

PROCESSO Nº: 00032/2019-5

NATUREZA: CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ

EXERCÍCIO: 2018

RESPONSÁVEL: CAMILO SOBREIRA DE SANTANA

RELATORA: CONSELHEIRA PATRÍCIA SABOYA

Relatório

Senhor Presidente,
Senhores Conselheiros,
Senhor Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Versam os presentes autos sobre a Prestação de Contas do Governo do Estado do Ceará, referente ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade do Exmo. Sr. Camilo Sobreira de Santana, encaminhada a esta Corte de Contas por força do art. 76, inciso I, da Constituição Estadual e art. 42, da Lei nº 12.509, de 6 de dezembro de 1995 (LOTCE), os quais dispõem que compete a este Tribunal apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante a emissão de Parecer Prévio que subsidiará o julgamento a ser realizado pela Assembleia Legislativa, em consonância com o art. 49, inciso X, da Carta Magna Cearense.

2. Cumpre esclarecer que o art. 56, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), o qual prevê que as contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo deverão incluir as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, teve seus efeitos suspensos em face de medida liminar concedida, em 9/8/2007, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2238-5. Dessa forma, as contas sob análise tratam especificamente do Poder Executivo Estadual, sendo que a análise relativa aos demais poderes e órgãos será realizada quando da apreciação das respectivas prestações de contas anuais e relatórios de gestão fiscal apresentados.

3. De acordo com os critérios previstos no Regimento Interno deste Tribunal de Contas, o presente feito foi distribuído à minha relatoria por ocasião da Sessão Plenária ocorrida no dia 8/1/2019.

4. A análise técnica das contas que ora se examina foi realizada pela Gerência de Contas de Governo e Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira e das Receitas, a qual, em conformidade com as atribuições conferidas pelo art. 26-G, da Resolução Administrativa TCE/CE nº 3163/2007 (alterada pela Resolução nº 02/2016), apresentou minucioso Relatório Técnico acerca, entre outros, do atendimento aos limites constitucionais e legais relativos à aplicação de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino, ações e serviços públicos de saúde, gastos com pessoal, conformidade dos demonstrativos contábeis, gestão fiscal e a regularidade do atos de gestão praticados pela Administração Pública Estadual Direta e Indireta durante o exercício financeiro de 2018.

5. O referido relatório está estruturado em 8 (oito) capítulos, detalhados, resumidamente, a seguir.

Capítulo 1 - Conjuntura Socioeconômica

6. O presente capítulo tem como objetivo apresentar, de forma breve, a evolução econômica e financeira do Estado do Ceará, nos anos de 2014 a 2018, por meio de indicadores que possam subsidiar o entendimento dos resultados obtidos pelo Governo do Estado no exercício de 2018.

Cenários Socioeconômicos Nacional e Estadual

7. No ano de 2018, verificou-se uma pequena melhora no cenário macroeconômico nacional, sendo que o Produto Interno Bruto (PIB), que representa a soma das riquezas produzidas dentro do País, **alcançou a cifra de R\$ 6,8 trilhões**, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), representando um crescimento de 1,1% em relação ao ano anterior, após alta de 1,06%, em 2017, e retrações de 3,3%, em 2016, e de 3,5%, observada no ano de 2015.

8. No mesmo sentido, **o PIB do Estado do Ceará apresentou um crescimento de 1,01%** em comparação com o ano de 2017, o que demonstra que a economia cearense segue em processo de recuperação após o período de crise vivido no país nos anos de 2015 e 2016.

9. Dos três setores da economia que compõem o cálculo do PIB estadual, destacam-se o Agropecuário e o de Serviços que apresentaram crescimento de 6,37% e 0,91%, respectivamente, em comparação com o ano de 2017. Já o setor Industrial, apresentou queda de 0,34%, em relação ao ano anterior.

10. Em relação ao setor agropecuário, a produção de grãos obteve um acréscimo de 19,7% em 2018, se comparada com a safra de 2017, com destaque para as culturas de milho e feijão, que cresceram, respectivamente, 27,28% e 3,45%, respondendo juntas por 96,28% da produção total de grãos do Estado do Ceará. Esse resultado positivo pode ser explicado pelo bom volume de chuvas ocorridas durante a quadra chuvosa de 2018, que se manteve em torno da média histórica para o período.

Comércio Exterior

11. No que tange ao comércio exterior, a balança comercial cearense apresentou, no ano 2018, **déficit de US\$ 205 milhões**, superior ao verificado em 2017 (US\$ 140,5 milhões), porém o segundo menor nos últimos 10 anos. Por sua vez, **as exportações bateram um novo recorde alcançando a cifra de US\$ 2,3 bilhões**, crescimento de 10,7% comparado ao ano de 2017. Já **as importações alcançaram o valor de US\$ 2,5 bilhões**, registrando aumento de 13,0% em relação ao ano anterior.

12. Os principais produtos da pauta de exportações do Estado, no ano de 2018, foram: Produtos Metalúrgicos (61,48%), Calçados (11,34%), Frutas (5,41%), Castanha de Caju (3,65%) e Couros e Peles (3,12%); tendo como principais compradores, no quarto trimestre de 2018, Estados Unidos (36,8%), Coreia do Sul (15,1%) e Reino Unido (5,1%), respondendo por 57% da pauta exportadora do estado.

13. Quanto às importações, destacam-se os seguintes produtos: Combustíveis Minerais e outros derivados (30,67%), Produtos da Indústria Química (15,38%), Máquinas, Aparelhos e Materiais Elétricos (14,09%) e Cereais (11,91%); tendo como principais fornecedores, no último trimestre de 2018, China (26,49%), Estados Unidos (14,54%), Colômbia (10,24%), Argentina (9,80%) e Noruega (6,58%).

Mercado de Trabalho

14. De acordo com dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), o Estado do Ceará registrou em 2018 um saldo positivo de 19.625 (dezenove mil, seiscentos e vinte e cinco) postos de trabalho, ocupando a segunda colocação, entre os Estados da Região Nordeste, e a oitava, no País, na geração de vagas formais de emprego. Registre-se que, no ano de 2017, o Estado havia registrado um saldo negativo de 5.306 postos de trabalho, evidenciando que mercado de trabalho cearense está em processo de recuperação.

Educação

15. No que se refere à Educação, direito social previsto no art. 6º da Constituição Federal de 1988, foi verificado um aumento de 2,82% no montante de despesas empenhadas no exercício de 2018 (R\$ 3.546.960.072,72), em comparação com o ano anterior (R\$ 3.449.817.143,32). As subfunções Ensino Médio, Administração Geral, Ensino Fundamental representam juntas cerca de 89% do valor empenhado na Função Educação. Outrossim, são apresentados subtópicos relativos ao atingimento de metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e do Plano Nacional de Educação (PNE).

16. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica foi criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino.

17. O IDEB é calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo INEP. Os índices de aprovação são obtidos a partir do Censo Escolar, realizado anualmente. As médias de desempenho utilizadas são as da Prova Brasil, para escolas e municípios, e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), para os estados e o País, realizados a cada dois anos. As metas estabelecidas pelo IDEB são diferenciadas para cada escola e rede de ensino, com o objetivo único de alcançar 6 pontos até 2022, média correspondente ao sistema educacional dos países desenvolvidos.

18. A rede de ensino estadual vem evoluindo no IDEB desde o ano de 2005, apresentando nos anos de 2013, 2015 e 2017, para 5º e 9º anos, valores superiores às metas projetadas para os respectivos anos, sendo que, no ano de 2017, o Estado alcançou os melhores resultados da região Nordeste. Por outro lado, a meta referente ao 3º ano do ensino médio (4,3) não foi atingida, uma vez que a pontuação no referido ano foi 3,8.

19. Em relação às metas do Plano Nacional de Educação, o órgão técnico apresenta o resultado do Relatório do 2º Ciclo, realizado em 2018 pelo INEP, para as metas 2, 4, 6 e 7.

20. A Meta 2 tem como objetivo universalizar o ensino fundamental de 9 anos para toda a população de 6 a 14 anos e garantir que pelo menos 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência do plano. Para alcançar esse objetivo, a referida meta possui os indicadores 2A e 2B.

21. O indicador 2A é referente ao percentual de pessoas de 6 a 14 anos que frequentam ou que já concluíram o ensino fundamental (taxa de escolarização líquida ajustada). De acordo com os dados divulgados pelo INEP, o Estado do Ceará alcançou percentual de 97,8% da meta inicialmente prevista, resultado idêntico ao alcançado a nível nacional.

22. Já o indicador 2B é relativo ao percentual de pessoas de 16 anos, que tenham pelo menos concluído o Ensino Fundamental. Nesse aspecto, o Estado do Ceará apresenta situação atual de 76,2%, enquanto que a meta prevista era de 95%. A situação atual a nível nacional é de 75,9%.

23. Por sua vez, a Meta 4 tem como objetivo universalizar, para a população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados. Para alcançar tal objetivo o PNE também estabeleceu dois indicadores, 4A e 4B.

24. De acordo com os dados do INEP, para o indicador 4A, referente ao percentual da população de 4 a 17 anos de idade com deficiência que frequenta a escola, o Estado do Ceará alcançou resultado inferior ao da média nacional, 81,8% e 82,5%, respectivamente.

25. Já em relação ao indicador 4B, relativo ao percentual de matrículas de alunos de 4 a 17 anos de idade com deficiência, TGD e altas habilidades ou superdotação que estudam em classes comuns da educação básica, o estado do Ceará apresentou resultado superior à média nacional, 98,8% e 91%, respectivamente.

26. A Meta 6 objetiva oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos alunos da educação básica. Como os anteriores, também possui dois indicadores, 6A e 6B.

27. O primeiro se refere ao percentual de alunos da educação básica pública em tempo integral. Já o segundo, ao percentual de escolas públicas com ao menos um aluno que permanece no mínimo 7 horas diárias em atividades escolares. Segundo os dados do INEP, o Estado do Ceará obteve resultados acima da média nacional para a Meta 6, tendo atingindo o percentual de 30%, de 25% para o indicador 6A, contra 17,4% da média nacional, e de 46,8%, de 50%, para o Indicador 6B, contra 26,8%.

28. Já a Meta 7 tem como objetivo fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB: 6% nos anos iniciais do ensino fundamental; 5,5% nos anos finais do ensino fundamental; e 5,2% no ensino médio.

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

Segurança Pública

30. Por fim, quanto à aplicação de recursos na área de segurança pública, verifica-se um aumento de 12,29% no montante de despesas empenhadas no exercício de 2018 (R\$ 2.949.599.910,72), em comparação com o ano anterior (R\$ 2.626.676.468,44). As subfunções Administração Geral, Policiamento e Tecnologia da Informação representaram juntas cerca de 98% do valor empenhado na Função Segurança Pública.

Capítulo 2 - Planejamento e Execução Orçamentária

31. O presente capítulo apresenta uma análise do alcance dos objetivos, diretrizes e metas estabelecidos nos instrumentos de planejamento e execução definidos no modelo orçamentário previsto no art. 165, incisos I, II e III, da Constituição Federal de 1988, quais sejam: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Plano Plurianual

32. O Plano Plurianual é um instrumento de planejamento estratégico das ações governamentais que possui a função de estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública.

