

**PROCESSO Nº 02422/2016-7**  
**VOTO**

Trata o feito acerca do exame das contas do Governador do Estado do Ceará, referente ao exercício 2015, para, em atenção à competência inculpada no art. 76, I, da Constituição Estadual, emissão de parecer prévio.

Inicialmente, é fundamental destacar o trabalho minucioso e pormenorizado elaborado pelos servidores componentes da Comissão Especial das Contas de Governo, capitaneados, inicialmente, pela Cons. Relatora Patricia Saboya e, posteriormente, pelo Cons. Relator Alexandre Figueiredo, a cujo voto adiro, desde já, com os destaques abaixo consignados, pertinentes a pontos que considero de extrema relevância.

Preliminarmente, antes de iniciar o exame propriamente dito, ressalto que, desde quando atuava como Procurador de Contas, defendo a necessidade de que seja oportunizado ao Governador espaço para, querendo, manifestar-se sobre as ocorrências verificadas ao longo do exame de sua prestação de contas, em homenagem aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, medida que, a meu ver, elevaria o grau de perfeição jurídica do parecer prévio, além de conferir ainda maior solidez às conclusões deste Tribunal.

Isso ressalvado, passo à análise das presentes contas. Um primeiro tópico que considero especialmente relevante está relacionado à **execução orçamentária da despesa**. Consoante demonstrou a Comissão Especial, de uma forma geral, em 2015, foi alcançado um nível de execução **EFICAZ** (>75%), com uma execução de **85,58%** do orçamento previsto. Entretanto, ao verificar circunstanciadamente a execução dos gastos estaduais, pôde-se observar algumas fragilidades.

Com base nos dados apresentados no Quadro 01, abaixo, observa-se que o orçamento foi executado – em relação à maioria dos grupos de despesa – em um nível acima daquele considerado eficaz. De outra parte, o grupo “Investimentos” apresentou nível de execução **INEFICAZ** (<50%), uma vez que

**PROCESSO Nº 02422/2016-7**  
**VOTO**

executou somente **48,79%** do previsto, o que contribuiu sobremaneira para que as Despesas de Capital obtivessem um percentual de execução de apenas **55,68%**.

**Quadro 01 – Despesa orçamentária por categoria e grupo (2015)**

<b>Categoria Econômica/Grupo</b>	<b>Dotação Inicial</b>	<b>Dotação Atualizada</b>	<b>Executado</b>	<b>Realização (%)</b>
<b>Despesas Correntes</b>	<b>18.391.760.478,00</b>	<b>19.347.763.693,91</b>	<b>18.287.950.252,93</b>	<b>94,52%</b>
Pessoal e Encargos Sociais	9.904.109.864,00	10.280.571.385,84	9.997.648.936,18	97,25%
Juros e Encargos da Dívida	367.640.750,00	419.047.602,41	414.556.094,18	98,93%
Outras Despesas Correntes	8.120.009.864,00	8.648.144.705,66	7.875.745.222,57	91,07%
<b>Despesas de Capital</b>	<b>5.653.101.657,00</b>	<b>5.783.837.133,43</b>	<b>3.220.184.674,61</b>	<b>55,68%</b>
Investimentos	4.905.705.165,00	4.942.609.325,09	2.411.486.940,10	48,79%
Inversões Financeiras	149.127.932,00	146.853.787,11	119.345.616,43	81,27%
Amortização da Dívida	598.268.560,00	694.374.021,23	689.352.118,08	99,28%
<b>Total</b>	<b>24.044.862.135,00</b>	<b>25.131.600.827,34</b>	<b>21.508.134.927,54</b>	<b>85,58%</b>

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

Vale registrar que a **execução dos investimentos**, em 2015, segundo aponta a Comissão (Relatório Anual das Contas do Governador, fls. 91), **foi a pior dos últimos cinco anos**, o que é digno de atenção, tendo em vista que esse tipo de dispêndio – junto com as inversões financeiras – é o responsável pela atividade de expansão do Estado, contribuindo diretamente para o seu desenvolvimento econômico.

