

**PROCESSO Nº:** 01918/2017-5

**RELATORA:** CONSELHEIRA PATRÍCIA SABOYA

**NATUREZA DO PROCESSO:** CONTAS DE GOVERNO – 2016

**INTERESSADO:** CAMILO SOBREIRA DE SANTANA

## **RELATÓRIO**

Tratam os presentes autos das Contas do Governador do Estado do Ceará, Camilo Sobreira Santana, exercício de 2016, encaminhadas a esta Corte de Contas nos termos do art. 76, I da Constituição Estadual.

Adoto como relatório o produzido pela Gerência de Contas de Governo e Acompanhamento da Execução Orçamentária e das Receitas, destacando o que segue.

Os principais aspectos do relatório de análise das contas do Governador do Estado estão elencados em nove capítulos, a saber:

1. Conjuntura Socioeconômica,
2. Planejamento e Execução Orçamentária,
3. Transferências Financeiras a Entidades Públicas e Privadas,
4. Análise das Demonstrações Contábeis,
5. Determinações Constitucionais de Aplicação de Recursos,
6. Análise da Gestão Fiscal,
7. Transparência na Gestão Pública,
8. Atendimento às Recomendações do Tribunal de Contas do Estado do Ceará sobre as Contas de 2015, e
9. Ocorrências e Recomendações Alusivas ao Exercício de 2016.

O primeiro capítulo trata da CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA e, assim como os indicadores do País, os dados do Estado do Ceará refletem a grave crise econômica que ganhou mais força em 2015 e que continuou em 2016, embora com retração, se comparada ao exercício anterior.

Nesta conjuntura confirma-se os efeitos da crise econômica ao verificar que, no mercado de trabalho local, foi registrado um fechamento de 37 mil postos de trabalho, superior a 2015 que registrou 35,8 mil vagas fechadas.

A respeito da queda do PIB vale ressaltar o estudo denominado “A Situação Fiscal dos Estados Brasileiros”, elaborado pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro, evidencia que o Ceará possui a melhor situação fiscal entre todas as unidades federativas brasileiras, considerando-se os dados de 2016.

Esse resultado se potencializa na medida em que o Estado conseguiu equilibrar suas contas demonstrando sintonia importante com o setor produtivo.

O Produto Interno Bruto do Ceará fechou 2016 com um recuo de 5,33%, pior que o de 2015, quando a retração foi de 3,48%. É também uma queda mais acentuada que a média brasileira que registrou no período -3,6%. Com isso, em dois anos, a queda acumulada foi de 8,81%.

Os setores da construção civil e comércio foram os que tiveram maior queda, além da seca que também acabou refletindo fortemente no consumo. Com menos gente comprando e o ambiente de negócios adverso, a indústria cearense sentiu perdas de -6,64%. Na construção civil a perda foi de -15,59%, com a desaceleração do setor imobiliário e dos investimentos do Governo em obras de infraestrutura e moradia.

Porém, o maior impacto mesmo veio no setor serviços que responde por 75,64% da riqueza do Estado. Em período de recessão, com elevadas taxas de juros, restrição de crédito e elevado índice de desemprego, o Estado que mais sofre é aquele que mais depende do setor de serviços, porque depende fortemente da demanda local, do comportamento dos outros setores e da taxa de desemprego. Assim, a perda de emprego provoca a perda de renda, que por sua vez, reduz a demanda. Em resumo, fatores como inflação e juros em alta, famílias endividadas, e o aumento do desemprego explicam o resultado.

Mas nem todos os segmentos industriais terminaram no vermelho. O segmento de eletricidade, gás e água, teve uma alta de 19,64% em função dos investimentos em energia renováveis. Setor têxtil, de calçados, de alimentos e bebidas já demonstram recuperação. Estima-se que a Companhia Siderúrgica do Pecém, que iniciou sua operação apenas em agosto, vai consistir em componente muito forte para ajudar na recuperação da indústria cearense.

Outro dado relevante é o da BALANÇA COMERCIAL. O Boletim do Comércio Exterior do Ceará de 2016, apontou que a balança comercial cearense manteve a trajetória de saldo negativo dos últimos anos. Como se vê no gráfico, o saldo da balança comercial de 2016 é negativo em US\$2,19 bilhões, superior portanto ao de 2015 que foi de R\$1,6 bilhão.

Embora as exportações tenham apresentado um crescimento de 23,7% em relação a 2015, o desequilíbrio da balança comercial foi ainda maior em 2016 porque o crescimento das importações (29,7%) foi superior ao das exportações.

Todavia, avaliando-se o impacto do início das operações da Siderúrgica do Pecém, comparou-se o crescimento das exportações e importações no 4º trimestre de 2016, em relação ao mesmo período do ano anterior, e, observou-se um aumento significativo das exportações reduzindo-se o déficit da balança comercial para US\$3 milhões, muito inferior aos US\$151 milhões do *déficit* do 4º trimestre de 2015.

Com isso, espera-se um equilíbrio na balança comercial cearense, com reflexos favoráveis sobre a economia cearense, pois mais recursos via exportações impulsionam o crescimento do PIB doméstico.

Analisando-se a pauta de importações e exportações, observa-se que o principal produto exportado foi calçados (22,5%), seguido de produtos metalúrgicos (15,2%) e peles (11,3%). Destaca-se, também, a castanha de caju (8,0%) e frutas (7,7%). Estes cinco produtos representaram 64,7% da pauta de exportação cearense em 2016. Já as importações totais registraram um crescimento de 29,7% em relação a 2015.

A grande modificação na pauta foi o crescimento nas vendas de produtos metalúrgicos com o início das operações da Companhia Siderúrgica do Pecém, saindo de 1,8% em 2015 e passando a responder por 15,2% das vendas totais.

Destaca-se o grupo de Reatores nucleares, caldeiras, máquinas e suas partes, com representativos 48,3% do total das importações em 2016, em decorrência das aquisições feitas pela Companhia Siderúrgica do Pecém.

No que pertine ao PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA é de sabença geral que o sistema orçamentário governamental, é baseado em três peças fundamentais:

- PPA – Plano Plurianual (2016/2019);
- LDO – Lei das Diretrizes Orçamentárias e,
- LOA - Lei Orçamentária Anual,

Com funções específicas, devem estar alinhadas a um objetivo comum: o planejamento da atividade financeira do Estado.

A Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) contempla as prioridades e metas do governo a serem desenvolvidas no exercício financeiro, em conformidade com o estabelecido no Plano Plurianual (PPA), este, o núcleo do processo de planejamento governamental.

O PPA relativo ao quadriênio 2016/2019 está estruturado na forma de Eixo Governamental, sendo 07 grandes eixos os abaixo indicados:

O Ceará da Gestão Democrática - que busca o crescimento financeiro, fiscal e orçamentário e a redução persistente das desigualdades;

O Ceará Acolhedor - respeito à pluralidade e à liberdade individual e aos direitos humanos.

O Ceará de Oportunidades- integra temas representativos de sustentação econômica do desenvolvimento, os quais respondem aos desafios da economia estadual.

O Ceará Sustentável- que contempla uma Política Ambiental pautada na preservação e utilização econômica criativa dos recursos naturais.

O Ceará do Conhecimento -que provê os alicerces de uma sociedade esclarecida, com um salto de qualidade no perfil socioeconômico do Ceará.

O Ceará Saudável- pressupostos da cidadania, garantia de direitos, promoção da saúde, fortalecimento das ações comunitárias, do desenvolvimento de habilidades pessoais e mudança de estilos de vida.

O Ceará Pacífico- Sociedade Justa, Solidária e Pacífica ancorada na compreensão do direito universal à proteção, amparo, defesa e justiça.

A realização dos resultados pretendidos em cada um dos “7 Cearás” pressupõe que este Plano Plurianual tem como premissas a gestão pública por resultados, a participação cidadã e o equilíbrio territorial, superando desafios e potencializando as oportunidades territoriais.

