

**CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ**

**EXERCÍCIO 2015**

**RELATÓRIO E VOTO DO RELATOR**

**CONS. LUÍS ALEXANDRE ALBUQUERQUE FIGUEIREDO DE PAULA PESSOA**

Senhor Presidente,

Senhores Conselheiros,

Senhor Procurador-Geral do Ministério Público de Contas.

**CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES:**

Obedecidos os critérios regimentais deste egrégio Tribunal de Contas, coube a Exma. Conselheira Patrícia Saboya a função de relatar as **Contas do Governo do Estado do Ceará**, referentes ao exercício de 2015, tomadas nos autos do Processo nº 02422/2016-7 (TCE-CE), na conformidade do que prescreve o art. 76, inciso I, da Constituição Estadual, combinado com o art. 42 da Lei nº 12.509/95 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Ceará). Todavia, em face da declinada Conselheira encontrar-se em gozo de licença médica pelo período de 30 (trinta) dias, a partir de 08.05.2016, os presentes autos foram redistribuídos na Sessão do dia 17 de maio do corrente ano, cabendo-me, a partir de então, a honrosa missão de relatar as aludidas Contas.

Assim sendo, venho submeter à apreciação deste egrégio Plenário Relatório e Voto, no sentido de emissão de Parecer Prévio sobre as Contas apresentadas, tendo por base os elementos contábeis das gestões orçamentária, financeira e patrimonial da Administração Direta (Poderes e Órgãos constitucionais) e da Administração Indireta, esta abrangendo as autarquias, fundações, fundos e empresas estatais dependentes e não dependentes.

Ressalta-se que a Secretaria de Controle Externo designou Comissão Técnica para proceder a análise dos documentos que compreendem o Balanço Geral do Estado e o Relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo, elaborados pela Secretaria da Fazenda e pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado, respectivamente.

Cabe salientar que apesar do art. 56, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal prever que “*as contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público*”, seus efeitos foram suspensos em face de Liminar concedida em 09.08.2007 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2238-5. Dessa forma, o Relatório Técnico expedido pela Secretaria de Controle Externo tratou apenas sobre as Contas do Poder Executivo Estadual, ficando, portanto, a verificação do cumprimento dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), por parte dos demais poderes e órgãos, quando da apreciação dos seus relatórios de gestão fiscal, bem como de suas prestações de contas anuais.

Interessante observar, ainda, que os recursos orçamentários e financeiros, bem como os dispêndios das unidades administrativas do Poder Executivo Estadual, quer da Administração Direta, quer da Indireta, serão examinados em seus detalhes por ocasião da apresentação das Prestações de Contas Anuais de seus ordenadores de despesa, oportunidade em que será efetuada a apuração de irregularidades que não atendam às normas de administração financeira e da contabilidade pública, caso existam.

Por imperativo de justiça, enalteço o trabalho de alta qualificação dos servidores desta egrégia Corte de Contas na elaboração e apresentação do minucioso Relatório Técnico, para fins de registro nas suas fichas funcionais. Segue o rol:

**Secretaria de Controle Externo:**

Raimir Holanda Filho (Secretário de Controle Externo)

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

**Comissão Técnica:**

Hennyra Nunes Lemos Cardoso (Coordenadora)

Daniel Façanha Rocha de Souza

Eugênio de Castro e Silva Menezes

Giovana de Albuquerque Andrade

Mara Leite Barbosa Citó

Vanessa Carneiro Rodrigues Garrido

**Gabinete da Conselheira Patrícia Saboya:**

Maria Rita da Silva Valente

Daniel Menezes Cavalcante

Ana Cláudia Freitas Silveira

**Gabinete do Alexandre Figueiredo:**

Edmundo Monte Cavalcante

**RELATÓRIO:**

Inicialmente, peço vênha aos eminentes pares para dispensarem-me da integral leitura do bem elaborado Relatório Técnico, constituidor de 208 (duzentas e oito laudas), subscrito pela Comissão Técnica da Secretaria de Controle Externo deste Tribunal, que foi disponibilizado no SAP por este Relator em data de 20.05.2016, não obstante fazer parte integrante deste Relatório, para, então, prosseguir, numa apreciação geral, porém de forma sumária e motivada dos fatos, reputados por mim como de maior relevância, das gestões orçamentária, financeira e patrimonial, bem como fiscal dos resultados apresentados.

Vamos tratar, portanto, de maneira sucinta, acerca dos pontos mais relevantes dos 08 (oito) capítulos do Relatório das Contas do Governador, elaborado pela Comissão Técnica deste Tribunal.

O primeiro capítulo trata da **CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA** e, assim como os indicadores do País, os dados do Ceará refletem a grave crise econômica que ganhou mais força em 2015.