É relevante realçar que muitas dessas despesas dependem de fontes de recursos que não são próprias do Estado, a exemplo das transferências voluntárias da União, dentre outras, as quais, uma vez não efetivadas, comprometem a execução dos programas a elas relacionados.

Ainda acerca da execução dos investimentos, tendo por base **apenas as fontes de recursos próprias do Estado do Ceará**<sup>1</sup>, convém destacar aqueles relacionados às funções que implementam direitos sociais, conforme Quadro 02, a seguir:

<sup>1</sup> Considerou-se na análise as seguintes fontes de receitas: Cota-parte da CIDE; Cota-parte da Contribuição do Salário – ED; Cota-parte do Fundo de Participação do Estado; Indenização pela extração de petróleo; Recursos arrecadados da venda de selos; Recursos diretamente arrecadados; Recursos ordinários; Recursos do FUNDEB; Recursos do SUS e Repasses fundo a fundo FNAS.

**PROCESSO Nº 02422/2016-7**  
**VOTO**

**Quadro 02 – Investimentos previstos e realizados por funções que implementam direitos sociais com base em fontes de recursos próprios do Estado (2015)**

<b>Função</b>	<b>Dotação Inicial</b>	<b>Dotação Atualizada</b>	<b>Executado</b>	<b>Realização (%)</b>
ASSISTÊNCIA SOCIAL	3.372.491,00	3.461.716,00	2.753.690,31	79,55%
DESPORTO E LAZER	9.413.284,00	19.562.351,22	15.276.680,63	78,09%
EDUCAÇÃO	46.669.524,00	27.313.122,47	16.033.422,96	58,70%
HABITAÇÃO	2.042.000,00	437.489,90	124.573,14	28,47%
SAÚDE	140.979.388,00	38.777.533,61	26.323.366,79	67,88%
SEGURANÇA PÚBLICA	50.711.665,00	40.403.808,93	30.876.873,58	76,42%
TRABALHO	351.745,00	1.831.494,39	,00	0,00%
<b>Total Geral</b>	<b>253.540.097,00</b>	<b>131.787.516,52</b>	<b>91.388.607,41</b>	<b>69,35%</b>

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

Observa-se que, em geral, o desempenho orçamentário dos investimentos voltados aos **direitos sociais**, em 2015, foi **RAZOÁVEL**, considerando-se somente as fontes de recursos próprias do Estado. Individualmente, as funções “assistência social”, “desporto e lazer” e “segurança pública” tiveram uma execução **EFICAZ** (>75%). Em relação à “saúde” e à “educação”, o desempenho foi **RAZOÁVEL** (entre 50% e 74,9%). Quanto às funções “habitação” e “trabalho”, o indicador foi **INEFICAZ** (<50%), sendo que, concernente a este último, **não houve** execução na rubrica no exercício em análise.

Saliente-se que, sendo recursos arrecadados diretamente pelo Estado, o nível de execução pertinente às funções destacadas, relativamente a investimento, deveria ter sido maior, ainda mais considerando que a realização dessas receitas alcançou um patamar de aproximadamente **95%**.

É oportuno frisar que, por serem direitos fundamentais, gozam de especial proteção constitucional. Assim, seus enunciados não devem ser considerados meras promessas vagas, ou tidos por “insinceridades normativas”, mas sim verdadeiras diretrizes que vinculam os agentes públicos ao projetarem e realizarem o gasto público, atribuindo a estes o dever jurídico de efetivamente implementá-los.

**PROCESSO Nº 02422/2016-7**  
**VOTO**

Além disso, se o próprio Estado elegeu determinada área como prioritária para o desenvolvimento de políticas públicas e direcionamento de recursos, não há como conceber que, no correr do exercício, com previsão orçamentária e disponibilidade de verbas, afaste a sua essencialidade sem que, para tanto, apresente razões plausíveis para essa escolha.