Acerca da integração do PPA com a Lei Orçamentária Anual que se dá por meio dos Programas e Iniciativas, em 2016 os Programas Governamentais empenharam R\$23,2 bilhões, os quais foram executados em três tipos de programas:

- a) FINALÍSTICOS - programas que geram bens ou produtos para a sociedade, os quais representam 30% do total dos R\$23,2 bilhões empenhados, com recursos executados no montante de R\$6,8 bilhões;
- b) ADMINISTRATIVOS que são os programas voltados ao funcionamento da máquina pública, que atingiram 37% do total executado;
- c) ESPECIAIS - programas que não contribuem de forma direta com ações do governo, nem à sociedade (como previdência, encargos etc.), que envolveram recursos na ordem de R\$7,7 bilhões, 33% do total.

Detalha-se:

PROGRAMAS ADMINISTRATIVOS - Comparando-se a dotação atualizada em relação à execução constata-se que o percentual de execução da despesa no programa GESTÃO E MANUTENÇÃO (pagamento de pessoal), alcançou R\$8,6 bilhões, correspondendo a 97,50% dos valores atualizados da LOA 2016.

PROGRAMAS ESPECIAIS - Os ENCARGOS GERAIS DO ESTADO (pagamento das dívidas) representam R\$4,8 bilhões, e a PREVIDÊNCIA ESTADUAL (civil e militar), R\$2,8 bilhões.

Acrescentando-se a esses programas os valores da RESERVA DE CONTINGÊNCIA (51, 4 milhões), tem-se, ao final de 2016, representativos 70% das despesas orçamentárias empenhadas nesses 04 programas.

Ou seja, os programas responsáveis pelo fornecimento de bens e serviços à sociedade cearense (programas finalísticos), representam apenas 30% das despesas executadas em 2016.

A SAÚDE teve orçamento com previsão de R\$2,5 bilhões e com execução de R\$2,1 bilhões, os quais representam 87,23% do total orçado. EDUCAÇÃO BÁSICA a EDUCAÇÃO PROFISSIONAL encontram-se acima dos 80%.

Verifica-se que o percentual de menor execução está no programa CIÊNCIA, CULTURA E INOVAÇÃO, com apenas 12,78% dos R\$251 milhões previstos. Já SEGURANÇA PÚBLICA, com R\$ 279 milhões de previsão, foi o que apresentou maior nível de execução, com 96,32%, seguida de SAÚDE com 87,23%

Neste aspecto destaque-se a observação do Ministério Público quanto às inconsistências verificadas na execução físico e orçamentária dos programas finalísticos, demonstrando fragilidade na alimentação do sistema de acompanhamento do PPA, o que exige uma análise para melhorar o planejamento e evitar distorções.

Em 2016 o Orçamento Geral do Estado (administração direta e indireta), incluindo as receitas correntes e de capital, teve seu valor consignado na LOA, com os créditos adicionais, no valor atualizado de R\$26,6 bilhões.

Observa-se que a receita bruta arrecadada pelo Estado atingiu o montante de R\$27,2 bilhões que, excluindo-se os valores do FUNDEB, reduz-se a R\$24,2 bilhões, representando um percentual de realização de 91,25%.

Pelos dados, observa-se que a maior diferença entre o orçado e o realizado está na Receita de Capital em que, dos R\$4,2 bilhões previstos, apenas R\$1,7 bilhão foram realizados.

As operações de crédito representam 63% do total das receitas de capital, e vem se reduzindo nos últimos três anos, já atingindo uma redução de 32,7% em relação a 2015.

A RECEITA BRUTA ARRECADADA, que é composta pelas Receitas Correntes e de Capital, totalizaram R\$27,2 bilhões em 2016, apresentando uma variação positiva de 6,45% em relação a 2015, embora as Receitas de Capital continuem em queda desde 2014.

Ressalte-se que a Receita Corrente (inclusive a intra orçamentária), com expressiva representatividade de R\$25,5 bilhões, apresenta um crescimento nominal de R\$282 milhões em relação à previsão atualizada.

Observa-se que apesar do crescimento em relação ao ano anterior, a arrecadação continua abaixo do valor bruto arrecadado em 2014 e a variação de queda está mais acentuada nas receitas de capital que vem sendo reduzidas desde 2014.

Registre-se que na LDO houve previsão de Renúncia de Receitas de R\$942 milhões para a indústria e R\$105 milhões para o comércio, sem contudo, informar as medidas de compensação na forma da LRF.

Análise das RECEITAS CORRENTES em relação às RECEITAS DE CAPITAL, por categoria.

Com um total arrecadado de R\$27,25 bilhões, as receitas correntes, incluindo as receitas intra orçamentárias, representam mais de 93% do total, e, nestas, a maior representatividade está na arrecadação tributária (R\$1,65 bilhão), com 52% do total das receitas correntes, seguida da arrecadação das Transferências Correntes, com 34 %.

Do total das Receitas de Capital, o destaque está nas Operações de Crédito que, apesar da redução de 32% em relação ao exercício anterior, em 2016, importam em R\$1,10 bilhão, representando 63% do total, seguidas das Transferências de Capital com um percentual de 37%.

Principal fonte de recursos do Estado, a RECEITA TRIBUTÁRIA totalizou em 2016 o montante de R\$13,2 bilhões, superior à previsão atualizada em R\$191 milhões, com um crescimento real de 6,09%.

O grande destaque da arrecadação foi a variação do imposto ITCMD que apresentou um crescimento de 691,96%, ocasionado por inventário atípico, bem como crescimento de 58,24% da arrecadação de Taxas (serviços de Trânsito e Transporte), contribuindo, consideravelmente, para o incremento da arrecadação tributária em 2016.

IPVA e IRRF se mantiveram nos patamares de 2015, e o ICMS, apresentou leve redução em 2016.

O ICMS é o principal tributo estadual, vital para o equilíbrio das contas públicas, mas bastante sensível a flutuações da atividade econômica. Apesar do crescimento nominal de 6,11% no exercício de 2016, em termos reais, houve decréscimo de 0,75% em relação a 2015, atingindo o montante de R\$10,3 bilhões, os quais representam 81,87% de toda a arrecadação tributária.

Como se observa nos dados, os segmentos econômicos que apresentam maiores variações, em termos reais, foram Comércio Varejista (-10,31%) e Comércio Atacadista (-5,96%) e Serviços de Comunicação (-4,57%). Ainda assim, a arrecadação do ICMS cearense, permanece *no patamar de 10ª* maior arrecadação do Brasil, representando 2,51% do ICMS nacional, e a 3ª do Nordeste.

A Receita de Transferências Correntes representou 36% da Receita Corrente, com crescimento de 5,74% em relação ao exercício anterior. As principais receitas de transferências correntes são as provenientes da participação estadual na receita da União – FPE e FUNDEB.

Essas transferências intergovernamentais de R\$8,7 bilhões, representam 98,5% do total e os repasses da União de R\$7,18 bilhões, representam 72% do total Transferências Correntes em 2016. O aumento real em relação a 2015 é decorrente das Receitas de Repatriação no montante de R\$659 milhões.

Quanto ao total das Despesas Orçamentárias Realizadas em 2016, foi de R\$23,2 bilhões, 86% são Despesas Correntes e 14% Despesas de Capital. Percebe-se que o percentual de realização das DESPESAS em relação ao ORÇAMENTO, foi de 85,7%.

As DESPESAS CORRENTES representam os gastos destinados à manutenção e ao funcionamento dos serviços públicos (despesas com pessoal, terceirização, consultoria, material de consumo etc.) e obtiveram execução de 95,3% do valor total atualizado das despesas.

As DESPESAS DE CAPITAL, vinculadas à expansão das atividades do Estado e à amortização da dívida pública, realizaram apenas 52,9% da dotação inicial. Para investimentos foram executados R\$2,1 bilhões, representando 66,8% do total das despesas de capital, ainda assim, inferior em 16% em relação ao ano anterior.

