipamentos. Já entre as importações, dentre os destaques positivos estão aparelhos elétricos, produtos químicos e metalurgia.

A taxa de investimento em 2019 foi de 15,4% do PIB, maior do que a taxa apresentada no ano anterior (15,2%). A taxa de poupança foi de 12,2% em 2019 (ante 12,4% no ano de 2018).

Entre os componentes da demanda interna, houve um avanço do Consumo das Famílias em 1,8% e Formação Bruta de Capital Fixo – FBCF em 2,2%. O consumo do governo recuou em 0,4%.

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.

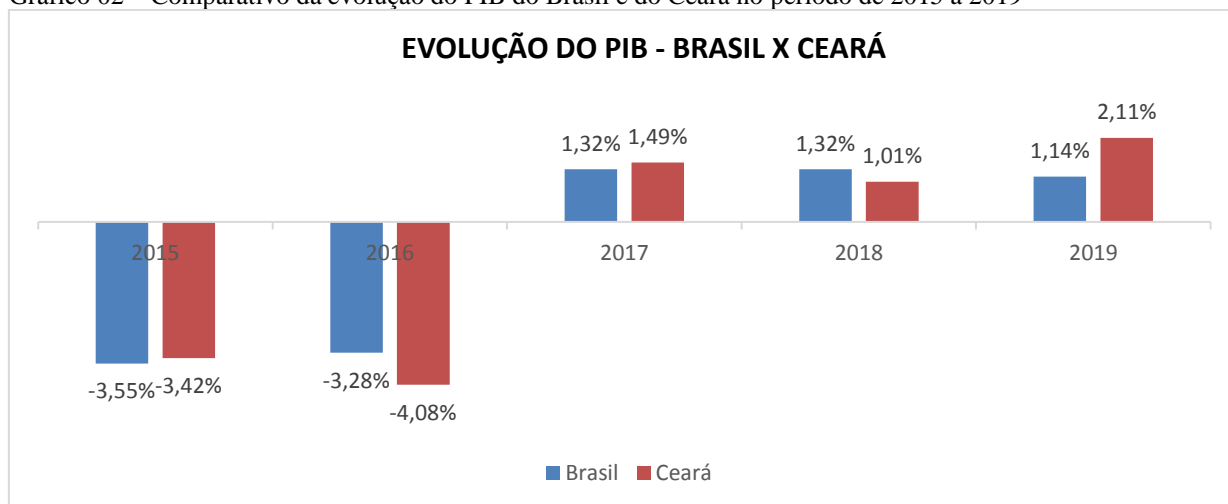
1.3.1. Produto Interno Bruto (PIB)

Inicialmente cabe frisar que os dados referentes ao PIB do estado do Ceará foram extraídos do Boletim da Conjuntura Econômica Cearense – 4º Trimestre de 2019, documento publicado pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE em março do ano 2020.

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 2019, apresentou um crescimento de 1,14%. No Ceará, o PIB apresentou um crescimento de 2,11%. O Gráfico 02 mostra a evolução do PIB do Ceará em relação ao Brasil nos últimos cinco anos.

Gráfico 02 – Comparativo da evolução do PIB do Brasil e do Ceará no período de 2015 a 2019

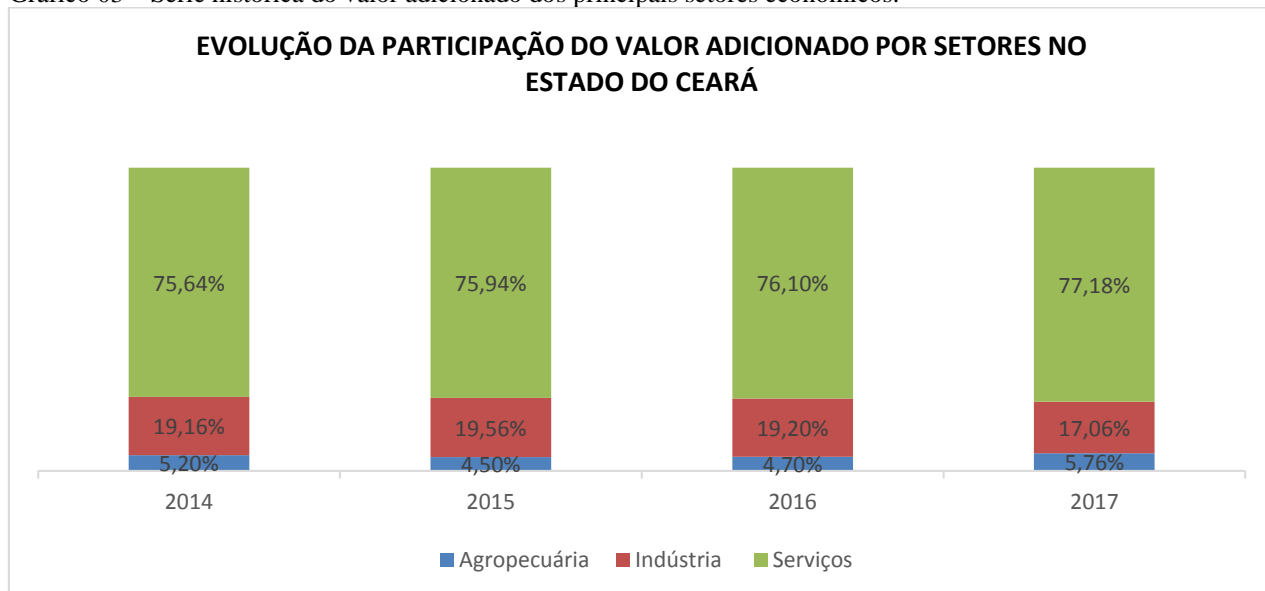


Fonte: IBGE e IPECE

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 2014 a 2017, calculado pelo IBGE, conforme Gráfico 03.

Gráfico 03 – Série histórica do valor adicionado dos principais setores econômicos.



Fonte: IBGE e IPECE

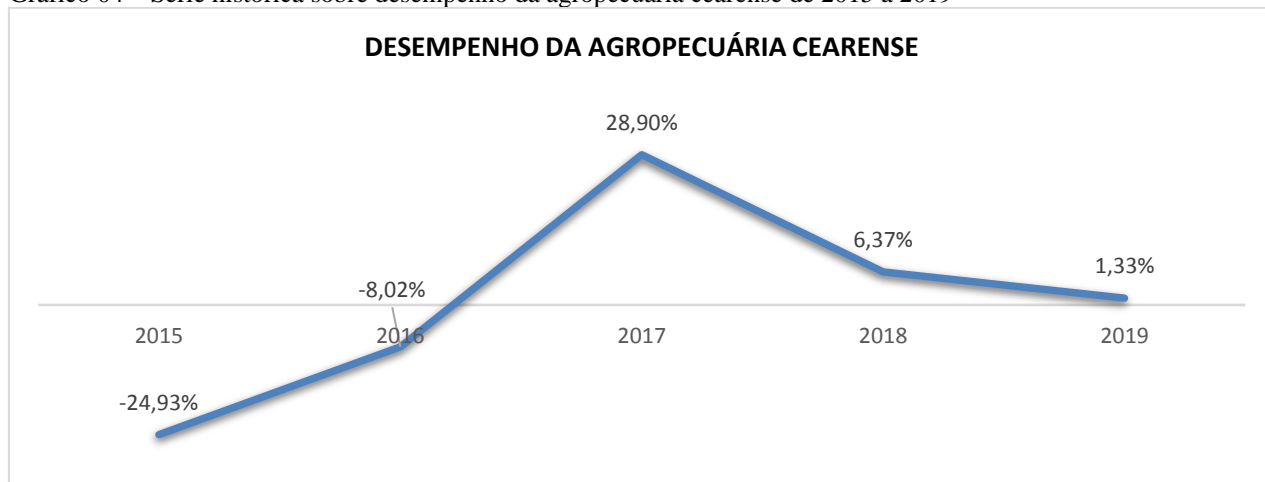
(*) O IBGE divulga os dados do PIB com dois anos de defasagem devido ao processo de consolidação e revisão dos dados. Não há previsão de participação para os anos de 2018 e 2019.

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 um resultado positivo no ano 2019, registrando crescimento de 1,33%, em relação ao exercício de 2018. O Gráfico 04 evidencia a evolução do setor nos últimos 5 (cinco) anos.

Gráfico 04 – Série histórica sobre desempenho da agropecuária cearense de 2015 a 2019



Fonte: IPECE

A estimativa de produção de grãos no estado do Ceará, em 2019, foi de uma safra de 10,71% menor em relação ao exercício de 2018, tendo em vista uma má distribuição espacial e temporal das chuvas no Ceará, com chuvas mais concentradas no litoral, segundo as informações do Levantamento Sistemático da Produção Agrícola LSPA/IBGE.

As quebras de safra mais significativas ocorreram nas culturas do feijão (-20,22%) e de milho (-8,56%) diante da sua representatividade na produção total de grãos do estado do Ceará (95,6%).

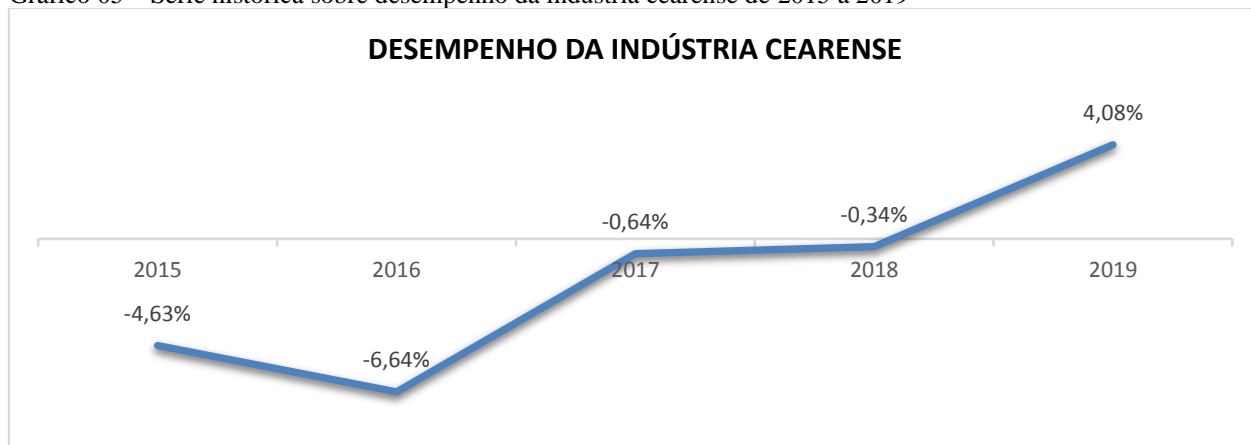
A revisão de estimativa da produção de frutas para o ano de 2019, comparada com a produção de 2018, indicou um crescimento para quase todas as culturas, tais como a produção de melancia (24,9%), de mamão (18,7%), de coco-da-baia (19,1%) e de tomate (16,4%).

Em relação à pecuária, estima-se um crescimento de 24,3% no exercício de 2019 para a produção de leite, aumentando a importância de produtos de origem animal.

1.3.1.1.2. Indústria

O setor industrial apresentou uma variação positiva de 4,08% em 2019. De acordo com o Gráfico 05, o desempenho da indústria no estado do Ceará apresentou o melhor cenário desde de 2015.

Gráfico 05 – Série histórica sobre desempenho da indústria cearense de 2015 a 2019



Fonte: IPECE

A indústria de transformação no Ceará apresentou no último trimestre de 2019 um crescimento de 2,0% em relação ao mesmo período do ano anterior. O resultado é considerado relevante quando comparado ao desempenho recente da manufatura local, caracterizado pelo baixo dinamismo e relativa inércia na produção. Os dados comentados constam da Pesquisa Industrial Mensal do IBGE (PIM-PF/IBGE).

Dentre as 11 atividades pesquisadas que compõem o segmento de transformação, várias atividades registraram expansão no acumulado do ano de 2019, comparado com o ano de 2018, com destaque para segmentos importantes do parque industrial cearense, como fabricação de bebidas (5,9%), fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos (104,8%), confecção de artigos do vestuário e acessórios (2,2%) e fabricação de outros produtos químicos (7,9%).

Para os segmentos que apresentaram queda na produção, vale destacar a fabricação de produtos alimentícios (-5,8%), metalurgia (-4,1%), preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos

para viagem e calçados (0,2%), fabricação de produtos têxteis (-8,6%) e fabricação de coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis (-9,7%), 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 1,78% para o exercício de 2019. O Gráfico 06 mostra a evolução do setor nos últimos cinco anos (2015 – 2019).

Gráfico 06 – Série histórica sobre desempenho da indústria cearense de 2015 a 2019



Fonte: IPECE

O IPECE utiliza os dados da Pesquisa Mensal de Serviços – PMS realizada pelo IBGE para analisar o setor de serviços no âmbito 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 resultados da PMS cearense, os três grandes segmentos dos serviços empresariais não financeiros – *Serviços Prestados às Famílias, Serviços Profissionais, Administrativos e Complementares e Transportes, Serviços Auxiliares aos Transportes e Correio* – tiveram desempenho positivo de 1,8%, 1,2% e 4,4%, respectivamente, ao longo do ano.

Por outro lado, os segmentos *Serviços de Informação e Comunicação* do estado do Ceará apresentaram queda de 2%, assim como *Outros serviços*, que teve uma expressiva queda de 15,3%, mas esse último é caracterizado por fortes oscilações ao longo da série histórica da PMS. No caso dos Serviços de Informação e Comunicação, setor mais intensivo em capital e associado a recuperação do investimento privado, sua queda revela que os planos de negócios das empresas no segmento não se alavancaram.

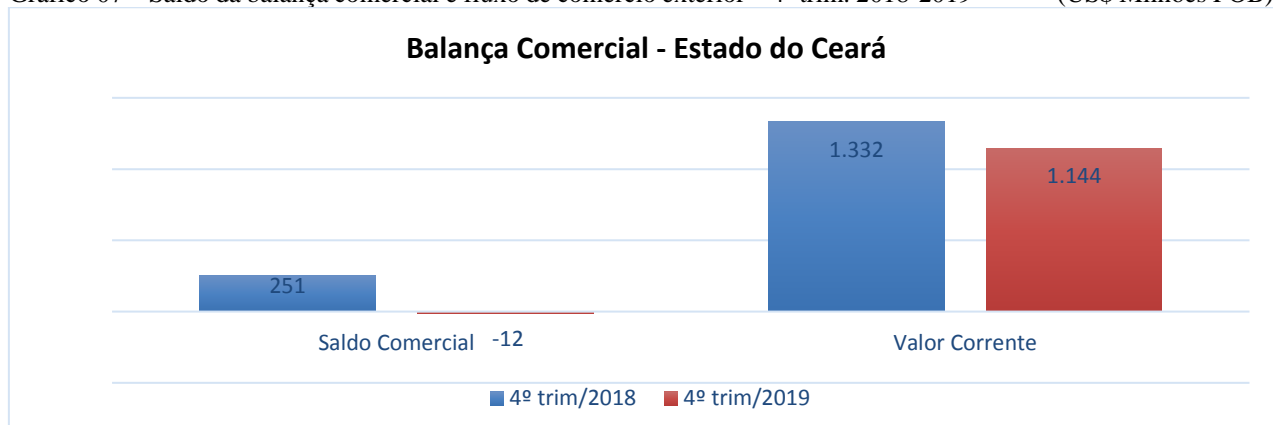
Analisando o varejo comum, o estado do Ceará apresentou a quarta queda trimestral consecutiva no ano de 1,3% comparado ao mesmo período do ano passado, revelando uma trajetória diferente da apresentada pelo varejo comum nacional (3,3%), segundo os dados da Pesquisa Mensal do Comércio divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

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 para o estado,

disponibilizado pelo IPECE referente ao 4º trimestre de 2019, apontou um deficit na balança comercial cearense de US\$ 12 milhões, valor bem abaixo do registrado no 4º trimestre de 2018. Com relação a corrente de comércio, esta somou US\$ 1.144 milhões, queda de 14,17%, comparado com o mesmo período do ano anterior.

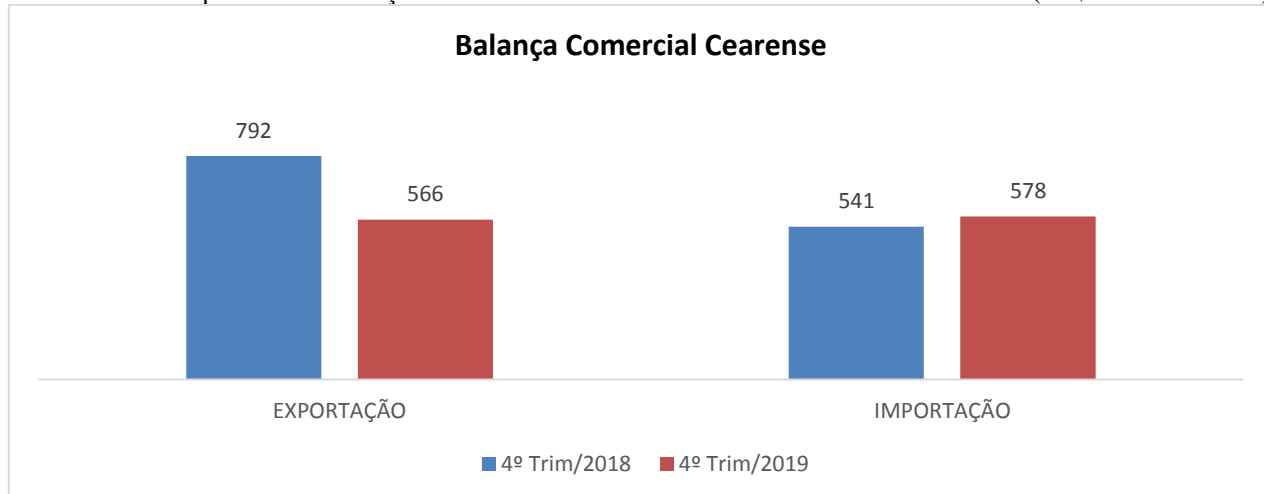
Gráfico 07 – Saldo da balança comercial e fluxo de comércio exterior – 4º trim. 2018-2019 (US\$ Milhões FOB)



Fonte: IPECE

No último trimestre de 2019, as exportações cearenses alcançaram o valor de US\$ 566 milhões, com retração de 28,8%, em comparação com o quarto trimestre de 2018. Esse baixo desempenho das exportações está relacionado com o aprofundamento da crise econômica na Argentina, além da desaceleração da economia global. Já as importações, para o mesmo período, acumularam o valor de US\$ 578 milhões, valor um pouco acima do verificado no 4º trimestre de 2018 (6,81%), conforme o Gráfico 08.

Gráfico 08 – Comparativo da balança comercial cearense – 4º trimestre 2018 - 2019 (US\$ Milhões – FOB)



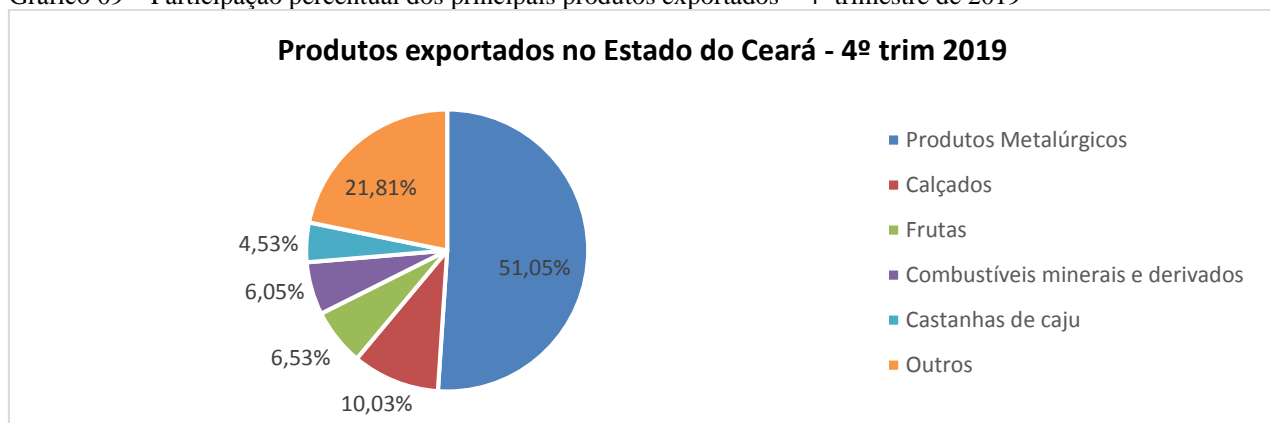
Fonte: IPECE

O estado do Ceará continua como o 14º estado exportador do Brasil, com participação de 1,01% do total nacional. Com relação às importações, o estado também ocupou 14º posição, participando com 1,33% do total do país. No âmbito regional, o Ceará ocupou o terceiro lugar nas exportações, com participação de 13,68% e nas importações foi o quarto maior importador com participação de 11,5% do total da região.

Em seguida, para analisar os principais produtos exportados pelo estado, o IPECE realizou um agrupamento desses produtos, considerando suas principais características. O Gráfico 09 apresenta os

principais produtos exportados no último trimestre de 2019.

Gráfico 09 – Participação percentual dos principais produtos exportados – 4º trimestre de 2019



Fonte: IPECE

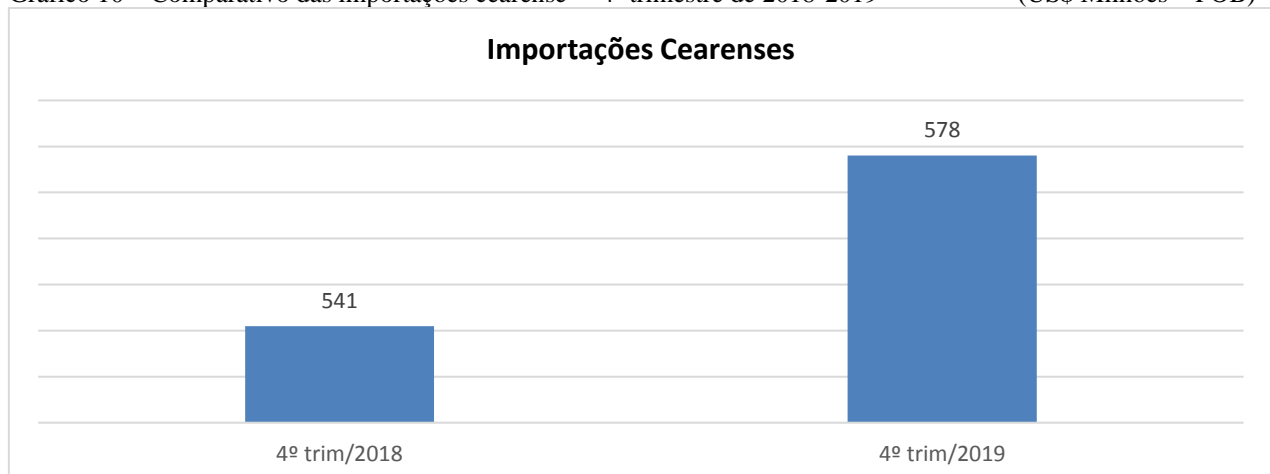
De acordo com as informações acima, observa-se que o principal grupo de produtos exportados cearense foi “produtos metalúrgicos”, com participação de 51,05% no valor total exportado seguido dos Calçados (10,03%); Frutas (6,53%); Combustíveis minerais e derivados (6,05%) e Castanha de Caju (4,53%). Estes cinco principais produtos registraram uma participação conjunta de 78,19% da pauta de exportações cearense no período de outubro a dezembro de 2019.

O setor “produtos metalúrgicos” é o principal produto da exportação cearense com o montante de US\$ 288,9 milhões. As vendas externas desse setor registraram queda (-41,04%) quando comparadas com o último trimestre de 2018.

Os principais compradores dos produtos cearenses, no quarto trimestre de 2019, foram os Estados Unidos (46,90%), Coréia do Sul (12,07%) e Países Baixos (Holanda) (3,62%), respondendo por 62,59% da pauta exportadora do estado.

Quanto as importações no 4º trimestre de 2019 registraram um valor de US\$ 578 milhões, valor um pouco acima do verificado no 4º trimestre de 2018 (6,81%).

Gráfico 10 – Comparativo das importações cearense – 4º trimestre de 2018-2019 (US\$ Milhões – FOB)

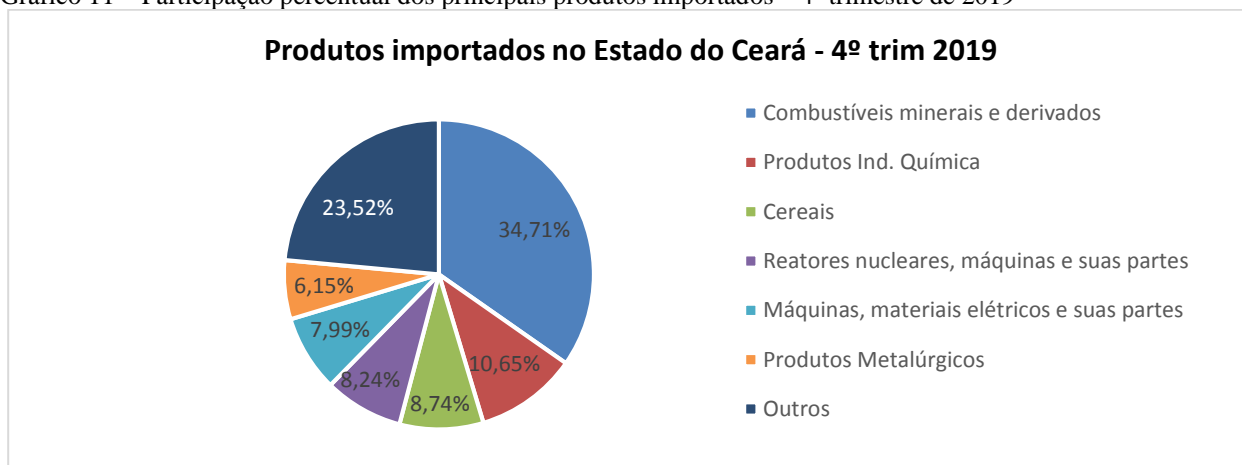


Fonte: IPECE

Na análise dos principais produtos importados, foi necessário agrupá-los segundo suas

características para permitir uma visão mais agregada conforme o Gráfico 11.

Gráfico 11 – Participação percentual dos principais produtos importados – 4º trimestre de 2019



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\$ 200,5 milhões, correspondendo a 34,71% da pauta de importação do Ceará. Esse segmento apresentou uma variação positiva de 20,90% em relação ao mesmo período de 2018. Em seguida, aparecem como os principais produtos importados cearenses: os Produtos Ind. Química (10,65%); Cereais (8,74%); Reatores nucleares, máquinas e suas partes (8,24%) Produtos Metalúrgicos (7,99%) e Máquinas, aparelhos e materiais elétricos, e suas partes (6,15%). Estes seis principais produtos registraram uma participação conjunta de 76,48% do valor total das importações o período em análise.

Quanto aos países que exportaram para o Ceará, os cinco principais responderam por 65,88% do total comprado no exterior no último trimestre de 2019, são eles: Estados Unidos (30,03%), China (19,10%), Países Baixos (Holanda) (6,27%), Argentina (5,92%) e Colômbia (4,55%).

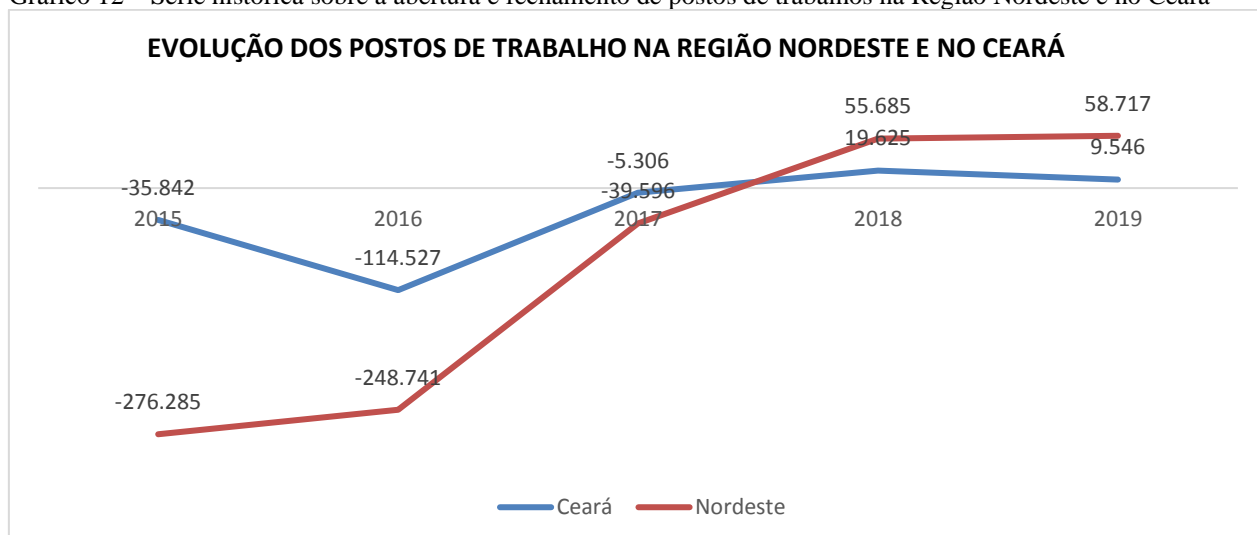
O principal fornecedor de produtos para o Ceará no último trimestre de 2019 foram os Estados Unidos. A participação do país foi de 30,03% na pauta importadora do estado, correspondendo ao valor de US\$ 173,4 milhões. Desse país foram adquiridos principalmente combustíveis minerais e trigo.

Em seguida, a China é a segunda maior fornecedora de produtos no 4º trimestre de 2019, correspondendo com US\$ 110,34 milhões e 19,10% da pauta importadora do estado. Estado. Os principais produtos importados desse país foram Reatores nucleares, máquinas; Máquinas e materiais elétricos; e Produtos químicos.

1.4.Mercado de Trabalho

De acordo com os dados disponibilizados pelo Ministério do Trabalho – CAGED, O estado do Ceará registrou um saldo positivo de 9.546 postos de trabalho em 2019 contribuindo para a geração de 559.626 em todo o país. O Ceará é o terceiro estado do Nordeste a registrar maior número de abertura de empregos. O Gráfico 12 retrata a dinâmica dos postos de trabalho na Região Nordeste e no Ceará.

Gráfico 12 – Série histórica sobre a abertura e fechamento de postos de trabalhos na Região Nordeste e no Ceará



Fonte: Ministério do Trabalho – CAGED

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.

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 (R\$ 1,00)

Subfunções	2019	2018*	2017*
122 - Administração Geral	591.943.569,11	628.420.694,32	886.420.627,15
126 - Tecnologia da Informação	20.946.437,85	12.231.697,39	51.381.652,34
128 - Formação de Recursos Humanos	485.844,67	1.169.824,30	1.029.375,31
361 - Ensino Fundamental	90.260.403,01	135.774.422,83	205.268.754,68
362 - Ensino Médio	2.541.094.560,51	2.621.313.787,90	2.187.683.469,48
363 - Ensino Profissional	127.904.564,55	140.629.337,28	155.650.181,71
364 - Ensino Superior	106.497.112,89	119.510.528,10	104.461.363,10
365 - Educação Infantil	30.146.171,39	27.434.603,91	21.563.524,43
366 - Educação de Jovens e Adultos	78.419.799,82	122.394.539,39	76.570.503,77
367 - Educação Especial	10.236.030,83	10.402.043,83	20.660.125,74
451 - Infra-Estrutura Urbana	5.175.940,15	-	-
571 - Desenvolvimento Científico	1.683.000,00	-	3.988.445,15
Total	3.604.793.434,78	3.819.281.479,26	3.714.678.022,85

Fonte: S2GPR

*Fator de correção: IGP-DI (7,6776%, para 2018, e 15,3249% para 2017)

Comparado com o exercício anterior, observa-se que houve uma diminuição no montante aplicado de 5,62% (R\$ 214.488.044,48) na Função Educação no estado do Ceará. A subfunção Ensino Médio representa 70,49% do valor empenhado em 2019.

1.6. 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.

1.6.1. 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 (R\$ 1,00)

Subfunções	2019	2018*	2017*
122 - Administração Geral	2.815.568.599,84	2.868.488.335,68	2.471.647.875,60
124 - Controle Interno	58.306,63	67.038,07	72.957,56
126 - Tecnologia da Informação	37.563.663,43	52.634.158,76	32.374.178,64
128 - Formação de Recursos Humanos	10.573.099,54	24.727.733,00	31.933.965,80
181 - Policiamento	264.502.415,20	199.287.019,76	268.601.050,08
182 - Defesa Civil	4.214.242,89	30.854.108,20	23.710.416,20
183 - Informação e Inteligência	54.624.683,12	-	-
241 - Assistência ao Idoso	393.983,56	-	-
Total	3.187.498.994,21	3.176.058.393,47	2.828.340.443,89

Fonte: S2GPR

*Fator de correção: IGP-DI (7,6776%, para 2018, e 15,3249% para 2017)

Comparado com o exercício anterior, observa-se que o montante aplicado na Segurança Pública do estado do Ceará teve um incremento inexpressivo em R\$ 11.440.600,74 (0,36%). As subfunções Administração Geral e Policiamento representam, juntas, cerca de 96,63% do valor empenhado na Segurança Pública.

Destaca-se que o poder executivo passou a registrar a execução de recurso para a atividade de inteligência no estado. O valor investido em totalizando em 2019 o valor de R\$ 54.624.683,12 na subfunção de Informação e Inteligência.

Por fim, ao examinar o valor aplicado em 2019, por grupo de natureza de despesa, verifica-se que 79,89% (R\$ 2.546.545.344,36) foi destinado a pessoal e encargos sociais, 17,33% (R\$ 552.513.594,33) a outras despesas correntes e 2,77% a investimentos (R\$ 88.440.055,52).

1.6.2. Crimes Violentos Letais e Intencionais

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 2019 apresentaram 2.257 vítimas no estado do Ceará, conforme a Tabela 4.

Tabela 4 – Número de vítimas no Ceará em 2019

Mês	CVLI	Ocorridos em Unidade Prisional	Intervenção Policial *
Janeiro	192	0	28
Fevereiro	164	0	9
Março	189	1	10
Abril	213	0	14
Mai	179	0	12
Junho	169	0	11
Julho	196	0	7
Agosto	186	0	11
Setembro	183	1	6
Outubro	176	1	9
Novembro	205	0	9
Dezembro	205	0	10
TOTAL	2.257	3	136

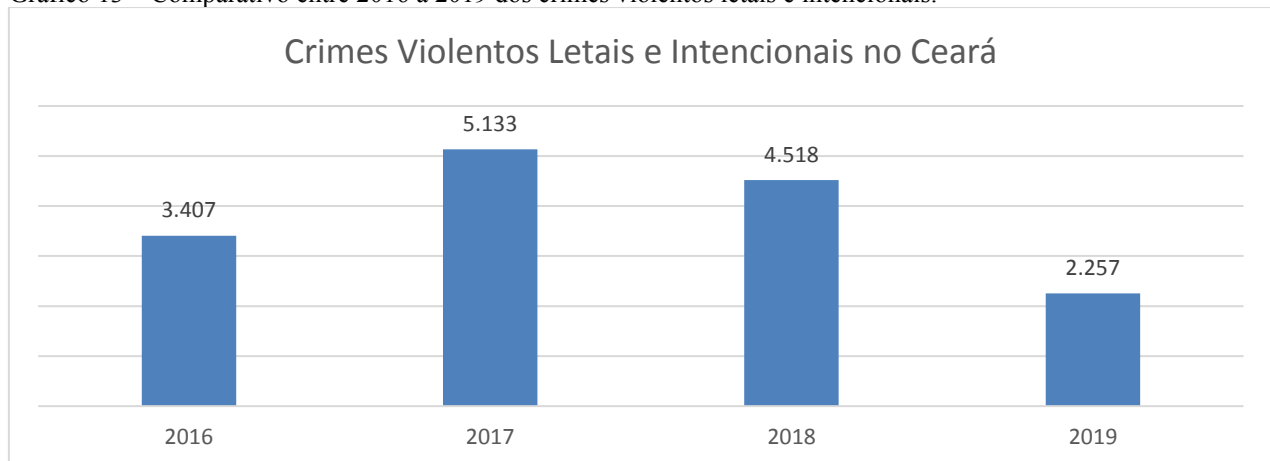
Fonte: SSPDS/CE

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

A partir das informações da Tabela 4, percebe-se que ao longo desse ano houve uma diminuição na criminalidade, tendo mês de abril com o maior número de vítimas registrado (213 pessoas). Já o mês fevereiro obteve o menor número de vítimas, em 164 pessoas.

O Gráfico 13 apresenta o comparativo dos crimes violentos letais e intencionais no estado do Ceará durante o período de 2016 a 2019.

Gráfico 13 – Comparativo entre 2016 a 2019 dos crimes violentos letais e intencionais.



Fonte: SSPDS/CE

Analisando o Gráfico 13, observa-se que, desde de 2017, o estado do Ceará vem apresentando uma diminuição nos Crimes Violentos Letais e Intencionais, sendo que no exercício de 2019 teve uma redução significativa de 50,0%, quando comparado ao ano de 2018.

1.6.3. 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 FBSP produz relatório com amplas análises de dados sobre segurança pública, conhecido como Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

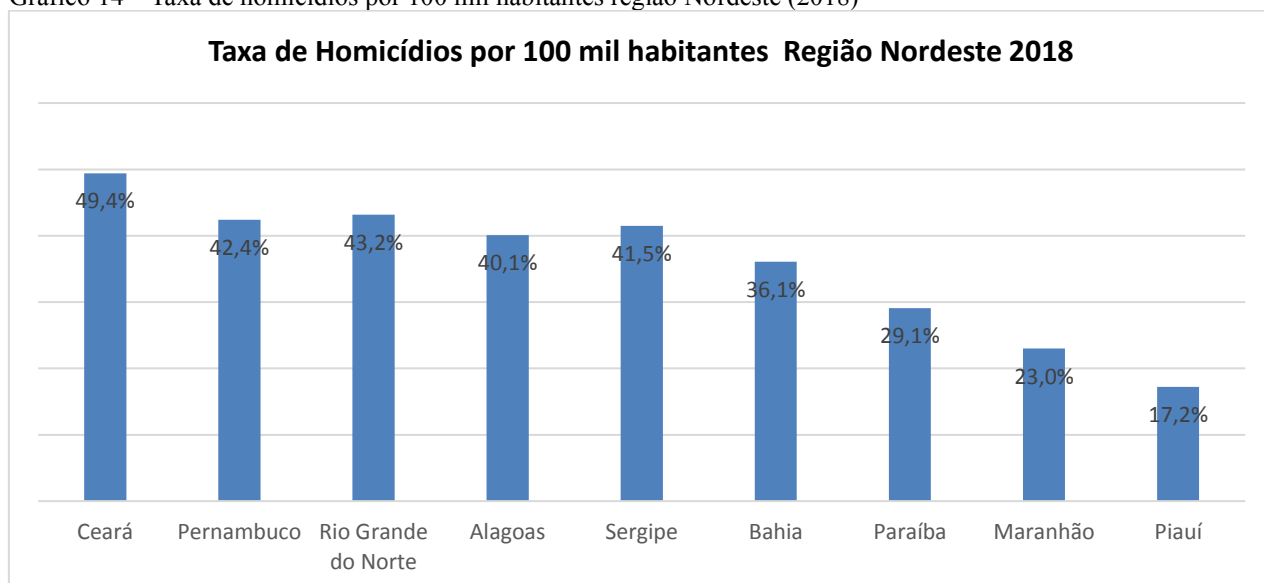
Quanto à categoria homicídio doloso, os dados divulgados pelo 13º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, publicado em 2019, estão incluídas as mortes decorrentes de intervenções policiais em serviço e de intervenções policiais fora de serviço.

De acordo com os dados da 13ª edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, o estado do Ceará, em 2018, apresentou a segunda maior taxa de homicídios por cem mil habitantes do país (49,4), ficando atrás apenas do Estado do Roraima (58,3). Destaque-se que o estado brasileiro que apresentou a menor taxa de homicídio para o referido ano foi o estado de São Paulo (6,8).

É importante observar, em relação ao ano de 2018, que a taxa de homicídios registrada no estado do Ceará (49,4) foi maior que a registrada em nível nacional (23,5). Em números absolutos, o número de homicídios dolosos no estado do Ceará foi de 4.481 (quatro mil, quatrocentos e oitenta e um), ao passo que o número registrado em nível nacional foi de 48.962 (quarenta e oito mil, novecentos e sessenta e dois), assim, o Ceará concentrou 9,15% do total dos homicídios ocorridos no país.

Em relação à região Nordeste, o Ceará registrou a pior taxa (49,4), enquanto que o Estado do Piauí apresentou a melhor taxa de homicídios (17,2). O Gráfico 14 mostra as taxas de homicídios dolosos por cem mil habitantes dos estados da região Nordeste.

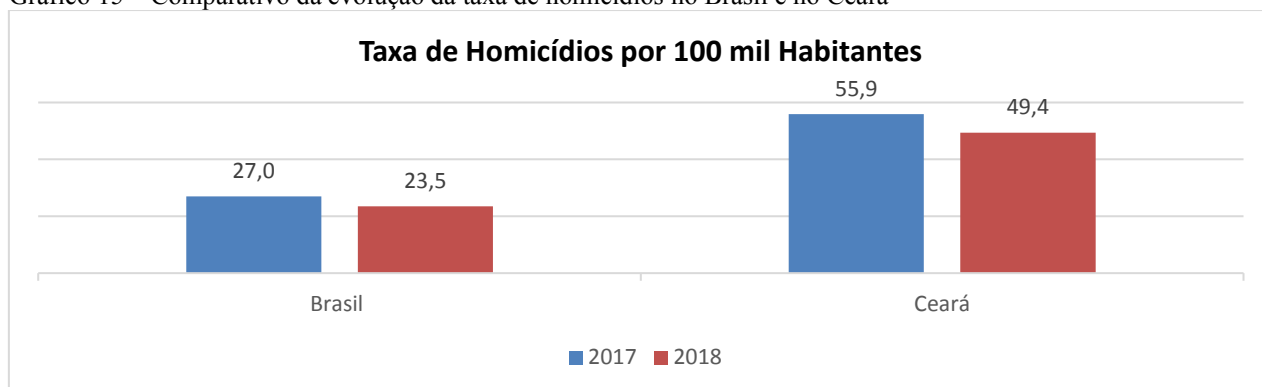
Gráfico 14 – Taxa de homicídios por 100 mil habitantes região Nordeste (2018)



Fonte: 13ª edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública

O Gráfico 15 apresenta um comparativo da evolução da taxa de homicídios no Brasil e no estado do Ceará em 2017 e 2018.

Gráfico 15 – Comparativo da evolução da taxa de homicídios no Brasil e no Ceará



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública - 13ª edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

De acordo com o Gráfico 15, a taxa de homicídios dolosos, registrada em 2018, tanto no estado do Ceará como no Brasil apresentaram uma diminuição leve quando comparado ao ano anterior.

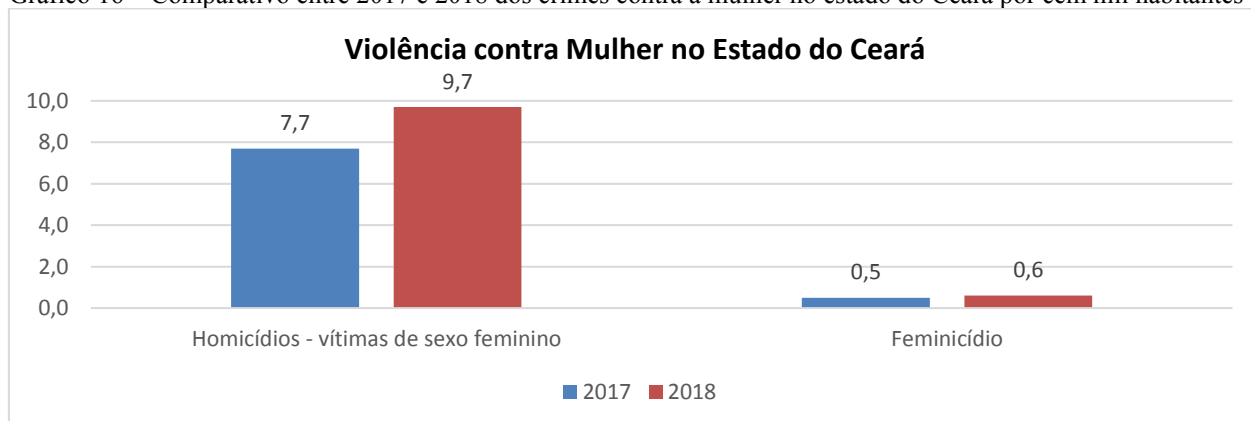
1.6.4. Violência contra mulher

O 13º 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 2018, foram registrados 448 casos de crimes violentos letais e intencionais contra a mulher e 27 casos de feminicídios.

Com base nesse mesmo Anuário, observa-se que o estado, em 2018, apresentou a segunda pior taxa (9,7) de crimes violentos letais e intencionais contra a mulher, por cem mil mulheres, no país, ficando atrás apenas o Estado de Roraima (10,4).

Quanto aos crimes de feminicídios, o Brasil apresentou 1.206 casos, representando uma taxa de 1,1%. Os estados que apresentaram os maiores índices foram Acre (3,4), Mato Grosso do Sul (2,6) e Mato Grosso (2,5), todos acima da média nacional. O Gráfico 16 apresenta as taxas dos crimes contra a mulher no estado do Ceará no período de 2017 e 2018.

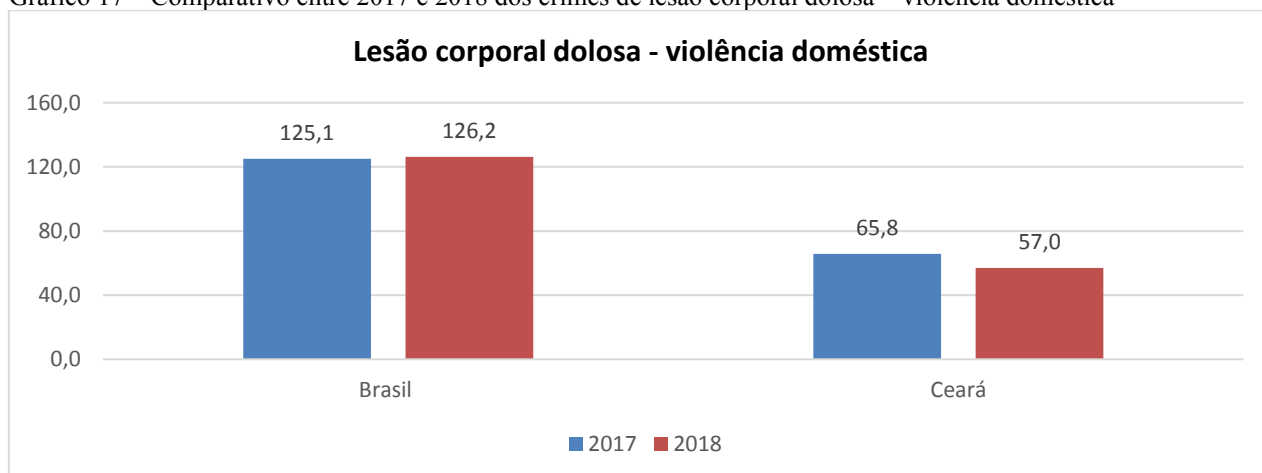
Gráfico 16 – Comparativo entre 2017 e 2018 dos crimes contra a mulher no estado do Ceará por cem mil habitantes



Fonte: 13ª edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

Quanto aos crimes de lesão corporal dolosa - violência doméstica, o Brasil registrou em 2018 uma taxa de 126,2 por 100 mil habitantes mulheres. Já no estado do Ceará apresentou uma taxa abaixo da média nacional de 57,0 por 100 mil habitantes mulheres, no mesmo período. O Gráfico 17 demonstra a taxa de lesão corporal dolosa - violência doméstica em 2017 e 2018.

Gráfico 17 – Comparativo entre 2017 e 2018 dos crimes de lesão corporal dolosa – violência doméstica



Fonte: 13ª edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

De acordo com as informações acima, observa-se que a taxa de violência doméstica, registrada em 2018, no estado do Ceará, apresentou uma queda de 13,4%, em relação ao ano anterior (2017). Em relação ao Brasil, houve um acréscimo na taxa de 0,8% que representou um aumento de 252.895 para 263.067 de vítimas.

1.7. Considerações Finais

O PIB cearense apresentou um aumento de 2,11% acompanhando o nacional que teve um crescimento de 1,14%. Os setores de agricultura, indústria e serviços apresentaram um aumento de 1,33%, 4,08% e 1,78%, respectivamente, em comparação com o ano de 2018.

A balança comercial cearense encerrou o ano de 2019 com deficit de US\$ 12 milhões, tendo o valor das suas exportações alcançado o patamar de US\$ 566 milhões, representando uma retração de 28,8%, quando comparado com o quarto trimestre de 2018.

As importações acumularam o valor de US\$ 578 milhões, valor um pouco acima do verificado no 4º trimestre de 2018 (6,81%). Com relação a corrente de comércio, esta somou US\$ 1.144 milhões, queda de 14,17%, comparado com o mesmo período do ano anterior.

Em relação ao mercado de trabalho, foi registrado um crescimento de 9.546 postos de trabalho em relação ao exercício de 2018. Esse crescimento interrompe um longo período de retração no mercado de trabalho.

Quanto a política pública relacionada à segurança, o estado do Ceará informou, através dos dados publicados na SSPDS, que houve um total de 2.257 vítimas durante o ano de 2019, apresentando uma redução na criminalidade quando comparado ao ano de 2018, tendo o mês de abril o maior número de vítimas, 213 pessoas, e o mês de fevereiro, o menor número de vítimas, 164 pessoas. Vale destacar que a taxa de

homicídios dolosos no estado do Ceará apresentou uma diminuição em 50,0% em relação ao ano anterior (2018).

Por outro lado, de acordo com os dados da 13ª edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, o estado do Ceará, em 2018, apresentou a segunda maior taxa de homicídios por cem mil habitantes do país (49,4). Em números absolutos, o número de homicídios dolosos no estado do Ceará foi de 4.481 (quatro mil, quatrocentos e oitenta e um), representando 9,15% do total dos homicídios ocorridos no país.

Tratando-se da violência contra a mulher, com base nos dados da 13ª edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, observa-se que o estado do Ceará apresentou a segunda maior taxa de crimes violentos letais e intencionais contra a mulher, por cem mil mulheres (9,7), e uma taxa de 0,6 para feminicídio.

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 CF 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 2019.

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 na 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, de 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.

Para adequar o PPA 2016-2019 para o exercício de 2019, o Governador do Estado publicou o Decreto Estadual nº 32.903, de 19 de dezembro de 2018, que dispõe sobre a adequação do Plano Plurianual 2016 – 2019 para o ano de 2019, alterando o quantitativo e a regionalização das metas dos produtos principais, das iniciativas dos programas finalísticos.

2.1.1 Estrutura do PPA 2016-2019

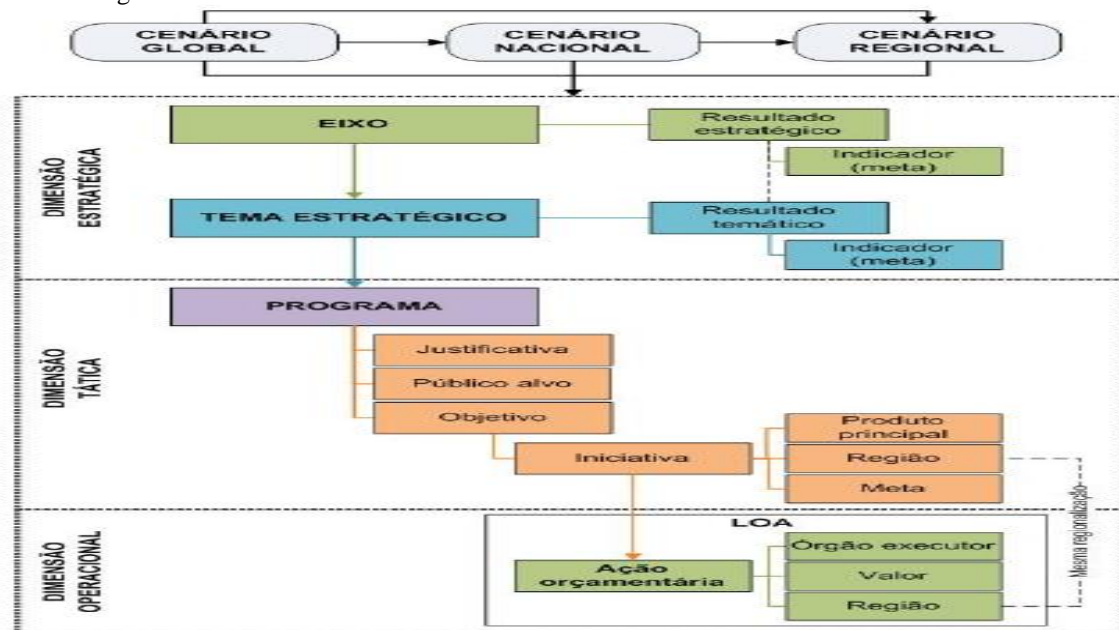
O PPA 2016-2019 está estruturado da seguinte forma: Eixo Governamental de Atuação Intersetorial, Tema Estratégico e Programa.

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.

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.

2.1.4 Por tipo de Programa

A Tabela 01 contém a dotação atualizada da LOA 2019 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 2019 (%b/c).

Tabela 01 - Dotação atualizada e valor empenhado para cada tipo de programa (R\$1,00)

Tipo de Programa	Dotação Atualizada (a)	Empenhado (b)	Execução (%b/a)	Representatividade (%b/c)
Administrativo	4.957.819.923,22	4.762.974.480,66	96,07	17,16%
Especial	10.286.587.911,59	9.304.842.488,48	90,46	33,52%
Finalístico	16.254.394.520,08	13.694.786.453,05	84,25	49,33%
Total	31.498.802.354,89	27.762.603.422,19 (c)	88,14%	100%

Fonte: SEPLAG

O valor total da dotação atualizada fornecida em documentação encaminhada pela SEPLAG por

meio de solicitação de documentação bem como obtidos no site SIOF¹ mantido por ela diverge da obtida nos relatórios da SEFAZ. A diferença é de R\$ 1.077.718,06 considerando que o valor constante no Balanço Geral do Estado é de R\$ 31.499.880.072,95. A seguir podemos visualizar as diferenças por programa:

Tabela 02 – Diferenças nas dotações atualizadas entre os sistemas do estado do Ceará (R\$1,00)

Programa	SEPLAG	SEFAZ	Diferença
500 - Gestão e Manutenção	4.957.819.923,22	4.958.889.628,22	1.069.705,00
005 - Garantia dos Direitos Humanos e Cidadania	63.255.782,90	63.260.782,90	5.000,00
010 - Infraestrutura e Logística	1.331.229.493,48	1.331.232.506,54	3.013,06
Total			1.077.718,06

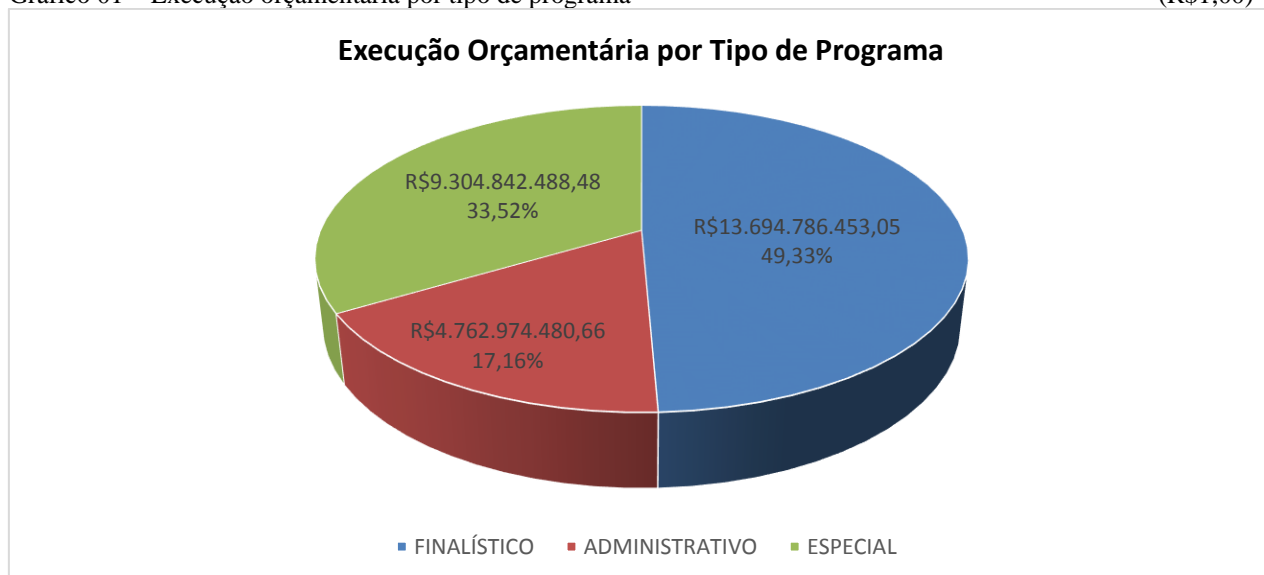
Fonte: SEFAZ e SEPLAG

Cabe destacar que a execução dos programas governamentais alcançou o valor de R\$ 27.762.603.422,19, que representou 88,14% do total autorizado lembrando que está incluída nessa autorização, a previsão do orçamento de investimentos no valor de R\$ 365.544.613,00 das empresas estatais independentes.

Com relação aos recursos aplicados, os Programas do tipo Administrativo atingiram um percentual de execução de 96,07%, seguido pelos Especiais (90,46%) e Finalísticos (84,25%).

Neste ano, nota-se que os Programas Finalísticos tiveram maior representatividade, respondendo por 49,33% da execução total, somando R\$ 13.694.786.453,05, enquanto os Programas Especiais representaram 33,52% (R\$9.304.842.488,48) do total orçamentário executado pelo Estado. Por fim, tem-se os Programas Administrativos que representam 17,16% do orçamento, empenhando a quantia de R\$ 4.762.974.480,66.

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



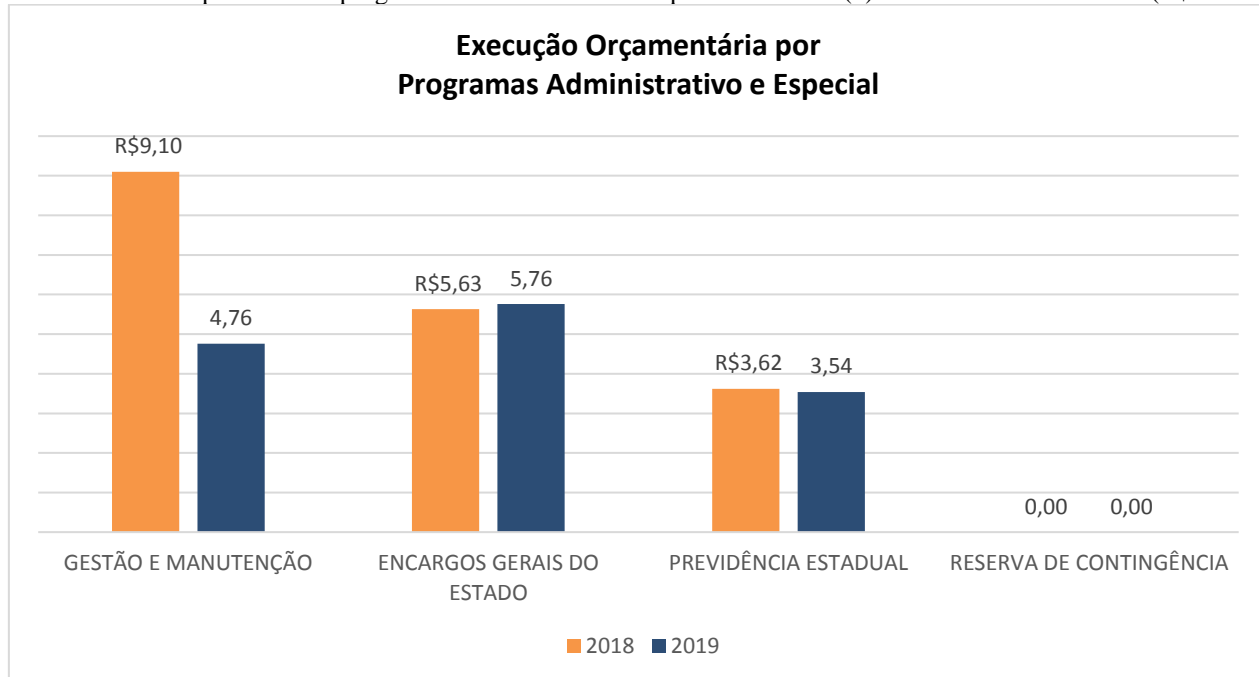
Fonte: SEPLAG

Vale destacar que os Programas tipo finalístico, responsáveis pelo fornecimento de bens e serviços à população cearense, representa 49,33% da despesa orçamentária empenhada em 2019.

2.1.4.1 Programas Administrativos e Especiais

O Gráfico 02 evidencia o comparativo das despesas realizadas pelos programas Administrativos (500 – Gestão e Manutenção) e Especiais (059 – Encargos Gerais do Estado, 062 – Previdência Estadual e 999 – Reserva de Contingência) durante os exercícios de 2018 e 2019.

