

Relatório Anual das

CONTAS DO GOVERNADOR

Exercício 2015

Relatório Anual das
**CONTAS DO
GOVERNADOR**

Exercício 2015



CONSELHEIROS

Presidente

Edilberto Carlos Pontes Lima

Vice-Presidente

Rholden Botelho de Queiroz

Corregedor

José Valdomiro Távora de Castro Júnior

Conselheiros

Luís Alexandre Albuquerque Figueiredo de Paula Pessoa

Teodorico José de Menezes Neto

Soraia Thomaz Dias Victor

Patrícia Lúcia Saboya Ferreira Gomes

CONSELHEIROS SUBSTITUTOS

Itacir Todero (Ouvidor)

Paulo César de Souza

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCE CEARÁ

Procurador-Geral de Contas em exercício

Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre

Procurador de Contas

Eduardo Sousa Lemos

José Aécio Vasconcelos Filho

EQUIPE TÉCNICA

Secretaria de Controle Externo

Secretário de Controle Externo

Raimir Holanda Filho

Secretário Adjunto de Controle Externo

Eugênio de Castro e Silva Menezes

Comissão Técnica

Coordenadora

Hennya Nunes Lemos Cardoso

Daniel Façanha Rocha de Souza

Eugênio de Castro e Silva Menezes

Giovana de Albuquerque Andrade

Mara Leite Barbosa Citó

Vanessa Carneiro Rodrigues Garrido



Apresentação	13
Introdução	15
Síntese	17
1. Conjuntura socioeconômica	29
1.1. A economia no mundo	30
1.2. Cenário econômico nacional	31
1.3. Cenário socioeconômico estadual	33
1.4. Tributação × PIB	39
1.5. Indicadores sociais e de trabalho	40
2. Planejamento e Execução Orçamentária	51
2.1. Plano Plurianual	52
2.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	87
2.3. Lei Orçamentária Anual	92
2.4. Execução orçamentária	94
3. Transferências Financeiras a Entidades Públicas e Privadas	129
3.1. Transferência a instituições privadas sem fins lucrativos	133
3.2. Transferência a consórcios públicos	137
3.3. Transferência a municípios	138



3.4. Transferências a municípios fundo a fundo	142
3.5. Transferências a instituições privadas com fins lucrativos	144
3.6. Transferências para execução orçamentária delegada a municípios	146
4. Análise das Demonstrações Contábeis	149
4.1. Balanço orçamentário	151
4.2. Balanço financeiro	158
4.3. Balanço patrimonial	162
4.4. Demonstrativo das variações patrimoniais	167
4.5. Demonstração dos fluxos de caixa	171
4.6. Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido	175
4.7. Empresas dependentes sob a ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal	177
5. Determinações Constitucionais de Aplicação de Recursos	181
5.1. Educação	182
5.2. Saúde	187
5.3. Aplicação de recursos com investimentos	191
5.4. Aplicação de Recursos com Fomento das Atividades de Pesquisa Científica e Tecnologia (FUNCAP)	192
5.5. Fundos de financiamento ao setor produtivo	193
6. Análise da Gestão Fiscal	195
6.1. Receita Corrente Líquida (RCL)	196
6.2. Despesa com pessoal	198

6.3. Receitas e despesas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos servidores	201
6.4. Disponibilidade de caixa e restos a pagar do Poder Executivo	202
6.5. Parcerias público-privadas	203
6.6. Alienação de ativos e aplicação dos recursos	204
6.7. Dívida consolidada	204
6.8. Operações de crédito	206
6.9. Garantias e contragarantias de valores	207
6.10. Resultado Nominal	208
6.11. Resultado primário	208
6.12. Transparência na gestão fiscal	210

7. Atendimento às Recomendações do Tribunal de Contas do Estado do Ceará sobre as Contas Anuais do Exercício 2014

215

7.1. Conjuntura Socioeconômica	216
7.2. Planejamento e execução orçamentária	217
7.3. Transferências financeiras à entidades públicas e privadas	233
7.4. Demonstrações contábeis	233
7.5. Determinações constitucionais de aplicação de recursos	241
7.6. Gestão Fiscal	247
7.7. Síntese da situação das recomendações de exercícios anteriores	255