Analisando a evolução das categorias econômicas de 2015 para 2016, constata-se um aumento real de 2,14% para as despesas correntes e uma diminuição real de 5,79% para as despesas de capital, a qual representa a menor despesa de capital dos últimos cinco anos.

Do total de R\$20,0 bilhões de Despesas Correntes, a Despesa com Pessoal e Encargos Sociais atingiu a cifra de R\$10,5 bilhões, o que corresponde a 44,93% da Despesa Orçamentária executada no período, e uma diminuição real de 1,55% em relação ao ano anterior.

Na composição dos gastos com pessoal, observa-se que a maioria se refere a pagamento de Vencimentos e Vantagens fixas – civil e militar, com 57%, em seguida, Aposentadoria/Pensões com 28%.

Quando analisadas por função, verifica-se que os gastos com pessoal estão concentrados na função Educação com 19% e Segurança Pública com 16%, que somados aos 28% da Previdência, representam 63% dos gastos com pessoal. Significa dizer que os servidores da educação, segurança pública e os beneficiários da previdência, conjuntamente, representam 63% dos gastos com pessoal.

Das despesas realizadas com contratação de Serviços de Terceiros e com terceirização de atividades.

Em 2016, verifica-se leve crescimento nos valores gastos com contratação de outros serviços de terceiros (pessoa física e jurídica) e locação de mão de obra, que atingiram o montante de R\$2,98 bilhões. Já em 2015 essa despesa foi de R\$2,67 bilhões.

Em relação às despesas com substituição de servidores por terceirizados, observa-se crescimento nominal de 23% em relação ao ano anterior. Em 2015 o valor da despesa foi de R\$409 milhões, atingindo o montante de R\$503 milhões, que representa 12,88% do total das despesas de Pessoal e Encargos.

Destaca-se que 79,1% desse pessoal terceirizado, prestam serviços no setor de saúde do Estado, especialmente, em hospitais.



Com a AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA em 2016, o Estado despendeu R\$846,7 milhões, representando 26% da Despesa de Capital, com acréscimo de 15% em relação ao exercício de 2015.

Como se observa, 61% da amortização (R\$519 milhões), foram destinados à amortização da dívida interna, 38% à da dívida externa e apenas 1% aos parcelamentos das mesmas.

Somente com pagamento de juros e encargos da dívida foram destinados R\$446 milhões custeados praticamente pelo FPE (91%) e os 9% restantes, pela fonte Tesouro – Recursos Ordinários.

Dando seguimento à presente análise, vê-se que das despesas empenhadas em 2016, 25,1% correspondem a gastos com compras, obras e serviços passíveis de licitação e que o Pregão foi a modalidade mais utilizada, correspondendo a 58,18% das despesas licitáveis.

Em seguida tem-se a Concorrência Pública com 30,8% e as demais representam 11,02% do total das despesas licitáveis executadas.

No tocante às contratações diretas, as Dispensas de Licitação corresponderam a 69% e as Inexigibilidades a 31%. Em relação a 2015, o destaque encontra-se na dispensa de licitação, com um incremento de 91%.

De acordo com o Art. 7º da Lei nº 15.930/2016 (Lei Orçamentária Anual), o limite para abertura de créditos suplementares é de 25% da despesa fixada na LOA. Como a Despesa fixada para 2016 foi de R\$16,069 bilhões e os créditos suplementares representaram 24,60% da despesa fixada, no montante de R\$3,952 bilhões, encontram-se, portanto, do limite legal.

Destaque-se que parte dos valores dos créditos suplementares tiveram como fonte de recursos a ANULAÇÃO DE RESERVA DE CONTINGÊNCIA, que em 2016 anulou R\$51,4 milhões para a amortização da dívida interna e externa.

Sobre as TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS A ENTIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS apontou-se, de forma consolidada, o volume dos recursos transferidos pelo Estado a Entidades Públicas e Privadas para executar programas em parceria, por meio de contratos de gestão, termos de parceria e convênios.

Neste aspecto, o Estado repassou, em 2016, o total de R\$1,6 bilhão a tais entidades, sendo que mais da metade foi para Instituições Privadas sem Fins Lucrativos, com 62% para execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco.

A Administração transferiu aos Municípios – Fundo a Fundo (Fundos Municipais de Saúde e de Assistência Social), o montante de R\$272 milhões, correspondentes a 17%



do total, com aumento de 23,65% em relação ao total de 2015. As demais transferências apresentaram, conjuntamente, um percentual de 8,3% do total transferido.

Em uma análise comparativa em relação a 2015, verifica-se aumento nas transferências a entidades públicas e privadas de 4,09%, apesar da redução de 44,83% nos repasses a Instituições Privadas com Fins Lucrativos.

Registre-se que as Transferências a Municípios, Fundo a Fundo, objetivam reduzir progressivamente as disparidades regionais. Observa-se que quase metade das transferências foram destinadas aos municípios de Fortaleza (28,96%), Barbalha, Crato, Sobral, Caucaia e Tauá.

Das transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos, por meio de Contratos de Gestão, verifica-se em 2016, transferência do montante de R\$788 milhões, os quais representam 78,24% do total repassado, com aumento de 3% em relação a 2015. Entretanto, apenas o Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar teve aumento de 5%, com um montante de R\$561,6 milhões, representando 71% dos Contratos de Gestão. Todos os demais repasses foram inferiores ao ano anterior.

As DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS exercem um papel fundamental pois evidenciam a posição financeira, orçamentária e patrimonial das entidades do setor público. Envolvem a análise dos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial, Demonstração das Variações Patrimoniais e de Fluxo de Caixa e das Mutações do Patrimônio Líquido.

No BALANÇO ORÇAMENTÁRIO são demonstradas as despesas fixadas e executadas, comparadas com as receitas previstas e arrecadadas. O Estado arrecadou 91,25% das receitas previstas, o que representa uma frustração de arrecadação de R\$2,3 bilhões. Em relação à execução da despesa, dos R\$ 27,1 bilhões de gastos autorizados, foram executados 85,71%.

Verificou-se, portanto, um *Superávit* Orçamentário de mais de R\$1,0 bilhão, porque as “Receitas Realizadas” (R\$ 24,2 bilhões) foram superiores às “Despesas Empenhadas” (R\$23,2 bilhões). No entanto, no confronto das despesas e receitas correntes o *superávit* orçamentário atinge R\$2,5 bilhões, enquanto que as despesas e receitas de capital registrou um *déficit* orçamentário de R\$1,4 bilhão.

Em conclusão, verifica-se que apesar do resultado superavitário houve uma arrecadação, a menor, de R\$ 2,3 bilhões e uma economia orçamentária pela não execução de despesa autorizada, na ordem de R\$3,8 bilhões. O *superávit* ou *déficit* orçamentário apontam ou para falhas no planejamento ou na execução de projetos.

O Fluxo de Caixa corresponde às entradas e saídas com a demonstração da variação do CAIXA e o conseqüente SALDO FINAL. Conforme demonstrado, o Fluxo de Caixa de 2016 apresenta um Saldo Final de Caixa de R\$3,7 bilhões, registrando aumento de 36,85% quando comparado ao inicial.

O fluxo de caixa líquido é POSITIVO para as atividades operacionais e de financiamento, de modo que estão sendo suficientes para cobrir suas despesas e ainda financiar as atividades de investimentos.

Registre-se que a variação positiva se justifica pela entrada de arrecadação atípica das receitas de repatriação de recursos do exterior (R\$659 milhões) e receitas de arrecadação do ITCMD (R\$404 milhões).

Quanto ao Balanço Patrimonial, dos R\$5,3 bilhões do Ativo Circulante, 71% estão em disponibilidade na conta CAIXA e equivalentes, e o Ativo Não Circulante registra um montante de R\$29,9 bilhões.