Gráfico 02 – Comparativo dos programas administrativos e especiais em 2018(*) e 2019 (R\$ bilhão)



Fonte: SEPLAG

*Fator de correção: IGP-DI (7,6776%)

De acordo com as informações acima, observa-se que o programa 500 – Gestão e Manutenção apresentou uma queda significativa na execução das despesas de 2018 para 2019, representando uma diminuição de 47,69%. Tal programa consiste nos pagamentos de pessoal, incluindo os servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Em 2019, a maior despesa executada foi no programa Encargos Gerais do Estado que trata do pagamento de dívidas do Estado, atingindo o montante de R\$ 5.758.966.919,02, ou seja, 61,89% do valor referente aos Programas Especiais no orçamento. Já o programa 062 - Previdência Estadual corresponde a 38,11% do empenhado para tipo de programa Especial, no valor de R\$ 3.545.875.569,46.

Vale destacar que esses 03 programas representam cerca de 50,67% da despesa orçamentária empenhada em 2019.

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 2019, não teve nenhuma dotação para Reserva de Contingência.

2.1.4.1.1 Programa 500 – Gestão e Manutenção

No exercício de 2019, houve uma diminuição significativa na execução da despesa no programa

500 – Gestão e Manutenção que consiste no pagamento de pessoal, incluindo os servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, representando uma queda de 47,69% no período de análise.

A seguir, a Tabela 03 evidencia alguns órgãos que apresentaram uma variação negativa no programa 500 – Gestão e Manutenção no exercício de 2019.

Tabela 03 – Variação percentual dos órgãos Programa 500 – Gestão e Manutenção (R\$ 1,00)

Órgãos	Empenho 2018* (b)	Empenho 2019 (a)	Diferença (a-b)	%
10100003 - Polícia Militar	1.745.035.530,41	61.921.184,42	(1.683.114.345,99)	-96,45%
10100002 - Polícia Civil	476.269.299,96	17.026.159,40	(459.243.140,56)	-96,43%
10100004 - Corpo De Bombeiros Militar do Estado do Ceará	190.841.939,70	5.641.629,43	(185.200.310,27)	-97,04%
24200774 - Coordenadoria de Gestão de Trabalho e Educação Em Saúde - CGTES	734.513.617,95	286.789.860,16	(447.723.757,79)	-60,96%
31200001 - Fundação Universidade Estadual do Ceará	242.943.460,43	8.473.925,05	(234.469.535,38)	-96,51%
31200002 - Fundação Universidade Vale do Acaraú	81.810.868,06	6.946.061,85	(74.864.806,21)	-91,51%
31200003 - Fundação Universidade Regional do Cariri	112.421.205,46	3.075.944,13	(109.345.261,33)	-97,26%
43200006 - Departamento Estadual de Trânsito	441.224.902,75	73.250.350,82	(367.974.551,93)	-83,40%
01100002 - Secretaria da Assembleia	361.898.898,31	90.049.533,31	(271.849.365,00)	-75,12%

Fonte: SEFAZ

*Fator de correção: IGP-DI (7,6776%)

Depreende-se da Tabela anterior, que Polícia Civil e Militar, juntas, tiveram uma diminuição de R\$ 2.142.357.486,54 neste programa. As Fundação da Universidade Estadual do Ceará, do Vale do Acaraú e do Cariri, também, sofreram uma diminuição de R\$ 418.679.602,93, ou seja, de 95,77% do seu valor empenhado. Com relação ao tema, a Comissão do PASF encaminhou os seguintes esclarecimentos:

Análise da Comissão do PASF: Na tentativa de atender às recomendações desse Egrégio Tribunal de Contas, quanto à apropriação e controle dos custos, viu-se a necessidade de migração das despesas de pessoal para os programas finalísticos, em detrimento do programa 500. A partir de elaboração da Lei Orçamentária Anual, a Seplag iniciou um trabalho de consolidar o entendimento sobre a alocação das despesas de pessoal nos devidos programas finalísticos. Na visão técnica desta Secretaria, a despesa de pessoal das ações classificadas como Pessoal e Encargos Sociais, que antes era registrada exclusivamente no programa administrativo, 500 – Gestão e Manutenção, não representava o que efetivamente ocorria na prática, dado que, quase a totalidade dos gastos com pessoal é necessária para gerar os bens ou serviços diretamente à sociedade, representando as funções finalísticas, como é o caso da oferta de serviço educacional, de segurança pública, de saúde, ou seja, intrínsecas, dos respectivos órgãos. Diante desse entendimento, a Seplag orientou a que os órgãos, de forma gradual e sistemática, migrassem o registro das despesas de pessoal do programa administrativo para os programas finalísticos, onde, de fato, o policial, o médico, o professor, o assistente social, ou seja, a maioria dos agentes públicos atua: no atendimento direto às demandas da sociedade, ficando, assim, um valor residual correspondente aos gastos para pagamento dos vencimentos dos agentes que desempenham atividades 35 administrativas, isto é, atividades-meio, que se encontram no programa administrativo (500)

Diante dos fatos narrados, não resta dúvidas quanto à alteração da execução orçamentária entre os exercícios.

2.1.4.2 Programas Finalísticos

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

Tabela 04 – Execução orçamentária das 10 maiores dotações atualizadas dos programas finalísticos (R\$ 1,00)

Programa Finalístico	Dotação atualizada (a)	Empenhado (b)	Execução (% b/a)
057 – Atenção à Saúde Integral e de Qualidade	3.360.312.966,24	3.046.064.767,51	90,65%
003 – Segurança Pública Integrada	2.969.696.303,69	2.898.236.890,88	97,59%
023 – Gestão e Desenvolvimento da Educação Básica	2.284.055.272,81	2.217.367.170,40	97,08%
010 – Infraestrutura e Logística	1.331.232.506,54	859.547.290,89	64,57%
020 – Ensino Integrado à Educação Profissional	604.564.896,72	573.647.646,85	94,89%
071 – Gestão e Desenvolvimento da Educação Superior	576.295.445,67	529.338.502,53	91,85%
019 - Mobilidade Urbana	442.303.364,46	234.610.752,41	53,04%
051 - Desenvolvimento da Ação Parlamentar	402.141.975,47	401.678.852,37	99,88%
004 - Infraestrutura e Gestão do Sistema Penitenciário	399.439.473,86	315.525.694,12	78,99%
016 – Oferta Hídrica para Múltiplos Usos	362.942.625,99	190.410.286,70	52,46%
Total	12.732.984.831,45	11.266.427.854,66	88,48%

Fonte: SEPLAG

Considerando-se os dados da tabela anterior e fazendo uma análise de setores finalísticos pode-se afirmar que o governo do estado priorizou no exercício de 2019 as áreas de “Saúde”, “Segurança Pública” e “Educação”, uma vez que os Programas Finalísticos 057 – Atenção à Saúde Integral e de Qualidade, 003 – Segurança Pública Integrada e 023 – Gestão e Desenvolvimento da Educação Básica do Estado do Ceará foram os que alcançaram as maiores dotações orçamentárias.

Comparando com o ano anterior, os Programas 03 – Segurança Pública Integrada, Programas 071 – Gestão e Desenvolvimento da Educação Superior e 051 - Desenvolvimento da Ação Parlamentar tiveram aumento nos valores empenhados de 529,66%, 357,04% e 384,18% , respectivamente.

Analisando a representatividade desses programas finalísticos, os 10 programas listados responderam por 82,27% da totalidade de recursos empenhados no exercício de 2019, somando R\$ 11.266.427.854,66, enquanto o conjunto dos demais 65 programas finalísticos representaram apenas 17,73%, com o montante de R\$ 2.428.358.598,39.

2.1.4.3 Análise do Nível de Execução Orçamentária

No exercício financeiro de 2019, a execução dos programas finalísticos do PPA 2016-2019, considerando-se os recursos autorizados pela Lei Orçamentária (LOA) e os créditos adicionais, alcançou R\$ 13.694.786.453,05, montante que representou 84,25% do total autorizado.

A tabela a seguir consolida os resultados da execução orçamentária dos Programas Finalísticos

agregando-os por faixa de realização.

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

Faixas	Quantidade	% Quantidade/Total
Ausência de previsão orçamentária*	3	3,61%
Faixa 1 – De 0% a 20% de Realização do Programa	11	13,25%
Faixa 2 – De 21% a 40% de Realização do Programa	2	2,41%
Faixa 3 – De 41% a 60% de Realização do Programa	8	9,64%
Faixa 4 – De 61% a 80% de Realização do Programa	26	31,33%
Faixa 5 – De 81% a 100% de Realização do Programa	33	39,76%
Total	83	100,00%

Fonte: SEPLAG

* Programa: 039 - Integração do Sistema de Justiça Criminal; 046 - Fortalecimento do Sistema Estadual de Cultura do Ceará e 047 - Auditoria Governamental.

Verifica-se que os Programas: 039 - Integração do Sistema de Justiça Criminal; 046 - Fortalecimento do Sistema Estadual de Cultura do Ceará e 047 - Auditoria Governamental encontram-se não apresentaram dotação orçamentária para o exercício de 2019.

Dos programas que se encontram na faixa 1, 05 programas tiveram suas execuções em 0,00%, tais como: 002 - Educação Fiscal e Cidadania; 011 - Promoção da Indústria Mineral; 017 - Gestão dos Recursos Hídricos; 048 - Controladoria Governamental e 079 - Gestão de Políticas Públicas da Educação.

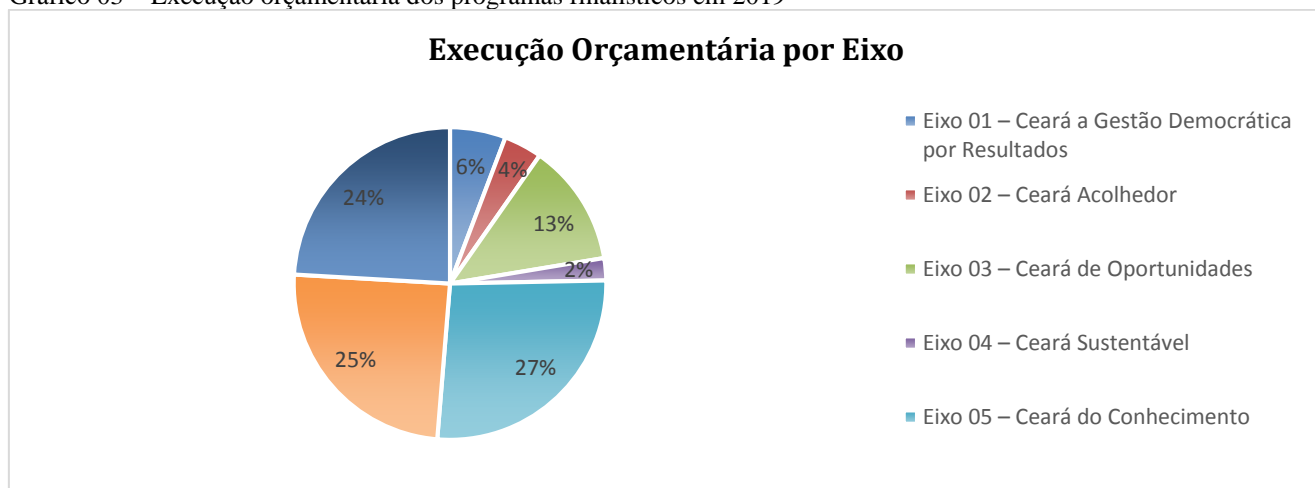
Dos 83 programas finalísticos do PPA 2016-2019, percebe-se que mais da metade dos programas (59) situaram-se nas faixas 4 e 5, ou seja, apresentaram execução orçamentária individualizada superior a 61% da dotação atualizada. Sendo que, em 2019, apenas o programa 013 - Controle Externo da Administração Municipal (R\$ 205.449,08) executou 100% do valor autorizado.

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 97,59 e 78,99%. Vale destacar que o Programa 039 - Integração do Sistema de Justiça Criminal (Integra) continuou sem apresentar dotação orçamentária para o exercício de 2019.

Os principais Programas das áreas da ‘Saúde’ (057 – Atenção à Saúde Integral e de Qualidade), e ‘Educação’ (023 – Gestão e Desenvolvimento da Educação Básica) possuem execução satisfatória, na proporção de 90,65%, e 97,08%, 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 2019.

Gráfico 03 – Execução orçamentária dos programas finalísticos em 2019



Fonte: SEPLAG

De acordo com o Gráfico 03, os Eixos que apresentaram as maiores execuções orçamentárias pelo Governo do Estado do Ceará, em 2019, foram os seguintes: Eixo 05 – Ceará do Conhecimento no montante de R\$ 3.645.783.220,86; Eixo 06 – Ceará Saudável em R\$ 3.370.894.198,46; e Eixo 07 – Ceará Pacífico na importância de R\$ 3.297.574.609,55.

Por fim, destaca-se o fato de que, sob os aspectos de legalidade e legitimidade, as despesas executadas dos programas destacados serão oportunamente analisadas quando do exame das prestações de contas anuais de seus respectivos órgãos/entidades ou quando selecionados como objeto de auditorias realizadas por este Tribunal.

2.1.4.4 Execução Física das Iniciativas dos Programas Finalísticos

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

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

Para melhor demonstrar os resultados da execução física das Iniciativas dos Programas Finalísticos no exercício de 2019, 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 06 apresenta os resultados da execução física das Iniciativas dos Programas Finalísticos no exercício de 2019, agregando-os por faixa de realização.

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

Faixas	Quantidade	% Quantidade/Total
Iniciativas concluídas em exercícios anteriores	11	12,09%
Ausência de previsão física	10	10,99%
Ausência de previsão física com execução de iniciativa	2	2,20%
Faixa 1 – De 0,0% a 20% de Realização da Iniciativa	14	15,38%
Faixa 2 – De 21% a 40% de Realização da Iniciativa	3	3,30%
Faixa 3 – De 41% a 60% de Realização da Iniciativa	5	5,49%
Faixa 4 – De 61% a 80% de Realização da Iniciativa	2	2,20%
Faixa 5 – De 81% a 100% de Realização da Iniciativa	20	21,98%
Faixa 6 – A partir de 101% de Realização da Iniciativa	24	26,37%
Total	91	100,00%

FONTES: 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.

** Excluída a iniciativa 021.1.01 Gerenciamento do programa.

Como se pode observar da Tabela 06, foram realizadas no total 96 iniciativas para os 17 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.

De acordo com a Tabela 06, 12,09% das iniciativas do Eixo 01 já foram concluídas em exercícios anteriores. Na faixa 1 (0,0% - 20%), encontra-se 15,38% das iniciativas com realização abaixo de 20% das metas físicas programadas.

Destaca-se o percentual de 48,35% das iniciativas realizadas dos programas do Eixo 01 que se encontram 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 60% e 0% de execução das metas programadas para 2019.

Com a função de orientar a elaboração dos orçamentos públicos, o art. 2º da LDO para o exercício de 2019 estabeleceu como prioridades e metas (Anexo I) da Administração Pública Estadual em 2019, 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 2019, verificou-se que das 96 iniciativas apresentadas no Eixo 01 Ceará da Gestão Democrática por Resultados, 18 iniciativas foram consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2019.

Das 18 iniciativas referente ao Anexo I Metas e Prioridades, constatou-se que 06 iniciativas não tiveram nenhuma execução física. Por outro lado, 61,11% das iniciativas consideradas prioritárias pelo Anexo I em 2019 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 2019, 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 a seguir apresenta os resultados da execução física das Iniciativas dos Programas Finalísticos no exercício de 2019, agregando-os por faixa de realização.

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

Faixas	Quantidade	% Quantidade/Total
Iniciativas concluídas em exercícios anteriores	1	1,33%
Ausência de previsão física	8	10,67%
Ausência de previsão física com execução de iniciativa	-	-
Faixa 1 – De 0,0% a 20% de Realização da Iniciativa	17	22,67%
Faixa 2 – De 21% a 40% de Realização da Iniciativa	7	9,33%
Faixa 3 – De 41% a 60% de Realização da Iniciativa	6	8,00%
Faixa 4 – De 61% a 80% de Realização da Iniciativa	10	13,33%
Faixa 5 – De 81% a 100% de Realização da Iniciativa	10	13,33%
Faixa 6 – A partir de 101% de Realização da Iniciativa	16	21,33%

Total *	75	100,00%
----------------	-----------	----------------

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.

** Excluída a iniciativa 022.1.03 Gerenciamento do Programa.

A partir da Tabela 07, 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 2019, 10,67 % das iniciativas não apresentaram programação nem realização (0%) de metas físicas, evidenciando um total de 8 iniciativas. Das 36 iniciativas realizadas neste Eixo, encontram-se nas faixas 4, 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 074 – Promoção e Universalização do Acesso à Justiça teve a maior execução no Eixo 02 no valor de R\$ 168.313.225,28, apresentando as seguintes iniciativas:

- 074.1.01 Ampliação da prestação dos serviços de Assistência Jurídica Integral e Gratuita (400,00%);
- 074.1.02 Implantação da prestação de serviços de Assistência Jurídica Integral e Gratuita (333,33%);
- 074.1.03 Ampliação de atendimento de mediação (0,00%);
- 074.1.04 Promoção da melhoria contínua na prestação dos serviços de Assistência Jurídica Integral e Gratuita (176,67%);
- 074.1.05 Melhoria da estrutura física e tecnológica para a oferta de serviços de Assistência Jurídica Integral e Gratuita (140,00%); e
- 074.1.06 Ampliação do atendimento por meio de ações itinerantes em locais de difícil acesso (79,17%).

Conforme as metas previstas no Anexo I da LDO 2019, verificou-se que das 81 iniciativas apresentadas no Eixo 02 Ceará Acolhedor, 24 iniciativas foram consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2019. Dessas metas do Eixo 02, constatou-se que apenas 7 iniciativas se encontram nas faixas 5 e 6, ou seja, 29,17% das iniciativas consideradas prioritárias pelo Governo Estadual tiveram sua execução física acima de 81% realizada em 2019.

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 2019, será apresentado na Tabela 08 agregando-os por faixa de realização.

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

Faixas	Quantidade	% Quantidade/Total
Iniciativas concluídas em exercícios anteriores	13	8,18%
Ausência de previsão física	15	9,43%
Ausência de previsão física com execução de iniciativa	2	1,26%
Faixa 1 – De 0,0% a 20% de Realização da Iniciativa	60	37,74%
Faixa 2 – De 21% a 40% de Realização da Iniciativa	4	2,52%
Faixa 3 – De 41% a 60% de Realização da Iniciativa	9	5,66%
Faixa 4 – De 61% a 80% de Realização da Iniciativa	8	5,03%
Faixa 5 – De 81% a 100% de Realização da Iniciativa	23	14,47%
Faixa 6 – A partir de 101% de Realização da Iniciativa	25	15,72%
Total *	159	100,00%

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.

** Excluída as iniciativas 010.1.21 Gerenciamento do Programa; 019.1.11 Gerenciamento do Programa; 028.1.18 Gerenciamento do Programa; 040.1.08 Gerenciamento do Programa.

Como se pode observar pela Tabela 08, foram realizadas no total 168 iniciativas para os 17 programas finalísticos referentes ao Eixo 03 Ceará de Oportunidades do PPA 2016-2019. Sendo que dessas 168 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 13 iniciativas foram concluídas em exercícios anteriores, representando 8,18% das metas do eixo em análise. Em 2019, 17 iniciativas tiveram ausência de previsão física, sendo que 2 foram realizadas.

Na faixa 1 (0,0% - 20%), encontra-se 37,74% das iniciativas com realização abaixo de 20% das metas físicas programadas. Por outro lado, observa-se que apenas 30,19% 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 apenas 30 % das iniciativas apresentaram realização acima de 50% das metas programadas, tais como:

- 010.1.06 Ampliação da infraestrutura de transporte rodoviário estadual (50,02%);
- 010.1.07 Manutenção da qualidade da infraestrutura do transporte rodoviário estadual (60,52%);
- 010.1.16 Melhoria da sinalização de trânsito nas rodovias estaduais (vertical, horizontal, semaforica e dispositivos de segurança viária) (83,45%);
- 010.1.12 Manutenção da oferta de serviços de transporte aeroviário (96,97%);
- 010.1.08 Manutenção da oferta de serviços de gerenciamento de rodovias (100,00%); e
- 010.1.18 Melhoria de infraestrutura viária urbana (118,08%).

Conforme as metas previstas no Anexo I da LDO 2019, verificou-se que das 168 iniciativas apresentadas no Eixo 03 Ceará de Oportunidades, 34 iniciativas foram consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2019.

Vale destacar que dessas 34 iniciativas prioritárias no Anexo I, 06 iniciativas não apresentaram programação física para o exercício de 2019, conforme os dados extraídos na LDO 2019, como por exemplo: 019.1.02 - Expansão da oferta de serviços de transporte metroviário - Linha Sul. (LINHA SUL DO METRÔ IMPLANTADA - 0 unidade); 028.1.04 - Realização de ações de valorização dos destinos turísticos (ÁREA URBANIZADA - 0 unidade); 031.1.05 - Apoio à implantação de projetos produtivos sustentáveis (FAMÍLIA ATENDIDA - 0 unidade).

Das iniciativas previstas no Anexo I da LDO de 2019, 12 iniciativas não apresentaram nenhuma execução no exercício de 2019. Por outro lado, 11 iniciativas consideradas prioritárias pelo Anexo I, em 2019, encontram-se nas faixas 5 e 6, apresentando mais de 81% de execução física, representando, assim, 48% das metas estabelecidas pela LDO 2019.

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 09 apresenta os resultados da execução física das Iniciativas dos Programas Finalísticos no exercício de 2019, agregando-os por faixa de realização.

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

Faixas	Quantidade	% Quantidade/Total
Iniciativas concluídas em exercícios anteriores	9	12,33%

Ausência de previsão física	6	8,22%
Ausência de previsão física com execução de iniciativa	1	1,37%
Faixa 1 – De 0,0% a 20% de Realização da Iniciativa	25	34,25%
Faixa 2 – De 21% a 40% de Realização da Iniciativa	5	6,85%
Faixa 3 – De 41% a 60% de Realização da Iniciativa	5	6,85%
Faixa 4 – De 61% a 80% de Realização da Iniciativa	5	6,85%
Faixa 5 – De 81% a 100% de Realização da Iniciativa	9	12,33%
Faixa 6 – A partir de 101% de Realização da Iniciativa	8	10,96%
Total *	73	100,00%

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.

** Excluída as iniciativas 016.1.09 Gerenciamento do Programa; 027.1.09 Gerenciamento do Programa.

Como se pode observar pela Tabela 09, 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 42,47 % das iniciativas propostas do Eixo em análise apresentaram ausência de previsão de metas para o exercício em análise ou encontram-se na faixa 1, apresentando execução abaixo de 20%, neste caso, apenas uma iniciativa (016.1.06 Planejamento de ações de aumento da oferta hídrica) apresentou uma execução de 20,00%.

Nas faixas 5 e 6, observa-se que apenas 17 iniciativas executadas no Ceará Sustentável foram acima de 81% de meta programada, representado 23,29% das iniciativas analisadas. Vale ressaltar que a iniciativa 009.1.01 Incremento de energia elétrica trifásica no meio rural teve sua execução em 9.100,00% da meta programada, ou seja, realizou 8.372 ligações elétricas no estado do Ceará.

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 08 iniciativas programadas para o PPA 2016-2019. A iniciativa 016.1.03 Construção do Cinturão das Águas do Ceará – CAC, tendo como a principal deste programa, executou 49,25% da meta para o exercício de 2019.

Conforme as metas previstas no Anexo I da LDO 2019, verificou-se que das 75 iniciativas apresentadas no Eixo 04 Ceará Sustentável, 20 iniciativas foram consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2019.

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 10 apresenta os resultados da execução física das Iniciativas dos Programas Finalísticos no exercício de 2019, agregando-os por faixa de realização.

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

Faixas	Quantidade	% Quantidade/Total
Iniciativas concluídas em exercícios anteriores	6	4,62%
Ausência de previsão física	3	2,31%
Ausência de previsão física com execução de iniciativa	1	0,77%
Faixa 1 – De 0,0% a 20% de Realização da Iniciativa	46	35,38%
Faixa 2 – De 21% a 40% de Realização da Iniciativa	5	3,85%
Faixa 3 – De 41% a 60% de Realização da Iniciativa	8	6,15%
Faixa 4 – De 61% a 80% de Realização da Iniciativa	4	3,08%
Faixa 5 – De 81% a 100% de Realização da Iniciativa	24	18,46%
Faixa 6 – A partir de 101% de Realização da Iniciativa	33	25,38%
Total *	130	100,00%

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 10, 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 2019, apenas 4,62% das

iniciativas tiveram 100% das suas metas concluídas em exercícios anteriores. Na faixa 1 (0,0% - 20%), encontra-se 35,38% das iniciativas previstas no Eixo em análise realizadas abaixo de 20% das metas físicas programadas.

Vale destacar que, na faixa 1, apenas 09 iniciativas tiveram alguma execução no exercício de 2019, tais como: 008.1.03 Implantação dos Centros de Educação Infantil – CEIs (14,04%); 020.1.01 Ampliação da oferta de Ensino Integrado à Educação Profissional (18,75%); 058.1.07 Promoção da qualificação profissional em cursos de Tecnologia da Informação e Comunicação (20,22%); 058.1.09 Ampliação da oferta de Educação à Distância (12,94%); 063.1.06 Expansão da infraestrutura do serviço de telefonia móvel com acesso à internet (12,22%); 044.1.27 Apoio a projetos culturais na(o)s diversa(o)s Linguagens Culturais, Gêneros e Etnias (19,70%); 045.1.17 Apoio a projetos de preservação, recuperação e restauração de patrimônio material e imaterial municipal ou privado (12,50%); 045.1.18 Promoção das ações museológicas e documentais de interesse histórico do Estado (8,70%); e 046.1.03 Cooperação e apoio técnico aos municípios na implementação e consolidação de sistemas, planos setoriais e municipais de cultura (11,36%).

Em seguida, observa-se que 57 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 43,85% 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 2019, restando apenas 02 Iniciativas: Qualificação dos profissionais da educação (023.1.04) e Ampliação da oferta de vagas de tempo integral nas escolas estaduais de Educação Básica (023.1.11) com execução de 0,7% e 47,5% da meta programada, respectivamente.

Vale destacar também o Programa 020 Ensino Integrado à Educação Profissional que foi o 2º maior empenho na área da Educação, tendo as iniciativas: 020.1.03 Garantia da oferta dos serviços educacionais das Escolas de Ensino Integrado à Educação Profissional com 54.531 alunos atendidos (97,07%) e 020.1.05 Qualificação do atendimento dos serviços de Educação Profissional com 272 professor capacitado (60,85%) apresentado execução orçamentária no valor de R\$ 379.059.975,87 e R\$ 105.912.172,31, respectivamente.

Conforme as metas previstas no Anexo I da LDO 2019, verificou-se que das 142 iniciativas apresentadas no Eixo 05 Ceará do Conhecimento, 28 iniciativas foram consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2019, representando 20% do total das iniciativas do Eixo em análise.

Das metas prioritárias, 11 iniciativas executaram acima de 90,0% da meta programada para o exercício em análise, representando 39% das metas estabelecidas pela LDO 2019, tais como: 008.1.01

Desenvolvimento de ações para promoção da aprendizagem na idade adequada (100%); 020.1.02 Readequação dos espaços de aprendizagem aos padrões básicos de funcionamento das Escolas de Ensino Integrado à Educação Profissional (101,68%); 058.1.06 Promoção da qualificação profissional em nível tecnológico (105%); 077.1.01 Ampliação da cobertura do sinal digital (110,34%).

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 11 apresenta os resultados da execução física das Iniciativas dos Programas Finalísticos no exercício de 2019, agregando-os por faixa de realização.

Tabela 11 Quantidade de Iniciativas dos Programas Finalísticos por Faixa de Execução Meta Física

Faixas	Quantidade	% Quantidade/Total
Iniciativas concluídas em exercícios anteriores	6	6,12%
Ausência de previsão física	12	12,24%
Ausência de previsão física com execução de iniciativa	1	1,02%
Faixa 1 – De 0,0% a 20% de Realização da Iniciativa	24	24,49%
Faixa 2 – De 21% a 40% de Realização da Iniciativa	6	6,12%
Faixa 3 – De 41% a 60% de Realização da Iniciativa	7	7,14%
Faixa 4 – De 61% a 80% de Realização da Iniciativa	3	3,06%
Faixa 5 – De 81% a 100% de Realização da Iniciativa	21	21,43%
Faixa 6 – A partir de 101% de Realização da Iniciativa	18	18,37%
Total *	98	100,00%

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 Básicas 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 Área 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.

** Excluída as iniciativas 025.1.11 Gerenciamento de programa; 032.1.09 Gerenciamento do programa.

Como se pode observar pela Tabela 11, 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 2019, 12,24% das iniciativas propostas não houve nenhuma meta programada para sua realização. Na faixa 1 (0,0% - 20%), encontra-se 24,49% das iniciativas previstas no Eixo em análise realizadas abaixo de 20% das metas físicas programadas para o ano de 2019.

Em seguida, observa-se que 39,80% 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 2019, apresentou 44,4% de iniciativas com apenas 1 produto principal execução acima de 80% das metas programadas para o período em análise. Como exemplo, a iniciativa Melhoria da estrutura das unidades prestadoras de serviços ambulatoriais e hospitalares (057.1.09), que estruturou 28 unidades de saúde, ou seja, executou 117% da meta programada para tal iniciativa.

Conforme as metas previstas no Anexo I da LDO 2019, verificou-se que das 131 iniciativas apresentadas no Ceará Saudável, 18 iniciativas foram consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2019, representando 14% 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 11, apenas 02 iniciativas apresentaram execução física igual ou acima de 100% no exercício de 2019, tais como: 086.1.03 Apoio a atletas de alto rendimento, entidades e delegações em competições locais, nacionais e internacionais (315%) e 032.1.08 Implantação dos serviços de abastecimento de água com esgotamento sanitário simplificado (94%).

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 12 apresenta os resultados da execução física das Iniciativas dos Programas Finalísticos no exercício de 2019 para o Eixo 07 Ceará Pacífico, agregando-os por faixa de realização.

Tabela 12 Quantidade de Iniciativas dos Programas Finalísticos por Faixa de Execução Meta Física

Faixas	Quantidade	% Quantidade/Total
Iniciativas concluídas em exercícios anteriores	6	8,82%
Ausência de previsão física	9	13,24%
Ausência de previsão física com execução de iniciativa	1	1,47%
Faixa 1 – De 0,0% a 20% de Realização da Iniciativa	20	29,41%
Faixa 2 – De 21% a 40% de Realização da Iniciativa	5	7,35%
Faixa 3 – De 41% a 60% de Realização da Iniciativa	0	0,00%
Faixa 4 – De 61% a 80% de Realização da Iniciativa	3	4,41%
Faixa 5 – De 81% a 100% de Realização da Iniciativa	11	16,18%
Faixa 6 – A partir de 101% de Realização da Iniciativa	13	19,12%
Total *	68	100,00%

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 12, foram realizadas no total 80 iniciativas para os 09 programas finalísticos referentes ao Eixo 07 Ceará Pacífico do PPA 2016-2019. Sendo que dessas 80 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 2019, 8,82% das iniciativas do PPA 2016-2019 foram concluídas em exercícios anteriores. Na faixa 1 (0,0% - 20%), encontra-se 29,41% das iniciativas previstas no Eixo em análise realizadas abaixo de 20% das metas físicas programadas para o ano de 2019.

Em seguida, observa-se que apenas 24 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 se encontra 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 33,0 % das iniciativas não apresentaram programação nem realização (0%) de metas físicas, evidenciando um total de 9 iniciativas para o exercício de 2019.

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 (100,00%); 003.1.19 Expansão dos serviços de radiocomunicação de segurança (100,00%); 003.1.01 Promoção da melhoria contínua da prestação dos serviços de Segurança Pública Estadual (190,09%); 003.1.08 Ampliação da oferta de serviços de policiamento civil (200,00%); e 003.1.03 Promoção da formação em pós-graduação aos operadores da Segurança Pública (200,00%).

Conforme as metas previstas no Anexo I da LDO 2019, verificou-se que das 79 iniciativas apresentadas no Eixo 07 Ceará Pacífico, 32 iniciativas foram consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2019, representando 40% das metas do Eixo 07 como prioritárias para o Governo do Estado do Ceará .

Das metas prioritárias, constatou-se que 07 iniciativas não tiveram execução física no período, mesmo havendo previsão na programação de metas na LDO 2019. Por outro lado, 35% das iniciativas consideradas prioritárias pelo Anexo I em 2019 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 2019, tendo em vista que algumas iniciativas apresentaram nenhuma ou baixa execução nas previsões de metas para o exercício de 2019.

2.1.4.4.1 Análise da Execução das metas físicas acima de 1.000%

A Tabela 13 apresentará as 14 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 2019.

Tabela 13 - Execução de metas físicas das iniciativas dos programas finalísticos acima de 1.000%.

Programa	Iniciativa	Programado	Realizado	%
09 - Matriz Energética do Estado do Ceará	009.1.01 Incremento de energia elétrica trifásica no meio rural.	92	8.372	9.100,00%
071 - Gestão e Desenvolvimento da Educação Superior	071.1.14 Expansão das atividades acadêmicas do Geopark Araripe	1.000	55.450	5.545,00%
034 - Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Pesca e Aquicultura	034.1.08 Promoção do ordenamento e controle da atividade da pesca e da aquicultura no Estado.	1	54	5.400,00%
068 - Ceara Consciente por Natureza	068.1.01 Promoção de ações de sensibilização da sociedade para	14	542	3.871,43%

Programa	Iniciativa	Programado	Realizado	%
	preservação e proteção dos recursos ambientais no Ceará.			
069 - Modernização da Gestão Pública Estadual	069.1.04 Avaliação e adequação das estruturas organizacionais para alinhamento às diretrizes estratégicas do Estado.	3	69	2.300,00%
082 - Empreendedorismo e Economia Solidária	082.1.02 Apoio à formalização de empresas.	3.760	84.506	2.247,50%
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.	5,0	109	2.180,00%
046 - Fortalecimento do Sistema Estadual de Cultura do Ceará	046.1.01 Apoio aos processos participativos de discussão e construção da política de cultura.	2	35	1.750,00%
036 - Excelência no Desempenho da Prestação Jurisdicional	036.1.01 Melhoria da estrutura para a oferta dos serviços judiciais.	13	212	1.630,77%
034 - Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Pesca e Aquicultura	034.1.02 Apoio e implantação de projetos de aquicultura marinha e continental.	40	634	1.585,00%
079 - Gestão de Políticas Públicas da Educação	079.1.04 Apoio ao fortalecimento das relações com usuários e parceiros.	3	47	1.566,67%
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.	850	10.849	1.276,35%
069 - Modernização da Gestão Pública Estadual	069.1.08 Promoção de ações de incentivo ao uso de ferramentas de gestão nos órgãos e entidades da Administração Pública	2	24	1.200,00%
057 - Atenção à Saúde Integral e de Qualidade	057.1.23 Realização das ações voltadas à pessoa com deficiência.	1.020	10.342	1.013,92%

Fonte: SEPLAG

Como pode se observar da Tabela 13, a Administração Pública Estadual, em alguns programas de governo, não dimensiona a meta de forma 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 2019.

2.1.4.4.2 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.

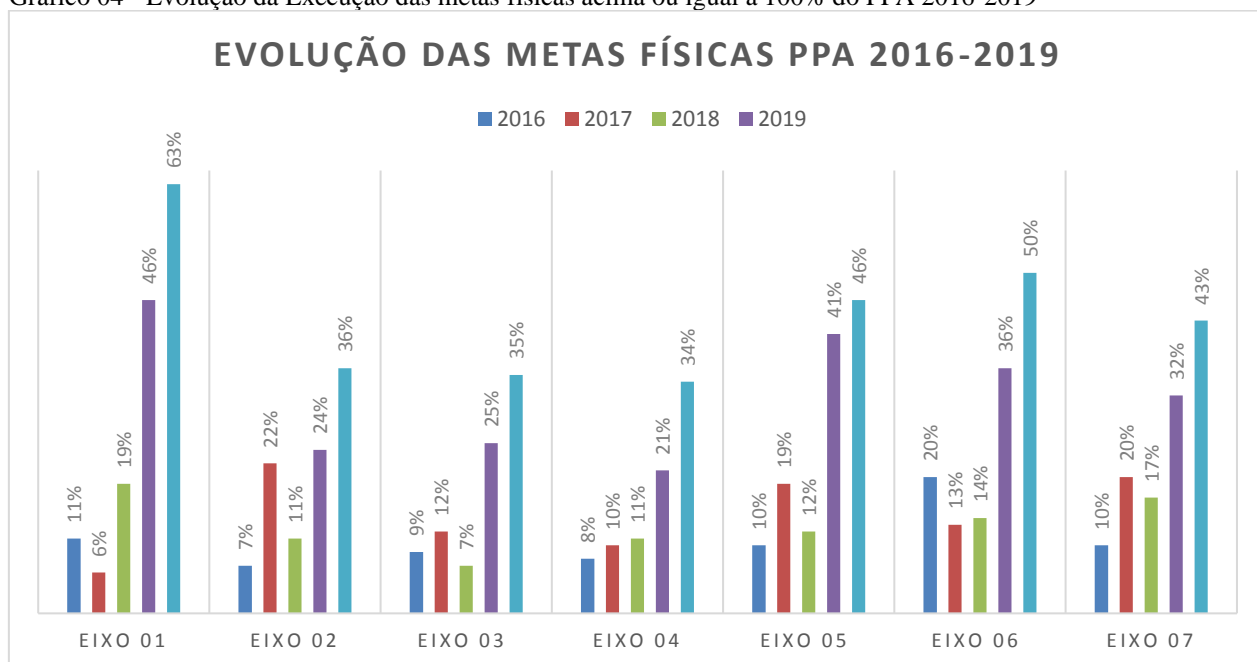
O Programa consiste no instrumento de organização da ação governamental, visando ao alcance dos resultados desejados, tanto no nível dos temas, quanto dos eixos. Sendo que o programa finalístico é o que gera bens e serviços ao Governo e/ou à Sociedade.

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 2019.

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



Fonte: SEPLAG

(*)Excluídas as iniciativas que possuem mais de 01 produto e os gerenciamentos de programas.

Depreende-se do Gráfico 04, todos os Eixo dos 7 Ceará's, no exercício de 2019, apresentaram execução abaixo de 50,0% da meta programada, considerando apenas as iniciativas que atingiram 100% ou mais da meta estabelecida para cada exercício durante a execução do PPA 2016-2019. Os Eixos que tiveram os melhores desempenhos foram: Eixo 01 – Ceará da Gestão Democrática por Resultados e Eixo 05 – Ceará do Conhecimento, com execução de 46% e 41% de suas metas, respectivamente.

Analisando o PPA 2016-2019 ao longo desses quatro anos, verificou-se que apenas os Eixo 01 – Ceará da Gestão Democrática por Resultados e Eixo 6 – Ceará Saudável apresentaram uma execução acima de 50% para iniciativas que atingiram 100% ou mais da meta estabelecida. Os Eixos 5 – Ceará do Conhecimento e Eixo 7 – Ceará Pacífico que apresentaram execução de 46% e 43%, respectivamente.

2.1.4.5 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 2019.

Na Tabela 14, serão apresentadas algumas iniciativas dos programas finalísticos que tiveram execução (física e orçamentária) no exercício de 2019.

Tabela 14 – 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%)
032 Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário no Meio Rural 032.1.01 Implementação de solução domiciliar de acesso à água potável.	23.394 cisternas implantada	1.925 cisterna implantada	12.894.631,40	12.284.065,29	95,26%
016 Oferta Hídrica para Múltiplos Usos 016.1.03 Construção do Cinturão das Águas do Ceará - CAC.	12,0 eixo de integração construído	5,9 eixos de integração construído	199.412.712,61	142.941.370,46	71,68%
060 Modernização da Gestão Fiscal 060.1.02 Atendimento de excelência ao cidadão buscando o aperfeiçoamento dos processos e serviços fazendários.	3 unidades fiscal modernizada	0 unidade fiscal modernizada	9.822.320,32	9.188.897,70	93,55%
021 Fortalecimento Institucional dos Municípios 021.1.15 Promoção da melhoria da capacidade de gestão municipal.	2 planos elaborado	0 plano elaborado	2.050.007,00	1.294.473,75	63,14%
081 Comunicação Institucional e Apoio às Políticas Públicas 081.1.03 Promoção de ações voltadas à melhoria na implementação de políticas públicas.	0 estudo e pesquisa realizados	394 estudo e pesquisa realizados	2.204.562,68	1.956.379,54	88,74%
052 Defesa Agropecuária Atuante no Estado do Ceará 052.1.06 Manutenção da oferta de serviços de vigilância Zoofitossanitária	40 unidades operacional mantida	0 unidade operacional mantida	13.552.968,00	12.318.973,46	90,90%
010 Infraestrutura e Logística 010.1.02 Ampliação da capacidade operativa do Terminal Portuário do Pecém.	1 porto ampliado	0 porto ampliado	62.198.227,10	52.742.364,66	84,80%
010 Infraestrutura e Logística 010.1.03 Modernização do Terminal Portuário do Pecém.	0 porto modernizado	0 porto modernizado	26.271.510,01	2.216.011,96	8,44%

Programa/Iniciativa	Meta Programada	Meta Realizada	Dotação Atualizada (a)	Despesa Empenhada (b)	Realizado (b/a%)
049 Participação e Controle Social 049.1.02 Melhoria dos canais de relacionamento com o cidadão.	0 portal modernizado	1 portal modernizado	0,00	0,00	-
003 Segurança Pública Integrada 003.1.02 Promoção da formação profissional para novos integrantes da Segurança Pública.	1.000 profissional formado	56 profissionais formado	8.667.901,02	6.953.771,99	80,22%
003 Segurança Pública Integrada 003.1.03 Promoção da formação em pós-graduação aos operadores da Segurança Pública.	1 curso ofertado	2 cursos ofertado	18.000,00	0,00	0,00%
003 Segurança Pública Integrada 003.1.08 Ampliação da oferta de serviços de policiamento civil.	1 delegacia implantada	2 delegacias implantada	2.897.650,10	2.310.637,28	79,74%
020 Ensino Integrado à Educação Profissional 020.1.01 Ampliação da oferta de Ensino Integrado à Educação Profissional.	16 escola implantada	3 escolas implantada	61.370.221,09	49.259.149,91	80,27%
009 Matriz Energética do Estado Do Ceará 009.1.01 Incremento de energia elétrica trifásica no meio rural.	92 ligações elétrica realizada	8.372 ligações elétrica realizada	0,00	0,00	-
036 Excelência no Desempenho da Prestação Jurisdicional 036.1.01 Melhoria da estrutura para a oferta dos serviços judiciais.	13 unidade judiciária estruturada	212 unidade judiciária estruturada	59.955.556,83	59.639.074,29	99,47%

Fonte: SEPLAG

Ressalta-se que as informações da Tabela 14 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 2019, dificultando assim a análise da eficiência da aplicação dos recursos públicos.

Ao analisar a execução das metas físicas-financeiras das iniciativas previstas na LOA 2019, observou-se que nenhuma iniciativa teve sua execução maior que a sua dotação atualizada para realização de sua meta.

Na Tabela 14, 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 049.1.02 Melhoria dos canais de relacionamento com o cidadão (Programa 049 Participação e Controle Social) realizou a modernização de 1 portal, sendo que não havia previsão orçamentária nem meta física, para tal iniciativa.

Já a Iniciativa 036.1.01 Melhoria da estrutura para a oferta dos serviços judiciais (036 Excelência no Desempenho da Prestação Jurisdicional) tinha como meta estruturar 13 unidades judiciárias com uma previsão de despesas de R\$ 59.955.556,83. Ao final do exercício de 2019, estruturou 212 unidades judiciárias, representando 1.630,77%, utilizando a importância de R\$ 59.639.074,29 (99,4%).

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 2019, foi aprovada pela Lei Estadual nº 16.613, publicada no Diário Oficial do Estado em 23 de julho de 2018.

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. 19, §§ 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.

Sobre o acima disposto, a Comissão do PASF informou a formação de um grupo de trabalho, composto por representantes da SEPLAG, SEFAZ, CGE e SEDUC, “para a definição do modelo do sistema de custos” e acrescentou que:

Com o desenvolvimento do novo sistema de gestão orçamentária, financeira e contábil do governo estadual constará o módulo de custos, que aproveitará todo o arcabouço teórico desenvolvido pelo Grupo de Trabalho.

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, na qual, em Resolução Nº 0755/2020 (04/02/2020), foi determinado pelo Pleno deste Tribunal de Contas, ao gestor da SEPLAG que:

b) 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, inciso I, alínea “e”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

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.

Examinando os dados dispostos no anexo de metas fiscais, na tabela onde são estabelecidas metas anuais (LRF, art. 4o, parágrafo 1º), verifica-se o equilíbrio entre receita total e despesa total, princípio que deve ser disposto pela LDO, conforme orienta o art. 4º, inciso I, alínea “a”, LRF.

Entretanto, nos itens onde se contempla a “I - MEMÓRIA DE CÁLCULO DAS METAS ANUAIS PARA AS RECEITAS” e o “II - CÁLCULO DAS METAS ANUAIS PARA AS DESPESAS”, não se observou esse equilíbrio preceituado, das receitas e despesas para os exercícios de 2019 a 2021.

Diante dessa análise inicial contida no Relatório Técnico preliminar, o Governo do estado do Ceará encaminhou manifestação, por meio do Ofício nº 185/2020, informando o que segue:

De fato, conforme explicitado no Demonstrativo de Metas Anuais, do Anexo de Metas Fiscais, é evidenciado o equilíbrio entre Despesa Total e Receita Total. Essas informações são oriundas do item III – Memória de Cálculo das Metas Anuais para o Resultado Primário, que dentre outras notas, destaca que, a partir de 2018, nessa memória, **não constam receitas e despesas intraorçamentárias, conforme MDF -8ª edição.**

Assim, tal mudança foi realizada nas receitas e nas despesas. Entretanto, no item I – Memória de Cálculo das Metas Anuais para as Receitas e no item II – Memória de Cálculo das Metas Anuais para as Despesas não havia nota para exclusão das receitas e despesas intraorçamentárias, tendo em vista a evidenciação dos valores brutos (com intra). Adicionalmente, **deve ficar claro que a diferença entre esses anexos não decorreu somente da dedução das receitas e despesas intraorçamentárias, mas também, especificamente, no item I – Memória de Cálculo das Metas Anuais para as Receitas, não houve o somatório da receita principal com a intra em algumas naturezas de receita. Todavia, não foi empecilho para demonstrar que houve equilíbrio entre receitas e despesas.**

Assim, diante do exposto, o objetivo de evidenciar as receitas e despesas pelo valor total nos itens I e II foi para que se visualizasse o orçamento pelo valor bruto, enquanto que, no item III, que trata especificamente do cálculo do Resultado Primário, foram deduzidas as receitas e despesas intraorçamentárias, como passou a determinar o MDF – 8ª edição.

Outra observação é que, para evitar qualquer tipo de interpretação equivocada com relação às memórias de cálculo – itens I e II - tanto da receita quanto da despesa, a LDO – 2020 já apresenta todos os seus valores líquidos das receitas e despesas intra, inclusive com nota explicativa, que pode ser verificada nas páginas 28 e 29, disponível em <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2019/05/Anexo-IMetas-Fiscais-2020.pdf>. (nosso grifo)

Nas considerações apresentadas, faz-se menção ao cálculo disposto no item III (Memória de Cálculo das Metas Anuais para o Resultado Primário), no qual não contemplaria as receitas e despesas intraorçamentárias, as quais já estariam inclusas nos cálculos apresentados nos itens I e II. Sobre esse fato, entende-se que como todas essas memórias de cálculo fornecem subsídios para o cálculo das metas anuais, se em alguma dessas memórias não fosse utilizar essas movimentações intraorçamentárias, que fosse dado o destaque nesses valores na planilha, para ajudar a compreensão de quem fosse consultar.

Entretanto, em consulta ao anexo de metas fiscais contido na LDO referente ao exercício de 2020, já se identifica essa exclusão das receitas intraorçamentárias nos valores dispostos nas memórias de cálculo do item I, II e III, observando maior coesão entre seus números.

Se tratando do desequilíbrio observado entre as receitas e despesas, nas memórias de cálculo nos itens I e II, reportado no Relatório técnico preliminar, foi esclarecido que no cálculo do item I não haviam sido somado o valor da receita principal com a intraorçamentária, em algumas naturezas de receita, ocasionando essa divergência em relação a memória de cálculo do item II.

Entende-se que esse engano reportado na memória de cálculo do item I, não prejudicou o equilíbrio entre a receita total e despesa total, já constatado no cálculo na meta anual, o qual se utilizou de valores oriundos da memória de cálculo do item III, conforme informado nos esclarecimentos apresentados, não se fazendo necessária a geração de uma recomendação.

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 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), válido para o exercício financeiro de 2019, 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 2019, de R\$ 1 bilhão para o setor industrial e de R\$ 20 milhões para o comércio.

2.2.1 Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita

A política de incentivos fiscais tem o objetivo de desenvolver a economia local através da atração de novas empresas e geração de empregos por meio da redução de tributos. Em alguns casos, é possível que a diminuição da carga tributária de alguns setores estimule o crescimento a ponto de ampliar a base de cálculo e compensar a diminuição das alíquotas, aumentando a arrecadação ao invés de diminuir. Entretanto, não há estudos no estado que indiquem qual o real retorno dos incentivos fiscais para fins de comparação com os valores desonerados.

O montante estimado para o exercício de 2019 no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita atingiu o valor de R\$ 1,1 bilhão de reais em renúncias. As medidas de compensação tomadas a fim de cumprir as exigências do art. 14, II, da LRF foram apresentadas na Tabela 15 e os valores renunciados segregados pelas regiões administrativas do estado na Tabela 16.

Tributo	Setores /Programas Beneficiários	Renúncia de Receita			Compensação	
		2019	2020	2021	Ato Normativo	Detalhe
ICMS	Indústria	1.086.605.481	1.130.721.664	1.175.724.386	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 e herbicidas
					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-deltas, armas, munições, fumo, cigarros e outros)
ICMS	Comércio	20.172.065	20.991.051	21.826.495	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		1.106.777.546	1.151.712.715	1.197.550.881		

Fonte: LDO 2019 (Anexo de Metas Fiscais)

Tabela 16 - Estimativa de Renúncia de Receita por Região - 2019
milhares

R\$

Regiões	2019	2020	2021
Região Cariri	48.359.633	50.323.034	52.325.891
Região Centro Sul	197.337	205.349	213.521
Região Grande Fortaleza	821.715.406	855.077.052	889.109.118
Região Litoral Leste	8.608.335	8.957.834	9.314.356
Região Litoral Norte	4.629.988	4.817.965	5.009.720
Região Litoral Oeste/ Vale do Curu	12.384.293	12.887.095	13.400.001
Região Maciço de Baturité	3.453.865	3.594.092	3.737.137
Região Serra da Ibiapaba	3.309.256	3.443.612	3.580.668
Região Sertão Central	33.958.286	35.336.993	36.743.405
Região Sertão de Sobral	118.488.036	123.298.651	128.205.937
Região Sertão de Crateús	10.242.452	10.658.296	11.082.496
Região Sertão do Inhamuns	721.201	750.482	780.351
Região Vale do Jaguaribe	40.709.458	42.362.262	44.048.280
Total geral	1.106.777.546	1.151.712.715	1.197.550.881

Fonte: LDO 2019 (Anexo de Metas Fiscais)

Em relação ao exercício anterior, em consonância com recomendações anteriores desta corte de contas, a estimativa por região administrativa é um aprimoramento na transparência do estado em relação às renúncias de receita; a região da Grande Fortaleza responde por 74,2% dos recursos empregados, seguida pela região de Sobral (10,7%) e pelas regiões do Cariri (4,4%) e do Vale do Jaguaribe (3,7%).

No tocante às medidas de compensação, não houve alterações de um exercício para o outro. Muito embora as alíquotas e dispositivos utilizados tenham sido apresentados, os valores efetivamente

compensados, resultantes das alterações, não estão presentes, tampouco foram evidenciados em notas explicativas no Balanço Geral.

Tramita nesta corte o processo de Representação nº 05501/2016-7 abordando a temática de renúncia de receitas. No último certificado expedido no processo, a Gerência de Fiscalização de Demonstrações Financeiras e Receitas sugeriu, dentre outros, os seguintes encaminhamentos:

Recomendar à Secretaria da Fazenda e à Secretaria de Planejamento e Gestão que avaliem a conveniência e a oportunidade de adotarem procedimentos com vistas ao registro contábil e orçamentário específicos das renúncias de receitas concedidas, tendo em vista a necessidade de melhoria na transparência e controle destes recursos;

Dar ciência à Secretaria da Fazenda e à Secretaria de Planejamento e Gestão que, em concessão ou ampliação de renúncia de receita, a ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro para o exercício vigente e para os dois seguintes e das medidas de compensação claramente definidas, quantitativamente, na Lei de Diretrizes Orçamentária, afronta o disposto no art. 14 e inciso II do art. 14 da LRF;

Ante o exposto, e em consonância com os encaminhamentos acima, reiteram-se as recomendações anteriores acerca das Renúncias de Receita do Estado, cujos progressos apresentados no Relatório de Controle Interno foram analisados no capítulo 7 deste relatório:

2.2.2. Metas Bimestrais de Arrecadação, Programação Financeira e Cronograma Mensal de Desembolso

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seus artigos 8º e 13º, bem como a LDO Estadual em seu art. 49, 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 01/2019, 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 25 de janeiro de 2019, atendendo, assim, o prazo legal, que se encerrava em 26 de janeiro de 2019, considerando que publicação da LOA ocorreu dia 27/12/2018.

Embora a receita arrecadada pelo Governo do Estado tenha proporcionado o cumprimento das metas de resultado primário e resultado nominal em 2019, é necessário que haja um planejamento de ações para mitigar os efeitos nas contas públicas decorrentes do atual contexto – o combate à pandemia do COVID-19.

Assim, considerando o dever legal do Tribunal de Contas do Estado de auxiliar na fiscalização da gestão fiscal, sugere-se **alertar** ao Poder Executivo, com fulcro no art. 1º, § 1º, e no art. 59, § 1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000, em relação à possível necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira (art. 9º da LRF), caso a execução das metas fixadas de resultado primário e nominal torne-se inviável, de acordo com a intensidade da frustração de receitas.

2.2.3. 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 80 da Lei nº 16.613 (LDO 2019):

Art. 80. A Lei Orçamentária de 2019 conterá reserva de contingência, constituída exclusivamente com recursos do Orçamento Fiscal, em montante equivalente a, no máximo, 1% (um por cento) da receita corrente líquida, da fonte do Tesouro, na forma definida no inciso I do § 10 do art. 10 desta Lei, e atenderá:

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

- a) controvérsias sobre indexação e controles de preços praticados durante planos de estabilização econômica;
 - b) questionamentos judiciais de ordem fiscal contra o Tesouro Estadual, bem como riscos pertinentes a ativos do Estado decorrentes de operações de liquidação extrajudicial;
 - c) outras demandas judiciais contra o Estado;
 - d) lides de ordem tributária e previdenciária;
 - e) questões judiciais pertinentes à administração do Estado, tais como privatizações, liquidação ou extinção de órgãos ou de empresas e atos que afetam a administração de pessoal;
 - f) dívidas em processo de reconhecimento pelo Estado;
 - g) operações de aval e garantia, fundos e outros;
- II - situações de emergência e calamidades públicas.

§ 1º Na hipótese de não utilização da Reserva de Contingência nos fins previstos neste artigo até 30 de novembro de 2019, 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 2019, destacou-se na Tabela 17 anulações de dotações de Reserva do Regime Próprio de Previdência do Servidor - RPPS (subfunção 997), no montante de R\$ 31.600.000,00, as quais foram utilizadas como fonte de recurso, para crédito suplementares abertos até 30 de novembro de 2019, entretanto, não estão condicionadas às regras da Reserva de Contingência tratada no art. 80 da LDO, a qual é constituída exclusivamente com recursos do Orçamento Fiscal, da fonte do Tesouro, conforme acima transcrito.

As dotações de Reserva do Regime Próprio de Previdência do Servidor - RPPS anuladas, foram utilizadas para suplementar dotações dos seus correspondentes Órgãos de Previdência, onde haviam sido fixados na Lei Orçamentária Anual, conforme segue demonstrado

Tabela 17 – Anulação da Reserva de Contingência do Regime Próprio de Previdência do Servidor (R\$ 1,00)

Número do Decreto	Movimento	Função / Subfunção / Programa	Órgão	Ação	Despesa	Grupo de Despesa	Credito aberto	Crédito anulado
Decreto nº 33025 de 28/03/19	Anulação de crédito ordinário	99.997.062	Fundo Previdenciário - Previd	Reserva de contingência do regime próprio de previdência social – rpps	999999	Reserva de contingência		25.000.000

Número do Decreto	Movimento	Função / Subfunção / Programa	Órgão	Ação	Despesa	Grupo de Despesa	Credito aberto	Crédito anulado
Decreto nº 33025 de 28/03/19	Crédito suplementar	09.272.062	Fundo Previdenciário - Previd	Pagamento de inativos e pensionistas da administração geral do poder executivo - folha normal	319003	Pessoal e encargos sociais	25.000.000	
Decreto nº 33025 de 28/03/2019					Subtotal		25.000.000	25.000.000
Decreto nº 33034 de 11/04/19	Anulação de crédito ordinário	99.997.999	Fundo de Previdência Parlamentar	Reserva do sistema de previdência parlamentar - fpp	999999	Reserva de contingência		700.000
Decreto nº 33034 de 11/04/19	Anulação de crédito ordinário	99.997.999	Fundo de Previdência Parlamentar	Reserva do sistema de previdência parlamentar - fpp	999999	Reserva de contingência		1.900.000
Decreto nº 33034 de 11/04/19	Crédito suplementar	09.122.500	Fundo de Previdência Parlamentar	Manutenção e funcionamento administrativo - fpp	339093	Outras despesas correntes	700.000	
Decreto nº 33034 de 11/04/2019	Crédito suplementar	09.122.500	Fundo de Previdência Parlamentar	Manutenção e funcionamento administrativo - fpp	339093	Outras despesas correntes	1.900.000	
Decreto nº 33034 de 11/04/2019					Subtotal		2.600.000	2.600.000
Decreto nº 33081 de 23/05/2019	Anulação de crédito ordinário	99.997.999	Fundo de Previdência Parlamentar	Reserva do sistema de previdência parlamentar - fpp	999999	Reserva de contingência		4.000.000
Decreto nº 33081 de 23/05/2019	Crédito suplementar	09.271.500	Fundo de Previdência Parlamentar	Pessoal e encargos sociais - folha normal - fpp	319092	Pessoal e encargos sociais	4.000.000	
Decreto nº 33081 de 23/05/2019					Subtotal		4.000.000	4.000.000
Total							31.600.000	31.600.000

Fonte: SEPLAG

Ademais, em Dezembro de 2019 ocorreram anulações de Reserva de contingência, que sua utilização está condicionada às regras dispostas no art. 80 da LDO:

Tabela 18 – Anulação da Reserva de Contingência – Art.80 da LDO (R\$ 1,00)

Número do Decreto	Movimento	Unidade Orçamentária	Função / Subfunção / Programa	Programa	Valor Anulado
Decreto Nº 33388 de 09/12/2019	Anulação de Crédito Ordinário	Recursos sob supervisão da seplan	99.999.999	Reserva de contingência	37.621.471,28
Decreto Nº 33389 de 12/12/2019	Anulação de Crédito Ordinário	Recursos sob supervisão da seplan	99.999.999	Reserva de contingência	5.590.714,92
Decreto N Nº 33401 de 18/12/2019	Anulação de Crédito Ordinário	Recursos sob supervisão da seplan	99.999.999	Reserva de contingência	12.957.055,85
Total					56.169.242,05

Fonte: SEPLAG

Entretanto, como foram anuladas no período mencionado, encontram-se enquadradas no §1º do art. 80 da LDO, com isso, não estando sua utilização restrita às situações dispostas nos incisos I e II desse mesmo artigo.

2.2.4. 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 2019, algumas medidas na busca da eficiência e celeridade na cobrança dos créditos tributários inscritos na dívida ativa, no 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 2019 conforme Tabela 19:

Tabela 19 - Demonstrativo das ações ajuizadas para a cobrança da dívida ativa (R\$ milhares)

Especificações	Ajuizamentos	Valores
1. Créditos Tributários	309	361.594
2. Créditos não Tributários	456	14.473
Total	765	376.066

Fonte: Balanço Geral do Estado

Por fim, também foi evidenciada uma redução do montante de créditos tributários passíveis de cobrança administrativa conforme Tabela 20.

Tabela 20 - Demonstrativo da evolução do montante de créditos tributários passíveis de cobrança administrativa

Exercício	Quantidade	Valor (R\$ milhares)
2015	186.254	971.779
2016	252.289	1.098.500
2017	303.852	969.186
2018	676.116	1.591.686
2019	51.140	1.060.996

Fonte: Balanço Geral do Estado

Ressalta-se que na tabela disponibilizada no Balanço Geral do Estado (Tabela 90), apesar de contemplar em seu título o período de 2009 a 2019, observa-se dados apenas do exercício de 2015 a 2019, conforme acima detalhado.

Diante desse acompanhamento apresentado nas notas explicativas do Balanço Geral do Estado, consultou-se adicionalmente o site da Procuradoria Geral do Estado do Ceará, buscando indicadores de resultado relativos às atividades de cobrança desses créditos, que proporcionassem uma maior transparência na identificação da proporção dos recebimentos e perdas dessas ações ajuizadas. Entretanto, ao acessar o item “indicadores de resultado”, direcionou-se ao Portal Ceará Transparente, onde não se observou nenhum dado relativo aos indicadores investigados. A disponibilização destas informações aprimoraria a transparência, permitindo que a população conhecesse melhor a gestão da Dívida Ativa.