Analisemos a evolução do PIB – Produto Interno Bruto, que em 2015 totalizou o valor de R\$ 109,6 bilhões. A economia cearense vinha apresentando resultados superiores à economia nacional ao longo dos últimos cinco anos, tendência que se manteve apesar do patamar desfavorável. O PIB do Brasil em 2015 apresentou uma retração de 3,80% e o do Ceará de 3,48%, o que confirma o forte impacto da crise econômica no Estado, que mudou radicalmente o PIB de 2014 para 2015.

Importante destacar que o PIB congrega três grupos principais: **Agropecuária**, formada pela agricultura e pecuária, que registrou queda em 2015 de 24,93%, apresentando um dos piores resultados nos últimos 20 anos; **Indústria**, que sentiu fortemente a crise, encerrando o ano com uma redução de 4,63% em relação a 2014, e **Serviços**, que incluem comércio, transporte e co-

municipação, sendo o mais representativo no cálculo do PIB do Ceará, com variação negativa de 2,4%.

Passemos aos **Indicadores Sociais e de Trabalho e Renda** – Pelos últimos dados divulgados (de 2014), o Ceará é, em termos percentuais, um dos estados com **maior contingente de pessoas extremamente pobres do país (9,38% da população = 812.663 indivíduos)**, ficando com a 4ª pior colocação do Nordeste, apesar da redução nos últimos 5 anos.

Ressalta-se que, para ações de combate à pobreza, o Estado criou o **FECOP (Fundo de Combate à Pobreza)**, que teve a execução em 2015 de R\$ 486 milhões. Contudo, como bem evidenciou o percuciente Representante do Ministério Público Especial junto a este Tribunal, em seu Parecer anexo aos autos, estes recursos não foram aplicados adequadamente, pois R\$ 25 milhões foram destinados ao VLT Parangaba/Mucuripe, além de despesas com desapropriações, e, ainda, cerca de 50% foram destinados à Região Metropolitana de Fortaleza, em detrimento às regiões com maior número de indivíduos extremamente pobres.

**Em relação ao mercado de trabalho**, diante da grave crise econômica e política, somente no Ceará foram fechados, em 2015, **35.842** postos de trabalho, sendo a 3ª pior colocação do Nordeste. Esse dado passa a ser mais crítico quando comparado aos últimos quatro anos (2011 a 2014), pois o Ceará vinha com abertura média de 50 mil novos postos de trabalho e, em 2015, 35 mil pessoas perderam seus empregos.

Quanto ao **Mapa da Violência**, segundo os últimos dados divulgados, o Estado apresentou, em 2014, a segunda maior taxa de homicídios por cem mil habitantes do país (48,6), ficando atrás, apenas, do Estado de Alagoas (61,9), que tem a maior taxa do país. Foram 4.297 homicídios dolosos no Estado. De acordo com a SEPLAG, **a taxa de homicídios dolosos de 2015 reduziu ao patamar 44,06 por cem mil habitantes.**

**Analfabetos** – o Ceará possui uma das **maiores taxas de analfabetismo do país** entre as pessoas com 15 anos ou mais, atingindo 16,28% de pessoas que não sabem ler nem escrever. Apesar da redução nos últimos 5 anos, ainda é o dobro da média nacional (8,27%), mas está no mesmo patamar do percentual da região Nordeste (16,61%).

De outro modo, o **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB** vem evoluindo desde 2005, apresentando nos anos de 2011 e 2013, para as 4ª e 8ª séries, valores superiores às metas projetadas. Em 2013 (últimos dados divulgados), o Estado do Ceará obteve o melhor resultado do IDEB em relação aos estados nordestinos na 4ª série/5º ano do Ensino Fundamental e,

também em relação ao ensino médio, o Estado obteve em 2013, o melhor IDEB dentre as Redes Estaduais.

Passemos ao Capítulo 2 do Relatório, que trata do **PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**. Como sabemos, o sistema orçamentário governamental é formado por três peças fundamentais: PPA, LDO e LOA. Neste Capítulo trazemos a análise desses 3 instrumentos, com a finalidade de verificar o desempenho da gestão pública, bem como promover o seu aperfeiçoamento.

A Execução Orçamentária de 2015 atingiu o percentual de 85,52% do total de R\$ 21,5 bilhões dos recursos autorizados pela Lei Orçamentária e dos créditos adicionais empenhados. De acordo com a Lei do PPA, o orçamento está estruturado em três programas governamentais:

- **Programas de Gestão e Manutenção** – destinados ao apoio, à gestão e à manutenção de atividades tipicamente administrativas, mais uma vez com maior representatividade no orçamento, com 57,20% do total empenhado, mais da metade dos recursos destinados a ações administrativas;

- **Programas Temáticos** – referentes às políticas públicas executadas por cada Secretaria, divididos em **Setoriais e Multissetoriais**, representam juntos 42,35% do total empenhado, o que mostra que menos da metade dos recursos totais são destinados as ações finalísticas;

- **Serviços ao Estado** – que se destinam aos programas executados por órgão de apoio ao Executivo e por órgãos do Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunais de Contas, com menor representatividade, com apenas 0,46% do total empenhado.