O Passivo atingiu o montante de R\$11,428 milhões, sendo R\$882 milhões de passivo de curto prazo e R\$10.546 milhões relativos a dívida de longo prazo. Ambos, (dívidas de curto e longo prazo) tiveram redução em relação a 2015. Os empréstimos e financiamentos representam 93% das dívidas de longo prazo e 86% de todo o passivo. Já o Patrimônio Líquido representa um montante de R\$23,8 bilhões.

Ressalte-se que o saldo da DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA cobrável no curto prazo teve um decréscimo de 29,44% passando para R\$60,08 milhões. Já a dívida ativa de longo prazo teve um incremento de 10,8% passando para R\$8 bilhões. Constatou-se que o Estado ajuizou em 2016, 2.309 ações, as quais envolvem recursos de mais de R\$1,0 bilhão de reais, mas não foram evidenciadas no Balanço Patrimonial as deduções para perda dos Créditos da Dívida Ativa.

Um outro dado relevante deste demonstrativo trata do sistema de Gestão dos Bens Imóveis. O Estado possui 6.998 imóveis, dos quais 37,5% estão registrados com o valor de R\$1,00 e 1.549 imóveis com o valor a R\$0,00. Isso, portanto, compromete a avaliação da real situação do sistema de patrimônio, especialmente em relação ao Ativo Não Circulante.

O Balanço Financeiro evidencia a movimentação financeira. Os Ingressos representam as receitas orçamentárias e recebimentos extraorçamentários e os Dispêndios, as despesas orçamentárias e pagamentos extraorçamentários, que se equilibram com os saldos de caixa para o exercício seguinte.

Assim, o objetivo é mostrar a contribuição dos INGRESSOS e DISPÊNDIOS para a geração de CAIXA e analisar a gestão dos recursos. Pelos dados apresentados, o Estado obteve um RESULTADO FINANCEIRO POSITIVO, porque a disponibilidade de caixa de 2016 foi superior a 2015 em 36,85%. Como se vê, em 2015 o Estado tinha R\$2,7 bilhões em caixa e em 2016, R\$3,7 bilhões, portanto, um bilhão a mais. Assim, o Estado foi capaz de gerar caixa para fazer frente a suas obrigações, sem aumentar seu endividamento.

A Demonstração das Variações Patrimoniais evidencia as alterações ocorridas no patrimônio, e, em 2016, apresenta um *SUPERÁVIT* PATRIMONIAL de R\$5,6 bilhões, valor resultante do confronto entre as variações patrimoniais aumentativas no valor de R\$50,8 bilhões

(impostos, taxas, contribuições, venda de bens etc.) e diminutivas no valor de R\$45,2 bilhões (pessoal, encargos, previdência, bens de consumo, serviços etc.).

Destaque-se que o resultado patrimonial é um medidor de quanto o serviço público ofertado promoveu alterações quantitativas nos elementos patrimoniais.

Na análise das Empresas Dependentes sob a ótica da responsabilidade fiscal, foi constatado que a CAGECE, considerada não-dependente pelo Governo do Estado, recebeu R\$7,65 milhões para constituição ou aumento de capital, entretanto, não foi evidenciada a respectiva aplicação. No entanto os recursos foram comprovadamente aplicados em Investimentos e já em processo de integralização.

De igual modo, o METROFOR, recebeu com a mesma finalidade R\$137 milhões e, deste montante, 97,8% foram aplicados no custeio finalístico da Companhia, sendo que, conforme entendimento da Gerência de Contas, o METROFOR se enquadra no conceito de empresa dependente, segundo previsão da LRF, ensejando uma avaliação para evitar esta distorção.

Registre-se que a CAGECE e COGERH apresentaram lucro líquido no exercício de R\$130,0 milhões e R\$2,3 milhões, respectivamente. Já o METROFOR apresentou prejuízo de R\$151 milhões.

Com referência às Determinações Constitucionais de Aplicação de Recursos, examinando a situação do Estado frente aos limites estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, constata-se do relatório técnico que o percentual da Educação deve ser aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, em percentual mínimo de 25% da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências e excluídos os valores repassados constitucionalmente aos municípios. Pelos dados analisados, confirma-se que o Estado atendeu à exigência constitucional, atingindo o percentual de 26,21% da receita líquida de impostos e transferências.

Aplicação do FUNDEB: pelo menos 60% dos recursos no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em exercício da atividade. Verifica-se que o estado do Ceará atendeu à legislação Federal, tendo aplicado 78,76% dos recursos destinados ao FUNDEB.

Todavia, a Lei Estadual nº 15.064/2011 (com redação da Lei nº 15643/2012) define em seu Art. 3º, III que: “Quando necessário”, lei estadual disciplinará a utilização dos recursos do FUNDEB, para garantia do cumprimento do percentual de 80% para execução até o ano de 2020, a serem comprometidos com pagamento do magistério estadual. Percebe-se, pelos dispositivos legais, que a Lei Estadual fez extensão a todos os profissionais do magistério.

Constitucionalmente a aplicação na SAÚDE deve alcançar o percentual mínimo de 12% do produto da arrecadação dos impostos, somados aos recursos da União e deduzidas as transferências constitucionais aos Municípios. O montante de recursos no setor de saúde atingiu o percentual de 13,89% da RCL, acima, portanto, do limite mínimo estabelecido.

Destaque-se que esse percentual foi apurado pela Gerência de Contas após ajuste no demonstrativo.

A respeito dos limites estabelecidos na Constituição Estadual, dos 4 limites, apenas 01 foi atendido, conforme abaixo:

O primeiro trata dos INVESTIMENTOS - A Constituição Estadual estabelece a aplicação do mínimo de 20% da sua arrecadação tributária com Investimentos. O percentual de Investimento e Inversões Financeiras atingiu 6,10% da receita tributária líquida, não cumprindo, assim, o mínimo constitucional estadual.

Segundo: INVESTIMENTO NO INTERIOR DO ESTADO – mesmo não cumprindo a aplicação dos 20% com operações de Investimento, do total alcançado, 6,10%, o estado destinou 55,66% para municípios do interior, atendendo a exigência de 50%, prevista no art. 210 da Constituição Estadual.

Terceiro Limite: SETOR PRODUTIVO – a aplicação em fundos de financiamento ao setor produtivo, é de, no mínimo, 50% do volume aportado em favor das micros, pequenas e médias empresas, sendo que 50% dos recursos deverão ser aplicados no interior do Estado. Apesar da previsão na LOA de R\$510 milhões, não houve execução durante o exercício, deixando de atender o limite. Acrescente-se que já foi iniciado o processo de extinção do Fundo mediante PEC.

Quarto Limite: - FUNCAP –A Constituição Estadual estabelece uma dotação mínima de 2% da receita tributária, que seria na ordem de R\$151 milhões, para a FUNCAP. Verificou-se o repasse de R\$46,67 milhões, correspondendo, assim, a 0,45% da Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual, inferior, portanto, ao limite fixado pela Constituição Estadual.

No que pertine à GESTÃO FISCAL, que evidencia a situação do Estado em relação aos aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal, verifica-se, a seguir, o cumprimento dos diversos limites definidos na LRF, bem como o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na LDO.

O principal objetivo da RCL-RECEITA CORRENTE LÍQUIDA é servir de parâmetro para a definição do montante da Reserva de Contingência e para os limites da Despesa com Pessoal, da Dívida Consolidada Líquida, das Operações de Crédito, de Serviço da Dívida, das Operações por Antecipação de Receitas Orçamentária e das garantias do ente federativo.

Ressalte-se que a RCL em 2016 totalizou R\$17,8 bilhões, representando um crescimento das receitas em 10% em relação a 2015. Foi a maior nos últimos 5 anos. Pode-se atribuir que um percentual elevado desta receita teve origem em eventos extraordinários, como a receita de repatriação de recursos do exterior, arrecadações individuais do imposto ITCMD e o uso de depósitos judiciais.