8. Ocorrências e Recomendações Alusivas ao Exercício de 2015

257

9. Parecer do Ministério Público Especial junto ao TCE Ceará

263



10. Voto do Relator Conselheiro Alexandre Figueiredo	281
---	------------

11. Declaração de Voto – Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor	299
---	------------

12. Declaração de Voto – Conselheiro Rholden Botelho de Queiroz	337
--	------------

13. Declaração de Voto – Conselheiro Substituto Paulo César de Souza	345
---	------------

14. Parecer Prévio	351
---------------------------------	------------

APRESENTAÇÃO

O Excelentíssimo Senhor Governador do Estado Camilo Sobreira de Santana procedeu à entrega da Prestação de Contas do Governo do Estado relativa ao exercício de 2015 junto a este Tribunal de Contas, conforme Ofício GG nº 97, de 29 de março de 2016, protocolado nesta Corte de Contas sob o nº 201603399, em 01/04/2016, dando origem ao Processo nº 02422/2016-7, atendendo o prazo estabelecido pelo art. 88, XVI, da Constituição Estadual.

Em cumprimento ao prescrito no art. 76, I, da Constituição Estadual, bem como no art. 42 da Lei Orgânica desta Corte de Contas, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará procedeu à análise das contas prestadas pelo Excelentíssimo Governador.

A Secretaria de Controle Externo designou Comissão Técnica para proceder à referida análise, que compreende o Balanço Geral do Estado e Relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo, elaborados pela Secretaria da Fazenda e pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado, respectivamente.

Cabe salientar que apesar do art. 56, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal prever que “as contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público”, seus efeitos foram suspensos em face de liminar concedida em 09/08/07 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2238-5. Dessa forma, o presente relatório trata apenas das Contas do Poder Executivo Estadual, ficando a verificação do cumprimento dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) por parte dos demais poderes e órgãos, quando da apreciação dos seus relatórios de gestão fiscal, bem como de suas prestações de contas anuais.

O julgamento das Contas Anuais do Governador do Estado é realizado pela Assembleia Legislativa, em consonância com o Art. 49, X, da Constituição Estadual.

Trata o presente Relatório Técnico da análise das contas do Governo do Estado do Ceará, sob a ótica das gestões orçamentária, financeira e patrimonial, referentes ao exercício de 2015, com abrangência sobre as administrações direta (Poderes e Órgãos constitucionais) e indireta (autarquias, fundações, fundos e empresas estatais dependentes e não dependentes).

As análises realizadas pela Comissão Técnica estão distribuídas da seguinte forma no presente Relatório:

Capítulo 1 – Conjuntura socioeconômica: Nesse capítulo abordou-se questões relacionadas a economia no âmbito nacional e estadual.

Capítulo 2 – Planejamento e execução orçamentária: Nesse capítulo efetuou-se uma análise dos Programas de Governo e o acompanhamento de execução orçamentária da receita e da despesa.

Capítulo 3 - Transferências financeiras a entidades públicas e privadas: Nesse capítulo demonstrou-se, de forma consolidada, o volume dos recursos transferidos pelo estado do Ceará a entidades públicas e privadas para executar programas de governo em parceria.

Capítulo 4 – Análise das demonstrações contábeis: Nesse capítulo analisou-se as demonstrações contábeis, de forma consolidada, com intuito de avaliar a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Estado.

Capítulo 5 – Determinações Constitucionais de Aplicação de Recursos: Nesse capítulo constam verificações sobre a aplicação mínima de recursos financeiros na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), nas ações e serviços públicos de saúde, em investimentos, no fomento às atividades de pesquisa científica e tecnológica e no setor produtivo.

Capítulo 6 – Análise da gestão fiscal: Nesse capítulo evidencia-se a situação do Estado em relação aos aspectos inerentes à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Capítulo 7 – Atendimento às recomendações do Tribunal de Contas do Estado do Ceará

sobre as Contas Anuais do Governo do exercício de 2014: Nesse capítulo analisou-se as ações de melhoria ou corretivas que foram e/ou estão sendo adotadas no âmbito da administração pública estadual, com vistas ao atendimento às recomendações formuladas por este Tribunal de Contas, por ocasião do exame das contas anuais de governo referentes a exercícios anteriores.

Capítulo 8 – Ocorrências e recomendações alusivas ao exercício de 2015: Nesse capítulo foram compiladas as ocorrências e as recomendações realizadas ao longo do presente relatório, bem como aquelas remanescentes de exercícios anteriores, mas que ainda persistiram no exercício sob exame.

Conjuntura socioeconômica

Em janeiro de 2016, a publicação do World Economic Outlook do Fundo Monetário Internacional (FMI) divulgou uma estimativa de crescimento da economia mundial de 2015 de, aproximadamente, 3,1%. Entretanto, o crescimento da economia brasileira ficou bem abaixo dessa estimativa.