33. O PPA do Estado do Ceará, referente ao período 2016-2019, foi instituído pela Lei nº 15.929, de 29 de dezembro de 2015 (alterada pela Lei nº 16.450, de 14 de dezembro de 2017), estando estruturado em 07 (sete) grandes eixos, de modo a permitir o desenvolvimento econômico para superar as desigualdades sociais e regionais, são eles:

- a) **Ceará da Gestão Democrática por Resultados** – tem como objetivo garantir o crescimento constante, equilíbrio financeiro, fiscal e orçamentário e redução persistente das desigualdades, sendo dividido em 4 (quatro) Temas Estratégicos: (I) Gestão Fiscal, (II) Planejamento e Gestão, (III) Transparência, Controle e Participação Social e (IV) Administração Geral.
- b) **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
- c) **Ceará de Oportunidades** – objetiva promover a integração dos temas que representam as bases de sustentação econômica do desenvolvimento do Estado, sendo desdobrado nos seguintes temas: (I) Agricultura Familiar e Agronegócio, (II) Indústria, Serviços, Infraestrutura e Mobilidade, (III) Turismo, Empreendedorismo,

Trabalho e Renda, (IV) Pesca e Aquicultura e (V) Requalificação Urbana.

- d) **Ceará Sustentável** – objetiva a adoção de medidas para aprimorar a convivência com o ambiente e minimizar os impactos ambientais, sociais e produtivos, sendo dividido em 3 (três) Temas Estratégicos: (I) Recursos Hídricos, (II) Meio Ambiente e (III) Energias.
- e) **Ceará do Conhecimento** - objetiva assegurar condições para a produção da riqueza e sua distribuição na sociedade, por meio do lançamento de bases sólidas para a construção de uma sociedade do conhecimento no Estado do Ceará.
- f) **Ceará Saudável** – tem como objetivo 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, sendo dividido em 3 (três) Temas Estratégicos: (I) Saúde, (II) Esporte e Lazer, e (III) saneamento Básico.
- g) **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. Esse Eixo contempla aspectos relacionados à Segurança Pública, Justiça e Cidadania e Política sobre Drogas.

34. No exercício financeiro de 2018, a execução dos Programas Governamentais alcançou o montante de R\$ 26.980.424.450,88 (vinte e seis bilhões, novecentos e oitenta milhões, quatrocentos e vinte e quatro mil, quatrocentos e cinquenta reais e oitenta e oito centavos), representando 89,91% do total autorizado. Os Programas do tipo Administrativo atingiram um percentual de execução de 98,13% (R\$ 8.455.730.659,55), seguido pelos Programas Especiais 94,80% (R\$ 8.591.836.840,79) e Programas Finalísticos 80,58% (R\$ 9.932.856.950,54).

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

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

37. O Relatório Técnico traz ainda os resultados consolidados do Índice de Efetividade da Gestão Estadual, IEGE TCE CE, 2017 (apuração 2018), oferecendo um diagnóstico da gestão

estadual, a partir de 7 dimensões: educação (i-Educ), saúde (i-Saúde), planejamento (i-Planej), gestão fiscal (i-Fiscal), segurança pública (i-Segp), meio ambiente (i-Fiscal) e desenvolvimento econômico (i-Des).

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

39. Os dados para sua apuração foram coletados por meio de formulários eletrônicos individuais para cada dimensão de análise. A Secretaria da Educação – SEDUC, Secretaria da Saúde – SESA, Secretaria da Fazenda – SEFAZ; Secretaria do Meio Ambiente – SEMA, Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG; Secretaria do Desenvolvimento Econômico – SDE e Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social - SSPDS foram instadas a preencher os questionários.

40. O IEGE TCE/CE apresentou um resultado médio de 0,68. Dos 7(sete) índices setoriais, apenas 1 (um) encontra-se situado na faixa “baixo nível de adequação”, o i-Segp, apresentando resultado de 0,4, e 1 (um) outro em fase de adequação, o i-Saúde, com resultado de 0,53. As demais dimensões apresentaram índices bastante satisfatórios, sendo que 4 (quatro) se posicionaram na faixa “muito efetivo”, i-Planej; i-Educ; i-Fiscal; e i-Amb, que obtiveram, os dois primeiros, índice de 0,77, e, os demais, 0,81 e 0,83, respectivamente. Destaque expressivo para o i-Des, que se enquadrou como “altamente efetivo”, revelando um indicador de 0,96.

Lei de Diretrizes Orçamentárias

41. A Lei de Diretrizes Orçamentárias define as metas e prioridades da administração pública estadual, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispõe sobre política de recursos humanos, dívida pública e alterações na legislação tributária. A LDO 2018 foi aprovada por meio da Lei Estadual nº 16.319, publicada no Diário Oficial do Estado em 18 de agosto de 2017.

42. No que se refere às exigências previstas na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal, 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.

43. Todavia, ressalte-se que, por meio da Portaria nº 480/2015, foi instituído um Grupo Técnico de Custos (GTCustos), composto por representantes da SEPLAG, SEFAZ, CGE e SEDUC, com o objetivo de desenvolver um modelo de sistema de custos estadual, o qual encontra-se em processo de elaboração.

44. Em relação ao atendimento às exigências da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), foi verificado que tanto o Anexo de Metas Fiscais como o Anexo de Riscos Fiscais foram elaborados de acordo com a estrutura estabelecida na 8ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), válido para o exercício financeiro de 2018, aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

45. Quanto ao Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita destaque-se o montante da renúncia de receitas previstas para o exercício de 2018 (R\$ 831 milhões para o setor industrial e de R\$ 92 milhões para o comércio), assim como as medidas de compensação apontadas objetivamente, possibilitando a aferição da eficácia dessas medidas, nos termos do art. 14, II, da LRF.

46. Por fim, registre-se que, no exercício de 2018, o Governo do Estado do Ceará implementou várias ações objetivando dar mais eficiência e celeridade à cobrança dos créditos tributários e não tributários inscritos na dívida ativa, como medidas de combate à evasão e à sonegação, conforme preconiza o Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse sentido, no referido exercício, foram ajuizadas 3.235 ações referentes a créditos tributários, que totalizaram R\$ 2.297.679.350,73 (dois bilhões, duzentos e noventa e sete milhões, seiscentos e setenta e nove mil, trezentos e cinquenta reais e setenta e três centavos), e 1.653, relativas a créditos não tributários, no montante de R\$ 46.863.008,23 (quarenta e seis milhões, oitocentos e sessenta e três mil, oito reais e vinte e três centavos).

Lei Orçamentária Anual

47. A Lei Orçamentária Anual (LOA) estima a receita e fixa a despesa do Estado, assegurando os gastos com o funcionalismo, com a manutenção e o funcionamento da administração pública, com o pagamento da dívida e recursos para programas e investimentos prioritários necessários ao desenvolvimento sustentável.

48. A LOA 2018, aprovada por meio da Lei Nº 16.468, 19 de dezembro de 2017, publicada no Diário Oficial do Estado do dia 22/12/2017, previu a arrecadação de receitas no montante de R\$ 26.396.870.115,00 (vinte e seis bilhões, trezentos e noventa e seis milhões, oitocentos e setenta mil, cento e quinze reais), contemplando o Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos, sendo este último, no montante de R\$ 236.878.963,00 (duzentos e trinta e seis milhões, oitocentos e setenta e oito mil, novecentos e sessenta e três reais), referente aos Investimentos das Empresas Estatais Independentes.

Execução Orçamentária

49. No presente subitem, é apresentado o desempenho das receitas previstas e realizadas (arrecadada e orçamentária), bem como das despesas autorizadas e realizadas (empenhadas), no exercício de 2018, identificando, quando possível e pertinente, os fenômenos econômicos e financeiros que, direta ou indiretamente, afetaram as finanças públicas estaduais, de forma consolidada.

50. A receita bruta arrecadada no exercício de 2018 alcançou o montante de R\$ 29.458.575.186,34 (vinte e nove bilhões, quatrocentos e cinquenta e oito milhões,

quinzentos e setenta e cinco mil, cento e oitenta e seis mil, trinta e quatro centavos), não considerando as deduções do FUNDEB (R\$ 3.158.729.501,69), representando uma variação negativa, em termos reais, de R\$ 0,90 bilhão, em relação ao ano anterior, o que equivale a um decréscimo de 2,96% em termos percentuais.

51. Principal fonte de recursos do Estado, a receita tributária, incluindo as intraorçamentárias, totalizou, em 2018, R\$ 14.763.715.760,10 (quatorze bilhões, setecentos e sessenta e três milhões, setecentos e quinze mil, setecentos e sessenta reais e dez centavos). O valor bruto arrecadado foi 0,15% superior à previsão atualizada. Já em relação ao exercício anterior, observa-se um decréscimo real de 0,64%, decorrente da queda na arrecadação do ICMS (R\$ 133,87 milhões) e do IPVA (R\$ 15,52 milhões), em contrapartida a um aumento de 48,64% na arrecadação do ITCD e 5,15% na arrecadação do IRRF.

52. Também foi verificado um decréscimo, da ordem de 091%, no montante proveniente das transferências correntes, segunda maior fonte de ingressos de receitas correntes (33,04%), onde destacam-se as Transferências Intergovernamentais (R\$ 9,1 bilhões) que representaram 99,01% do total de transferências bruto. Desse valor, destaca-se o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), cuja cota parte repassada ao Estado do Ceará, expressa em seu valor bruto, atingiu o montante de R\$ 6,49 bilhões no exercício de 2018, o que equivale a 70,28% do total bruto registrado na rubrica Transferências Correntes.

53. Por sua vez, as receitas de capital - provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas, alienação de ativos permanentes, amortizações de empréstimos e financiamentos concedidos a terceiros - totalizaram R\$ 1,48 bilhões, correspondendo a 5,04% da Receita Bruta Arrecadada. Desse montante, destacam-se as Receitas de Operações de Crédito com 61,18% do total das receitas de capital, tendo apresentado decréscimo real de 58,66% em relação à arrecadação verificada em 2017.

54. Por fim, cabe ressaltar que foi verificado um decréscimo das Receitas de Operações de Crédito de 58,66% em relação ao ano anterior.

55. A despesa realizada alcançou o montante de R\$ 26,9 bilhões, correspondente a uma execução de 89,91% da despesa orçamentária autorizada para 2018. Desse total, 85,56% se referem a despesas correntes (R\$ 23 bilhões) e 14,44%, a despesas de capital (R\$ 3,89 bilhões). Em relação à evolução das despesas, observa-se que houve aumento real de 10,17% das despesas correntes e diminuição real de 6,57% das despesas de capital.

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

57. Destaca-se, ainda, o grupo de despesa "Outras Despesas Correntes", totalizando R\$ 10,28 bilhões, o que equivale a 38,11%. Desse montante realizado, 32,50% foram destinados às transferências constitucionais aos municípios e 23,57% para Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica.

58. Em relação aos recursos alocados em investimentos (R\$ 2,92 bilhões), verificou-se um crescimento real de 10,53% (R\$ 278,3 milhões) em relação ao ano anterior, destacando-se os valores investidos nas funções Transporte (35,07%), Saneamento (10,71%) e Agricultura (9,3%).

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

59. No presente capítulo, é apresentado ainda um tópico relativo às transferências financeiras a entidades públicas e privadas e a Parcerias Público-Privadas (PPP).

60. Do montante transferido pelo Governo do Estado em 2018 (R\$ 1.993.567.257,63), mais da metade foi repassado pela modalidade Transferências a Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos, no percentual de 60,85% em relação ao total. Em uma análise comparativa com o ano anterior, verificou-se um aumento de 12,75% nos valores destinados a Parcerias Público-Privadas, bem como uma elevação de 247,15% nos valores transferidos às Instituições Privadas com Fins Lucrativos. Registre-se que esse aumento significativo refere-se ao repasse de R\$ 12.841.500,00 (doze milhões, oitocentos e quarenta e um mil e quinhentos reais) à empresa SOCIETE AIR FRANCE, com o objetivo de "contribuir com parte dos custos necessários para o estabelecimento de rotas internacionais em aeroportos cearenses", conforme publicação no Diário Oficial do Estado (DOE) do dia 20/11/2018.