Ainda acerca da aplicação de recursos em áreas sociais, no âmbito do Fundo de Combate à Pobreza – **FECOP**, cabe consignar as observações da Comissão acerca da expressiva **disponibilidade de caixa (saldo líquido em conta)** do fundo em questão, ao final do exercício financeiro de 2015, qual seja: **R\$ 108.662.410,80**, o que equivale a, aproximadamente, **24% do total arrecadado**, ou seja, “uma parcela considerável de recursos continua sem aplicação”<sup>2</sup> (fls. 173 do Relatório Técnico).

**Com efeito, reputo ser de especial importância recomendar, ao Poder Executivo, que, em relação aos investimentos voltados a direitos sociais, associados às fontes de recursos próprias do Estado, envide esforços no sentido de elevar o nível de execução orçamentária dessas despesas.**

Outro ponto de extrema relevância, o qual venho destacando desde as Contas de Governo de 2013, está relacionado à **necessidade de se ter um acompanhamento e monitoramento não apenas sob o enfoque da execução orçamentária da despesa pública**, mas em relação às metas previstas, de modo que seja possibilitado o controle sobre o gasto público, quanto aos aspectos da eficácia, eficiência e da economicidade.

No tocante à questão, uma limitação recorrentemente apresentada, desde a mudança ocorrida no PPA 2012-2015, no qual foi adotado o modelo do Governo Federal<sup>3</sup>, é que não se tem o valor a ser despendido para o atendimento de cada meta prevista nos programas de governo. A valoração no Plano ocorre apenas

<sup>2</sup> Registre-se que “o estado do Ceará ainda apresenta números expressivos de pobreza, sendo o terceiro estado do país a apresentar maior número de pessoas na condição de extrema pobreza” (fls. 173 do Relatório Técnico). Por conseguinte, a Recomendação 01 deve ser mantida.

<sup>3</sup> Trazendo como inovação a divisão dos programas de governo previstos no PPA em **Programas Temáticos Setoriais, Multissetoriais e de Serviços ao Estado**, os quais articulam um conjunto de **Objetivos** afins, que dão origem a uma agregação de **Iniciativas** governamentais que se traduzem em entregas de bens e serviços ao Governo e/ou à sociedade.

**PROCESSO Nº 02422/2016-7**  
**VOTO**

até o nível das iniciativas, não havendo uma ligação objetiva entre elas e as metas previstas para os programas.

Ademais, a substituição, no PPA, das ações pelas iniciativas comprometeu a avaliação do cumprimento das metas estabelecidas, trazendo grandes limitações para a análise do plano. É que, conquanto as iniciativas apresentem-se como um novo elo de ligação entre o PPA e a LOA, não o fazem de forma objetiva, uma vez que a partir de uma única iniciativa podem surgir mais de uma ação na própria LOA, que, por sua vez, não evidencia com suficiente clareza as metas físicas, quantitativas e qualitativas, derivadas do PPA e vinculadas às ações constantes do orçamento anual.

Outrossim, conforme apontado pela Comissão (Relatório Anual, às fls. 54/55), as metas, no PPA, não são evidenciadas de forma individualizada, por exercício financeiro, **inviabilizando a análise da eficácia/eficiência dos programas como um todo para um determinado exercício financeiro.**

Não obstante as sobreditas limitações, a Comissão realizou exame acerca da eficácia de alguns programas<sup>4</sup>, com base nas informações constantes no Anexo de Metas Prioritárias – AMP da LDO de 2015, e nos dados apresentados pela SEPLAG, e concluiu que **diversas metas tidas como prioritárias ou não foram executadas, ou tiveram baixa execução orçamentária.** Tal fato aponta fragilidades no planejamento governamental, situação essa que pode ser reflexo da baixa realização das despesas abordadas no tópico anterior.