Com base nas considerações contidas no Relatório técnico preliminar, o Governo do Estado do Ceará encaminhou manifestação, por meio do Ofício nº 185/2020, informando o que segue

Ocorre que os sistemas de informática usados para gestão da dívida ativa são muito antigos e encontravam-se defasados, não permitindo a produção, em tempo real, de relatórios estatísticos para consulta pública, tal como almejados. Há muito tempo, tanto a Secretaria da Fazenda como a Procuradoria-Geral do Estado estão conscientes da necessidade de modernização do setor e trabalham no desenvolvimento e implantação de tais sistemas informatizados de controle e gestão capazes de fornecer acompanhamento em tempo real da evolução da dívida ativa. Contudo, essa tarefa é extremamente complexa e lenta, especialmente diante das limitações de recursos financeiros, estrutura física e material humano. Cumpre destacar que, já em meados de 2019, foi realizada a migração do controle da dívida ativa não tributária para novo e moderno sistema, <http://portaldivida.pge.ce.gov.br/> capaz de fornecer alguns relatórios em tempo real, como o apresentado na figura 4 da tela abaixo.

Este sistema encontra-se ainda em sua fase inicial e, portanto, passível de correções e aprimoramentos, bem como realizar a integração com o Portal Ceará Transparente, a depender da adequação e compatibilidade dos respectivos sistemas.

Quanto à dívida ativa tributária, que possui envergadura e complexidade muito superior, o desenvolvimento de um novo sistema capaz de fornecer relatórios atualizados de gestão em tempo real está sendo feito paulatinamente.

Observa-se que como os sistemas de informática, usados para gestão da dívida ativa encontram-se defasados, o estado do Ceará não tem subsídios para o fornecimento de indicadores de resultado da cobrança desses créditos.

Diante da necessidade de acompanhar as cobranças desses recursos públicos, bem como evitar a sua prescrição, recomendamos a disponibilização de indicadores que proporcionem o conhecimento da situação da Dívida Ativa, tais como: Índice de prescrição da Dívida Ativa; Efetividade da Cobrança da Dívida Ativa; Índice de Efetividade do Parcelamento no Recebimento dos Créditos da Dívida Ativa, entre outros.

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 2019, o Orçamento Geral do Estado teve seus valores consignados na lei estadual nº 16.795, de 27 de dezembro de 2018, publicada no Diário Oficial desse mesmo

dia, com as receitas estimadas em R\$ 29.321.565.742,00 e as despesas fixadas em igual montante, contemplando o Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos, sendo este último, no montante de R\$ 365.544.613,00, referente aos Investimentos das Empresas Estatais não Dependentes.

Cabe salientar que no montante acima informado de receita estimada e despesa fixada contempla as operações intraorçamentárias que somam a cifra de R\$ 1.437.091.850.

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 2019, o Quadro a seguir demonstra o não atendimento 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.15, Lei nº 4.320/64	Discriminação da despesa por elementos	Não	

Fonte: Lei Orçamentária Anual

Tratando-se do Demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções e outros, disposto no Art. 165, § 6º, CF, a comissão do PASF, sobre esse apontamento já tratado no exercício anterior, mencionou que na LDO do exercício de 2019, já teria o quadro com a estimativa de renúncia de receita por região.

Entretanto, ao analisar a LDO de 2019, não se observou os efeitos sobre a despesa, constando apenas o demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas.

Além disso, deve-se esclarecer que caso esse Demonstrativo regionalizado, que deve ser contemplado na LOA, for reproduzir o já contido no Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, que acompanha a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, faz-se necessário que seja informado esse dado na LOA, de forma que esta aprecie todos os requisitos constitucionais, bem como possibilite seu acesso a quem interessar.

Sobre a ausência da Discriminação da despesa por elementos, informa-se que na LOA do exercício de 2020, consta especificado o endereço eletrônico onde poderia se obter essas informações, entretanto, na LOA do exercício de 2019, que é objeto em análise, não é feita nenhuma observação relacionada à exigência em questão.

Dentre os demais requisitos que a Lei Orçamentária Anual deve dispor, verificou-se que o Sumário geral da receita por fontes, exigido pelo at. 2º, § 1º, I, Lei nº 4.320/64, consta contemplado na página 227 do Volume I da LOA, no “Demonstrativo da despesa por fonte de recurso”, conforme esclarecido pela Comissão do PASF. Para facilitar sua identificação, no Relatório técnico preliminar foi sugerido que na discriminação desse demonstrativo especificasse se tratar de receita por fonte de recurso e não das

despesas por fonte de recurso.

Diante dessa solicitação contida no Relatório técnico preliminar, o Governo do Estado do Ceará encaminhou manifestação, por meio do Ofício nº 185/2020, informando que “essas alterações serão providenciadas já na LDO e LOA 2020, por ocasião de outras mudanças que também serão encaminhadas para apreciação da Assembleia”, desse modo, sendo acatada a sugestão, não se fazendo necessária a geração de uma recomendação.

Ademais, o art. 5º, § 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal, determina que o refinanciamento da dívida pública deve constar separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.

Considerando essa orientação, identificou-se no seu Volume I da LOA, o Demonstrativo Detalhado da Receita da Administração Direta, onde se observa “Operações de Crédito Internas para Refinanciamento da Dívida Contratual”.

Entretanto, não se verificou no texto da LOA e nem em seus anexos a separação desse valor, dentre as receitas estimadas, diante disso, sugeriu-se que fosse dado esse destaque no texto da lei, na seção que trata da estimativa da Receita e em seus anexos.

Ante essa sugestão contida no Relatório técnico preliminar, o Governo do Estado do Ceará encaminhou manifestação, por meio do Ofício nº 185/2020, informando o que segue:

(...) **não houve tal refinanciamento da dívida** pelo Estado. Na realidade o que ocorreu foi a contratação de uma operação de crédito junto ao Banco do Brasil, para o pagamento da amortização do principal da dívida pública estadual do triênio 2017 a 2019, com a consequente manutenção da capacidade de investimento do Estado previstos no PPA e na LOA, conforme Lei 16.284, de 07 de julho de 2017, alterada pela Lei 16.551 de 16 de maio de 2018. **Há uma imprecisão na denominação da receita** (Operações de crédito internas para Refinanciamento da Dívida Contratual) associada à fonte 2.46.54 – Operações de Crédito Internas – Tesouro/BB, que foi utilizada para amortização supracitada. O Poder Executivo, inclusive, já em 2020, não utiliza mais tal receita associada à fonte 2.46.54.(nosso grifo)

Com base nos argumentos apresentados, e considerando que a LRF(art. 29 inciso V) define refinanciamento como a emissão de títulos da dívida pública para pagamento de principal acrescido de atualização monetária, entende-se que não se enquadra à situação exposta acima, desse modo, não se fazendo necessário o destaque da receita em questão, como sugerido no Relatório preliminar.

Por fim, diante da necessidade de se saber o montante da Receita Corrente Líquida (RCL), base para verificação do limite da fixação da Reserva de Contingência, o Governo do Estado do Ceará, por meio do Ofício nº 185/2020, esclareceu que a RCL consta disposta no volume I, pag. 413 da LOA, no Demonstrativo da Despesa com Pessoal, e acrescentou o seguinte:

Ressalte-se apenas que, quando da aferição do cumprimento ao que dispõe a LDO, verificar o valor previsto no órgão 39000001 – Reserva de Contingência e não nas Reservas constituídas nos fundos de previdência PREVID e FPP que pertencem ao Orçamento da Seguridade Social

Considerando os esclarecimentos apresentados, segue a verificação do cumprimento do limite, para fixação da reserva de contingência.

Tabela 21 – Cálculo do limite da fixação da Reserva de Contingência.

Descrição	Valor
Receita Corrente Líquida*(A)	20.783.863.055
Percentual limite Reserva de Contingência**(B)	1%
Limite para fixação da Reserva de Contingência (A x B)	207.838.630

Fonte : * Demonstrativo da Despesa de Pessoal em Relação à Receita Corrente Líquida - Volume I -LOA 2019

** Art. 80 LDO 2019

A Lei de Diretrizes orçamentárias do exercício de 2019, em seu art. 80, disciplina que “a reserva de contingência seria 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”.

Sabendo que codificação para a Reserva de Contingência foi definida pela Portaria Interministerial no 163, de 4 de maio de 2001, art. 8º, onde se observa que na fixação da Reserva do Regime Próprio de Previdência do Servidor - RPPS se utilizaria a subfunção “997”, e para a reserva destinada às demais ações governamentais, seria a subfunção “999”, segue os valores fixados no orçamento, relativo à reserva de contingência, por subfunção e fonte de recurso:

Tabela 22 – Montante fixado no Orçamento de Reserva de Contingência por subfunção.

Reserva de contingência por subfunção	Tesouro	Outras fontes	Total
997 - Reserva de contingência	-	204.510.986,00	204.510.986,00
999 - Reserva de contingência	56.169.242,05	-	56.169.242,05
Total	56.169.242,05	204.510.986,00	260.680.228,05

Fonte : Demonstrativo da Despesa por Subfunção -Volume I -LOA 2019

Com base nos dados disponíveis das Tabelas 21 e 22, observa-se que o limite para fixação dessa Reserva de contingência é de R\$ 207.838.630,55, o qual teve como base os recursos do Orçamento Fiscal da fonte Tesouro, verificando-se que a fixação dessa fonte na subfunção “999” foi de R\$ 56.169.242,05, evidenciando o cumprimento do limite determinado pela LDO.

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 (S2GPR) 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 BGE e na base de dados do Sistema de Contabilidade do Estado (S2GPR).

2.5.1.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 23 apresenta o cálculo da receita orçamentária registrada no decorrer do exercício de 2019, compreendendo a receita bruta e suas respectivas deduções.

Tabela 23 – Receita prevista e realizada – categoria econômica (R\$ 1,00)

Categoria Econômica	Previsão Atualizada (a)	Realizada (b)	Diferença (b) - (a)	Realização (%)
Receita corrente	26.078.375.133,53	25.479.838.972,33	- 598.536.161,20	97,70%
Receita tributária	14.985.422.947,94	14.546.088.109,16	- 439.334.838,78	97,07%
Receitas de contribuições	827.172.541,00	878.931.434,26	51.758.893,26	106,26%
Receita patrimonial	767.000.811,02	463.881.699,39	- 303.119.111,63	60,48%
Agropecuária	-	1.075,00	1.075,00	-
Receita de serviços	230.568.512,14	166.293.055,22	- 64.275.456,92	72,12%
Transferências correntes	8.657.868.065,57	8.735.141.489,80	77.273.424,23	100,89%
Outras receitas correntes	610.342.255,86	689.502.109,50	79.159.853,64	112,97%
Receitas de capital	3.068.434.387,43	1.762.757.807,05	- 1.305.676.580,38	57,45%
Operações de crédito	2.226.164.510,63	1.379.111.845,92	- 847.052.664,71	61,95%
Alienação de bens	455.800,00	10.109.014,45	9.653.214,45	2217,86%
Amortização de empréstimos	-	465.042,51	465.042,51	-
Transferências de capital	841.814.076,80	371.913.577,25	- 469.900.499,55	44,18%
Outras receitas de capital	-	1.158.326,92	1.158.326,92	-
Receita intraorçamentária corrente	1.431.657.610,00	1.565.129.769,84	133.472.159,84	109,32%
Total da receita bruta arrecadada	30.578.467.130,96	28.807.726.549,22	- 1.770.740.581,74	94,21%
Deduções da receita corrente*	- 3.525.113.962,00	- 3.529.511.056,60	- 4.397.094,60	100,12%
Total receita orçamentária	27.053.353.168,96	25.278.215.492,62	- 1.775.137.676,34	93,44%

Fonte: Anexo 10

Nota*: Recursos destinados ao FUNDEB

O Orçamento Geral do Estado (administração direta e indireta), para o exercício de 2019, teve seus valores consignados na Lei nº 16.795, de 27 de dezembro de 2018, com receitas orçamentárias estimadas em R\$ 29.321.565.742,00, atualizando-o para R\$ 27.053.353.168,96, conforme demonstrado na Tabela 23.

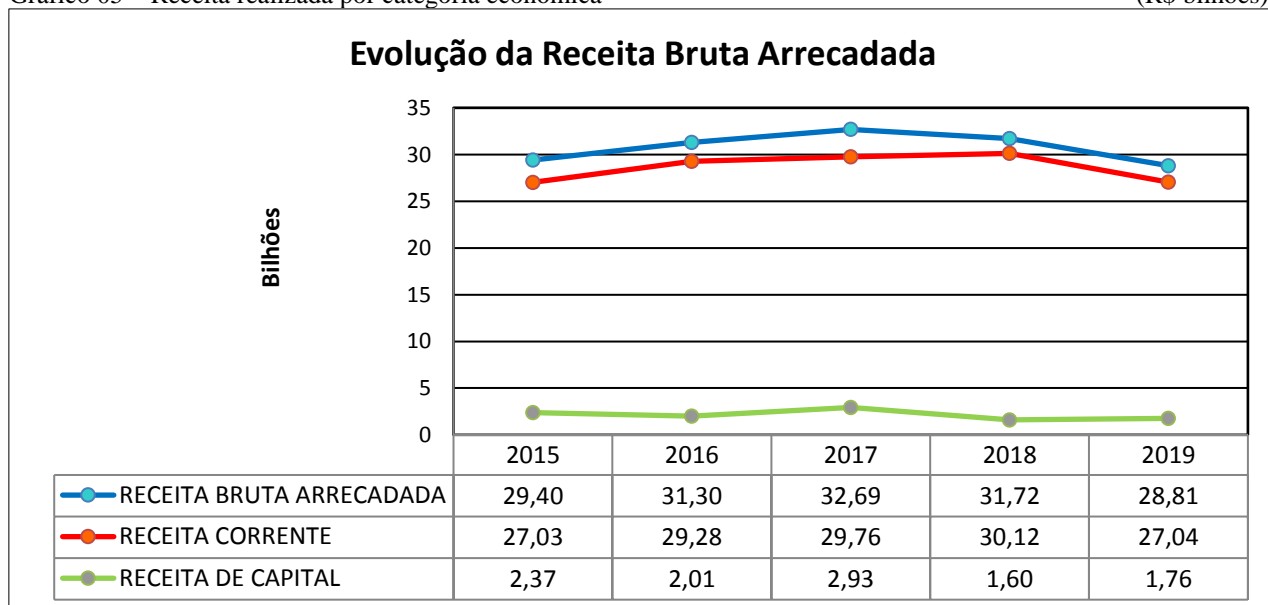
A receita bruta arrecadada pelo Estado, em 2019, foi o montante de R\$ 28.807.726.549,22. Entretanto, R\$ 3.529.511.056,60 desses recursos ingressados correspondem a deduções da receita bruta (recursos destinados ao FUNDEB), não ficando para o Estado para a utilização em suas despesas. Assim, retirando da receita bruta arrecadada o montante correspondente às deduções da receita bruta, obtêm-se a receita orçamentária de R\$ 25.278.215.492,62, 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\$ 1.565.129.769,84), que representam 5,43% 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 23, que a receita bruta arrecadada foi 5,79% inferior à prevista e a receita orçamentária arrecadada foi 6,56% inferior à prevista. Para demonstrar a evolução da Receita Bruta Arrecadada, nos últimos cinco anos, apresenta-se o Gráfico 05:

Gráfico 05 – 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 05 que a Receita Bruta Arrecadada é composta pelas Receitas Correntes e de Capital que totalizaram R\$ 27,04 bilhões e R\$ 1,76 bilhão, respectivamente. Quanto a Receita Bruta Arrecadada, houve uma variação negativa, em termos reais, de R\$ 2,91 bilhão em relação ao anterior, o que equivale a um decréscimo de 9,18% em termos percentuais.

Para uma análise mais pormenorizada das Receitas serão apresentadas as variações ocorridas

nas categorias econômicas das Receitas Correntes e de Capital.

2.5.1.1.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\$ 27.044.968.742,17, inferior em R\$ 465.064.001,36 à previsão atualizada.

As origens de Receita que mais contribuíram na composição dos ingressos da Receita Corrente foram as Receitas Tributárias e as Transferências Correntes com percentuais de 53,78% e 32,30%, respectivamente, mantendo aproximadamente a 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.

2.5.1.1.1.Receitas tributárias

Principal fonte de recursos do Estado, a receita tributária, incluindo as intraorçamentárias, totalizou em R\$ 14.546.144.784,26. O valor bruto arrecadado foi inferior à previsão atualizada em R\$ 442.584.073,68, o que representa, em termos relativos, uma suficiência de arrecadação de 2,95%.

Quanto ao comportamento da receita tributária nos exercícios de 2018 e 2019, demonstra-se na tabela a seguir:

Tabela 24 - Composição da receita tributária (R\$ 1,00)

DADOS DE 2018 COM ATUALIZAÇÃO DO IGP-DI E 2019 (ANEXO 10)			
Receita Tributária	2018	2019	Variação %
Impostos	15.050.312.509,90	13.842.103.273,69	-8,03%
ICMS	12.750.967.068,59	11.252.409.897,56	-11,75%
IPVA	925.710.948,73	928.970.128,15	0,35%
IRRF	1.215.641.431,44	1.206.963.422,41	-0,71%
ITCD	157.993.061,15	453.759.825,57	187,20%
Taxas	846.902.291,40	704.041.510,57	-16,87%
Total	15.897.214.801,30	14.546.144.784,26	-8,50%

Fonte: Anexo 10

Nota: Fator de correção - IGP-DI.

Ao comparar a arrecadação do exercício de 2019 com 2018, constata-se que a Receita Tributária apresentou um decréscimo real de 8,50%, apesar do aumento de 187,20% na arrecadação do ITCD. Este decréscimo real é decorrente de menor arrecadação no ICMS (R\$ 1,5 bilhões) e no IPRF (R\$ 8,7 milhões).

Quanto a Receita de ICMS, no exercício de 2019, apresentou um decréscimo real de 11,75%

em relação ao exercício anterior.

Tabela 25 - Evolução da arrecadação do ICMS no período de 2016-2019 (R\$ 1,00)

Exercício	Valor Nominal	Valor Real
2016	10.332.985.837,80	11.866.090.946,55
2017	11.181.546.915,96	12.895.107.799,28
2018	11.841.800.958,22	12.750.967.068,59
2019	11.252.409.897,56	11.252.409.897,56

Fonte: *1Balanço Geral do Estado – BGE/2016-2019 e *2Anexo 10.

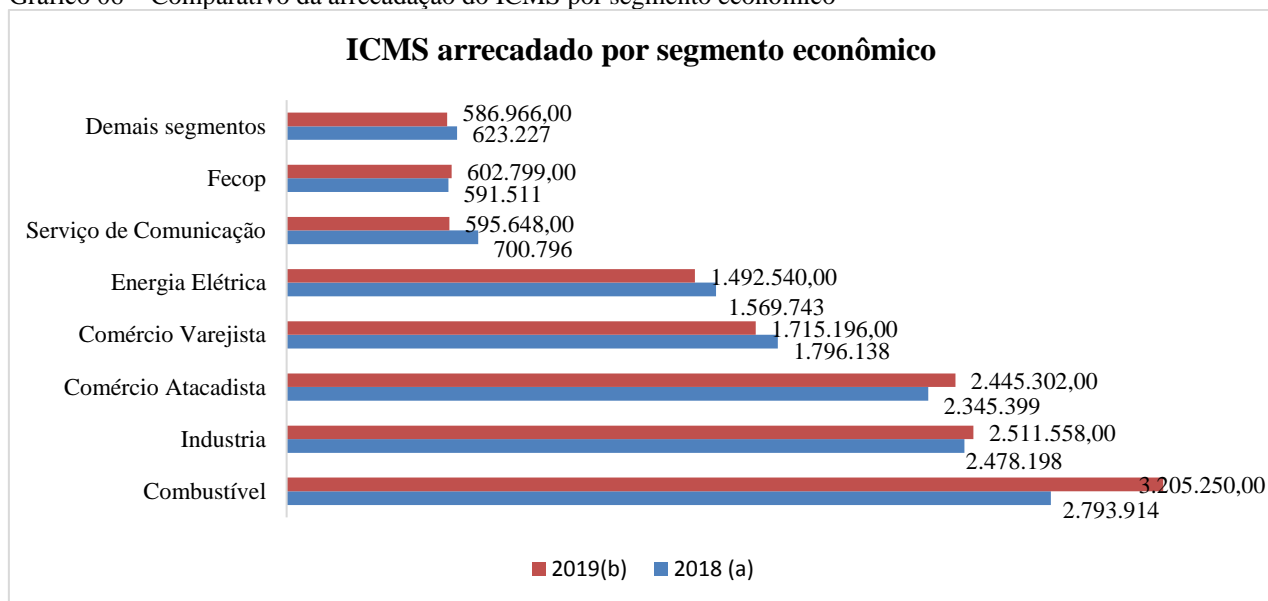
Fator de correção: IGP-DI.

Nota: Valor nominal diverge do apresentado no Relatório Contábil do Balanço Geral do Estado – 2019, em virtude de o citado relatório desconsiderar as deduções das restituições do ICMS.

Ressalta-se que, segundo informações constantes na Síntese do Balanço Geral do Estado de 2019, às fls. 54, a arrecadação do ICMS cearense, permanece, a 9ª maior arrecadação do Brasil, representando 6,29% do ICMS nacional, e a 3ª do Nordeste.

De forma mais segregada, a síntese do Balanço Geral do Estado, às fls. 52, apresenta a arrecadação do ICMS por segmento econômico conforme disposto no Gráfico 06.

Gráfico 06 – Comparativo da arrecadação do ICMS por segmento econômico



Fonte: Adaptado da Síntese do Balanço Geral do Estado – 2019 (valores em milhares).

Nota: Fator de correção IGP-DI.

De acordo com o Gráfico 06, os segmentos econômicos que apresentaram as maiores variações percentuais positivas, em termos reais de arrecadação, foram Combustível (14,72%), Comércio atacadista (4,26%).

2.5.1.1.2.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 2019, estas Receitas atingiram o montante de R\$ 3.644.126.377,14. Quando confrontado

com o valor da previsão atualizada, constata-se excesso de arrecadação na ordem de R\$ 40.400.180,14.

A Tabela 26 demonstra a composição da referida receita no exercício de 2019:

Tabela 26 - Composição das contribuições (R\$ 1,00)

Contribuições	Orçamentária	Intraorçamentária	Total
Contribuições para o Regime Próprio de Previdência do Servidor Público	2.613,96	1.253.798.535,16	1.253.801.149,12
Outras Contribuições Sociais	1.136.526.692,86	1.253.798.535,16	2.390.325.228,02
TOTAL	1.136.529.306,82	2.507.597.070,32	3.644.126.377,14

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.

2.5.1.1.3. 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 27 demonstra-se o comportamento dos recursos financeiros, em valores brutos, recebidos a título de transferências correntes:

Tabela 27- Evolução das receitas de transferências correntes (R\$ 1,00)

TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	2018	2019	Diferença
Transf. Intergovernamentais	9.852.837.401,57	7.466.626.145,61	-2.386.211.255,96
Transf. de Instituições Privadas	6.689.131,58	14.101.846,72	7.412.715,14
Transf. de Pessoas	1.479.073,73	614.962,31	-864.111,42
Transf. de Convênios	90.361.546,13	1.253.798.535,16	1.163.436.989,03
Total	9.951.367.153,00	8.735.141.489,80	-1.216.225.663,20

Fonte: Anexo 10

Nota: Fator de correção IGP-DI.

A Receita de Transferências Correntes representou 32,30% da Receita Bruta Corrente. Destaca-se o decréscimo real de 12,22% em relação ao ano anterior.

Dentre essas receitas, destacam-se as Transferências Intergovernamentais (R\$ 7,46 bilhões) que representaram 85,48% do total de transferências bruto. Nelas estão inseridos os repasses da União no montante de R\$ 7,34 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\$ 5,64 bilhões no exercício de 2019, o que equivale a 64,58% 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 19,35%, se comparado ao ano de 2018, conforme demonstrado na Tabela 28.

Tabela 28 - Valores repassados a título de fundo de participação do estado (R\$ 1,00)

Ano	FPE	FPE	% de Variação Anual
	Nominal	Real	
2015	5.604.079.931,21	6.895.915.624,72	0,00%
2016	6.345.216.365,53	7.286.656.117,68	5,67%
2017	6.084.109.296,54	7.016.492.962,13	-3,71%
2018	6.495.532.039,16	6.994.233.007,00	-0,32%
2019	5.641.146.839,51	5.641.146.839,51	-19,35%

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

Nota: Valores atualizados IGP-DI.

2.5.1.2.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 2019, as receitas de capital totalizaram R\$ 1,76 bilhões, correspondendo a 6,12% da Receita Bruta Arrecadada. A Tabela 29 evidencia a arrecadação nos últimos quatro exercícios em termos reais.

Tabela 29 - Evolução das receitas de capital

Receitas de Capital	2016	2017	2018	2019
Operações de Crédito	1.109.696.044,40	2.051.078.860,99	908.064.839,15	1.379.111.845,92
Alienação de bens	4.002.164,50	16.428.948,44	14.494.759,01	10.109.014,45
Amortização de Empréstimo	0,00	0,00	3.496.246,20	465.042,51
Transferência de Capital	638.501.005,80	471.260.625,10	410.908.696,13	371.913.577,25
Outras Receitas de Capital	30.592,00	683.272,56	147.197.987,37	1.158.326,92
TOTAL	1.752.229.806,70	2.539.451.707,09	1.484.162.527,86	1.762.757.807,05

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 78,24% do total das receitas de capital, tendo apresentado acréscimo real de 51,87% em relação à arrecadação verificada em 2018.

Destaca-se, em relação ao ano anterior, a diminuição real de 9,49% em Transferência de Capital e de 99,21% em Outras Receitas de Capital.

A seguir será analisada a Receita de Operações de Crédito.

2.5.1.2.1. 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 30.

Tabela 30 - Composição das operações de crédito por instituição de financiamento (R\$ 1,00)

Operações de Crédito	Valor	%
EXTERNA	449.638.180,22	32,60%
BID	425.416.877,82	30,85%
BIRD	1.687.231,59	0,12%
FIDA	10.656.979,73	0,77%
MLW	11.877.091,08	0,86%
INTERNA	929.473.665,70	67,40%
BB	183.466.666,67	13,30%
BNDES	326.447.445,18	23,67%
CEF	52.626.220,52	3,82%
ITAU	183.466.666,67	13,30%
SANTANDER	183.466.666,66	13,30%
Total Geral	1.379.111.845,92	100,00%

Fonte: Anexo 16

De acordo com a Tabela 30, 32% dos recursos captados se referem a operações externas e 67,40% a operações internas. Cabe frisar a ocorrência de um decréscimo real de 61,95% (R\$ 847 milhões) em relação ao ano anterior.

Conforme aponta o Balanço Geral do Estado de 2019, o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID é o responsável por 94,61%, R\$ 425 milhões, de toda a receita de operação de crédito externa, destacando-se a operação referente ao Programa Viário de Integração Logística do Ceará - CEARÁ IV – 2ª Fase, que se destina à continuação da execução do programa rodoviário do Estado, cujo desembolso superou R\$ 269.808.372,21 milhões, representando cerca de 30,85% 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. PROEXMAES II e Profisco II, cujo desembolso da ordem de R\$ 156 milhões, representando 34,61% 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\$ 1.687.231,59 milhões. Destaca-se o desembolsos realizados na execução do Projeto Paulo Freire/FIDA, cujo objetivo é reduzir a pobreza e elevar o padrão de vida de agricultores em 31 municípios cearenses, desembolsando R\$ 10.656.979,73.

Em relação às operações internas, houve um crescimento significativo da captação de recursos comparado com exercícios anteriores. Evidenciam-se as operações relacionadas com o Veículo Leve sob Trilhos - VLT, contratadas com a CAIXA, que receberam recursos da ordem de R\$ 34.075.584,82 em 2019. Nas operações com o BNDES, pode-se destacar a operação de crédito para a Ampliação do Porto do Pecém que recebeu o montante de R\$ 35 milhões, assim como, a operação referente à Implantação da Linha Leste do Metrô de Fortaleza, que recebeu o montante de R\$ 275 milhões, representando, as duas operações, 33,35% das liberações referentes às operações internas.

2.5.2 Execução da Despesa Orçamentária

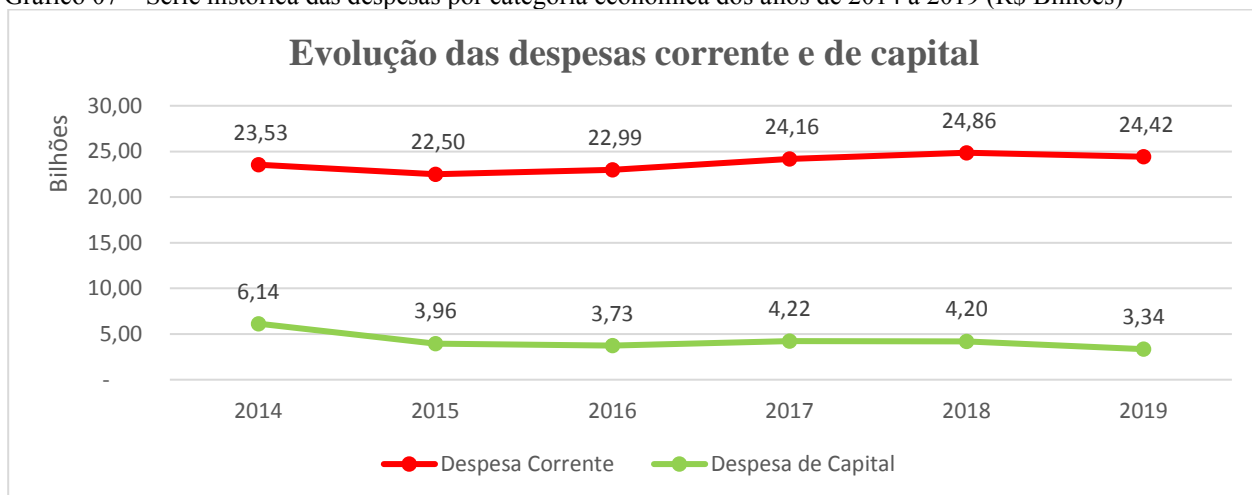
2.5.2.1. Contexto Geral

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\$ 31.499.880.072,95. Quanto à realização, esta Despesa total importou em R\$ 27.762.603.422,19, existindo, assim, uma economia orçamentária nas despesas de R\$ 3.737.276.650,76. Destarte, pode-se afirmar que o Estado executou 88,14% da despesa orçamentária autorizada para 2019.

O Gráfico 07 a seguir apresenta a evolução, em valores atualizados, da despesa orçamentária realizada, entre os exercícios de 2014 a 2019.

Gráfico 07 – Série histórica das despesas por categoria econômica dos anos de 2014 a 2019 (R\$ Bilhões)



Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2014-2019.

Nota: Valores atualizados IGP-DI.

De acordo com os dados, do total da despesa orçamentária realizada pelo Estado em 2019 (R\$ 27,76 bilhões), 87,95% foram correntes e 12,05% se referem às despesas de capital. As primeiras totalizaram R\$ 24,41 bilhões, enquanto às de capital, R\$ 3,34 bilhões. Analisando a evolução das categorias econômicas de 2018 para 2019, constata-se um aumento real de 5,78% para as despesas correntes e uma diminuição real de 14,17% para as despesas de capital. Quanto à composição das despesas, no exercício de 2019, demonstra-se na Tabela 31:

Tabela 31 - Despesa orçamentária por categoria e grupo (R\$ 1,00)

Especificações	Dotação Inicial (a)	Dotação Atualizada (b)	Empenhado (c)	Realização (%) c/b
Despesa Corrente	24.710.763.236,10	25.304.164.106,14	24.418.185.355,61	96,50%
Juros e Encargos da Dívida	13.641.887.667,34	13.301.415.474,44	13.056.271.015,69	98,16%
Outras Despesas Correntes	625.907.746,00	626.907.746,00	617.927.775,94	98,57%
Pessoal e Encargos Sociais	10.442.967.822,76	11.375.840.885,70	10.743.986.563,98	94,45%
Despesa de Capital	4.726.991.925,45	6.024.295.725,81	3.344.418.066,58	55,52%
Amortização da Dívida	3.656.643.095,45	4.304.573.304,26	2.223.711.563,84	51,66%
Inversões Financeiras	92.986.000,00	164.288.250,31	151.687.313,16	92,33%
Investimentos	977.362.830,00	1.555.434.171,24	969.019.189,58	62,30%
Reserva de Contingência	260.680.228,05	171.420.241,00	0,00	-
Total Geral	29.698.435.389,60	31.499.880.072,95	27.762.603.422,19	88,14%

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 96,5% do total da despesa atualizada, enquanto as Despesas de Capital, que constituem desembolsos vinculados à expansão das atividades do Estado e à amortização da dívida pública, o percentual de execução atingiu 55,52% frente à autorização do Poder Legislativo.

2.5.2.2. Análise do percentual de alteração do orçamento

Segundo o art.7º da LOA 2019, o Chefe do Poder Executivo está autorizado a abrir créditos suplementares até o limite de 20% (vinte e cinco por cento) do total da despesa fixada na LOA.

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:

(...)

Parágrafo Único. Não são computados no limite estabelecido no caput:

(...)

VIII – as alterações da modalidade (**desde que não envolvam as intraorçamentárias**), do elemento de despesa e do identificador de uso, que ocorrem diretamente no Sistema de Execução Orçamentária, conforme dispõe o artigo 41 da Lei Estadual nº 16.613, de 18 de julho de 2018, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019.

Diferente dos anos anteriores, o art. 7º inclui, na base de cálculo, todas as fontes e não somente as fontes tesouro. Além disso, conforme interpretação do art. 7º, parágrafo único, inciso VIII da LOA 2019, considera-se na base de cálculo as despesas intraorçamentárias.

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 438/2020 – GAB.PRES, foi solicitado junto à SEPLAG informações complementares relativas à abertura dos Créditos Adicionais no exercício 2019, 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 0765/2020/GABSEC/CPLOG.

Desta forma, com base nos critérios dispostos na LOA 2019, na LDO 2019 e no Manual do Orçamento da SEPLAG de 2019, e considerando as informações enviadas pela SEPLAG, a Diretoria encontrou valores divergentes daqueles calculados pela SEPLAG.

Diante das divergências, esta Corte de Contas encaminhou Relatório Técnico Preliminar, elaborado por esta diretoria, encaminhado pelo Relator por meio do Despacho Singular nº 02343/2020. Após a análise dos esclarecimentos da Comissão de Gestora Intersetorial para Aplicação do Plano de Ação, o cálculo do percentual de abertura dos créditos suplementares, utilizando o montante de créditos abertos apurado anteriormente em relação à despesa fixada na LOA está demonstrado a seguir:

Tabela 32 – Limite de abertura de créditos suplementares (R\$ 1,00)

Despesa fixada na LOA (I)⁽¹⁾	28.248.948.797,00
Limite de 20% para abertura de créditos suplementares (II) = (I)*0,20 ⁽²⁾	5.649.789.759,40
Suplementações	6.045.463.259,94
Deduções	2.124.151.234,59
Inciso I	44.260.000,00
Inciso II e III	253.702.872,48
Inciso V	40.798.633,00
Inciso VI	618.034.605,17
Inciso VII	1.167.355.123,94
Abertura de Créditos Suplementares (III)⁽³⁾	3.921.312.025,35
Percentual de abertura dos créditos suplementares (IV) = (III/I)*100	13,88%

(1) – Despesas fixadas, conforme a LOA 2019 e a LDO 2019;

(2) – Limite estabelecido no art. 7º, da Lei 16.795/2018 (LOA 2019);

(3) – Suplementações, excluídas as exceções previstas nos incisos I a VIII do parágrafo único do art.7º da Lei 16.795/2018 (LOA 2019).

Fonte: Ofício nº 0765/2020/GABSEC/CPLOG: Mídia digital / TCE - Of. 438/2020 - Anexo I - Decretos e Leis de Abertura de Créditos Adicionais

Assim, verifica-se que o Poder Executivo não ultrapassou o limite estabelecido na Lei Orçamentária Anual de 2019 para a abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa. Entretanto, destacam-se as divergências das informações fornecidas pela SEPLAG considerando os anexos I e V do ofício 0765/2020 e aqueles apresentados na página eletrônica da SEPLAG conforme descrito a seguir:

Tabela 33 – Limite de abertura de créditos suplementares (R\$ 1,00)

	Ofício nº 0765/2020/GABSEC/CPLOG		Site SEPLAG	
	Anexo I	Anexo V	Acumulado mês ⁽¹⁾	Detalhamento acumulado mês ⁽²⁾
Despesa fixada na LOA	28.248.948.797,00	28.248.948.797,00	28.248.948.798,00	28.250.018.502,00
Limite de 20% para abertura de créditos suplementares (II) = (I)*0,20 ⁽²⁾	5.649.789.759,40	5.649.789.759,40	5.649.789.759,60	5.650.003.700,40
Suplementações	6.045.463.259,94	6.042.615.710,66	-	-
Deduções	2.124.151.234,59	2.127.790.812,25	-	-
Abertura de Créditos Suplementares (III) ⁽³⁾	3.921.312.025,35	3.914.824.898,41	3.913.728.098,41	3.631.645.045,57
Percentual de abertura dos créditos suplementares (IV) = (III/I)*100	13,88%	13,86%	13,85%	12,86%

(1) Valores apurados através da site SEPLAG: <http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofCreditos/ProcessoCreditos/cns/PercentualAcumuladoMes.aspx>.

(2) Valores apurados através do detalhamento fornecido no site SEPLAG no mesmo endereço da nota (1).

2.5.2.3.Despesas Correntes

2.5.2.3.1.Pessoal e Encargos Sociais

A despesa com Pessoal e Encargos Sociais atingiu a cifra de R\$ 13,05 bilhões, o que corresponde a 47,03% da despesa orçamentária executada no período, e um decréscimo real de 0,92% (R\$ 121,6 milhões) em relação ao ano anterior. Nas despesas, sob análise, o Poder Executivo participa com 84,61% como evidenciado na Tabela 34.

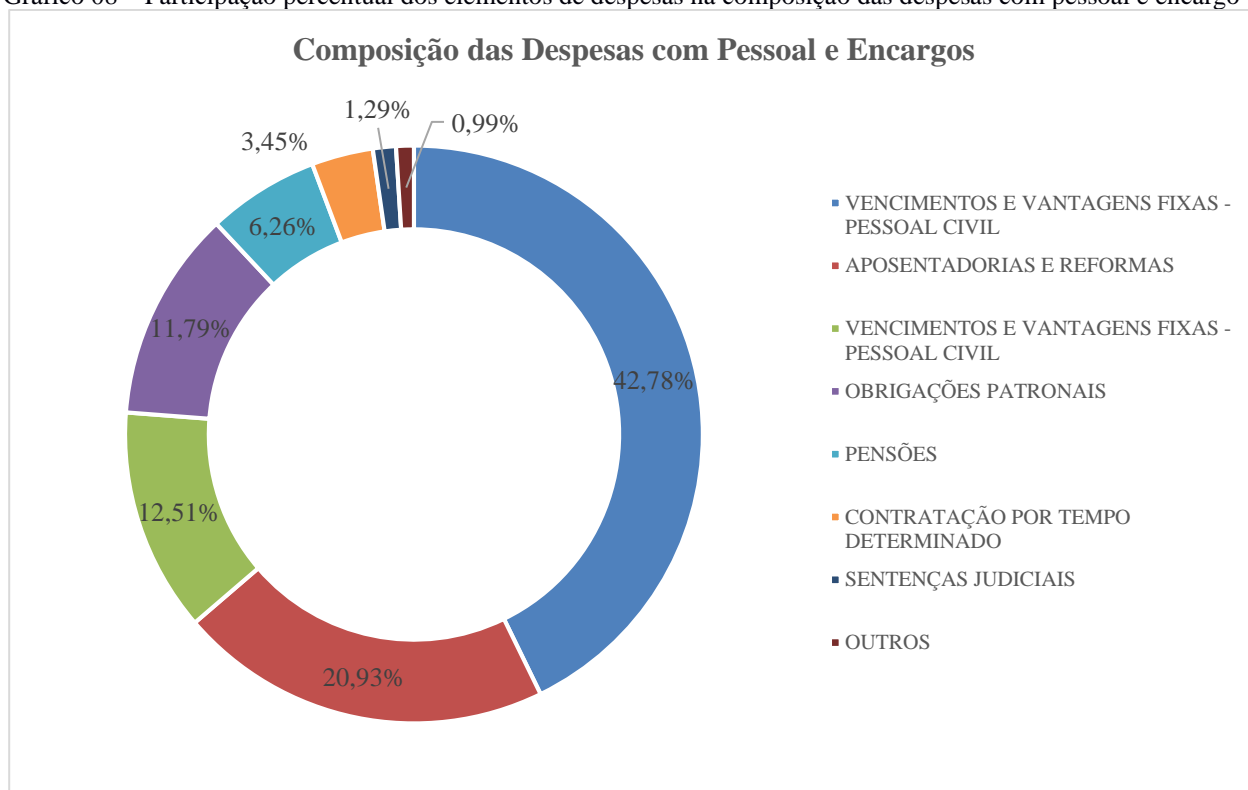
Tabela 34 - Despesas com pessoal e encargos por poder e órgão (R\$ 1,00)

Poder/Orgão	Total	% Participação
EXECUTIVO	11.047.504.137,45	84,61%
JUDICIÁRIO	1.126.861.501,12	8,63%
LEGISLATIVO	496.045.049,66	3,80%
MINISTÉRIO PÚBLICO	385.860.327,46	2,96%
Total Geral	13.056.271.015,69	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 (55,29%) e Aposentadorias (20,03%), conforme evidenciado no Gráfico 08.

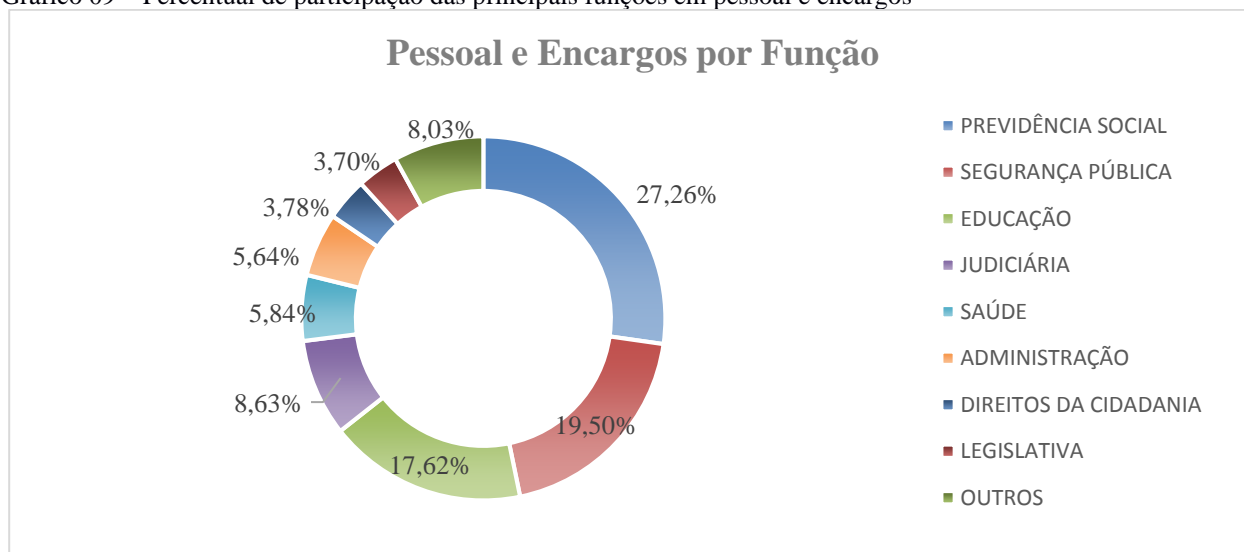
Gráfico 08 – Participação percentual dos elementos de despesas na composição das despesas com pessoal e encargo



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 09.

Gráfico 09 – Percentual de participação das principais funções em pessoal e encargos



Fonte: Base de dados da execução orçamentária oriunda do S2GPR

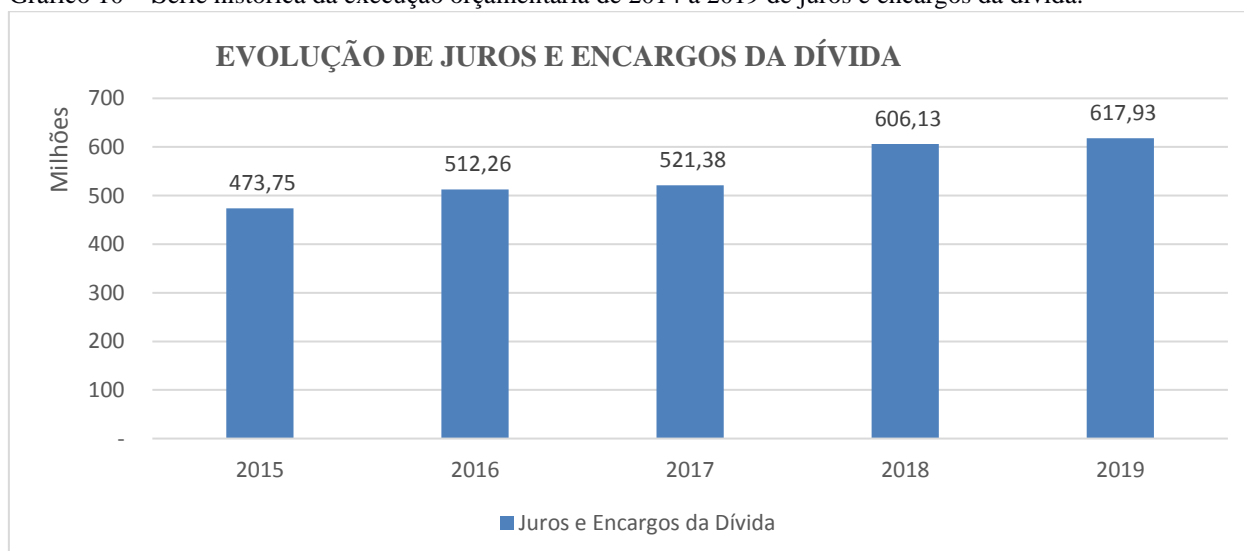
Observa-se que a maior concentração dos gastos de pessoal está concentrada na função Previdência social (27,26%), seguida Segurança Pública (19,50%) e Educação (17,62%).

Quanto à adequação das despesas de pessoal ao percentual estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, este aspecto será analisado detalhadamente no Capítulo 4 – Conformidade Financeira e Orçamentária.

2.5.2.3.2. 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 2019, este grupo de despesa somou R\$ 617.927.775,94, impactando em um aumento real de R\$ 11,8 milhões em relação ao exercício anterior. O Gráfico 10 demonstra a evolução das despesas, sob análise, nos últimos anos.

Gráfico 10 – Série histórica da execução orçamentária de 2014 a 2019 de juros e encargos da dívida.



Fonte: Base de dados da execução orçamentária oriunda do S2GPR

Nota: Valores atualizados IGP-DI.

No exercício de 2019, os juros e encargos da dívida foram custeados, praticamente, pela fonte de recursos do Tesouro – Recursos Ordinários (71,17%), sendo o restante pela fonte Tesouro - Fundo de Participação dos Estados - FPE (28,83%). Tais recursos foram provenientes do exercício corrente.

2.5.2.3.3. 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 2019, o montante de R\$ 10,74 bilhões e o percentual de 38,70% do total da despesa orçamentária. A composição dos maiores elementos do grupo Outras Despesas Correntes está representada na Tabela 35.

Tabela 35 - Outras despesas correntes por elemento (R\$ 1,00)

		(R\$)
Distribuição constitucional	3.658.217.130,54	34,05%
Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica	2.456.517.242,61	22,86%
Locação de mão-de-obra	944.699.404,71	8,79%
Outras despesas de pessoal decorrentes de contrato de terceirização	673.747.421,33	6,27%
Contribuições	649.879.819,12	6,05%
Material de consumo	561.931.195,65	5,23%
Material de distribuição gratuita	319.302.931,46	2,97%
Auxílio-alimentação	214.484.891,22	2,00%
Obrigações tributárias e contributivas	205.202.089,58	1,91%
Outros serviços de terceiros - pessoa física	200.242.478,82	1,86%
Serviços de tecnologia da informação e comunicação - pessoa jurídica	190.754.511,11	1,78%
Indenizações	128.422.696,84	1,20%
Outros	540.584.750,99	5,03%
Total	10.743.986.563,98	100,00%

Fonte: Base de dados da execução orçamentária oriunda do S2GPR

Neste grupo destacam-se os recursos destinados às transferências constitucionais (34,05%) e Outros Serviços de Terceiros (22,86%), que serão detalhados na Tabela 36.

Tabela 36 - Outros serviços de terceiros por item de despesa (R\$ 1,00)

Especificação	2019	% Participação
Transferências a Organizações Sociais - Contrato de Gestão	857.986.990,01	34,93%
Fornecimento de Alimentação	188.284.700,69	7,66%
Serviços Técnicos Profissionais	163.857.643,40	6,67%
Serviços Hospitalares, Médicos e Odontológicos	154.995.767,90	6,31%
Serviços de Energia Elétrica	129.233.549,01	5,26%
Serviços de Publicidade	110.555.520,43	4,50%
Gerenciamento de Frota de Veículos	96.955.387,31	3,95%
Locação de Veículos	91.973.538,34	3,74%
Manutenção e Conservação de Máquinas e Equipamentos	59.548.062,98	2,42%
Locação de Máquinas e Equipamentos	53.705.283,87	2,19%

Especificação	2019	% Participação
Serviços de Comunicação em Geral	46.235.591,99	1,88%
Serviços de Água e Esgoto	44.040.816,17	1,79%
Manutenção e Conservação de Veículos	44.020.086,53	1,79%
Manutenção e Conservação de Bens Imóveis	39.998.214,71	1,63%
Serviço de Apoio Administrativo, Técnico e Operacional	33.355.923,27	1,36%
Serviços Bancários	29.481.604,40	1,20%
Exames de Laboratório e Especializados	26.212.610,69	1,07%
Serviços Domésticos	25.991.040,26	1,06%
Outros	260.084.910,65	10,59%
Total Geral	2.456.517.242,61	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\$ 857 milhões de reais, representando 34,93% dos recursos alocados no elemento Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica.

No subitem a seguir será apresentado o detalhamento das Transferências Constitucionais (R\$ 3,6 bilhões).

Em relação à composição de “Outras Despesas de Pessoal decorrente de Contrato de Terceirização” (R\$ 673 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.

2.5.2.3.3.1. 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 37, 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 37 – Base de cálculo utilizada para apuração dos valores repassados a título de transf. aos municípios (R\$ 1,00)

Tributo	Receita Bruta (A)	Restituições (B)	Receita Líquida (D= A-B-C)
ICMS	12.462.090.997,15	0,00	12.462.090.997,15
IPVA	1.031.533.819,57	0,00	1.031.533.819,57

IPI Exportação	51.968.830,93	0,00	51.968.830,93
CIDE	30.666.529,83	0,00	30.666.529,83

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

Tributo	Receita Líquida (A)	% Constitucional Devido (B)	Repasso Constitucional Devido (B)	Repasso Realizado *1	Diferença
ICMS	12.462.090.997,15	25%	3.115.522.749,29	3.115.495.932,02	26.817
IPVA	1.031.533.819,57	50%	515.766.909,79	515.766.900,27	10
IPI Exportação	51.968.830,93	25%	12.992.207,73	12.992.207,29	0,44
CIDE	30.666.529,83	25%	7.666.632,46	7.666.632,46	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 38, 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 39 – 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	Valor Evidenciado (D) *2	Diferença E= (C-D)
ICMS	3.115.522.749,29	623.104.549,86	2.492.418.199,43	2.492.396.746,44	21.452,99
IPVA	515.766.909,79	103.153.381,96	412.613.527,83	412.613.523,76	4,07
IPI Exportação	12.992.207,73	2.598.441,55	10.393.766,19	10.393.766,44	-0,25
CIDE	7.666.632,46	0,00	7.666.632,46	7.594.933,34	71.699,12

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

*2 Secretaria 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.

Diante das divergências esta Corte de Contas encaminhou Relatório Técnico Preliminar, elaborado por esta diretoria, encaminhado através do despacho singular nº 02343/2020. Em resposta, Por meio do Ofício nº 185/2020, o Poder Executivo, através da Comissão do PASF, encaminhou os seguintes esclarecimentos sobre o tema:

- Diferença apontada quanto ao valor transferido de ICMS

A Comissão informou que o valor de R\$ 28.816,23 origina-se no repasse a maior que o devido da competência de dezembro de 2018, equivalente a remessa com o movimento do período de 31/12/2018 a 31/12/2018, a qual foi processada em 08/01/2019; como tal diferença de R\$26.816,23, cujo

valor líquido do FUNDEB representa R\$ 21.452,98, foi ajustada apenas na competência de janeiro de 2019.

- Diferença apontada quanto ao valor transferido de IPVA

A Comissão informou que a diferença de R\$ 10, a PASF informa que decorre de problemas de arredondamento, assim como, a diferença em valores do FUNDEB, de R\$ 4,07;

- Diferença apontada quanto ao valor transferido de IPI

A Comissão informou que a diferença em relação ao IPI, a diferença de R\$ 0,44 decorre de problemas de arredondamento, assim como, a diferença em valores do FUNDEB, de R\$ 0,25;

- Diferença apontada quanto ao valor transferido da CIDE

A Comissão informou que a diferença em relação a CIDE, a diferença de R\$ 71.699,12, se dá devido ao critério adotado para o registro da despesa. Essa despesa é ajustada pelo regime de caixa, considerado o atraso entre o período de apuração da arrecadação pela União e a realização do repasse aos estados e municípios. O repasse do último trimestre do exercício é realizado em janeiro seguinte, mas sob os percentuais do ano anterior, e o repasse do primeiro trimestre de cada exercício é realizado em abril, já sob os percentuais do mesmo exercício. Esses repasses inter exercícios que existem diferenças nos valores consolidados redistribuídos aos municípios num determinado ano, quando comparados o regime de caixa e de competência, uma vez que os relatórios divulgados no site da SEFAZ usam o regime de competência, e a execução orçamentária da despesa de transferência, como já ressaltado acima, ocorre sob o regime de caixa.

Tabela 40 – Redistribuição da CIDE aos municípios 2019

Critério	Período	Valor
Regime de Competência - Utilizado nos relatórios da SEFAZ	1º Trimestre 2019	R\$ 1.985.977,46
	2º Trimestre 2019	R\$ 1.857.941,20
	3º Trimestre 2019	R\$ 1.815.499,36
	4º Trimestre 2019	R\$ 1.935.515,32
Total		R\$ 7.594.933,34
Regime de Caixa - Utilizado na execução orçamentária	1º Trimestre 2019	R\$ 2.007.214,44
	2º Trimestre 2019	R\$ 1.985.977,46
	3º Trimestre 2019	R\$ 1.857.941,20
	4º Trimestre 2019	R\$ 1.815.499,36
Total		R\$ 7.666.632,46

Fonte: Tabela enviada pela PASF, em resposta ao Despacho singular nº 02343/2020.

2.5.2.3.3.2. 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 41 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 41 - Comparativo da despesa de pessoal de contrato de terceirização com a despesa com pessoal por órgão/entidade no ano de 2019 (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	142.836.883,66	5.528.310,52	2583,73%
Hospital Dr Carlos Alberto Studart Gomes - Messejana	111.809.415,27	7.480.362,59	1494,71%
Hospital Geral Dr. Cesar Cals De Oliveira	53.392.343,43	4.257.103,88	1254,19%
Hospital De Saúde Mental De Messejana	8.662.590,79	961.869,42	900,60%
Hospital Infantil Dr. Albert Sabin	74.207.201,59	8.996.365,51	824,86%
Hospital São Jose De Doenças Infecciosas	15.416.239,20	2.020.710,45	762,91%
Hosp.Geral Policia Militar Jose Martiniano De Alencar-HGPM	13.285.295,01	2.544.901,98	522,04%
Centro Integrado De Diabetes E Hipertensão	1.042.081,65	377.104,39	276,34%
Centro De Hematologia E Hemoterapia Do Ceara	12.626.904,00	5.697.525,29	221,62%
Centro Saúde Escola – Meireles	856.233,11	405.986,11	210,90%
Coordenadora Regional De Saúde – Sobral	235.759,43	128.658,67	183,24%
Superintendência De Obras Hidráulicas	4.746.738,86	3.683.036,34	128,88%
Coordenadoria Regional De Saúde – Iguatu	133.463,42	104.500,00	127,72%
Centro Odontológico Tipo II - Rodolfo Teófilo	242.352,82	197.726,07	122,57%
Coordenadoria Regional De Saúde - Baturité	97.206,02	82.147,90	118,33%
Centro Odontológico - Tipo I	1.243.199,44	1.272.265,12	97,72%
Centro De Referência Nacional Em Dermatologia Sanitária Dona Libânia	292.656,46	390.998,33	74,85%
Centro Odontológico - Tipo II - Joaquim Távora	390.955,81	546.609,59	71,52%
Coordenadoria Regional De Saúde - Fortaleza	86.311,82	132.900,00	64,94%
Instituto De Prevenção Do Câncer	711.160,09	1.102.396,32	64,51%
Laboratório Central De Saúde Publica	1.045.753,28	4.840.950,11	21,60%
Conselho Estadual De Educação	320.148,43	2.224.627,37	14,39%
Fundo Estadual De Saúde	93.048.879,71	712.774.570,75	13,05%
Secretaria Da Infraestrutura	452.590,89	4.714.330,30	9,60%
Secretaria Da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres E Dh	5.534.771,37	59.369.413,13	9,32%
Fundação Universidade Estadual Do Ceara	20.099.278,04	240.637.346,44	8,35%
Secretaria Da Educação	82.921.418,23	1.876.422.887,04	4,42%
Assembleia Legislativa	10.464.812,31	313.323.030,53	3,34%
Secretaria Da Fazenda	11.811.727,56	608.897.037,24	1,94%
Tribunal De Contas Do Estado	1.945.017,37	172.039.621,95	1,13%
Secretaria Da Administração Penitenciária	3.779.799,75	335.323.733,44	1,13%
Superintendência Da Policia Civil	8.232,51	495.196.521,99	0,00%
Total	673.747.421,33	4.871.675.548,77	13,83%

Fonte: Base de dados da execução orçamentária oriunda do S2GPR

O montante total do elemento 34, em 2019, foi de R\$ 673,74 milhões, que equivale a 13,83% do total da Despesa de Pessoal e Encargos Sociais dos citados órgãos/entidades. Insta salientar que 78,91% (R\$ 531,6 milhões) das despesas empenhadas no referido elemento estão alocadas na função Saúde.

2.5.2.4.Despesas de Capital

As Despesas de Capital atingiram, no exercício de 2019, a importância de R\$ 3,34 bilhões de reais, representando 12,05% da despesa orçamentária total, havendo um decréscimo real de 20,29% em relação ao ano anterior.

2.5.2.4.1.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 2019, o montante dos recursos alocados nesse grupo foi de R\$ 2,22 bilhões, montante inferior, em termos reais, em 29,36% (R\$ 924,2 milhões) em relação ao ano anterior.

A execução orçamentária ocorrida nos últimos três anos encontra-se demonstrada na Tabela 42.

Tabela 42 – Série histórica sobre os investimentos por função entre os anos de 2017 a 2019 (R\$ 1,00)

Função	2017 (a)	2018 (b)	2019 (c)	% c/b	% c/a
Administração	82.668.434,32	132.833.677,38	47.790.686,48	35,98%	57,81%
Agricultura	269.356.078,89	292.695.457,93	107.910.036,60	36,87%	40,06%
Assistência social	37.149.780,88	78.180.364,67	25.733.242,56	32,92%	69,27%
Ciência e tecnologia	77.262.164,37	38.463.220,05	17.517.228,85	45,54%	22,67%
Comércio e serviços	43.401.729,29	36.047.094,22	23.377.398,55	64,85%	53,86%
Comunicações	2.395.809,97	13.461.867,66	5.246.320,83	38,97%	218,98%
Cultura	8.488.475,13	17.836.248,64	13.266.563,82	74,38%	156,29%
Desporto e lazer	4.279.996,00	37.856.715,01	8.734.717,13	23,07%	204,08%
Direitos da cidadania	62.941.835,10	81.966.387,71	68.673.429,68	83,78%	109,11%
Educação	250.582.618,87	261.253.097,10	193.116.585,77	73,92%	77,07%
Energia	-	2.668.013,638873	413.844,11	15,51%	-
Essencial à justiça	11.653.793,08	10.034.839,37	11.045.154,18	110,07%	94,78%
Gestão ambiental	78.947.737,85	84.437.453,55	50.751.402,12	60,11%	64,28%
Habituação	27.414.641,79	12.172.375,45	9.826.133,07	80,72%	35,84%
Indústria	4.925.864,80	1.227.535,57	6.778.722,05	552,22%	137,61%
Judiciária	14.507.260,92	45.387.344,04	42.001.052,39	92,54%	289,52%
Legislativa	9.289.910,62	30.268.857,07	15.398.847,14	50,87%	165,76%
Organização agrária	2.326.062,58	2.740.897,29	1.650.087,25	60,20%	70,94%
Saneamento	423.776.954,61	336.758.681,97	280.138.125,98	83,19%	66,11%
Saúde	75.280.259,80	112.271.025,62	92.505.645,86	82,39%	122,88%
Segurança pública	217.085.112,11	193.487.961,69	88.440.055,52	45,71%	40,74%
Trabalho	8.058.343,87	2.242.380,14	2.927.207,28	130,54%	36,33%
Transporte	944.213.182,58	1.103.110.017,03	936.145.046,04	84,86%	99,15%
Urbanismo	189.912.814,37	220.600.493,42	174.324.030,58	79,02%	91,79%
Total geral	2.845.918.861,78	3.148.002.006,22	2.223.711.563,84	70,64%	78,14%

Fonte: Base de dados da execução orçamentária oriunda do S2GPR

Nota: Fator de correção IGP-DI.