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

Capítulo 3 - Análise das Demonstrações Contábeis

62. As Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP) representam o conjunto consolidado e sintetizado das informações econômicas, orçamentárias, financeiras e patrimoniais do ente público.

63. No presente capítulo serão analisados os seguintes demonstrativos consolidados, apresentados pelo Governo do Estado: (I) Balanço Orçamentário; (II) Balanço Financeiro; (III) Balanço Patrimonial; (IV) Demonstração das Variações Patrimoniais; (V) Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC); e (VI) Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL).

64. Ademais, serão analisados os demonstrativos contábeis das empresas cujo Estado possui a maioria do capital social com direito a voto (Controladas), para fins de verificação do seu grau de dependência, à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Balanço Orçamentário

65. De acordo com o art. 102, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, o Balanço Orçamentário demonstrará as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas.

66. No exercício de 2018, os montantes das Receitas Realizadas e das Despesas Empenhadas foram, respectivamente, R\$ 26.299.845.684,65 (vinte e seis bilhões, duzentos e

noventa e nove milhões, oitocentos e quarenta e cinco mil, seiscentos e oitenta e quatro reais e sessenta e cinco centavos) e R\$ 26.980.424.450,88 (vinte e seis bilhões, novecentos e oitenta milhões, quatrocentos e vinte e quatro mil, quatrocentos e cinquenta reais e oitenta e oito centavos), resultando em um déficit orçamentário de R\$ 680.578.766,23 (seiscentos e oitenta milhões, quinhentos e setenta e oito mil, setecentos e sessenta e seis reais e vinte e três centavos). Vale ressaltar que houve a execução de R\$ 730.911.271,71 (setecentos e trinta milhões, novecentos e onze mil, duzentos e setenta e um reais e setenta e um centavos) proveniente de Superávit Financeiro do exercício anterior.

67. No referido exercício, o Estado arrecadou 90,56% das receitas inicialmente previstas, o que representa uma frustração de arrecadação de R\$ 2.740.082.763,76 (dois bilhões, setecentos e quarenta milhões, oitenta e dois mil, setecentos e sessenta e três reais e setenta e seis centavos). Quanto às despesas, verifica-se que foi executado um percentual de 90,63% dos créditos orçamentários e adicionais autorizados, resultando em uma economia orçamentária de R\$ 2.789.865.779,69 (dois bilhões, setecentos e oitenta e nove milhões, oitocentos e sessenta e cinco mil, setecentos e setenta e nove reais e sessenta e nove centavos).

Balanço Financeiro

68. De acordo com o art. 103, da Lei nº 4.320/1964, o Balanço Financeiro demonstrará a receita e a despesa orçamentárias bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extraorçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte.

69. No exercício de 2018, houve um incremento de 3,51% em relação ao exercício anterior nas receitas orçamentárias, com destaque para o aumento no ingresso das alienações de bens (193,40%). Quanto aos dispêndios, houve um aumento de 9,62% nas despesas orçamentárias, com aumento de 8,18% nas despesas ordinárias e de 13,83% nas vinculadas.

70. Outrossim, foi apurado resultado financeiro negativo de R\$ 419.589,805,28 (quatrocentos e dezenove milhões, quinhentos e oitenta e nove mil, oitocentos e cinco reais e vinte e oito centavos) indicando, portanto, uma redução de 7,64% nas disponibilidades financeiras do Estado em 2018, e uma redução de mais de 124% em relação ao resultado financeiro do exercício anterior.

Balanço Patrimonial

71. O Balanço Patrimonial deve atender ao disposto no art. 50, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 105, da Lei nº 4.320/64, ao conteúdo mínimo estabelecido na NBC T 16.6, assim como observar a estrutura e o modelo definidos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

72. Do cotejo entre os valores dos Ativos e Passivos, constantes do Balanço Geral do Estado, apurou-se um Patrimônio Líquido no montante de R\$ 29.868.389.783,00 (vinte e nove bilhões, oitocentos e sessenta e oito milhões, trezentos e oitenta e nove mil, setecentos

e oitenta e três reais), representando um superávit patrimonial de R\$ 2.834.542.878,00 (dois bilhões, oitocentos e trinta e quatro milhões, quinhentos e quarenta e dois mil, oitocentos e setenta e oito reais) e um crescimento de 10,49% em relação ao exercício de 2017.

73. Em relação ao resultado financeiro, verifica-se que o Estado apresentou um superávit, apurado no Balanço Patrimonial, de R\$ 2,78 bilhões.

74. Por sua vez, o Ativo Permanente, que compreende os bens, créditos e valores, cuja mobilização ou alienação depende de autorização legislativa, totalizou R\$ 41,42 bilhões, refletindo um aumento de 16,38%, em relação ao exercício anterior. O Passivo Permanente, que compreende as dívidas fundadas e outras que também dependem de autorização legislativa para amortização ou resgate, somou R\$ 15 bilhões, representando um aumento em 19,67%.

Demonstrativo das Variações Patrimoniais

75. De acordo com o art. 104, da Lei nº 4.320/1964, a Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) evidenciará as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício.

76. O referido 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.

77. No exercício de 2018, foi verificado um superávit patrimonial de R\$ 3.813.441.344,00 (três bilhões, oitocentos e treze milhões, quatrocentos e quarenta um mil, trezentos e quarenta e quatro reais), valor resultante do confronto entre as variações patrimoniais aumentativas e diminutivas. Esse valor deve ser igual à variação do Patrimônio Líquido de um exercício para outro. A divergência de R\$ 978.898.466,00 (novecentos e setenta e oito milhões, oitocentos e noventa e oito mil, quatrocentos e sessenta e seis reais) entre o superávit patrimonial apurado na DVP e a variação do patrimônio líquido no Balanço Patrimonial refere-se à movimentação ocorrida entre os exercícios de 2018 e 2017 (R\$ 967.848.339,00), na conta de ajustes de exercícios anteriores, juntamente com a cifra de R\$ 11.050.127,00 (onze milhões, cinquenta mil, cento e vinte e sete reais) referente ao valor transferido do saldo de ajustes de exercícios anteriores do período de 2017, para Superávits ou Déficits de Exercícios Anteriores em 2018, conforme nota explicativa no Balanço Geral do Estado (item 4.3.3.1).

Demonstração dos Fluxos de Caixa

78. A Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC) apresenta as entradas e saídas de caixa classificadas em fluxos operacional, de investimento e de financiamento, 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 do ente público.

79. No exercício de 2018, o saldo de caixa e equivalentes de caixa final foi R\$ 5.054.746.957,67 (cinco bilhões, cinquenta e quatro milhões, setecentos e quarenta e seis mil, novecentos e cinquenta e sete reais e sessenta e sete centavos), representando uma redução de 7,73% quando comparado com o valor registrado no exercício anterior.

80. O fluxo de caixa líquido das atividades operacionais foi positivo em R\$ 1.794.039.622,34 (um bilhão, setecentos e noventa e quatro milhões, trinta e nove mil, seiscentos e vinte e dois reais e trinta e quatro centavos), valor este 27,92% inferior ao apurado em 2017, enquanto o fluxo das atividades de investimento foi negativo em R\$ 2.314.649.915,45 (dois bilhões, trezentos e quatorze milhões, seiscentos e quarenta e nove mil, novecentos e quinze reais e quarenta e cinco centavos), tendo seu fluxo negativo se elevado em 26,64%, comparado com o exercício anterior. Quanto às atividades de financiamento, o fluxo foi reduzido em 90,42% em relação ao exercício anterior, alcançando o valor de R\$ 101.677.217,15 (cento e um milhões, seiscentos e setenta e sete reais, duzentos e dezessete reais e quinze centavos), decorrente em grande parte da redução de 55,73% no fluxo das operações de crédito recebidas, quando comparado com o exercício anterior.

81. Depreende-se, assim, que as fontes de recursos dos fluxos operacionais e de financiamento foram suficientes para cobrir as respectivas despesas, mas não para financiar as atividades de investimento e ainda para gerar caixa para o Estado.

Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido

82. A Demonstração das Mutações no Patrimônio Líquido (DMPL) demonstrará a evolução (aumento ou redução) do patrimônio líquido da entidade durante um determinado período.

83. Registre-se que o demonstrativo consolidado do Estado apresenta informações da Companhia de Habitação do Ceará (COHAB) e da Companhia de Desenvolvimento do Ceará (CODECE), estatais dependentes constituídas sob a forma de sociedades anônimas. No exercício de 2018, o patrimônio líquido consolidado das mencionadas entidades diminuiu R\$ 15 milhões, redução essa causada, em grande parte, pelo Resultado negativo verificado no exercício.

84. Por fim, o órgão técnico aponta a verificação de divergência entre os valores registrados no Balanço Geral do Estado, em relação às citadas empresas (Prejuízo de R\$ 302,15 milhões) e os constantes nos demonstrativos encaminhados pela CODECE e pela COHAB (Prejuízo de R\$ 304,42 milhões). Nesse sentido, recomenda que a consolidação das demonstrações contábeis seja elaborada de acordo com as normas e manuais aplicados à contabilidade pública, visando refletir a adequada situação patrimonial do Estado.

Empresas Dependentes sob a Ótica da LRF

85. De acordo com o art. 2º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal considera-se estatal dependente a empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital,

excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

86. No Orçamento Fiscal do Estado do Ceará, estão enquadradas como estatais dependentes as seguintes empresas: (I) Companhia de Desenvolvimento do Ceará – CODECE; (II) Companhia de Habitação do Ceará – COHAB; (III) Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará – EMATERCE; e (IV) Empresa de Tecnologia da Informação do Ceará – ETICE.

87. Por outro lado, são consideradas estatais não dependentes: (I) Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S/A – ADECE; (II) Centrais de Abastecimento do Ceará S/A - CEASA; (III) Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos – METROFOR; (IV) Companhia de Água e Esgoto do Ceará – CAGECE; (V) Companhia de Desenvolvimento do Complexo Industrial e Portuário do Pecém - CIPP S/A; (VI) Companhia de Gás do Ceará – CEGÁS; (VII) Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos – COGERH; e (VIII) Companhia Administradora da Zona de Processamento de Exportação do Ceará – ZPE Ceará.

88. O órgão técnico destaca que a Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos (METROFOR), recebeu, no exercício de 2018, R\$ 174.514.100,63 (cento e setenta e quatro milhões, quinhentos e quatorze mil, cem reais e sessenta e três centavos) para fins de constituição ou aumento de capital, tendo sido apurado um prejuízo da ordem de R\$ 180 milhões.

89. Outrossim, a demonstração dos fluxos de caixa do METROFOR demonstra que o repasse do Tesouro Estadual, principal componente do fluxo das atividades de financiamento, suportou as atividades operacionais e de investimento, o que caracterizaria a empresa como estatal dependente nos termos da LRF.

Capítulo 4 - Determinações Constitucionais de Aplicação de Recursos

90. O presente capítulo tem como objetivo verificar o cumprimento dos limites mínimos estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, bem como na legislação infraconstitucional correlata, quanto à aplicação de recursos financeiros nas áreas de educação, saúde, investimentos, fomento às atividades de pesquisa científica e tecnológica e ao financiamento do setor produtivo.