Na verdade não houve crescimento, na economia brasileira, no ano de 2015. Pelo contrário, o PIB do Brasil apresentou uma retração de 3,8% no acumulado de todo o ano, com exceção do setor agropecuário, que apresentou crescimento de 1,8%. Ademais, foi registrada queda do crescimento tanto no setor industrial como no de serviços.

A economia cearense, que vinha apresentando índices de crescimento superiores ao nacional nos últimos anos, não repetiu os bons resultados. O PIB do Ceará em 2015 apresentou uma retração de 3,48%, o que confirmou as perspectivas decorrentes da grave crise econômica e política que ganhou mais força nesse ano.

Dentre os indicadores sociais, o destaque foi para o mercado de trabalho, que também sentiu os efeitos da crise. De acordo com os dados disponibilizados pelo Ministério do Trabalho (CAGED), todos os estados brasileiros apresentaram saldo negativo anual de empregos. O estado do Ceará registrou um saldo negativo de 35.842 postos de trabalho em 2015, sendo este o pior resultado dos últimos onze anos dentro dos registros do CAGED.

Planejamento e execução orçamentária

A análise dos programas governamentais objetivou se concretizar por meio do exame independente e objetivo da eficácia e efetividade, com a finalidade de verificar o desempenho da gestão no exercício de 2015, bem como promover o aperfeiçoamento da gestão pública.

A análise de eficácia visou apurar o grau de alcance de um objeto imediato programado, seja ele material ou financeiro, considerando um determinado período de tempo. Essa análise foi subdividida em dois tópicos: eficácia financeira e eficácia física. Em ambos os casos foi aferida a capacidade do estado de cumprir o estabelecido em seu planejamento, sendo, no primeiro caso, a eficácia na execução dos recursos financeiros fixados por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA) e no segundo, a eficácia na capacidade de prover os bens ou serviços traçados na Lei do Plano Plurianual.

Para considerar um programa eficaz ou não financeiramente, esta Comissão Técnica criou e adotou duas escalas de apuração: uma inicial para a apuração individualizada da eficácia de cada programa; e outra para conceituar o desempenho da gestão estadual considerando a quantidade de programas que apresentaram resultados satisfatórios na escala inicial anterior.

A tabela abaixo consolida os resultados da execução orçamentária de todos os programas agregando-os por grau de realização.

Grau de execução orçamentária (% realizado/previsto)	Quantidade	Quantidade/total (%)
Sem execução ou de 0,1% a 49,9% de execução	24	31,17%
De 50% a 74,9% de execução	21	27,27%
A partir de 75% de execução	32	41,56%
Total	77*	100%

Fonte: Elaborado pela Comissão Especial. Base de dados disponibilizada pela SEFAZ em 10.03.2016.

*Nota: Excluídos os programas "011 – Cidadania Fiscal" e "089 – Promoção e Realização da COPA 2014" por terem apresentado previsão orçamentária atualizada de R\$ 0,00, "060 – Gestão de Políticas Públicas da Educação Básica" por não ter previsão na LOA e o programa "999 – Reserva de Contingência".

Como se pode perceber pela tabela acima, 24 (vinte e quatro) de 77 (setenta e sete) programas (31,17%) apresentaram eficácia financeira insatisfatória, ou seja, não foram executados ou obtiveram um grau de execução orçamentária entre 0,1% e 49,9%. No caso em comento, foram 2 (dois) programas que não apresentaram execução, quais sejam, "091 – Desenvolvimento Institucional das Cidades" e "052 – Atenção ao segmento de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais".

Percebe-se também que 27,27% dos programas apresentaram execução orçamentária individualizada entre 50% e 74,9%, classificando-se, portanto, como programas de eficácia financeira "razoável". Apenas 41,56% dos programas executados no exercício de 2015 evidenciaram execução orçamentária a partir de 75% da dotação autorizada na LOA, ou seja, eficácia financeira satisfatória.

Aplicando a escala pré-estabelecida para apuração da eficácia financeira da gestão estadual em 2015, teve-se um resultado geral de "ineficácia", uma vez que menos da metade dos programas executados apresentaram execução orçamentária satisfatória.

Para considerar um programa eficaz ou não fisicamente, também foram criadas e adotadas duas escalas de apuração: uma inicial para a apuração individualizada da eficácia física de cada meta prioritária; e outra para chegar a um conceito de eficácia ou não do programa, considerando a quantidade de metas prioritárias que apresentaram resultados satisfatórios na escala inicial anterior.

Para esta análise foi feita uma amostra intencional que elegeu 5 programas da área temática “Governo e Sociedade”. A tabela a seguir apresenta os resultados segregados por programa.