No exercício de 2019, dos investimentos realizados pelo Estado, o maior volume dos investimentos realizados foi direcionado para as funções Transporte (42,10%), Saneamento (12,6%) e Educação (8,68%).

Na função educação foram investidos R\$ 193 milhões, sendo 26,08% inferior aos

investimentos de 2018 (R\$ 261 milhões) e 22,93% inferior ao de 2017 (R\$ 250 milhões). Quanto à função saúde, foram aplicados em investimentos R\$ 92,5 milhões, sendo 17,61% inferior aos investimentos de 2018 (R\$ 112 milhões) e 22,88% superior ao de 2017 (R\$ 75 milhões).

Com relação à função segurança pública, os investimentos registrados em 2019 totalizaram R\$ 88,4 milhões, sendo 54,29% inferior aos investimentos de 2018 (R\$ 193 milhões) e 59,26% inferior ao de 2017 (R\$ 217 milhões).

2.5.2.4.2. 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\$ 151,6 milhões, que, em relação ao ano de 2018, apresentou um decréscimo real de 16,56%. Em 2019, as despesas deste grupo tiveram seu maior volume de recursos empenhados no item “Constituição ou Aumento de Capital de Empresas” (R\$ 144,1 milhões), o que equivale a 95,06% do total, as quais estão evidenciadas na Tabela 43.

Tabela 43 - Composição das inversões financeiras (R\$ 1,00)

Inversões Financeiras	Executado	%
Aquisição de imóveis	4.766.681,56	3,14%
Aquisição de produtos para revenda	1.468.414,92	0,97%
Constituição ou aumento de capital de empresas	144.193.622,31	95,06%
Concessão de empréstimos e financiamentos	1.258.594,37	0,83%
Total	151.687.313,16	100,00%

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

2.5.2.4.3. 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 2019, o Estado despendeu de R\$ 968 milhões, representando 28,97% da despesa de capital. Em relação ao exercício anterior, verificou-se uma pequena evolução nessa despesa, representando um acréscimo, em termos reais, de 27,42%.

Do valor amortizado da dívida pública em 2019, 47,92% (R\$ 464 milhões) corresponde a dívida interna, 46,86% (R\$ 454 milhões) a dívida externa e 2,92% (R\$ 28,3 milhões) a parcelamentos.

2.5.2.5. Análise da Despesa por Fonte de Recursos

No presente tópico apresentam-se, na Tabela 44, as despesas do estado do Ceará por fonte de recursos nos exercícios de 2017 e 2018:

Tabela 44 - Despesa consolidada realizada por fonte de recursos (R\$ 1,00)

Fonte	2018	2019	Varição
Recursos Provenientes da Contribuição Patronal Parlamentar	900.076,07	3.341.679,77	271,27%

Fonte	2018	2019	Variação
Alienação de Bens	27.978,52	87.667,00	213,34%
Transferências Diretas do FNDE	59.178.974,30	96.335.652,58	62,79%
Convênios com Órgãos Municipais - Administração Direta	11.869.624,85	14.875.693,99	25,33%
Convênios com Órgãos Internacionais - Administração Direta	1.049.726,73	1.225.876,36	16,78%
Compensação Ambiental	36.349.935,26	42.150.268,71	15,96%
Complementação da União aos Recursos do Fundeb	363.927.197,56	408.437.669,17	12,23%
Recursos Provenientes do FECOP	534.386.279,69	585.849.502,06	9,63%
Recursos Provenientes do FUNDEB	1.183.658.231,57	1.232.317.937,24	4,11%
Recursos Provenientes da Contribuição Patronal	1.208.148.024,10	1.238.829.289,16	2,54%
Recursos Provenientes do Sus	816.091.178,15	832.013.881,05	1,95%
Recursos Provenientes da Contribuição Parlamentar	4.293.880,20	4.369.982,99	1,77%
Recursos Ordinários	14.197.824.056,69	14.294.703.069,30	0,68%
Recursos Provenientes de Depósitos Judiciais	102.554.343,49	-	0,00%
Recursos Arrecadados da Venda de Selos de Autenticidade	31.355.246,83	30.783.234,54	-1,82%
Recursos Provenientes da Contribuição Social	834.507.112,95	819.171.733,34	-1,84%
Cota-Parte do Fundo de Participação dos Estados	5.834.676.975,70	5.630.055.395,80	-3,51%
Indenização pela Extração do Petróleo, Xisto e Gás	41.625.224,28	34.760.456,51	-16,49%
Cota-Parte da Contribuição do Salário-Educação	62.953.049,00	49.561.116,14	-21,27%
Recursos Diretamente Arrecadados	1.210.299.498,08	924.300.827,73	-23,63%
Recursos Provenientes do FIT	28.676.794,43	20.614.051,77	-28,12%
Operações de Crédito Externas - Tesouro	761.585.049,55	485.563.974,99	-36,24%
Operações de Crédito Internas - Tesouro	941.595.961,59	574.130.397,30	-39,03%
Convênios com Órgãos Federais - Administração Direta	623.864.455,70	368.788.449,26	-40,89%
Cota-Parte da CIDE	53.718.943,67	30.545.552,15	-43,14%
Repasse Fundo a Fundo - FNAS	50.537.123,84	27.062.019,44	-46,45%
Convênios com Órgãos Privados - Administração Direta	22.516.394,81	8.547.011,60	-62,04%
Transferências ao Fundo de Defesa Civil	30.854.108,20	4.034.780,80	-86,92%
Depósitos Judiciais - PIMPJ	2.848.072,72	146.251,44	-94,86%
Total	29.051.873.518,52	27.762.603.422,19	-4,44%

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

Nota: Fator de correção IGP-DI.

2.5.2.6. 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 2019 pelo estado do Ceará (R\$ 6,07 bilhões), 21,89% 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 45 tem-se uma comparação das modalidades de licitação entre os exercícios de 2018 e 2019.

Tabela 45 - Modalidade de licitação – análise comparativa (R\$ 1,00)

Modalidade	2018	2019	Var %
Concorrência	1.244.862.519,85	1.056.246.981,63	-15,15%
Concurso	7.270.090,00	963.500,00	-86,75%
Convite	82.867.840,39	87.594.347,33	5,70%
Leilão	139.348,29	-	-
Licitação Internacional	498.297.501,53	474.862.036,33	-4,70%
Pregão	3.244.958.260,74	3.265.035.032,87	0,62%
Pregão Presencial	18.092.854,68	12.034.642,45	-33,48%
Regime Diferenciado De Contratação	115.985.966,10	84.478.077,53	-27,17%
Registro De Preço	5.449.145,43	5.858.972,59	7,52%
Tomada De Preço	8.707.299,81	9.909.626,72	13,81%
Dispensa	1.651.078.094,27	1.512.825.145,28	-8,37%
Inexigibilidade	564.355.707,21	711.968.042,54	26,16%
Total	7.442.066.646,30	6.076.971.576,31	-18,34%

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

Nota: Valores corrigidos pelo IGPD-I

Tomando por base o ano de 2019 em relação ao ano anterior, verifica-se um decréscimo real de 18,34% no total de despesas licitáveis ou passíveis de contratação direta (dispensa ou inexigibilidade).

2.6 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 46 destaca o montante de recursos transferidos pelo Estado a entidades públicas e privadas e a Parceria Público-Privada-PPP nas modalidades anteriormente elencadas.

Tabela 46 - Transferência a entidades públicas e privadas e a Parcerias Público-Privada-PPP (R\$ 1,00)

Descrição	2019	2018*	Var %	Part.%**
Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	1.096.934.674,73	1.306.257.633,23	-16,02%	61,97
Municípios - Fundo a Fundo	289.066.509,15	338.948.089,51	-14,72%	16,33
Municípios	202.278.796,86	289.109.107,40	-30,03%	11,43
Consórcios Públicos	110.074.055,33	117.350.513,24	-6,20%	6,22
Execução de Contrato de Parceria Público-Privada – PPP	49.397.981,64	65.675.760,96	-24,79%	2,79
Instituições Privadas com Fins Lucrativos	21.907.622,89	18.598.137,21	17,79%	1,24
Transferências a instituições multigovernamentais	0,00	10.311.417,81	-100,00%	0,00
Transferências a Estados e ao Distrito Federal	348.000,00	374.718,05	-7,13%	0,02
Total	1.770.007.640,60	2.146.625.377,40	-17,54%	100,00

Fonte: S2GPR

*Fator de correção: IGP-DI (7,6776%)

** Participação em relação ao montante das transferências realizadas no exercício de 2019.

Em uma análise comparativa com o ano anterior, verificou-se uma diminuição de 17,54% no valor total de recursos transferidos pelo Estado a entidades públicas e privadas e a Parceria Público-Privada-PPP. A única modalidade que apresentou uma variação positiva em 2019 foi a Transferência às Instituições Privadas com Fins Lucrativos.

Do montante transferido em 2019, acima detalhado, mais da metade foi repassado pela modalidade Transferências a Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos no percentual de 61,97% em relação ao total.

A modalidade Transferências a instituições multigovernamentais não recebeu nenhum recurso financeiro no exercício de 2019.

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

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

2.6.1 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 47 tem-se o montante de recursos transferidos pelo Estado a instituições privadas sem fins lucrativos por item de despesa.

Tabela 47 - Transferência a instituições privadas sem fins lucrativos (R\$ 1,00)

Despesa por Item de Despesa	2019	2018*	Var. %	Part.%**
Transferências a Organizações Sociais - Contrato de Gestão	857.986.990,01	1.010.767.827,14	-15,12%	78,22%
Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos - Convênios	202.548.360,52	231.920.912,50	-12,66%	18,46%
Demais Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	15.282.202,35	18.097.910,83	-15,56%	1,39%
Contribuições - Convênios	208.433,87	0,00		0,02%
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica - Contrato de Gestão	0,00	11.145.244,43		0,00%
Transferências a Instituições de Caráter Assistencial, Médica, Cultural e Educacional - Convênios	4.593.601,67	6.400.762,06	-28,23%	0,42%
Termo de Incentivo à Cultura - Mecenato	0,00	10.706,64		0,00%
Bilhete Único Intermunicipal	4.483.175,85	3.711.665,72	20,79%	0,41%
Contrato de Patrocínio	6.319.790,00	4.776.352,11	32,31%	0,58%
Transferências a Instituições de Caráter Assistencial, Médica, Cultural e Educacional	0,00	1.076.776,00		0,00%
Subvenções Sociais - Convênios	163.901,14	692.517,72	-76,33%	0,01%
Termo de Cooperação	182.728,75	0,00		0,02%
Indenizações	5.165.490,57	11.890.288,91	-56,56%	0,47%
Contribuições - Contratos de Gestão	0,00	5.766.669,18		0,00%
Total	1.096.934.674,73	1.306.257.633,23	-16,02%	100,00%

Fonte: S2GPR

*Fator de correção: IGP-DI (7,6776%)

** Participação em relação ao montante da transferência a instituições privadas sem fins lucrativos, realizadas no exercício de 2019.

Diante o exposto, constatou-se que 78,22% do total repassado destinou-se às Organizações Sociais, através dos Contratos de Gestão, e 18,46% para outras Instituições Privadas sem fins lucrativos, por meio de Convênios, totalizando 96,68% das transferências.

Em uma análise comparativa entre os anos de 2018 e 2019, 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 2019, observou-se uma diminuição de 15,12% e 12,66%, respectivamente.

2.6.1.1 Transferência a Organizações Sociais - Contrato de Gestão

No âmbito do estado do Ceará, os contratos de gestão são executados por meio de Organizações Sociais, qualificadas na forma prevista pela Lei nº 12.781/1997 e suas alterações. A Tabela 48 evidencia os valores empenhados pelo Estado, no ano de 2019, no item de despesa “Transferências a Organizações Sociais - Contrato de Gestão”, tendo como credoras as seguintes Organizações Sociais.

Tabela 48 - Repasses do estado para execução dos contratos de gestão (R\$ 1,00)

Organizações Sociais	2019	2018*	Var%	Part%
Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar	605.301.266,71	730.475.847,88	-17,14%	70,55%
Instituto Centro de Ensino Tecnológico	124.515.491,68	127.829.412,04	-2,59%	14,51%
Instituto Agropolos do Ceará	65.044.156,05	91.929.269,48	-29,25%	7,58%
Instituto de Arte e Cultura do Ceará	46.262.489,26	37.292.611,39	24,05%	5,39%
Instituto de Desenvolvimento do Trabalho - IDT	16.597.886,31	23.240.686,35	-28,58%	1,93%
SENAI Departamento Regional do Ceará	265.700,00			0,03%
TOTAL	857.986.990,01	1.010.767.827,14	-15,12%	100,00%

Fonte: S2GPR

*Fator de correção: IGP-DI (7,6776%)

** Participação em relação ao montante das transferências a organizações sociais – contrato de gestão, realizadas no exercício de 2019.

Com base na tabela anterior, verifica-se que 70,55% do montante transferido foi destinado ao Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar, o qual obteve uma diminuição de recursos em 17,14% em comparação ao ano anterior.

2.6.1.2 Transferência a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos – Convênios

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

A Tabela 49 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 67,26% do total transferido. O restante do valor transferido, que representou quase 32,74% do total, foi distribuído entre 664 Instituições Privadas sem Fins Lucrativos.

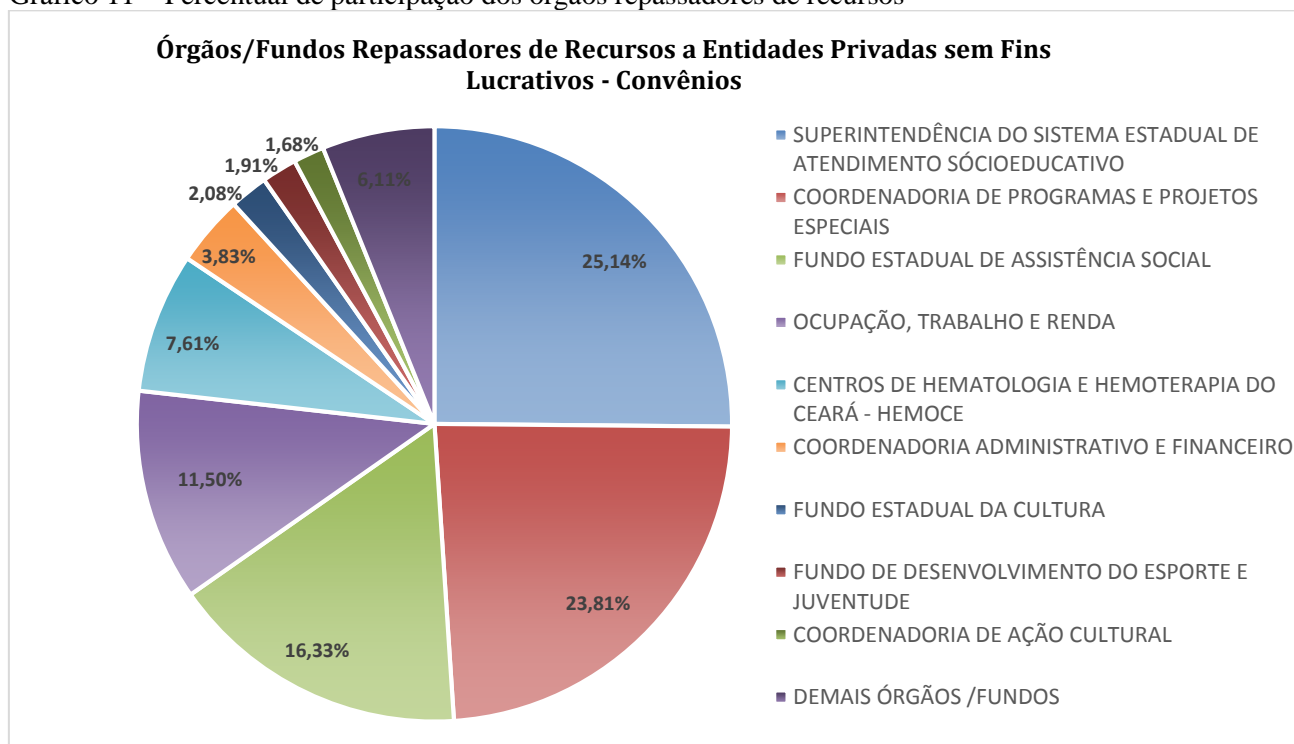
Tabela 49 - As 20 entidades sem fins lucrativos mais beneficiadas

ENTIDADE	R\$	%
Mcj - Movimento Consciencia Jovem	20.691.660,62	10,22%
Instituto de Assist e Protecao Social	16.540.190,20	8,17%
Liga Esportiva Arte e Cultural Beneficente - LEACB	12.403.338,83	6,12%
Sociedade Para o Bem Estar da Família	12.112.745,89	5,98%
Instituto Compartilha	11.667.736,50	5,76%
C de Formacao e Incl Nossa Sra de Fatima	11.260.122,78	5,56%
Agência de Desenvolvimento Econômico E Social	11.228.725,05	5,54%
Assoc do Conselho Comun do Pque São Jose	5.751.072,03	2,84%
Associação dos Moradores do Conjunto Tancredo Neves	4.973.374,44	2,46%
Assoc Com Assent Assent Nova Canaa	3.754.463,20	1,85%
Instituto Pró Hemoce	3.743.349,23	1,85%
Cooperativa Agroindustrial Luis Carlos	2.857.022,89	1,41%
Ass Cult Benf Manoel Jacinto Coelho	2.819.112,59	1,39%
Federação de Triathlon do Estado do Ceará	2.718.164,60	1,34%
Inst. Nacional de Desen. Social e Qual. Profissiona - IDES	2.677.600,00	1,32%
Assoc Com Proj A Palestina e Oiticiquinh	2.656.748,47	1,31%
Fed Trabalhadores na Agricultura Ceara	2.429.193,35	1,20%
Instituto Veredas da Cidadania	2.090.100,00	1,03%
Instituto Maria da Hora	1.978.315,77	0,98%
Cons Com Mor Parque Sta Cecilia	1.882.074,00	0,93%
SUBTOTAL	136.235.110,44	67,26%
Demais Entidades (664 Entidades)	66.313.250,08	32,74%
TOTAL	202.548.360,52	100,00%

Fonte: S2GPR

O Gráfico 11 evidencia a representatividade desses valores transferidos por órgãos/ fundos sobre o montante total. A Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Sócioeducativo, Coordenadoria de Programas e Projetos Especiais, Fundo Estadual de Assistência Social e Ocupação, Trabalho e Renda, juntas, foram responsáveis por 76,78% dos recursos transferidos.

Gráfico 11 – Percentual de participação dos órgãos repassadores de recursos



Fonte: S2GPR

2.6.2 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 2019 o Estado transferiu R\$ 202.278.796,86 aos municípios, nos seguintes itens de despesa.

Tabela 50 - Transferência a municípios por item de despesa (R\$ 1,00)

Descrição	2019
Convênios, Acordos e Ajustes	126.528.639,13
Transporte Escolar - Termo de Responsabilidade	75.639.045,55
Indenizações	111.112,18
Total	202.278.796,86

Fonte: S2GPR

Os valores transferidos tiveram como objetivo a execução dos programas discriminados na Tabela 51.

Tabela 51 - Transferência a municípios por programas (R\$ 1,00)

Descrição	2019	%
023 - Gestão e Desenvolvimento da Educação Básica	75.816.710,22	37,48%
010 - Infraestrutura e Logística	55.935.067,67	27,65%
040 - Melhoria de Espaços e Equipamentos Públicos	25.266.941,28	12,49%
057 - Atenção à Saúde Integral e de Qualidade	21.251.422,37	10,51%
008 - Acesso e Aprendizagem das Crianças e Jovens na Idade Adequada	6.621.392,22	3,27%
081 - Comunicação Institucional e Apoio às Políticas Públicas	3.204.131,85	1,58%
003 - Segurança Pública Integrada	2.999.997,80	1,48%
027 - Revitalização de Áreas Degradadas	2.560.448,37	1,27%
019 - Mobilidade Urbana	2.526.250,00	1,25%
029 - Desenvolvimento da Agropecuária Familiar	2.041.894,16	1,01%
016 - Oferta Hídrica para Múltiplos Usos	1.256.807,52	0,62%
050 - Esporte e Lazer para a População	1.125.529,17	0,56%
022 - Habitação de Interesse Social	812.500,00	0,40%
009 - Matriz Energética do Estado do Ceará	413.844,11	0,20%
044 - Promoção do Acesso e Fomento à Produção e Difusão da Cultura Cearense	203.480,00	0,10%
045 - Preservação e Promoção da Memória e do Patrimônio Cultural Cearense	192.380,12	0,10%
080 - Proteção Social Básica	50.000,00	0,02%
Total	202.278.796,86	100,00%

Fonte: S2GPR

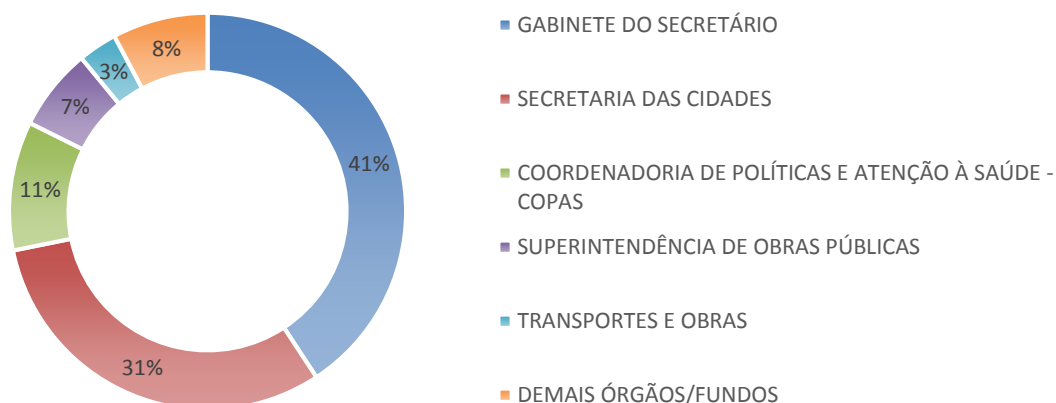
Diante o exposto, verifica-se que dos repasses em questão, 65,13% foram direcionados aos programas de Gestão e Desenvolvimento da Educação Básica (37,48%) e Infraestrutura e Logística

(27,65%).

O Gráfico 12 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, a Superintendência de Obras Públicas e Transportes e Obras concentraram 92,00% dos valores repassados:

Gráfico 12 – Órgãos/ Fundos transferidores de recursos a Municípios

Órgãos/Fundos Repassadores de Recursos aos Municípios



Fonte: S2GPR

A Tabela 52 destaca os 20 municípios que mais receberam transferências voluntárias do Governo do Estado, os quais corresponderam 47,94% do total transferido.

Tabela 52 - Os 20 Municípios mais beneficiados com Transferências Voluntárias (R\$ 1,00)

Município	Valor	IDM - (IG4) *	%**
Fortaleza	19.173.489,39	61,37	9,48%
Sobral	17.872.995,96	79,95	8,84%
Crato	14.319.580,99	46,44	7,08%
São Gonçalo Do Amarante	5.559.197,40	57,10	2,75%
Ibicuitinga	3.472.319,58	22,99	1,72%
Ico	3.400.346,05	15,06	1,68%
Juazeiro Do Norte	3.189.358,73	51,01	1,58%
Camocim	2.914.072,16	29,36	1,44%
Pereiro	2.829.520,95	66,41	1,40%
Morada Nova	2.795.975,78	40,99	1,38%
Quixeramobim	2.708.122,45	59,54	1,34%
Itatira	2.427.563,79	40,26	1,20%
Caucaia	2.299.181,12	30,15	1,14%
Orós	2.268.643,20	51,92	1,12%
Várzea Alegre	2.236.284,39	43,64	1,11%
Ipu	1.971.888,34	42,33	0,97%
Viçosa do Ceara	1.952.853,54	24,55	0,97%
Russas	1.905.135,33	62,56	0,94%
Itarema	1.855.830,64	22,54	0,92%
Morrinhos	1.824.211,98	26,97	0,90%
Total	96.976.571,77		47,94%

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

*IDM 2017-IG4: O Índice de Desenvolvimento Municipal - IDM é um produto tradicional do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, que tem o mérito de congregar em um único índice diversos indicadores

relacionados a diferentes grupos que retratam o desenvolvimento dos municípios cearenses. A sigla IG4 representa um dos quatro grupos utilizados para o cálculo do IDM. Esse grupo específico congrega os Indicadores Sociais: taxa de escolarização no Ensino Médio, taxa de aprovação no Ensino Fundamental, escolas com bibliotecas, salas de leitura e laboratórios de informática, equipamentos de informática, função docente no Ensino Fundamental com formação superior, taxa de mortalidade infantil, leitos hospitalares, médicos e abastecimento de água.

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

A média do IDM 2017-IG4 dos 20 municípios que mais receberam recursos (43,76) é superior à média geral dos municípios cearenses (37,96). Observa-se que, dentre esses municípios mais beneficiados, apenas 07 possuem o IDM 2017-IG4 abaixo da média dos municípios cearenses (37,96).

A seguir, destacam-se os 20 municípios que menos receberam transferências voluntárias do Governo do Estado, que somados representam 1,45% do total transferido.

Tabela 53 - Os 20 Municípios menos beneficiados com transferências voluntárias (R\$ 1,00)

Município	Valor	IDM - (IG4) *	%**
Cascavel	50.000,00	31,95	0,02%
Canindé	63.131,43	28,46	0,03%
São João do Jaguaribe	99.355,19	39,45	0,05%
Catarina	107.207,54	29,31	0,05%
Ipaumirim	108.218,81	38,06	0,05%
Potiretama	116.821,00	38,35	0,06%
Acarape	135.303,05	9,68	0,07%
Umari	138.254,91	19,96	0,07%
São Luiz do Curu	149.793,99	25,71	0,07%
Tarrafas	155.282,71	32,57	0,08%
Frecheirinha	160.010,88	42,34	0,08%
General Sampaio	168.808,97	50,41	0,08%
Palhano	169.545,29	32,15	0,08%
Baixio	174.993,39	40,59	0,09%
Maracanaú	180.000,00	55,69	0,09%
Palmacia	180.000,00	36,61	0,09%
Chaval	181.314,84	16,19	0,09%
Martinópole	189.300,92	27,06	0,09%
Quixadá	200.000,00	40,36	0,10%
Antonina Do Norte	203.667,53	60,94	0,10%
Total	2.931.010,45		1,45%

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

*IDM 2017-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 54, a média do IDM 2017-IG4 dos 20 municípios que menos receberam recursos (34,54) é inferior à média geral dos municípios cearenses (37,96).

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.

Para realizar ajustes necessários no PPA 2016-2019 no exercício de 2019, o Governador do Estado publicou o Decreto Estadual nº 32.903, de 19 de dezembro de 2018, que dispõe sobre a adequação do Plano Plurianual 2016 – 2019 para o ano de 2019, alterando o quantitativo e a regionalização das metas dos produtos principais, das iniciativas dos programas finalísticos.

No exercício financeiro de 2019, a execução dos Programas Governamentais, considerando-se os recursos autorizados pela Lei Orçamentária (LOA) e os créditos adicionais, alcançou R\$ 27.762.603.422,19, tendo uma representatividade em percentual para Programas Finalísticos (49,33%), Programas Especiais (33,52%) e, por último, Programa Administrativo (17,16%).

A execução dos programas finalísticos do PPA 2016-2019, alcançou R\$ 13.694.786.453,05. Dos 83 programas finalísticos previsto no PPA 2016-2019, verificou-se que 59 desses programas (71,08%) apresentaram execução orçamentária individualizada superior a 61% da dotação atualizada.

Já na execução física das Iniciativas dos Programas Finalísticos, destaca-se que 14 iniciativas apresentaram meta física realizada acima de 1.000%, confrontando com a meta programada para o exercício de 2019, por exemplo: 009.1.01 Incremento de energia elétrica trifásica no meio rural (9.100,00%); 071.1.14 Expansão das atividades acadêmicas do Geopark Araripe (5.545,00%); 034.1.08 Promoção do ordenamento e controle da atividade da pesca e da aquicultura no Estado (5.400,00%); e 068.1.01 Promoção de ações de sensibilização da sociedade para preservação e proteção dos recursos ambientais no Ceará (3.871,43%).

De acordo com análise da evolução da execução física no período de 2016 a 2019, verificou-se que apenas os Eixos 01 – Ceará da Gestão Democrática por Resultados e 06 – Ceará Saudável apresentaram uma execução acima de 50% para iniciativas que atingiram 100% ou mais da meta estabelecida. Os Eixos 5 – Ceará do Conhecimento e Eixo 7 – Ceará Pacífico que apresentaram execução de 46% e 43%, respectivamente.

A Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) do estado do Ceará, para o exercício financeiro de 2019, foi aprovada pela Lei Estadual nº 16.613, publicada no Diário Oficial do Estado em 23 de julho de 2018, podendo-se destacar 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.

O Orçamento Geral do Estado teve seus valores consignados na lei estadual nº 16.795, de 27 de dezembro de 2018, publicada no Diário Oficial desse mesmo dia, com as receitas estimadas em R\$ 29.321.565.742,00 e as despesas fixadas em igual montante, contemplando o Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos, sendo este último, no montante de R\$ 365.544.613,00, referente aos Investimentos das Empresas Estatais não Dependentes.

Embora a receita arrecadada pelo Governo do Estado tenha proporcionado o cumprimento das metas de resultado primário e resultado nominal em 2019, é necessário que haja um planejamento de ações para mitigar os efeitos nas contas públicas decorrentes do atual contexto – o combate à pandemia do COVID-19.

Assim, considerando o dever legal do Tribunal de Contas do Estado de auxiliar na fiscalização da gestão fiscal, sugere-se **alertar** ao Poder Executivo, com fulcro no art. 1º, § 1º, e no art. 59, § 1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000, em relação à possível necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira (art. 9º da LRF), caso a execução das metas fixadas de resultado primário e nominal torne-se inviável, de acordo com a intensidade da frustração de receitas.

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 2019, na LDO 2019 e no Manual do Orçamento da SEPLAG de 2019, e considerando as informações enviadas pela SEPLAG, o Poder Executivo atingiu o percentual de 13,88%, cumprindo o limite legal de 25%, não havendo, portanto, abertura de crédito suplementar sem autorização legislativa para o exercício 2019.

O Estado arrecadou, considerando as deduções ao FUNDEB, 93,44% da Receita Atualizada, o que correspondeu uma Receita Orçamentária de R\$ 25,3 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\$ 28,8 bilhões, valor este inferior, em termos reais, em R\$ 650,8 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 8,5%, apesar do aumento de arrecadação do ITCD (187,2%). A maior representatividade deste decréscimo decorre da menor arrecadação do ICMS e IRPF. As transferências correntes, segunda maior fonte de ingressos de receitas correntes (32,30%), também foram destaque pelo decréscimo de 12,22% em relação ao ano anterior.

Dentre as receitas de capital, destaca-se o decréscimo das transferências de capital de 9,49% e de 99,21% de outras transferências em relação ao ano anterior.

Quanto à despesa total, o estado do Ceará realizou R\$ 27,7 bilhões, havendo uma economia orçamentária de R\$ 3,73 bilhões, resultando em uma execução de 88,14% da despesa orçamentária autorizada para 2019. Analisando a evolução das despesas, houve aumento real de 5,78% das despesas correntes e diminuição real de 14,17% das despesas de capital.

Insta salientar que 47,03% da despesa orçamentária executada se referem à Despesa com Pessoal e Encargos Sociais (R\$ 13,05 bilhões), representando um decréscimo real de 0,92% em relação ao ano anterior, sendo que a maior concentração desses gastos está nas funções Previdência social (27,26%), Segurança Pública (19,50%) e Educação 17,62%.

Outro grupo de despesa relevante no total da despesa orçamentária se trata de Outras Despesas

Correntes (R\$ 10,74 bilhões), o que equivale a 38,70%. Desse montante realizado, 34,05% foram destinados às transferências constitucionais e 22,86% para Outros Serviços de Terceiros- pessoa jurídica.

Quanto aos recursos alocados em Investimentos (R\$ 2,22 bilhões), houve um decréscimo real de 29,36% (R\$ 924,2 milhões) em relação ao ano anterior.

Durante o exercício de 2019, foram alocados pelo estado do Ceará, a entidades públicas e privadas para executar programas de governo em parceria, um total de R\$ 1,77 bilhões, sendo 61,97% para instituições privadas sem fins lucrativos, 16,33% para Municípios – Fundo a Fundo e 11,43% para os Municípios. Os demais repasses (Transferência a Consórcios Públicos, Execução de Contrato de Parceria Público-Privada-PPP, a Instituições Privadas com Fins Lucrativos e a Transferências a Estados e Distrito Federal) apresentaram, conjuntamente, um percentual de 10,27% do total transferido.

Quanto ao volume de recursos transferidos a instituições privadas sem fins lucrativos, R\$ 857.986.990,01 (78,22%) se referem ao item de despesa Transferências a Organizações Sociais - Contrato de Gestão e R\$ 202.548.360,52 (18,46%) 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 Diretoria 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).

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 2019, o Orçamento Geral do Estado teve as receitas estimadas em R\$ 28.250.018.502,00 e as despesas fixadas em igual montante, contemplando o Orçamento Fiscal, da

Seguridade Social e de Investimentos, sendo este último, no montante de R\$ 365.544.613,00, 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 2019 (R\$ 1,00)

Descrição	Valores
Previsão da receita/despesa na lei 16.795/2018 (I)	28.250.018.502,00
Previsão do orçamento de investimento (II)	365.544.613,00
Previsão das receitas e despesas intraorçamentárias (III)	1.437.091.853,00
Dotação inicial a ser lançada no balanço orçamentário (IV = I - II + III)	29.321.565.742,00

Fonte: Lei 16.16.795/2018 e Balanço Geral do Estado do Ceará – 2019.

Na análise do Balanço Orçamentário do exercício de 2019, verificou-se que os montantes das Receitas Realizadas e das Despesas Empenhadas foram R\$28.807.726.549,22 e R\$ 27.762.603.422,19, respectivamente, resultando em um superávit orçamentário de R\$ 1.045.123.127,03. Vale ressaltar que, conforme o Balanço Geral do Estado de 2019, houve a execução de R\$ 547.118.329,03 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\$2.626.783.386,56. O resultado da execução do orçamento de capital, fruto do confronto entre receitas e despesas de capital, registrou deficit de R\$ 1.581.660.259,53.

Em relação à execução das receitas, verifica-se que o estado arrecadou 94,21% das receitas previstas, o que representa uma frustração de arrecadação de R\$ 1.770.740.581,74. Quanto à execução da despesa, dos R\$ 31.134.335.459,95 de gastos autorizados pelo Poder Legislativo foram executados R\$ 27.762.603.422,19, demonstrando uma execução na ordem de 89,17% dos créditos orçamentários e adicionais, resultando em uma economia orçamentária de R\$ 3.371.732.037,76.

Quanto aos restos a pagar inscritos no exercício, verificou-se um montante de R\$ 853.626.348,13 de não processados (Despesa empenhada, mas não liquidada), enquanto os processados (Despesa liquidada, mas não paga) corresponderam a R\$ 284.725.691,80. Destaca-se que os valores dos restos a pagar inscritos (Processados e não Processados) conferem com os apresentados no Balanço Financeiro e no Demonstrativo da Dívida Flutuante.

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 e exercício anterior.

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 a seguir.

Tabela 2 – Balanço Financeiro – Ingressos

Ingressos	Exercício Atual	AV (%)	AH (%)	Exercício Anterior
Receita Orçamentária (I)	28.807.726.549,22	40,52%	9,54%	26.299.845.684,65
Ordinária	21.098.767.225,23	29,68%	7,75%	19.580.894.071,27
Vinculada	7.708.959.323,99	10,84%	14,73%	6.718.951.613,38
Transferências Financeiras Recebidas (II)	22.018.731.585,70	30,97%	4,29%	21.112.227.220,38
Recebimentos Extraorçamentários (III)	15.201.378.120,62	21,38%	9,90%	13.831.596.927,57
Saldo Em Espécie Do Exercício Anterior (IV)	5.070.941.539,34	7,13%	-7,64%	5.490.531.344,62
Total (V) = (I + II + III + IV)	71.098.777.794,88	100,00%	6,54%	66.734.201.177,22

Fonte: Balanço Geral do Estado do Ceará - Exercício 2019

Tabela 3 – Balanço Financeiro - Dispêndios

Dispêndios	Exercício Atual	AV (%)	AH (%)	Exercício Anterior
Despesa Orçamentária (VI)	27.762.603.422,19	39,05%	2,90%	26.980.424.450,88
Ordinária	20.879.842.527,37	29,37%	5,68%	19.757.271.500,57
Vinculada	6.882.760.894,82	9,68%	-4,71%	7.223.152.950,31
Transferências Financeiras Concedidas (VII)	22.018.731.585,70	30,97%	4,29%	21.112.227.220,38
Pagamentos Extraorçamentários (VIII)	15.231.927.870,32	21,42%	12,24%	13.570.607.966,62
Saldo Em Espécie Para O Exercício Seguinte (IX)	6.085.514.916,67	8,56%	20,01%	5.070.941.539,34
Total (X) = (VI + VII + VIII + IX)	71.098.777.794,88	100,00%	6,54%	66.734.201.177,22

Fonte: Balanço Geral do Estado do Ceará - Exercício 2019

No campo dos Ingressos, houve um incremento de 9,54% em relação ao exercício anterior nas receitas orçamentárias, com destaque para o aumento no ingresso das operações crédito (45,12%). Quanto aos dispêndios, houve um aumento de 2,90% nas despesas orçamentárias, decorrente do aumento de 5,68% nas despesas ordinárias e da redução de 4,71% nas vinculadas.

Na redução das despesas vinculadas, destaca-se o decréscimo de 33% das relacionadas a Operações de Crédito.

Obtido pela diferença entre o saldo em espécie para o exercício seguinte (R\$ 6.085.514.916,67) e o saldo em espécie do exercício anterior (R\$ 5.070.941.539,34), ou pela forma da Tabela 4, foi apurado o resultado financeiro positivo de R\$ 1.014.573.377,33 indicando, portanto, um aumento de 20,01% nas disponibilidades financeiras do Estado em 2019 e um aumento de 341,80% no resultado financeiro em relação ao do exercício anterior, que havia sido negativo.

Tabela 4 – Resultado Financeiro (R\$ 1,00)

Apuração do Resultado Financeiro do Exercício	2019	2018
Receitas Orçamentárias	28.807.726.549	26.299.845.685
(+) Transferências Financeiras Recebidas	22.018.731.586	21.112.227.220
(+) Recebimentos Extraorçamentários	15.201.378.121	13.831.596.928
(-) Despesa Orçamentária	27.762.603.422	26.980.424.451
(-) Transferências Financeiras Concedidas	22.018.731.586	21.112.227.220
(-) Pagamentos Extraorçamentários	15.231.927.870	13.570.607.967
= Resultado Financeiro do Exercício	1.014.573.377	-419.589.805

Fonte: Balanço Geral do Estado do Ceará - Exercício 2019

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

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

Fonte de Recursos	Descrição da Fonte de Recursos	Receita Realizada	Despesa Empenhada	Superavit/Deficit
10000	Tesouro, recursos ordinários	14.074.630.420,00	13.946.577.174,35	128.053.245,65
10002	Recursos ordinários para projetos prioritários	-	156.136.572,80	- 156.136.572,80
10005	Recursos ordinários para o sistema estadual de recursos hídricos	189.748,83	-	189.748,83
10006	Dividendos - cagece	59.033.253,42	14.281.452,04	44.751.801,38
10007	Recursos ordinários - cessão onerosa - bônus de assinatura do pré-sal	247.094.720,52	-	247.094.720,52
10100	Tesouro, cota-parte do fundo de participação dos estados	5.641.146.839,51	5.630.055.395,80	11.091.443,71
11000	Tesouro, recursos provenientes do fecop	612.884.520,30	555.404.091,13	57.480.429,17
11200	Tesouro, alienação de bens	4.406.612,20	87.667,00	4.318.945,20
14400	Tesouro, indenização pela extração do petróleo, xisto e gás	38.111.879,33	33.460.456,51	4.651.422,82
20300	Out. Fontes, recursos provenientes da contribuição social	1.009.434.958,48	809.171.733,34	200.263.225,14
20400	Out. Fontes, recursos provenientes da contribuição patronal	1.422.597.982,94	1.233.829.289,16	188.768.693,78
20500	Out. Fontes, recursos provenientes da contribuição parlamentar	16.131.491,52	4.369.982,99	11.761.508,53
20600	Out. Fontes, recursos provenientes da contribuição patronal parlamentar	4.553.736,65	3.341.679,77	1.212.056,88
20700	Out. Fontes, cota-parte da contribuição do salário-educação	51.907.278,00	49.270.913,88	2.636.364,12
21100	Out. Fontes, cota-parte da cide	30.751.602,26	30.545.552,15	206.050,11
21500	Out. Fontes, depósitos judiciais - pimpj	146.251,44	146.251,44	-

Fonte de Recursos	Descrição da Fonte de Recursos	Receita Realizada	Despesa Empenhada	Superavit/Deficit
21600	Out. Fontes, compensação ambiental	21.323.915,26	12.069.555,95	9.254.359,31
22900	Out. Fontes, recursos arrecadados da venda de selos de autenticidade	31.086.706,37	30.683.418,75	403.287,62
24636	Operações de crédito internas - cpac vlt - cef	31.578.103,66	34.372.758,60	- 2.794.654,94
24637	Out. Fontes, operações de crédito internas - tesouro	5.243.934,92	6.679.665,00	- 1.435.730,08
24638	Out. Fontes, operações de crédito internas - tesouro	4.779.547,82	4.779.547,79	0,03
24645	Out. Fontes, operações de crédito internas - tesouro	51.178.975,44	50.358.432,71	820.542,73
24647	Out. Fontes, operações de crédito internas - tesouro	268.469,74	385.870,47	- 117.400,73
24649	Operações de crédito internas - linha leste/bndes	275.000.000,00	149.999.854,57	125.000.145,43
24654	Out. Fontes, operações de crédito internas - tesouro	550.400.000,00	315.725.621,11	234.674.378,89
24656	Out. Fontes, operações de crédito internas - tesouro	11.024.634,12	11.828.647,05	- 804.012,93
24848	Out. Fontes, operações de crédito externas - tesouro	1.687.231,59	-	1.687.231,59
24858	Out. Fontes, operações de crédito externas - tesouro	810.298,26	1.779.820,40	- 969.522,14
24859	Out. Fontes, operações de crédito externas - tesouro	425.416.877,92	444.048.326,18	- 18.631.448,26
24864	Out. Fontes, operações de crédito externas - tesouro	10.695.871,71	9.831.488,44	864.383,27
24865	Out. Fontes, operações de crédito externas - tesouro	-	18.027.248,17	- 18.027.248,17
24867	Out. Fontes, operações de crédito externas - tesouro	11.877.091,08	11.877.091,80	- 0,72
25000	Out. Fontes, recursos provenientes do fundeb	1.262.985.444,83	1.212.174.985,96	50.810.458,87
25100	Out. Fontes, complementação da união aos recursos do fundeb	426.110.747,11	408.437.669,17	17.673.077,94
27000	Out. Fontes, recursos diretamente arrecadados	966.742.806,83	692.788.630,03	273.954.176,80
27001	Recursos diretos arrecadados - mecenato	414.740,84	-	414.740,84
27002	Recursos diretamente arrecadados - multas de trânsito	78.427.988,91	78.188.472,34	239.516,57
27301	Transferências diretas - alimentação escolar	47.940.694,11	47.570.371,40	370.322,71
27302	Transferências diretas - transporte escolar	2.643.156,18	2.351.319,00	291.837,18
27303	Transferências diretas - outras	1.180.143,49	46.413.962,18	- 45.233.818,69
27600	Out. Fontes, recursos provenientes do fit	20.695.904,50	17.893.218,58	2.802.685,92
27900	Out. Fontes, transferências ao fundo de defesa civil	310.344,32	4.034.780,80	- 3.724.436,48
28080	Out. Fontes, convênios com órgãos internacionais - administração direta	1.569.257,51	1.108.224,70	461.032,81
28081	Out. Fontes, convênios com órgãos internacionais - administração indireta	485.111,32	117.651,66	367.459,66
28282	Out. Fontes, convênios com órgãos federais - administração direta	451.532.382,57	313.832.603,99	137.699.778,58
28283	Out. Fontes, convênios com órgãos federais - administração direta	44.971.520,27	54.955.845,27	- 9.984.325,00

Fonte de Recursos	Descrição da Fonte de Recursos	Receita Realizada	Despesa Empenhada	Superavit/Deficit
28686	Out. Fontes, convênios com órgãos municipais - administração direta	5.088.421,18	6.948.502,47	- 1.860.081,29
28687	Out. Fontes, convênios com órgãos municipais - administração indireta	8.458.764,99	7.927.191,52	531.573,47
28888	Out. Fontes, convênios com órgãos privados - administração direta	2.030,60	-	2.030,60
28889	Out. Fontes, convênios com órgãos privados - administração indireta	12.096.189,88	8.547.011,60	3.549.178,28
29100	Out. Fontes, recursos provenientes do sus	825.073.510,37	795.921.194,46	29.152.315,91
29200	Out. Fontes, repasse fundo a fundo - fnas	3.041.127,74	3.004.460,45	36.667,29
29201	Repasse fundo a fundo - funpen	2.563.308,38	22.497.243,99	- 19.933.935,61
30000	Recursos ordinários	-	24.748.608,94	- 24.748.608,94
30002	Recursos ordinários para projetos prioritários	-	95.274.668,30	- 95.274.668,30
30003	Recursos ordinários - cipp	-	25.986.351,58	- 25.986.351,58
30004	Recursos oriundos da carteira de crédito rural/bec	-	31.698.241,29	- 31.698.241,29
31000	Recursos provenientes do fecop	-	30.445.410,93	- 30.445.410,93
34400	Indenização pela extração do petróleo, xisto e gás	-	1.300.000,00	- 1.300.000,00
60300	Recursos provenientes da contribuição social	-	10.000.000,00	- 10.000.000,00
60400	Recursos provenientes da contribuição patronal	-	5.000.000,00	- 5.000.000,00
60700	Cota-parte da contribuição do salário-educação	-	290.202,26	- 290.202,26
61600	Compensação ambiental	-	30.080.712,76	- 30.080.712,76
62900	Recursos arrecadados da venda de selos de autenticidade	-	99.815,79	- 99.815,79
65000	Recursos provenientes do fundeb	-	20.142.951,28	- 20.142.951,28
67000	Out. Fontes, recursos diretamente arrecadados	-	136.968.501,07	- 136.968.501,07
67002	Recursos diretamente arrecadados - multas de trânsito	-	16.355.224,29	- 16.355.224,29
67600	Recursos provenientes do fit	-	2.720.833,19	- 2.720.833,19
69100	Recursos provenientes do sus	-	36.092.686,59	- 36.092.686,59
69201	Repasse fundo a fundo - funpen	-	1.560.315,00	- 1.560.315,00
Total		28.807.726.549,22	27.762.603.422,19	1.045.123.127,03

Fonte: Despesas - BI orçamento;

Receitas - S2GPR - Balancete Conta Corrente (Contas 6.2.1.2, 6.2.1.3.9.01, 6.2.1.3.1.01 e 6.2.1.3.9.02)

No Manual Técnico do Orçamento de 2019, 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.

Diante o exposto, assim como no exercício anterior, observa-se que existe deficit em fontes de recursos do exercício corrente (iniciadas com 1 e 2), podendo-se destacar as fontes 10002 e 27303. 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 pelo manual supramencionado.

Por fim, conforme análise realizada no capítulo sobre as recomendações de exercícios anteriores, a implantação de dispositivo de controle para a utilização das fontes irá auxiliar na 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 pelos seguintes grupos:

- 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;

Além disso, evidência 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 2019.

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

ATIVO		PASSIVO	
Ativo Circulante	16.494.603.673,70	Passivo Circulante	2.914.600.576,71
Caixa e equivalentes de caixa	6.032.316.753,56	Obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais a pagar a curto prazo	103.822.280,16
Créditos a curto prazo	9.117.706.912,35	Empréstimos e financiamentos a curto prazo	1.031.534.604,38
Demais créditos e valores a curto prazo	322.820.384,43	Fornecedores e contas a pagar a curto prazo	237.364.260,38
Investimentos e aplicações temporárias a curto prazo	216.346.759	Obrigações fiscais a curto prazo	10.978.122,38
Estoques	756.262.107,21	Obrigações de repartição a outros entes	66.117.894,56
Variações patrimoniais diminutivas pagas	49.150.756,83	Demais obrigações a curto prazo	1.464.783.414,85
Ativo Não Circulante	42.033.545.333,27	Passivo Não Circulante	15.257.508.226,94

ATIVO		PASSIVO	
Ativo realizável a longo prazo	13.502.446.272,48	Obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais a pagar a longo prazo	179.762.317,08
Investimentos	4.510.711.890,18	Empréstimos e financiamentos a longo prazo	12.978.936.164,04
Imobilizado	23.826.777.020,42	Fornecedores a longo prazo	368.554.618,60
Intangível	193.610.150,19	Provisões a longo prazo	1.111.148.587,08
		Demais obrigações a longo prazo	619.106.540,14
		Patrimônio Líquido	40.356.040.203,32
Total do Ativo:	58.528.149.006,97	Total do Passivo:	58.528.149.006,97

Fonte: Balanço Geral do estado do Ceará - Exercício 2019

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, Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo, Estoques e Variações Patrimoniais Diminutivas Pagas. A Tabela 7 evidencia a composição e variação do Ativo Circulante nos exercícios de 2019 e 2018.

Tabela 7 – Ativo Circulante

(R\$1,00)

Ativo Circulante	2019	AV(%)	Varição	2018
Caixa e equivalentes de caixa	6.032.316.754	36,57%	19,34%	5.054.746.958
Caixa e equivalentes de caixa em moeda nacional	6.032.316.754	36,57%	19,34%	5.054.746.958
Créditos a curto prazo	9.117.706.912	55,28%	1201,79%	700.398.276
Créditos tributários a receber	8.868.693.176	53,77%	1501,52%	553.765.731
Clientes	280.640	0,00%	-31,74%	411.160
Empréstimos e financiamentos concedidos	33.347.286	0,20%	-75,46%	135.882.827
Dívida ativa tributária	208.101.489	1,26%	104,25%	101.887.854
Dívida ativa não tributária	7.284.322	0,04%	-31,42%	10.621.745
(-) Ajustes de perdas de créditos a curto prazo	0	0,00%	-100,00%	-102.171.040
Demais créditos e valores a curto prazo	322.820.384	1,96%	128,59%	141.220.008
Adiantamentos concedidos a pessoal e a terceiros	99.533.203	0,60%	4089,24%	2.375.923
Tributos a recuperar / compensar	266.772	0,00%	11,35%	239.590
Créditos por danos ao patrimônio	483.208	0,00%	-0,01%	483.241
Outros créditos a receber e valores a curto prazo	1.145.462.243	6,94%	16,70%	981.566.061

Ativo Circulante	2019	AV(%)	Varição	2018
(-) Ajuste de perdas de demais créditos e valores a curto prazo	-922.925.041	-5,60%	9,42%	-843.444.806
Investimentos e aplicações temporárias a curto prazo	216.346.759	1,31%	-	0
Títulos e valores mobiliários	216.346.759	1,31%	-	0
Estoques	756.262.107	4,58%	-43,87%	1.347.293.703
Mercadorias para revenda	3.466.102	0,02%	13,58%	3.051.755
Produtos e serviços acabados	939.086	0,01%	0,00%	939.086
Almoxarifado	751.856.920	4,56%	-44,03%	1.343.302.863
Variações patrimoniais diminutivas pagas	49.150.757	0,30%	7,14%	45.876.676
Demais vpd a apropriar	49.150.757	0,30%	7,14%	45.876.676
Total	16.494.603.674	100,00%	126,28%	7.289.535.622

Fonte: Balanço Geral do Estado do Ceará - Exercício 2019

O Ativo Circulante apresentou um acréscimo de 126,28% em relação ao exercício anterior. A variação do saldo de Créditos Tributários a Receber foi a maior responsável por esse aumento, visto que no exercício anterior tinha um saldo de R\$ 553.765.731, passando para R\$ 8.868.693.176 em 2019. Os Créditos Tributários a Receber seguido do Caixa e Equivalentes de Caixa em Moeda Nacional representaram 53,77% e 36,57% do Ativo Circulante, respectivamente.

A Nota explicativa BP02, do Balanço Geral do Estado, esclarece que esse aumento de Créditos Tributários a Receber “refere-se na sua grande maioria a créditos tributários que não haviam sido reconhecidos anteriormente por competência”, tendo destacado que “R\$ 6.465.224.887,38 referem-se a ICMS auto de infração e R\$ 1.226.512.038,62 a multas de obrigações acessórias”.

Tabela 8 – Detalhamento dos Créditos Tributários a Receber

(R\$ Milhares)

Título da conta	2019	2018
ICMS	7.266.349	239.409
IPVA	300.072	192.546
ITCD	75.738	111.125
Contribuições de Responsabilidade do Segurado a Receber	23	-
Multas de Obrigações Acessórias a Receber	1.226.512	-
Arrecadação das Entidades da Administração Direta e Indireta a Receber	-	10.686
Total	8.868.694	553.766

Fonte: Notas explicativas do Balanço Geral do Estado do Ceará 2019

Ainda na nota explicativa é informado que:

Os créditos tributários a receber são inicialmente reconhecidos no curto prazo e caso não sejam pagos são encaminhados para a dívida ativa. Os valores reconhecidos e que estejam sendo discutidos no contencioso administrativo tributário devem ser reclassificados para o longo prazo conforme expectativa de não recebimento/julgamento no exercício de 2020.

Diante do processo acima disposto, da elevação dos valores registrados no subgrupo Créditos de curto prazo, bem como de sua representatividade no Ativo Circulante, salienta-se a necessidade de ser avaliado o risco do não recebimento desses direitos, e assim realizar o devido ajuste de perdas do crédito, relacionado à conta onde irão permanecer, sendo explicitada, em nota explicativa, a metodologia utilizada.

Informa-se que o aprimoramento dos critérios utilizados para mensurar essas possíveis perdas, está tratado no item da Dívida Ativa do presente relatório, e já é objeto de recomendação.

Para o subgrupo Demais Créditos e Valores a Curto Prazo, observa-se um Ajuste de Perdas para esses créditos, que está detalhado na nota explicativa BP07 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) os quais são comentados na nota explicativa BP03. 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 9 evidencia a composição e a variação do Ativo Não Circulante nos exercícios de 2019 e 2018.

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

ATIVO NÃO CIRCULANTE	2019	(%)	Varição	2018
Ativo realizável a longo prazo	13.502.446.272	32,12%	6,76%	12.647.090.072
Créditos a longo prazo	13.049.424.255	31,05%	4,98%	12.430.264.648
Demais créditos e valores a longo prazo	207.647.123	0,49%	-4,23%	216.825.424
Investimentos e aplicações temporárias a longo prazo	245.374.894	0,58%	-	0
Investimentos	4.510.711.890	10,73%	4,15%	4.331.104.838
Participações permanentes	4.510.711.890	10,73%	4,25%	4.326.908.069
Demais investimentos permanentes	0	0,00%	-100,00%	4.196.770
Imobilizado	23.826.777.020	56,69%	7,97%	22.068.070.127
Bens móveis	4.593.621.265	10,93%	0,24%	4.582.828.993
Bens imóveis	19.308.720.467	45,94%	10,21%	17.520.585.594
(-) Depreciação, exaustão e amortização acumuladas	-75.564.711	-0,18%	113,80%	-35.344.460
Intangível	193.610.150	0,46%	28,55%	150.609.140
Softwares	194.394.169	0,46%	28,70%	151.048.989
Marcas, direitos e patentes industriais	364.794	0,00%	0,00%	364.794
(-) Amortização acumulada	-1.148.813	0,00%	42,77%	-804.643
Ativo não circulante	42.033.545.333	100,00%	7,24%	39.196.874.178

Fonte: Balanço Geral do Estado do Ceará 2019

O Ativo Não Circulante apresentou crescimento de 7,24% em relação ao exercício anterior. O aumento dos Bens Imóveis e dos Créditos de Longo Prazo foram os maiores responsáveis por esta elevação, e representam 45,94% e 31,05% do Ativo Não Circulante, respectivamente.

Com base no detalhamento da conta Crédito de Longo prazo, disposto na nota explicativa BP10, verifica-se que mais de 72% do seu saldo corresponde aos valores inscritos em Dívida Ativa, relacionados a Créditos de ICMS.

Com relação aos Bens Imóveis, observando a Nota Explicativa BP12, do Balanço Geral, verifica-se que sua variação positiva decorre principalmente da conta Bens de Uso Especial, que representa mais de 69% do seu valor.

Destaca-se que o processo de avaliação patrimonial dos bens imóveis do estado é objeto de recomendação de exercícios anteriores. Identifica-se que há uma redução na quantidade de registros de bens imóveis com a indicação de área e de valor iguais a zero. Sobre essa recomendação, foi informado pela comissão PASF que a SEPLAG avaliou em 2018 alguns imóveis que constavam com valor zerado, e que segue desenvolvendo suas atividades se orientando com o que disciplina as Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, e assim, concluíram que a “recomendação ainda está em processo de implantação”.

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, dos créditos inscritos em Dívida Ativa, 96,62% dizem respeito à Dívida Ativa Tributária, e 3,38% representam a Dívida Ativa Não Tributária.

Na Nota Explicativa BP10, observa-se no Ativo não circulante, em Créditos a Longo Prazo, o registro de valores relativos a Dívida Ativa, sendo 97,30% relacionado à Dívida Ativa Tributária, e 2,70% à Dívida Ativa Não Tributária.

Assim, somando-se os valores registrados no circulante, no não circulante e deduzindo o ajuste de perdas, o Estado apresentou uma Dívida Ativa líquida no valor de R\$ 12.9 bilhões, se elevando em 5,63% em relação ao montante do exercício anterior.

Sobre a provisão de perdas, dos créditos registrados em Dívida Ativa, consta na Nota Explicativa o seguinte:

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, são apurados considerando o **critério do prazo prescricional**. Assim, débitos que, por seus dados cadastrais, insinuam a consumação de prescrição, **notadamente aqueles ainda não objeto de ajuizamento**, foram contabilizados como perda provável até o exercício de 2018. 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. **Nesse sentido, em 2019 a provisão para perdas da dívida ativa não foi atualizada.**(nosso grifo)

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.

Sabendo que a provisão de perdas em questão não foi atualizada, 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, permanece a recomendação, já disposta no exercício anterior, de inclusão de mais critérios, para o cálculo do ajuste das perdas, de forma que o demonstrativo reflita melhor a real situação patrimonial do Estado.

Deve-se ressaltar que a comissão PASF informou algumas ações que começaram a ser organizadas em 2019, como o objetivo do aprimoramento dessa metodologia, estando essas ações mais detalhadas no item, deste Relatório, que trata da avaliação do atendimento das recomendações emitidas no exercício anterior (Item 7).

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 2019, atingiu o montante de R\$ 18.172.108.804, com passivo circulante na cifra de R\$ 2.914.600.577 e não circulante no valor de R\$ 15.257.508.227.

3.3.2.1 Passivo Circulante

A tabela a seguir evidencia o comparativo do Passivo Circulante entre os exercícios de 2018 e 2019.

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

Passivo Circulante	2019	(%)	Variação	2018
Obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais a pagar a curto prazo	103.822.280	3,56%	-7,88%	112.707.078
Pessoal a pagar	2.169.991	0,07%	-69,80%	7.185.524
Benefícios previdenciários a pagar	98	0,00%	-	0
Benefícios assistenciais a pagar	2.198	0,00%	-8,42%	2.400
Encargos sociais a pagar	101.649.993	3,49%	-3,67%	105.519.154
Empréstimos e financiamentos a curto prazo	1.031.534.604	35,39%	10,05%	937.343.764
Empréstimos a curto prazo	42.643.204	1,46%	-95,45%	937.343.764
Financiamentos a curto prazo	988.891.400	33,93%	-	0
Financiamentos a curto prazo - interno	528.401.324	18,13%	-	0
Financiamento a curto prazo - externo	460.490.076	15,80%	-	0
Fornecedores e contas a pagar a curto prazo	237.364.260	8,14%	390,60%	48.382.660
Fornecedores e contas a pagar nacionais a curto prazo	237.364.260	8,14%	390,60%	48.382.660
Obrigações fiscais a curto prazo	10.978.122	0,38%	20,49%	9.111.033
Obrigações fiscais a curto prazo com a união	10.908.948	0,37%	20,80%	9.030.669

Passivo Circulante	2019	(%)	Variação	2018
Obrigações fiscais a curto prazo com os estados	51.403	0,00%	16,82%	44.002
Obrigações fiscais a curto prazo com os municípios	17.772	0,00%	-51,13%	36.362
Obrigações de repartição a outros entes	66.117.895	2,27%	-11,41%	74.635.941
Obrigações de repartição a outros entes (i)	66.117.895	2,27%	-11,41%	74.635.941
Provisões a curto prazo	0	0,00%	-	0
Demais obrigações a curto prazo	1.464.783.415	50,26%	-0,57%	1.473.204.332
Valores restituíveis	1.420.910.145	48,75%	3,42%	1.373.890.452
Outras obrigações a curto prazo	43.873.270	1,51%	-55,82%	99.313.879
Passivo circulante	2.914.600.577	100,00%	9,76%	2.655.384.807

Fonte: Balanço Geral do Estado do Ceará 2019

O Passivo Circulante apresentou crescimento de 9,76%, sendo o grupo Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo o maior responsável por essa variação. Na Nota explicativa BP15, verifica-se que grande parte desse crescimento decorreu da reclassificação de precatórios do longo para o curto prazo, cujo registro se deu nesse Grupo, conforme segue detalhado:

Tabela 11 – Detalhamento da conta Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo (R\$ milhares)

Título	2019	2018
Fornecedores Nacionais	90.313	47.090
Precatórios de Contas a Pagar	146.847	-
Contas a Pagar Nacionais - Decisões	7	-
Fornecedores e Contas a Pagar Nacionais a CP-Intra OFSS	196	1.292
Fornecedores e Contas a Pagar Nacionais	1	-
Total	237.364	48.382

Fonte: Tabela 103(Notas explicativas do Balanço Geral do Estado do Ceará 2019)

Tratando-se dos demais valores que compõem o Passivo Circulante, as contas Valores Restituíveis (Demais Obrigações de Curto Prazo) e Financiamentos a Curto Prazo (Empréstimos e financiamentos a curto prazo) representam, respectivamente, 48,75%, e 33,93% do seu saldo.