Educação

91. O art. 212 da Constituição Federal determina que os Estados deverão aplicar anualmente, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos - compreendida a proveniente de transferências e excluída a parcela da arrecadação transferida aos respectivos municípios - em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

92. Por sua vez, a Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB) estabelece, no seu art. 70, as despesas consideradas como MDE, entre as quais destacam-se as seguintes: (I) remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; (II) aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; (III) concessão de

bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; e (IV) aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

93. No exercício de 2018, o Governo do Estado investiu o montante de **R\$ 4.763.326.546,59** (quatro bilhões, setecentos e sessenta e três milhões, trezentos e vinte e seis mil, quinhentos e quarenta e seis reais e cinquenta e nove centavos), equivalente ao percentual de **27,34%** da receita líquida de impostos e transferências, cumprindo, dessa forma, o limite mínimo constitucional de aplicação de recursos em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino.

94. Registre-se que, para fins de cumprimento do limite previsto no art. 212 da Constituição Federal foram consideradas como aplicação em MDE os recursos destinados, pelo Governo do Estado, ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

95. O FUNDEB foi instituído por determinação da Emenda Constitucional nº 53, de 19, de dezembro de 2006, a qual previu sua vigência até o exercício de 2020. Foi regulamentado por meio da Medida Provisória nº 339, de 28, de dezembro de 2006, posteriormente convertida na Lei Federal nº 11.494, de 20, de junho de 2007.

96. Seus recursos destinam-se à manutenção e desenvolvimento de todas as etapas da educação básica – desde creches, pré-escola, educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação especial e educação de jovens e adultos – bem como à valorização dos profissionais que atuam nessa área. De acordo com art. 211, § 3º, da Constituição Federal, os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio, cabendo aos Municípios as ações prioritárias relacionadas aos ensinos fundamental e infantil, segundo o § 2º do mesmo artigo.

97. Conforme preceitua o art. 22, da Lei nº 11.494/2007, pelo menos 60% dos recursos anuais do FUNDEB devem ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, todavia a Lei Estadual nº 15.064/2011, com redação dada pela Lei nº 15.576/2014, estabeleceu, para o exercício de 2018, o percentual de 80% para pagamento do magistério estadual.

98. No exercício de 2018, o Governo do Estado do Ceará aplicou o montante de R\$ **1.357.592.182,13** (um bilhão, trezentos e cinquenta e sete milhões, quinhentos e noventa e dois mil, cento e oitenta e dois reais e treze centavos), que corresponde a **91,1%** dos recursos destinados ao FUNDEB, na remuneração de profissionais do magistério da educação, cumprindo, assim, o limite constitucional de 60% (sessenta por cento) previsto no art. 60, XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), bem como o limite de 80% estabelecido no art. 3º, da Lei Estadual nº 15.064/2011.

Saúde

99. 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. Por seu turno, a Lei Complementar Federal nº 141, de 13 de janeiro de 2012, definiu, em seu art. 6º, o percentual mínimo de 12% a ser aplicado por Estados e pelo Distrito Federal.

100. O referido diploma legal define, ainda, em seu art. 3º, quais despesas serão consideradas como Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), entre as quais destacam-se as seguintes: (I) vigilância em saúde, incluindo a epidemiológica e a sanitária; (II) atenção integral e universal à saúde em todos os níveis de complexidade, incluindo assistência terapêutica e recuperação de deficiências nutricionais; (III) desenvolvimento científico e tecnológico e controle de qualidade promovidos por instituições do SUS; (IV) saneamento básico de domicílios ou de pequenas comunidades, desde que seja aprovado pelo Conselho de Saúde do ente da Federação financiador da ação e esteja de acordo com as diretrizes das demais determinações previstas nesta Lei Complementar; (V) remuneração do pessoal ativo da área de saúde em atividade nas ações de que trata este artigo, incluindo os encargos sociais; e (VI) ações de apoio administrativo realizadas pelas instituições públicas do SUS e imprescindíveis à execução das ações e serviços públicos de saúde.

101. Nesse sentido, o Governo do Estado do Ceará aplicou, no exercício de 2018, o montante de **R\$ 2.691.127.812,12** (dois bilhões, seiscientos e noventa e um milhões, cento e vinte e sete mil, oitocentos e doze reais e doze centavos) em despesas com ações e serviços públicos de saúde, correspondente a **15,45%** dos recursos resultantes da arrecadação de impostos e transferências recebidas e excluídos os valores repassados constitucionalmente aos respectivos municípios, cumprindo, assim, o percentual mínimo estabelecido pela Lei Complementar nº 141/2012.

Investimentos

102. O art. 205, § 2º, da Constituição Estadual prevê que o Governo do Estado deverá despende anualmente um mínimo de 20% da sua arrecadação tributária com investimentos. Ademais, estabelece a Carta Magna Cearense, no seu art. 210, que a Lei Orçamentária Anual deverá observar, para investimentos do setor público estadual do interior, dotação nunca inferior a 50% do valor global consignado para esse fim, excluindo-se os Municípios integrantes da Região Metropolitana de Fortaleza.

103. O valor realizado a título de investimentos e inversões financeiras financiados com recursos de origem tributária, no exercício de 2018, alcançou o montante de **R\$ 891.259.932,23** (oitocentos e noventa e um milhões, duzentos e cinquenta e nove mil, novecentos e trinta e dois reais e vinte e três centavos), que corresponde a **9,13%** da receita tributária líquida, não cumprindo, assim, a previsão constitucional.

104. Já a análise dos gastos por macrorregião, demonstra que **50,68%** do valor executado foi destinado a investimentos no interior do Estado, percentual que atende ao dispositivo constitucional. No que se refere à dotação atualizada, o percentual atingido foi de **46,04%**, inferior ao disposto na Constituição Estadual.

Fomento a atividades de Pesquisa Científica e Tecnológica

105. O artigo 258 da Constituição Estadual estabelece que o Governo do Estado deverá manter uma Fundação de Amparo à Pesquisa com o objetivo de fomentar as atividades de pesquisa científica e tecnológica, à qual deverá ser atribuída dotação mínima correspondente a 2% da receita tributária.

106. Para atender a tal determinação, foi criada, por meio da Lei Estadual nº 11.752, de 12 de novembro de 1990, a Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP), instituição de direito público com autonomia administrativa e financeira, vinculada à Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior do Estado do Ceará (SECITECE).

107. No ano de 2018, o Governo do Estado repassou à FUNCAP **R\$ 60.532.277,98** (sessenta milhões, quinhentos e trinta e dois mil, duzentos e setenta e sete reais e noventa e oito centavos), correspondendo a **0,41%** da sua Receita Tributária Líquida, percentual inferior ao limite fixado pela Carta Magna Estadual.

Financiamento ao Setor Produtivo

108. O artigo 209 da Constituição Estadual estabelece que o Governo do Estado destinará recursos para constituição e manutenção de um Fundo de financiamento ao setor produtivo, dos quais deverá ser assegurada a utilização de, no mínimo, 50% do volume total de aportes em favor das micro, pequenas e médias empresas, assim definidas em Lei, sendo que 50% desses recursos deverão ser aplicados no interior do Estado.

109. Dessa forma, foi criado, por meio da Lei Estadual nº 11.734/1990, posteriormente revogada pela Lei Complementar nº 5, de 30/12/1996, o Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará (FCE), atualmente vinculado à Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS), conforme a Lei Estadual nº 13.875, de 7/2/2007.

110. O FEC tem por objetivo financiar programas voltados para o incremento do setor produtivo da economia, entendendo-se como tal programas e projetos de fomento ao empreendedorismo no Estado do Ceará, compreendendo como beneficiários finais Micro, Pequenas e Médias Empresas, Empreendedores Informais, Trabalhadores Autônomos, Atividades do Meio Rural Agrícolas e não Agrícolas, Organizações Produtivas de Autogestão do Meio Urbano e Rural e Organizações Especializadas em Micro finanças.

111. Apesar da referida determinação constitucional, na Lei Orçamentária Anual de 2018, não foram previstas dotações orçamentárias para o FEC. Porém, cabe ressaltar que tramita na Assembleia Legislativa do Estado do Ceará a Proposta de Emenda Constitucional nº 03/2017, oriunda da mensagem do Poder Executivo nº 8107, a qual prevê a extinção do Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará.

Capítulo 5 - Análise da Gestão Fiscal

112. O presente capítulo tem como objetivo verificar o cumprimento dos limites previstos

pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), bem como o atingimento das metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), por meio da análise das informações constantes no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), referentes ao 3º quadrimestre e ao 6º bimestre de 2018, respectivamente, além dos demonstrativos que compõem o Balanço Geral do Estado.

Receita Corrente Líquida - RCL

113. A Receita Corrente Líquida (RCL) é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos, principalmente, os valores transferidos, por determinação constitucional ou legal, aos Municípios, no caso dos Estados, consideradas ainda as demais deduções previstas na Lei. A RCL é apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores.

114. Seu principal objetivo é servir de parâmetro para diversos indicadores de gestão fiscal e limites de gastos, tais como: despesa total com pessoal, dívida consolidada líquida, operações de crédito, serviço da dívida, operações de crédito por antecipação de receita orçamentária e garantias do ente da Federação.

115. A RCL do Estado do Ceará, no exercício de 2018, totalizou R\$ 19.186.195.108,18 (dezenove bilhões, cento e oitenta e seis milhões, cento e noventa e cinco mil, cento e oito reais e dezoito centavos), apresentando uma **variação negativa de 2,25%** em relação ao ano anterior.

Despesa com Pessoal

116. De acordo com o art. 18, da Lei de Responsabilidade Fiscal, 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.

117. No exercício de 2018, a despesa com pessoal do Poder Executivo atingiu o montante de R\$ 8.110.468.086,82 (oito bilhões, cento e dez milhões, quatrocentos e sessenta e oito mil, oitenta e seis reais e oitenta e dois centavos), correspondendo a um percentual de **42,30%** da Receita Corrente Líquida Ajustada (R\$ 19.174.512.116,18), abaixo, portanto, dos limites de alerta (43,74%), prudencial (46,17%) e máximo (48,60%), previstos, respectivamente, nos arts. 59, §1º, inciso II, 22, parágrafo único e 20, inciso II, alínea “c”, da LRF.

118. Ressalte-se que, no referido montante, foram consideradas as despesas com pessoal executadas em Consórcios Públicos de Saúde, no valor de R\$ 51.516.000,25 (cinquenta e um milhões, quinhentos e dezesseis mil e vinte e cinco centavos).

Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS

119. O Sistema Único de Previdência Social do Estado do Ceará (SUPSEC) foi instituído pela Lei Complementar nº 12/1999 para assegurar, enquanto Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), nos termos previstos pela Constituição Federal de 1988, cobertura previdenciária aos servidores públicos titulares de cargo efetivo, militares estaduais e respectivos dependentes previdenciários.

120. Com o advento da Lei Complementar nº 123/2013, o SUPSEC, adequando-se às disposições da legislação federal, passou a ser operacionalizado por meio de três fundos contábil-financeiros distintos, a saber:

- PREVMILITAR: fundo destinado à cobertura dos benefícios previdenciários dos militares estaduais (independentemente da data de ingresso no serviço militar estadual), bem como de seus respectivos dependentes previdenciários;
- FUNAPREV: fundo destinado à cobertura dos benefícios previdenciários em fruição e a serem concedidos aos servidores públicos civis em atividade e que ingressaram até 31/12/2013, bem como a seus respectivos dependentes previdenciários; e
- PREVID: fundo destinado à cobertura dos benefícios previdenciários dos servidores públicos civis que ingressaram no serviço público a contar de 1º/1/2014, bem como de seus respectivos dependentes previdenciários.