Programa	Total de metas prioritárias	Total de metas com eficácia física satisfatória (a partir de 75% realização)	Resultado ‘Eficácia Física’
Programa 021 – Promoção da Juventude	8	0	Ineficaz
Programa 024 – Promoção e Proteção dos Direitos Humanos	8	4	Razoável
Programa 025 – Enfrentamento às Drogas	12	2	Ineficaz
Programa 026 – Atenção à Pessoa com Deficiência	14	3	Ineficaz
Programa 027 – Atenção à Pessoa Idosa	13	4	Ineficaz

Fonte: Dados extraídos do anexo de Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei nº 15.674, de 31 de julho de 2014 (Anexo I).

Nota: Dados fornecidos pela Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (SEPLAG) em abril de 2016.

Como os programas governamentais são planejados para atingir seus resultados em até quatro anos, a análise de efetividade sobre um exercício, de maneira isolada, fica limitada ao acompanhamento da evolução ou não dos indicadores eleitos no PPA para a medição dos resultados. Não obstante, considerando que a sistemática do PPA 2012-2015 não trouxe os indicadores de desempenho como atributo dos programas, não foi possível emitir, novamente, uma opinião sobre os resultados.

Em relação a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), somente não foi cumprido a exigência sobre as normas relativas ao controle de custos e avaliação dos resultados dos programas. Todavia, já existe a articulação entre os órgãos do estado para que o atendimento desse mandamento legal.

No que diz respeito às exigências previstas na LRF para Lei Orçamentária Anual (LOA), houve o atendimento de todas elas, não se aplicando para o exercício de 2015 as equivalentes ao refinanciamento da dívida, já que não houve refinanciamento, e ao limite de atualização monetária do principal da dívida mobiliária, já que o estado do Ceará não possui dívida mobiliária.

Para o exercício financeiro de 2015, o Orçamento Geral do Estado (administração direta e indireta) teve seus valores consignados na Lei nº 15.753, de 30 de dezembro de 2014, com as receitas estimadas em R\$ 24.517.189.844,00. No decorrer do exercício esta receita foi atualizada para R\$ 27.559.787.707,28, conforme consta no Anexo 10 do Balanço Geral do Estado. Do total estimado foi efetivamente arrecadada a cifra de R\$ 23.893.917.719,37, resultando em uma arrecadação a menor de R\$ 3.665.869.987,91. Destarte, pode-se afirmar que o es-

tado arrecadou 86,70% da receita prevista para o exercício de 2015 e, se comparada com a receita arrecadada em 2014, em termos reais, verifica-se uma diminuição de 8,43%.

Quanto à composição das receitas arrecadadas do exercício de 2015, demonstra-se na tabela a seguir:

RECEITA ORÇAMENTÁRIA ARRECADADA – CATEGORIA E ORIGEM (R\$ 1,00)

Categoria econômica	Orçado (A)	Realizado (B)	Diferença (B) - (A)	Realização (%)
Receita corrente	23.252.521.050	21.964.715.660	-1.287.805.389	94,46%
Receitas de capital	4.307.266.657	1.929.202.059	-2.378.064.598	44,79%
Total da Receita Arrecadada	27.559.787.707	23.893.917.719	-3.665.869.987	86,70%

Fonte: Anexo 10 (incluídas as receitas intraorçamentárias e desconsideradas as deduções ao FUNDEB)

De acordo com tabela acima, verifica-se que o percentual de realização da receita foi de 86,70%, sendo que a realização das Receitas Correntes foi de 94,46% do valor previsto, enquanto as Receitas de Capital equivalem a 44,79% do valor previsto.

Insta salientar que, segundo informações constantes da Síntese do Balanço Geral do Estado de 2015, às fls. 41/42, a arrecadação do ICMS cearense é a 10ª maior arrecadação do Brasil, representando 2,45% do ICMS nacional, e a 3ª do Nordeste.

De forma mais segregada, a síntese apresentou a arrecadação do ICMS por segmento econômico e se verificou que ela diminuiu em quase todos os segmentos, exceto da energia elétrica, que obteve um crescimento real de 38,61%. Os demais segmentos econômicos que apresentaram as maiores variações percentuais negativas de arrecadação, em termos reais, foram os de Serviços de Comunicação (-4,25%), comércio atacadista (-13,63%) e comércio varejista (-13%).