Estes depósitos judiciais contabilizados como Receita, têm sido pauta de vários debates, cuja lei autorizativa está sendo questionada no STF.

Do montante de R\$531,68 milhões de depósitos judiciais, R\$526,2 representam os depósitos judiciais provenientes da Lei nº 15.878, os quais foram contabilizados como receitas, impactando diretamente na RCL, em 2,95% pontos percentuais. A sistemática adotada pelo Estado foi analisada pela Gerência de Contas tendo se mostrado sustentável.

Os créditos representam 70% dos ingressos identificados e os 30% restantes ficam no Fundo de Reserva, para os pagamentos dos processos judiciais encerrados. Como analisado pela Gerência, o Estado tem mantido o saldo do Fundo dentro do limite legal, com recomposições em média de R\$7,0 milhões mensais, suficientes para honrar as decisões judiciais.

Além do que existe ainda um montante não contabilizado de depósitos judiciais, cujas partes ainda não foram identificadas, o que reduz o nível de exposição do Estado em relação ao total devido aos credores.

Entretanto, como os valores são contabilizados como Outras Receitas Correntes, devem ser objeto de controle e evidenciação nas demonstrações contábeis, ou seja, devem constar no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida junto a Outros Valores não integrantes da Dívida Consolidada, de forma a promover a transparência da gestão fiscal e à prevenção de riscos.

Referentemente aos Indicadores da Gestão Fiscal são os mesmos de extrema relevância na avaliação das Contas do Governador pois o não cumprimento compromete a regularidade das presentes Contas. Neste sentido:

1º Indicador: DESPESAS COM PESSOAL - representa o somatório dos gastos com todas as espécies remuneratórias dos Ativos e Inativos, excluindo os pensionistas, de acordo com decisão deste Tribunal e incluídas despesas com Consórcios Públicos registradas em Nota Explicativa.

Em 2016 os gastos atingiram o montante de R\$ 7,2 bilhões, correspondendo a 40,68% da RCL (R\$ 17,8 bilhões), abaixo, portanto, do limite prudencial (46,17%), do limite máximo legal (48,60%) e do limite de alerta (43,74%). Registre-se que em 2015 o total das despesas ficou em 45,93% da RCL, acima do limite de alerta. Já em 2016, o percentual (40,68%) cumpriu, fielmente, todos os limites legais.

2º Indicador: Em relação às PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS (PPPs) – as despesas realizadas importaram no total de R\$35,2 milhões, correspondente a 0,20% da RCL, abaixo do limite de 5% estabelecido. Portanto, limite cumprido.

RECEITAS E DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS – Referentes aos dois Fundos Previdenciários Próprios: dos servidores civis e dos militares.

Em 2016 o valor total das Despesas Previdenciárias alcançou o montante de R\$2,9 bilhões e as Receitas Previdenciárias, apenas 52% desse total, exigindo aporte do Estado de R\$1,4 bilhão para honrar as Despesas Previdenciárias anuais.

Assim, em 2016, o DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO foi de R\$1,4 bilhão, 17,60% superior ao de 2015. Destaca-se que a Dívida Consolidada Líquida Previdenciária (atuária) teve redução de 2,77% em relação a 2015, atingindo o montante de R\$146,7 bilhões.

Com referência a outros indicadores da Gestão Fiscal destaco os seguintes:

**OPERAÇÕES DE CRÉDITO** - o montante das operações de crédito internas e externas realizadas pelo Tesouro Estadual, correspondeu a 6,22% da RCL, abaixo do limite de 16% da RCL.

**LIMITE DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO POR ANTECIPAÇÃO DE RECEITAS –ARO** - que se destinam a atender insuficiência de caixa, cujo limite é de 7% da RCL. Em 2016, não houve realização, portanto, não ocorreu infração ao limite estabelecido.

Analisando-se a variação da DÍVIDA DO ESTADO, observa-se que o montante da Dívida Consolidada (interna e externa, ou seja, aquela considerada de longo prazo) atingiu em 2016 o montante de R\$ 10,5 bilhões, apresentando um decréscimo de 5,34% em relação a 2015.

Tal fato decorreu principalmente da desvalorização de 19,30% do dólar, mesmo frente a novas contratações (R\$1,17 bi), além das amortizações. Em relação às projeções estabelecidas na LDO (R\$10,2 bi), o Estado ultrapassou a projeção estipulada em 2,26% (R\$233 milhões).

Ainda sobre a análise dos indicadores fiscais temos:

O Indicador que trata do Limite sobre a concessão de GARANTIAS DE VALORES. O total de garantias concedidas pelo Estado foi de 4,57% da RCL, portanto, abaixo do limite fixado pela Resolução nº 43/01, do Senado Federal, que é de 22% da RCL.

Já o Indicador referente à DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA, que corresponde aos saldos das dívidas de longo e de curto prazos, reduzidas as disponibilidades financeiras, ao fim de 2016, a mesma representou R\$7,7 bilhões, registrando um decréscimo de 17% em relação a 2015, tendo em vista a diminuição no estoque de dívida, e um aumento na disponibilidade de caixa bruta.

Assim, a Dívida Consolidada Líquida do Poder Executivo correspondeu a 43,60% da RCL, abaixo, portanto, do limite fixado pela Resolução do Senado, que é de até 200%.

Indicador referente ao RESULTADO PRIMÁRIO: meta fiscal que avalia se o governo está gastando mais do que arrecada, ou seja, Resultado Primário é a diferença entre as receitas e as despesas primárias, sem as receitas e despesas com juros. Se positiva, tem-se superávit, se negativa, tem-se déficit. É um indicativo da capacidade do governo em gerar receitas suficientes para pagar suas contas usuais, sem comprometer sua capacidade de administrar a dívida existente.



A meta de resultado primário para o exercício de 2016, previsto na LDO foi um *superávit* de R\$480 milhões. Segundo o Demonstrativo do Resultado Primário elaborado conforme metodologia definida na LDO 2016, que exclui o valor dos investimentos, o Estado obteve um *superávit* primário de R\$ 1,8 bilhão. Todavia, se apurado com base na metodologia do Manual de Demonstrativos Fiscais (STN) apresentou um *superávit* primário de R\$ 890 milhões, resultante da não exclusão das Despesas Primárias de Infraestrutura. De todo modo, tem-se como resultado primário um *SUPERÁVIT*.

Já o Indicador que trata do RESULTADO NOMINAL, cujo objetivo da apuração é medir a evolução da Dívida Fiscal Líquida, o Estado estipulou na LDO de 2016 um Resultado Nominal POSITIVO, da ordem de R\$ 529 milhões, ou seja, teve como objetivo um incremento no saldo da dívida neste montante.

No entanto, ao final do exercício de 2016, apurou-se um Resultado Nominal NEGATIVO de R\$ 1,5 bilhões, ou seja, o nível de endividamento do Estado diminuiu em três vezes o que esperava aumentar. Tal fato deve-se, principalmente, a um incremento na Disponibilidade de Caixa Bruta, que é deduzida da Dívida Consolidada na apuração do resultado, e, em menor escala, a uma diminuição da própria dívida contratual, que contou com novas contratações e com uma contribuição relevante da queda na taxa de câmbio ao longo do ano.

Um dos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal é o Princípio da Transparência que pressupõe a publicidade e compreensibilidade das informações.

Por constituir-se em um mecanismo de capacitação do cidadão, de fortalecimento da gestão pública e por viabilizar o exercício do controle social, decidiu-se introduzir, neste Relatório, um capítulo específico sobre TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, com o objetivo de verificar o cumprimento dos requisitos legais da LRF, Lei de Acesso à Informação, bem como avaliar a transparência do Ceará em relação aos demais entes estaduais.