A Comissão das Contas de Governo criou uma metodologia própria para avaliar os Programas Governamentais, quanto à eficácia física e financeira. Do total de 77 Programas, 24 apresentaram eficácia INSATISFATÓRIA, ou seja, 31% não foram executados ou obtiveram um grau de execução inferior a 49%. E 32 Programas, equivalentes a 41%, foram de eficácia SATISFATÓRIA.

Há de se ressaltar que 2015 fecha o período do PPA (2011 a 2015). Para avaliar a destinação dos recursos nesse período, verifica-se que apenas 5 programas representaram 84,67% do total empenhado. O conjunto dos demais Programas Governamentais representaram juntos 15,33%.

Apresentamos, então, os cinco Programas:

Gestão e Manutenção	37,70%	Atenção à Saúde Integral	8,53%
Encargos Gerais	19,50%	Transporte e Logística	6,36%
Gestão da Previdência	12,58%	<b>Total dos 5 programas</b>	<b>84,67%</b>

Observa-se que os programas governamentais destinados às atividades finalísticas setoriais não são representativos no orçamento, pois, todos juntos, correspondem a apenas 15,33% do total.

Passemos a discorrer acerca da RECEITA ORÇAMENTÁRIA ARRECADADA em 2015, por categoria. Totalizou R\$ 23,9 bilhões, valor inferior à arrecadação de 2014, que foi de R\$ 26,0 bilhões. As receitas foram estimadas, inicialmente, em **R\$ 24,5 bilhões**. Em relação à receita de 2014, apresentou um decréscimo real de 4,61%. Este percentual foi decorrente, em especial, da queda de 5,80% na arrecadação do ICMS. Como se observa, a maior representatividade da Receita Orçamentária está na arrecadação tributária, com 48,95% do total.

Importante notar, ainda sobre a queda na arrecadação, que o Ministério Público Especial, por meio de Parecer incluso aos autos, registrou que o Estado descumpriu o art. 14 da LRF quanto à Renúncia de Receitas, que, no exercício de 2015, foi de R\$ 967 milhões. De acordo com o MPC, não houve estimativa do impacto e as medidas de compensação não se mostraram claramente definidas.

Em relação ao valor previsto no orçamento, observa-se que a realização total das receitas foi de 86,70%. Nas RECEITAS CORRENTES o percentual de realização atingiu 94,46% do valor previsto, enquanto que as RECEITAS DE CAPITAL atingiram 44,79%, inferior, portanto, à metade do valor orçado.

Tratemos da arrecadação tributária – ICMS, por segmento econômico. Em 2015, o valor da arrecadação com ICMS atingiu R\$ 9,7 bilhões, 5,80% inferior a 2014, que foi de R\$ 10,3 bilhões. Importante registrar que o ICMS representou 83,06% da Receita Tributária. Em relação a 2014, houve redução em quase todos os segmentos econômicos, exceto ENERGIA ELÉTRICA, que obteve um crescimento real de 38,61%.

Passemos às DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS, por Categoria e Grupo. Percebe-se que o percentual de realização das DESPESAS em relação ao ORÇAMENTO foi de 85,58%. As DESPESAS CORRENTES representam os gastos destinados à manutenção e ao funcionamento dos serviços públicos e obtiveram execução de 94,52% do valor total atualizado das despesas. As DESPESAS DE CAPITAL, vinculadas à expansão das atividades do Estado e à amortização da dívida pública, realizaram apenas 55,68% frente à autorização do Legislativo.

**DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS COM TERCEIRIZAÇÃO** – No exercício de 2015, a participação das despesas com terceirização diminuiu 11,18% em relação a 2014. Observa-se redução de 21,30% na contratação de Serviços de Terceiros – Pessoa Física

(Estagiários, Bolsas de Trabalho, Apoio Administrativo e Parlamentar) e queda de 10,84% na contratação de Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, os quais destinaram 38,86% dos recursos aos Contratos de Gestão. Na contratação dos **Serviços de Consultoria**, o recuo foi de 77,70%, em relação a 2014, em termos reais.

Importante observar que, quanto aos investimentos em obras no Estado do Ceará em 2015, algumas obras que já tinham sido iniciadas apresentaram nenhuma ou uma baixa execução de suas ações previstas na LOA 2015.

Destacamos, portanto, as ações relacionadas à baixa execução de obras com mobilidade, especificamente a implantação do trem metropolitano de Fortaleza – Linha Leste e o Anel Viário de Fortaleza na rodovia BR-020/CE; à aplicação parcial dos recursos destinados à construção do Hospital Regional Sertão Central e a não continuidade das obras relacionadas ao Acquário.