3.3.2.2 Passivo Não Circulante

A classificação de um passivo como não circulante se dá, conforme a 8ª 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 12 – Passivo Não Circulante (R\$1,00)

Passivo não circulante	2019	(%)	Variação	2018
Obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais a pagar a longo prazo	179.762.317	1,18%	161,37%	68.777.861
Encargos sociais a pagar	179.762.317	1,18%	161,37%	68.777.861
Empréstimos e financiamentos a longo prazo	12.978.936.164	85,07%	5,93%	12.252.726.076
Empréstimos a longo prazo	12.978.936.164	85,07%	5,93%	12.252.726.076
Empréstimos a longo prazo - interno	5.878.852.455	38,53%		0
Empréstimos a longo prazo - externo	7.100.083.709	46,54%		0
Fornecedores a longo prazo	368.554.619	2,42%	-	0
Fornecedores e contas a pagar nacionais a longo prazo	368.554.619	2,42%	-	
Obrigações fiscais a longo prazo	0	0,00%	-	0

Passivo não circulante	2019	(%)	Variação	2018
Provisões a longo prazo	1.111.148.587	7,28%	51,80%	731.989.476
Provisões matemáticas previdenciárias a longo prazo	1.111.148.587	7,28%	51,80%	731.989.476
Demais obrigações a longo prazo	619.106.540	4,06%	-31,90%	909.141.796
Outras obrigações a longo prazo	619.106.540	4,06%	-31,90%	909.141.796
Resultado diferido	0	0,00%	-	0
Passivo não circulante	15.257.508.227	100,00%	9,27%	13.962.635.209

Fonte: Balanço Geral do Estado do Ceará 2019

Conforme Tabela 12, o Passivo Não Circulante apresentou crescimento de 9,27%, sendo o grupo Empréstimos a Longo Prazo o maior responsável por essa variação, com crescimento de 5,93% em relação ao exercício anterior, e correspondendo a 85,07% do saldo do Passivo não Circulante.

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\$ 40.356.040.203, apresentando uma variação de R\$ 10.487.650.420, representando um crescimento de 35,11% em relação ao exercício anterior, conforme Tabela 13. Parte dessa variação refere-se ao saldo das contas ajustes de exercícios anteriores, que somam o montante de R\$ 7.514.914.008.

Acrescenta-se que na Nota explicativa BP18 consta detalhada a composição dos ajustes efetuados na conta de ajustes de exercícios anteriores e é esclarecido o seguinte:

No exercício de 2019 foram registrados ajustes de atribuídos a exercícios anteriores e transferências de saldos que reduziram o saldo negativo desse grupo em R\$ 9.265.458.988,02 (o saldo passou de R\$ -1.749.833.237,91 em 2018 para R\$ 7.515.625.750,11 em 2019).

(...) os saldos das contas de ajustes de exercícios anteriores em 31/12/2018 foram transferidos para superávits ou déficits de exercícios anteriores, conforme IPC 03 - Encerramento de Contas Contábeis no PCASP.

Patrimônio líquido	2019	(%)	Variação	2018
Demais reservas	0	0,00%	-	0
Outras reservas	0	0,00%	-	0
Resultados acumulados	40.356.040.203	100,00%	35,11%	29.868.389.783
Superávits ou déficits acumulados	40.959.469.517	101,50%	37,49%	29.791.330.908
Superávits ou déficits do exercício	2.979.898.850	7,38%	-22,10%	3.825.083.711
Superávits ou déficits de exercícios anteriores	30.463.944.916	75,49%	9,91%	27.716.080.435
Ajustes de exercícios anteriores	7.515.625.750	18,62%	-529,51%	-1.749.833.238
Lucros e prejuízos acumulados	-603.429.313	-1,50%	-883,08%	77.058.876
Lucros e prejuízos do exercício	-7.162.438	-0,02%	-38,48%	-11.642.367
Lucros e prejuízos acumulados nos exercícios anteriores	-595.555.133	-1,48%	-771,42%	88.701.242
Ajustes de exercícios anteriores	-711.742	0,00%	-	0
Patrimônio Líquido	40.356.040.203	100,00%	35,11%	29.868.389.783

Fonte: Balanço Geral do Estado do Ceará 2019

3.3.4 Resultado Financeiro e Saldo Patrimonial

O Ativo Financeiro do Estado ao final do exercício de 2019 foi de R\$ 6.547.236.570, registrando uma elevação de 29,11% em relação ao exercício anterior. O Passivo Financeiro, por sua vez, totalizou o

montante de R\$ 2.644.575.154, resultando no aumento de 15,55%. Confrontando-se ativo e passivo financeiros, verifica-se que o Estado apresentou um Superavit Financeiro, apurado no Balanço Patrimonial de R\$ 3.902.661.416,51, sendo 40% maior que o apurado em 2018.

O Ativo Permanente, que compreende os bens, créditos e valores, cuja mobilização ou alienação depende de autorização legislativa do Estado, totalizou R\$ 51.980.912.437, refletindo no aumento de 25,51% 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\$ 16.435.976.163, aumentando em 9,12%.

Tabela 14 – Resultado Financeiro e Saldo Patrimonial (R\$1,00)

Ativo	Exercício Atual	Exercício Anterior	Passivo	Exercício Atual	Exercício Anterior
Ativo Financeiro	6.547.236.570	5.070.941.539	Passivo Financeiro	2.644.575.154	2.288.659.747
Ativo Permanente	51.980.912.437	41.415.468.260	Passivo Permanente	16.435.976.163	15.062.936.321
Superavit Financeiro	3.902.661.417	2.782.281.792			
Saldo Patrimonial	39.447.597.690	29.134.813.731			

Fonte: Balanço Geral do Estado do Ceará 2019

O saldo patrimonial que representa a situação patrimonial líquida do Estado, equivalendo à soma dos superávits financeiro e patrimonial, no exercício de 2019, atingiu o valor de R\$ 39.447.597.690,01, superior 35,40% em relação ao exercício anterior.

O detalhamento desse superávit financeiro também deve ser demonstrado por fonte, conforme modelo disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Desta maneira, com base no Quadro do Superávit/Déficit Financeiro do Balanço Patrimonial, em conjunto com o Manual Técnico do Orçamento de 2019, do Governo do Estado do Ceará², no qual é detalhada a estrutura da codificação das Fontes de Recursos, demonstra-se na tabela a seguir esse superavit financeiro por grupo de fonte:

Tabela 15 – Demonstração do Superávit Financeiro por Grupo de Fonte (R\$1,00)

Grupo de Fonte de Recurso	2019	(%)	Varição	2018
Recursos Próprios	1.613.421.220,02	41,34%	45,02%	1.112.542.301,17
Operações de Crédito	840.782.628,17	21,54%	50,54%	558.494.657,34
Convênios	664.385.250,75	17,02%	14,12%	582.204.879,55
Tesouro	598.742.249,16	15,34%	48,33%	403.661.384,56
Transf. Legais	185.330.068,41	4,75%	47,82%	125.378.569,40
Total Superávit Financeiro	3.902.661.416,51	100,00%	40,27%	2.782.281.792,02

Fonte: Elaborado com base do Balanço Geral do Estado do Ceará de 2019

As fontes oriundas de recursos próprios são as maiores responsáveis pelo superávit financeiro apurado, seguido das operações de crédito, tendo-se observado nestas fontes, respectivamente, uma elevação de 45,02% e 50,54%, em relação ao exercício anterior.

Já as fontes originadas de transferências legais, assim como no exercício anterior, possuem a menor representatividade no superávit, o que pode indicar que dos valores recebidos (Ativo Financeiro), uma

² SEPLAG-CE. Manual Técnico de Orçamento 2019 do Governo do Estado do Ceará . Site: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2018/08/MANUAL-T% C3% 89CNICO-DE-OR% C3% 87AMENTO-2019.pdf>. Acesso em 23/04/2020.

quantia considerável tem passivo financeiro correspondente.

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\$ 4,76 bilhões. Já os atos potenciais passivos (que podem aumentar o passivo ou diminuir o ativo) somaram R\$ 435 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 citado resultado do período é apurado pelo confronto entre as variações patrimoniais quantitativas aumentativas e diminutivas. No Setor Público, ele é um índice do quanto os serviços ofertados promoveram alterações quantitativas nos elementos patrimoniais.

A seguir, as Tabela 16 e 17 apresentam as variações aumentativas e diminutivas do demonstrativo do exercício 2019, bem como os índices de análise vertical e horizontal.

Tabela 16 – Demonstrativo das Variações Patrimoniais – Variações Aumentativas (R\$ 1,00)

Variações patrimoniais	Exercício Atual	AV(%)	AH(%)	Exercício Anterior
Variações aumentativas	61.135.937.291	100,00%	10,22%	55.465.463.672
Impostos, taxas e contribuições de melhoria	18.404.366.098	30,10%	6,21%	17.327.811.926
4.1.1 impostos	17.514.427.347	28,65%	5,88%	16.541.092.546
4.1.2 taxas	889.938.751	1,46%	13,12%	786.719.381
Contribuições	2.298.363.089	3,76%	19,49%	1.923.409.492
4.2.1 contribuições sociais	2.298.363.089	3,76%	19,49%	1.923.409.492
Exploração e venda de bens, serviços e direitos	282.486.773	0,46%	-52,91%	599.842.605
4.3.1 venda de mercadorias	1.100.467	0,00%	17,75%	934.582
4.3.2 venda de produtos	1.075	0,00%	-87,03%	8.291
4.3.3 exploração de bens e direitos e prestação de serviços	281.385.231	0,46%	-53,02%	598.899.732
Variações patrimoniais aumentativas financeiras	2.468.914.850	4,04%	-4,21%	2.577.347.616
4.4.1 juros e encargos de empréstimos e financiamentos concedidos	0	0,00%	-	4.186
4.4.2 juros e encargos de mora	730.745.916	1,20%	-27,65%	1.010.052.263
4.4.3 variações monetárias e cambiais	1.425.465.919	2,33%	11,35%	1.280.155.826
4.4.4 descontos financeiros obtidos	0	0,00%	-	36.519
4.4.5 REMUNERAÇÃO DE DEPÓSITOS BANCÁRIOS E APLICAÇÕES financeiras	312.341.404	0,51%	8,81%	287.040.088

Variações patrimoniais	Exercício Atual	AV(%)	AH(%)	Exercício Anterior
Variações aumentativas	61.135.937.291	100,00%	10,22%	55.465.463.672
4.4.9 outras variações patrimoniais aumentativas – financeiras	361.611	0,00%	515,67%	58.735
Transferências e delegações recebidas	35.173.564.100	57,53%	14,33%	30.764.953.298
4.5.1 transferências intragovernamentais	24.637.116.426	40,30%	16,70%	21.112.227.220
4.5.2 transferências intergovernamentais	10.502.884.813	17,18%	9,07%	9.629.080.261
4.5.3 transferências das instituições privadas	19.584.049	0,03%	-9,54%	21.649.549
4.5.6 transferências do exterior	2.053.278	0,00%	229,76%	622.654
4.5.8 transferências de pessoas físicas	11.925.535	0,02%	768,19%	1.373.613
Valorização e ganhos com ativos	509.430.937	0,83%	207,49%	165.672.619
4.6.1 reavaliação de ativos	509.430.937	0,83%	6616676,77%	7.699
4.6.2 ganhos com alienação	0	0,00%	-	165.664.920
4.6.3 ganhos com incorporação de ativos	0	0,00%	-	0
Outras variações patrimoniais aumentativas	1.998.811.445	3,27%	-5,11%	2.106.426.115
4.9.2 resultado positivo de participações	298.382.304	0,49%	14,78%	259.967.364
4.9.7 reversão de provisões e ajustes de perdas	458.997.497	0,75%	-	122.296.155
4.9.9 diversas variações patrimoniais aumentativas	1.241.431.644	2,03%	-28,00%	1.724.162.596

Fonte: Balanço Geral do Estado do Ceará 2019

Tabela 17 – Demonstrativo das Variações Patrimoniais – Variações diminutivas (R\$ 1,00)

Variações patrimoniais	Exercício Atual	AV(%)	AH(%)	Exercício Anterior
Variações diminutivas	58.163.200.879	100,00%	12,61%	51.652.022.328
Pessoal e encargos	9.537.152.260	16,40%	7,47%	8.874.143.105
3.1.1 remuneração a pessoal	7.655.935.974	13,16%	6,71%	7.174.400.724
3.1.2 encargos patronais	1.623.216.262	2,79%	12,31%	1.445.321.445
3.1.3 benefícios a pessoal	216.149.691	0,37%	0,62%	214.816.869
3.1.9 outras variações patrimoniais diminutivas - pessoal e encargos	41.850.334	0,07%	5,67%	39.604.068
Benefícios previdenciários e assistenciais	3.565.752.866	6,13%	5,55%	3.378.175.202
3.2.1 aposentadorias e reformas	2.732.771.977	4,70%	6,20%	2.573.328.877
3.2.2 pensões	828.075.677	1,42%	3,48%	800.265.487
3.2.9 outros benefícios previdenciários e assistenciais	4.905.212	0,01%	7,08%	4.580.838
Uso de bens, serviços e consumo de capital fixo	4.478.038.464	7,70%	11,35%	4.021.735.416
3.3.1 uso de material de consumo	478.926.983	0,82%	4,85%	456.788.961
3.3.2 serviços	3.964.291.720	6,82%	11,60%	3.552.255.159
3.3.3 depreciação, amortização e exaustão	34.819.762	0,06%	196,53%	11.742.329
3.3.8 custo de materiais, serviços e consumo de capital fixo	0	0,00%	-100,00%	948.966
Variações patrimoniais diminutivas financeiras	2.565.732.591	4,41%	-12,97%	2.948.016.944
3.4.1 juros e encargos de empréstimos e financiamentos obtidos	617.930.776	1,06%	9,77%	562.907.753
3.4.2 juros e encargos de mora	404.400	0,00%	0,23%	403.457
3.4.3 variações monetárias e cambiais	1.935.135.139	3,33%	-18,31%	2.368.965.764
3.4.9 outras variações patrimoniais diminutivas - financeiras	12.262.276	0,02%	-22,09%	15.739.971
Transferências e delegações concedidas	31.150.713.183	53,56%	5,48%	29.531.896.783
3.5.1 transferências intragovernamentais	22.022.209.757	37,86%	4,31%	21.112.227.220
3.5.2 transferências intergovernamentais	7.715.281.361	13,26%	8,86%	7.087.212.932
3.5.3 transferências a instituições privadas	1.149.299.301	1,98%	-6,20%	1.225.304.775
3.5.5 transferências a consórcios públicos	108.687.397	0,19%	1,43%	107.151.855
3.5.9 outras transferências e delegações concedidas	155.235.368	-	-	0
Desvalorização e perda de ativos	2.038.764.185	3,51%	44,02%	1.415.622.310
3.6.1 reavaliação, redução a valor recuperável e ajuste para perdas	1.370.170.866	2,36%	-3,21%	1.415.622.310
3.6.5 desincorporação de ativos	668.593.319	1,15%	-	0

Variações patrimoniais	Exercício Atual	AV(%)	AH(%)	Exercício Anterior
Variações diminutivas	58.163.200.879	100,00%	12,61%	51.652.022.328
Tributárias	207.994.638	0,36%	11,03%	187.327.514
3.7.1 impostos, taxas e contribuições de melhoria	5.366.394	0,01%	-13,13%	6.177.728
3.7.2 contribuições	202.628.245	0,35%	11,86%	181.149.786
Custo das mercadorias vendidas, dos produtos vendidos e dos serviços prestados	1.317.055	0,00%	-	0
3.8.1 custo de mercadorias vendidas	1.317.055	0,00%	-	0
Outras variações patrimoniais diminutivas	4.617.735.637	7,94%	256,55%	1.295.105.054
3.9.1 premiações	16.806.111	0,03%	16,73%	14.397.440
3.9.2 resultado negativo de participações	203.033.764	0,35%	-	0
3.9.4 incentivos	73.776.270	0,13%	22,25%	60.350.557
3.9.5 subvenções econômicas	0	0,00%	-100,00%	17.213.209
3.9.7 vpd de constituição de provisões	838.156.608	1,44%	139,34%	350.191.067
3.9.9 diversas variações patrimoniais diminutivas	3.485.962.883	5,99%	308,69%	852.952.782
Resultado patrimonial por período:	2.972.736.412	-	-22,05%	3.813.441.344

Fonte: Balanço Geral do Estado do Ceará 2019

Na comparação com o exercício anterior, observa-se que o aumento das variações patrimoniais aumentativas foi de 10,22%, inferior ao aumento de 12,61% identificado nas variações patrimoniais diminutivas.

Assim, a partir do confronto das variações patrimoniais, apurou-se um resultado patrimonial positivo de R\$ 2.972.736.412, quantia inferior ao verificado no exercício anterior, em 22,05%. Por definição, tal valor deve ser igual à variação do Patrimônio Líquido de um exercício para outro, entretanto, a sua divergência de R\$ 7.514.914.008 em relação a essa variação, refere-se aos saldos das contas de ajustes de exercícios anteriores, registrada no Patrimônio Líquido.

Dentre as variações aumentativas, destacam-se os Impostos e Taxas, que correspondem a 30,10% dessas variações. Nas variações diminutivas, destaca-se Pessoal e Encargos que correspondem a 16,40%, do seu total.

Quanto às variações patrimoniais qualitativas, que não implicam em aumento ou diminuição no patrimônio líquido, informou-se em nota explicativa (DV01), que o Quadro de Variações Patrimoniais Qualitativas, como se tornou facultativo pelo Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público - MCASP, em sua 6ª edição, não vem sendo elaborado, a partir do exercício de 2017, “pois as informações que eram apresentadas sobre a execução de despesas orçamentárias que causam variações qualitativas no patrimônio do estado está disponível no Balanço Orçamentário - BO e seus quadros anexos”.

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 o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP (8ª Edição), a

DFC deve evidenciar as alterações de caixa e equivalentes de caixa, verificadas no exercício de referência, as classificando, de acordo com as atividades da entidade, em fluxos operacionais, de investimento e de financiamento, sendo composta por:

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

Na DFC apresentada no Balanço Geral do Governo do Estado do Ceará, observam-se todos os quadros relacionados, entretanto, não contempla os saldos do exercício anterior, estando em desacordo com o modelo disposto pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

Na Nota Explicativa DFC02 foi informado que:

Devido a todas estas modificações no layout da DFC, ocorridas pela necessidade de adequação a nova estrutura apresentada na 8ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), a comparabilidade entre os exercícios ficou prejudicada, optou-se então por não apresentar as informações dos valores do Exercício Anterior.

Entretanto, ao se examinar o citado Manual, não se observou nenhuma consideração, que tornasse facultativa a informação do saldo do exercício anterior, em decorrência das mudanças ocorridas.

Diante desta constatação, disposta no Relatório técnico preliminar, o Governo do Estado do Ceará encaminhou manifestação, por meio do Ofício nº 185/2020, informando o seguinte:

No balanço de 2019 a grade da DFC foi adequada a estrutura definida no modelo do MCASP 8ª edição, com isso houve uma quebra na série histórica para comparação do exercício anterior ao exercício atual. Conforme observado no Relatório das Ações Governamentais – Exercício de 2019, no texto do MCASP não há previsão de procedimento para esses casos. No entanto, a IPC 00 - IPC 00 - Plano de Transição para Implantação da Nova Contabilidade traz o seguinte dispositivo.

“19. Alguns dos demonstrativos obrigatórios previstos na parte V do MCASP, a exemplo do Balanço Patrimonial e do Balanço Financeiro, possuem colunas para evidenciar o saldo do exercício atual e do exercício anterior, de modo a possibilitar uma análise da evolução dos valores ao longo do tempo. Na adoção inicial desses novos demonstrativos, o órgão ou entidade que os elaborar poderá proceder de duas formas: I) realizar uma correspondência de saldos entre o modelo anterior e o atual, de modo a permitir o preenchimento da coluna “exercício anterior”; ou II) o órgão ou entidade poderá optar por não evidenciar os valores da coluna exercício anterior, evidenciando os motivos em notas explicativas.”

Assim, optou-se por não evidenciar a coluna de exercício anterior conforme opção dada pela IPC 00. Entre as justificativas que poderiam ter sido evidenciadas em notas explicativas para justificar a decisão está o fato de não haver comparabilidade com o demonstrativo publicado no exercício de 2018, dada a reformulação do demonstrativo.

A IPC 00 instrui que as informações dos entes da federação, de acordo com a Portaria STN n.º 753/2012, teriam que adotar as novas demonstrações contábeis aplicadas ao setor público até o final de 2014, confirmando-se no seu item 19 a possibilidade de não evidenciar a coluna de saldo anterior.

Entretanto, na Portaria STN nº 733/2014, a obrigatoriedade da Demonstração do Fluxo de Caixa

(DFC) foi considerada facultativa para o exercício de 2014, mas obrigatória a partir do exercício de 2015.

Desse modo, entende-se que a possibilidade de não evidenciar o saldo anterior na DFC, seria possível até o exercício de 2015, prazo limite para a implantação desse Demonstrativo, não se enquadrando para o período de 2019.

Por fim, diante da ausência dos saldos anteriores na DFC, faz-se necessária a emissão de recomendação, a qual será incluída no capítulo referente às ocorrências e ressalvas referentes ao exercício de 2019. Segue Tabela 18 (quadro principal) cuja análise entre o fluxo de caixa de cada atividade com o exercício anterior fica prejudicada.

Tabela 18 – Demonstração dos Fluxos de Caixa (R\$ 1,00)

FLUXOS DE CAIXA DAS ATIVIDADES OPERACIONAIS	Exercício Atual
Ingressos	61.888.236.452,92
Receita tributária	14.546.144.784,26
Receita de contribuições	2.298.386.131,98
Receita patrimonial	156.228.461,59
Receita agropecuária	1.075,00
Receita de serviços	196.585.142,63
Remuneração das disponibilidades	307.653.237,80
Outras receitas derivadas e originárias	804.828.419,11
Transferências recebidas	31.125.786.652,75
Outros ingressos operacionais	12.452.622.547,80
Desembolsos	59.365.842.886,90
Pessoal e demais despesas	18.437.748.184,89
Juros e encargos da dívida	617.927.775,94
Transferências concedidas	27.419.855.935,94
Outros desembolsos operacionais	12.890.310.990,13
Fluxo de caixa líquido das atividades operacionais (i)	2.522.393.566,02
Fluxos de caixa das atividades de investimento	Exercício Atual
Ingressos	11.732.383,88
Alienação de bens	10.109.014,45
Amortização de empréstimos e financiamentos concedidos	465.042,51
Outros ingressos de investimentos	1.158.326,92
Desembolsos	1.964.999.263,36
Aquisição de ativo não circulante	1.365.338.518,67
Concessão de empréstimos e financiamentos	1.152.001,09
Outros desembolsos de financiamentos	598.508.743,60
Fluxo de caixa líquido das atividades de investimento (ii)	-1.953.266.879,48
Fluxos de caixa das atividades de financiamento	Exercício Atual
Ingressos	1.379.111.845,92
Operações de crédito	1.379.111.845,92
Desembolsos	969.019.189,58
Amortização/refinanciamento da dívida	946.767.482,38
Outros desembolsos de financiamentos	22.251.707,20
Fluxo de caixa líquido das atividades de financiamento (iii)	410.092.656,34
Apuração do fluxo de caixa do período	Exercício Atual
Geração líquida de caixa e equivalente de caixa (i+ii+iii)	979.219.342,88
Caixa e equivalente de caixa inicial	5.054.746.957,67
Caixa e equivalente de caixa final	6.032.316.753,56
Variação do caixa e equivalente de caixa do período	977.569.795,89
Conciliação contábil-financeira (iv - v - vi + vii)	1.649.547,03

Saídas de caixa a regularizar (iv)	25.074.294,86
Saídas de caixa regularizadas (v)	23.776.560,20
Entradas de caixa a regularizar (vi)	613.570,99
Entradas de caixa regularizadas (vii)	965.383,36
Varição do caixa e equivalente de caixa ajustado	979.219.342,92

Fonte: Balanço Geral do Estado do Ceará 2019

O saldo de caixa e equivalente de caixa final evidenciado tanto no Balanço Patrimonial como na Demonstração de Fluxo de Caixa foi de R\$ 6.032.316.753,56, tendo ocorrido um aumento de 19,34% em relação ao exercício anterior.

O fluxo de caixa líquido das atividades operacionais foi positivo em R\$ 2.522.393.566,02, enquanto o fluxo das atividades de investimento foi negativo em R\$ 1.953.266.879,48. Quanto às atividades de financiamento, o valor foi de R\$ 410.092.656,34, resultando na Geração Líquida de Caixa e Equivalente de Caixa na cifra de R\$ 979.219.342,88.

Tal resultado indica que as fontes de recursos dos fluxos operacionais e de financiamento cobriram suas despesas, e foram suficientes para financiar as atividades de investimento e ainda gerar caixa para o Estado.

Ao confrontar a Variação do Caixa e Equivalente de Caixa do Período, com esse fluxo de caixa gerado, acima demonstrado, observa-se uma divergência de R\$1.649.547,03, tendo sido apresentada ao final do demonstrativo uma seção extra de Conciliação Contábil-Financeira, contendo ajustes de entradas e saídas de caixa, que conforme nota explicativa DFC04, tratam-se de lançamentos relativos a pendências de conciliação, não possuindo correspondência na execução orçamentária.

Ademais, confrontou-se o Quadro Principal, com os demais quadros que também compõem a DFC, observando-se que os valores neles detalhados somam cifras que conferem com os valores do Quadro Principal.

3.6. Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido

A Demonstração das Mutações do 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.

Na DMPL apresentada na Prestação de Contas do Governo do Estado do Ceará do período de 2019, foram observadas divergências entre seu o saldo do início do exercício, em relação ao saldo final do exercício anterior, extraído do Balanço Geral de 2018.

Diante desta constatação, contida no Relatório técnico preliminar, o Governo do Estado do Ceará encaminhou manifestação, por meio do Ofício nº 185/2020, apresentando um novo Demonstrativo ajustando as divergências anteriormente observadas.

Desta maneira, apresenta-se a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido relativa ao exercício 2019.

Tabela 19 – Demonstração das Mutações no Patrimônio Líquido (R\$ 1,00)

Especificação	Contas						Total
	Capital Social	Reserva de Capital	Ajuste de Avaliação Patrimonial	Reserva de Lucros	Demais Reservas	Resultados Acumulados	
Saldo Início do Exercício	44.893.405	10.500.000	8.522.979	0	-4.218.009	-304.506.791	- 244.808.416
Ajuste de Exercícios Anteriores						158.494	158.494
Aumento de Capital							0
Formação/Reversão de Reservas							0
Resultado do Exercício						-15.325.124	-15.325.124
Ajuste de Avaliação Patrimonial			-8.770				-8.770
Dividendos							0
Outros							0
							0
Saldo no Final do Exercício	44.893.405	10.500.000	8.514.209	0	-4.218.009	-319.673.421	- 259.983.816

Fonte: DMPL encaminhada por meio do Ofício nº 185/2020.

Essa Demonstração é obrigatória para as empresas estatais dependentes constituídas sob a forma de sociedades anônimas e facultativa para os demais órgãos e entidades dos entes da Federação.

Segundo o relatório contábil apresentado, o demonstrativo consolidado contempla 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. Informa ainda que os dados estão sujeitos a alterações em virtude dos balanços das empresas atenderem ao prazo da lei 6.404/1976, que é diferente do estabelecido para a área pública.

Conforme o demonstrativo acima visualizado, o patrimônio líquido consolidado, das entidades citadas, diminuiu R\$ 15 milhões. O resultado negativo do exercício foi o grande motivador dessa redução.

Verifica-se ainda que os resultados acumulados, registrados da DMPL consolidada, somaram prejuízo acumulados no total de R\$ 319,67 milhões, correspondendo uma elevação de 4,98% em relação ao exercício anterior.

Com base nesse demonstrativo, em conjunto com os demais arquivos encaminhados a este Tribunal de Contas, junto a Prestação de Contas do Governo do Estado, relacionados à CODECE e COHAB, observa-se que essa cifra corresponde a prejuízo acumulado dessas Companhias, nos valores de R\$ 10,18 milhões e R\$ 309,49 milhões, respectivamente.

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.

Contempladas no Orçamento de Investimentos, 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

Na Lei orçamentária do exercício de 2019 não constou no seu orçamento de investimento, dotação a ser destinada à Empresa Adm. da Zona de Processamento de Exp. de Pecém – ZPE Ceará.

Quanto à verificação do grau de dependência das entidades estatais cearenses, foram analisadas as demonstrações contábeis das empresas que receberam, do estado do Ceará, recursos a título de constituição ou aumento de capital.

Identificou-se que o estado do Ceará, repassou a ADECE uma quantia de 50 mil reais no exercício de 2019, para fins de constituição ou aumento de capital da empresa. A citada empresa, em resposta

ao ofício nº 456/2020-GAB.PRES, informou a esta corte de contas, que esse valor “foi subscrito e integralizado, como aumento de capital”, e que “não foi efetuada nenhuma despesa com o referido recurso”.

Na Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido dessa empresa confirma-se o registro desse aumento de capital, assim como no Balanço Patrimonial, devido à variação ocorrida, na conta de Capital Social, em relação ao exercício anterior, não identificando indicativo de dependência dessa empresa em relação ao estado.

O estado do Ceará repassou ainda para a Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos – METROFOR, a quantia de R\$ 146.647.615,48 para fins de constituição ou aumento de capital da empresa. Respondendo a solicitação encaminhada por este Tribunal, por meio do ofício nº 449/2020 – GAB. PRES, o METROFOR informou que os recursos foram aplicados no aumento da participação acionária (R\$ 144.143.622,31) e na implantação e operação do sistema Metroferroviário – linha sul (R\$ 2.503.993,17).

Além disso, observa-se, na sua Demonstração de Mutações do Patrimônio Líquido, que todo o valor recebido foi registrado no seu Patrimônio Líquido como “adiantamento para futuro aumento de capital”, desse modo, não ocorrendo nenhuma elevação no montante do capital subscrito/integralizado, observando-se ainda que companhia apurou um prejuízo de 188 milhões em 2019.

Verifica-se também na demonstração do fluxo de caixa do METROFOR, que o repasse do estado do Ceará (R\$ 146.647.615,48), identificado como créditos de acionistas para futuro aumento de capital, é o principal ingresso de recurso do fluxo das atividades de financiamento (R\$ 130.342.317,11). Tal repasse suporta as atividades operacionais (-R\$ 109.944.653,33) e de investimento (-R\$ 33.701.428,84), o que tem se repetido ao longo dos anos, reforçando essa caracterização da dependência da estatal nos termos da LRF.

Acerca dessa situação, no Processo nº 05226/2009-2, desta Corte de Contas, no seu Acórdão nº 0226/2017 foram feitas algumas considerações, dentre elas que:

[...] 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 envie esforços junto ao Governo do Estado do Ceará para a mudança de classificação do órgão.

Esta Diretoria 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 diretoria, a obriga ser, no mínimo, tão transparente quanto as estatais dependentes.

Nesse sentido, reforça-se a recomendação de 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 superávit orçamentário de R\$ 1.045.123.127,03, com um superávit do orçamento corrente de R\$ R\$2.626.783.386,56, e um deficit na execução do orçamento de capital de R\$ 1.581.660.259,53. Além disso observou-se que houve a execução de R\$ 547.118.329,03 proveniente de Superavit Financeiro do exercício anterior.

No Balanço Financeiro foi apurado um resultado financeiro positivo de R\$ 1.014.573.377,33, indicando, portanto, um aumento de 20,01% nas disponibilidades financeiras do Estado em 2019 e um aumento de 341,80% no resultado financeiro.

No Balanço Patrimonial observa-se superávit financeiro de R\$ 3.902.661.416,51. O saldo patrimonial que representa a situação patrimonial líquida do Estado, equivalendo à soma dos superavits financeiro e patrimonial, no exercício de 2019, atingiu o valor de R\$ 39.447.597.690,01, superior 35,40% em relação ao exercício anterior.

A Demonstração das Variações Patrimoniais evidenciou um resultado patrimonial positivo de R\$ 2.972.736.412, 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 foi de R\$ 6.032.316.753,56 tendo ocorrido um aumento de 19,34%. O fluxo de caixa líquido das atividades operacionais foi positivo em R\$ 2.522.393.566,02, enquanto o fluxo das atividades de investimento foi negativo em R\$ 1.953.266.879,48. Quanto às atividades de financiamento, o valor foi de R\$ 410.092.656,34, resultando na Geração Líquida de Caixa e Equivalente de Caixa na cifra de R\$ 979.219.342,88, indicando que as fontes de recursos dos fluxos operacionais e de financiamento cobriram suas despesas, e foram suficientes para financiar as atividades de investimento e ainda gerar caixa para o Estado.

Na Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL), observa-se que o patrimônio líquido consolidado das entidades estatais dependentes, constituídas sob a forma de sociedades anônimas diminuiu R\$ 15 milhões.

Na análise das Empresas Dependentes sob a ótica da Lei de responsabilidade fiscal, verificou-se que Estado do Ceará repassou para a Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos – METROFOR, a quantia de R\$ 146.647.615,48 para fins de constituição ou aumento de capital da empresa. O METROFOR informou que os recursos foram aplicados no aumento da participação acionária (R\$ 144.143.622,31) e na

implantação e operação do sistema Metroferroviário – linha sul (R\$ 2.503.993,17). Verifica-se também na demonstração do fluxo de caixa do METROFOR, que o repasse do estado do Ceará (R\$ 146.647.615,48), identificado como créditos de acionistas para futuro aumento de capital, é o principal ingresso de recurso do fluxo das atividades de financiamento (R\$ 130.342.317,11). Tal repasse suporta as atividades operacionais (-R\$ 109.944.653,33) e de investimento (-R\$ 33.701.428,84), o que tem se repetido ao longo dos anos, reforçando essa caracterização da dependência da estatal nos termos da LRF

4 *CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA*

4. Conformidade Financeira e Orçamentária

O presente capítulo tem como objetivo verificar se o estado do Ceará alcançou os limites mínimos estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, 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.

Além disso, tem como segundo 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 2019, respectivamente, além da base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados – S2GPR e dos demonstrativos disponibilizados por meio do Balanço Geral do Estado.

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 01 demonstra a receita resultante de impostos e transferências arrecadadas pelo Estado em 2019, consideradas por esta unidade técnica como base de cálculo para aplicação de recursos na MDE.

Tabela 01 - Base de Cálculo para Apuração do Índice de Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE (R\$ 1,00)

Base de Cálculo	Receita Realizada
1. Receita Bruta de Impostos	15.953.532.296,32
1.1 Receita Resultante do ICMS	13.147.344.027,02

1.2 Receita Resultante do ITCD	567.691.027,32
1.3 Receita Resultante do IPVA	1.031.533.819,57
1.4 Receita Resultante do IRRF	1.206.963.422,41
2. Receitas de Transferências Constitucionais e Legais	7.103.402.379,92
3. Total da Receita Bruta de Impostos (1+2)	23.056.934.676,24
4. Deduções de Transferências Constitucionais	3.664.895.290,64
5. Total da Receita Líquida de Impostos (3-4)	19.392.039.385,60

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\$ 19.392.039.385,60. A partir desta base de cálculo, verifica-se que o valor a ser aplicado em 2019 deveria ser igual ou superior a R\$ 4.848.009.846,40, 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\$ 2.262.656.790,57, relativo ao resultado líquido negativo das transferências do FUNDEB (detalhado adiante), 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 02.

Tabela 02 – Apuração do Índice de Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE (R\$ 1,00)

Despesas com Ações Típicas de MDE	
1- Educação Infantil	13.985.189,70
2- Ensino Fundamental	78.947.157,56
3- Ensino Médio	2.333.050.914,69
4- Ensino Superior	82.682.410,02
5- Ensino Profissional não Integrado ao Ensino Regular	125.479.457,84
6- Outras	701.322.485,17
7 - Despesas Executadas na Função Educação não Consideradas Gastos em MDE	70.132.838,70
8- Total das Despesas com Ações Típicas de MDE (1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6 - 7)	3.265.334.776,28
Deduções Consideradas para Fins de Limite Constitucional de Aplicação Mínima em MDE	
9- Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB	-2.262.656.790,57
10- Despesas Custeadas com a Complementação do FUNDEB no Exercício	408.437.669,17
11- Despesas Custeadas com o Superávit Financeiro, do Exercício Anterior, do FUNDEB	20.142.951,28
12- Despesas Custeadas com o Superávit Financeiro, do Exercício Anterior, de outros Recursos de Impostos	34.616.381,95
13- Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino	-
14- Cancelamento, no Exercício, de Restos a Pagar Inscritos com Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino	1.075.804,43

15- Total das Deduções Consideradas para Fins do Limite Constitucional (9 + 10 + 11 + 12 + 13 + 14)	-1.798.383.983,74
16- Total das Despesas para Fins de Limite (8 – 15)	5.063.718.760,02
17- Total da Receita Líquida de Impostos	19.392.039.385,60
18- Percentual das Receitas Resultantes de Impostos em MDE ((16) / (17) x 100) %	26,11%

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 no exercício de 2019 a importância de R\$ 5.063.718.760,02, equivalente ao percentual de 26,11% da receita líquida de impostos e transferências. Tal percentual foi divergente do publicado no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE (26,83%) e do publicado no Portal da Transparência (26,18%), entretanto, verifica-se o cumprimento do limite mínimo constitucional de aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Ressalta-se que na apuração das despesas, foi deduzido o montante de **R\$ 70.132.838,70** (detalhado na Tabela 03) 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 99,03% do total.

Tabela 03 – Despesas Executadas na Função Educação não Consideradas Gastos em MDE (R\$1,00)

Item de Gasto	Valor Empenhado
33903900041 - Multas Indedutíveis	1.564,08
33903900042 - Juros	1.142,97
33903900045 - Fornecimento de Alimentação	69.454.507,93
33903900098 - Anuidades Associativas	138.959,43
33904700022 - Multas sobre Obrigações Tributárias e Contributivas Federais	1.112,65
33904700023 - Multas sobre Obrigações Tributárias e Contributivas Municipais	15,71
33909300001 - Indenizações	6.252,84
33909300002 - Restituições	19.696,34
33909300007 - Devoluções de Saldos de Convênios	379.042,74
33914700007 - Multas sobre Obrigações Tributárias Estaduais	39.920,82
44909200018 - Indenizações	90.623,19
Total	70.132.838,70

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 2019, 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 unidade técnica efetuou o cálculo dos valores relativos às receitas estaduais que correspondem às contribuições ao FUNDEB no decorrer do exercício de 2019, bem como aos valores relativos às receitas recebidas do referido fundo no mesmo período, com base nas orientações contidas na 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional:

Receitas Destinadas ao FUNDEB (a)	3.516.455.325,73
Receita Resultante do ICMS Destinada ao FUNDEB (20%)	1.881.681.703,87
Receita Resultante do ITCO Destinada ao FUNDEB (20%)	113.538.205,46
Receita Resultante do IPVA Destinada ao FUNDEB (20%)	103.153.381,96
Cota-Parte FPE Destinada ao FUNDEB (20%)	1.410.286.709,80
ICMS-Desoneração Destinada ao FUNDEB (20%)	-
Cota-Parte IPI Exportação Destinada ao FUNDEB (20%)	7.795.324,64
Receitas Recebidas do FUNDEB (Retorno)	1.689.096.191,94
Transferências de Recursos do FUNDEB (b)	1.253.798.535,16
Complementação da União ao FUNDEB	426.110.747,11
Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do FUNDEB	9.186.909,67
Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB (b – a)	-2.262.656.790,57

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

Conforme evidenciado na tabela anterior, no exercício de 2019, o estado do Ceará contribuiu com a importância de R\$ 3.516.455.325,73 para a formação do FUNDEB, e recebeu R\$ 1.253.798.535,16,

resultando em uma perda financeira de R\$ 2.262.656.790,57, 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 05 – Aplicação dos Recursos do FUNDEB na Remuneração de Profissionais do Magistério da Educação Básica (R\$ 1,00)

1. Recursos Recebidos do FUNDEB	1.689.096.191,94
Valor a ser Aplicado em Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica	
60% Recursos do FUNDEB (Constituição Federal)	1.013.457.715,16
80% Recursos do FUNDEB (Lei Estadual nº 15.064/11)	1.351.276.953,55
2. Despesas Empenhadas com Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica	1.465.705.421,95
3. Deduções para Fins do Limite do FUNDEB	20.142.951,28
Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos do FUNDEB	-
Despesas Custeadas com o Superávit Financeiro, do Exercício Anterior, do FUNDEB	20.142.951,28
4. Total das Despesas do FUNDEB para Fins do Limite (2-3)	1.445.562.470,67
5. Percentual Aplicado em Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica (4/1) *100	85,58%

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

No exercício de 2019, o estado do Ceará aplicou 85,58% 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 Diretoria efetuou o cálculo para aferir o cumprimento do limite com base nas orientações contidas na 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, considerando as despesas empenhadas no exercício de 2019, cujo resultado é apresentado na tabela seguinte.

Tabela 06 – Apuração do Índice de Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS (R\$ 1,00)

Despesas com Saúde	
1- Despesas Correntes	3.600.697.564,29
1.1- Pessoal e Encargos Sociais	761.900.520,53
1.2- Juros e Encargos da Dívida	-
1.3- Outras Despesas Correntes	2.838.797.043,76

2- Despesas de Capital	92.557.987,10
2.1- Investimentos	92.505.645,86
2.2- Inversões Financeiras	-
2.3- Amortização da Dívida	52.341,24
3- Total das Despesas com Saúde (1+2)	3.693.255.551,39
Despesas com Saúde não computadas para Fins de Apuração do Percentual Mínimo	
4- Despesas com Inativos e Pensionistas	106.993,60
5- Despesa com Assistência à Saúde que não Atende ao Princípio de Acesso Universal	94.674.741,30
6- Despesas Custeadas com Outros Recursos	985.128.503,20
6.1- Recursos de Transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	831.241.344,26
6.2- Recursos de Operações de Crédito	70.476.799,42
6.3- Outros Recursos	83.410.359,52
7- Outras Ações e Serviços não Computados (Escola de Saúde Pública e Itens não Considerados ASPS)	6.544.652,59
8- Restos a Pagar Não Processados Inscritos Indevidamente no Exercício sem Disponibilidade Financeira	-
9- Despesas Custeadas com Disponibilidade de Caixa Vinculada aos Restos a Pagar Cancelados	-
10- Despesas Custeadas com Recursos Vinculados à Parcela do Percentual Mínimo que não Foi Aplicada em Ações e Serviços de Saúde em Exercícios Anteriores	-
11- Total das Despesas com Saúde não Computadas (4+5+6+7+8+9+10)	1.086.454.890,69
12- Total das Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (3-11)	2.606.800.660,70
13- Total das Receitas para Apuração da Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde	19.392.039.385,60
14- Percentual de Aplicação em ASPS ((12/13) *100)	13,44%

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 2019, aplicou o montante de R\$ 2.606.800.660,70 em despesas com ações e serviços públicos de saúde, correspondente a **13,44%** da receita utilizada para apuração. Tal percentual foi divergente do publicado no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde - SIOPS (13,42%) e do publicado no Portal da Transparência (13,43%), entretanto, verifica-se o cumprimento do limite mínimo constitucional de aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde.

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\$ 1.086.454.890,69, 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\$ 106.993,60, enquanto as despesas consideradas com assistência à saúde que não atendem ao princípio de acesso universal correspondeu a R\$ 94.674.741,30, valor referente aos gastos do Instituto de Saúde dos Servidores do Estado do Ceará (ISSEC) e ao Fundo de Assistência à Saúde dos Servidores do Ceará (Fassec). As despesas referentes a outros recursos foram as mais representativas (R\$ 985.128.503,20), sendo compostas por aquelas custeadas com os recursos transferidos do Sistema Único de Saúde – SUS (R\$ 831.241.344,26),

operações de crédito (R\$ 70.476.799,42) e convênios e outros recursos diretamente arrecadados (R\$ 83.410.359,52). Além disso, não foram também computados no cálculo do percentual as despesas empenhadas pela Escola de Saúde Pública (R\$ 412,61) e os itens de despesa não considerados ASPS conforme o Acórdão TCE nº 546/2018, os quais corresponderam ao montante de R\$ 6.544.239,98, conforme a tabela seguinte.

Item de Gasto	Valor Empenhado
33903200009 - Material de Assistência Social	5.276.278,26
33903900044 - Encargos Financeiros Indedutíveis	50,05
33903900045 - Fornecimento de Alimentação	495.095,51
33904700022 - Multas sobre Obrigações Tributárias e Contributivas Federais	10.396,26
33909200025 - Indenizações e Restituições	367.000,00
33909300001 - Indenizações	79.612,64
33909300002 - Restituições	300,00
33909300007 - Devoluções de Saldos de Convênios	313.618,71
33909300014 - Restituição de Despesas com Viagens a Serviço	1.888,55
Total	6.544.239,98

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

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 referência³. Destaca-se que os entes consorciados deverão efetuar na contabilidade o registro das informações do consórcio público necessárias à elaboração do referido demonstrativo⁴.

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 função⁵.

Em relação aos consórcios públicos de saúde, verificou-se um total de R\$ 107.976.439,39 de despesas incluídas no demonstrativo para fins de cálculo do percentual de aplicação em saúde, de acordo com a tabela a seguir. Tal montante foi evidenciado nos autos por meio do Demonstrativo das Receitas e

³ Portaria STN nº 274, de 13 de maio de 2016, artigo 12.

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

⁵ Portaria STN nº 274, de 13 de maio de 2016, artigo 12, §2º, inciso II.

Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde consolidado dos consórcios públicos, bem como nos demonstrativos individuais, em conformidade com a 9ª edição do MDF. Ademais, constatou-se a publicação dos referidos demonstrativos no portal da transparência e no Diário Oficial do Estado do Ceará.

Tabela 08 – Despesas Executadas pelos Consórcios Públicos de Saúde Consideradas ASPS (R\$ 1,00)

Consórcio Público	Valor Empenhado	Valor Liquidado
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Acaraú	4.696.082,18	4.696.082,18
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Aracati	4.338.475,31	4.338.475,31
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Baturité	6.159.991,83	6.116.774,37
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Brejo Santo	6.209.389,96	6.208.668,06
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Camocim	5.048.144,99	4.984.565,59
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Canindé	1.819.207,06	1.799.883,67
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Cascavel	5.139.785,28	5.139.785,28
Consórcio de Saúde Pública Interfederativo Vale do Curu	7.416.596,30	7.364.116,24
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Crateús	5.416.300,83	5.416.300,83
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Crato	4.300.281,27	4.300.281,27
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Ibiapaba	5.402.561,00	5.402.561,00
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Icó	6.462.524,17	6.462.524,17
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Iguatu	5.000.898,63	5.000.898,63
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Itapipoca	4.813.790,27	4.813.790,27
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Juazeiro do Norte	4.729.831,90	4.729.831,90
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Limoeiro do Norte	5.046.852,81	5.046.852,81
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Maracanaú	2.006.157,00	2.006.157,00
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Quixadá	5.209.319,67	5.209.319,67
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Russas	3.978.309,85	3.978.309,85
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Sobral	5.138.465,49	5.138.465,49
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Tauá	9.643.473,59	9.643.473,59
Total	107.976.439,39	107.797.117,18

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária – 6º bimestre de 2019

4.3. Aplicação de Recursos com Investimentos

A Emenda Constitucional n.º 98, de 19 de dezembro de 2019 modificou o art. 205, § 2º da Constituição Estadual do Ceará, estabelecendo que a Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelecerá meta anual de investimentos a serem custeados com recursos provenientes da receita de arrecadação tributária do Estado. Esse dispositivo poderá ser objeto de verificação somente a partir do próximo exercício, visto que não foi estabelecida tal meta na LDO 2019.

Quanto aos investimentos do setor público estadual no interior do Estado, o art. 210 da Constituição Estadual do Ceará estabelece que deve ser observada dotação nunca inferior a 50% (cinquenta por cento) do valor global consignado para esse fim, excluindo 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 09 – Demonstrativo dos Investimentos por Macrorregião (R\$1,00)

Macrorregião		Dotação Atualizada	Despesa Empenhada
1	Cariri	508.838.175,57	354.282.297,43
2	Centro Sul	85.967.271,62	59.150.167,61
3	Grande Fortaleza	2.074.920.989,21	1.198.159.828,93
4	Litoral Leste	80.403.293,51	63.417.241,68
5	Litoral Norte	78.137.233,92	35.087.830,72
6	Litoral Oeste / Vale do Curu	71.828.371,54	42.972.562,76
7	Maciço do Baturité	62.227.088,63	38.756.887,82
8	Serra da Ibiapaba	80.499.878,67	33.153.865,58
9	Sertão Central	91.386.441,26	62.521.553,10
10	Sertão de Canindé	33.334.653,11	16.527.174,67
11	Sertão de Sobral	168.252.795,26	113.452.798,02
12	Sertão dos Crateús	107.227.828,69	84.528.267,57
13	Sertão dos Inhamuns	74.785.690,87	51.357.841,80
14	Vale do Jaguaribe	307.760.795,20	139.049.525,42
15	Estado do Ceará	643.291.047,51	82.981.033,89
Total Geral (a)		4.468.861.554,57	2.375.398.877,00
Total (Excluída a Macrorregião 15) (b)		3.825.570.507,06	2.292.417.843,11
Interior (Excluídas as Macrorregiões 03 e 15) (c)		1.750.649.517,85	1.094.258.014,18
Verificação do Limite Constitucional (d)=(c/d)		45,76%	47,73%

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 tanto o percentual referente ao valor executado quanto o referente à dotação atualizada foram inferiores ao disposto na Constituição Estadual.

Sobre tal assunto, no Relatório do Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo – Exercício de 2019 (fl. 152) foi comentado o seguinte:

Como a economia e a infraestrutura ainda são bastante concentradas na Grande Fortaleza, o resultado do percentual de investimentos no interior é importante, pois, sinaliza um esforço do Governo do Estado em desconcentrar os investimentos públicos em favor do interior. Assim, se o governo continuar com políticas públicas preocupadas em investir no interior, no futuro deverá ocorrer uma redução consistente das disparidades históricas existentes entre o entorno da capital do Estado e as demais regiões do Ceará, sem perda de crescimento para a região da Grande Fortaleza.

Desse modo, diante do descumprimento deste limite constitucional, faz-se necessária a solicitação de recomendação, a qual será incluída no capítulo referente às ocorrências e ressalvas referentes ao exercício de 2019.

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. Ressalta-se que a base de cálculo para o cálculo desse percentual se baseia na Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual considerando as deduções do FUNDEB (R\$ 10.177.207.983,05).

Os recursos do Tesouro, repassados para a FUNCAP, conforme registrado no Balanço Geral do Estado, totalizaram R\$ 85.470.660,89, correspondendo a **0,84%** 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 **1,05%**, 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 **2,55%**.

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 2019. 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. Nos Relatórios do Controle Interno sobre as Contas de Governo de 2018 e de 2019, 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 Análise da Gestão Fiscal

4.6.1. Receita Corrente Líquida – RCL

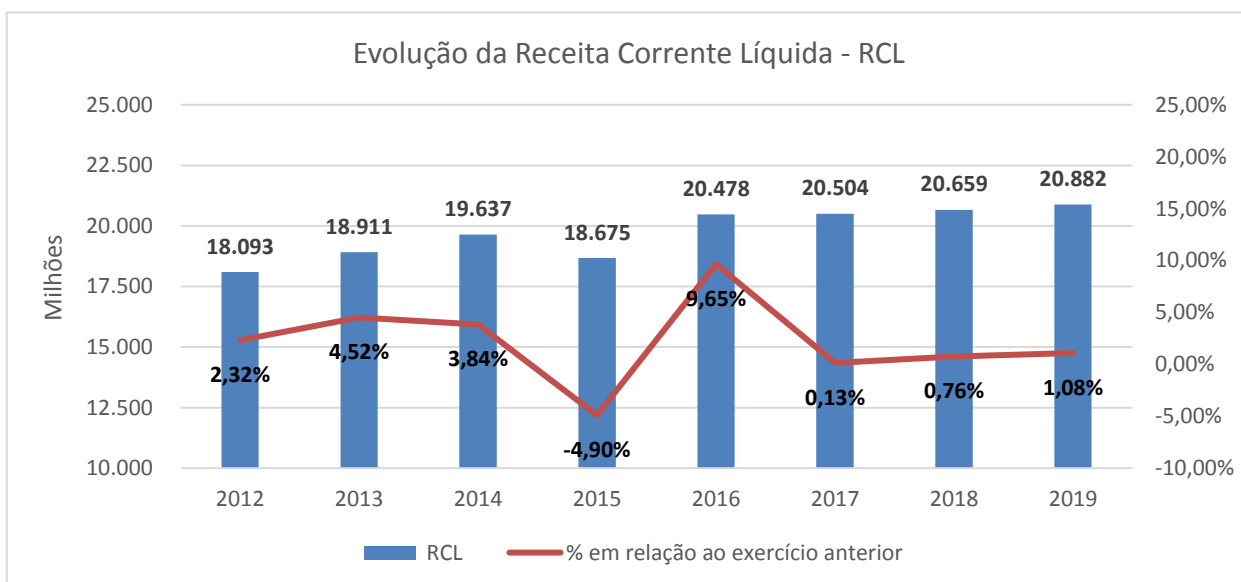
A Lei Complementar n.º 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), por meio do art. 2º, IV, conceituou a Receita Corrente Líquida (RCL) como o somatório das receitas correntes arrecadadas, deduzidas, no caso dos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional, a

contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação previdenciária. Foi definido, como critério de apuração, o somatório das receitas arrecadadas no mês de referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

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

De acordo com o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida (Anexo 3 do RREO), a RCL do Estado, no exercício de 2019, foi de R\$ 20.882.025.052,84, mesmo valor apurado por esta unidade técnica, a partir dos dados extraídos do Sistema de Gestão Governamental por Resultados. 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 2012 a 2019

4.6.2. 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 Diretoria com base nos dados no S2GPR. Destaca-se que foi considerado o montante de R\$ 60.973.948,79 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 **41,64%** 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 10 – 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)	10.543.913.821,01	19.581.703,66
Pessoal Ativo	7.493.403.451,77	1.309.810,55
Vencimentos, Vantagens e Outras Despesas Variáveis	6.311.188.053,51	610.591,31
Obrigações Patronais	1.181.097.534,48	699.219,24
Benefícios Previdenciários	1.117.863,78	0,00
Pessoal Inativo e Pensionistas	2.405.218.671,48	0,00
Aposentadorias, Reserva e Reformas	2.405.067.765,38	0,00
Pensões	0,00	0,00
Outros Benefícios Previdenciários	150.906,10	0,00
Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (§ 1º do art. 18 da LRF)	645.291.697,76	18.271.893,11
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (II) (§ 1º do art. 19 da LRF)	1.873.500.791,58	5.782,93
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	1.135.634,48	1.710,80
Decorrentes de Decisão Judicial de período anterior ao da apuração	161.684.128,37	0,00
Despesas de Exercícios Anteriores de período anterior ao da apuração	26.763.215,66	4.072,13
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	1.683.917.813,07	0,00
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I - II)	8.670.413.029,43	19.575.920,73
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL	VALOR	% SOBRE A RCL AJUSTADA
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)	20.882.025.052,84	
(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais (V) (§ 13, art. 166 da CF)	11.783.329,94	
= RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA (VI)	20.870.241.722,90	
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (VII) = (III a + III b)	8.689.988.950,16	41,64%
LIMITE MÁXIMO (VIII) (incisos I, II e III, art. 20 da LRF)	10.142.937.477,33	48,60%
LIMITE PRUDENCIAL (IX) = (0,95 x VIII) (parágrafo único do art. 22 da LRF)	9.635.790.603,46	46,17%
LIMITE DE ALERTA (X) = (0,90 x VIII) (inciso II do §1º do art. 59 da LRF)	9.128.643.729,60	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 (OS)** 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, **sustando tal portaria**, restando a análise da Câmara dos Deputados.

Conforme Relatório de Acompanhamento dos Contratos de Gestão do 1º semestre de 2019, o Poder Executivo repassou o montante de R\$ 571.943.181,26 para custear as despesas com recursos humanos (pagamento dos salários dos funcionários da OS envolvidos na execução do Contrato, como também pagamento de encargos – INSS, FGTS e outros; os benefícios – plano de saúde, vale transporte e alimentação; e pagamento do 13º salários e férias) e R\$ 259.193.787,81 para custeio (pagamentos de itens como energia elétrica, água, telefonia fixa e móvel, combustível, materiais de expediente, dentre outros), não especificando ou detalhando se o recurso foi aplicado nas atividades fim do serviço público. Os percentuais dos recursos alocados por fontes de financiamento foram assim distribuídos: Tesouro (54,66%), FECOP (10,40%), SUS (31,62%) e outras (3,32%).

Destaca-se que, inicialmente, a despesa com pessoal calculada pela Diretoria apresentou divergências quanto aos valores demonstrados pela Secretaria da Fazenda, mas que foram esclarecidas por meio de manifestação do Governo do Estado do Ceará (Ofício nº 185/2020) conforme em anexo ao processo.

4.6.2.1 Despesa com Pessoal x Equilíbrio Fiscal

As despesas com pessoal ativo e inativo dos estados brasileiros consomem boa parte dos recursos. Controlar o aumento dessa despesa independentemente de ser considerada ou não para o compute dos limites estabelecidos pela LRF é essencial para que haja espaço para investimentos e para a oferta de serviços essenciais e importantes para a população.

Destaca-se, no âmbito da gestão fiscal, o Acordo de Cooperação Técnica Nº 01/2018 que tem como partícipes 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.

O citado acordo tem como objeto a conjugação de esforços entre os partícipes visando 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.

Diante da ocorrência de divergências e duplicidades entre as informações fornecidas para a União e aquelas prestadas aos órgãos de controle bem como das diferenças conceituais e de procedimentos na aplicação das normas de execução orçamentária, financeira e patrimonial, contabilidade pública e gestão fiscal, verifica-se a necessidade de cientificar o Poder Executivo Estadual quanto à convergência de entendimento no âmbito nacional.

Destaca-se no âmbito do estado do Ceará, os valores aplicados nas organizações sociais com recursos humanos, os valores destinados aos pensionistas excluídos pela Resolução nº 2230/2010-TCE e os valores para o abono de permanência excluídos pela Resolução nº 2582/2009-TCE conforme detalhado a seguir:

Descrição da Despesa	2018	2019	Varição
Contrato de Gestão (Recursos humanos)	654.679.456,97	571.943.181,26	-82.736.275,71
Pensionistas excluídos pela Resolução nº 2230/2010-TCE	661.527.678,66	667.682.932,08	6.155.253,42
Abono de permanência excluído pela Resolução nº 2582/2009-TCE	61.203.973,50	67.452.240,83	6.248.267,33

Fonte: Relatório de Acompanhamento dos Contratos de Gestão 2019 e S2GPR

Trata-se aqui de evidenciar o volume de recursos de execução “obrigatória”, isto é, com valores variáveis ao longo do tempo, seja pela expansão ou diminuição dos serviços ou contratos de gestão seja pela expansão ou diminuição do números de pensionistas e dos abonos concedidos.

Assim, diante do volume de R\$ 1.307.078.354,17 aplicados conforme a Tabela 11 e considerando o dever legal do Tribunal de Contas do Estado de auxiliar na fiscalização da gestão fiscal, sugere-se **alertar** ao Poder Executivo, com fulcro no art. 1º, § 1º da Lei Complementar 101/2000, em relação a responsabilidade na gestão fiscal quanto ao equilíbrio das contas públicas diante do volume de despesa com pessoal considerado para fins de limite na LRF bem como as despesas com contrato de gestão, pensionistas e abono permanência.

4.6.3. Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores

O Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (Anexo 4 do RREO) tem o objetivo de tornar transparente a execução das receitas e despesas previdenciárias provenientes do Regime Próprio dos Servidores Públicos, permitindo a verificação da situação financeira do referido regime.

O Demonstrativo do Plano de Custeio Financeiro, que engloba as contas do FUNAPREV e do PREVMILITAR, apresentou receitas de R\$ 2.120.525.419,93 e despesas de R\$ 3.520.679.485,64, gerando um resultado previdenciário negativo de R\$ 1.400.154.065,71, 9,95% menor do que o deficit 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\$ 1.496.099.981,41, sendo R\$ 1.240.802.723,61 destinados ao FUNAPREV e R\$ 255.297.257,80, ao PREVMILITAR, de acordo com nota explicativa do demonstrativo.

Já o Plano de Custeio Previdenciário, apresentou um resultado positivo de R\$ 292.612.219,15, decorrente de receitas e despesas correspondentes a R\$ 332.536.649,32 e R\$ 39.924.430,17, respectivamente. Em valores nominais, tal resultado foi 30,51% maior em comparação com o mesmo período do exercício anterior.