E aqui apresentamos as análises realizadas pela Gerência, em relação ao atendimento às exigências legais no exercício de 2016:

Exigências legais da LRF e da Lei de Acesso à Informação – a análise concluiu pela regularidade no Portal da Transparência de todos os 14 dispositivos legais da LRF, ressalvando a adoção de medidas necessárias para garantir a plena acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, limitação quanto às pesquisas de dados, além da republicação, com correção, de alguns demonstrativos após a data limite.

Transparências das Secretarias Estaduais – dos Portais das Secretarias verificou-se melhor pontuação nos portais da SEFAZ e SEPLAG, com significativos avanços na execução do Plano Plurianual, mas ainda sem os dados consolidados da execução físico-financeira e sem a possibilidade de gravação de relatórios;

Transparências nos Consórcios Públicos de Saúde – o consórcio Vale do Curu foi o único a disponibilizar todos os demonstrativos exigidos na Portaria 72/2012, da STN. Dos 23 consórcios, 71,4% disponibilizaram informações sobre o orçamento e o anexo de despesas de pessoal.



Registre-se que o Ministério Público Federal, por meio do projeto Combate à Corrupção, desenvolveu o Ranking Nacional dos Portais da Transparência, analisando 16 itens em todos os municípios e nos 27 estados, tendo o estado do Ceará logrado a 1ª colocação, com uma pontuação máxima quanto aos itens analisados acerca da transparência no seu portal.

A Controladoria Geral da União também desenvolveu uma análise (Escala Brasil Transparente - EBT), composto por 12 quesitos que tratam das exigências legais de acesso à informação e da existência e funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), tendo, o estado do Ceará logrado a 16ª colocação, com a pontuação de 8,06, caindo 1,94 pontos, em relação à primeira avaliação.

O Ministério Público ressaltou que já existe outra avaliação da CGU mais recente, a qual coloca o CEARÁ em 1º lugar, com pontuação 10, ao lado de outros estados.

Relativamente ao ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DO TCE concernentes às Contas de Governo de 2015, que tem por objetivo verificar as ações de melhorias e as correções que foram e/ou estão sendo adotadas com vistas ao atendimento às recomendações deste Tribunal naquele exercício.

Observa-se que das 36 recomendações de 2015, 25% foram plenamente atendidas e 50%, correspondentes a 18 recomendações, não foram atendidas.

Considerando a importância dessas medidas no aperfeiçoamento da análise e conclusões das Contas do Governador, a Gerência das Contas de Governo sugere que as não atendidas sejam reiteradas e acompanhadas para posterior análise.

Apresento, na oportunidade, a situação dos processos referentes às recomendações do exercício de 2014/2015, que foram instaurados pela Secex: das 08 REPRESENTAÇÕES, 06 são do exercício de 2014 (além de uma AUDITORIA) e 02 de 2015. Com exceção de 02 processos ARQUIVADOS, os demais estão em tramitação nesta Corte.

O Relatório Técnico relaciona 44 recomendações, das quais 20 já são objeto de análise nos processos de REPRESENTAÇÃO dos exercícios de 2014/2015; 09(nove) outras foram identificadas como reincidentes e permanecem sem atendimento. Já nas contas de 2016 foram acrescentadas 15 novas determinações, sendo 07 ressalvas e 08 ocorrências, as quais serão demonstradas a seguir.

É importante registrar que em novembro de 2016, este Pleno, por meio da Resolução Administrativa 14/2016, alterou o Regimento Interno incluindo na conclusão do Parecer Prévio, nova opção a considerar: APROVAÇÃO COM RESSALVAS, além das duas até então existentes, ou seja, APROVAÇÃO ou DESAPROVAÇÃO.

Assim, de acordo com a citada Resolução, conceituou-se RESSALVAS como “as observações concernentes a certos fatos que não estão em conformidade com as normas e

leis aplicáveis". Outras observações que visem ao aperfeiçoamento, qualidade dos dados etc são denominadas de OCORRÊNCIAS.

E aqui trazemos as 07 RESSALVAS DE 2016. Todas identificadas nas presentes contas e acompanhadas das respectivas Recomendações. Estão caracterizadas como RESSALVAS por tratarem de fatos que não estão em conformidade com as normas e leis aplicáveis. São elas:

- Não contabilização do aumento de participação acionária no Balanço Patrimonial da CAGECE com base nos recursos recebidos do Governo do Estado do Ceará a título de "Constituição ou aumento de Capital", bem como ausência de notas explicativas da aplicação desses recursos.
- Não cumprimento do percentual mínimo de utilização dos recursos do FUNDEB com pagamento do magistério estadual, contrariando o que é determinado no art. 3º da Lei Estadual nº 15.064/11.
- Não evidenciação no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde das despesas executadas pelo ISSEC.
- Não evidenciação no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde das despesas Inscritas em Restos a Pagar não Processados.
- Evidenciação no Demonstrativo das Parcerias Públicos-Privadas (Anexo 13), integrante do RREO, de despesas realizadas com parceiras público-privadas pelo montante pago, e não pelo liquidado.
- Não evidenciação dos Recursos de Depósitos Judiciais apropriados como outras receitas Correntes.
- Não apresentação dos Anexos de Despesa com Pessoal com Consórcios Públicos junto aos RGFs.

Tomando-se por base as 07 novas ressalvas, verifica-se a necessidade de se avaliar a repercussão destas desconformidades nas Contas, de modo que possam ser objeto de acompanhamento, Representação e/ou Auditoria específica, se for o caso.

Por fim, apresentamos outras OCORRÊNCIAS que também estão acompanhadas de Recomendações e visam aperfeiçoar procedimentos da gestão pública.

1. Impossibilidade de se identificar aplicação de recursos para o alcance das metas estabelecidas no PPA 2016-2019, no exercício de 2016, para Iniciativas que tenham mais de um produto principal, dificultando, assim, a análise da eficiência da aplicação dos recursos públicos;
2. Identificação de incongruências associadas à natureza do programa, da iniciativa e dos projetos conforme as informações fornecidas pela SEPLAG, em relação à execução física financeira das Iniciativas dos Programas de Governo;
3. 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;

4. 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;
5. Disponibilidade de caixa líquido negativo na fonte PforR;
6. Ausência de atualização dos dados de forma periódica, a fim de propiciar o controle concomitante da população sobre execução do PPA 2016-2019;
7. Não disponibilização das informações sobre execução das metas físicas e financeiras do PPA 2016-2019 em formato de bancos de dados para realização de download, e
8. Não disponibilização de relatórios que consolidem tanto informações das metas físicas como dos seus respectivos dispêndios orçamentários no Portal eletrônico da SEPLAG.

O Procurador-Geral do Ministério Público Especial junto a esta Corte de Contas, Dr. Aécio de Vasconcelos Filho, analisou os elementos constituidores dos presentes autos e, ao final do Parecer n.º 1/2017, opinou pela **aprovação, com ressalvas** das Contas de Governo do exercício de 2016, nos termos do art. 42 da Lei Estadual nº 12.509/95 c/c art. 30, III, "a", e § 3º, do Regimento Interno do TCE/CE.

Ademais, o órgão ministerial reproduziu as recomendações formuladas pela unidade técnica nos Quadros 7 e 8 do Capítulo 9, sugerindo ainda que:

**1) seja recomendado à SEPLAG que:**

a) 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;

b) avalie, à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal e da jurisprudência do TCU sobre o tema, se o METROFOR se enquadra como empresa estatal dependente;

c) ao elaborar o Orçamento Geral do Estado, atente para as exigências dispostas no art. 165, § 6º, da CF/88; no art. 5º, § 1º, da LRF; e no art. 2º, §§ 1º, I e III e 2º, I da Lei nº

4.320/64, de modo a garantir transparência e acesso à informação íntegra e autêntica sobre as atividades do governo e sobre a utilização dos recursos públicos;

d) 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;

e) 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.