Ainda sobre a necessidade de acompanhamento e monitoramento da execução orçamentária, conforme informou a SEPLAG (Relatório Anual das Contas do Governador, fls. 176), foi finalizado o Sistema de Monitoramento e Acompanhamento – SIMA, o qual, ao menos, permitirá "o monitoramento dos resultados e indicadores estratégicos das áreas temáticas dos eixos de articulação política, assim como das metas e iniciativas dos objetivos dos programas de governo".

Não se pode perder de vista que, para além da mera observância ao

---

<sup>4</sup> Promoção da juventude, promoção e proteção dos direitos humanos, enfrentamento às drogas, atenção à pessoa com deficiência e atenção à pessoa idosa.

**PROCESSO Nº 02422/2016-7**  
**VOTO**

cumprimento das metas físicas e dos dispêndios orçamentários, referida ferramenta deverá servir para acompanhar a vinculação entre tais fatores, e, em última instância, para verificar o nível de eficiência, eficácia e, inclusive, economicidade das ações governamentais.

Além disso, em face do princípio republicano e da necessidade de transparência nas ações públicas, é imperioso que tais dados estejam disponíveis para fins de controle, sobretudo o social, sendo que essas informações devem estar expostas no Portal da Transparência, de forma fácil e com destacado acesso, em tempo real e em linguagem adequada à compreensão pela população em geral. Assim, a sociedade terá condições de acompanhar concomitantemente a execução do orçamento público em seus aspectos físicos e financeiros.

Diante do que se evidenciou – ponto que venho destacando desde quando relatei as Contas de Governo exercício 2012 –, sobretudo com o advento do SIMA, percebe-se que o Estado caminhou rumo ao efetivo acompanhamento e monitoramento da execução orçamentária. De outra parte, cabe a esta Corte verificar, a partir da análise do exercício 2015, o desempenho dessa ferramenta de modo que ela venha a propiciar, ao cidadão, aos órgãos de controle e à sociedade, a esmerada fiscalização do gasto público. Assim, a peça orçamentária terá condições de se tornar um verdadeiro instrumento de efetivação de direitos sociais.

Um último aspecto que merece ser abordado. Cuida-se do expressivo quantitativo de **incentivos fiscais** concedidos pelo Estado do Ceará, via Fundo de Desenvolvimento Industrial – FDI.

Consoante é possível verificar no Demonstrativo dos Créditos do FDI (Balanço Geral do Estado, fls. 102), **os incentivos fiscais**, classificados como “Ajustes de Perdas de Créditos a Receber”, concernentes aos programas PROAPI, PROVIN e PROADE, **ultrapassam o montante de R\$ 3 bilhões de reais** (quase 30% da receita tributária do Estado em 2015), o que é extremamente relevante, ainda mais diante do nível de endividamento estadual que, na gestão ora em análise, conforme apurado no Relatório Anual (fls. 166), foi superior em 490% à meta estipulada na LDO para o exercício<sup>5</sup>, merecendo, portanto, que esses repasses

<sup>5</sup> A meta prevista na LDO de 2015 era de Resultado Nominal positivo na ordem de R\$ 556.710.000, o que

**PROCESSO Nº 02422/2016-7**  
**VOTO**

sejam melhor acompanhados, tanto por parte do Governo do Estado, como por esta Corte de Contas.

Destarte, com base em todo o exposto, e em tudo o mais que consta nos autos, acompanho o voto do Cons. Relator Alexandre Figueiredo, e sou pela **aprovação** das Contas do Governador, exercício 2015, com as recomendações constantes na parte conclusiva do Relatório Técnico, bem como a que ora proponho, no sentido de que **o Executivo Estadual, em relação aos investimentos voltados a direitos sociais, associados às fontes de recursos próprias do Estado, envide esforços no sentido de elevar o nível de execução orçamentária dessas despesas.**

Fortaleza, 31 de maio de 2016.

**Rholden Botelho de Queiroz**  
**Conselheiro**

---

significa que o Estado tinha como objetivo um incremento no saldo da sua dívida neste montante. Porém, ao final do exercício, apurou-se um Resultado Nominal positivo de R\$ 3.284.829.210 (490% superior à meta estipulada).