Passemos ao Capítulo 3, que examinou as TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS A ENTIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS, por meio de **contratos de gestão, termos de parceria e convênios**.

O Estado repassou, em 2015, o total de R\$ 1,4 bilhão, sendo 63% para instituições privadas sem fins lucrativos que executam programas de interesse recíproco. 18% são transferências aos Fundos Municipais de Saúde e Assistência Social, além de convênios, como apoio ao transporte escolar.

Verifica-se uma redução de 17% do montante repassado às ENTIDADES em 2015, em relação aos repasses de 2014. Nas transferências aos Municípios, a redução foi mais significativa, 63% em relação aos repasses de 2014. Consórcios e instituições com fins lucrativos apresentaram crescimento nos repasses em relação ao ano anterior, à base de 3%.

Do mesmo modo, nos recursos repassados às Organizações Sociais, por meio de CONTRATOS DE GESTÃO, observa-se, também, queda de 3% em relação a 2014.

O Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar recebeu 70% dos recursos repassados por meio de Contratos de Gestão. Em comparação a 2014, o Instituto Agropólos do Ceará teve crescimento de 16%. As demais Organizações Sociais tiveram redução dos recursos recebidos pelo Estado em relação a 2014.

Passemos às DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS, analisadas no Capítulo 4 do Relatório Técnico.

As DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS envolvem a análise dos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial, Demonstração das Variações Patrimoniais e de Fluxo de Caixa e das Mutações do Patrimônio Líquido.

**BALANÇO ORÇAMENTÁRIO** – o Estado arrecadou 85,97% das receitas previstas, o que representa uma frustração de arrecadação de R\$ 3,5 bilhões. Em relação à execução da despesa, dos **R\$ 25,1 bilhões** de gastos autorizados, foram executados **85,52%**. Pelo confronto das “Receitas Realizadas” (R\$ 21,3 bilhões) com as “Despesas Empenhadas” (R\$ 21,5 bilhões), verifica-se um **déficit orçamentário de R\$ 200 milhões**. Vale ressaltar a execução de R\$ 595 milhões, provenientes de Superávit Financeiro do exercício anterior, o que justifica a diferença na previsão entre Receitas e Despesas.

**FLUXO DE CAIXA**, que corresponde às ENTRADAS e SAÍDAS com a demonstração da variação do CAIXA e o conseqüente SALDO FINAL. O Fluxo de Caixa de 2015 apresenta um saldo final de caixa de R\$ 2,7 bilhões. Significa dizer que o fluxo de caixa líquido é POSITIVO para as atividades operacionais e de financiamento, indicando que as fontes de recursos estão sendo suficientes para cobrir suas despesas e ainda financiar as atividades de investimentos. **Registre-se que a variação positiva se justifica pela entrada de R\$ 1,5 bilhão de Operações de Crédito.**

**BALANÇO PATRIMONIAL** – Possível observar que, em relação a 2014, houve um crescimento do PASSIVO superior a trinta por cento, justificado, principalmente, pelos incrementos nas “Obrigações Trabalhistas e Previdenciárias” e nas “Consignações”, bem como no “Passivo Não Circulante”, justificado pelo crescimento da dívida consolidada. Com relação ao Ativo, foi identificado que o Estado possui 7.056 imóveis, dos quais 2.635 (37,4%) estão registrados a R\$ 1,00 (hum real) e 1.592 (22,5%) estão registrados a R\$ 0,00. Pela confrontação dos Ativos e Passivos do Estado, constata-se uma redução do Patrimônio Líquido na ordem de R\$ 1 bilhão.

Passemos ao próximo Capítulo do Relatório que trata das DETERMINAÇÕES CONSTITUCIONAIS DE APLICAÇÃO DE RECURSOS, examinando, portanto, a situação do Estado do Ceará frente aos limites estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual

Iniciemos com o percentual da **EDUCAÇÃO** – o Estado deve aplicar, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências e excluídos os valores repassados constitucionalmente aos municípios. Pelos dados analisados, confirma-se que o Estado atendeu à exigência constitucional, atingindo o **percentual de 26,78% da receita líquida de impostos e transferências;**



**Aplicação do FUNDEB** – exigência de aplicação de pelo menos **60%** dos recursos no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica. Verifica-se que o Estado do Ceará atendeu a legislação Federal e Estadual, tendo aplicado 80,02% dos recursos destinados ao FUNDEB

**SAÚDE** – aplicação mínima de 12% do produto da arrecadação dos impostos, somados aos recursos da União e deduzidas as transferências constitucionais aos Municípios. A Comissão efetuou o cálculo e confirmou o atendimento à exigência constitucional, com o resultado de 14,25%, acima do limite mínimo estabelecido.

Passemos aos limites estabelecidos na Constituição Estadual. Dos 4 limites, apenas 01 foi atendido.