121. O Demonstrativo do Plano de Custeio Financeiro, que engloba as contas do FUNAPREV e do PREVMILITAR, apresentou, no exercício de 2018, receitas no montante de R\$ 1.807.582.114,09 (um bilhão, oitocentos e sete milhões, quinhentos e oitenta e dois mil, cento e quatorze reais e nove centavos), enquanto que as despesas alcançaram a cifra de R\$ 3.362.448.310,35 (três bilhões, trezentos e sessenta e dois milhões, quatrocentos e quarenta e oito mil, trezentos e dez reais e trinta e cinco centavos), gerando um resultado previdenciário negativo de R\$ 1.554.866.196,26 (um bilhão, quinhentos e cinquenta e quatro milhões, oitocentos e sessenta e seis mil, cento e noventa e seis reais e vinte e seis centavos), 1,54% a mais do que o déficit financeiro do exercício anterior em termos nominais.

122. Para cobrir a referida insuficiência financeira, o Estado do Ceará aportou recursos da ordem de R\$ 1.461.296.374,77 (um bilhão, quatrocentos e sessenta e um milhões, duzentos e noventa e seis mil, trezentos e setenta e quatro reais e setenta e sete centavos), sendo R\$ 1.243.427.931,39 (um bilhão, duzentos e quarenta e três milhões, quatrocentos e vinte e sete mil, novecentos e trinta e um reais e trinta e nove centavos) destinados ao FUNAPREV e R\$ 217.868.443,38 (duzentos e dezessete milhões, oitocentos e sessenta e oito mil, quatrocentos e quarenta e três reais e trinta e oito centavos), ao PREVMILITAR.

123. Já o Plano de Custeio Previdenciário, operacionalizado pelo PREVID, apresentou um resultado previdenciário positivo de R\$ 224.208.840,03 (duzentos e vinte e quatro milhões, duzentos e oito mil, oitocentos e quarenta reais e três centavos), decorrente de receitas e despesas correspondentes a R\$ 229.626.319,79 (duzentos e vinte e nove milhões, seiscentos e vinte e seis mil, trezentos e dezenove reais e setenta e nove centavos) e R\$ 5.417.479,76

(cinco milhões, quatrocentos e dezessete mil, quatrocentos e setenta e nove reais e setenta e seis centavos), respectivamente. Registre-se que tal resultado foi 41,44% maior do que o registrado no exercício anterior, em valores nominais.

Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar

124. No 3º quadrimestre de 2018, o Poder Executivo apresentou Disponibilidade de Caixa Bruta de R\$ 4.255.630.956,62 (quatro bilhões, duzentos e cinquenta e cinco milhões, seiscentos e trinta mil, novecentos e cinquenta e seis reais e sessenta e dois centavos) e Obrigações Financeiras que totalizavam R\$ 1.082.354.447,56 (um bilhão, oitenta e dois milhões, trezentos e cinquenta e quatro mil, quatrocentos e quarenta e sete reais e cinquenta e seis centavos), gerando uma Disponibilidade de Caixa Líquida Antes da Inscrição de Restos a Pagar Não Processados no valor de R\$ 3.173.276.509,06 (três bilhões, cento e setenta e três milhões, duzentos e setenta e seis mil, quinhentos e nove reais e seis centavos), suficiente para honrar a Inscrição dos Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados do Exercício, que totalizavam R\$ 526.540.779,85 (quinhentos e vinte e seis milhões, quinhentos e quarenta mil, setecentos e setenta e nove reais e oitenta e cinco centavos).

Parcerias Público-Privadas

125. O art. 27, da Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, estatui que a União não poderá conceder garantia ou 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.

126. Nesse sentido, o órgão técnico verificou que, no ano de 2017, foram executadas despesas, com contratos de PPP, no montante de R\$ 56.887.355,23 (cinquenta e seis milhões, oitocentos e oitenta e sete mil, trezentos e cinquenta e cinco reais e vinte e três centavos), referente à Arena Castelão e ao Programa VAPT VUPT de Atendimento Integrado ao Cidadão, valor este correspondente à 0,30% da Receita Corrente Líquida no período analisado, constatando-se o cumprimento do limite legal.

Alienação de Ativos e Aplicação de Recursos

127. O art. 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal veda a aplicação de 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.

128. De acordo com o Anexo 11, do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), o Governo do Estado auferiu, no ano de 2018, uma receita de alienação de bens no montante de R\$ 14.494.759,01 (quatorze milhões, quatrocentos e noventa e quatro mil, setecentos e cinquenta e nove reais e um centavo) e que as despesas pagas na fonte

Alienação de Bens (Fonte 12) totalizaram R\$ 31.112,70 (trinta e um mil, cento e doze reais e setenta centavos), restando, portanto, um saldo financeiro de R\$ 14.464.237,91 (quatorze milhões, quatrocentos e sessenta e quatro mil, duzentos e trinta e sete reais e noventa e um centavos). Deste modo, constata-se o cumprimento da legislação supracitada, tendo em vista que a referida receita, obtida com a alienação de bens, foi empregada na fonte correspondente.

Dívida Consolidada

129. 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 12 (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.

130. No exercício de 2018, a dívida consolidada interna e externa do Estado do Ceará atingiu o montante de R\$ 13.865.126.013,10 (treze bilhões, oitocentos e sessenta e cinco milhões, cento e vinte e seis mil, treze reais e dez centavos), representando um acréscimo de R\$ 1.577.792.817,00 (um bilhão, quinhentos e setenta e sete milhões, setecentos e noventa e dois mil, oitocentos e dezessete reais) em relação ao exercício de 2017, o que equivale a uma variação de 12,84%.

131. Em comparação com a Receita Corrente Líquida, a Dívida Consolidada correspondeu a 72,27%, não ultrapassando a meta atualizada estabelecida pela LDO. Já a Dívida Consolidada Líquida (DCL) alcançou o montante de R\$ 10.962.426.243,30 (dez bilhões, novecentos e sessenta e dois milhões, quatrocentos e vinte e seis mil, duzentos e quarenta e três reais e trinta centavos), correspondendo a 57,14% da RCL, cumprindo, assim, o limite fixado pela Resolução nº 40/2001, do Senado Federal (200% da RCL).

Operações de Crédito

132. Operações de crédito são 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.

133. No exercício de 2018, o montante das operações de crédito internas e externas realizadas pelo Estado do Ceará correspondeu à 4,73% da Receita Corrente Líquida, portanto, abaixo do limite de 16% da RCL, fixado pela Resolução nº 43/2001, do Senado Federal. Registre-se que, no referido exercício, não foram realizadas operações de crédito por antecipação de receita (ARO).

134. Em relação aos limites das receitas com operações de crédito, frente às Despesas de Capital (Regra de Ouro), verifica-se que o Estado do Ceará atendeu às disposições contidas no art. 167, inciso III, da Constituição Federal de 1988.

Garantias e Contragarantias de Valores

135. 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 exigências, não sendo exigida contragarantia de órgãos e entidades do próprio ente.

136. Desse modo, verifica-se, ao analisar o Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores referente ao 3º quadrimestre de 2018, que o Estado do Ceará havia concedido garantias que totalizavam R\$ 216.711.186,35 (duzentos e dezesseis milhões, setecentos e onze mil, cento e oitenta e seis reais e trinta e cinco centavos), correspondendo a 1,13% da RCL, portanto, abaixo do limite fixado pela Resolução nº 43/2001, do Senado Federal (22% da RCL).

Resultado Nominal

137. O Resultado Nominal representa a diferença entre receitas e despesas totais (financeiras e não financeiras) do exercício, sendo obtido pela variação da Dívida Consolidada Líquida 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.

138. Inicialmente, a LDO 2018 estipulou a meta de resultado nominal em R\$ 918.163.000,00 (novecentos e dezoito milhões, cento e sessenta e três mil reais). Todavia, esta meta foi alterada pela Lei nº 16.701, publicada em 14 de dezembro de 2018, para - **R\$ 3.164.747.000,00**.

139. Feita essa observação, verifica-se, no Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal (Anexo 6 do RREO), que o resultado nominal foi de R\$ 215.361.707,32 (duzentos e quinze milhões, trezentos e sessenta e um mil, setecentos e sete reais e trinta e dois centavos), entretanto tal valor divergiu do demonstrado no Balanço Geral do Estado de 2018, o qual correspondeu a -**R\$ 2.816.341.808,85** (variação da DCL).

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

Resultado Primário

141. O resultado primário 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.

142. Caso essa diferença seja positiva, tem-se um superávit primário, que poderá contribuir para a redução do estoque total da dívida líquida, caso seja negativa, tem-se o

chamado déficit primário, que indica aumento do endividamento resultante do financiamento de gastos não financeiros que ultrapassam as receitas não financeiras.

143. De início, faz-se oportuno registrar que a Lei de Diretrizes Orçamentárias 2018 estabelecia um superávit primário de R\$ 507.233.000,00 (quinhentos e sete milhões, duzentos e trinta e três mil reais). No entanto, a Lei nº 16.701, publicada em 14 de dezembro de 2018, alterou a meta de resultado primário para R\$ 13.258.000,00 (treze milhões, duzentos e cinquenta e oito mil reais).

144. Feita essa observação, observa-se, no Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do 6º bimestre de 2018 (Anexo 6 do RREO), que **o Estado do Ceará obteve um superávit primário de R\$ 491.229.371,93** (quatrocentos e noventa e um milhões, duzentos e vinte e nove mil, trezentos e setenta e um reais e noventa e três centavos), deduzindo as despesas com Programas de Infraestrutura, conforme previsão contida na LDO.

145. Ressalte-se que, se considerarmos a metodologia prevista no Manual de Demonstrativos Fiscais elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), teríamos não um superávit, mas um déficit de R\$ 485.099.021,76 (quatrocentos e oitenta e cinco milhões, noventa e nove mil, vinte e um reais e setenta e seis centavos).

146. Todavia, o órgão técnico assevera que, ao se ajustar os valores da LDO pela metodologia estabelecida pelo Manual de Demonstrativos Fiscais, obtém-se, como meta de resultado primário, um déficit de R\$ 779.872.000,00 (setecentos e setenta e nove milhões, oitocentos e setenta e dois mil reais). Desse modo, em ambas as metodologias utilizadas, o Estado do Ceará cumpriria a meta de resultado primário.

147. Outrossim, é imperioso ressaltar que o Pleno desta Corte de Contas, por meio do Acordão nº 0185/2016, 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.

148. Todavia, para fins de comparabilidade com os demais Entes da Federação, a Gerência de Contas de Governo sugere que seja expedida recomendação para que o Estado divulgue os valores de meta e aferição, conforme o MDF, em notas explicativas.

Novo Regime Fiscal

149. 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, com prazo de vigência de 10 (dez) exercícios financeiros. A referida emenda estabelece limites individualizados para as despesas primárias correntes dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Tribunal de Contas do Estado.

150. Para o exercício de 2018, o Poder Executivo possuía um limite de gastos da ordem de R\$ 10.235.346.000,00 (dez bilhões, duzentos e trinta e cinco milhões, trezentos e quarenta e seis mil reais). Com uma execução de R\$ 9,669 bilhões em despesas contempladas pelos

critérios de aferição da EC nº 88/2016, o teto de gastos foi respeitado.