A alta da arrecadação no segmento da energia elétrica ocorreu devido ao aumento da tarifa por kWh, autorizado pelo órgão regulador (ANEEL), cuja composição inclui os custos realizados nos últimos doze meses atrelada à estimativa de receita necessária para cobertura de custos e investimentos previstos para os próximos doze meses. Tais custos incluíram as despesas relacionadas com o crescimento da utilização das usinas termelétricas, impulsionado pelo baixo nível dos reservatórios hidrelétricos.

Dessa forma, os valores arrecadados a maior, no exercício de 2015 no segmento de energia

elétrica, em parte, não foi resultado do esforço do estado em prover uma maior arrecadação, que, teoricamente, foi apenas momentânea, considerando que cessadas as causas do aumento de tarifa de energia, a arrecadação do ICMS tende a diminuir de forma proporcional.

Quanto à despesa orçamentária, ela representa todo o dispêndio, autorizado pelo Poder Legislativo, para financiar a prestação do serviço público à sociedade, sendo classificada nas seguintes categorias econômicas: despesas correntes e de capital.

A despesa autorizada alcançou, no final do exercício de 2015, a quantia de R\$ 25.131.600.827,34, excluída a reserva de contingência de R\$ 19.144.190,65. Quanto à realização, esta despesa total importou em R\$ 21.508.134.927,54, existindo, assim, uma economia orçamentária nas despesas de R\$ 3.642.610.090,45. Destarte, pode-se afirmar que o estado executou 85,52% da despesa orçamentária autorizada para 2015.

Quanto à composição das despesas, no exercício de 2015, demonstra-se na tabela a seguir:

DESPESA ORÇAMENTÁRIA POR CATEGORIA E GRUPO (R\$ 1,00)

Especificações	Dotação inicial (A)	Dotação atualizada (B)	Executado (C)	Realização (%) (C)/(B)
Despesas correntes	18.391.760.478	19.347.763.693	18.287.950.252	94,52%
Despesas de capital	5.653.101.657	5.783.837.133	3.220.184.674	55,68%
Total	24.044.862.135	25.131.600.826	21.508.134.926	85,58%

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

Nota: Excluída a reserva de contingência.

Com base nos dados ora apresentados, verifica-se que as despesas correntes, as quais representam os gastos de natureza operacional destinados à manutenção e ao funcionamento dos serviços públicos, obtiveram a execução de 94,52% do total das despesas atualizadas, enquanto as despesas de capital, que constituem desembolsos vinculados à expansão das atividades do estado e à amortização da dívida pública, o percentual de execução atingiu 55,68% frente à autorização do Poder Legislativo.

Quanto à prévia autorização legislativa para abrir créditos suplementares, procedeu-se à apuração, com base nos valores informados a este Tribunal, e obteve-se o percentual de 9,67%, que ficou abaixo do limite legal de 25% definido no art. 7º da LOA 2015 com base no total da despesa fixada na LOA para as fontes de recursos do Tesouro de que trata o art. 10, §10, inciso I da Lei Estadual nº 15.674/2014 (LDO 2015), não havendo, portanto, abertura de crédito suplementar sem autorização legislativa para o exercício de 2015.

Do total das despesas empenhadas em 2015 pelo estado do Ceará, R\$ 5.035.892.492,22 correspondem a compras, obras e serviços passíveis de licitação, sob as suas diversas modalidades, bem como licitações internacionais, sistema de registro de preço e procedimentos de dispensas e inexigibilidades de licitações.

O pregão foi a modalidade licitatória mais utilizada pela administração pública estadual, correspondendo a 38,5% das despesas licitáveis executadas, sendo 37,5% para pregão eletrônico e 0,9% para pregão presencial.

Transferências financeiras a entidades públicas e privadas

O Governo do estado do Ceará transferiu R\$ 1.437.688.827,28 a entidades públicas e privadas. Desse montante, 63% foram para instituições privadas sem fins lucrativos, 18% para municípios – Fundo a Fundo – e 10% para Municípios, por meio de convênio. Os demais repasses (transferência a consórcios públicos e transferência a instituições privadas com fins lucrativos) apresentaram, conjuntamente, um percentual de 9% do total transferido. Em 2015, não houve transferência para Execução Orçamentária Delegada a Municípios.

Em uma análise comparativa com o ano anterior, verificou-se uma queda de 17% do total de recursos repassados. A maior queda ocorreu nas transferências aos municípios, as quais obtiveram uma redução de 50% dos recursos repassados quando comparado ao ano de 2014.