**1º Limite – trata dos INVESTIMENTOS:** A Constituição Estadual estabelece o mínimo 20% da sua arrecadação tributária com investimentos. O percentual de investimento e inversões financeiras atingiu 5,83% da receita tributária líquida, **não cumprindo, assim, o mínimo constitucional.**

**2º Limite – INVESTIMENTO NO INTERIOR DO ESTADO:** mesmo não cumprindo a aplicação dos 20% com operações de investimento, conforme acima exposto, o estado destinou 55,45% para municípios do interior, **atendendo a exigência de 50%, prevista no art. 210 da Constituição Estadual.**

**3º Limite – SETOR PRODUTIVO:** a aplicação em fundos de financiamento ao setor produtivo é de, no mínimo, 50% do volume aportado em favor das micros, pequenas e médias empresas, sendo que 50% dos recursos deverão ser aplicados no interior do Estado. Havia previsão inicial de R\$ 10,0 mil na LOA 2015, porém, não teve execução. Assim, **não foi atendido a exigência do art. 209 da Constituição Estadual.**

**4º Limite – FUNCAP:** A Constituição Estadual estabelece uma dotação mínima de 2% da receita tributária, que seria na ordem de R\$ 151 milhões para a FUNCAP. Verificou-se o repasse de apenas R\$ 33 milhões, correspondendo, assim, a 0,44% da Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual, **inferior, portanto, ao limite fixado pela Constituição Estadual.**

O Capítulo 6 do Relatório Técnico dispõe sobre a análise da GESTÃO FISCAL. A rigor, este capítulo evidencia a situação do Estado em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal, possibilitando verificar o cumprimento dos diversos limites e metas fiscais estabelecidas na LDO.

INDICADORES DE GESTÃO FISCAL – São indicadores de extrema relevância na avaliação das Contas do Governador, uma vez que o não cumprimento compromete a regularidade das presentes Contas.

**1º Indicador – DESPESAS COM PESSOAL:** Representa o somatório dos gastos com todas as espécies remuneratórias dos ativos e inativos, excluindo os pensionistas, de acordo com decisão deste Tribunal. Em 2015, os gastos atingiram o montante de R\$ 6,9 bilhões, correspondendo a 45,93% da RCL (R\$ 15,1 bilhões), **abaixo, portanto, do limite prudencial (46,17%) e do limite máximo legal (48,60%), mas acima do limite de alerta (43,74%).**

**2º Indicador – Em relação às PPPs (PARCERIAS PÚBLICO PRIVADA):** As despesas realizadas se referem às PPPs-Castelão-Copa 2014 e Programa Vatp-Vupt-Atendimento Integrado ao Cidadão. No total de R\$ 25 milhões, correspondente a 0,17% da RCL, **abaixo do limite de 5% estabelecido. Portanto, limite cumprido.**

**RECEITAS E DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS** – Referentes aos dois Fundos Previdenciários Próprios: dos servidores civis e dos militares. Em 2015, o valor total das Despesas Previdenciárias alcançou o montante de R\$ 2,7 bilhões e as Receitas Previdenciárias apenas 55% desse total, exigindo aporte do Estado de R\$ 1,2 bilhão, para honrar as despesas previdenciárias. Assim, em 2015, houve um DEFICIT PREVIDENCIÁRIO de R\$ 1,2 bilhão

Passemos a outros indicadores da Gestão Fiscal:

**1º Indicador – OPERAÇÕES DE CRÉDITO:** O montante das operações de crédito internas e externas realizadas pelo Tesouro Estadual, correspondeu a 10,15% da RCL, **abaixo do limite de 16% da RCL.**

**2º Indicador – LIMITE DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO POR ANTECIPAÇÃO DE RECEITAS –ARO:** Destinam a atender insuficiência de caixa, cujo limite é de 7% da RCL. Em 2015, não houve realização, portanto, **não houve infração ao limite estabelecido.**

Passemos à análise da variação da DÍVIDA DO ESTADO. **O montante da Dívida Consolidada do Estado em 2015 atingiu o montante de R\$ 11,1 bilhões**, com crescimento de 30,72% em relação a 2014. Tal fato decorreu do volume expressivo de receitas de operação de crédito (R\$ 1.539 milhões) e da forte valorização do dólar (R\$ 1.792 milhões), que contribuiu para o aumento da dívida externa do Estado. Cabe salientar que 50,32% do estoque de dívida está atrelado ao dólar.

**Em relação ao limite** estabelecido para a Dívida Consolidada, o Poder Executivo apresentou um percentual de 61,74% da RCL, **abaixo, portanto, do limite fixado pela Resolução do Senado, que é de até 200% da RCL.**

Continuemos a análise dos indicadores fiscais:

O **1º Indicador** trata do Limite sobre a concessão de **GARANTIAS DE VALORES** – O total de garantias concedidas pelo Estado foi de 6,20% da RCL, portanto, **abaixo do limite fixado pela Resolução nº 043/2001, do Senado Federal, que é de 22% da RCL.**

**2º Indicador – DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA:** Observa-se que o Estado **não cumpriu a meta** de R\$ 5,0 bilhões estabelecida na LDO. Houve um incremento de 55% em relação a 2014, decorrente do aumento do estoque da dívida e diminuição da disponibilidade de caixa bruta.