## **2) seja recomendado à SEFAZ que**

a) aperfeiçoe o controle sobre a execução dos recursos transferidos para consórcios públicos de saúde, passando a demonstrar, nos seus demonstrativos fiscais, o cumprimento do disposto no art. 11 da Portaria STN nº 72/2012;

b) caso não receba tempestivamente do consórcio as informações necessárias à elaboração de seus demonstrativos fiscais, adote, para fins de consolidação das contas, as presunções previstas no art. 12, § 1º, da Portaria STN nº 72/2012.

## **3) seja recomendado ao Governador do Estado que:**

a) efetue a abertura de créditos suplementares apenas nas condições autorizadas pela lei, e desde que indique a justificativa para a suplementação e a origem dos recursos correspondentes, nos termos do art. 167, inciso V, da CF/88 e arts. 42 e 43 da Lei nº 4.320/64;

Por fim, sugere que seja **recomendado** à Secretaria de Controle Externo que avalie a possibilidade de instaurar procedimento específico com o fito de avaliar os motivos das inconsistências entre as execuções física e financeira das iniciativas previstas no PPA 2016-2019, consoante detalhado no item 2.3.1 do presente opinativo.

**É O RELATÓRIO!**

## **VOTO**

**CONSIDERANDO** que cabe ao Tribunal de Contas do Estado, nos termos do art. 76, I, da Constituição Estadual, em consonância com o art. 71, I, da CF/88, emitir parecer prévio acerca das contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo Estadual;

**CONSIDERANDO** que restou evidenciado no relatório técnico da Gerência de Contas de Governo deste Tribunal que o Balanço Geral do Estado demonstra, adequadamente, a posição contábil, financeira, econômica, orçamentária e patrimonial do Estado, no exercício financeiro de 2016, e que foram respeitados os parâmetros e limites definidos, notadamente, na Lei de Responsabilidade Fiscal;

**CONSIDERANDO** que a apreciação das Contas do Governador não alcança as contas dos administradores e demais responsáveis por bens, valores e dinheiros públicos, as quais deverão ser submetidas à apreciação desta Corte de Contas;

**CONSIDERANDO** as recomendações sugeridas pela Gerência de Contas de Governo, referentes ao exercício de 2016, as remanescentes de exercícios anteriores, bem assim as acrescentadas pelo Ministério Público de Contas, acolhidas por esta Relatora, integralmente, de acordo com relatório anexo;

**CONSIDERANDO** a mudança regimental ocorrida no âmbito desta Casa que, mediante Resolução Administrativa nº 14/2016, alterou o § 3º, Art. 30, criando o§3º – A, que inclui, no Parecer Prévio das Contas do Governador do Estado, conclusão pela aprovação com ressalvas, além das duas até então existentes: aprovação ou desaprovação das Contas, e, que, de acordo com a citada resolução, constituem Ressalvas “as observações concernentes a certos fatos que não estão em conformidade com as normas e leis aplicáveis”;

**CONSIDERANDO** que as ocorrências e ressalvas detectadas nas presentes contas, embora não constituam motivo maior que impeçam a aprovação das Contas Anuais do Governador, alusivas a 2016, requerem a adoção de medidas para que não acarretem prejuízo ao cumprimento de normas legais e de instrumentos demonstrativos exigíveis pela legislação vigente;

**CONSIDERANDO** todo o contido na instrução do Processo nº 01918/2017-5;

**CONSIDERANDO** os fundamentos apresentados no Parecer nº 01/2017 do Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, o qual sugeriu que o Parecer Prévio dessa Corte de Contas seja pela aprovação com ressalvas das contas de governo de 2016;

E, com base no exposto, considerando que a análise conduz à conclusão de que o Poder Executivo observou os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública, que os balanços demonstram adequadamente as posições orçamentária, financeira, econômica e patrimonial em 31 de dezembro de 2016, e que foram respeitados os parâmetros e limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, ressaltando-se, no entanto,

as recomendações apontadas no Relatório Técnico (Capítulos 08 e 09), e as 08 (oito) recomendações propostas no Parecer nº 01/2017 do Ministério Público de Contas deste TCE-CE, **VOTO**, no sentido de que seja sugerido ao Poder Legislativo do Estado do Ceará, a **APROVAÇÃO, COM RESSALVAS**, da Prestação Anual das Contas do Governo do Estado, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Camilo Sobreira de Santana, alusivas ao exercício financeiro de 2016, com as recomendações relacionadas na relação anexo, cujo cumprimento deverá ser acompanhado pelo Órgão de Controle Interno e, no âmbito deste Tribunal, pela Secretaria de Controle Externo, por meio da Gerência de Contas de Governo.

**É como voto.**

Fortaleza, 29 de maio de 2017.

**Patrícia Saboya**  
**Conselheira Relatora**

## ANEXO I – RECOMENDAÇÕES ÀS CONTAS DE GOVERNO DE 2016

1. À Secretaria do Planejamento e Gestão que elabore o Anexo de Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias de forma a expressar a real situação das prioridades do Estado, possibilitando, assim, o acompanhamento e a apresentação dos resultados físicos estabelecidos como prioritários para a gestão.
2. 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.
3. À Secretaria da Fazenda que dê continuidade ao processo de implantação do sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, em atendimento as exigências contidas no art. 50, VI, § 3º da LRF.
4. 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.
5. À Secretaria da Fazenda que cumpra o disposto art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal sempre que realizar benefícios fiscais que sejam considerados como renúncia de receita.
6. Aos órgãos e entidades estaduais que possuam contratos de gestão com Organizações Sociais que remetam ao TCE-CE, quando das suas Contas Anuais, a prestação de contas dos referidos contratos, devidamente acompanhados de documentos, informações demonstrativos de natureza contábil, para a devida análise pela área competente deste Tribunal, nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal
7. A todas as Secretarias do Estado que se abstenham de contratar terceirizados para a realização de atividades inerentes a servidores públicos (atividade-fim), sob pena de ofensa ao art. 37, inciso II, CF/88.
8. À Secretaria do Planejamento e Gestão que inclua no Orçamento Fiscal do Estado, em observância o disposto na Portaria STN nº 589/2001, as empresas Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S/A – ADECE e Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos – METROFOR, por caracterizarem-se como Empresas Estatais Dependentes, nos termos do art. 2º, Inciso III da LRF e Resolução nº 43 do Senado Federal.
9. À Companhia de Água e Esgoto do Ceará – CAGECE que evidencie de forma tempestiva os recursos recebidos do Governo do Estado do Ceará a título de "constituição ou aumento de capital" e a respectiva aplicação em notas explicativas.



10. Ao Sistema Único de Previdência Social do Estado do Ceará – SUPSEC que contabilize o valor das provisões matemáticas previdenciárias dos Regimes de Previdência, conforme estabelece a Lei Complementar Estadual nº 123/2013.
11. À Secretaria da Fazenda que elabore os quadros complementares à Demonstração dos Fluxos de Caixa, conforme exposto no MCASP.
12. 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.
13. À Secretaria da Fazenda que elabore o planejamento para o pagamento dos precatórios e, em função deste planejamento, classifique-os em Passivo Circulante ou Não Circulante, visto que, conforme a Emenda Constitucional nº 94, de 15 de Dezembro de 2016, “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, estiverem em mora com o pagamento de seus precatórios quitarão até 31 de dezembro de 2020 seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período”.
14. À Administração Pública Estadual que, em conjunto com SEFAZ, SEPLAG, CGE e PGE, elabore critério de avaliação para o Ajuste de Perdas de Créditos a Receber da Dívida Ativa, em atendimento ao princípio contábil da prudência, e em razão da vultuosidade do valor envolvido.
15. Ao Poder Executivo que promova a operacionalização do FCE com vistas ao cumprimento do Art. 209 da Constituição Estadual.
16. À Secretaria da Fazenda que preencha o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) de acordo com as orientações contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais, especificamente quanto a não inclusão no limite constitucional de despesas não consideradas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.
17. Ao Poder Executivo que cumpra o percentual previsto no art. 3º da Lei Estadual nº 15.064/11, o qual estabelece que o Estado deve utilizar 80% (oitenta por cento) dos recursos destinados ao FUNDEB na remuneração de profissionais do magistério da Educação.
18. Ao Poder Executivo que cumpra o percentual de recursos direcionados à FUNCAP, conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual.
19. Ao Poder Executivo que cumpra o percentual previsto no art. 205, § 2º, da Constituição Estadual, o qual estabelece que o Estado deve aplicar no mínimo 20% (vinte por cento) da sua arrecadação tributária com investimentos.