Quanto ao Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos, a 9ª 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.

Em relação ao demonstrativo do Plano Financeiro, observa-se uma tendência crescente de resultado previdenciário negativo até o ano de 2030, resultando em um aumento da necessidade de aportes por parte do Estado para cobertura das insuficiências financeiras.

4.6.4. Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar do Poder Executivo

Conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais, o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar (Anexo 5 do RGF) visa dar transparência ao equilíbrio entre a geração de obrigações de despesa e a disponibilidade de caixa.

No referido Demonstrativo relativo ao 3º quadrimestre de 2019, o Poder Executivo apresentou uma Disponibilidade de Caixa Bruta de R\$ 5.725.002.185,79 e Obrigações Financeiras⁶ na ordem de R\$ 1.213.019.034,61. Tal diferença enseja uma Disponibilidade de Caixa Líquida Antes da Inscrição de Restos a Pagar Não Processados no valor de R\$ 4.511.983.151,18, demonstrando recursos para honrar a Inscrição dos Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados do Exercício no valor de R\$ 805.866.134,96.

Segundo recomendação nº 49 do Relatório de Controle Interno sobre Contas Anuais de Governo de 2019 o sistema S2GPR estará, até o final de 2020, evidenciando a disponibilidade de caixa por fonte de recursos e poder para análise mais detalhada.

Segundo a LRF, as disponibilidades de caixa do Regime de Previdência Social dos Servidores Públicos (RPPS) ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente. Dessa forma, o Demonstrativo em análise apresentou uma disponibilidade de caixa do RPPS na ordem de R\$ 1.016.295.538,09, em contrapartida de obrigação financeira no valor de R\$ 38.528.141,71.

Por oportuno, cumpre destacar que, ainda que as Disponibilidades de Caixa superem as obrigações existentes em seu montante total, identifica-se a existência de disponibilidade de caixa líquida negativa ou insuficiente para a inscrição dos restos a pagar não processados do exercício nas fontes de recursos apresentadas na Tabela 12, 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 12 - Insuficiência da disponibilidade de caixa por fonte de recursos (R\$ 1,00)

Destinação de Recursos	Disponibilidade de caixa líquida antes da inscrição de restos a pagar não processados	Restos a pagar não processados do exercício
Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Educação	- 30.762.499,94	58.561.379,74
Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Saúde	- 21.010.552,85	75.440.357,64

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

De acordo com as notas explicativas ao Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar de 2019 constantes no Balanço Geral do Estado de 2019, pag. 247/248:

“Sobre as disponibilidades negativas nas linhas “Receita de Impostos e de Transferências de Impostos-Educação” e “Educação e Receita de Impostos e de Transferências de Impostos-Educação” é importante frisar que o Estado não carimba a destinação dos recursos no momento da entrada dos recursos, mas pela efetiva aplicação dos recursos e que se referem a empenhos na fonte 00.00 - recursos ordinários e 01.00 - recursos do FPE, ambas de livre aplicação. Ocorre que parte da disponibilidade dessas fontes foi alocada administrativamente na subfonte 00.02 - projetos prioritários, também de livre aplicação. A subfonte 00.02 foi criado pelo decreto nº 32.318, de 25 de agosto de 2017. Os recursos de fonte tesouro ficam centralizados no Tesouro Estadual e somente são liberados de forma automática no momento do pagamento. O detalhamento do superávit/déficit por fonte\subfonte consta da tabela 112. É importante mencionar que as fontes de empréstimos dependem de prestação de contas junto à entidade repassadora e obedecem a um cronograma de execução firmado na época da contratação. Portanto, até a prestação de contas perante o ente repassador dos recursos, os fluxos de caixa de receita e despesa são compatibilizados. Entretanto, ao longo da vigência desses contratos, em situações excepcionais, é possível que haja eventuais desequilíbrios entre a receita e despesa, para que não se comprometam os cronogramas de execução dos projetos em virtude de eventuais atrasos de repasse de recursos. Não há ilegalidade nesse cenário, uma vez que todas as despesas estão autorizadas pela Lei orçamentária.”

Conforme orienta o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional,

[...] Como regra geral, as despesas devem ser executadas e pagas no exercício financeiro e, extraordinariamente, podem ser deixadas obrigações a serem cumpridas no exercício seguinte com a suficiente disponibilidade de caixa. Assim, o controle da disponibilidade de caixa e da geração de obrigações deve ocorrer simultaneamente à execução financeira da despesa em todos os exercícios e não somente no último ano de mandato.

Apesar de a restrição estabelecida no art. 42 se limitar aos dois últimos quadrimestres do respectivo mandato, a LRF estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, o que impõe que ajustes devam ser observados no decorrer de todo o mandato, de forma que as receitas não sejam superestimadas, nem haja acúmulo excessivo de passivos financeiros. [...]

A existência de disponibilidade de caixa negativa trata-se de prática reiterada ao longo dos anos que demonstra grave deficiência no controle da destinação de recursos: ou o Estado tem utilizado recursos vinculados para finalidade diversa, ou tem suprido finalidades carentes de recursos contabilizando erroneamente a fonte.

Esta Diretoria recomenda a implementação de um dispositivo de bloqueio no sistema da execução orçamentária para fontes de recursos que não possuam disponibilidade financeira, a fim de evitar insuficiência de caixa nas fontes vinculadas. Cabe salientar que tais insuficiências são vedadas pelo art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal no último ano de mandato.

Segundo recomendação nº 49 do Relatório de Controle Interno sobre Contas Anuais de Governo de 2019 o sistema S2GPR estará, até o final de 2020, evidenciando a disponibilidade de caixa por fonte de recursos e poder. Portanto, a análise destas contas referente ao exercício de 2019 foi prejudicada.

4.6.5. Parcerias Público-Privadas

No art. 28 da Lei nº 11.079, de 30/12/2004, que institui normas gerais para licitação e

contratação de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública, com a redação alterada pela Lei nº 12.766, de 2012, é estabelecido que:

A União não poderá conceder garantia e realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

O Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas objetiva tornar transparente o cumprimento do limite das despesas com parcerias público-privadas. De acordo com a 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 2019, verificou-se, a partir dos dados do S2GPR, um montante de R\$ 49.397.981,64, enquanto no demonstrativo publicado, o total de despesas executadas com contratos de PPP foi de R\$ 49.515.819,86, referentes ao Programa VAPT VUPT de Atendimento Integrado ao Cidadão. Apesar da divergência, as despesas com PPP corresponderam a 0,24% da RCL no período analisado, considerando ambos os valores, constatando-se, assim, o cumprimento do limite legal.

Conforme notas explicativas, o contrato da PPP Hospital Regional Metropolitano foi rescindido unilateralmente pela Secretaria da Saúde, conforme publicação do DOE em 28 de junho de 2019; e os valores para a PPP Arena Multiuso (Nova PPP Castelão) tem previsão estimada para a partir deste exercício (2020).

4.6.6. Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos

De acordo com o art. 44 da LRF, é vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

Analisando o Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos (Anexo 11 do RREO), observa-se que o Estado auferiu uma receita de alienação de bens no total de R\$ 10.109.014,45. Quanto às despesas, verificou-se um montante pago referentes à fonte de recursos - Alienação de Bens (fonte 12) no total de R\$ 591,60, restando um saldo financeiro a aplicar no exercício de R\$ 10.108.422,85, constatando-se, assim, o cumprimento da legislação supracitada.

4.6.7. Dívida Consolidada

Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Dívida Pública Consolidada compreende o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses. 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 13 apresenta a dívida consolidada interna e externa do estado do Ceará, que atingiu o

montante de R\$ 14.906.375.117,99, considerando o total de precatórios.

Tabela 13 – Dívida consolidada por tipo

						(R\$ 1,00)
Dívida	Tipo	Saldo Anterior	Liberação	Varição Monetária	Amortização	Saldo Exercício Seguinte
Interna	Contratos	5.220.300.027,03	929.473.665,70	39.491.325,07	464.382.056,82	5.724.882.960,98
	Parcelamento	74.720.023,96	-	174.235.210,06	28.170.444,97	220.784.789,05
	Parc. Indireto	1.708.680,29	-	61.532,76	149.480,62	1.620.732,43
	Precatórios	313.613.186,17	203.385.596,83	12.262.275,58	96.136.420,03	433.124.638,55
	Depósitos Judiciais	595.528.609,64	-	23.577.930,50	-	619.106.540,14
	Outras Dívidas Contratuais	368.533.379,59	-	0,01	22.251.707,20	346.281.672,40
Externa	Contratos	7.290.722.106,42	449.638.180,22	274.278.997,77	454.065.499,97	7.560.573.784,44
Total		13.865.126.013,10	1.582.497.442,75	523.907.271,75	1.065.155.609,61	14.906.375.117,99

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

A Lei de Diretrizes Orçamentárias referente ao exercício de 2019 (Lei nº 16.613/2018) estabeleceu os montantes de R\$ 13.353.866.000,00 e R\$ 11.415.062.000,00 para as metas de Dívida Pública Consolidada e Dívida Consolidada Líquida, respectivamente.

Houve um acréscimo no total da dívida consolidada no valor de R\$ 1.041.249.104,89 em relação ao exercício de 2018, o que equivale a uma variação de 6,99%. Já em comparação com a Receita Corrente Líquida – RCL, a Dívida Consolidada correspondeu a 71,38%. Destaca-se que o Estado não ultrapassou a meta atualizada estabelecida pela LDO.

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 2019, verificou-se o cumprimento de tal limite, visto que a Dívida Consolidada Líquida apresentou um montante de R\$ 10.995.170.453,70, correspondendo a 52,65% da RCL.

Ainda de acordo com o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do 3º quadrimestre de 2019, o Passivo Atuarial Previdenciário alcançou o montante de R\$ 75.499.852.575,82.

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 2019, passou a integrar a dívida consolidada em 2019, incrementando-a em R\$ 619.106.540,14.

4.6.8. Operações de Crédito

4.6.8.1. Limites das Operações de Crédito

Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, constituem operações de crédito os compromissos financeiros assumidos em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas. A Tabela 14 indica o valor realizado em

2019 com operações de crédito.

Tabela 14 – Limites das Operações de Crédito (R\$ 1,00)

Apuração do Cumprimento dos Limites	Valor	% sobre a RCL
Receita Corrente Líquida – RCL	20.882.025.052,84	
Operações Vedadas	0,00	0,00%
Total Considerado para Fins da Apuração do Cumprimento do Limite	1.379.111.845,92	6,60%
Limite Geral Definido por Resolução do Senado Federal para as Operações de Crédito Internas e Externas	3.341.124.008,45	16,00%
Limite de Alerta (inciso III do §1º do art. 59 da LRF) - <%>	3.007.011.607,61	14,40%
Operações de Crédito por Antecipação da Receita Orçamentária	0,00	0,00%
Limite Definido por Resolução do Senado Federal para as Operações de Crédito por Antecipação da Receita Orçamentária	1.461.741.753,70	7,00%

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

No final do exercício de 2019, o montante das operações de crédito internas e externas realizadas pelo Tesouro Estadual correspondeu a 6,60% da Receita Corrente Líquida, portanto, abaixo do limite fixado pela Resolução nº 43/2001 do Senado Federal (16% da RCL).

Destaca-se que não houve realização no ano de 2019 de operações de crédito por antecipação da receita (ARO), as quais se destinam a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro, não havendo, portanto, infração ao limite estabelecido no art. 10 da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, que 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.

4.6.8.2. Operações de Crédito Nulas ou Vedadas

O art. 33 da LRF classifica como irregulares as operações de crédito contratadas pelo Poder Público junto a instituições financeiras que não tenham exigido a comprovação, por parte do ente da Federação, do atendimento às condições e limites estabelecidos para a contratação. Caso caracterizada a infração a tal dispositivo, a operação de crédito é considerada nula.

A 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 2019, 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.

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

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 do exercício de 2019.

Tabela 15 – Receita com operações de crédito e despesas de capital – 2019 (R\$ 1,00)

Especificação	Previsão Atualizada (RREO)	Execução Orçamentária (RREO)
Receitas de Operações de Crédito (a)	2.226.164.510,63	1.379.111.845,92
Despesas de Capital (b)	6.024.295.725,81	3.344.418.066,58
Incentivo Fiscais a Contribuinte (Art. 32, § 3º, I, LRF) (c)	5.000,00	0,00
Despesas de Capital Líquidas (d)=(b-c)	6.024.290.725,81	3.344.418.066,58
Resultado para apuração da regra de ouro (e)=(d-a)	3.798.126.215,18	1.965.306.220,66

Fonte: LOA/2019 e RREO/6º Bimestre/2019

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 2019, 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).

4.6.9. Garantias e Contragarantias de Valores

A concessão de garantia compreende o compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual, assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada. Os Estados, ao concederem garantias às operações de crédito interno e externo, devem providenciar a apresentação de contragarantias, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, e a adimplência do tomador relativamente a suas obrigações para com o garantidor e as entidades por ele controladas, dentre outras exigências⁷, 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 2019, o total de garantias concedidas pelo Estado no exercício de 2019 foi de R\$ 204.753.528,90, correspondendo a 0,98% da RCL, abaixo do limite fixado pela Resolução nº 43/2001

⁷ Lei Complementar nº 101/2000, art. 40, § 1º e Resolução do Senado Federal nº 43/2001, art. 18, incisos I e II.

do Senado Federal, de 22% da RCL. Conforme o mesmo demonstrativo, o estado do Ceará não possui contragarantias.

4.6.10. Resultados Primário e Nominal

O resultado primário, de acordo com 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 financeiras.

A meta de resultado primário estabelecida pela Lei nº 16.613, de 18 de julho de 2018 (LDO de 2019) foi um superávit de R\$ 597.707.000,00. Segundo o demonstrativo, o Estado obteve um superávit primário de R\$ 2.052.687.239,82, deduzindo as despesas com Programas de Infraestrutura conforme a LDO.

Por sua vez, considerando a metodologia prevista no MDF, o resultado apurado foi um superávit de R\$ 1.302.301.783,36, demonstrado na tabela seguinte. Ajustando os valores da LDO pela mesma sistemática, tem-se um deficit de R\$ 164.282.000,00 como meta de resultado primário. Assim, utilizando ambas as metodologias, verifica-se o cumprimento da meta de resultado primário pelo Estado no período em análise.

Cálculo	LDO 2019 (a-d)	MDF (a-b)
Receitas Primárias (a)	25.506.808.782,63	25.506.808.782,63
Despesas Primárias (b)	24.204.506.999,27	24.204.506.999,27
Programas de Infraestrutura (c)	750.385.456,46	-
Despesa Primária deduzidos os Programas de Infraestrutura (d)=(b-c)	23.454.121.542,81	-
Resultado Primário	2.052.687.239,82	1.302.301.783,36

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. Destaca-se que foi divulgada nota explicativa, informando os valores de meta e aferição de acordo com o MDF, viabilizando, assim, a comparabilidade com os demais entes da federação.

Por seu turno, o Resultado Nominal representa a diferença entre as receitas e as despesas totais (financeiras e não financeiras) de um ente público. O Manual de Demonstrativos Fiscais da STN indica que 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.

A meta de resultado nominal estipulada inicialmente pela Lei nº 16.613, de 18 de julho de 2018

(LDO de 2019) foi um déficit de R\$ 605.602.000,00. Posteriormente, a Lei nº 17.159, de 27 de dezembro de 2019, alterou a meta para um déficit de R\$ 2.718.668.494,91. No Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do 6º bimestre de 2019, o resultado nominal apresentado foi de R\$ 1.662.871.432,25. Pela metodologia da STN, tal resultado foi de R\$ 912.485.975,79, assim, verifica-se o cumprimento da meta de resultado nominal pelo Estado no período em análise em ambos os casos.

Embora o Governo do Estado tenha atingido as metas de resultado primário e resultado nominal em 2019, é necessário que haja um planejamento de ações para mitigar os efeitos nas contas públicas decorrentes do atual contexto – o combate à pandemia do COVID-19.

Assim, considerando o dever legal do Tribunal de Contas do Estado de auxiliar na fiscalização da gestão fiscal, sugere-se alertar ao Poder Executivo, com fulcro no art. 1º, § 1º, e no art. 59, § 1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000, em relação ao possível descumprimento das metas fixadas de resultado primário e nominal, de acordo com a intensidade da frustração de receitas decorrentes dos impactos da diminuição da atividade industrial e econômica no estado do Ceará e no país.

4.6.12. Novo Regime Fiscal

A Emenda Constitucional Estadual nº 88/2016 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.

A Diretoria 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.

Em síntese, o teto de gastos para o exercício de 2019 consiste na despesa primária corrente paga em 2016, incluindo os restos a pagar pagos, com algumas deduções, corrigida em 7% no exercício de 2017, 12,99% no exercício de 2018 e 4,39% no exercício de 2019. 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 2019, estão dispostos na Tabela 17.

Novo Regime Fiscal	Valores
I. Despesas Primárias Pagas em 2016	8.283.700
II. Restos a Pagar Pagos em 2016	182.309
III. Total (I+II)	8.466.009
IV. Teto de Gastos para 2017 (III x 1,07)	9.058.630
V. Teto de Gastos para 2018 (IV x 1,1299)	10.235.346
VI. Teto de Gastos para 2019 (V x 1,0439)	10.684.677
VII. Despesas Primárias Pagas em 2019	10.087.538

VIII. Restos a Pagar pagos em 2019	309.142
Execução de 2019 conforme critérios da E.C. nº 88/2016	10.396.680

Fonte: Constituição Estadual, Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019 e S2GPR.

Ao longo do exercício de 2019, foram pagos R\$ 10,1 bilhões em despesas primárias correntes e R\$ 309 milhões em restos a pagar pelo Poder Executivo Estadual. Com uma execução de R\$ 10,4 bilhões em despesas contempladas pelos critérios de aferição da EC nº 88/2016, o teto de gastos não foi ultrapassado.

4.6.13. Considerações Finais

Diante do exposto no presente capítulo, a Diretoria de Contas de Governo apurou, conforme análise realizada nos demonstrativos constantes no Balanço Geral do Estado do Ceará de 2019 e na base de dados do sistema S2GPR, que o estado do Ceará **atendeu**, no exercício de 2019, ao determinado nos artigos 212 (Aplicação de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino – 26,11%), 60, ADCT (Recursos destinados ao FUNDEB na remuneração de profissionais do magistério da Educação – 85,58%) e 198, §2º, (Aplicação de recursos públicos nas ações e serviços públicos de saúde – 13,44%) da Constituição Federal; e 258, §2º (Despesa com pessoal em relação ao orçamento global da Fundação de Amparo à Pesquisa – 2,55%) 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.

Entretanto, **não foram atendidos** os limites indicados nos **artigos 210** (Aplicação de Recursos com Investimentos no Interior do Estado – 47,73%), **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 – 0,84%) da **Constituição Estadual**.

Com relação aos dados e às informações analisados nos demonstrativos constantes no Balanço Geral do Estado do Ceará de 2019 e do Sistema de Gestão Governamental por Resultados – S2GPR, o Estado do Ceará obteve, no exercício de 2019, uma Receita Corrente Líquida de R\$ 20.882.025.052,84, correspondendo a um aumento, em termos reais, de 1,08% 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\$ 8.705.012.343,92, correspondendo a um percentual de 41,71% da Receita Corrente Líquida Ajustada (R\$ 20.882.241.722,90). No Regime de Previdência do Estado, foi necessário um aporte do tesouro no valor de R\$ 1.496.099.981,41 para cobertura de insuficiência financeira, representando um aumento de 2,38% em relação ao exercício anterior, em termos nominais.

Diante do montante de R\$ 1.307.078.354,17 aplicados em contratos de gestão (recursos humanos), em pensionistas e em abonos concedidos, bem como o volume de despesa com pessoal considerado para fins de limite na LRF, sugere-se **alertar** ao Poder Executivo, com fulcro no art. 1º, § 1º da Lei Complementar 101/2000, em relação a responsabilidade na gestão fiscal quanto ao equilíbrio das contas públicas

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 2019, o Poder Executivo apresentou uma Disponibilidade de Caixa Bruta de R\$ 5.725.002.185,79 e Obrigações Financeiras⁸ na ordem de R\$ 1.213.019.034,61. Tal diferença enseja uma Disponibilidade de Caixa Líquida Antes da Inscrição de Restos a Pagar Não Processados no valor de R\$ 4.511.983.151,18, demonstrando recursos para honrar a Inscrição dos Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados do Exercício no valor de R\$ 805.866.134,96.

Quanto às Parcerias Público-Privadas e à aplicação dos recursos advindos da Alienação de Ativos, não foram verificadas violação ou descumprimento de limites da LRF. As despesas com PPP executadas pelo Estado (R\$ 49.515.819,86) representaram 0,24% da RCL (Limite de 5%). A receita de alienação de ativos auferida foi de R\$ 10.109.014,45, com pagamento de despesas no valor de R\$ 591,60 na fonte correspondente.

Em relação ao endividamento do Estado, a dívida consolidada interna e externa do estado do Ceará, atingiu o montante de R\$ 14.906.375.117,99, considerando o total de precatórios. Houve um acréscimo no total da dívida consolidada no valor de R\$ 1.041.249.104,89 em relação ao exercício de 2018, o que equivale a uma variação de 6,99%. Em relação às projeções estabelecidas para a Dívida Pública Consolidada na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (R\$ 13.353.866.000,00), o Estado ultrapassou o valor projetado. A Dívida Consolidada Líquida apresentou um montante de R\$ 10.995.170.453,70, correspondendo a 52,65% 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\$ 1.379.111.845,92 em Operações de Crédito Internas e Externas, representando 6,60% 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\$ 204.753.528,90, correspondendo a 0,98% 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 2019 foi um déficit de R\$ 605.602.000,00. Posteriormente, a meta foi alterada pela Lei nº 17.159, de 27 de dezembro de 2019, para um déficit de R\$ 2.718.668.494,91. . No Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do 6º bimestre de 2019, o resultado nominal apresentado foi de R\$ 1.662.871.432,25. Pela metodologia da STN, tal resultado foi de R\$ 912.485.975,79, assim, verifica-se o cumprimento da meta de

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.

resultado nominal pelo Estado no período em análise em ambos os casos.

A meta de resultado primário estabelecida na LDO para 2019 foi um superavit de R\$ 597.707.000,00. Pela metodologia estipulada na LDO, o Estado obteve um superavit primário de R\$ 2.052.687.239,82. 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.

Embora o Governo do Estado tenha atingido as metas de resultado primário e resultado nominal em 2019, é necessário que haja um planejamento de ações para mitigar os efeitos nas contas públicas decorrentes do atual contexto – o combate à pandemia do COVID-19.

Assim, considerando o dever legal do Tribunal de Contas do Estado de auxiliar na fiscalização da gestão fiscal, sugere-se alertar ao Poder Executivo, com fulcro no art. 1º, § 1º, e no art. 59, § 1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000, em relação ao possível descumprimento das metas fixadas de resultado primário e nominal, de acordo com a intensidade da frustração de receitas decorrentes dos impactos da diminuição da atividade industrial e econômica no estado do Ceará e no país.

Quanto 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 2019, conforme os critérios determinados pelo regime, foi de **R\$ 10,684 bilhões**. Com uma execução de **R\$ 10,396 bilhões**, o teto de gastos não foi ultrapassado.

5

Governança Fiscal na Renúncia de Receitas

5. Governança Fiscal na Renúncia de Receitas

Consoante a Comissão sobre Governança Global da Organização das Nações Unidas – ONU (1996), “governança é a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes e realizar ações cooperativas.” Especificamente quanto às instituições públicas, pode-se simplificar o conceito como os mecanismos utilizados para conciliar os interesses da sociedade com as diretrizes que os gestores públicos devem seguir: ao passo que o papel do gestor é agir de forma a atender o interesse público, deve prestar contas à sociedade para que esta avalie se este interesse está sendo satisfeito. Nesse sentido, buscou-se apreciar como o Estado do Ceará está, sob a égide de estar contribuindo para o desenvolvimento econômico do estado, renunciando determinadas receitas em detrimento de outras, e como essas informações estão sendo ofertadas aos cidadãos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF estabeleceu as limitações às renúncias de receitas de forma similar ao modelo americano conhecido como “Pay as you go”. Assim como para cada despesa criada deve haver uma receita correspondente, também um gasto tributário deve ser compensado através do aumento de outras receitas (Art. 14, II, LRF), ou estar previsto na estimativa de receita da Lei Orçamentária - LOA, de forma a não afetar as metas fiscais (Art. 14, I, LRF).

Além disso, a LRF exige que a proposta de renúncia de receitas deva atender ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes. O dispositivo visa impor às renúncias fiscais obstáculos legislativos semelhantes ao de se aprovar uma nova despesa orçamentária, almejando manter o equilíbrio fiscal.

Este Tribunal de Contas vem acompanhando as ações implementadas pelo Governo do Estado do Ceará no tema renúncia de receitas a fim de avançar na consolidação do processo, desde a etapa do planejamento até as de avaliação e controle. Cabe salientar que consta no Plano de Ação da Gerência de Fiscalização de Demonstrações Financeiras e Receitas, da Secretaria de Controle Externo deste Tribunal, realizar auditoria sobre o tema.

No ensejo de subsidiar este relatório e esclarecer a realidade atual do estado do Ceará, requisitou-se à comissão PASF, formada por integrantes da Controladoria Geral, Secretaria da Fazenda, Casa Civil, Procuradoria-Geral e Secretaria de Planejamento e Gestão, informações acerca da estimativa dos impactos orçamentário e financeiro das renúncias tributárias, das medidas de compensação, do processo de instituição, concessão, avaliação e controle das renúncias e das iniciativas de transparência adotadas pelo estado acerca do assunto.

A partir das informações prestadas pela Comissão PASF, discorrer-se-á, nos tópicos a seguir, sobre a governança da renúncia fiscal no estado do Ceará.

5.1 Estimativa do impacto orçamentário-financeiro das renúncias tributárias

Compete à Secretaria da Fazenda – SEFAZ, conforme informado, elaborar os demonstrativos

de impacto de renúncias tributárias a partir de dados históricos dos benefícios concedidos, mediante análises e projeções decorrentes das atividades econômicas realizadas pelos beneficiários, tendo como base de dados o Sistema de Escrituração Fiscal Digital e o Sistema Receita da SEFAZ. A metodologia de cálculo utilizada para estimar as renúncias não se encontra normatizada, mas obedece ao que disciplinam as normas que regem a concessão dos benefícios.

Sua competência está formalizada no Decreto nº 33.091, de 31 de maio de 2019, cabendo ao órgão participar da formulação da política econômica e fiscal do Estado do Ceará, propondo premissas, cenários e estratégias para o curto, médio e longo prazo, e atuar no processo de confecção das Leis Orçamentárias e Metas Fiscais, acompanhando, monitorando e controlando os benefícios fiscais concedidos aos contribuintes enquadrados no Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará (FDI) através da Coordenadoria de Arrecadação e da Célula de Benefícios Fiscais.

5.2 Medidas de compensação

Em consonância com o caput do art. 14 da LRF, verificou-se que o estado do Ceará apresenta a estimativa do impacto orçamentário-financeiro para o exercício em que deva iniciar sua vigência e para os dois seguintes no Anexo de Metas Fiscais da LDO. No tocante aos requisitos alternativos dos incisos I e II, a comissão PASF argumenta que, na prática, o estado se utiliza da compensação orçamentária (inciso I) ao considerar os impactos orçamentário-financeiros provenientes das renúncias de receitas na elaboração e aprovação da LDO e da LOA, não sendo necessárias as compensações tributárias (inciso II) para alcançar o equilíbrio orçamentário; estas resultariam em simples aumentos de receitas, não compensações.

Esta Unidade Técnica, entretanto, registra que é necessário restar demonstrado na LOA que “a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária” para cumprir o citado inciso I, sem, contudo, descumprir o princípio do orçamento bruto, i.e., não se pode estimar a receita pelo valor líquido das renúncias; os gastos tributários devem estar evidenciados na lei.

5.3 Instituição, concessão, avaliação e controle das renúncias

O processo de instituição, concessão, avaliação e controle de Incentivos Fiscais por parte do Governo do Estado do Ceará, conforme informado, inicia-se com a seleção das atividades que guardam sintonia com os objetivos estratégicos do Estado. Essas escolhas se materializam em legislação específica determinando as características e os níveis de incentivos para cada programa e atividade a serem contempladas. O processo de concessão segue rito processual que vai desde o pedido da empresa até a aprovação pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Industrial do Ceará - CEDIN, órgão máximo de deliberação superior, presidido pelo Governador, que tem a competência de deliberar acerca da política de desenvolvimento industrial e de incentivos do Estado. Em relação aos controles financeiros, um agente financeiro privado é contratado para executar esse controle.

Cabe salientar que a SEFAZ possui membro na Comissão Técnica do FDI, órgão auxiliar do CEDIN, que tem por finalidade proceder à avaliação econômica, financeira, operacional e tributária dos projetos apresentados pelas sociedades empresárias interessadas em investir no Estado e gozar dos incentivos

do FDI.

Em relação ao acompanhamento dos incentivos fiscais concedidos, o monitoramento anual, que afere nível de emprego, investimentos, aplicações em ações sociais, bem como o acompanhamento constante dos valores liberados, saldos a vencer, vencidos e encargos, além das obrigações acessórias assumidas por todas as empresas, fica a cargo da Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará – ADECE.

Ainda sobre o monitoramento, os compromissos assumidos para fazer jus aos incentivos são constantemente avaliados; caso haja falha em seu cumprimento, são adotadas sanções que vão desde multa e correção de valores inadimplidos até a perda de benefícios gozados, mas que ainda não tenham sido homologados em sua plenitude. Em última instância, há previsão de extinção de contratos celebrados, com os ressarcimentos de eventuais prejuízos ao Estado.

Em relação à metodologia de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dos programas ou projetos que utilizam recursos renunciados, são efetuadas avaliações constantes, em todas as unidades empresariais, confrontando os níveis de incentivos concedidos com os benefícios gerados, tais como número de empregos criados, investimentos realizados, aportes para cultura e esporte, além de investimentos em tecnologia. Ademais, ocorre uma avaliação prévia que enquadra cada empreendimento em uma faixa de incentivo capaz de gerar um retorno positivo para o Estado, sendo monitorado constantemente por um sistema de informações que controla todas as movimentações e alterações relevantes desses empreendimentos.

Quanto a atuação do controle interno no processo de renúncia de receitas, a Controladoria Geral do Estado - CGE detém a competência de atuar na proposição de suspensão de atos relativos à gestão contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, incluindo receitas e despesas, renúncias e incentivos fiscais, praticados com indícios ou evidências de irregularidade ou ilegalidade, comunicando às autoridades competentes, nos termos da legislação vigente. Nas informações prestadas, consta que o desenvolvimento de trilhas automatizadas para avaliação dos incentivos fiscais e do processo de renúncia de receitas está no plano institucional da CGE para o exercício de 2020, que poderá se valer dos avanços nos instrumentos de gestão e controle desenvolvidos pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Trabalho sobre o tema para atingir seus objetivos.

5.4 Transparência

A transparência é um dos princípios basilares da LRF: “A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”. A lei determina ainda que “a transparência será assegurada também mediante 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.” Faz-se necessário, então, que todas as informações orçamentárias passíveis de divulgação estejam à disposição da sociedade, incluindo os gastos tributários. Em consulta ao Portal Ceará Transparente não foram encontradas informações relativas à renúncia de receitas ou incentivos fiscais.

Tendo em consideração a publicidade e a transparência necessárias ao ato de concessão dos benefícios ou incentivos fiscais, a comissão PASF esclareceu que diante da natureza estratégica para o Estado, a publicidade e a transparência dos atos de concessão ficam submetidas à avaliação dos órgãos e entidades responsáveis pela definição da política e da operacionalização dos processos. Neste sentido, o Comitê Gestor de Acesso à Informação - CGAI, instituído pela Lei Estadual nº 15.175/12, classificou como informações sigilosas a Resolução, o Termo de Acordo e o Protocolo de Intenções do FDI para empresas com atuação no mercado nacional.

Todavia, de acordo com as informações prestadas, está em pauta no CGAI, coordenado pela CGE, o Processo Vipro N° 06687940/2018, que trata de situação afeta à matéria e cujo deslinde poderá ampliar os mecanismos de transparência, explicitando os benefícios fiscais concedidos acompanhados de informações correlatas. Assim, tão logo a situação se esclareça, poderão ser disponibilizadas as informações pertinentes no Portal Ceará Transparente.

5.5 Retorno das Políticas de Incentivos Fiscais

Em resposta a recomendações anteriores desta Corte de Contas acerca do retorno obtido com as políticas públicas de incentivos fiscais, foi apontado pela comissão PASF que se encontra em desenvolvimento um sistema de automação das solicitações de benefícios ao FDI. O sistema possui ainda um BI (*Business Intelligence*) que permite o controle gerencial das informações, tais como: Benefício, Faturamento, Investimento, Produção (Insumos e matérias primas), Importação de Máquinas, e Empregos Gerados. O sistema englobará diversas fases do processo, desde a apresentação e aprovação de projetos até o acionamento da ADECE para a verificação *in loco*. Caso o beneficiário não tenha cumprido os requisitos, ou tenha cumprido de forma parcial, o sistema automaticamente inclui a deliberação sobre a permanência do benefício na pauta da reunião do CEDIN.

Foi iniciado um estudo de avaliação dos impactos da política de incentivos fiscais do FDI, a cargo da Diretoria de Estudos Econômicos do IPECE, com os dados referentes às operações financeiras do Fundo disponibilizados pela SEDET. A metodologia científica que será utilizada já foi definida, bem como foi finalizada a análise de causalidade entre as diversas variáveis representativas das diferentes dimensões do estudo. Os resultados foram adiados devido a outras demandas prioritárias encaminhadas para o IPECE nos últimos meses, principalmente por conta da crise gerada pela pandemia do Coronavírus (COVID-19).

Sobre o tema, consta no Plano Diretor da Secretaria de Controle Externo, biênio 2020-2021, deste Tribunal, realizar auditoria sobre o impacto econômico e social promovido por ações decorrentes de benefícios fiscais concedidos pelo estado do Ceará.

5.6 Considerações Finais

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 14, busca impor às renúncias fiscais obstáculos legislativos semelhantes ao de se aprovar uma nova despesa orçamentária, almejando manter o equilíbrio fiscal. Além disso, estabeleceu uma série de obrigações acerca da transparência da gestão pública, de forma a manter a sociedade a par das ações de seus governantes e prover meios para o controle social.

Buscou-se, neste trabalho, traçar um panorama geral da governança do Estado Ceará em relação aos incentivos fiscais, em termos de competências, medidas de compensação exigidas pela LRF, processo de instituição, concessão, avaliação e controle, transparência e retorno das políticas de incentivos fiscais, de forma a subsidiar os trabalhos futuros desta corte em relação ao tema.

Especificamente em relação ao exercício de 2019, foi anunciado o desenvolvimento de um sistema que deve contribuir substancialmente para a governança dos incentivos fiscais; em relação ao cumprimento do art. 14, o efetivo acréscimo das medidas de compensação adotadas não foi evidenciado. Foi sinalizado que as compensações tributárias (art. 14, II) seriam substituídas por compensações orçamentárias (art. 14, I) nos próximos exercícios.

6

TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

6. Transparência na Administração Pública

O acesso à 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 CGU⁹, a transparência é o melhor antídoto contra a corrupção, uma vez que ela é um importante mecanismo indutor para que os gestores públicos ajam com responsabilidade. Uma gestão pública transparente permite à sociedade, com informações, colaborar no controle das ações de seus governantes, com intuito de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam.

Deste modo, nas seções seguintes será analisado o cumprimento de diversos aspectos referentes à transparência no exercício de 2019: gestão fiscal (Lei de Responsabilidade Fiscal), disponibilização de informações do setor público (Lei de Acesso à Informação), publicação de dados de consórcios públicos do qual o Estado faz parte, possibilidade de acesso a dados abertos e apresentação da execução do Plano Plurianual.

6.1 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 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 20 de abril de 2020 no portal da transparência do Poder Executivo Estadual.

⁹ CGU. Controladoria-Geral da União (CGU). Disponível em:
< <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica>>. Acesso em: 17 abr. 2020.

Quadro 01 – Exigências dos requisitos de transparência – LRF

Lei de Responsabilidade Fiscal		
Dispositivo	Descrição	Atendimento
Art. 48	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	Incentivo à participação popular e realização de audiências públicas.	Sim
Art. 48, § 1º, II	Liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira.	Sim
Art. 52	Publicação em até trinta dias após o encerramento de cada bimestre do Relatório Resumido da Execução Orçamentária.	Sim
Art. 55, § 2º	Publicação em até trinta dias após o encerramento de cada quadrimestre do Relatório de Gestão Fiscal.	Sim
Decreto nº 7.185/2010		
Dispositivo	Descrição	Atendimento
Art. 7º, I, a	Valor do empenho, liquidação e pagamento.	Sim
Art. 7º, I, b	Número do correspondente processo da execução, quando for o caso.	Sim
Art. 7º, I, c	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	Beneficiário do pagamento.	Sim
Art. 7º, I, e	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	Bem fornecido ou serviço prestado.	Sim
Art. 7º, II, a	Previsão da receita.	Sim
Art. 7º, II, b	Lançamento da receita.	Sim
Art. 7º, II, c	Arrecadação da receita, inclusive de recursos extraordinários.	Sim

Fonte: Ceará (2020)¹⁰.

Quanto às publicações dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) e de Gestão Fiscal (RGF) nos Diários Oficiais, 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 2019	29/03/2019
2º bimestre de 2019	30/05/2019
3º bimestre de 2019	30/07/2019
4º bimestre de 2019	30/09/2019
5º bimestre de 2019	29/11/2019
6º bimestre de 2019	30/01/2020
	27/03/2020 ¹¹

Fonte: Diários Oficiais.

¹⁰ CEARÁ. Portal da Transparência. Disponível em: < <https://ceartransparente.ce.gov.br/> >. Acesso em: 20 abr. 2020.

¹¹ De acordo com o Diário Oficial do Estado disponibilizado pelo Poder Executivo em 27/03/2020, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2019 e o Relatório de Gestão Fiscal referente ao período de Janeiro/2019 a Dezembro/2019 foram republicados para correção de alguns anexos.

Quadro 03 - Publicações do RGF

Relatório de Gestão Fiscal			
Período	1º quadrimestre de 2019	2º quadrimestre de 2019	3º quadrimestre de 2019
Data de publicação no D.O.E.	30/05/2019	30/09/2019	30/01/2020
			27/03/2020

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.

6.2 Transparência conforme a Lei de Acesso à Informação

Em novembro de 2011, foi publicada a Lei nº 12.527, conhecida como Lei de Acesso à Informação (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.

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 20 de abril de 2020 no portal da transparência do Poder Executivo Estadual.

Quadro 04 – Exigências dos requisitos de transparência – LAI

Dispositivo	Descrição	Atendimento
Art. 8º, § 1º, I	Registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público.	Sim
Art. 8º, § 1º, II	Registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros.	Sim
Art. 8º, § 1º, III	Registros das despesas.	Sim
Art. 8º, § 1º, IV	Informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados.	Sim
Art. 8º, § 1º, V	Dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades.	Sim
Art. 8º, § 1º, VI	Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.	Sim
Art. 8º, § 3º, I	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	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	Adoção das medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.	Sim

Fonte: Ceará (2020)¹².

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.

¹² CEARÁ. Portal da Transparência. Disponível em: < <https://ceartransparente.ce.gov.br/> >. Acesso em: 20 abr. 2020.

6.3 Disponibilização de informação em Dados Abertos

De acordo com a CGU (2020)¹³, Dados Abertos são “dados que são livremente disponíveis para todos utilizarem e redistribuírem como desejarem, sem restrição de licenças, patentes ou mecanismos de controle. Como praticamente todo dado governamental é público, é fundamental que os governos implementem políticas para disponibilizá-los.”

Ademais, conforme o Portal Brasileiro de Dados Abertos¹⁴, “O acesso à informação está previsto na Constituição Federal e na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Dados Abertos é a publicação e disseminação dos dados e informações públicas na Internet, organizados de tal maneira que permita sua reutilização em aplicativos digitais desenvolvidos pela sociedade.”

No âmbito do Governo do Estado do Ceará, foi verificada a disponibilização no Portal da Transparência¹⁵ do Poder Executivo de um conjunto de dados em arquivos nos formatos CSV e XLSX sobre diversos temas: execução orçamentária e financeira, dados contábeis, informações dos servidores, dados de obras rodoviárias e edificações, contratos e convênios entre outros. Além disso, foram disponibilizados arquivos com metadados para auxiliar no desenvolvimento de ferramentas de acesso às mais variadas informações relacionadas à administração pública.

Entretanto, apesar do papel do portal ser um centralizador de dados de todo o Poder Executivo do Estado, observou-se que a maior parte dos dados apresentados são procedentes da Secretaria da Fazenda ou da Secretaria do Planejamento e Gestão, havendo uma carência de dados referentes à temas prioritários na atuação estatal como saúde e educação ou provenientes de outros órgãos ou secretarias.

Além disso, com o objetivo de incentivar o controle social por parte da população, seja através de consulta aos dados ou de desenvolvimento de aplicativos, é necessário que seja dada ampla divulgação do portal de dados abertos.

Em resposta às declarações anteriores, o Governo do Estado, por meio da Comissão PASF, ofertou os seguintes esclarecimentos:

Análise da Comissão do PASF:

Atualmente, já são disponibilizados na plataforma Ceará Transparente no formato de dados abertos as seguintes informações: Receita, despesas, servidores, diárias, contratos, convênios, despesas com COVID, dicionário de dados, plano de contas, obras rodoviárias, obras de edificação e vale gás.

Essas informações são provenientes dos seguintes órgãos/secretarias: CGE, SEPLAG, SEFAZ, SOP e SPS.

A seguir são apresentadas imagens com os respectivos links para consulta das informações supracitadas.

[...]

¹³ CGU. Controladoria-Geral da União. Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acao-a-informacao/dados-abertos> >. Acesso em 22 abr. 2020.

¹⁴ BRASIL. Portal Brasileiro de Dados Abertos. Disponível em: < <http://www.dados.gov.br/pagina/sobre> >. Acesso em: 22 abr. 2020.

¹⁵ CEARÁ. Portal da Transparência. Disponível em: < https://cearatransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/dados-abertos/conjuntos-de-dados?accessibility=false&locale=pt-BR&__=__ >. Acesso em 22 abr. 2020.

<https://ceartransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/dadosabertos/conjuntos-de-dados/127?locale=pt-BR>
<https://ceartransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/dadosabertos/conjuntos-de-dados/104?locale=pt-BR>
<https://ceartransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/dadosabertos/conjuntos-de-dados/107?locale=pt-BR>
<https://ceartransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/dadosabertos/conjuntos-de-dados/114?locale=pt-BR>

Ademais, o Poder Executivo do Estado do Ceará reitera o compromisso com a transparência, diretriz do seu modelo de gestão, buscando continuamente disponibilizar bases de dados dos órgãos e entidades do Estado em suas várias plataformas digitais, com destaque para o Portal Ceará Transparente.

Apesar dos esclarecimentos ofertados, esta unidade técnica considera necessária a solicitação de recomendação para o aprimoramento da disponibilização de dados abertos, tanto em relação à publicação de bases de dados referentes a outros órgãos e/ou temas quanto ao incentivo a sua utilização por parte da população.

6.4 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 05.

Quadro 05 – Portais dos Consórcios Públicos de Saúde

Consórcio público de saúde por Microrregião	Endereço eletrônico
Acaraú	http://www.cpsma.com.br/
Aracati	http://cpsmar.ce.gov.br/
Baturité	http://www.cpsmbaturite.ce.gov.br/
Brejo Santo	http://www.cpsmbrejosanto.ce.gov.br/
Camocim	http://www.cpsmcamocim.com.br/
Canindé	http://cpsccaninde.ce.gov.br/
Cascavel	http://www.cpsrcas.com.br/
Crateús	http://cpsmcrateus.com.br/
Crato	http://www.cpsmcrato.com.br/
Ibiapaba	http://cpsibiapaba.com.br/

Consórcio público de saúde por Microrregião	Endereço eletrônico
Icó	https://www.contabilidademunicipal.com.br
Iguatu	http://www.cpsmiguatu.com.br
Itapipoca	http://www.cpsmitapipoca.ce.gov.br/
Juazeiro do Norte	https://www.cpsmjuazeirodonorte.ce.gov.br/
Limoeiro do Norte	http://www.cpsmlimoeiro.ce.gov.br/
Maracanaú	http://www.ConsorcioSaúdemaracanau.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 diretoria

Ao analisar os portais dos respectivos consórcios públicos, no período de 24 de abril a 29 de abril de 2020, foi verificado que em alguns deles estavam disponíveis para consulta, conforme o art. 15 da Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional nº 72/2012, o orçamento, o contrato de rateio, e os relatórios de gestão fiscal e resumido de execução orçamentária, com os respectivos anexos exigidos, estando os resultados sintetizados na Tabela 01.

Acrescenta-se que na análise a seguir foi verificada a disponibilidade do RGF e RREO elaborados para o último período do exercício de 2019, bem como do Orçamento e Contrato de Rateio para esse mesmo exercício:

Tabela 01 – Transparência nos consórcios públicos de saúde em 2019

Consórcio Público de Saúde por Microrregião	RGF			RREO		Orçamento	Contrato de Rateio
	Desp. De Pessoal	Disp. Caixa	Restos a Pagar	Balanco Orçamentário	Despesas Função e Subfunção		
Acaraú	1	0	0	1	1	0	1
Aracati	1	1	1	1	1	1	1
Baturité	0	0	0	0	0	0	1
Brejo Santo	1	0	0	0	1	1	0
Camocim	1	1	1	1	1	0	0
Canindé	0	0	0	0	0	0	0
Cascavel	1	1	1	1	1	1	0
Crateús	0	0	0	0	0	0	0
Crato	0	0	0	0	0	1	1
Ibiapaba	0	0	0	0	0	0	0
Icó	0	0	0	0	0	1	1
Iguatu	0	0	0	0	0	1	0
Itapipoca	1	0	0	1	1	0	1
Juazeiro do Norte	1	0	1	1	1	1	1
Limoeiro do Norte	1	0	0	1	1	0	1
Maracanaú	0	0	0	0	0	0	0
Quixadá	0	0	0	0	0	1	0
Russas	0	0	0	0	0	1	1
Sobral	1	1	1	1	1	1	0
Tauá	0	0	0	1	1	0	0
Vale do Curu	0	0	0	0	0	0	0
Total	42,9%	19,0%	23,8%	42,09%	47,6%	47,6%	42,9%

Fonte: Portais dos consórcios de saúde conforme Quadro 05

Para o exercício de 2019, temos os seguintes destaques:

- Apenas o consórcio da Microrregião de Aracati atingiu 100% na disponibilização dos demonstrativos analisados
- Os consórcios das Microrregião de Canindé, Crateús, Ibiapaba, Maracanaú, e o Inter federativo do Vale do Curu não foram verificadas nenhuma das peças acima detalhadas.
- Os portais do Consórcio da Microrregião de Canindé, Ibiapaba e Maracanaú estavam em manutenção.

Em relação ao RGF somente 42,9% dos Consórcios disponibilizaram o anexo de despesa com pessoal e apenas 19,0% disponibilizaram o anexo de Disponibilidade de Caixa e Restos a pagar.

Em relação ao RREO somente 42,9 % dos Consórcios disponibilizaram o Balanço Orçamentários e 47,6 % disponibilizaram as despesas por função e subfunção.

Ressalta-se que o monitoramento das informações dos consórcios publicadas em seu portal vem sendo realizada desde o exercício de 2017. A evolução da apresentação dos dados consolidada pode-se verificar a seguir:

Tabela 02 – Resultado da análise da transparência nos consórcios públicos de saúde em 2018

Exercício	RGF			RREO		Orçamento	Contrato de Rateio
	Desp. De Pessoal	Disp. Caixa	Restos a Pagar	Balanço Orçamentário	Despesas Função e Subfunção		
2017	66,7%	42,9%	38,1%	61,9%	66,7%	47,6%	28,6%
2018	42,9%	28,6%	28,6%	47,6%	42,9%	33,3%	14,3%
2019	42,9%	19,0%	23,8%	42,09%	47,6%	47,6%	42,9%

Fonte: Elaborado própria

Ao se comparar essa análise realizada ao longo do tempo, identifica-se que o exercício de 2019 é o pior ano em termos de cumprimento nos últimos três anos, havendo apenas evolução significativa na publicação do contrato de rateio.

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 2019.

Diante da ausência de melhoria na transparência dos consórcios, inseriu no Relatório Técnico Preliminar, elaborado por esta diretoria, encaminhado através do despacho singular nº 02343/2020 a situação analisada nesse item, e em resposta, a Comissão de Gestora Intersectorial para Aplicação do Plano de Ação para Sanar Fragilidades das Contas de Governo – PASF elaborou manifestação com os seguintes esclarecimentos:

Análise da Comissão do PASF: Com o intuito de fortalecer a cultura da transparência, a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará (CGE/CE) realizou estudo sobre a

transparência dos 21 (vinte e um) Consórcios Públicos de Saúde, entidades fundamentais para a oferta de saúde pública à população, principalmente no interior do estado. Esse trabalho teve como resultado a emissão da Portaria Conjunta Nº 01/2020 (D.O.E. 23/01/2020, p.09), da CGE com a SESA, que estabeleceu os Requisitos de Transparência a serem cumpridos pelos sítios institucionais dos Consórcios Públicos de Saúde (<https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2020/01/PortariaConjunta-n%C2%BA.-01-2020-.Regulamenta-a-Transpar%C3%Aancia-dosCons%C3%B3rcios-P%C3%BAblicos-de-Sa%C3%BAde-para-fins-decelebra%C3%A7%C3%A3o-de-contrato-de-rateio-e-repasse-do-Estado.pdf>). A publicação dessa portaria servirá de subsídio para uma avaliação, durante este ano de 2020, das informações disponibilizadas nos sítios institucionais desses Consórcios, inclusive as referentes ao RGF e RREO, conforme listado a seguir:

- I – Endereço, telefone e horário de funcionamento do Consórcio e de suas Unidades de Atendimento;
- II – Ferramenta de Pesquisa de Conteúdo;
- III – Lista de Entes Consorciados (Estado do Ceará e Municípios partícipes);
- IV – Estrutura Organizacional;
- V – Competências;
- VI – Serviços prestados pelo Consórcio, indicando localização e setor responsável pelo atendimento ao público;
- VII – Respostas a perguntas frequentes;
- VIII – Indicação do Ouvidor(a) ou outro responsável por receber manifestações e canais para registro de manifestações de ouvidoria (denúncia, reclamação, elogio, etc.) e meios de contato;
- IX – Responsável pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) e canais para registro de solicitações de informação;
- X – Íntegras dos Contratos de Rateio;
- XI – Estatuto;
- XII – Protocolo de Intenções;
- XIII – Contrato de Programa;
- XIV – Resultados de Atendimentos e Indicadores de Resultado;
- XV – Orçamento do Consórcio Público;
- XVI – Informações sobre servidores/empregados, incluindo pelo menos remuneração, vínculo, carga horária, editais e resultados de concursos/seleções;
- XVII – Convênios de receita e de despesa;
- XVIII – Licitações;
- XIX – Dispensas de Licitação;
- XX – Contratos;
- XXI – Despesas;
- XXII – Despesas Detalhadas;
- XXIII – Demonstrações Contábeis;
- XXIV – Relatório Resumido de Execução Orçamentária, contemplando Balanço Orçamentário e Demonstrativo de Execução das Despesas por Função e Subfunção;
- XXV – Relatório de Gestão Fiscal, contemplando Demonstrativo com a Despesa com Pessoal, Demonstrativo com a Disponibilidade de Caixa e Demonstrativo dos Restos a Pagar.

A publicação dessa portaria servirá de subsídio para uma avaliação que será realizada nesse ano de 2020, apresentando as informações disponibilizadas e ausentes nos sítios institucionais desses Consórcios.

Assim, a Portaria Conjunta Nº 01/2020 (D.O.E. 23/01/2020, p.09), da CGE com a SESA, que estabeleceu os requisitos de transparência a serem cumpridos pelos sítios institucionais dos Consórcios Públicos de Saúde será objeto de monitoramento por meio de uma nova recomendação.

6.5 Transparência na Execução do PPA

A lei que instituiu o PPA 2016-2019 determinou que será acompanhado e monitorado suas metas de forma sistemática para averiguação de seu desempenho ao longo de sua vigência, considerando as variações no comportamento dos indicadores dos eixos e temas e as realizações dos principais programas finalísticos.

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

A Consulta de Acompanhamento do PPA 2016-2019 pode ser acessado tanto pelo portal da SEPLAG¹⁶ como no portal da transparência¹⁷ 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.

Durante a elaboração do Relatório técnico preliminar das Contas de Governo, exercício de 2019, no período de abril a maio, verificou-se que o Sistema de Acompanhamento do PPA estava em processo de atualização de dados, ou seja, indisponível para visualização de seus relatórios.

Por meio do Ofício nº 185/2020, o Governo do Estado do Ceará, através da Comissão Gestora Intersetorial para Aplicação do Plano de Ação para Sanar Fragilidades das Contas de Governo - PASF, apresentou o seguinte esclarecimento acerca da indisponibilidade do Sistema de Consulta de Acompanhamento do PPA:

Em complemento às respostas para as Recomendações nº 51, 52, 53, 54 e 55 e em decorrência do zelo que o Governo do Ceará tem com a informação para a sociedade e para os órgãos de controle, foi feita uma verificação nas consultas que estavam sendo geradas na Consulta Pública de Acompanhamento do PPA e observou-se algumas inconsistências em termos de relatórios, sobretudo os relativos ao desempenho dos indicadores. Ao constatar essas inconsistências, a Seplag decidiu desabilitar temporariamente o link de acesso a este ambiente de consulta pública para que não fosse possível gerar relatórios não condizentes com a realidade. Adicionalmente ao que a Comissão do PASF já elencou nas respostas das recomendações 51 a 55, o Poder Executivo, através da Secretaria do Planejamento, já disponibilizou nova Consulta Pública de Acompanhamento do PPA, com os ajustes devidos, podendo ser acessada através do link: "http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/frm_consulta_ppa.aspx"

¹⁶ SEPLAG. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual. Acompanhamento do PPA.** Disponível em: < <https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-plano-plurianual/acompanhamento-do-ppa/> >. Acesso em: 04 mai. 2020.

¹⁷ Portal da Transparência do Governo do Estado do Ceará. PPA - Plano Plurianual. Disponível em: < <https://cearatransparente.ce.gov.br/ppa?locale=pt-BR> >. Acesso em: 04 mai. 2020.

Diante dos esclarecimentos apresentados, esta equipe técnica constatou-se que o Sistema de Acompanhamento do PPA já está disponível para consulta no portal da SEPLAG. É importante que a SEPLAG mantenha sempre as informações disponíveis em seus sistemas para que os cidadãos possam acompanhar as ações de programas de Governo do Estado do Ceará.

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 2019 (janeiro-dezembro) pelo sistema estão divergentes dos valores fornecidos pela SEPLAG para os produtos principais no campo Programado do PPA 2016-2019. Diante dessas divergências, é importante que a SEPLAG mantenha os dados sempre atualizados e confiáveis para dar maior transparência das informações à sociedade.

Vale destacar que os relatórios gerados para execução das metas físicas apresentaram uma melhoria nas informações sobre as iniciativas, bem como os produtos principais com as observações no Portal da Transparência.

Até o presente momento, já foram disponibilizados os seguintes Relatórios do Sistema de Consulta de Acompanhamento do PPA: Estrutura – 2016, 2017, 2018, 2019; Indicadores – 2016, 2017, 2018, 2019; Físico – 2016, 2017, 2018, 2019; e Financeiro – 2019; sendo para este último só foi disponibilizado para o exercício de 2019. Não foi localizado os Relatórios para as metas financeiras referentes aos exercícios de 2016, 2017 e 2018.

No portal da transparência do governo do estado, o acesso é feito através da página eletrônica da Controladoria 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).

Durante o ano de 2019, o Governo do Estado do Ceará utilizou a Votação de Estratégias, um processo de planejamento participativo, visando à possibilidade dos cidadãos de votar nas estratégias definidas nos encontros regionais que o governo quer priorizar nos próximos quatro anos do PPA.

Já o Monitoramento do PPA pode ser acessado pelo portal da SEPLAG¹⁸. 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

¹⁸ 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: 04 mai. 2020.

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, 2018 e 2019 no portal da SEPLAG.

6.6 Considerações Finais

Conforme exposto anteriormente, o acesso à informação é um direito fundamental instituído pela Constituição Federal. A Lei de Responsabilidade Fiscal e suas alterações 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 2019, não foram feitas ressalvas em relação ao cumprimento das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Acesso à Informação pelo Estado do Ceará.

Em relação ao portal de dados abertos, verificou-se à publicação de vários conjuntos de dados em formatos adequados de acesso, entretanto há uma necessidade de disponibilização de bases de dados referentes a outros temas prioritários ou oriundos de outras Secretarias, além da SEFAZ e da SEPLAG. Ademais, faz-se necessário que haja uma ampla divulgação do portal, com o objetivo de incentivar o controle social pela população, através do acesso aos dados ou desenvolvimento de aplicativos.

Ao se comparar essa análise realizada, com a disposta no relatório de Contas de Governo do exercício de 2018, identificou-se que no exercício de 2019, houve uma redução na disponibilização dos correspondentes dados nos portais dos consórcios.

Quanto à transparência do PPA 2016-2019, a lei determinou que 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.

7

AVALIAÇÃO DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS NO EXERCÍCIO SOBRE O ATENDIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES EMITIDAS EM 2018

7 . Avaliação das ações governamentais no exercício quanto ao atendimento das recomendações emitidas em 2018

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 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	07791/2015-1	SEFAZ	DIRETORIA DE CONTAS DE GOVERNO
Representação	07772/2015-8	SESA	GAB.CONS. EDILBERTO
Representação	05500/2016-5	SEFAZ	MPC - 2a PROCURADORIA DE CONTAS
Representação	05501/2016-7	SEFAZ	MPC - 2a PROCURADORIA DE CONTAS

Fonte: Sistema de Acompanhamento de Processo – SAP do TCE

Destaca-se a solicitação de manifestação por meio do Ofício nº 01144/2020 - GAB. PRES. com base no Despacho Singular nº 02343/2020 acerca dos fatos elencados por esta diretoria em análise preliminar disponibilizada para o Relator Conselheiro Edilberto Carlos Pontes de Lima.

Em resposta, o Governador Camilo Santana e sua equipe de secretários optou em reforçar os argumentos das ocorrências e das recomendações exaradas em exercícios anteriores as quais continuavam como “não atendidas” apesar dos esforços do governo estadual.

Desta maneira, destaca-se que as recomendações n.º 1, 2, 4, 7, 14, 18, 21, 22, 23, 30, 37, 40, 43, 44, 49, 58 não foram objeto de comentários na manifestação encaminhada e sua análise foi realizada com base na documentação inicialmente apresentada.

Por fim, segue a análise das ressalvas e recomendações realizada pelo Tribunal de Contas em relação ao exercício de 2018.

7.1 Ressalvas

7.1.1 Planejamento e Execução Orçamentária

RECOMENDAÇÃO Nº 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:

A Comissão do PASF informa que essa recomendação está em implementação e acrescenta que:

A metodologia para a implantação do sistema de custos exige a adoção de etapas preliminares, dentre as quais a necessidade de alterações na estrutura dos programas e orçamentos. Em virtude dessa necessidade, o processo de elaboração de instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) tem sido continuamente aperfeiçoado para contemplar a implantação do sistema de custos.

Apesar de existir evolução na LDO do exercício de 2019, a recomendação em tela não foi completamente atendida. O aprimoramento da peça orçamentária para o exercício 2020 será analisado na prestação de contas do exercício de 2020. Desta maneira, reitera-se a recomendação em questão, para qual será acompanhada sua evolução e efetiva implementação.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO Nº 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:

A Comissão do PASF informa que essa recomendação está em implementação e acrescenta que:

Em 2018 foi constituído um grupo de trabalho com a participação da SEPLAG, SEFAZ, CGE e SEDUC para a definição do modelo do sistema de custos. Com o desenvolvimento do novo sistema de gestão orçamentária, financeira e contábil do governo estadual constará o módulo de custos, que aproveitará todo o arcabouço teórico desenvolvido pelo Grupo de Trabalho.

Diante do exposto, a Recomendação nº 02 encontra-se em fase de implementação. Assim, reitera-se para fins de acompanhamento, a implantação do sistema de custos.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO Nº 03 - 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:

Inicialmente, a Comissão do PASF informa que

“na LDO do exercício de 2019, Lei nº 16.613 de 18 e julho de 2018, consta o quadro com a estimativa de renúncia de receita por região, abrangendo os 03 (três anos vindouros)”.

Ao analisar a LDO de 2019, identificou-se o citado quadro, observando-se a demonstração dos efeitos na receita por região, entretanto, não contemplando os efeitos sobre a despesa, que também deveria estar disposto na LOA, conforme determinado pela Constituição Federal em seu art. 165 § 6º.

Esclarece-se também que caso esse demonstrativo regionalizado reproduza exatamente o conteúdo do Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, o mesmo deveria ser informado na LOA.

Em função da emissão do Relatório Técnico preliminar produzido por essa diretoria, o Governo do Estado do Ceará encaminhou manifestação, por meio do Ofício nº 185/2020, tendo acrescentado, ao já disposto pela Comissão PASF, o seguinte:

Quanto à elaboração do demonstrativo regionalizado do efeito sobre as despesas, conforme determinado pela Constituição Federal em seu art. 165 § 6º, em nosso entendimento só é necessário quando existe uma execução orçamentária das referidas renúncias fiscais, em função de considerá-las na estimativa da receita com a consequente fixação da sua despesa vinculada. Entretanto, este não é o caso da sistemática adotada pelo Estado do Ceará.