**3º Indicador – META DE RESULTADO PRIMÁRIO,** que representa a diferença entre as receitas e as despesas primárias, excetuadas as despesas provenientes de juros e encargos da dívida. Extremamente importante por representar uma melhor avaliação do impacto da política fiscal em execução. **Superávits primários**, que são direcionados para o pagamento de serviços da dívida, contribuem para a redução do estoque total da dívida líquida. Em contrapartida, **déficits primários** indicam a parcela do aumento da dívida, resultante do financiamento de gastos não financeiros que ultrapassam as receitas não financeiras.

A meta de resultado primário para o exercício de 2015, previsto na LDO, foi um superávit de R\$ 452,7 milhões. Segundo o Demonstrativo do Resultado Primário elaborado conforme metodologia definida na LDO 2015, o Estado obteve um **superávit primário de R\$ 460,8 milhões.** Todavia, o resultado primário apurado com base na metodologia prevista no Manual de Demonstrativos Fiscais apresentou um **déficit primário de R\$ 992,9 milhões**, resultante da não exclusão das Despesas Primárias de Infraestrutura.

A diferença entre as duas metodologias se dá basicamente em função do dispositivo constante na Lei nº 15.674, de 31.07.2014, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária para o exercício de 2015. A LOA define a metodologia de cálculo e exclui o valor dos investimentos.

**4º Indicador – RESULTADO NOMINAL:** O Estado estipulou na LDO de 2015 um Resultado Nominal POSITIVO na ordem de R\$ 556,7 milhões, ou seja, tinha como objetivo um incremento no saldo da dívida neste montante. No entanto, ao final do exercício de 2015, **apurou-se um Resultado Nominal positivo de R\$ 3,3 bilhões**, ou seja, **o nível de endividamento do Estado foi**

**superior em 490% à meta estipulada** para o exercício. Diante dos números apresentados, a meta de Resultado Nominal para o período não foi alcançada.

Nesse Capítulo (7º) vamos analisar o ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DO TCE sobre as Contas Anuais do Governo, referente ao exercício de 2014.

Analisemos o Resumo dessas Recomendações, quanto à quantidade e percentual. Do total de 51 RECOMENDAÇÕES das Contas de 2014:

- 21 foram plenamente atendidas, equivalentes a 41,18%;
- 23 não foram atendidas, representando 45,10%;
- 04 foram parcialmente atendidas, correspondentes a 7,84%; e
- 03 em fase de implementação.

Importante ressaltar que as Recomendações do exercício de 2014 estão sendo acompanhadas pela zelosa Secretaria de Controle Externo desta Corte de Contas através dos 06 (seis) processos de REPRESENTAÇÃO que foram instaurados (n.ºs 7.769/2015-8, 7.770/2015-4, 7.771/2015-6, 7.772/2015-8, 7.790/2015-0 e 7.791/2015-1), bem como do processo de AUDITORIA (n.º 4.681/2015-1), que tem por objetivo verificar se os saldos das disponibilidades registradas na contabilidade refletiam os extratos bancários.

Neste último capítulo, encontram-se evidenciadas as RECOMENDAÇÕES DE 2015. A rigor, são 27 recomendações, devidamente detalhadas na parte final do Relatório Técnico. Cabe ressaltar, no entanto, que dessas 27 recomendações, 22 já constam nas recomendações de 2014 e, consoante exposto acima, são objetos de processos de Representação e Auditoria que se encontram em tramitação neste Tribunal.

As 05 novas RECOMENDAÇÕES, todas destinadas à Secretaria da Fazenda – SEFAZ, são:

01	Divulgue, em sua página eletrônica, os valores correspondentes às transferências constitucionais repassadas para cada município relacionado à CIDE.
02	Adote as providências para que o Quadro do Superávit/Déficit Financeiro do Balanço Patrimonial seja gerado diretamente por meio de relatório de saída do Sistema de Gestão.
03	Elabore os quadros complementares à Demonstração dos Fluxos de Caixa.
04	Disponibilize relatório com o valor da disponibilidade de caixa bruta por fonte de recursos e por Poder no Sistema de Gestão (S2GPR)
05	Ao inscrever restos a pagar, processados e não processados, verifique se há disponibilidade financeira suficiente nas fontes de recursos vinculadas e não vinculadas.

Por fim, é interessante notar o RESUMO DAS RECOMENDAÇÕES DE 2015, POR SEGMENTO. Das 27 Recomendações, 08 estão relacionadas ao Planejamento e Execução Orçamentária; 07 sobre a Gestão Fiscal, 06 relacionadas às Demonstrações Contábeis, 05 inerentes às determinações constitucionais da aplicação de recursos e 01 sobre a Conjuntura Socioeconômica.