20. À Secretaria da Fazenda que preencha o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASP) de acordo com as orientações contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais, especificamente quanto a não inclusão no limite constitucional de despesas não consideradas como Ações e Serviços Públicos em Saúde.
21. À Secretaria da Fazenda que evidencie no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASP) as despesas executadas pelo ISSEC.
22. À Secretaria da Fazenda que evidencie no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASP) as despesas Inscritas em Restos a Pagar não Processados.
23. À Secretaria da Fazenda que apresente Demonstrativo que evidencie as despesas com saúde executadas em consórcio público de que participa, conforme modelo detalhado no Manual de Demonstrativos Fiscais.
24. À Secretaria da Fazenda que evidencie no Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas (Anexo 13), integrante do RREO, as despesas realizadas com parceiras público-privadas pelo montante liquidado, conforme Manual de Demonstrativos Fiscais.
25. À Secretaria da Fazenda que evidencie o saldo devedor dos Depósitos Judiciais no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, na seção 'Outros valores não integrantes da Dívida Consolidada', de forma a promover transparência da gestão fiscal e prevenção de riscos.
26. À Secretaria da Fazenda que divulgue o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do último bimestre, bem como o de Gestão Fiscal do terceiro quadrimestre, com os dados definitivos no período determinado pela LRF, ou seja, até 30 de janeiro do ano subsequente.
27. À Secretaria da Fazenda que apresente o Anexo de Despesa com Pessoal com Consórcios Públicos nos relatórios de gestão fiscal, ainda que complementado por notas explicativas com informações complementares e envide esforços para que os consórcios de que faz parte elaborem as devidas e completas prestações de contas.
28. À Secretaria de Planejamento e Gestão que, nos futuros Projetos da LDO, observe a metodologia de apuração o resultado primário definida no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional.
29. Ao Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social que observe, quando da utilização dos recursos do FECOP, a proporcionalidade da distribuição da pobreza por macrorregião, a fim de abranger um maior quantitativo de pessoas pobres.

30. 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.
31. À Secretaria do Planejamento e Gestão que disponibilize relatórios descritivos sobre a realização das metas físicas e sua respectiva execução financeira para todos os produtos principais das Iniciativas dos Programas de governo do PPA 2016-2019.
32. À Secretaria do Planejamento e Gestão que exija de suas Setoriais todas as informações acerca da execução das metas físicas e financeira das Iniciativas dos Programas do PPA.
33. À Secretaria da Fazenda – SEFAZ que divulgue, em sua página eletrônica, os valores correspondentes às transferências constitucionais repassadas para cada município do estado do Ceará relacionadas à CIDE (Contribuição Intervenção do Domínio Econômico)
34. Ao Poder Executivo que identifique nos decretos para abertura de créditos suplementares, quais as ações suplementadas que tiveram como fonte de recursos a anulação de créditos da Reserva de Contingência, quais as razões das suplementações que utilizaram tal fonte de recurso conforme as regras estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) vigente bem como promova a transparência da utilização da reserva nos portais eletrônicos do Estado.
35. Ao Poder Executivo que, para cada Programa de Governo, divulgue os critérios utilizados para a seleção dos municípios que receberão recursos mediante a celebração de Convênios, Acordos, Ajustes, Termos de Responsabilidade e outros instrumentos similares.
36. À Secretaria da Fazenda que adote as providências necessárias para que o Quadro do Superávit/Déficit Financeiro do Balanço Patrimonial seja gerado diretamente por meio de relatório de saída do S2GPR.
37. À Secretaria da Fazenda que evidencie, quando da elaboração do Balanço Financeiro, os eventos relacionados ao grupo de conciliação contábil-financeira da Demonstração do Fluxo de Caixa.
38. À Secretaria da Fazenda que evidencie em notas explicativas, no Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio (anexo 4) do RREO, o valor do aporte financeiro, distinguindo os valores aportados para o FUNAPREV e para o PREVMILITAR, em atendimento à Lei Complementar nº 123/2013.
39. À Secretaria da Fazenda que disponibilize no S2GPR um relatório que informe a disponibilidade de caixa bruta por fonte de recursos e por Poder.

40. À Secretaria da Fazenda que ao inscrever restos a pagar, processados e não processados, verifique se há disponibilidade financeira suficiente nas fontes de recursos vinculadas e não vinculadas.
41. Ao Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará que oriente os órgãos participantes do Projeto PforR no sentido de que somente realizem empenhos na fonte PforR, com a disponibilidade financeira suficiente, visto que o recebimento de recursos é vinculado às metas alcançadas pelo programa.
42. 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.
43. À Secretaria do Planejamento e Gestão que disponibilize, no Sistema de Consulta de Acompanhamento, em formato de banco de dados a execução da meta física e financeira do PPA para realização de download.
44. 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.
45. 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.
46. À Secretaria do Planejamento e Gestão que avalie, à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal e da jurisprudência do TCU sobre o tema, se o METROFOR se enquadra como empresa estatal dependente.
47. À Secretaria do Planejamento e Gestão que ao elaborar o Orçamento Geral do Estado, atente para as exigências dispostas no art. 165, § 6º, da CF/88; no art. 5º, § 1º, da LRF; e no art. 2º, §§1º, I e III e 2º, I da Lei nº 4.320/64, de modo a garantir transparência e acesso à informação íntegra e autêntica sobre as atividades do governo e sobre a utilização dos recursos públicos.
48. À Secretaria do Planejamento e Gestão que antes da formalização de contratos de gestão, promova estudo detalhado que contemple a avaliação precisa dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados, bem assim planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução dos contratos de gestão.
49. 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.

50. À Secretaria da Fazenda que aperfeiçoe o controle sobre a execução dos recursos transferidos para consórcios públicos de saúde, passando a demonstrar, nos seus demonstrativos fiscais, o cumprimento do disposto no art. 11 da Portaria STN nº 72/2012.
51. À Secretaria da Fazenda que caso não receba tempestivamente do consórcio as informações necessárias à elaboração de seus demonstrativos fiscais, adote, para fins de consolidação das contas, as presunções previstas no art. 12, § 1º, da Portaria STN nº 72/2012.
52. Ao Poder Executivo que efetue a abertura de créditos suplementares apenas nas condições autorizadas pela lei, e desde que indique a justificativa para a suplementação e a origem dos recursos correspondentes, nos termos do art. 167, inciso V, da CF/88 e arts. 42 e 43 da Lei nº 4.320/64.
53. À Secretaria da Fazenda que proceda ao detalhamento nas Notas Explicativas, referente ao Balanço Patrimonial, as Contas Créditos a Receber e a Conta Concessão de Empréstimos e Financiamentos das empresas beneficiadas pelo PROAPI, PROVIN e PROADE onde se deve destacar o nome de cada empresa, CNPJ e o respectivo valor.
54. A todas as Secretarias do Estado que utilizem a terceirização de mão de obra somente em se tratando de atividades acessórias (como apoio, limpeza e vigilância) e desde que não importe em substituição de servidores de carreira.
55. A todas as Secretarias do Estado que proíbam a indicação de nomes de profissionais para serem contratados por empresas fornecedoras de mão de obra terceirizada contratada pelo Poder Público.