Os impactos orçamentário-financeiros provenientes de renúncia de receitas já estão considerados em termos líquidos na elaboração e futura aprovação da LDO e da LOA, nos termos previsto no inciso I do artigo 14 da LRF. Elas foram computadas para limitar/reduzir a capacidade de execução de despesas públicas, evitando desequilíbrios fiscais na lei orçamentária.

Neste sentido, entendemos que atendemos a regra constitucional em relação ao Art. 165, § 6º: “O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia”. O fundamento para este entendimento possui amparo no PARECER Nº: 69/2015, do Tribunal de Contas de Mato Grosso

(https://www.tce.mt.gov.br/protocolo/documento/num/240044/ano/2015/numero_documento/203996/ano_documento/2015/hash/4fc4e5ff5d4f5528a236a605100a4561), visto que a consideração de seus impactos orçamentário-financeiros na LDO e LOA, conforme estatui a LRF visa, precipuamente, alcançar a neutralidade orçamentária nas decisões.

Por fim, na LOA 2020, será incluída uma nota informando que o Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita provém da LDO – 2020.

Verifica-se necessidade de analisar o atendimento do artigo 14 da LRF antes mesmo de analisar as exigências da Constituição Federal, já que o resultado dessa avaliação impactará na obrigação de emissão ou não do demonstrativo regionalizado. Considerando que essa unidade técnica entende, conforme avaliação realizada na Recomendação nº 28, necessário demonstrar na LOA que “a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária”, sem, contudo, descumprir o princípio do orçamento bruto (art. 6º

da Lei 4.320/64¹⁹), i.e., não se pode estimar a receita pelo valor líquido das renúncias; os gastos tributários devem estar evidenciados na lei, a presente recomendação será considerada como não atendida.

SITUAÇÃO: Não atendida.

RECOMENDAÇÃO Nº 04: 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.

COMENTÁRIOS:

A Comissão do PASF informa que:

Como forma de aperfeiçoar as orientações quanto à sistemática a ser adotada para a celebração e avaliação de contratos de gestão com Organizações Sociais, a Seplag atualizou o Manual de Celebração dos Contratos de Gestão e o Manual da Sistemática de Avaliação dos Contratos de Gestão. Essas atualizações contemplaram a sistemática de avaliação dos contratos de gestão, de responsabilidade do órgão contratante, sendo introduzidas ainda mudanças no processo de celebração dos Contratos de Gestão a vigorar a partir de 2020, conforme abaixo relacionado:

1. Inclusão de dois documentos obrigatórios no check list da formalização dos Contratos de Gestão no Sistema de Controle dos Contratos de Gestão(SCCG): 1.1 Na Fase encaminhamento - Órgão/Entidades - Estudo preliminar detalhado, o qual fundamenta que a transferência da execução das atividades para Organizações Sociais é a melhor solução e mais econômica para o Estado, bem como uma avaliação precisa dos custos dos serviços e dos ganhos de eficiência esperados. 1.2 Na Fase encaminhamento - Organização Social - Documento com memória de cálculo detalhando a estimativa de custos incorridos no Plano de Trabalho do Contrato de Gestão.
2. Modificação na formalização dos Contratos de Gestão: 2.1 Obrigatoriedade que os itens de custeio dos Contratos de Gestão sigam o Plano de Contas do Estado; 2.2 Cada meta apresente no mínimo, um indicador de desempenho (Qualidade, Produtividade e Economicidade); 2.3 Limite máximo de 70% nas despesas com mão de obra dentro do Contrato de Gestão.
3. Inclusão de dois novos anexos no Plano de Trabalho dos Contratos de Gestão: 3.1 Anexo 08 - Quadro de Indicadores; 3.2 Anexo 09 - Itens de Despesas.
4. Nova metodologia para avaliação dos Contratos de Gestão.

E por fim a Comissão do PASF informou que “Em novembro de 2019 foi realizada reunião com a participação de todas as Organizações Sociais e de todos órgãos/entidades contratantes para apresentação das mudanças exigidas a partir de 2020”.

Diante o exposto, tendo-se observado a inclusão de alguns dispositivos nos Manuais com o objetivo de atender a recomendação em questão, consultou-se o site mencionado pela Comissão PASF (<https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/contrato-de-gestao/>), onde se verifica a Apresentação da Reunião dos Gestores, acima mencionada, que contempla essas mudanças, exigidas para 2020, entretanto, não foram identificadas evidências que estão sendo seguidas essas novas orientações.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO Nº 05 - À Secretaria do Planejamento e Gestão, que especifique na Lei

¹⁹ Todas as receitas e despesas constarão da Lei do Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.

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:

A Comissão do PASF informa que:

O Poder Executivo, nas Contas de Governo 2017, já relatou que na LOA 2019 constam todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, bem como as receitas que as atenderão. O TCE no exame das contas do exercício 2019 se prontificou a avaliar acerca do atendimento da recomendação. De toda forma, as informações solicitadas constam na LOA 2019 o Demonstrativo da Dívida Pública, na página 459, Volume I.

Diante o exposto, consultou-se a LOA, identificando no local especificado pela Comissão do PASF os dados, objeto dessa recomendação, observando-se o seu atendimento.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO Nº 06 - 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.

COMENTÁRIOS:

A Comissão do PASF informa que é evidenciado na Figura 4, das suas considerações, “parte do demonstrativo que contempla o Sumário Geral da receita por fonte, da Lei nº. 16.795, de 27 de dezembro de 2018, Lei Orçamentária Anual 2019, conforme consta no Volume I, da respectiva Lei” e acrescenta que:

Além disso, a respectiva LOA apresenta também no Volume I, no tópico “Legislação da Receita”, a associação entre os tributos e a respectiva legislação, contemplando, portanto, o solicitado pela Lei nº. 4.320/64. Além disso, foi elaborado também desde 2019 o demonstrativo da receita e planos de aplicação dos fundos especiais, contemplado no Volume I da Lei Orçamentária para 2019.

Verifica-se que o sumário geral da receita por fontes exigido pelo art. 2º, § 1º, I, Lei nº 4.320/64, consta contemplado na página 227 do Volume I da Lei Orçamentária Anual, no “Demonstrativo da despesa por fonte de recurso”, conforme indicativo fornecido pela Comissão do PASF.

Ademais, identificou-se na página 445 no volume I da LOA, o demonstrativo da receita e planos de aplicação dos fundos especiais, confirmando o acima disposto.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO Nº 07 - 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.

COMENTÁRIOS:

A Comissão do PASF informa que:

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. 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 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, conforme endereço eletrônico a seguir: http://web3.seplag.ce.gov.br/siofconsulta/Paginas/frm_consulta_execucao.aspx. Adicionalmente, conforme a recomendação anterior do TCE, a LOA 2020, em seu Volume II, indicará o endereço eletrônico onde poderá obter essas informações:

A Lei Orçamentária Anual do exercício de 2019 não discrimina as despesas por elementos e não indica endereço eletrônico conforme indicado. Assim, reitera-se a recomendação em questão, para qual será acompanhada sua evolução e efetiva implementação conforme resposta da Comissão PASF.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO Nº 08 - 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.

COMENTÁRIOS:

A Comissão do PASF informa que:

Os trabalhos para implantação dos controles contábeis de fonte de recursos em contas patrimoniais e de controle foram suspensos em virtude da decisão governamental de contratação de empresa para desenvolvimento de novo sistema de gestão orçamentária, financeira e contábil para o governo estadual e, dentre os módulos que serão desenvolvidos, constará o módulo de gestão contábil, que compreenderá o acompanhamento dos saldos das disponibilidades de recursos por fonte e os controles para evitar a ocorrência de déficits na execução financeira. A previsão para a entrega do módulo de gestão contábil nesta nova contratação é JAN/2022.

Por meio da análise realizada, novamente constatou-se déficits em algumas fontes de recurso, tendo então a Comissão PASF informado da nova contratação e implantação de um novo sistema de gestão contábil, não se tendo observado evidências de uma efetiva evolução.

Por meio do Ofício nº 185/2020, o Poder Executivo, através da Comissão do PASF, encaminhou o já disposto anteriormente, como evidência para a implementação dessa recomendação: “Atividades em fase de planejamento pela SEFAZ em articulação com a SEPLAG e CGE”.

Desta maneira, reafirma-se que não há evidências quanto às especificações do novo sistema, havendo apenas a decisão governamental de efetivar o controle. Desse modo, reitera-se a recomendação em questão, para fins de acompanhamento de sua implementação.

SITUAÇÃO: Não atendida.

7.1.2 Limites Constitucionais

RECOMENDAÇÃO Nº 09: 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:

Análise da Comissão do PASF: Diante da necessidade de manter o equilíbrio fiscal do Estado do Ceará, em consonância com o estabelecido no art. 165, § 2º da Constituição Federal de 1988 e no art. 4º, §1º da Lei Complementar Federal nº 101/2000, foi proposta a alteração no art. 205, § 2º, da Constituição Estadual de forma a disciplinar à destinação de recursos no orçamento estadual para ações, programas, serviços e investimentos no interior do Estado por meio da Lei das Diretrizes Orçamentárias, a qual é anualmente apreciada pela Assembleia Legislativa. A Emenda Constitucional nº 98/2019 entrou em vigor no dia 19 de dezembro de 2019, estabelecendo que a meta anual de investimentos a serem custeados com recursos provenientes da receita de arrecadação tributária do Estado será definida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).
Status segundo Comissão do PASF: Implementada.

Evidências: Emenda Constitucional nº 98/2019.

A recomendação em análise perdeu seu objeto, pois, conforme descrito na análise da Comissão do PASF, tal item de verificação foi alterado por emenda à Constituição Estadual. Assim, o novo dispositivo, o qual disciplina que a meta anual de investimentos a serem custeados com recursos provenientes da receita de arrecadação tributária do Estado será definida na Lei de Diretrizes Orçamentárias, poderá ser objeto de verificação a partir do próximo exercício.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO Nº 10: 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:

Análise da Comissão do PASF: Devido às crises econômicas e fiscais recentes, além do próprio histórico de execução dos recursos da FUNCAP, o Estado estabeleceu o alcance do percentual de 2% da receita líquida de impostos em até 10 (dez) anos, a partir do ano de 2017, conforme a Figura 8.

[...]

Conforme demonstrado no Gráfico 1, a seguir, no período de 2015 a 2019 o Governo do Estado aumentou a aplicação de recursos na FUNCAP no total de 123,20%, saindo de R\$38.292.539,81 (trinta e oito milhões, duzentos e noventa e dois mil, quinhentos e trinta e nove reais e oitenta e um centavos) em 2015, para R\$85.470.660,89 (oitenta e cinco milhões, quatrocentos e setenta mil, seiscentos e sessenta reais e oitenta e nove centavos) em 2019. Considerando os valores nominais em relação à Receita Corrente Líquida, a evolução foi de 0,25% em 2015 para 0,41% em 2019.

[...]

Os recursos aplicados em 2019, no valor de R\$ 85.470.660,89 correspondem a um percentual de 0,84% da receita de impostos, que fica abaixo do percentual desejado para

o ano que era de 1,18%. Ressalta-se, no entanto, o grande avanço experimentado notadamente no último ano de 2019 pois, enquanto a RCL cresceu 8,84% em 2019, a execução da FUNCAP teve um incremento de 15,33%, demonstrando a prioridade do governo na questão, o esforço permanente de crescimento para alcançar o limite constitucional.

Status segundo Comissão do PASF: Em implementação.

Evidências: Execução orçamentária da FUNCAP em 2019.

Conforme os esclarecimentos apresentados, embora haja uma evolução no montante dos recursos aplicados na FUNCAP, verifica-se que a presente recomendação não foi atendida no exercício de 2019, visto que os recursos do Tesouro repassados, conforme registrado no Balanço Geral do Estado, totalizaram R\$ 85.470.660,89, correspondendo a 0,84% da Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual, percentual inferior ao limite fixado pela Constituição Estadual.

SITUAÇÃO: Não atendida.

RECOMENDAÇÃO Nº 11: 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:

Análise da Comissão do PASF: Em relação ao Fundo de Financiamento às Micros, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará – FCE, o Poder Executivo enviou a proposta de extinção do respectivo fundo para a Assembleia Legislativa, por meio da Mensagem do Poder Executivo nº 8107/2017, de Proposição de Emenda Constitucional nº 03/2017, a qual ainda está em trâmite.

Status segundo Comissão do PASF: Em implementação.

Evidências: Mensagem do Poder Executivo nº 8107/2017, com a Proposição de Emenda Constitucional nº 03/2017.

Conforme a documentação inicial e os esclarecimentos apresentados após o fornecimento do relatório preliminar, por meio do Ofício nº 185/2020, mesmo que haja uma evolução no montante dos recursos aplicados na FUNCAP, verifica-se que a presente recomendação não foi atendida no exercício de 2019, visto que os recursos do Tesouro repassados, conforme registrado no Balanço Geral do Estado, totalizaram R\$ 85.470.660,89, correspondendo a 0,84% da Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual, percentual inferior ao limite fixado pela Constituição Estadual.

SITUAÇÃO: Não atendida.

7.1.3 Gestão Fiscal

RECOMENDAÇÃO Nº 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Análise da Comissão do PASF: A Egrégia Corte de Contas do Estado apontou que o valor do aporte financeiro no período foi inferior ao déficit dos fundos financeiros previdenciários e não foi plenamente destacado em Nota Explicativa. Ressalte-se que o resultado financeiro e o aporte de recursos são apurados por sistemáticas diferentes. Enquanto o resultado financeiro é apurado pela soma das receitas próprias menos a despesa empenhada; o aporte financeiro ocorre no momento do pagamento financeiro via sistema de execução orçamentária, no limite das despesas empenhadas com fonte Tesouro no período, mais pagamentos de restos a pagar e/ou consignações de períodos anteriores também de fonte Tesouro.

Dessa forma, como o déficit e o aporte são apurados por sistemáticas diferentes, e considerando que a liberação de recursos para cobrir insuficiência financeira ocorre somente no momento do pagamento, observa-se que o aporte e o déficit não são necessariamente iguais.

No RREO – Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos, publicado no 6º Bimestre e 3º Quadrimestre de 2019 do Estado do Ceará na Nota Explicativa Nº 7 é informado. As informações foram elaboradas e publicadas na Nota Técnica COPAC/CECOG Nº 005/2019.

Status segundo Comissão do PASF: Implementada.
Evidências: Nota Técnica COPAC/CECOG Nº 005/2019.

Em consulta ao Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS referente ao 6º bimestre de 2019, verificou-se a apresentação de nota explicativa, justificando a divergência entre o resultado deficitário do Plano Financeiro e o aporte financeiro realizado no respectivo plano. Assim, considera-se atendida a presente recomendação.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO Nº 13: 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: Os dados solicitados foram divulgados no DOE em 30 de janeiro de 2020, por ocasião da publicação do 6º Bimestre e 3º Quadrimestre de 2019 do RREO e RGF, no Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado do Ceará – Plano Previdenciário SUPSEC – FUNDO PREVID e Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado do Ceará – Plano Previdenciário do Sistema de previdência Parlamentar (SPP).

Status segundo Comissão do PASF: Implementada.
Evidências: Publicação do 6º Bimestre e 3º Quadrimestre de 2019 do RREO e RGF.

Em consulta ao Demonstrativo da Projeção Atuarial do RPPS referente ao 6º bimestre de 2019, verificou-se a segregação entre os Planos Previdenciário e Financeiro, conforme preceitua o Manual de Demonstrativos Fiscais. Assim, considera-se atendida a presente recomendação.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO Nº 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Análise da Comissão do PASF: A Secretaria da Fazenda reconhece a necessidade de melhorias nos mecanismos para controle dos seus Atos Potenciais; bem como dos fenômenos patrimoniais, especificamente os registros relacionados ao IPC 10 – Contabilização dos Consórcios Públicos. Com o intuito de promover uma contabilidade mais tempestiva e fiel sob o aspecto patrimonial, foi criada a CENOC - Célula de Estudos e Normas Contábeis, vinculada à Coordenadoria de Gestão da Execução Orçamentária, Patrimonial e Contábil, que visa estudar os processos adotados pelo governo estadual que não estão de acordo com as boas práticas e com as normas exigidas pela Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

A SEFAZ, em conjunto com a CGE e a SESA, está reavaliando o processo de execução dos consórcios públicos visando promover os ajustes contábeis, bem como no Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios (SACC). O objetivo é que se implemente a contabilização automática dos atos potenciais e seus respectivos registros patrimoniais até o final de 2020.

Em virtude da decisão governamental de contratação e desenvolvimento de um novo sistema de gestão orçamentária, financeira e contábil para o governo estadual e, será implementado um módulo de Controle Contábil das Estatais, das Organizações Sociais e dos Consórcios Públicos.

Status segundo Comissão do PASF: Em implementação.

Evidências: Atividades em andamento.

Considerando os esclarecimentos ofertados, verifica-se que a recomendação se encontra em fase inicial de implantação.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

7.1.4 Análise das Demonstrações Contábeis

RECOMENDAÇÃO Nº 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.

COMENTÁRIOS:

A Comissão do PASF informa que essa recomendação está em implementação e esclarece que:

(...) em observância a recomendação em apreço, o Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal – COGERF emitirá deliberação específica às empresas estatais estaduais, no sentido de que os Conselhos de Administração façam constar em suas atas de reuniões, as decisões acerca da destinação dos recursos provenientes de aumento de capital, bem como façam constar em notas explicativas às demonstrações contábeis, informativo da aplicação

de tais recursos.

Na informações iniciais prestadas, GGERF se prontificou a emitir deliberação às empresas estatais estaduais para acolher essa recomendação, entretanto, não se observou evidências do seu atendimento.

Por meio do Ofício nº 185/2020, o Poder Executivo, através da Comissão do PASF, encaminhou esclarecimento adicional sobre a matéria, mas que não acrescentaram nenhuma informação nova para que as empresas citadas tenham atendido a recomendação.

SITUAÇÃO: Não atendida.

RECOMENDAÇÃO Nº 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 Transportes 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.

RECOMENDAÇÃO Nº 17 - À Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos – METROFOR, que 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 quadro de funcionários, com nome, cargo, cadastro de pessoa física e valores recebidos.

COMENTÁRIOS:

Sobre as recomendações 16 e 17, a Comissão do PASF informa que estão em implementação, esclarecendo o seguinte:

O Estado do Ceará é parte integrante do Contrato de Confissão, Assunção e Refinanciamento de Dívidas nº 003/97 STN/COAFI, de 16 de outubro de 1997, firmado com a União, no âmbito da Lei nº9.496/97 e da Resolução do Senado Federal nº123/97. O programa dá cumprimento ao disposto no referido Contrato e seus termos aditivos. A 21ª revisão contempla metas ou compromissos relativos ao exercício de 2019 e estimativas para os exercícios de 2020 e 2021. **O cumprimento das metas** ou compromissos do Programa visa manter a classificação da capacidade de pagamento do Estado, tornando elegíveis as operações de crédito de seu interesse à concessão de garantias da União. Assim, na sua **Meta 5 – Gestão Pública apresenta compromisso relacionado ao METROFOR, conforme a seguir: (...) (d) O Estado deverá apresentar o cronograma do início do processo de alteração do enquadramento do METROFOR, atualmente classificada pelo Estado como estatal não dependente, tendo em vista os recentes apontamentos do TCE do CE a respeito do enquadramento do METROFOR no conceito da LRF de estatal dependente. (nosso grifo)**

E conclui que diante da recomendação do TCE e do estabelecido na Meta 5, “serão adotadas medidas pelo Poder Executivo com vistas a solução da questão”.

Ante o exposto, informou-se que seriam acompanhadas as medidas que fossem adotadas, para fins de atendimento dessa recomendação.

Por meio do Ofício nº 185/2020, o Poder Executivo, através da Comissão do PASF, encaminhou esclarecimento adicional sobre a matéria, mas que não acrescentaram nenhuma informação

nova.

SITUAÇÃO: Recomendações 16 e 17 não atendidas.

RECOMENDAÇÃO Nº 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.

COMENTÁRIOS:

A Comissão do PASF informou que essa recomendação ainda está em implantação e acrescentou:

Bens Móveis:

A Coordenação de Patrimônio (COPAT) da SEPLAG retomará a partir do 2º semestre de 2019 à execução de treinamentos periódicos relativos à gestão patrimonial e ao uso do sistema em parceria com a Escola de Gestão Pública. Os cursos estão sendo reformulados, dando ênfase à implantação do sistema para àqueles órgãos que em 2018 não concluíram o processo.(...)

Bens Imóveis:

A SEPLAG avaliou em 2018 um contingente de 532 (quinhentos e trinta e dois) imóveis pertencentes ao Patrimônio do Estado do Ceará, nele incluído os imóveis que se encontram sem valoração no Sistema de Gestão de Bens Imóveis - SGBI. Frise-se, por pertinente, que a ação em comento visou tratar as pequenas inconformidades subsistentes no Sistema de Patrimônio, o qual está alinhado com os normativos emanados no âmbito da Gestão Patrimonial. Isto posto, informamos que a SEPLAG, ciosa de suas atribuições, segue desenvolvendo suas atividades em conformidade com o que disciplina as Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, notadamente na seara de Patrimônio.

Diante o exposto pela comissão do PASF, observa-se que a SEPLAG vem desenvolvendo atividades no sentido de realizar melhorias no sistema de patrimônio, buscando seguir o que disciplina as normas de contabilidade aplicada ao setor público.

SITUAÇÃO: Em fase implementação.

7.1.5 Transparência

RECOMENDAÇÃO Nº 19 – À Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE), como órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo, em conjunto com a SEPLAG, SEFAZ e Secretaria da Saúde (SESA), que exijam dos consórcios públicos melhorias dos índices de transparência.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Análise da Comissão do PASF:

A CGE implantou o modelo de auditoria em consórcios públicos, com a realização de Auditoria Conjunta de Conformidade na Gestão do Consórcio Público de Saúde, da microrregião de Camocim, em parceria com o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE). Além disso, foi emitida a Portaria Conjunta CGE/SESA Nº 01, 23 de janeiro de 2020, regulamentando a transparência dos consórcios públicos de saúde para fins de celebração de contratos de rateio e recebimento de repasses do Estado do Ceará. A portaria

apontando quais os requisitos de transparência que devem ser apresentados nos sítios institucionais.

Status segundo Comissão do PASF: Implementada.

Evidências: Portaria Conjunta CGE/SESA Nº 01, 23 de janeiro de 2020 (D.O.E. 23/01/2020).

Considerando os esclarecimentos ofertados e o disposto na Portaria Conjunta CGE/SESA Nº 01, 23 de janeiro de 2020, verifica-se o atendimento da presente recomendação.

SITUAÇÃO: Atendida.

7.2 Ocorrências

7.2.1 Conjuntura socioeconômica

RECOMENDAÇÃO Nº 20 – À 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

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).

Já para o exercício 2019, a LOA (Lei nº.16.795, 27 de dezembro de 2018), conforme mencionado no Relatório enviado ao TCE que trata das Contas de Governo referente ao exercício de 2018, programou inicialmente recursos na subfunção “Informação e Inteligência”, na ordem de R\$ 38,9 milhões, com execução de R\$ 54,6 milhões em 2019, o que confere, portanto, aplicação dos recursos conforme recomendação do Tribunal de Contas do Estado.

Status segundo Comissão do PASF: Implementada.

Evidências: Criação da 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) e execução de recursos na subfunção “Informação e Inteligência”, na ordem de R\$ 38,9 milhões em 2018, e execução de R\$ 54,6 milhões em 2019.

Conforme os esclarecimentos apresentados pela Comissão do PASF, esta Diretoria de Contas de Governo constatou que o Governo do Estado no exercício de 2019 investiu a importância de R\$ 54.624.683,12 em Segurança Pública para a subfunção de Informação e Inteligência.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO Nº 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: Diversos órgãos da administração direta e indireta do Governo do Estado concorrem para atender a esta recomendação. Para a área de abastecimento de água e esgotamento sanitário, destacam-se as ações da Secretaria das Cidades (SCIDADES), responsável por coordenar essa política através da Coordenadoria de Saneamento (COSAN), e da Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE), concessionária destes serviços em 151 municípios do Estado. Para o setor de resíduos sólidos, destacam-se as ações da Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA), responsável por coordenar a política em nível estadual, e a SCIDADES, que executa projetos específicos.

Atualmente, a Secretaria das Cidades possui previsão de implantação de projetos no valor de R\$ 658 milhões para os próximos quatro anos, incluindo investimentos em Resíduos Sólidos, Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário. Na CAGECE, a previsão de investimentos nas duas últimas áreas alcança a cifra de R\$ 310 milhões para o mesmo período.

Em 2019, a Secretaria das Cidades lançou as seguintes licitações para elaboração de projetos de engenharia de sistemas de esgotamento sanitário (SES) e de sistemas de abastecimento de água (SAA), todos em áreas urbanas:

- SES de Caucaia – Praias de Icarai, Iparana e Pacheco;
- SES de Caucaia;
- SAA de Caucaia;
- SES de Fortaleza – Cocó;
- SES de Fortaleza – Siqueira;
- SES de Pacajus;
- SES de Cascavel.

Também atendendo às zonas urbanas, em 2019 foi lançada a licitação para execução da obra do SES de Milagres. E no segundo semestre será publicada a licitação para execução das obras do Sistema de Esgotamento Sanitário de Mauriti.

Em relação ao saneamento rural, destacam-se quatro principais ações a seguir resumidas:

Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas no Nordeste Setentrional (PISF): fruto de uma parceria da SCIDADES com o Ministério da Integração Nacional, as ações do PISF visam garantir a implantação, operação e manutenção de infraestrutura de abastecimento de água em comunidades rurais dos municípios de Penaforte, Jati, Brejo Santo, Mauriti e Barro que estão localizadas ao longo dos canais do PISF, com um total de investimento no valor de R\$ 93.902.137,48;

Programa Águas do Sertão (PAS): em negociação desde 2015, em 2019 foi finalmente firmado, pela SCIDADES, um contrato de empréstimo com o Banco alemão KfW no valor total de cerca de 280 milhões de reais para financiar o Programa Águas do Sertão, que visa reduzir a vulnerabilidade e fortalecer a resiliência da população rural do Estado do Ceará às secas e escassez de água, através da implantação dos sistemas de abastecimentos de água e esgotamento sanitário nas localidades rurais;

Sistema de Informação de Água e Saneamento Rural (SIASAR): o Ceará foi o primeiro e único estado brasileiro a aderir ao SIASAR (2016), ferramenta de informação existente e compartilhada por doze países que permite cobrir e avaliar o ciclo dos serviços de saneamento na zona rural; as ações piloto no Estado ocorreram em 2018 e, através do PAS, serão inseridos dados de novas comunidades rurais;

Grupo de Trabalho Interinstitucional e Intersetorial de Saneamento Rural: articulação iniciada em 2019, encontra-se em processo de formalização com a participação de 14 instituições para planejar e definir, de forma integrada, as ações para o setor.

Em relação a resíduos sólidos, a SCIDADES, através de um empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), está construindo um conjunto de empreendimentos que somam cerca de R\$ 90 milhões em investimentos que atenderão a 30 municípios com destinação adequada de resíduos sólidos, permitindo o encerramento de lixões, fomentando a reciclagem e promovendo a inclusão de catadores:

- 01 Central de Tratamento de Resíduos Regional Norte e 06 Estações de Transbordo de Resíduos: atenderão a 17 municípios que fazem parte do Consórcio para Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Sobral; obra

concluída no primeiro semestre de 2019 e cedida ao consórcio no segundo semestre, juntamente aos maquinários necessários para sua operação, que deverá se iniciar em janeiro de 2020;

- 01 Central de Tratamento de Resíduos Regional Vale do Jaguaribe e 06 Estações de Transbordo de Resíduos: atenderão a 13 municípios que fazem parte do Consórcio para Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Região Vale do Jaguaribe; obra a ser concluída em 2020;
- 28 Centrais Municipais de Reciclagem que estão em fase de construção nos municípios que fazem parte dos dois consórcios supramencionados.

Para os próximos quatro anos, estão previstos investimentos de cerca de R\$ 15 milhões em galpões de triagem de materiais recicláveis, em estações de transbordo de resíduos e melhoria de aterros sanitários preexistentes para ampliar o raio de influência de equipamentos de disposição final de resíduos e permitir o encerramento de outros lixões em diferentes regiões no Estado.

Além disso, encontra-se em execução, desde o final de 2018 e até 2020, o Projeto de Inclusão Social e Produtiva de Catadores em Redes Solidárias no Ceará, que beneficiará 1.320 catadores em 94 municípios, totalizando cerca de R\$ 3 milhões em investimentos.

Em 2019, foi iniciada a execução de um contrato da SCIDADES com a Caixa

Econômica Federal no valor de R\$ 6 milhões para estruturar um projeto de manejo de resíduos sólidos para dez municípios que fazem parte do Consórcio Municipal de Aterro de Resíduos Sólidos – Unidade Crato (COMARES-UC) que ensejará na concessão do tratamento e disposição final de resíduos e recuperação dos lixões desses municípios.

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. E SEMA com implantação de consórcios públicos intermunicipais para estruturação de coletas seletivas múltiplas e a implementação da Bolsa Catador.

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 SCIDADES 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 da região.

A Secretaria das Cidades, a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE) e a 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 prévio.

Pelos motivos acima citados, o Poder Executivo entende que os esforços estão sendo promovidos de forma efetiva na expansão e melhoria dos serviços públicos de saneamento básico.

Status segundo Comissão do PASF: Em implementação.

Evidências: Projetos e atividades em andamento sob a responsabilidade de órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado do Ceará, com destaque para a SCIDADES, CAGECE e SETUR.

Diante do relatado pela Comissão do PASF, esta recomendação está em fase de implementação, tendo em vista que projetos e atividades estão em andamento sob a responsabilidade de órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, com destaque para a SCIDADES, CAGECE e SETUR.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

Instrumentos de Planejamento

RECOMENDAÇÃO N° 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: Para o PPA 2016-2019 esta solicitação não pôde ser implementada, em virtude da metodologia de construção original. Contudo, para o próximo PPA, 2020-2023, tal disponibilização de valores por entregas será possível, uma vez que as ações, onde estão registrados os valores financeiros, na nova metodologia, estarão vinculadas diretamente às entregas e não mais às iniciativas.

Status segundo Comissão do PASF: Em implementação.

Evidências: Em implementação no ciclo do PPA 2020-2023.

Conforme os esclarecimentos apresentados pela Comissão do PASF, esta Diretoria permanece com entendimento que esta recomendação está em fase de implementação sendo agora direcionada para o PPA 2020-2023.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO N° 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: No processo de monitoramento trimestral do PPA, já há a possibilidade de registro de informações sobre a execução física e financeira a qual é disponibiliza, em formato resumido no Ceará Transparente, e em um relatório específico encaminhado para a Assembleia Legislativa com as informações acerca das iniciativas prioritárias, estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Além disso, importante registrar que o TCE já dispõe de um relatório específico, extraído do sistema e encaminhado por todos os órgãos e entidades, por ocasião da prestação de contas anuais.

Contudo, importante ressaltar que, no âmbito do PPA 2016-2019, não é possível disponibilizar relatórios que apresentem informações sobre execução física e financeira por produtos principais das iniciativas. Tal fragilidade será sanada no próximo PPA, 2020-2023.

Status segundo Comissão do PASF: Em implementação.

Evidências: Em implementação no ciclo do PPA 2020-2023

Conforme os esclarecimentos apresentados pela Comissão do PASF, esta Diretoria permanece com mesmo entendimento, pois, esta solicitação somente poderá ser implementada no próximo PPA 2020-2023.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO N° 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 adota medidas para que todos os órgãos e entidades dos três poderes preencham as informações sobre a execução física e financeira dos programas a cada ciclo trimestral de acompanhamento. Por outro lado, na busca do cumprimento desta obrigação legal, prevista na Lei do Plano Plurianual, o Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal (Cogerf) expediu a Resolução 07/2018, publicada no Diário Oficial do Estado, de 06 de dezembro de 2018, na qual dispõe sobre as regras para o monitoramento do Plano Plurianual (PPA), a serem seguidas pelos órgãos e entidades do Poder Executivo, sem, no entanto, alcançar as instituições dos demais poderes. Para o próximo PPA 2020-2023, tal obrigatoriedade está mais explícita no texto do projeto de lei, mais especificamente no art. 14, dos §§ 4º e 5º, conforme segue abaixo:

§4º Os períodos de monitoramento do Plano serão acumulativos e assim definidos: janeiro a março; janeiro a junho; janeiro a setembro e janeiro a dezembro de cada ano de vigência do Plano.

§5º Para cada período mencionado no §4º, os órgãos e entidades executores do Plano terão até 45 (quarenta e cinco) dias corridos, após o término do trimestre correspondente, para a realização de todas as etapas do monitoramento da Base Tática do Plano, mencionadas nos incisos I a III do §2º.

Status segundo Comissão do PASF: Implementada.

Evidências: Resolução COGERF nº07/2018, publicada no Diário Oficial do Estado, de 06 de dezembro de 2018.

Conforme os esclarecimentos apresentados pela Comissão do PASF, esta Diretoria entende que esta recomendação foi atendida com a publicação da Resolução COGERF nº07/2018, publicada no Diário Oficial do Estado, de 06 de dezembro de 2018, que dispõe sobre regras para o monitoramento do plano plurianual (PPA) a serem seguidas pelos órgãos e entidades estaduais.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO Nº 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: Recomendação já atendida, pois a alteração mencionada se deu em decorrência de um erro na geração dos relatórios extraídos diretamente do sistema, o que já foi devidamente corrigido à época.

Status segundo Comissão do PASF: Implementada.

Evidências: Correção pontual na rotina de geração dos relatórios.

Diante do relatado pela Comissão do PASF, esta recomendação foi atendida pois sua última alteração foi em 2018 com o Decreto de Adequação do Plano Plurianual 2016-2019 para o ano de 2019 – nº 32.903, de 19 de dezembro de 2018.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO Nº 26 - Ao Poder Executivo, que priorize as metas estabelecidas no Anexo I (Metas e Prioridades) da Lei de Diretrizes Orçamentárias; e

RECOMENDAÇÃO Nº 27 - À Secretaria do Planejamento e Gestão, que as metas estabelecidas no Anexo I (Metas e Prioridades) da LDO 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: A Seplag já adota todas as providências que estão em sua governabilidade para que as metas estabelecidas na LDO sejam devidamente priorizadas e executadas, inclusive com o estabelecimento de metodologia diferenciada para a distribuição de limites financeiros e acompanhamento específico, por ocasião do monitoramento trimestral do PPA.

A Seplag, em termos de assessoramento, orientação e análise das propostas orçamentárias de todos os órgãos e entidades tem melhorado seus métodos, inclusive adaptando o sistema para que se saiba, de forma mais clara e direta, quais as iniciativas prioritárias estabelecidas na LDO.

Status segundo Comissão do PASF: Implementada.

Evidências: Anexo I (Metas e Prioridades) da LDO 2019.

Com base nas informações obtidas no Relatório de Acompanhamento das Iniciativas Prioritárias - LDO 2019, referente ao período de janeiro a dezembro de 2019, esta Diretoria de Contas de Governo verificou que algumas iniciativas tiveram suas metas físicas sem execução, como por exemplo: 053.1.03 Integração das informações fiscais; 072.1.10 Ampliação da oferta de serviços regionalizados da Proteção Social Especial de média complexidade; 022.1.02 Oferta de moradia de interesse social - Rio Maranguapinho; 022.1.06 Melhoria das condições físicas das unidades habitacionais – Dendê; 035.1.02 Apoio à formação de reserva alimentar estratégica para a pecuária.

Por meio do Ofício nº 185/2020, o Poder Executivo, através da Comissão do PASF, encaminhou o seguinte esclarecimento adicional sobre a matéria:

Análise da Comissão do PASF: A Seplag já adota todas as providências que estão em sua governabilidade para que as metas estabelecidas na LDO sejam devidamente priorizadas e executadas, inclusive com o estabelecimento de metodologia diferenciada para a distribuição de limites financeiros e acompanhamento específico, por ocasião do monitoramento trimestral do PPA.

A Seplag, em termos de assessoramento, orientação e análise das propostas orçamentárias de todos os órgãos e entidades tem aperfeiçoado seus processos, inclusive adaptando os sistemas corporativos para que se saiba, de forma mais clara e direta, quais as iniciativas prioritárias estabelecidas na LDO.

Apesar das prioridades serem definidas no instrumento de planejamento específico, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que é entregue em 02 de maio, para ter vigência sobre a Lei Orçamentária Anual (LOA) do ano seguinte, tendo diversos critérios para definição dessas prioridades, o cenário no momento da implementação pode variar diferentemente das expectativas projetadas por ocasião da elaboração do Anexo de Metas e Prioridades, fazendo com que algumas dessas prioridades, porventura, sofram interferências externas ou dificuldades em sua execução e não sejam concretizadas.

Assim, o referido Relatório de Acompanhamento das Iniciativas Prioritárias – LDO 2019 traz em seu escopo, não somente as informações acerca dos valores financeiros e metas físicas programados e executados, e respectivos percentuais, como também informações sobre as principais dificuldades enfrentadas no período, o que pode dar elementos para a

verificação da não execução.

Todavia, vale destacar que, do total das iniciativas identificadas como prioritárias, mais de 75% apresentaram execução, o que inquestionavelmente, evidencia um direcionamento maior dos recursos para as iniciativas que foram identificadas no Anexo de Metas e Prioridades, mesmo com eventuais mudanças que possam ocorrer ao longo do exercício, como demonstradas acima.

Status segundo Comissão do PASF: Implementada.

Evidências: Anexo I (Metas e Prioridades) da LDO 2019.

Verifica-se que as informações acerca dos valores financeiros e metas físicas programados e executados, e seus respectivos percentuais, constam no Relatório de Acompanhamento das Iniciativas Prioritárias – LDO 2019. Além disso, o relatório informa quais foram as principais dificuldades enfrentadas pelo órgão no período para o não cumprimento da meta programada.

Nos casos de metas sem previsão na LDO, normalmente acontece para as iniciativas que não serão concluídas dentro do exercício da LDO vigente.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO Nº 28: 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 respectivos cálculos, evidenciando o montante de receita efetivamente renunciado.

COMENTÁRIOS:

A Comissão do PASF encaminhou esclarecimentos sobre a questão seja na prestação de contas bem como na resposta ao Despacho Singular nº 02343/2020 do relator. A comissão considera que os mandamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal foram cumpridos, pois:

(..) 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 considerando esses montantes, o que, por si só, já cumpre aos mandamentos da LRF. Portanto, não há risco de déficit, pois a despesa já é fixada desconsiderando 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.”

Em consonância com o caput do art. 14 da LRF, o estado do Ceará apresenta a estimativa do impacto orçamentário-financeiro para o exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes no Anexo de Metas Fiscais da LDO. No tocante aos requisitos alternativos dos incisos I e II, a comissão do PASF esclarece que, na prática, o estado se utiliza da compensação orçamentária (inciso I) ao considerar os impactos orçamentário-financeiros provenientes das renúncias de receitas na elaboração e aprovação da LDO e da LOA, não sendo necessárias as compensações tributárias (inciso II) para alcançar o equilíbrio orçamentário; estas resultariam em aumento de receitas.

Esta Unidade Técnica, entretanto, registra que é necessário restar demonstrado na LOA que “a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária”, sem, contudo, descumprir o princípio do orçamento bruto (art. 6º da Lei 4.320/64), i.e., não se pode estimar a receita pelo valor líquido das

renúncias; os gastos tributários devem estar evidenciados na lei.

SITUAÇÃO: Não atendida.

RECOMENDAÇÃO Nº 29: 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.

COMENTÁRIOS:

A Comissão do PASF encaminhou esclarecimentos sobre a questão seja na prestação de contas bem como na resposta ao Despacho Singular nº 02343/2020 do relator. Segundo a Comissão, está em processo de implementação:

A partir da LDO do exercício de 2021 será apresentada nota explicativa na seção da estimativa da receita constante no Anexo de Metas Fiscais (AMF) para destacar o impacto sobre a previsão de receita decorrente dos incentivos fiscais concedidos. Tal informação também será apresentada na estimativa da Lei Orçamentária de 2021.

Esta Corte de Contas acompanhará a efetiva implementação da recomendação.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO Nº 30: 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.

COMENTÁRIOS:

Consta no Relatório da Comissão do PASF o que segue:

A SEDET desenvolveu e implantou um sistema de automação das solicitações de benefícios ao FDI. Com essa plataforma as empresas passaram a montar seus projetos diretamente no sistema, de forma virtual, sem a necessidade de comparecer à SEDET. O projeto é analisado pela Equipe Técnica (SEDET/SEFAZ/ADECE) e em caso de aceitação entra na pauta da reunião do CEDIN para aprovação do Protocolo de Intenção. Todo esse processo é feito de forma virtual utilizando as funcionalidades do sistema. Após a aprovação do Protocolo de Intenção pelo CEDIN, a empresa tem até 02 anos para apresentar o Projeto. Apresentado o projeto e aprovado pelo CEDIN, também de forma virtual, anualmente a ADECE passa a fazer a fiscalização em campo para verificar se a empresa está cumprindo o contrato. Caso não tenha cumprido ou tenha cumprido de forma parcial, o sistema automaticamente coloca na pauta da reunião do CEDIN, que vai deliberar se o incentivo deve permanecer ou não. Dessa forma o Estado passa a controlar o cumprimento das obrigações contratuais. Outro avanço proporcionado pelo sistema foi a implantação de um BI (Business Intelligence) que permite o controle gerencial das informações, tais como: Benefício, Faturamento, Investimento, Produção (Insumos e matérias primas), Importação de Máquinas, e Empregos Gerados.

A descrição do sistema em desenvolvimento se coaduna com a recomendação exarada por esta Corte de Contas, que acompanhará a efetiva implementação da recomendação.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO Nº 31: 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, acompanhado de memorial de cálculo e critérios aplicados.

RECOMENDAÇÃO Nº 32: À Secretaria do Planejamento e Gestão, que publique, em sua página eletrônica referente ao cumprimento do limite de abertura de créditos suplementares, as Leis e Decretos de Abertura de Créditos Adicionais alusivos ao Orçamento do exercício, as informações utilizadas no cálculo do referido percentual e a memória do cálculo em si, bem como os critérios aplicados de acordo com a legislação orçamentária vigente. Além disso, caso sejam utilizados como fonte de abertura de créditos adicionais, solicita-se a publicação do cálculo do excesso de arrecadação e do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior.

COMENTÁRIOS:

No Relatório da Comissão do PASF consta que:

A partir do texto de lei da LOA 2019 o Poder Executivo estabeleceu em seu art.7º nova base de cálculo assim descrita:

“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:”

[...]

Ha, nesta nova redação, a inclusão de todas as fontes que compõe a despesa fixada pelo Estado, além da redução de 25% para 20% como limite de abertura de créditos suplementares. Diferentemente, portanto, das leis orçamentárias anteriores em que a base de cálculo era o Tesouro e o limite de abertura de crédito suplementares era 25%.

Entretanto, mesmo com estas alterações acima destacadas, segundo o Tribunal de Contas do Estado – TCE, em sua última análise, ainda paira divergência acerca, agora, da inclusão ou não das despesas intraorçamentárias, em virtude do que dispõe o art.7º, VIII:

“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:

Parágrafo Único. Não são computados no limite estabelecido no caput:

[...]

VIII – as alterações da modalidade (desde que não envolvam as intraorçamentárias), do elemento de despesa e do identificador de uso, que ocorrem diretamente no Sistema de Execução Orçamentária, conforme dispõe o artigo 41 da Lei Estadual no 16.613, de 18 de julho de 2018, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019.”

A partir de uma interpretação diligente do art.7º, parágrafo único, VIII identifica-se que as despesas intraorçamentárias devem compor a base de cálculo, bem como eventuais modificações que envolverem estas operações e se utilizarem do Sistema de Execução Orçamentária do Estado. Portanto, na apuração do percentual de utilização dos créditos suplementares referente a 2019, quantos nos demais exercícios, a Seplag irá considerar as despesas intraorçamentárias, conforme recomendação do TCE.

Outra informação disponível no sitio da Seplag são as informações dos decretos e leis referentes aos créditos adicionais, bem como a memória de cálculo relacionada ao uso do superávit financeiro e excesso de arrecadação.

Para o exercício de 2019 as alterações no art. 7º da LOA de 2019 repercutem no cálculo do limite para abertura de créditos suplementares. Algumas dúvidas sobre o memorial de cálculo enviado pela SEPLAG foram encontradas bem como informações contraditórias quando se comparadas ao site da Seplag, trazendo a necessidade de criação de uma nova recomendação sobre este tema.

Por meio do Ofício nº 185/2020, o Poder Executivo, através da Comissão do PASF, encaminhou esclarecimento adicional sobre a matéria. Entretanto, algumas divergências permaneceram, conforme relatado no item “2.5.2.2 Análise do Percentual de alteração do orçamento”, em relação aos critérios adotados e filtros utilizados para definição do cálculo do limite por parte da SEPLAG.

Por fim, destaca-se também o avanço das informações prestadas pela SEPLAG para sociedade nos últimos anos, entretanto apesar da Comissão de Gestora Intersetorial para Aplicação do Plano de Ação considerar as recomendações 31 e 32 como atendidas conforme é informado no capítulo referente a análise das recomendações de exercícios anteriores.

Atualmente, constam informações mensais sobre o exercício de 2019 e 2020, o percentual alcançado (valor para cada mês e o valor acumulado) bem como informações sobre os créditos suplementares conforme podemos visualizar de forma simplificada a ilustração a seguir:

Instrução 01 – Imagens do site da SEPLAG sobre abertura de créditos adicionais

Mês (Click para detalhar)	R\$	% Mês	% Acumulado
JANEIRO			
FEVEREIRO	326.403.459,26	1,16	1,16
MARÇO	178.130.319,80	0,63	1,79
ABRIL	105.117.989,53	0,37	2,16
MAIO	262.638.973,57	0,93	3,09
JUNHO	232.568.001,15	0,82	3,91
JULHO	355.516.219,02	1,26	5,17
AGOSTO	326.651.407,29	1,16	6,33
SETEMBRO	221.950.206,14	0,79	7,12
OUTUBRO	499.546.495,61	1,77	8,89
NOVEMBRO	630.542.178,91	2,23	11,12
DEZEMBRO	774.662.848,13	2,74	13,86

QUADRO RESUMO			
BASE DE CALCULO (BC)			737.960.922,13
VALOR DA LOA c/ INTRA*			28.250.018.502,00
PERCENTUAL MÊS			2,61
VALOR ACUMULADO			3.631.645.045,57
PERCENTUAL ACUMULADO			12,86

* Corresponde ao Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos

04000000	TRIBUNAL DE JUSTIÇA			
04100111	SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E INFRAESTRUTURA			
02.122.500	GESTÃO E MANUTENÇÃO DO TJ			
22494	MANUTENÇÃO E FUNCIONAMENTO ADMINISTRATIVO - TJ - 2º GRAU			
Grupo de Despesas	Despesa	Fonte	Identificador de Uso	Valor
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	339039	01	0 - Fonte de Recursos do Tesouro Não Destinados à Contrapartida	120.000,00

Fonte: SEPLAG (<http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofCreditos/ProcessoCreditos/cnsPercentualAcumuladoMes.aspx>)

Verifica-se o avanço na disponibilização das informações pela SEPLAG para sociedade nos últimos anos, entretanto, esta Diretoria entende que é necessário um maior detalhamento da memória de cálculo apresentada pelo site da Secretaria de Planejamento do estado do Ceará que consiste na:

- indicação:
 - das deduções por inciso seja de forma analítica seja de forma resumida;
 - dos créditos suplementares sujeitos ou não ao limite estabelecido pela LOA;
 - da base na cálculo citando artigo e/ou anexo da LOA;
- formulação de notas explicativas ou de cartilha indicando os critérios utilizados para facilitar o entendimento dos critérios aplicados já que parte deles está indicado no corpo do site e parte nos documentos disponibilizados mensalmente constam;
- disponibilização das informações em formato de dados abertos.

Por fim, a Diretoria reformula as ocorrências nº 31 e 32 nos seguintes termos:

NOVA RECOMENDAÇÃO: À Secretaria do Planejamento e Gestão, que disponibilize, em sua página

eletrônica referente ao cumprimento do limite de abertura de créditos suplementares, as informações analíticas utilizadas no cálculo do referido percentual e a memória do cálculo em si de acordo com a legislação orçamentária vigente.

SITUAÇÃO: Reformuladas.

RECOMENDAÇÃO Nº 33 - 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.

COMENTÁRIOS:

A Comissão do PASF

A partir do exercício 2019, os decretos de crédito suplementar passaram a ser específicos, caso a abertura de créditos seja oriunda da Reserva de Contingência. Assim, poder-se-á averiguar as razões e as ações que foram objeto de suplementação orçamentária. Ressalta-se apenas que o art. 80, §1º, da Lei Nº 16.613, de 18 de julho de 2018, Lei de Diretrizes Orçamentárias 2019 permite ao Poder Executivo dispor da utilização da Reserva de Contingência após 30 de novembro de 2019, além das situações relacionadas a passivos contingentes e situações de emergência e calamidade pública. Com as considerações acima destacadas, o Poder Executivo entende que a Recomendação está atendida.

Diante o exposto, examinou-se alguns dos decretos que se utilizaram da reserva contingencia como fonte de abertura de credito suplementar, tais como o Decreto nº 33025 e 33081, onde se observou dificuldade de identificar as ações suplementadas, e com isso prejudicando se fazer a correlação das razões que motivaram essas suplementações, com as possibilidades elencadas na LDO.

Por meio do Ofício nº 185/2020, o Poder Executivo, através da Comissão do PASF, encaminhou o seguinte esclarecimento adicional sobre a matéria:

(...) pelo fato de haver exigência de obediência a critérios específicos de utilização de tal recurso apenas entre os meses de janeiro a novembro, a SEPLAG entende que o uso livre durante o mês de dezembro nos desobriga de elaborar Créditos Adicionais exclusivos para a evidenciação de tal recurso, conforme art. 80, §1º, da Lei nº 16.613, de 18 de julho de 2018, Lei de Diretrizes Orçamentárias 2019. Sendo assim, os Decretos Suplementares de 2019 que fizeram uso da Reserva de Contingência não foram elaborados de forma exclusiva para tal recurso uma vez que tal utilização só ocorreu no mês de dezembro, conforme detalhado abaixo:

R\$ 37.621.471,28: Decreto Estadual nº 33.388 (Diário Oficial 09/12/2019)

R\$ 5.590.714,92: Decreto Estadual nº 33.389 (Diário Oficial 12/12/2019)

R\$ 12.957.055,85: Decreto Estadual nº 33.401 (Diário Oficial 18/12/2019)

Total utilizado R\$ 56.169.242,05 (cinquenta e seis milhões, cento e sessenta e nove mil, duzentos e quarenta e dois reais e cinco centavos).

Aproveito também a oportunidade para informar, de forma muito respeitosa, que os Decretos elencados por este Tribunal não possuem recursos oriundos da Reserva de Contingência de que trata o art.80, da LDO – 2019, que assim dispõe em seu caput:

“Art. 80. A Lei Orçamentária de 2019 conterá reserva de contingência, constituída exclusivamente com recursos do **Orçamento Fiscal**, em montante equivalente a, no máximo, 1% (um por cento) da receita corrente líquida, da **fonte do Tesouro**, na forma definida no inciso I do § 10 do art. 10 desta Lei, e atenderá”(nosso grifo):

(...) Ademais, a título de informação, os recursos de que trata o caput do art.80 da LDO 2019 se referem ao órgão39000001 – Reserva de Contingência, que possui uma única ação, com recursos do Tesouro, do Orçamento Fiscal, explicitado no Volume II – Tomo II, pág.: 1301, da LOA – 2019(...)

Além disso, em reunião de esclarecimentos gerais entre o PASF e TCE, ocorrida em 25/05/2020, ficou acordado a utilização de um detalhamento específico para a visualização dos recursos oriundo da Reserva de Contingência dentro da minuta de Créditos Adicionais em substituição à necessidade de elaborar um Decreto específico para tal fim. Ou seja, mesmo o Decreto Orçamentário possuindo diversas demandas e origens de recursos, a Reserva de Contingência fará parte do mesmo documento, porém com um destaque claro e objetivo a respeito da sua destinação.

Com base nas considerações apresentadas, realizou-se nova análise nos decretos de abertura de crédito suplementar, e se confirmou que os créditos suplementares, que se utilizaram de recursos oriundos da reserva de contingência, constituída exclusivamente com recursos do Orçamento Fiscal, da fonte do Tesouro, conforme orienta o art.80, da LDO – 2019, foram abertos em Dezembro de 2019, confirmando os argumentos encaminhados por meio do Ofício nº 185/2020 .

Desse modo, estariam enquadrados no §1º do art. 80 da LDO, não estando sua utilização restrita às situações dispostas nos incisos I e II desse mesmo artigo., observando-se que, para o exercício em análise, não foi observada a ocorrência do evento para que seja avaliada se houve o cumprimento da recomendação em questão, mas será considerada atendida e monitorada nos futuros relatórios.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO Nº 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.

COMENTÁRIOS:

No Relatório da Comissão do PASF consta que:

Visando disseminar a recomendação do TCE, foi encaminhado ofício circular a todas as Secretarias do Estado comunicando o teor da recomendação, bem como, está publicado permanentemente no SPG-SISTER (sistema de gestão dos contratos de serviços terceirizados) mensagem alertando para o cumprimento da recomendação.

No intuito de auxiliar o cumprimento da recomendação pelas várias Secretarias, foi promovida a padronização do Catalogo de Categorias, reduzindo de 430 para 68, restritas ao desenvolvimento de atividades meio dos órgãos e entidades públicas, evitando-se com isso a contratação de mão de obra terceirizada para o preenchimento de cargos exclusivos de atividade fim.

O montante total do elemento 34 – Despesa de Pessoal de Contratos de Terceirização (consideradas em 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 2019, o montante deste elemento foi de 673 milhões, representando 13,83% do total de Despesa de Pessoal.

Houve aumento em termos absolutos de um exercício para o outro. A padronização de categorias que estejam restritas a atividade meio e o encaminhamento de ofícios para as secretarias não surtiram efeitos no exercício de 2019, pela falta de detalhamento na contratação de profissionais por contrato sem mencionar as atividades executadas.

Por meio do Ofício nº 185/2020, o Poder Executivo, através da Comissão do PASF, encaminhou esclarecimento adicional sobre a matéria, entretanto, esta Diretoria mantém a informação

de que as implementações apontadas pela PASF não surtiram efeito no exercício de 2019, tendo em vista que os esclarecimentos já constavam no RCI 2019.

SITUAÇÃO: Não atendida.

RECOMENDAÇÃO Nº 35: 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:

A Comissão do PASF informa que:

Em 2019 foi instituído um Grupo de Trabalho – GT com participação da PGE – SEFAZ – SEPLAG – CGE e CASA CIVIL para discutir a legislação vigente sobre Organizações Sociais. Ressalta-se ainda que, por ocasião da reunião anual de planejamento dos Contratos de Gestão, ocorrida em novembro de 2019, com a presença de representantes dos Órgãos/entidades públicas e Organizações Sociais, o assunto Saldo Remanescente foi abordado, sendo citadas a recomendação do TCE. Foi recomendado às Comissões de Avaliação o seguinte procedimento:

“Reconhecido o Saldo remanescente pela Comissão oriente as organizações sociais que solicite autorização por escrito ao dirigente máximo do Órgãos/entidade pública, para sua utilização apresentando plano de trabalho indicando como e onde será utilizado o recurso, inclusive com prazo para prestação de contas à contratante não superior a 90 dias. (Manual da Sistemática de Avaliação dos Contratos de Gestão)”.

Diante o exposto, consultou-se o site <https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/contrato-de-gestao/>, mencionado pela Comissão PASF na Recomendação nº 04, onde se pode verificar o Manual da Sistemática de Avaliação dos Contratos de Gestão, observando-se que o seu item 5.3(Avaliação Final do Contrato de Gestão) retrata o objeto da recomendação em questão, entretanto, não foram identificadas evidências de que estão sendo seguidas essas novas orientações.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO Nº 36 - 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: O Estado do Ceará tem adotado no seu processo de aquisições critérios de sustentabilidade nas compras públicas. No Relatório Técnico de análise das contas de 2018, a unidade técnica do TCE/CE, com suporte no Parecer do Ministério Público de Contas e os argumentos esboçados no Relatório e Proposta de Voto do Relator, informa que a Segunda Câmara do TCE/CE, "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". Portanto, diante das informações apresentadas, as ações já foram implantadas para o atendimento da recomendação.

Status segundo Comissão do PASF: Implementada.

Evidências: Resolução nº 4181/2018, Segunda Câmara do TCE/CE.

Esta Diretoria de Contas de Governo entende que esta Recomendação foi atendida, tendo em vista que a 2ª Câmara deste Tribunal de Contas, por meio da Resolução nº 4181/2018, resolveu, por unanimidade de votos, determinar o arquivamento do presente feito.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO Nº 37- Ao Poder Executivo, que adote medidas efetivas, para que possa ser finalizado o processo de extinção da COHAB.

COMENTÁRIOS:

A Comissão do PASF informa que essa recomendação está em implementação e esclarece que:

No intuito de agilizar a conclusão da liquidação, a COHAB formalizou parceria com a Secretaria das Cidades, através de Termo de Cooperação Técnica. O projeto busca agilizar a emissão dos títulos de propriedade dos Mutirantes e das Escrituras dos mutuários que quitaram seus móveis e ainda não receberam esses documentos, para os quais a Companhia depende de documentação atualizada dos mesmos, certidão negativa do IPTU, ITBI e certidão da matrícula atualizada junto ao Cartório de Registro de Imóveis, dentre outras providências. Somente após a conclusão das atividades descritas será possível realizar a extinção da COHAB

Observa-se a realização de algumas medidas, mas o processo de extinção ainda está em andamentos, reiterando-se a recomendação em questão, para fins de acompanhamento da sua implantação.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

7.2.2 Transferências Voluntárias

RECOMENDAÇÃO Nº 38 - 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: Em geral, o 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, tem início na identificação por parte dos próprios municípios das necessidades existentes na sua comunidade. As áreas para as quais normalmente os recursos são demandados são: educação, saúde, esporte, saneamento, construção e recuperação de estradas, abastecimento de água, habitação e energia urbana e rural.

A proposta para obtenção de recurso estadual deve ser formalizada pelo município em projeto, contemplando as ações mais prioritárias e eficazes dentro de determinada área carente, devendo levar em consideração, entre outros aspectos, a compatibilidade com a estrutura já existente na localidade, o impacto na comunidade, a relação custo-benefício, o valor do projeto e a disponibilidade de recursos próprios para arcar com a contrapartida. Por outro lado, os programas governamentais para execução das políticas públicas do Governo do Estado são definidos em de forma participativa durante a elaboração do Plano Plurianual, com suporte técnico dos estudos do Instituto de Pesquisa e Estratégia

Econômica do Ceará – IPECE, os quais indicam as áreas com maior carência de uma intervenção estatal mais premente.

Desde 2012 o Estado elaborou uma legislação específica para o processo de transferência de recursos financeiros por meio de convênios e instrumentos congêneres, contemplando todo o processo.

Status segundo Comissão do PASF: Implementada.

Evidências: Disponível no sítio eletrônico da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (<https://www.cge.ce.gov.br/novas-regras-de-convenios-e-congeneres/>).

Com base na informação apresentada pela Comissão do PASF, esta Diretoria de Contas de Governo entende que esta recomendação foi atendida por terem apresentado a legislação específica para o processo de transferência de recursos financeiros por meio de convênios e instrumentos congêneres, contemplando todo o processo.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO Nº 39 – 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: O Manual de Celebração dos Contratos de Gestão foi alterado, conforme o item 1.1 Roteiro para Celebração do Contrato de Gestão, que anteriormente solicitava ao contratante cadastrar o comprovante de emissão do Termo de Dispensa da licitação, passou a solicitar ao contratante cadastrar o comprovante de realização de chamamento público ou comprovante de emissão do Termo de Dispensa ou inexigibilidade da licitação.

Status segundo Comissão do PASF: Implementada.

Evidências: Manual de Celebração dos Contratos de Gestão foi alterado, conforme o item 1.1

Com base na informação apresentada pela Comissão do PASF, o Roteiro para Celebração do Contrato de Gestão passou a solicitar ao contratante cadastrar o comprovante de realização de chamamento público ou comprovante de emissão do Termo de Dispensa ou inexigibilidade da licitação.

SITUAÇÃO: Atendida.

7.2.3 Análise das Demonstrações Contábeis

RECOMENDAÇÃO Nº 40 - À Secretaria da Fazenda e à Procuradoria Geral do Estado, que 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.

COMENTÁRIOS:

A Comissão do PASF informou que:

A SEFAZ vai elaborar uma nova metodologia de cálculo para a Provisão de Perda da Dívida Ativa no Balanço de 2020 seguindo a recomendação do TCE. (...) Da mesma forma, o Decreto nº 33.291/2019, de 24/09/2019, autorizou a PGE-CE e a SEFAZ a firmar termo de cooperação para classificação dos devedores, conforme histórico fiscal considerado requisitos objetivos de diferenciação.

Além disso, foram relacionadas algumas ações direcionadas a minimizar o risco do não recebimento desses créditos registrados em Dívida Ativa, tais como:

(...) foi sancionada a Lei Estadual nº 16.878, de 10/05/2019 (DOE de 10/05/2019), que alterou a Lei Estadual nº 16.381/2017 (que dispõe sobre a oferta e aceitação de garantia para créditos inscritos em dívida ativa), e introduziu a diferenciação de concessão de parcelamento, a depender do histórico fiscal do devedor, beneficiando os bons contribuintes

(...)