Capítulo 6 - Transparência na Administração Pública

151. No presente capítulo, são analisados o cumprimento dos normativos legais relacionados à transparência das ações do Estado e a garantia ao direito fundamental de acesso à informação, nos termos previstos pela Constituição Federal de 1988, pela lei de Responsabilidade Fiscal e pela Lei de Acesso à Informação (LAI).

152. De acordo com a última avaliação do indicador de análise da transparência, Escala Brasil Transparente – Avaliação 360º, desenvolvido pela Controladoria-Geral da União (CGU), **o Estado do Ceará alcançou a 3ª colocação nacional, com pontuação 9,47**, atrás, apenas, do Estado do Mato Grosso do Sul e do Distrito Federal.

153. Apesar da boa colocação no ranking, **esse resultado representa uma diminuição de 0,53 pontos em relação à avaliação anterior**. Conforme o detalhamento dos critérios utilizados, os itens cuja pontuação não foi satisfatória foram: ausência de informações sobre diárias (motivo da viagem) e deficiência na comunicação sobre possibilidade de recurso referente a pedido de informação.

154. Em relação ao cumprimento das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Acesso à Informação, o Estado do Ceará atendeu praticamente todas as exigências, com a ressalva da não publicação das atas das audiências públicas realizadas, sendo somente mencionado acerca do modelo de governança da gestão participativa, com ações que envolvem o PPA Participativo e a Ouvidoria.

155. Registre-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 também foram publicados em suas respectivas páginas oficiais eletrônicas.

156. No que tange às exigências previstas na Lei de Acesso à Informação, acerca dos requisitos de transparência, foi verificado, no portal da transparência do Poder Executivo do Estado do Ceará, o cumprimento de todos os dispositivos legais.

157. Em relação à disponibilização de informações em dados abertos, no ano de 2018, foi disponibilizado no portal da transparência do Poder Executivo um conjunto de bases de dados sobre diversos temas: execução orçamentária e financeira, informações dos servidores, dados de obras rodoviárias e edificações, entre outros. Destaca-se que cada conjunto de dados foi divulgado em determinado formato juntamente com uma breve descrição e órgão que originou os dados.

158. A Gerência de Contas de Governo constatou ainda que a disponibilização dos demonstrativos dos Consórcios Públicos de que o Estado participa é bastante deficiente. Em comparação com o exercício de 2017, verificou-se, em 2018, considerável redução dos percentuais, que naquele ano já eram baixos, mas que atualmente encontram-se todos abaixo de 50%.

159. Nesse sentido, observou-se que, no exercício de 2018, nenhum consórcio atingiu 100% na disponibilização dos demonstrativos analisados, além do que, os consórcios das Microrregião de Camocim, Canindé, Cascavel, Crateús, Maracanaú, Quixadá e o Inter federativo do Vale do Curu não foram verificadas nenhuma das seguintes peças: RGF, RREO, Orçamento e Contrato de Rateio.

160. Todavia, foi ressaltado que, em consulta ao portal da transparência do Poder Executivo, foi verificada a divulgação das transferências realizadas aos consórcios públicos, detalhados por Microrregião, consulta esta também disponível no site da Secretaria da Fazenda, constante no anexo 12, do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2018.

161. Outrossim, foi verificada a não disponibilização, na página eletrônica da Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG), no âmbito do Programa Estadual de Alianças Público-Privadas (PPP), dos relatórios de desempenho do 2º semestre de 2018, da PPP Arena Castelão e da PPP Ceará Serviço de Atendimento ao Cidadão (VAPT VUPT), descumprindo as disposições da Lei Estadual nº 14.391/2009.

162. Por fim, cabe ressaltar que a SEPLAG disponibilizou consulta pública de acompanhamento, monitoramento e avaliação do desempenho do PPA no exercício de 2018, objetivando 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, assim como 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.

Capítulo 7 - Atendimento às Recomendações Anteriores do Tribunal

163. O presente capítulo tem o objetivo de analisar as ações corretivas e de melhoria adotadas no âmbito da Administração Pública Estadual, com vistas ao atendimento às recomendações formuladas por este Tribunal, por ocasião da apreciação das contas de governo referentes a exercícios anteriores.

164. Nesse sentido, a Gerência de Contas de Governo informa que atualmente tramitam neste Tribunal, 5 (cinco) processos de Representação referentes a ocorrências verificadas quando do exame das Contas de Governo dos exercício de 2014 e 2015

165. No que tange às ressalvas¹ e ocorrências relativas à análise das contas do exercício de 2017, observa-se que, de um total de 68 recomendações expedidas por este Tribunal, 13 foram plenamente atendidas; 2 parcialmente atendidas; 22 estão em fase de implementação; e 31 foram consideradas não atendidas pela unidade técnica.

¹ De acordo com o § 3º A, do art. 30, do Regimento Interno deste Tribunal (com redação dada pela Resolução Administrativa 14/2016), constituem ressalvas as observações concernentes a certos fatos que não estão em conformidade com as normas e leis aplicáveis.

Capítulo 8 - Recomendações

166. No presente capítulo estão compiladas as recomendações alusivas à análise das contas do exercício de 2018, assim como as remanescentes de exercícios anteriores, não implementadas pelo Poder Executivo.

167. Com efeito, a Gerência de Contas de Governo apontou a verificação de 18 (dezoito) ressalvas e 37 (trinta e sete) ocorrências merecedoras de recomendação, conforme demonstrado nos quadros abaixo:

Quadro 01 – Ressalvas e respectivas recomendações

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. Não consta especificado na Lei Orçamentária Anual todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual e as receitas que as atenderão.	5. À Secretaria do Planejamento e Gestão, que especifique na Lei Orçamentária Anual, todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual e as receitas que as atenderão, como disposto no art. 5º § 1º da LRF.
6. Não foi apresentado na Lei Orçamentária Anual o sumário geral das receitas por fontes e seu respectivo quadro discriminativo, bem como os quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais	6. À Secretaria do Planejamento e Gestão, que inclua na Lei Orçamentária Anual o sumário geral das receitas por fontes e seu respectivo quadro discriminativo, bem como os quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais, seguindo o disposto no art. 2º, § 1º, incisos I e III e §2º inciso I da Lei 4.320/64.
7. A ausência da discriminação da despesa por elementos na Lei Orçamentária Anual	7. À Secretaria do Planejamento e Gestão, que inclua na Lei Orçamentária Anual a discriminação da despesa por elementos ou que pelo menos identifique o endereço eletrônico onde se pode obter esse dado, seguindo a direção do que determina o art. 15 da lei 4.320/64.
8. Déficit entre as fontes de recursos do exercício corrente identificado no comparativo entre a execução orçamentária e as receitas realizadas.	8. À Secretaria da Fazenda, que verifique a utilização das fontes seguindo a condição temporal do seu recebimento, de modo a adotar o Manual do Orçamento do Governo do Estado do Ceará
Limites Constitucionais	
9. Não cumprimento do percentual previsto no art. 205, § 2º, da Constituição Estadual.	9. Ao Poder Executivo, que cumpra o percentual previsto no art. 205, § 2º, da Constituição Estadual, o qual estabelece que o Estado deva aplicar no mínimo 20% (vinte por cento) da sua arrecadação tributária com investimentos.
10. Não aplicação de recursos mínimos com fomento das atividades de pesquisas científicas e tecnológica (FUNCAP), contrariando o que é determinado pelo art. 258 da Constituição Estadual.	10. Ao Poder Executivo, que cumpra o percentual de recursos direcionados à FUNCAP, conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual.
11. Ausência de operacionalização do Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará - FCE.	11. Ao Poder Executivo, que promova a operacionalização do FCE com vistas ao cumprimento do art. 209 da Constituição Estadual.
Gestão Fiscal	
12. Ausência de publicação de nota explicativa referente à divergência no Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS entre o resultado deficitário do Plano	12. À Secretaria da Fazenda, que apresente justificativa em nota explicativa no Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS quando houver

Ressalvas	Recomendações
Financeiro e o aporte financeiro realizado.	divergência entre o resultado deficitário do Plano Financeiro e o aporte financeiro realizado.
13. Ausência de publicação do Demonstrativo da Projeção Atuarial do RPPS referente ao Plano Previdenciário.	13. À Secretaria da Fazenda, que publique o Demonstrativo da Projeção Atuarial do RPPS, referente ao Plano Previdenciário, conforme preceitua o Manual de Demonstrativos Fiscais.
14. Ausência de contabilização e registro das informações dos consórcios públicos pelo Estado do Ceará, na qualidade de ente consorciado, conforme o art. 11, § 4º, da Portaria STN nº 274/2016.	14. À Secretaria da Fazenda, que efetue a contabilização dos consórcios públicos, em conformidade com a regulamentação da Portaria STN nº 274/2016, com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e a Instrução de Procedimentos Contábeis – IPC 10 – Contabilização de Consórcios Públicos.
Análise das Demonstrações Contábeis	
15. Falta de Transparência dos valores recebidos pelas Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, repassados pelo Governo do Estado Ceará como Constituição ou aumento de capital.	15. Às Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista que recebam recursos destinados a constituição ou aumento de capital, que especifiquem em notas explicativas os recursos recebidos para constituição e aumento e descrição das despesas aplicadas com seus correspondentes valores, bem como registre os impactos nos seus correspondentes demonstrativos contábeis.
16. Empresas estatais dependentes de recursos do tesouro estadual nos termos do art. 2º, Inciso III da LRF e Resolução nº 43 do Senado Federal, não incluídas no orçamento fiscal, a exemplo da Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos – METROFOR	16. À Secretaria do Planejamento e Gestão que inclua no Orçamento Fiscal do Estado, em observância o disposto na Portaria STN nº 589/2001, a Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos – METROFOR por se caracterizar como Empresa Estatal Dependente, nos termos do art. 2º, Inciso III da LRF e Resolução nº 43 do Senado Federal. 17. À Cia. Cearense de Transp. Metropolitanos – METROFOR, enquanto não estiverem operacionalizadas as condições para o cumprimento da determinação desta corte, disposta na recomendação anterior, que envie, em suas prestações de conta anuais, demonstrativos de Despesa com Pessoal, Operações de Crédito e remuneração anual de todo o quadro de funcionários, com nome, cargo, cadastro de pessoa física e valores recebidos

Ressalvas	Recomendações
17. Subavaliação de bens imóveis do Estado	18. À Secretaria do Planejamento e Gestão que dê prosseguimento aos trabalhos de reavaliação dos bens móveis e imóveis do Estado e aperfeiçoe os sistemas de controle desses bens de forma a atender aos novos padrões da contabilidade aplicada ao setor público, a fim de evidenciar o valor real do patrimônio do Estado.
Transparência	
18. Ausência de publicação em meio eletrônico de acesso público, conforme Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional nº 274/2016, nos respectivos sites dos consórcios públicos de saúde pelo Estado do Ceará, de relatórios, leis e demonstrativos, retratando baixos índices de transparência.	19. A CGE, como órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo, em conjunto com a SEPLAG, SEFAZ e Secretaria de Saúde, que exijam dos consórcios públicos melhorias dos índices de transparência.