Demonstrações contábeis

A comissão procedeu à análise dos demonstrativos consolidados apresentados pelo estado no processo de contas de governo. No que tange às empresas controladas, das quais o estado possui a maioria do capital social com direito a voto, foram analisados os demonstrativos contábeis para fins de verificação do grau de dependência das mesmas à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Balanço Orçamentário evidenciou um déficit orçamentário de R\$ 200.505.659,2, ressaltando-se, entretanto, a execução de R\$ 594.926.267,21 proveniente de Superávit Financeiro do exercício anterior. Em relação à execução das receitas, verificou-se que o estado arrecadou 85,97% das receitas previstas, o que representa uma frustração de arrecadação de R\$ 3.478.514.770,94. Em relação à execução da despesa, dos R\$ 25.150.745.017,99 de gastos autorizados pelo Poder Legislativo, foram executados R\$ 21.508.134.927,54, demonstrando uma execução na ordem de 85,52% dos créditos orçamentários e adicionais, resultando em uma economia orçamentária de R\$ 3.642.610.090,45. No que tange aos quadros demonstrativos da execução de restos a pagar, considerando as inscrições do exercício, destacou-se que o volume total de restos a pagar teve um aumento em torno de R\$ 77 milhões em relação ao exercício anterior.

Quando da análise do Balanço Financeiro, a comissão constatou que o estado passou a registrar em 2015, a nível de conta-corrente contábil, a receita por fonte de recursos. Quanto ao resultado financeiro do período, foi apurado o saldo positivo de R\$ 31.083.624,08, indicando, portanto, um aumento nas disponibilidades financeiras do estado.

Pela análise do Balanço Patrimonial, a comissão destacou a necessidade de melhoria nos mecanismos necessários para o controle contábil da disponibilidade por fonte de recursos, conforme definido no MCASP. Outro ponto levantado foi a necessidade de adequar o valor dos bens imóveis constantes do Sistema de Gestão de Bens Imóveis (SGBI), tendo em vista que os relatórios analíticos do sistema de patrimônio são base para os registros contábeis. Tal situação indica que, em relação aos bens imóveis, o balanço patrimonial não reflete a real situação patrimonial do estado. Pela análise da Demonstração das Variações Patrimoniais, foi constatado um déficit patrimonial de R\$ 118.903.728,65.

Para a Demonstração do Fluxo de Caixa, a comissão destacou a ausência dos quadros complementares, conforme exposto no MCASP. O fluxo de caixa líquido das atividades operacionais e das atividades de financiamento foram positivos, correspondendo a R\$ 1.091.264.733,22 e R\$ 850.404.778,89, respectivamente, ao passo que o fluxo líquido das atividades de investimento apresentou um fluxo negativo de R\$ 2.008.558.992,10. Tal resultado indica que as fontes de recursos dos fluxos operacionais e de financiamento estão sendo suficientes para cobrir suas despesas e ainda financiar as atividades de investimento.

Por fim, após análise dos demonstrativos contábeis e quadros complementares das empresas controladas, para fins de verificação do grau de dependência das mesmas à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal, a comissão destacou que a ADECE e o METROFOR devem ser enquadrados como estatais dependentes de recursos do tesouro estadual, devendo ser incluídas no orçamento fiscal.

Determinações constitucionais de aplicação de recursos

Na aferição do percentual de aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) foram consideradas as despesas empenhadas na função "12 – Educação", incorridas nas fontes de recursos "00 – Recursos Ordinários", "01 – Cota Parte do Fundo de Participação dos Estados", "10 – Recursos Provenientes do FECOP", "50 – Recursos Provenientes do FUNDEB" e "51 – Complementação da União aos Recursos do FUNDEB".

Dessa forma, a comissão apurou a aplicação em MDE, no exercício de 2015, a importância de R\$ 3.856.099.323, equivalente ao percentual de 26,78% da receita líquida de impostos e transferências, o qual confere com o percentual apresentado no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (anexo 8) do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do 6º bimestre de 2015.

Em relação à aplicação de pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais do FUNDEB no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, demonstra-se, no exercício de 2015, que o estado do Ceará cumpriu a legislação vigente, tendo aplicado 80,02% dos recursos destinados ao FUNDEB na remuneração de profissionais do magistério da educação coincidente com o publicado pelo estado no demonstrativo citato no parágrafo anterior.

Quanto à aferição do percentual em ações e serviços públicos de saúde apresentados pelo estado, essa comissão apurou o montante de R\$ 2.052.773.675 com base nas orientações contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional, 6ª edição. Tal valor é equivalente a 14,25% do total das receitas obtidas constante do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (anexo 12) do RREO do 6º bimestre de 2015, o qual confere com o percentual apresentado.