Em abril/2019, foi publicada a Portaria PGE nº 14/2019, a qual regulamentou a oferta antecipada de apólice de seguro garantia ou carta de fiança de crédito inscrito em dívida ativa, bem como seu oferecimento após ajuizamento de execução fiscal, permitindo maior segurança, uniformidade e celeridade no rito de garantia de débitos fiscais discutidos tanto na esfera administrativa como judicial.

(...)

Por ocasião do primeiro encontro do Comitê de Governança do Pacto por um Ceará Pacífico, em 12 de abril de 2019, foi assinada a homologação do Regimento Interno do Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos (CIRA). (...) tem como objetivo intensificar o combate à sonegação fiscal no Estado por meio de ações de inteligência, buscando comunicação entre os diversos órgãos.

Diante o exposto pela comissão do PASF e considerando que se identificou no Diário Oficial do dia 26 de setembro de 2019, o DECRETO Nº33.291, constado no seu art. 3º que “a Procuradoria - Geral do Estado e a Secretaria da Fazenda do Estado poderão firmar termo de cooperação para classificar devedores conforme histórico fiscal considerado requisitos objetivos de diferenciação”, verifica-se a previsão de ações a serem implementadas, com o objetivo de atender a recomendação em questão.

Desse modo, essa recomendação fica mantida para fins de acompanhamento da sua efetiva implementação, sendo reformulada com os seguintes termos:

Recomendamos à Secretaria da Fazenda e à Procuradoria Geral do Estado, diante da vultuosidade do valor envolvido, que continuem dando prosseguimento às ações de aprimoramento na metodologia de cálculo do ajuste de perdas da Dívida Ativa, buscando a efetiva inclusão de novos critérios, bem como o atendimento ao princípio contábil da prudência.

SITUAÇÃO: Reformulada.

RECOMENDAÇÃO Nº 41 - 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.

COMENTÁRIOS:

A Comissão do PASF informou que a CEARAPAR não havia sido constituída formalmente, entretanto, ressaltou que a cobrança da Dívida Ativa está sob a gestão da PGE, relacionando algumas medidas, já mencionadas nos comentários da Recomendação nº 40.

Sendo assim, mesmo não tendo ocorrido a constituição da CEARAPAR (Companhia de Participação e Gestão de Ativos do Ceará), são observadas medidas que buscaram intensificar a recuperação dos créditos inscritos em Dívida Ativa, entendendo-se que essa recomendação está sendo atendida, entretanto, ressalta-se que essas medidas de cobrança devem ser um trabalho contínuo, de modo a minimizar possíveis perdas desses créditos.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO Nº 42 - 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:

A Comissão do PASF informou que a Secretaria da Fazenda analisou a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido - DMPL e realizou retificações nas contas de Ajustes de Avaliação Patrimonial e no somatório dos resultados obtidos pelas empresas e acrescentou:

Porém, por serem empresas enquadradas como estatais dependentes, constituídas sob a forma de sociedades anônimas, os prazos para a consolidação das suas demonstrações são diferentes do prazo da Secretaria da Fazenda. Portanto, os valores enviados por essas empresas são demonstrações parciais, o que podem ocasionar mudanças de valores ocorridas após a publicação do Balanço Geral do Estado do Ceará.

Ao analisar a DMPL, verificou-se que a divergência apontada foi ajustada.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO Nº 43 - À Secretaria da Fazenda para que adote as providências necessárias no sentido de que a estrutura do Balanço Patrimonial, extraído do S2GPR, contemple o Quadro do Superavit/Deficit Financeiro por fonte, conforme disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) 7ª edição.

COMENTÁRIOS:

A Comissão do PASF informa que essa recomendação está em implementação e esclarece que:

Considerando a contextualização apresentada na resposta à Recomendação nº44, relacionada à reestruturação pela qual está passando o Tesouro Estadual, o S2GPR será configurado para emitir relatório do Balanço Patrimonial, contemplando o Quadro do

Superávit/Déficit Financeiro por fonte, até o final do exercício de 2020, na ocasião da entrega do Balanço Geral do Estado deste exercício de referência, ficando o mesmo disponível para consulta permanente a partir dessa data.

Diante da previsão da disponibilização para consulta no sistema, do Quadro do Superavit/Deficit Financeiro por fonte, até o final do exercício de 2020, reitera-se a recomendação em questão atualizada (MCASP 8ª edição), para fins de acompanhamento da sua implantação.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

7.2.4 Gestão Fiscal

RECOMENDAÇÃO N° 44: 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:

No Relatório da Comissão do PASF consta que:

Nesse sentido, a SEFAZ tem investido em diversas iniciativas na construção de uma nova gestão para Tesouro Estadual, moderna, com prioridade no controle rígido de todos os processos relacionados a execução orçamentária, financeira, contábil e patrimonial do Estado. Dentre as ações inovadoras já implantadas no exercício financeiro de 2019, podemos destacar:

- 1) Criação da Secretaria Executiva do Tesouro Estadual e de Metas Fiscais: a gestão do Tesouro Estadual deixou o nível de coordenação e ganhou status de Secretaria Executiva;
- 2) Criação da Coordenadoria de Gestão da Execução Orçamentária, Patrimonial e Contábil: temos agora um Coordenador de Contabilidade, vinculado à Secretaria Executiva do Tesouro e Metas Fiscais, focado especialmente na evolução e aperfeiçoamento da gestão contábil do Governo do Estado;
- 3) Criação da Célula de Estudos e Normas Contábeis: vinculada a Coordenadoria de Gestão da Execução Orçamentária, Patrimonial e Contábil, o principal objetivo da Célula de Normas e justamente propor a organização e sistematização dos processos de execução orçamentária, financeira e contábil do Estado;
- 4) Criação da Célula de Contabilidade Centralizada dos Órgãos e da Célula de Contabilidade Geral do Estado, vinculadas a Coordenadoria de Gestão da Execução Orçamentária, Patrimonial e Contábil.

Com base nos argumentos acima apresentados, a Secretaria da Fazenda se compromete a implantar, até o final do exercício de 2020, mecanismos de bloqueio do sistema da execução orçamentária para fontes de recursos que não possuam disponibilidade financeira, a fim de evitar a evidenciação contábil de insuficiência de caixa em qualquer fonte de recurso.

Considerando a previsão para o implemento de mecanismos de bloqueio do sistema da execução orçamentária, reitera-se a recomendação em questão, para fins de acompanhamento da sua implantação.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO N° 45: 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.

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Análise da Comissão do PASF: A metodologia de apuração do resultado primário do MDF – Manual de Demonstrativos Fiscais – até o exercício de 2017 era o método “acima da linha”, receita menos despesa. Para o resultado nominal o MDF utilizava o critério “abaixo da linha”, ou seja, variação de estoque da dívida. A partir do exercício de 2018, o MDF passou a apurar o Resultado Primário e Nominal por ambas as metodologias, acima da linha e abaixo da linha, e a fazer a compatibilização do resultado abaixo da linha (variação de estoque da dívida) com o resultado acima da linha.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado adotou o critério de variação de estoque da dívida como o método para apuração do resultado nominal, metodologia considerada regular pelo Acórdão nº 0185/2016 do TCE.

A partir da divulgação do RREO – Resultado Resumido da Execução Orçamentária do 4º bimestre/2019, para dar maior transparência e comparabilidade de informações, e em atendimento à recomendação da Nobre Corte de Contas, passou-se a divulgar em nota explicativa a meta de resultado pelo critério estabelecido no MDF.

Status segundo Comissão do PASF: Implementada.

Evidências: RREO – Resultado Resumido da Execução Orçamentária do 4º bimestre/2019

Em consulta ao Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal – Anexo 6 do RREO referente ao 6º bimestre de 2019 e ao Balanço Geral do Estado de 2019, verifica-se que a apresentação de dados iguais de resultado nominal. Assim, considera-se o atendimento da presente recomendação.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO Nº 46: 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 da Federação.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Análise da Comissão do PASF: Conforme já mencionado na resposta à Recomendação nº 45, a Secretaria da Fazenda já atende a esta recomendação, apresentando a meta e a aferição do resultado primário de acordo com a metodologia do MDF/STN. Atualmente, já existem no demonstrativo do resultado primário apresentado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) notas explicativas discriminando o valor dos investimentos em infraestrutura que são subtraídos do cálculo para fins de apuração do indicador, além do valor da Meta e a Aferição do Resultado Primário conforme metodologia definida no MDF/STN, para fins de comparabilidade com os outros Entes Federados. A título ilustrativo apresentamos as notas explicativas contidas no DEMONSTRATIVO DOS RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL do RREO do 6º Bimestre de 2019:

Nota 1: A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO do Ceará, da mesma forma que a da União, estabelece que as despesas referentes a programas nela definidos como de infraestrutura, devem ser deduzidas do cálculo do Resultado Primário. Desta forma, a própria meta é calculada segundo essa metodologia. Na apuração oficial do Resultado Primário de 2019, em obediência ao que estabelece o Art. 20, § 2º, da supracitada Lei nº 16.613/2018, foi deduzido para a apuração do Resultado Primário, o valor de R\$ 750.385.456,46 referente aos programas de Infraestrutura, dessa forma o resultado é um Superávit Primário de R\$ 2.052.687.239,82.

Nota 2: Considerando a metodologia estabelecida pelo MDF/STN, divergente da estabelecida pelo Estado do Ceará na LDO, a meta prevista de Resultado Primário para o ano de 2019 seria de R\$ - 164.282.000,00;

Nota 3: O Resultado Primário apurado na metodologia do MDF/STN de janeiro a

dezembro/2019, sem excluir programas de infraestrutura, seria de R\$ 1.302.301.783,36

Status segundo Comissão do PASF: Implementada.

Evidências: DEMONSTRATIVO DOS RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL do RREO do 6º Bimestre de 2019.

Em consulta ao Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal – Anexo 6 do RREO referente ao 6º bimestre de 2019, verifica-se a divulgação de notas explicativas contendo os valores de meta e aferição do resultado primário, conforme metodologia do Manual de Demonstrativos Fiscais. Assim, considera-se o atendimento da presente recomendação.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO Nº 47: 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.

RECOMENDAÇÃO Nº 48: 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 para fins de cumprimento da LRF.

COMENTÁRIOS:

No Relatório da Comissão do PASF consta os seguintes termos para a recomendação nº 47:

Os dados de execução financeira de cada contrato estão disponíveis no Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios/SACC da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE), cujos dados podem ser acessados no Portal da Transparência, por meio dos códigos “No SACC” disponibilizados no Relatório da CECGE/COCAP e compreendem os dados da Execução da Despesa Pública, stricto sensu, tendo como ponto de vista, o tramite de recursos financeiros dos Órgãos (Contratantes) as Organizações Sociais (Contratadas), por meio dos sistemas corporativos de execução orçamentária e financeira da administração pública estadual, tendo como referência os dados de Empenho das Despesas Públicas afetas a estes instrumentos.

Em relação aos dados de despesas com pessoal constantes no Relatório de Acompanhamento Semestral dos Contratos de Gestão de 2018, ressalta-se que os Anexos I dos 35 (trinta e cinco) contratos firmados, apresentam os dados detalhados, com memória de cálculo por cargo, contemplando remunerações, benefícios, encargos sociais e provisões, contendo diversas linhas e que a Figura 9 - “Tabela 7: Contratos de Gestão por Fontes de Recursos – 2018”, evidencia, tão somente, a consolidação dados PLANEJADOS/ALOCADOS nestes instrumentos.

A SEPLAG está verificando a possibilidade de modificação do foco do acompanhamento e monitoramento para a questão dos resultados alcançados por esse tipo de execução descentralizada uma vez que, quanto a aplicação dos recursos repassados pelos Órgãos Contratantes, além da Comissão de Avaliação de Metas e Resultados para cada contrato firmado, a gestão administrativo-financeira da Organização Social e acompanhada e fiscalizada tanto internamente, por meio do Conselho Fiscal composto por representantes do poder público e da sociedade civil, quanto externamente, por meio do Conselho de Administração e dos órgãos de controle interno e externo.

Assim, o acompanhamento da CECGE/COCAP/SEPLAG, amplia a publicidade para sociedade dos dados já disponibilizados nas ferramentas utilizadas pelo executivo estadual, como o Portal da Transparência que disponibiliza todos os instrumentos com os compromissos assumidos entre as partes envolvidas, com destaque para os Anexos dos Planos de Trabalho que detalham resultados, produtos e custos envolvidos na

descentralização das atividades públicas em questão.

Por fim, reafirma-se o compromisso com a ampliação da Transparência da aplicação dos recursos públicos, observadas as condições para obtenção e consolidação dos dados de execução das organizações sociais.

No Relatório da Comissão do PASF consta os seguintes termos para a recomendação nº 48:

Contudo, para nortear os registros contábeis do setor público, a Portaria STN no 233/2019, trouxe no seu art. 1º que “Até o final do exercício de 2019, a STN/ME deverá definir as rotinas e contas contábeis, bem como as classificações orçamentárias, com a finalidade de tornar possível 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, conforme definido no item 04.01.02.01 (3) da 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovado pela Portaria STN no 389, de 14 de junho de 2018, e alterações posteriores.”, mas tal norma ainda não foi publicada.

Dessa forma, o Estado do Ceará aguardara as diretrizes a serem produzidas pela Secretaria do Tesouro Nacional em consonância com o art. 1º da Portaria STN no 233/2019, para, após edição de referida normatização, poder realizar corretamente a avaliação do impacto da inclusão dos gastos com recursos humanos nos contratos de gestão no cálculo das despesas com pessoal para fins de cumprimento da LRF.

Por fim, cumpre destacar que os §§ 1º e 2º do Art. 1º da Portaria STN no 233/2019 também preveem que, depois de editada a necessária normatização, os entes públicos ainda teriam até o final do exercício de 2020 para avaliar e adequar os respectivos dispositivos contratuais bem como os procedimentos de prestação de contas das organizações da sociedade civil para o cumprimento integral das disposições do caput do artigo acima transcrito, permitindo-se, para os exercícios de 2018 a 2020, que os montantes referidos no caput não sejam levados em consideração no computo da despesa total com pessoal do ente contratante.

COMENTÁRIOS:

A portaria da STN nº 233/2019, que flexibilizava a contabilização para os exercícios de 2018 a 2020 quanto à despesa com pessoal, trouxe a reflexão sobre o tipo de gasto com pessoal relacionado com as despesas com contrato de gestão.

As duas recomendações foram formuladas com os seguintes objetivos implícitos:

- Detalhar as despesas envolvendo os profissionais contratados para execução dos contratos descrevendo assim as atividades exercidas por eles (área da saúde, meio, segurança etc.);
- Avaliar o impacto na inclusão dos gastos com os profissionais que estariam substituindo servidores públicos no cômputo da despesa com pessoal para fins de comprometimento em relação à Receita Corrente Líquida com base as informações dos perfis de cada profissional;
- Estabelecer mecanismo de governança quanto aos gastos com pessoal executados pelo Poder Executivo, especificamente, para prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas estaduais independentemente da sua inclusão ou não em indicadores determinados pela LRF;
- Tornar transparente os gastos públicos executados por meio dos contratos de gestão de forma a garantir indicadores para avaliação de políticas públicas de saúde;

- Promover o controle social de forma a aperfeiçoar a máquina pública.

Apesar de ainda não existir metodologia específica conforme informa a SEFAZ, não há impedimento, quanto a identificação do valor da despesa efetuada para sua evidenciação e promoção da transparência. O assunto é debatido no âmbito nacional e não há consolidação de entendimento uniforme entre as cortes de contas como podemos verificar a seguir:

Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF)

Decisão 2753/2015

A terceirização de serviços envolvendo o componente mão de obra que caracterize substituição de servidor e empregado público deve ser contabilizada como Outras Despesas de Pessoal e computada no limite de despesas com pessoal do Poder ou órgão contratante, **inclusive no tocante aos contratos de gestão**. Essa contabilização deve seguir os termos do §1º do art. 18 da LRF.

Tribunal de Contas da União

ACÓRDÃO Nº 2444/2016 – TCU – Plenário

Portanto, diante desses riscos e da omissão da LRF, cumpre ao **Congresso Nacional** sopesá-los com a realidade da assistência à saúde e a necessidade de prestação desses serviços à sociedade e, com base nisso, **avaliar a oportunidade e a conveniência de legislar sobre a matéria, de forma a inserir ou não no cômputo de apuração dos limites previstos no art. 19 da Lei Complementar 101/2000** as despesas com pessoal das organizações sociais.

Assim, na análise preliminar, a Diretoria considera que o Poder Executivo não atendeu aas recomendações nº 47 e nº 48.

Por meio do Ofício nº 185/2020, o Poder Executivo, através da Comissão do PASF, encaminhou esclarecimento adicional sobre a matéria, entretanto, persiste a ausência de detalhamento de despesas dos profissionais contratados bem como o impacto da contratação destes profissionais caso sejam enquadradas como outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização conforme o art. 18, § 1º da LRF.

A formulação de duas recomendações tinha como objetivo envolver as secretarias responsáveis pela gestão sobre os contratos no âmbito do estado (SEPLAG) e pelo registro e contabilização como órgão central da contabilidade estadual (SEFAZ).

Destaca-se a promessa de criação de grupo de trabalho para análise dos contratos e cálculo deste impacto, sendo apresentado futuramente em notas explicativas no RGF já no exercício de 2020.

Assim, considera-se o não atendimento das recomendações nº 47 e nº 48.

SITUAÇÃO: Não atendida

RECOMENDAÇÃO nº 49: À Secretaria da Fazenda, que disponibilize no S2GPR relatório que informe a disponibilidade de caixa por fonte de recursos e por Poder.

COMENTÁRIOS:

No Relatório da Comissão do PASF consta que:

Considerando a contextualização apresentada na resposta a Recomendação nº 44, relacionada a reestruturação pela qual está passando o Tesouro Estadual, **o S2GPR será configurado para emitir relatório para evidenciar a disponibilidade de caixa por fonte de recursos e Poder até o final do exercício de 2020**, na ocasião da entrega do Balanço Geral do Estado deste exercício de referência, ficando o mesmo disponível para consulta permanente a partir dessa data.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

7.2.5 Transparência

RECOMENDAÇÃO Nº 50: À Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE), como órgão central do sistema de controle interno, que promova, através dos Portais da Transparência dos Consórcios Públicos, disponibilização dos relatórios e demais peças exigidas pela Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional nº 274/2016.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Análise da Comissão do PASF: Atualmente o Portal Ceará Transparente disponibiliza as informações contábeis referentes aos Consórcios Públicos, conforme consta dos anexos dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária – RREO, elaborados de acordo com a Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional nº 274/2016.

Para fortalecer a transparência dos Consórcios Públicos, foi emitida a Portaria Conjunta CGE/SESA nº01/2020, para regulamentar a transparência dos Consórcios Públicos de Saúde do Estado do Ceará, apontando quais os requisitos de transparência que devem ser apresentados nos sítios institucionais.

Status segundo Comissão do PASF: Implementada.

Evidências: Portaria Conjunta CGE/SESA nº01/2020 (D.O.E. 23/01/2020) e Portal Ceará Transparente:<https://ceartransparente.ce.gov.br/portal-datransparencia/paginas/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria>

Considerando o atendimento da Recomendação nº 19 e os esclarecimentos ofertados, verifica-se o atendimento da presente recomendação.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO Nº 51 - 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 as avaliações das políticas públicas promovidas pelo governo do Estado.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Análise da Comissão do PASF: A Seplag publica periodicamente em seu sítio eletrônico e no Ceará Transparente o resultado do processo de monitoramento do PPA em formato de consulta pública, logo que o mesmo é concluído. Além disso, as informações estão disponíveis em relatórios sintéticos de monitoramento trimestral do PPA como um todo, no link: <https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-planoplurianual/monitoramento-do-ppa/>. Visando ampliar a transparência e o controle, os relatórios

trimestrais que são encaminhados para a Assembleia Legislativa referentes à execução das iniciativas prioritárias da LDO também estão disponíveis na internet.

Status segundo Comissão do PASF: Implementada.

Evidências: <https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-planoplurianual/monitoramento-do-ppa/>. LDO dos anos 2018 e 2019, nos links a seguir:

2018:<https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-lei-de-diretrizesorcamentarias/lei-de-diretrizes-orcamentarias-2018/>

2019:<https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-lei-de-diretrizesorcamentarias/lei-de-diretrizes-orcamentarias-2019/>

Durante a elaboração do Relatório técnico preliminar das Contas de Governo, exercício de 2019, no período de abril a maio, verificou-se que o Sistema de Acompanhamento do PPA estava em processo de atualização de dados, ou seja, indisponível para visualização de seus relatórios.

Por meio do Ofício nº 185/2020, o Governo do Estado do Ceará, através da Comissão do PASF, informou que ao constatar algumas inconsistências nos relatórios gerados pelo Sistema de Acompanhamento do PPA, a Seplag decidiu desabilitar temporariamente o link de acesso a este ambiente.

Após os devidos ajustes, o Poder Executivo, através da Secretaria do Planejamento, já disponibilizou nova Consulta Pública de Acompanhamento do PPA, podendo ser acessada através do link: "http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/frm_consulta_ppa.aspx"

Diante disso, esta Diretoria de Contas de Governo ao acessar o Sistema de Consulta de Acompanhamento do PPA verificou que os relatórios com informações sobre a execução física e financeira agrupadas por eixos, temas estratégicos e programas, além dos indicadores de desempenho, estão sendo gerados com periodicidade anual (janeiro-dezembro).

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO Nº 52 - À Secretaria do Planejamento e Gestão que disponibilize relatórios com informações consolidadas das metas físicas e dos seus respectivos dispêndios orçamentários no Portal Eletrônico da SEPLAG.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Análise da Comissão do PASF: A Consulta Pública de Acompanhamento do PPA já atende a esta solicitação, disponibilizando relatórios de diversos formatos e com diversas informações, tanto físicas, quanto financeiras, e tanto de resultados dos indicadores estratégicos e temáticos.

Contudo, importante ressaltar que, no âmbito do PPA 2016-2019, não foi possível disponibilizar relatórios com informações de execução física e financeira por produtos principais das iniciativas. No PPA 2020-2023 foram implementadas as funcionalidades para disponibilização das informações por meio do Ceará Transparente e no sítio eletrônico da SEPLAG.

Status segundo Comissão do PASF: Implementada.

Evidências: A mencionada consulta encontra-se nos links:

http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/frm_consulta_ppa.aspx.

<https://cearatransparente.ce.gov.br/ppa?locale=pt-BR>

Durante a elaboração do Relatório técnico preliminar das Contas de Governo, exercício de 2019,

no período de abril a maio, verificou-se que o Sistema de Acompanhamento do PPA estava em processo de atualização de dados, ou seja, indisponível para visualização de seus relatórios.

Por meio do Ofício nº 185/2020, o Governo do Estado do Ceará, através da Comissão do PASF, informou que ao constatar algumas inconsistências nos relatórios gerados pelo Sistema de Acompanhamento do PPA, a Seplag decidiu desabilitar temporariamente o link de acesso a este ambiente.

Após os devidos ajustes, o Poder Executivo, através da Secretaria do Planejamento, já disponibilizou nova Consulta Pública de Acompanhamento do PPA, podendo ser acessada através do link: "http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/frm_consulta_ppa.aspx"

Diante dos esclarecimentos apresentados, esta Diretoria de Contas de Governo entende que esta recomendação está em fase de implementação por ser sanada apenas no PPA 2020-2023.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO Nº 53 - 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: Os relatórios de acompanhamento do PPA são disponibilizados trimestralmente na Consulta Pública e no Ceará Transparente.

Status segundo Comissão do PASF: Implementada

Evidências:

http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/frm_consulta_ppa.aspx

<https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-planoplurianual/monitoramento-do-ppa/>

<https://cearatransparente.ce.gov.br/ppa?locale=pt-BR>

O Relatório técnico preliminar das Contas de Governo, exercício de 2019, no período de abril a maio, verificou-se que o Sistema de Acompanhamento do PPA estava em processo de atualização de dados, ou seja, indisponível para visualização de seus relatórios.

Por meio do Ofício nº 185/2020, o Governo do Estado do Ceará, através da Comissão do PASF, informou que ao constatar algumas inconsistências nos relatórios gerados pelo Sistema de Acompanhamento do PPA, a Seplag decidiu desabilitar temporariamente o link de acesso a este ambiente.

Após os devidos ajustes, o Poder Executivo, através da Secretaria do Planejamento, já disponibilizou nova Consulta Pública de Acompanhamento do PPA, podendo ser acessada através do link: "http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/frm_consulta_ppa.aspx"

Diante do esclarecimento apresentado, esta Diretoria constatou que os relatórios de acompanhamento do PPA são disponibilizados trimestralmente apenas na página do 'Monitoramento e Avaliação do PPA'. Dessa forma, a SEPLAG poderia também atualizar a 'Consulta de Acompanhamento'

do PPA na mesma periodicidade. No Ceará Transparente, não foi localizado nenhum link para acessar os relatórios.

SITUAÇÃO: Não atendida.

RECOMENDAÇÃO Nº 54 - 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: No processo de monitoramento do PPA há uma etapa de análise da equipe da Seplag, na qual é realizada uma análise de consistência e de lógica de informações. É oportuno registrar que se presumem verdadeiras as informações registradas no sistema pelos órgãos e entidades, sendo este um dos atributos do ato administrativo ao lado da presunção de legitimidade. Acerca destes aspectos, Maria Sylvia Zanella Di Pietro aduz que:

Embora se fale em presunção de legitimidade ou de veracidade como se fossem expressões com o mesmo significado, as duas podem ser desdobradas, por abrangerem situações diferentes. A presunção de legitimidade diz respeito à conformidade do ato com a lei; em decorrência desse atributo, presume-se, até prova em contrário, que os atos administrativos foram emitidos com observância da lei.

A presunção de veracidade diz respeito aos fatos; em decorrência desse atributo, presume-se verdadeiros os fatos alegados pela Administração. Assim ocorrem com relação às certidões, atestados, declarações, informações por ela fornecidos, todos dotados de fé pública. (grifos no original) (Direito Administrativo. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014. pp. 206-207).

Embora as informações inseridas no sistema sejam de responsabilidade dos órgãos e entidades, a SEPLAG tem adotado ações para capacitar e orientar os usuários visando contribuir com a melhoria da qualidade e confiabilidade das informações.

Status segundo Comissão do PASF: Implementada.

Evidências: Atividades de orientação e capacitação dos usuários dos sistemas corporativos de planejamento

Durante a elaboração do Relatório técnico preliminar das Contas de Governo, exercício de 2019, no período de abril a maio, verificou-se que o Sistema de Acompanhamento do PPA estava em processo de atualização de dados, ou seja, indisponível para visualização de seus relatórios.

Por meio do Ofício nº 185/2020, o Governo do Estado do Ceará, através da Comissão do PASF, informou que ao constatar algumas inconsistências nos relatórios gerados pelo Sistema de Acompanhamento do PPA, a Seplag decidiu desabilitar temporariamente o link de acesso a este ambiente.

Após os devidos ajustes, o Poder Executivo, através da Secretaria do Planejamento, já disponibilizou nova Consulta Pública de Acompanhamento do PPA, podendo ser acessada através do link: "http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/frm_consulta_ppa.aspx"

Esta Diretoria de Contas de Governo ao acessar o Sistema de Consulta de Acompanhamento do PPA verificou inconsistências em alguns dados de forma amostral, como por exemplo quantidade da

meta programada no exercício de 2019 ou quantidade prevista no PPA 2016-2019.

Além disso, a Diretoria está de acordo com a PASF no sentido de que se presumem verdadeiras as informações registradas no sistema pelos órgãos e entidades públicas, sendo este um dos atributos do ato administrativo ao lado da presunção de legitimidade. Entretanto, quando o controle externo identifica falhas na operacionalização das ações governamentais, é dever do Tribunal de Contas apontá-las para que sejam criados controles para garantir a razoável certeza da veracidade dos fatos colocados a disposição da sociedade.

SITUAÇÃO: Não atendida.

RECOMENDAÇÃO Nº 55 - 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: A Seplag tem intensificado os esforços no sentido de qualificar o processo de monitoramento do PPA, realizando, dentre outras ações, uma série de eventos de capacitação, junto com a Escola de Gestão Pública, a cada início de ano, na perspectiva de capacitar novos servidores e colaboradores e qualificar os que já executam esse processo, na perspectiva da formação continuada, em busca do aprimoramento da execução das atividades inerentes ao mencionado processo.

Importante também mencionar que o Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação (Sima) tem sido contínua e sistematicamente aprimorado de modo a tornar o processo mais fácil e fluido. As orientações visam contribuir para o aumento da confiabilidade das informações, devendo-se ressaltar que adota-se a presunção de legitimidade e veracidade das informações disponibilizadas.

Status segundo Comissão do PASF: Implementada.

Evidências: Ações de capacitação e aprimoramento do Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação (Sima).

Durante a elaboração do Relatório técnico preliminar das Contas de Governo, exercício de 2019, no período de abril a maio, verificou-se que o Sistema de Acompanhamento do PPA estava em processo de atualização de dados, ou seja, indisponível para visualização de seus relatórios.

Por meio do Ofício nº 185/2020, o Governo do Estado do Ceará, através da Comissão do PASF, informou que ao constatar algumas inconsistências nos relatórios gerados pelo Sistema de Acompanhamento do PPA, a Seplag decidiu desabilitar temporariamente o link de acesso a este ambiente.

Após os devidos ajustes, o Poder Executivo, através da Secretaria do Planejamento, já disponibilizou nova Consulta Pública de Acompanhamento do PPA, podendo ser acessada através do link: "http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/frm_consulta_ppa.aspx"

Ao acessar o Sistema de Consulta de Acompanhamento do PPA, esta Diretoria verificou inconsistências em alguns dados de forma amostral, como por exemplo quantidade da meta programada no exercício de 2019 ou quantidade prevista no PPA 2016-2019. A recomendação será atualizada para o PPA 2020-2023.

SITUAÇÃO: Não atendida.

RECOMENDAÇÃO Nº 56 - À Secretaria do Planejamento e Gestão, que 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.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Análise da Comissão do PASF: O referido relatório já se encontra disponível no sítio eletrônico da Seplag.

Status segundo Comissão do PASF: Implementada.

Evidências: <https://www.seplag.ce.gov.br/wpcontent/uploads/sites/14/2019/07/Relat%C3%B3rio-de-Monitoramento-do-PPA-Ano-2018.pdf>

Esta Diretoria verificou que o Relatório Sintético de Monitoramento da Base Programática, referente ao período de janeiro a dezembro de 2018, está disponível na página eletrônica da SEPLAG.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO Nº 57 - À Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE), que disponibilize em seu sítio eletrônico informações sobre as ‘Oficinas de Elaboração do PPA’, bem como o ‘Acompanhe o PPA na sua região’.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Análise da Comissão do PASF: Em 2019 foram disponibilizadas no Portal da Transparência as informações sobre "Oficinas de Elaboração do PPA 2020-2023". O conteúdo está acessível no Ceará Transparente, no módulo de Participação Cidadão (<https://cearatransparente.ce.gov.br/ppa?locale=pt-BR>).

Status segundo Comissão do PASF: Implementada.

Evidências: <https://cearatransparente.ce.gov.br/ppa?locale=pt-BR>

Com base na informação apresentada pela Comissão do PASF, esta Diretoria verificou que foram disponibilizadas no Portal da Transparência as informações sobre "Oficinas de Elaboração do PPA 2020-2023".

SITUAÇÃO: Atendida.**7.3 Demais recomendações incluídas pelo Plenário**

RECOMENDAÇÃO Nº 58: Quanto à educação, a Administração Estadual esteja atenta à regular aplicação de recursos nas subfunções “Desenvolvimento Científico”, “Educação Especial” e “Ensino Fundamental”, a fim de permitir que todas as atividades relacionadas às aludidas subfunções sejam plenamente desenvolvidas.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Análise da Comissão do PASF: Com relação à subfunção Desenvolvimento Científico, ligada à função Educação, é necessário esclarecer inicialmente que de fato houve redução na execução das despesas de 2017 para 2018, conforme destacado pelo Tribunal de Contas do Estado. Entretanto, convém ressaltar que, proporcionalmente, quem mais executa despesas nesta subfunção é a FUNCAP, que possui como função preponderante no governo ações no âmbito da Ciência e Tecnologia e não em Educação. Assim, o fato de 2018 não ter apresentado execução em detrimento de 2017, decorre da reclassificação de projetos executados com recursos do Fundo de Inovação Tecnológica – FIT, que em 2017 estavam classificados como função Educação e a partir de 2018 um maior volume de recursos passou a ser executado na função Ciência e Tecnologia, conforme demonstrado na Tabela 1 a seguir.

[...]

Com relação à subfunção Educação Especial realmente houve redução na execução das despesas de 2017 para 2018, entretanto observa-se que a despesa de 2018 foi bem superior à de 2016. Isso se deve a mudanças na implantação de serviços para essa modalidade da educação, como contratação de cuidadores e a mudança de professores da linguagem Braille que saíram da contratação de professores temporários para contratação de serviço de terceirização. Assim, como o serviço de terceirização é contabilizado dentro da manutenção das escolas, na subfunção Ensino Médio houve um decréscimo na subfunção Educação Especial, mas não na função Educação, conforme destacado pelo TCE ao analisar a variação de 2017 para 2018. E ainda, não se pode comparar uma despesa de um ano com outro, pois a mesma só ocorre se tiver uma demanda, ou seja, o Estado só contrata esses profissionais para as salas de aulas que possuem alunos com necessidades especiais.

Com relação à subfunção Ensino Fundamental é necessário esclarecer inicialmente que de fato houve redução na execução das despesas de 2017 para 2018, conforme destacado pelo Tribunal de Contas do Estado, na qual se executou R\$ 190.632.852,84 em 2017 e R\$ 126.093.470,54. Entretanto, convém destacar que, a rede municipal, através de convênios, é que está assumindo aos poucos essa função, por isso a tendência é de redução de suas despesas e crescimento em outras subfunções. Como 2018 foi ano eleitoral, é comum a vedação de celebração desse tipo de despesa pelo Estado. Ademais, embora o Estado realize atividades direcionadas ao Ensino Fundamental, é importante frisar que essas atividades são prioritárias dos municípios, conforme Art 211, § 2º da CF de 1988. Na Tabela 2, a seguir, demonstra o montante de recursos aplicados de 2017 a 2019, na função Educação e nas subfunções de Educação Especial, Fundamental e nas outras subfunções.

[...]

Status segundo Comissão do PASF: Implementada.

Evidências: Aplicação de recursos nas subfunções "Desenvolvimento Científico", "Educação Especial" e "Ensino Fundamental"

Conforme os esclarecimentos ofertados, verificou-se no Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção do 6º bimestre de 2019 que do total de R\$ 43.042.171,85, 96,09% das despesas referentes à subfunção Desenvolvimento Científico foram associadas à função Ciência e Tecnologia.

Quanto à diminuição de aplicação de recursos na subfunção Educação Especial em 2018, segundo o Relatório da Comissão PASF, deve-se a possível alteração de demanda na contratação de profissionais no período e a mudanças na implantação de serviços para essa modalidade da educação, ocorrendo a contabilização dentro da manutenção das escolas, na subfunção Ensino Médio, havendo, assim, um decréscimo na subfunção Educação Especial. Destaca-se que em 2019, os gastos nessa subfunção aumentaram, em termos nominais, 5,96% em comparação ao período anterior.

Em relação à subfunção Educação Fundamental, nos esclarecimentos é comentado sobre a atuação prioritária dos municípios em tal modalidade. Entretanto, a própria Constituição Federal, no art. 211, § 3º, dispõe que os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. Além disso, a Lei nº 9.394, de 20 dezembro de 1996 (Lei de diretrizes e bases da educação nacional), estabelece em seu art. 10 o seguinte:

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;

II - **definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental**, as quais devem assegurar a **distribuição proporcional das responsabilidades**, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público; (grifos nossos)

III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;

IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

VI - **assegurar o ensino fundamental** e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no art. 38 desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 12.061, de 2009)

VII - assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual. (Incluído pela Lei nº 10.709, de 31.7.2003)

Assim, conforme o disposto acima, a atuação prioritária do Estado no ensino médio não o exime de sua responsabilidade quanto a ações referentes ao ensino fundamental.

Além disso, conforme a tabela a seguir, elaborada com base nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (6º bimestre de 2019) dos Estados da Região Nordeste, o Ceará é o penúltimo em aplicação de recursos na subfunção Ensino Fundamental seja em termos financeiros, seja em relação ao valor total empenhado.

Tabela 02 - Aplicação de recursos na subfunção Ensino Fundamental em 2019- Estados da Região Nordeste.

Ente	Ensino Fundamental (Valor Empenhado)	Total Empenhado	%
Paraíba	843.293.948,93	10.728.902.955,23	7,86%
Maranhão	626.208.523,05	17.082.352.445,50	3,67%
Pernambuco	454.759.436,18	37.179.997.587,88	1,22%
Sergipe	401.740.592,88	9.562.329.589,97	4,20%
Rio Grande do Norte	308.121.181,13	13.364.620.492,04	2,31%
Piauí	133.861.724,42	12.667.220.950,09	1,06%
Alagoas	121.095.010,21	9.307.829.892,01	1,30%
Ceará	90.260.403,01	27.762.603.422,19	0,33%
Bahia	1.829.756,00	48.888.514.323,07	0,00%

Fonte: SICONFI – Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária - 2019

Diante do exposto, considera-se a presente recomendação parcialmente atendida.

SITUAÇÃO: Parcialmente Atendida.

RECOMENDAÇÃO Nº 59 - Em relação ao Plano Nacional de Educação, o Governo do Estado do Ceará empreenda esforços concretos tendentes ao alcance e cumprimento das relevantes metas nacionalmente previstas.

COMENTÁRIOS:

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Análise da Comissão do PASF: O Plano Estadual de Educação – PEE foi elaborado em consonância com as metas e estratégias do Plano Nacional de Educação - PNE. A SEDUC é responsável pela coordenação da Comissão de Monitoramento e Avaliação do PEE, instituída por meio do Decreto nº 32.249 de 24 de novembro de 2017, de 29/10/17, e pelo Decreto nº 32.749 de 06 de julho de 2018, de 11/07/18, que trata da substituição dos membros da Secretaria da Educação, devido a saída do secretário da educação e de uma equipe técnica de suporte e apoio à comissão coordenadora para o monitoramento e avaliação do PEE, instituída pela Portaria nº 0980/2018-GAB, DOE nº 122 de 03/07/18.

O acompanhamento e monitoramento do PEE é realizado no sistema SIMPEE, que se encontra em fase de homologação e ajustes.

A título de exemplo das atividades de monitoramento do PEE, a SEDUC informou que foram analisadas as Metas 2 - Ensino Fundamental; Meta 4 – Inclusão; Meta 6 – Educação Integral e Meta 7 – Qualidade da Educação Básica/IDEB.

A Meta 02 tem o 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 do PNE. A Secretaria da Educação vem realizando uma série de ações interventivas que resultaram numa política de alfabetização denominada de Programa de Alfabetização na Idade Certa – PAIC. Assim, através do PAIC a Secretaria da Educação vem se comprometendo com os municípios através cooperação, oferecendo, dentre outras ações, apoio à gestão municipal, formação continuada para os professores da Educação Infantil, Ensino Fundamental e livros de literatura infantil para as salas de aula, e materiais didáticos para professores e alunos. A Secretaria da Educação estabeleceu uma parceria de corresponsabilidade pelos resultados educacionais da rede municipal, criando estratégias para apoiar os municípios na implantação de ações, a fim de melhorar os resultados de aprendizagem dos alunos da rede pública. Uma das estratégias é a Premiação das Escolas Públicas com melhores resultados de aprendizagem no segundo, quinto e nono anos do Ensino Fundamental, através da concessão do Prêmio Escola Nota Dez beneficiando e apoiando escolas. Além disso, estão sendo desenvolvidas ações voltadas para diminuição da evasão escolar no Ceará por meio de política pública pioneira da Secretaria da Educação, o projeto Nem um Aluno Fora da Escola que tem por objetivo garantir acesso e permanência de todas as crianças e jovens de 4 a 17 anos na escola. A iniciativa tem dois eixos: a prevenção ao abandono escolar e a inserção no sistema educacional de jovens que já se encontrem ausentes das unidades de ensino.

A Meta 4 que tem o objetivo de universalizar, até 2024, em regime de colaboração entre estados e municípios, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos, o atendimento escolar aos alunos com deficiência, distúrbios psicológicos alimentares, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, preferencialmente, na rede regular de ensino, garantindo o atendimento educacional especializado em salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou comunitários, nas formas complementar e suplementar, em escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados. A Secretaria da Educação vem empreendendo esforços para o cumprimento desta meta. Dessa forma, a Secretaria possui em sua estrutura uma Coordenadoria de Diversidade e Inclusão Educacional que tem como função básica apoiar a inclusão dos alunos público-alvo da Educação Especial na rede regular de ensino, promovendo a acessibilidade e disponibilizando materiais pedagógicos e equipamentos de Tecnologia Assistiva. Dentre as atividades de apoio foi inclusão da oferta de Atendimento Educacional Especializado – AEE. Trata-se de um conjunto de atividades complementares e suplementares, com o objetivo de minimizar as barreiras para sua plena participação na sociedade e desenvolvimento de sua aprendizagem. Este serviço é ofertado no contraturno

escolar, nos seguintes ambientes pedagógicos: 176 Salas de Recursos Multifuncionais – SRM, atendendo a 3.926 alunos; 08 Núcleos de Atendimento Pedagógico Especializado – Nape, atendendo a 357 alunos; 48 Organizações Não Governamentais – ONGs conveniadas com a Seduc, que atendem a 4.559 alunos; 01 Centro de Referência em Educação e Atendimento Especializado do Ceará – Creaece, que atende a 535 alunos nas escolas regulares, estão incluídos 14.056 alunos. Dentre outras ações podemos destacar cursos de Formação Continuada que visam ao fortalecimento do AEE nas escolas estaduais, ONG e Napes.

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. A Secretaria da Educação tem empreendido esforços para um ensino de qualidade nas suas escolas, procurando sempre prover a equidade através da realização de política, tais como o Ensino Médio em Tempo Integral que contribuí para o desenvolvimento integral do jovem estudante cearense. A Educação em tempo integral é ofertada em escolas de Ensino Médio em Tempo Integral – EEMTI e em Escolas Profissionais integrada ao Ensino Médio. Em 2016, a Secretaria da Educação realizou a política pública de implantação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral – EEMTI. Até o ano de 2019 foram convertidas, gradualmente, 130 unidades de Ensino Médio regular em escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, sendo 26 em 2016, 45 em 2017, 40 em 2018 e 19 em 2019. A Educação Profissional integrada ao Ensino Médio oferta 9 tempos de aula, cumprindo uma carga horária total de 5.400 horas ao longo das três séries do ensino médio. Essa forma de oferta possibilita ao aluno aprender uma profissão, ao mesmo tempo em que cursa os três últimos anos da educação básica em tempo integral. De 2008 até o ano de 2019 já foram implantadas 122 escolas de Educação Profissional integrada ao Ensino Médio, abrangendo 92 municípios, com uma matrícula de 54.094 alunos em 52 cursos técnicos. Dessa forma, a oferta em Tempo Integral na rede Estadual tem 252 escolas em tempo integral passando a contar com cerca de 35% de sua rede em tempo integral.

A meta 7 objetiva fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, garantindo o acesso e a permanência de todos os estudantes na escola, de modo a melhorar as médias no ENEM, IDEB e PISA, garantindo a execução das metas estabelecidas pelo PNE. A secretaria da Educação visando elevar a qualidade do processo aprendizagem, vem desenvolvendo projetos/programas como: Ceará Científico, Núcleo de Trabalho, Pesquisa e Práticas Sociais (NTPPS), Professor Aprendiz, Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE), Selo Escola Sustentável, A Minha Escola é da Comunidade, Projeto Professor Diretor de Turma (PPDT), Mediação de Conflitos e Práticas Restaurativas, Escola: Espaço de Reflexão e Revista DoCentes. Resguardadas as suas especificidades, todos esses programas e projetos visam à diversificação de práticas pedagógicas, à flexibilização curricular, à avaliação contínua da aprendizagem dos estudantes e ao seu desenvolvimento cognitivo e socioemocional. Além disso, estão sendo desenvolvidas ações voltadas para a preparação do estudante para o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) elencadas no Projeto Enem: Chego Junto, Chego Bem, que tem por objetivo incentivar os estudantes da rede estadual à participação em todas as etapas que estão relacionadas ao referido exame, apresentado um aumento anual significativo tanto em números de inscritos quanto em relação ao acesso às Universidades públicas e privadas. Todos esses projetos/programas em desenvolvimento têm obtido êxito no incremento dos resultados e com foco nas ações elencadas, para a melhoria da aprendizagem dos estudantes, cabendo atenção para a distorção idade série e para os resultados de desempenho nas avaliações externas, em que pese os de língua portuguesa e matemática.

Portanto, a Secretaria da Educação vem desenvolvendo ações que tem contribuindo significativamente para que os indicadores educacionais possam continuar melhorando, de acordo com as metas estabelecidas no Plano Estadual de Educação e alinhadas com o Plano Nacional de Educação. Para isso a SEDUC, vem enviando esforços para implementação de programas e projetos, que venham a fortalecer e ao mesmo tempo contribuir para atingimento das metas estabelecidas até 2024.

Status segundo Comissão do PASF: Implementada.

Evidências: Plano Estadual de Educação – PEE

Diante do relatado pela Comissão do PASF, esta Diretoria entende que esta recomendação foi atendida, tendo em vista que a Secretaria da Educação vem desenvolvendo ações para que os indicadores

educacionais possam continuar melhorando, de acordo com as metas estabelecidas no Plano Estadual de Educação e alinhadas com o Plano Nacional de Educação. Para isso a SEDUC, vem envidando esforços para implementação de programas e projetos, que venham a fortalecer e ao mesmo tempo contribuir para atingimento das metas estabelecidas até 2024.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação

RECOMENDAÇÃO Nº 60: Quanto ao regime próprio de previdência, sejam adotadas medidas para que os regimes de previdência dos servidores públicos sejam devidamente estruturados, de acordo com critérios e diretrizes que preservem o seu equilíbrio financeiro e atuarial, em respeito ao disposto no art. 40 da Constituição da República.

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Análise da Comissão do PASF: Dentro dos limites legais de sua competência, relativo ao seu regime de previdência social, no âmbito do Sistema Único de Previdência Social do Estado do Ceará – SUPSEC, realizou as seguintes atividades:

I – Em relação à estrutura:

- Criação da CEARAPREV:

Criação da Fundação de Previdência Social do Estado do Ceará – CEARAPREV, vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão, por meio da Lei Complementar nº 184, de 21/11/2018 (D.O.E. 22/11/2018). Essa Fundação terá a finalidade de gerir o regime próprio de previdência social dos servidores públicos civis e militares estaduais.

- Criação da CE-PREVCOM:

Criação da Fundação de Previdência Complementar do Estado do Ceará (CEPrevcom), vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão, por meio da Lei Complementar nº 185, de 21/11/2018 (D.O.E. 22/11/2018), com a finalidade de administrar e executar planos de benefícios previdenciários no âmbito do regime de previdência complementar instituído pela Lei Complementar Estadual nº 123, de 16 de setembro de 2013, além da criação dos respectivos conselhos, assegurada à participação paritária dos segurados.

- Implementação do Sistema de Gestão Previdenciária – SGPREV:

Medida voltada ao aprimoramento dos procedimentos administrativos inerentes à concessão de benefícios no âmbito do SUPSEC, por meio de virtualização de processos administrativos via sistema informatizado, implicando melhoria na gestão do atendimento previdenciário, do fluxo operacional interno de processos e dos recursos previdenciários.

II – Em relação à preservação do equilíbrio financeiro e atuarial:

- Segregação da Massa de Segurados:

Adequando-se à conformação Previdenciária Nacional, foi editada a Lei Complementar Estadual nº 123, de 16/09/2013, publicada no DOE de 19/09/2013, aplicável a todos os beneficiários do Sistema, a qual dispõe sobre o equacionamento do déficit atuarial do SUPSEC através da modalidade de segregação da massa de segurados, vigente a partir de 01/01/2014.

Caso a segregação da massa não tivesse sido implementada, não haveria a previsão da extinção da insuficiência do FUNAPREV.

- Alterações da Pensão Previdenciária:

A Lei Complementar estadual nº 159, de 14/01/2016 – DOE de 18/01/2016, dentre outras medidas, alterou as regras de elegibilidade para a concessão de benefício de pensão, em linha com as novas regras em vigor no âmbito do RPPS dos servidores públicos federais da União e no RGPS (Lei federal nº 13.135, de 17/06/2015), especialmente no que tange à aplicação de: (i) carência contributiva de 18 (dezoito) meses para a concessão da pensão

por morte a dependentes previdenciários; (ii) tempo mínimo de 2 (dois) anos de casamento ou de união estável para elegibilidade ao benefício por parte dos dependentes do ex-segurado falecido; e (iii) durabilidade do benefício para cônjuges, companheiros ou companheiras, podendo existir pagamento temporário de pensão aos beneficiários menores de 44 (quarenta e quatro) anos na data do falecimento do instituidor da pensão.

- Mudanças das Alíquotas de Contribuição:

Conforme disciplina da Lei Complementar estadual nº 12/1999, com redação dada pela Lei Complementar estadual nº 167, de 27/12/2016 – D.O.E. de 28/12/2016, o Estado definiu novas alíquotas de contribuição previdenciária, passando, a alíquota do beneficiário, de 11% (onze por cento) para 12% (doze por cento) em 2017, 13% (treze por cento) em 2018 e 14% (quatorze por cento) a partir de 2019, e a alíquota do Estado, de 22% (vinte e dois por cento) para 24% (vinte e quatro por cento) em 2017, 26% (vinte e seis por cento) em 2018 e 28% (vinte e oito por cento) a partir de 2019.

- Atualização cadastral e Prova de Vida:

Face à importância de se manter e disponibilizar um cadastro completo e atualizado para fins de avaliação atuarial, abrangendo todos os segurados ativos, aposentados e pensionistas, e de seus respectivos dependentes, de modo a possibilitar uma adequada projeção atuarial do Fundo, o Estado mantém contrato de prestação de serviços com o Banco Bradesco S.A., mediante remuneração ao Estado, no qual estão previstos, no prazo de vigência do contrato (até 31/12/2023) a realização de dois (2) recadastramentos e, anualmente, a coleta de prova de vida, por meio de biometria, dos segurados do SUPSEC.

- Construção de tábuas biométricas:

Essa medida visa utilizar, nas projeções atuariais de natureza probabilística, estrutura biométrica de sobrevivência baseada na experiência dos servidores, ativos e aposentados, do SUPSEC, de modo a gerar resultados mais aderentes à realidade da massa de segurados. Esse trabalho será resultado da pesquisa, em andamento, intitulada “Construção de tábuas biométricas: um estudo para os eventos de mortalidade e entrada em invalidez no Regime de Previdência Social do Estado do Ceará”, de iniciativa de pesquisadores da Universidade Federal do Ceará, com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e de servidores da Coordenadoria de Gestão Previdenciária da SEPLAG.

- Recepção da reforma da previdência federal trazida pela Emenda Constitucional nº 103/2019.

Com a reforma da previdência ocorrida em âmbito federal com a Emenda Constitucional nº 103/2019, o Estado do Ceará prontamente adequou seu RPPS aos novos ditames previdenciários federais, com algumas adaptações. Nesse sentido, foi promulgada a Emenda Constitucional Estadual nº 97/2019 e a Lei Complementar Estadual nº 210/2019. Tais ações e medidas refletem o esforço do Estado em manter bem estruturados e geridos os regimes de previdência dos servidores públicos com o intuito de preservar seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Status segundo Comissão do PASF: Implementada.

Evidências: Reestruturação do Sistema Único de Previdência Social do Estado do Ceará – SUPSEC.

Considerando as ações descritas na análise da Comissão do PASF, considera-se a presente recomendação atendida, não extinguindo, porém, a possibilidade de realização de outros estudos e análises sobre a situação financeira e atuarial do RPPS do Estado.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO Nº 61: Quanto à transparência, mantenha atualizado o sítio eletrônico e

divulgue, com a periodicidade exigida, os relatórios de desempenho dos contratos de parcerias público-privadas.

Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Análise da Comissão do PASF: A setorial contratante, gestora do projeto, tem até 30 dias após cada semestre para elaborar e encaminhar à Seplag o relatório para análise pelo Grupo Técnico de Parcerias - GTP e, posteriormente, ao Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGPPP) para aprovação. A atualização dos relatórios no sítio eletrônico da Seplag tem ocorrido após o cumprimento do trâmite estabelecido para aprovação. A Seplag atua no sentido de orientar os órgãos contratantes para que observem os prazos de encaminhamento para análise e aprovação, visando garantir a tempestividade das publicações.

Status segundo Comissão do PASF: Implementada.

Evidências:http://papp.seplag.ce.gov.br/papp/images/stories/PPP/Vapt-Vupt/relat_des_vaptvupt_2019.2.pdf

De acordo com os esclarecimentos ofertados, a atualização dos relatórios no sítio eletrônico da Seplag tem ocorrido após o cumprimento do trâmite estabelecido para aprovação. Em consulta à página eletrônica <http://papp.seplag.ce.gov.br/papp/index.php/categoria-3?cssfile=principal3.css> no dia 08 de junho de 2020, a qual agrega informações sobre os projetos de Parcerias Público-Privadas contratados, em andamento, em análise e encerrados, verificou-se a publicação de vários documentos, dentre eles, os Relatórios de Desempenho do 1º e do 2º semestre de 2019 referentes à única PPP em execução – Vapt Vupt. Assim, considera-se atendida a presente recomendação.

SITUAÇÃO: Atendida.

8 *RESSALVAS E OCORRÊNCIAS ALUSIVAS AO EXERCÍCIO DE*
2019

8. Recomendações e alertas referentes ao exercício de 2019

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 2019.

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 a ressalva (06) e as ocorrências (24, 28, 33 e 40) e as suas respectivas recomendações identificadas no exercício, bem como aquelas de anos anteriores, mas que ainda persistiram no exercício sob análise que foram atualizadas ou reeditadas ou agrupadas ou até mesmo reformuladas

Por fim, no Quadro 03, os alertas emitidos em função da execução orçamentária e financeira de 2019.

Quadro 01 - Ressalvas e as respectivas recomendações do exercício de 2019

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.

Ressalvas	Recomendações
5. A ausência da discriminação da despesa por elementos na Lei Orçamentária Anual	5. 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.
Limites Constitucionais	
6. Não atendimento da dotação mínima para investimentos do setor público estadual do Interior, contrariando o determinado pelo art. 210 da Constituição Estadual.	6. Ao Poder Executivo, quando elaborar a Lei de Orçamento do Estado, que observe a dotação mínima para investimentos do setor público estadual do Interior, conforme estabelece o art. 210 da Constituição Estadual do Ceará.
7. 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.	7. Ao Poder Executivo, que cumpra o percentual de recursos direcionados à FUNCAP, conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual.
8. Ausência de operacionalização do Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará - FCE.	8. Ao Poder Executivo, que promova a operacionalização do FCE com vistas ao cumprimento do art. 209 da Constituição Estadual.
Conformidade Financeira e Orçamentária	
9. 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.	9. 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	
10. 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.	10. 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.
11. Deficit entre as fontes de recursos do exercício corrente identificado no comparativo entre a execução orçamentária e as receitas realizadas.	11. 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
12. 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	12. 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.
	13. 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

Ressalvas	Recomendações
	de todo o quadro de funcionários, com nome, cargo, cadastro de pessoa física e valores recebidos
13. Subavaliação de bens imóveis do Estado	14. 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.

Quadro 02 - Ocorrências e as respectivas recomendações do exercício de 2019

Ocorrências	Recomendações
Conjuntura socioeconômica	
14. Baixa efetividade dos dispêndios em saneamento básico para o avanço no atendimento dos domicílios cearenses, apesar do aumento percentual de execução orçamentária.	15. 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	
15. 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.	16. 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 2020-2023.
16. 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.	17. 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 2020-2023.
17. 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.	18. 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.
18. Ausência de demonstração da renúncia considerada na estimativa de receita da lei orçamentária conforme inciso I do art. 14 da LRF na LDO.	19. 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.
19. Falta de informações quanto ao retorno dos incentivos fiscais para a sociedade.	20. 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.
20. Ausência de informações analíticas utilizadas no cálculo do percentual referente ao cumprimento do limite de abertura de créditos suplementares e a sua memória do cálculo em si de acordo com a legislação orçamentária vigente	21. À Secretaria do Planejamento e Gestão, que disponibilize, em sua página eletrônica referente ao cumprimento do limite de abertura de créditos suplementares, as informações analíticas utilizadas no cálculo do referido percentual e a memória do cálculo em si de acordo com a legislação orçamentária vigente.

Ocorrências	Recomendações
21. 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.	22. 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.
22. Ausência de regulamentação da forma de apropriação dos saldos remanescentes dos contratos de gestão, bem como a sua respectiva transparência.	23. 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	
23. Ausência da disponibilização de indicadores de resultados relativos às atividades de cobrança da Dívida Ativa	24. À Secretaria da Fazenda e à Procuradoria Geral do Estado recomendamos a disponibilização de indicadores que proporcionem o conhecimento da situação da Dívida Ativa, tais como: Índice de prescrição da Dívida Ativa; Efetividade da Cobrança da Dívida Ativa; Índice de Efetividade do Parcelamento no Recebimento dos Créditos da Dívida Ativa, entre outros.
Análise das Demonstrações Contábeis	
24. Provisão de Perdas da Dívida Ativa não reflete o valor possível de recuperação pelo Estado.	25. À Secretaria da Fazenda e à Procuradoria Geral do Estado, diante da vultuosidade do valor envolvido, que continuem dando prosseguimento às ações de aprimoramento na metodologia de cálculo do ajuste de perdas da Dívida Ativa, buscando a efetiva inclusão de novos critérios, bem como o atendimento ao princípio contábil da prudência.
25. 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.	26. 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) 8ª edição
26. Ausência de atos efetivos para extinguir a COHAB que se encontra em fase de liquidação	27. Ao Poder Executivo, que adote medidas efetivas, para que possa ser finalizado o processo de extinção da COHAB
27. A Demonstração do Fluxo de Caixa não contempla o saldo anterior, estando em desacordo com o Modelo disposto no Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público.	28. À Secretaria da Fazenda que adote as providências necessárias para que a estrutura da Demonstração do Fluxo de Caixa contemple o saldo anterior, conforme está disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).
Conformidade Financeira e Orçamentária	
28. Deficiência no Controle de Destinação de Recursos	29. 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.
29. Deficiência na apresentação do relatório de acompanhamento dos contratos de gestão em relação às despesas com pessoal.	30. 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.

Ocorrências	Recomendações
	31. 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.
30. Ausência de detalhamento de disponibilidade de caixa por fonte de recurso e Poder.	32. A SEFAZ que disponibilize no S2GPR um relatório que informe a disponibilidade de caixa por fonte de recursos e por Poder.
Transparência	
31. Ausência de disponibilização de dados referentes à temas prioritários na atuação estatal como saúde e educação ou provenientes de outros órgãos ou secretarias no portal de dados abertos.	33. Ao Poder Executivo, que aprimore a divulgação no portal de dados abertos, diversificando os dados publicados em relação a outros temas e/ou órgãos e incentive a sua utilização por parte da população, seja através de consulta aos dados ou de desenvolvimento de aplicativos.
32. Não disponibilização de relatórios que consolidem tanto informações das metas físicas como dos seus respectivos dispêndios orçamentários no Portal eletrônico da SEPLAG	34. 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.	35. 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.	36. 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.	37. 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 2020-2023.
36. Deficiência no desenvolvimento de ações nas subfunções “Desenvolvimento Científico”, “Educação Especial” e “Ensino Fundamental”	38. Quanto à educação, a Administração Estadual esteja atenta à regular aplicação de recursos nas subfunções “Desenvolvimento Científico”, “Educação Especial” e “Ensino Fundamental”, a fim de permitir que todas as atividades relacionadas às aludidas subfunções sejam plenamente desenvolvidas.
37. Não alcance das metas previstas nacionalmente pelo Plano Nacional de Educação	39. Em relação ao Plano Nacional de Educação, o Governo do Estado do Ceará empreenda esforços concretos tendentes ao alcance e cumprimento das relevantes metas nacionalmente previstas.
38. Ausência de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira nos portais eletrônicos dos consórcios de saúde dos quais o poder executivo estadual é parte integrante	40. Exigir o cumprimento da Portaria Conjunta CGE e SESA nº 01/2020 publicada em 23/01/2020, que estabeleceu os requisitos de transparência a serem cumpridos pelos sítios institucionais dos Consórcios Públicos de Saúde

Quadro 03 – Alertas emitidos com base no exercício de 2019

Alertas
Instrumento de Planejamento
1. Alertar ao Poder Executivo, com fulcro no art. 1º, § 1º, e no art. 59, § 1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000, em relação à possível necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira (art. 9º da LRF), caso a execução das metas fixadas de resultado primário e nominal torne-se inviável, de acordo com a intensidade da frustração de receitas.
Conformidade Financeira e Orçamentária
2. Alertar ao Poder Executivo, com fulcro no art. 1º, § 1º da Lei Complementar 101/2000, em relação a responsabilidade na gestão fiscal quanto ao equilíbrio das contas públicas diante do volume de despesa com pessoal considerado para fins de limite na LRF bem como as despesas com contrato de gestão, pensionistas e abono permanência.
3. Alertar ao Poder Executivo, com fulcro no art. 1º, § 1º, e no art. 59, § 1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000, em relação ao possível descumprimento das metas fixadas de resultado primário e nominal, de acordo com a intensidade da frustração de receitas decorrentes dos impactos da diminuição da atividade industrial e econômica no estado do Ceará e no país

CONCLUSÃO

Com base no exposto, a Diretoria de Contas de Governo, 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 2019, 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.

Diretoria de Contas de Governo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Fortaleza, 16 de junho de 2020.

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

Paulo Roberto Assunção Silva
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
Diretor