Os autos foram conclusos a este Relator em 20.05.2015, que, nesta mesma data, os encaminhou à Representação do Ministério Público Especial junto a esta Corte de Contas, a fim de que fosse emitido o devido Parecer sobre a matéria, bem como disponibilizou no SAP o Relatório expedido pela Comissão Técnica da Secretaria de Controle Externo.

O Dr. Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre, Procurador-Geral do *Parquet* Especial, analisou, através de bem elaborado e fundamentado Parecer (n.º 059/2016), constituidor das fls. 260/274, os elementos constituidores dos presentes autos, oportunidade em que registrou, além das ocorrências detectadas pela Comissão Técnica da Secretaria de Controle Externo deste Tribunal, outras duas, quais sejam:

*“I.h) concessão de Renúncia de Receita, em desobediência aos requisitos estabelecidos pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal; e*

*I.i) utilização de recursos vinculados do Fecop em desacordo com o art. 1º da Lei Complementar n.º 037/2003, alterado pela Lei Complementar n.º 089/2010.” (sic)*

Interessante ressaltar que o d. Procurador-Geral utiliza-se da expressão “ressalva”, em vez de “ocorrência”, como nominou a zelosa Comissão Técnica, bem como “determinação”, em vez de “recomendação”.

Ao final, o Representante do *Parquet* Especial sugeriu a emissão de Parecer Prévio pela aprovação, com as ressalvas listadas no declinado Parecer, das Contas de Governo, referentes ao exercício de 2015, de responsabilidade do eminente Governador, Sr. Camilo Sobreira de Santana, com as “ressalvas” delineadas nos itens “I.a” a “I.i” constantes em seu Parecer, e que sejam procedidas as “determinações” arroladas nos itens “II.a” a II.i”, que, a rigor, são as recomendações da Comissão Técnica, acrescidas de outras duas, referentemente às ocorrências nominadas acima, quais sejam:

*“- II.h) à Secretaria da Fazenda que cumpra o disposto art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal sempre que realizar benefícios fiscais que sejam considerados como renúncia de receita; e*

*- II.i) ao Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social que não autorize a utilização dos recursos vinculados do Fecop com despesas não previstas no art. 1º da Lei Complementar nº 37/2003, alterado pela Lei Complementar nº 89/2010.” (sic)*

Por fim, o Procurador-Geral sugeriu que fossem procedidas 03 (três) recomendações, especificadas nos itens “III.a” a “III.c”, quais sejam:

*“III.a) ao Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social que observe, quando da utilização dos recursos do Fecop, a proporcionalidade da distribuição da pobreza por macrorregião, a fim de abranger um maior quantitativo de pessoas pobres;*

*III.b) ao Governo do Estado que incremente as despesas correspondentes a investimentos, equipamentos e obras destinadas à melhoria da segurança pública, principalmente aplicando recursos para aquisição de equipamentos de última geração a fim de facilitar a realização de perícias criminalísticas e serviços de identificação de criminosos, objetivando a redução da violência; e*

*III.c) ao Governo do Estado que, quando possível, busque contrair empréstimos no mercado interno para evitar a volatilidade da taxa de câmbio.” (sic)*

É O RELATÓRIO.

**VOTO:**

**POR TODO O EXPOSTO, e**

**CONSIDERANDO** que, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal, c/c o art. 76, inciso I, da Constituição Estadual, bem como no art. 1º, inciso II, c/c o art. 42 da Lei Estadual n.º 12.509/95, compete a esta egrégia Corte de Contas a análise e emissão de Parecer Prévio referente às contas anuais de governo, encaminhadas pelo Governador do Estado;

**CONSIDERANDO** que o julgamento das presentes Contas não alcança as contas dos administradores e demais responsáveis, relativos à arrecadação, à realização de despesas, à guarda e a aplicação de bens, dinheiro e valores públicos, que serão submetidas à apreciação técnico-administrativa deste Tribunal, como se extrai do inciso II do art. 76 da Constituição Estadual;

**CONSIDERANDO** que as divergências suscitadas, embora não constituam motivo maior que impeçam a aprovação das Contas do Poder Executivo, referente ao exercício de 2015, requerem a adoção de ajustes, objetivando não acarretar prejuízos ao cumprimento de normas legais e dos instrumentos de planejamento e execução orçamentária;

**CONSIDERANDO** que as ocorrências remanescentes do exercício anterior e as identificadas em 2015 encontram-se detalhadas no bem elaborado e fundamentado Relatório Técnico das Contas do Governador do Estado do Ceará (fls. 51/258);