Para aplicação de recursos em investimentos e inversões financeiras, determinados pela Constituição Estadual, o estado do Ceará aplicou o percentual de 5,83% (mínimo de 20%) da receita tributária líquida, não cumprindo, assim, o mínimo constitucional.

Os recursos do Tesouro repassados para a Fundação de Amparo à Pesquisa (FUNCAP) correspondeu a 0,44% da Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual, inferior, portanto, ao limite fixado pela Constituição Estadual (2%).

Em relação ao Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará (FCE), havia previsão inicial de R\$ 10.000 na Lei Orçamentária Anual de 2015, porém, não teve execução orçamentária durante o exercício. Assim, não atendeu-se à exigência da Constituição Estadual.

Gestão fiscal

A Receita Corrente Líquida (RCL), de acordo com a apuração desta Comissão Técnica, totalizou um montante de R\$ 15.176.815.914.

A Despesa com Pessoal do Poder Executivo, para fins de apuração do limite fixado na LRF, totalizou em R\$ 6.971.166.687, correspondendo a 45,93% da Receita Corrente Líquida, abaixo, portanto, do limite prudencial (46,17%) e do limite máximo legal (48,60%), no entanto acima do limite de alerta (43,74%) previsto no inciso II, § 1º, art. 59 da Lei de Responsabilidade.

O Demonstrativo do Plano de Custeio Financeiro Previdenciário, que engloba as contas do FUNAPREV e do PREVMILITAR, referente às receitas e despesas relativas aos servidores civis e militares, evidenciaram um aporte de R\$ 1.217.791.548 pelo Tesouro Estadual.

O Poder Executivo apresentou uma disponibilidade de caixa bruta de R\$ 2.377.935.262 e obrigações financeiras na ordem de R\$ 909.540.461, cuja diferença enseja uma disponibilidade de caixa líquida antes da inscrição de restos a pagar não processados no valor de R\$ 1.468.394.800, demonstrando montante disponível para honrar a inscrição dos restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício na ordem de R\$ 346.125.248.

As despesas realizadas com parcerias público-privadas totalizaram R\$ 25.852.965, o que corresponde a 0,17% sobre a RCL.

O estado auferiu uma receita de alienação de bens no total de R\$ 4.336.949 e não houve nenhuma despesa empenhada na fonte Alienação de Bens (fonte 12).

A dívida consolidada do estado do Ceará atingiu o montante de R\$ 11.113.041.943, considerando o total de precatórios, demonstrada na tabela a seguir:

DÍVIDA CONSOLIDADA POR TIPO						EM R\$
Dívida	Tipo	Saldo anterior	Liberação	Varição monetária	Amortização	Saldo exerc. seguinte
Interna	Contratos	4.447.400.372	594.840.240	209.622.924	356.596.353	4.895.267.182
Interna	Parcelamento	81.115.130	-	8.824.417	4.612.364	85.327.183
Interna	Parc. Indireto	7.858.543	-	-1.379.558	1.405.288	5.073.697
Interna	Precatórios*	647.533.374	-	4.677.987	51.812.197	600.399.164
Externa	Contratos	3.317.220.534	944.916.657	1.570.920.063	306.082.537	5.526.974.717
Total		8.501.127.953	1.539.756.897	1.792.665.833	720.508.739	11.113.041.943

Fonte: Relatório Anexo 16 – Balanço Geral.

*Nota: Precatórios judiciais posteriores a 5 de maio de 2000.

Em relação à meta estabelecida para a dívida pública consolidada na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) (R\$ 8.523.624.000), observa-se que o estado não cumpriu, tendo em vista que o saldo da Dívida Consolidada (R\$ 11.113.041.943) foi superior em 30% à meta estabelecida.

A Dívida Consolidada Líquida do Poder Executivo apresentou um montante de R\$ 9.369.812.566, correspondendo a 61,74% da Receita Corrente Líquida, ficando abaixo do limite fixado pela

resolução do Senado, que é de até 200% da RCL. Entretanto, em relação à meta estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) (R\$ 5.001.254.000), não se cumpriu, tendo em vista que a Dívida Consolidada Líquida totalizou montante superior à meta de resultado.

A Dívida Consolidada Líquida Previdenciária diminuiu em 1% comparada ao ano anterior, alcançando um montante de R\$ 150.945.594.243.

Em relação ao Limites da Operações de Crédito, demonstra-se na tabela a seguir:

Título	Limite legal		Realizado	
	%	Valor	%	Valor
Operações de Crédito Internas e Externas	16%	2.428.290.546	10,15%	1.539.756.897
Operação de Crédito por Antecipação da Receita	7%	1.062.377.114		Não realizado
Receita Corrente Líquida				15.176.815.914

O montante das operações de crédito internas e externas realizadas pelo Tesouro Estadual, detalhadas no item "6.7 – Dívida Consolidada", correspondeu a 10,15% da Receita Corrente Líquida, portanto, abaixo do limite fixado pela Resolução nº 43/01 do Senado Federal, que é de 16% da RCL.