Quadro 02 – Ocorrências e respectivas recomendações

Ocorrências	Recomendações
Conjuntura socioeconômica	
1. Ausência de aplicação de recursos em informação e inteligência na função de Segurança Pública.	1. A Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social que avalie a possibilidade de direcionar recursos para a subfunção Informação e Inteligência, com o objetivo de ajudar na escolha das ações governamentais, de modo a otimizar os recursos públicos aplicados, e assim possibilitar uma melhoria nas estatísticas na área da segurança pública no Estado do Ceará.
2. Baixa efetividade dos dispêndios em saneamento básico para o avanço no atendimento dos domicílios cearenses, apesar do aumento percentual de execução orçamentária.	2. Ao Poder Executivo, que envide esforços para promover a expansão e a melhoria dos serviços públicos de saneamento básico de forma efetiva.
Instrumentos de Planejamento	
3. Impossibilidade de identificar aplicação de recursos para o alcance das metas estabelecidas no PPA 2016-2019, no exercício de 2016, para Iniciativas que tenham mais de 1 produto principal, dificultando assim a análise da eficiência da aplicação dos recursos públicos.	3. À Secretaria do Planejamento e Gestão que disponibilize os valores de recursos aplicados, no que couber, para realização de cada produto principal das iniciativas dos programas finalísticos do PPA 2016-2019.
4. Identificação de algumas incongruências associadas à natureza do programa, da iniciativa e dos projetos conforme as	4. À Secretaria do Planejamento e Gestão que disponibilize relatórios descritivos sobre a realização das metas físicas e sua respectiva

Ocorrências	Recomendações
informações fornecidas pela SEPLAG, em relação execução física-financeira das Iniciativas dos Programas de governo.	execução financeira para todos os produtos principais das Iniciativas dos Programas de governo do PPA 2016-2019.
5. Falta de informações pela Setorial acerca da realização das metas físicas dos produtos principais das seguintes Iniciativas: 038.1.01 Apoio à gestão, planejamento, monitoramento e participação regionalizada das Políticas Públicas do Estado; 038.1.02 Promoção da interlocução com União, outros Estados, Distrito Federal e Municípios em assuntos e federativos e 038.1.03 Interlocução, acompanhamento e negociação das propostas de leis enviadas ao Poder Legislativo e subsídios às proposições dos parlamentares estaduais	5. À Secretaria do Planejamento e Gestão que exija de suas Setoriais a totalidade das informações acerca da execução das metas físicas e financeira das Iniciativas dos Programas do PPA.
6. O Decreto nº 32.467, de 22 de dezembro de 2017, revogando os Decretos nºs 32.300, de 09 de agosto de 2017, e 32.207, de 24 de abril de 2017, alterou o quantitativo das metas dos produtos principais para o exercício de 2017.	6. Ao Poder Executivo que evite alterar as metas dos produtos principais das iniciativas do PPA ao final do exercício em que deveria realizar a meta.
7. Iniciativas de Programas de governo constantes no Anexo I (Metas e Prioridades) da LDO 2017 sem ou baixa execução física dos produtos principais.	7. Ao Poder Executivo que priorize as metas estabelecidas no Anexo I (Metas e Prioridades) da LDO 2017.
8. Iniciativas previstas no Anexo I (metas e prioridades) da LDO 2017 que não foram previstas na Lei Orçamentária.	8. À Secretaria do Planejamento e Gestão que as metas estabelecidas no Anexo I (Metas e Prioridades) da LDO 2017 sejam previstas na LOA, tendo em vista que a LDO define as metas e prioridades a serem observadas pela Administração Pública para o próximo exercício.
9. Falta de transparência quanto à quantia efetivamente renunciada de receita durante o exercício financeiro e ao acréscimo da receita proveniente das medidas de compensação com base nos critérios estabelecidos na LDO.	9. À Secretaria da Fazenda, que envie no Balanço Geral do Estado a demonstração do efetivo acréscimo de arrecadação atingido por meio das medidas de compensação, bem como os cálculos evidenciando o montante de receita efetivamente renunciado.
10. Ausência de demonstração da renúncia considerada na estimativa de receita da lei orçamentária conforme inciso I do art. 14 da LRF na LDO.	10. Ao Poder Executivo Estadual, que demonstre a renúncia considerada na estimativa de receita da lei orçamentária conforme inciso I do art. 14 da LRF na LOA.
11. Falta de informações quanto ao retorno dos incentivos fiscais para a sociedade.	11. À Secretaria de Desenvolvimento Econômico e ao Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Estado do Ceará, que realizem estudos anuais para avaliar o retorno obtido

Ocorrências	Recomendações
	com as políticas de incentivos fiscais em contrapartida com seu custo fiscal, bem como verificar o cumprimento, pelas empresas beneficiárias, das condições necessárias para o recebimento de incentivos fiscais.
12. Divergência entre os valores apurados pelo TCE e pela SEPLAG para cumprimento do limite de abertura de crédito suplementar.	12. À Secretaria do Planejamento e Gestão, que efetue o cálculo referente ao cumprimento do limite de abertura de créditos suplementares, de modo que contemple todos os critérios dispostos na legislação orçamentária pertinente, com memorial de cálculo e critérios aplicados.
13. Ausência de transparência quanto às informações e aos critérios da legislação orçamentária utilizados no cálculo do cumprimento do limite de abertura de créditos suplementares.	13. À Secretaria do Planejamento e Gestão, que publique, em sua página eletrônica referente ao cumprimento do limite de abertura de créditos suplementares, as Leis e Decretos de Abertura de Créditos Adicionais alusivos ao Orçamento do exercício, as informações utilizadas no cálculo do referido percentual e a memória do cálculo em si, bem como os critérios aplicados de acordo com a legislação orçamentária vigente. Além disso, caso sejam utilizados como fonte de abertura de créditos adicionais, solicita-se a publicação do cálculo do excesso de arrecadação e do Superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior.
14. Não identificação nos decretos para abertura de créditos suplementares, das ações suplementadas que tiveram como fonte de recursos a anulação de créditos da Reserva de Contingência, das razões das suplementações que utilizaram tal fonte de recurso conforme as regras estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) vigente bem como a não promoção da transparência da utilização da reserva nos portais eletrônicos do Estado	14. Ao Poder Executivo que identifique nos decretos para abertura de créditos suplementares, quais as ações suplementadas que tiveram como fonte de recursos a anulação de créditos da Reserva de Contingência, quais as razões das suplementações que utilizaram tal fonte de recurso conforme as regras estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) vigente.
15. A identificação da terceirização em substituição a servidores públicos, e registro elevado de valores alocados no elemento 37 que é locação de mão-de-obra.	15. A todas as Secretarias do Estado que se abstenham de contratar terceirizados para a realização de atividades inerentes a servidores públicos (atividade-fim), e avaliem a necessidade de realização de concurso público, sob pena de ofensa ao art. 37, inciso II, CF/88.

Ocorrências	Recomendações
16. Ausência de regulamentação da forma de apropriação dos saldos remanescentes dos contratos de gestão, bem como a sua respectiva transparência.	16. Ao Poder Executivo, que adote as medidas necessárias para a regulamentação da forma de apropriação dos saldos remanescentes dos contratos de gestão, bem como a sua respectiva transparência.
Execução Orçamentária	
17. Ausência de diretrizes específicas que estabeleçam a promoção do desenvolvimento sustentável nos procedimentos licitatórios no Estado do Ceará, nos termos do art. 3º da Lei nº 8.666/1993.	17. À Administração Pública Estadual que envide esforços no sentido de dar fiel cumprimento às diretrizes do art. 3º da Lei de Licitações no que toca às chamadas “licitações sustentáveis”, de modo a elaborar marco regulatório estadual visando à sua implantação e utilização.
18. Ausência de atos efetivos para extinguir a COHAB que se encontra em fase de liquidação	18. Ao Poder Executivo, que adote medidas efetivas, para que possa ser finalizado o processo de extinção da COHAB
Transferências Voluntárias	
19. O repasse de recursos à título de transferências voluntárias é maior para os municípios que possuem IDM médio superior aos dos municípios com menor repasse.	19. Ao Poder Executivo que, para cada Programa de Governo, divulgue os critérios utilizados para a seleção dos municípios que receberão recursos mediante a celebração de Convênios, Acordos, Ajustes, Termos de Responsabilidade e outros instrumentos similares.
20. Não identificação da realização de algum procedimento seletivo anterior a contratação de Organização Social	20. À Secretaria do Planejamento e Gestão que atente para a necessidade de seleção da organização social a ser contratada mediante chamamento público ou dispensa de licitação, observando-se, nesse último caso, as determinações do art. 26 da Lei nº 8.666/93.
Análise das Demonstrações Contábeis	
21. Provisão de Perdas da Dívida Ativa não reflete o valor possível de recuperação pelo Estado.	21. À Secretaria da Fazenda e à Procuradoria Geral do Estado, em atendimento o princípio contábil da prudência e em razão da vultuosidade do valor envolvido que incluam na metodologia de cálculo do ajuste de perdas mais critérios tais como: <ul style="list-style-type: none"> - 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

Ocorrências	Recomendações
	contribuinte, capacidade de pagamento) de forma que o demonstrativo reflita melhor a real situação patrimonial do Estado.
22. Evolução dos valores de Dívida Ativa	22. À Secretaria da Fazenda, após a criação da CEARAPAR, que relacione as medidas adotadas, para intensificar a cobrança da dívida ativa com vistas a elevar o percentual de recuperação destes direitos
23. Divergências entre a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido enviada pelo Estado e pelas Empresas.	23. À Secretaria da Fazenda, que a consolidação das demonstrações contábeis seja elaborada de acordo com as normas e manuais de contabilidade pública, refletindo corretamente a situação patrimonial do Estado.
24. Na estrutura do Balanço Patrimonial, extraído do S2GPR, não contempla o Quadro do Superávit/Déficit Financeiro por fonte conforme modelo disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) 8ª edição.	24. À Secretaria da Fazenda que adote as providências necessárias para que na estrutura do Balanço Patrimonial, extraído do S2GPR, contemple o Quadro do Superávit/Déficit Financeiro por fonte, o qual está disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) 7ª edição
Gestão Fiscal	
25. Deficiência no Controle de Destinação de Recursos	25. À Secretaria da Fazenda, que implemente um dispositivo de bloqueio no sistema da execução orçamentária para fontes de recursos que não possuam disponibilidade financeira, a fim de evitar insuficiência de caixa nas fontes vinculadas.
26. Divergência entre o resultado nominal apresentado no Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal – Anexo 6 do RREO e o demonstrado no Balanço Geral do Estado de 2018.	26. À Secretaria da Fazenda, que divulgue o Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal – Anexo 6 do RREO e o Balanço Geral do Estado com os mesmos dados de resultado nominal.
27. Utilização de metodologia própria para aferição do Resultado Primário.	27. À Secretaria da Fazenda, que divulgue os valores de meta e aferição do Resultado Primário conforme o MDF em notas explicativas para fins de comparabilidade com os demais estados.
28. Deficiência na apresentação do relatório de acompanhamento dos contratos de gestão em relação às despesas com pessoal.	28. À Secretaria de Planejamento e Gestão que, na elaboração do relatório de acompanhamento dos contratos de gestão, apresente as despesas com recursos humanos de forma detalhada, discriminando aquelas passíveis de enquadramento como atividade fim do serviço público. 29. À Secretaria da Fazenda, que avalie o