**CONSIDERANDO** que a Comissão Técnica da Secretaria de Controle Externo, que elaborou o retrocitado Relatório, sugeriu que fossem efetuadas 27 (vinte e sete) recomendações aos gestores responsáveis pelas ocorrências detectadas no exame das presentes Contas;

**CONSIDERANDO** que o Parecer n.º 059/2016, lavrado pelo Dr. Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre, Procurador-Geral do Ministério Público Especial junto a esta Corte de Contas, constituidor das fls. 260/274, sugeriu a emissão de Parecer Prévio pela aprovação, com as ressalvas listadas no declinado Parecer, das Contas de Governo, referentes ao exercício de 2015, de responsabilidade do eminente Governador, Sr. Camilo Sobreira de Santana;

**CONSIDERANDO** que as ocorrências detectadas pelo percuciente representante do *Parquet* especial, especificadas nos itens “I.h” e “I.i” do suso mencionado Parecer, motivam que sejam procedidas as respectivas recomendações, dispostas nos pontos “II.h” a II.i” da mesma peça processual;

**CONSIDERANDO** a relevância das outras 03 (três) recomendações igualmente sugeridas pelo Procurador-Geral do Ministério Público Especial junto ao TCE-CE, especificadas nos itens “III-a” a III-c” de seu Parecer;

**CONSIDERANDO** que, por ocasião da discussão do Relatório Técnico das Contas do Governador do Estado do Ceará, foram acolhidas outras 04 (quatro) recomendações, sendo 02 (duas) da Conselheira Soraia Victor (constantes dos tópicos 03 e 06 da parte final de sua Declaração de Voto), 01 (uma) do Conselheiro Rholden Queiroz e 01 (uma) do Conselheiro Substituto Paulo César, ambas constantes nas Declarações de Voto dos referidos julgadores;

**CONSIDERANDO** que, diferentemente da terminologia utilizada pelos membros da Comissão Técnica e pela maioria dos Conselheiros desta Corte de Contas, o Procurador-Geral e a Conselheira Soraia Victor utilizam-se da expressão “ressalva”, em vez de “ocorrência”;

**CONSIDERANDO** o quanto se contém no art. 30, inciso III, alínea “a”, § 3º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, que *in verbis* dispõe:

*“Art. 30 - As deliberações do Plenário e, no que couber, as das Câmaras terão a forma de:*

*III – Parecer, quando se tratar de:*

*a) Contas do Governador do Estado;*

*§ 3º – O parecer de que trata a alínea “a” do inciso “III” consistirá em apreciação geral e fundamental sobre o exercício financeiro e a execução orçamentária, e **concluirá pela aprovação ou não das Contas**, indicando, se for o caso, as parcelas impugnadas.” (grifos nosso)*

**CONSIDERANDO**, por fim, que no julgamento político do Poder Legislativo serão, necessariamente, levados em conta as razões de Estado, que, *in casu*, sobrelevam às demais, jurídicas, técnicas ou simplesmente contábeis;

**VOTO** pela **emissão de parecer favorável** à aprovação das Contas do Governo do Estado do Ceará, alusivas ao exercício de 2015, **com 36 (trinta e seis) recomendações**, sendo 27 (vinte e sete) contidas no Relatório Anual das Contas do Governador do Estado do Ceará (fls. 51/258), expedido pela Comissão Técnica da Secretaria de Controle Externo; 05 (cinco) arroladas nos itens “II.h”, “II.i”, “III-a”, “III-b” e III-c” do Parecer n.º 059/2016, lavrado pelo Dr. Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre, Procurador-Geral do Ministério Público Especial; 02 (duas) da Conselheira Soraia Victor (constantes dos tópicos 03 e 06 da parte final de sua Declaração de Voto); 01 (uma) do Conselheiro Rholden Queiroz; e, por fim, 01 (uma) do Conselheiro Substituto Paulo César, ambas constantes nas Declarações de Voto dos referidos julgadores; ressalvando que as irregularidades apontadas no Relatório Técnico serão examinadas quando do julgamento das Prestações de Contas de cada Unidade Administrativa.

Ademais, determino que a Secretaria de Controle Externo deste Tribunal priorize o exame dos 06 (seis) processos de Representação e do processo de Auditoria que se encontram em tramitação nesta egrégia Corte de Contas, referentes às recomendações do exercício de 2014, uma



vez que, das 27 (vinte e sete) recomendações do exercício de 2015, 22 (vinte e duas) já são objeto de análise neste Tribunal nos autos desses processados e foram reiteradas no exame do exercício de 2015, bem como instaure as Representações que couberem, em caso de infração à norma constitucional ou legal, objetivando apurar as responsabilidades dos gestores pelas ocorrências detectadas no exame das Contas do Governo do Estado do Ceará do exercício de 2015.

**SALA DAS SESSÕES**, em 31 de maio de 2016.

**LUÍS ALEXANDRE ALBUQUERQUE FIGUEIREDO DE PAULA PESSOA**  
**RELATOR**