Ocorrências	Recomendações
	impacto da inclusão dos gastos com recursos humanos nos contratos de gestão no cálculo das despesas com pessoal, para fins de cumprimento da LRF.
29. Ausência de detalhamento de disponibilidade de caixa por fonte de recurso e Poder.	30. A SEFAZ que disponibilize no S2GPR um relatório que informe a disponibilidade de caixa por fonte de recursos e por Poder.
Transparência	
30. Ausência de dados atualizados, via portal da transparência, para garantir a transparência da Gestão dos Consórcios Públicos de Saúde.	31. À CGE, como órgão central do sistema de controle interno, que promova, através dos Portais de Transparência dos Consórcios Públicos, disponibilização dos relatórios e demais peças exigidas pela Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional nº 274/2016.
31. Ausência de atualização dos dados de forma periódica, a fim de propiciar o controle concomitante da população sobre execução do PPA 2016-2019	32. À Secretaria do Planejamento e Gestão que atualize, periodicamente, no Sistema de Consulta de Acompanhamento do PPA, as informações acerca da execução das metas físicas e financeiras durante o exercício para promover a avaliações das políticas públicas promovidas pelo governo do Estado.
32. Não disponibilização de relatórios que consolidem tanto informações das metas físicas como dos seus respectivos dispêndios orçamentários no Portal eletrônico da SEPLAG	33. À Secretaria do Planejamento e Gestão que disponibilize relatórios com informações consolidadas das metas físicas e dos seus respectivos dispêndios orçamentários no Portal eletrônico da SEPLAG.
33. Os relatórios gerados pelo Sistema de Acompanhamento do PPA são de periodicidade anual.	34. À Secretaria do Planejamento e Gestão, que o Sistema de Acompanhamento do PPA divulgue relatórios de uma forma periódica, a fim de propiciar o controle concomitante dos interessados nas informações.
34. Os dados financeiros gerados no relatório do Sistema de Acompanhamento do PPA estão divergentes dos valores fornecidos pela SEPLAG para os programas de governo.	35. À Secretaria do Planejamento e Gestão que ao inserir dados no Sistema de Acompanhamento verifique a veracidade dos valores referentes às Iniciativas e aos Programas de Governo.
35. Quanto à execução física e orçamentária dos programas finalísticos, verificou-se uma série de inconsistências que prejudicam sobremaneira os planejamentos vindouros, a detecção de falhas e a aferição da efetividade dos gastos públicos.	36. À Secretaria do Planejamento e Gestão que promova um melhor acompanhamento da execução do plano plurianual, disponibilizando informações confiáveis e congruentes sobre a execução física e financeira das iniciativas previstas no PPA 2016-2019.
36. O Relatório Sintético de Monitoramento da Base Programática referente ao período de janeiro a dezembro de 2018 não estava disponível no Sistema de Monitoramento e	37. À Secretaria do Planejamento e Gestão disponibilize o Relatório Sintético de Monitoramento da Base Programática referente ao período de janeiro a dezembro

Ocorrências	Recomendações
Avaliação do PPA.	de 2018 no Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA.
37. As 'Oficinas de Elaboração do PPA', bem como o 'Acompanhe o PPA na sua região' não estão disponíveis no sítio eletrônico da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado na aba Serviço/Transparência/Participação Cidadã (PPA).	38. À Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado que disponibilize em seu sítio eletrônico informações sobre as 'Oficinas de Elaboração do PPA', bem como o 'Acompanhe o PPA na sua região'.

Conclusão e Proposta de Encaminhamento

168. Por fim, a Gerência de Contas de Governo e Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira e das Receitas, no uso de suas atribuições legais, sugere a emissão de Parecer Prévio pela **APROVAÇÃO COM RESSALVAS**, da Prestação de Contas do Governo do Estado do Ceará, alusiva ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Camilo Sobreira de Santana, com as recomendações relacionadas no Capítulo 8, do Relatório Técnico, 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 de suas unidades técnicas.

Parecer do Ministério Público de Contas

169. Em atendimento ao art. 87-B, inciso II, da Lei nº 12.509/95 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará – LOTCE/CE), o presente feito foi encaminhado ao Ministério Público de Contas junto a este Tribunal, o qual opina no sentido de que seja emitido Parecer Prévio pela Aprovação com Ressalvas das presentes contas, nos termos do art. 42 da Lei Estadual nº 12.509/95, c/c art. 30, III, "a", e § 3º, do Regimento Interno desta Corte de Contas, *in verbis*:

PARECER

Assim, diante do exposto e do que dos autos consta, em especial o Relatório Anual da Gerência de Contas de Governo/SECEX, opina o MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS junto ao TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ no sentido de que seja emitido parecer prévio pela APROVAÇÃO, COM RESSALVAS das contas de governo do exercício de 2018, nos termos do art. 42 da Lei Estadual n.º 12.509/95 – LOTCE, c/c art. 30, inciso III, alínea a e § 3.º do RITCE.

Outrossim, tendo em vista o cenário verificado nas presentes contas e considerando, em especial, as observações elaboradas pela Secretaria de Controle Externo, assim como as críticas já constantes da presente manifestação ministerial, sugerimos RECOMENDAR, no Parecer Prévio a ser exarado, respeitadas as respectivas competências legais, ao Governador do Estado e à Administração Pública Estadual, em especial à SEFAZ, à SEPLAG, à CGE e à PGE, que:

- 1) 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;
- 2) Quanto à segurança pública, o Governo do Estado direcione recursos

financeiros para aplicação na subfunção “informação e inteligência”, a fim de possibilitar a otimização e aperfeiçoamento das atividades de segurança;

3) 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;

4) No que tange ao Plano Plurianual, a SEPLAG realize um melhor acompanhamento de sua execução, visando priorizar as metas estabelecidas e evitar que alguns programas prioritários não fiquem com baixa ou nenhuma execução física;

5) No que diz respeito à Lei de Diretrizes Orçamentárias, os cálculos demonstrem o real acréscimo de arrecadação atingido pelas necessárias medidas de compensação, bem como o montante da receita efetivamente renunciado;

6) Quanto à Lei de Diretrizes Orçamentárias, seja realizada a implantação e manutenção do sistema de custos definido em referida legislação;

7) No que concerne à renúncia de receita, seja apresentada a demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa da receita da LOA e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da LDO, nos termos do que dispõe o inciso I, do art. 14 da LRF;

8) Em relação às políticas de incentivos fiscais, sejam realizados estudos anuais para avaliar o retorno obtido, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Estado;

9) Quanto às alterações orçamentárias por meio de créditos adicionais, sejam identificadas, nos respectivos decretos de abertura, as ações suplementadas que utilizaram como fonte de recursos a anulação da Reserva de Contingência, bem como a motivação para utilização de referida fonte, em atendimento às regras estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO);

10) Sobre as alterações orçamentárias por meio de créditos adicionais, sejam alterados os cálculos para que contemplem os critérios estabelecidos na legislação orçamentária vigente, produzindo informações mais fidedignas e possibilitando a verificação do real cumprimento do limite autorizado;

11) Quanto às transferências de recursos financeiros para as entidades privadas sem fins lucrativos, sejam elaborados estudos prévios à contratação, contemplando uma avaliação precisa, em planilha detalhada, dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados a serem incorridos na execução dos contratos de gestão;

12) Quanto às transferências voluntárias, proceda à elaboração de políticas públicas que priorizem a adoção dos índices para a posterior destinação de recursos;

13) Quanto às transferências voluntárias, proceda à divulgação dos critérios utilizados para a seleção dos municípios que receberão recursos mediante a celebração de Convênios, Acordos, Ajustes, Termos de Responsabilidade e outros instrumentos similares;

14) No que se refere à dívida ativa, avaliem, além do prazo prescricional, outros critérios relacionados aos créditos (existência de garantias ou de parcelamentos em relação ao crédito inscrito) e aos devedores (histórico do devedor, situação fiscal e empresarial do contribuinte, capacidade de pagamento), de modo que o valor registrado como dívida ativa líquida reflita, nessa seara, a real situação patrimonial do Estado;

15) Com relação à análise das demonstrações contábeis, realize a efetiva consolidação das Demonstrações Contábeis, de acordo com os manuais e normas contábeis aplicáveis ao setor público, para evidenciar a situação patrimonial do Estado;

16) Quanto às empresas estatais, proceda à inclusão do METROFOR na condição de empresa estatal dependente, passando a enviar as prestações de contas anuais e demais documentos de pessoal, operações de crédito, funcionários e outros, para a devida apreciação;

- 17) No que se refere à educação, não sejam computadas, no cálculo dos gastos com a MDE, despesas que não se enquadrarem no disposto no art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, elencadas pela Gerência de Contas de Governo na Tabela 3 do Tópico 5.1.1;
- 18) Quanto aos gastos na área da saúde, não sejam incluídos, entre os dispêndios com Aplicação em Serviços Públicos de Saúde (ASPS), os gastos que contrariam o art. 2.º da Norma Regente e a decisão desta Corte Estadual sobre a matéria;
- 19) No que pertine à análise dos fundos de financiamento do setor produtivo, atenda ao percentual mínimo de aplicação de recursos no Fundo de Financiamento às Micros, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará, conforme previsto no art. 209 da Constituição do Estado do Ceará;
- 20) Quanto às despesas de pessoal e contratos de gestão, presente, na elaboração dos relatórios de acompanhamentos dos referidos contratos, as despesas com recursos humanos de forma detalhada, com discriminação daquelas passíveis de enquadramento como atividade-fim do serviço público e que avalie o impacto da inclusão de tais dispêndios no cálculo das despesas com pessoal, para fins de cumprimento dos limites impostos pela LRF e demais consequências;
- 21) 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;
- 22) Com relação à aferição do resultado primário, sejam divulgados os valores de meta e aferição conforme os parâmetros fixados no MDF, em notas explicativas, para fins de comparação com os resultados dos demais Estados;
- 23) No que se refere à transparência na gestão pública, sejam adotadas providências visando reverter o declínio na disponibilização dos correspondentes dados dos portais dos consórcios públicos;
- 24) Ainda quanto à transparência, mantenha atualizado o sítio eletrônico e divulgue, com a periodicidade exigida, os relatórios de desempenho dos contratos de parcerias público-privadas, e;
- 25) No que se refere à disponibilização dos dados exigida pela transparência, proceda à atualização e divulgação em tempo real, a fim de possibilitar o acompanhamento e monitoramento, bem como o controle social sobre a execução do PPA.

Ressalte-se que, dentre as recomendações acima, reiteramos todas aquelas exaradas pela Secretaria de Controle Externo, além da sugerirmos outras consideradas relevantes por este Órgão Ministerial.

Frise-se, também, que muitas das recomendações constituem reiteração de idênticas recomendações já realizadas quanto a exercícios anteriores, e não atendidas até o momento.

Por outro lado, considerando ainda algumas impropriedades detectadas pelo Corpo Técnico, este MP de Contas sugere as seguintes RESSALVAS:

- 1) Em relação ao expressivo aumento da dívida pública consolidada, notadamente quando considerado o resultado de 2017, principalmente porque, caso tivessem sido mantidas as metas estabelecidas originariamente na LDO (alteradas ao fim do exercício), o Poder Executivo teria extrapolado os limites da dívida pública consolidada e da dívida consolidada líquida, revelando-se, portando, descontrole na evolução das obrigações de longo prazo do ente estatal;
- 2) Em relação ao resultado nominal, pois restou verificada divergência quanto aos valores informados nos documentos oficiais emitidos pelo Poder Executivo do Estado do Ceará, assim como pelo fato de que, caso considerada a meta estabelecida originariamente na LDO (alterada ao fim do exercício), não teria ocorrido o cumprimento, e;

- 3) Em relação ao resultado primário, pois, conforme acima tratado, caso fosse considerada a meta estabelecida originariamente na LDO (alterada ao fim do exercício), o Poder Executivo não teria alcançado o valor previsto em 2017.

É o Relatório