Em relação às operações de crédito por antecipação da receita (ARO), que se destinam a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro, não houve realização no ano de 2015, portanto, não houve infração ao limite estabelecido no art. 10 da Resolução nº 43/01 do Senado Federal.

O total de garantias concedidas pelo estado foi de R\$ 940.560.197, correspondendo a 6,20% da RCL, portanto, abaixo do limite fixado pela Resolução nº 43/01, do Senado Federal, que é de 22% da RCL. O estado do Ceará não possui contragarantias.

O resultado nominal apurado foi positivo de R\$ 3.284.829.210, ou seja, o nível de endividamento do estado foi superior em 490% à meta estipulada para o exercício na LDO (556.710.000).

A meta de resultado primário para o exercício de 2015, previsto na LDO, foi um superávit de R\$ 452.740.000. O estado do Ceará obteve, conforme metodologia definida na LDO 2015, um superávit primário de R\$ 460.810.827.

O resultado primário apurado com base na metodologia prevista no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) apresentou um déficit primário de R\$ 992.945.340, resultante da não exclusão das Despesas Primárias de Infraestrutura. Todavia, havia um montante de R\$ 1.589.424.964 de recursos provenientes do superávit financeiro de exercícios anteriores disponível para abertura de créditos adicionais no exercício de 2015.

Em relação à publicação dos relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), esta Comissão Técnica entendeu que houve descumprimento dos prazos de publicação definidos nas constituições federal e estadual e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

No que se refere ao Portal da Transparência do Poder Executivo Estadual, observou-se que foram atendidos todos os requisitos exigidos pela legislação em vigor.

Situação das recomendações de exercícios anteriores

Em relação à análise das recomendações de exercícios anteriores, 41,18% das recomendações foram atendidas em 2015, restando 45,10% como não atendidas, 7,84% como "Parcialmente Atendida" e 5,88% como "Em Fase de Implementação".

Recomendações alusivas ao exercício de 2015

Para o exercício de 2015 foram apontadas 29 ocorrências e geradas 27 recomendações.



1

Conjuntura Socioeconômica

1. CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA

Inicialmente, vale destacar que os dados econômicos nacionais e estaduais tratados neste capítulo relativos aos exercícios de 2014 e 2015 são preliminares e sujeitos a futuras alterações. Todavia, os referidos dados relativos aos exercícios de 2010 a 2013 já são definitivos, divulgados pelo IBGE, com base na metodologia de cálculo que tem como referência o ano de 2010.

1.1. A economia no mundo

No início de 2015, o Fundo Monetário Internacional (FMI) previa um crescimento da economia mundial de 3,5%, o qual seria impulsionado, principalmente, pela economia dos Estados Unidos, mas, ao longo do ano, a estimativa de crescimento da economia americana, bem como de alguns países emergentes (Brasil, Rússia, África do Sul), tiveram seus valores revistos para baixo. Em janeiro de 2016, a publicação do World Economic Outlook, pelo FMI, divulgou uma estimativa de crescimento da economia mundial de 2015 de, aproximadamente, 3,1%.

No quarto trimestre de 2015 foi observado desempenho econômico positivo nos países desenvolvidos de forma geral. A economia americana, por exemplo, registrou crescimento de 1,9% no referido trimestre comparado ao mesmo período de 2014, segundo dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). As taxas de crescimento econômico do bloco da União Europeia mostraram, também, variações positivas ao longo dos últimos trimestres, encerrando o último trimestre de 2015 com taxa de 1,8%, o que revela a superação da crise econômica e de crescimento.

Para os países da Zona do Euro constatou-se, em sua maioria, uma recuperação econômica, em que se destacaram a Espanha, que cresceu 3,2% em 2015, e a França, que cresceu 1,1%, consolidando, assim, o fim da crise. Ademais, a Alemanha, por sua vez, cresceu 1,7% em 2015.

A China registrou desempenho de 6,9% em 2015, bem mais modesto, quando comparado aos anos anteriores, quando apresentava taxas de crescimento superiores a esse valor. Essa desaceleração já vinha sendo prevista pelo governo chinês, bem como pelos órgãos econômicos internacionais. Para o FMI, a desaceleração da China e a forte queda de seu mercado acionário não devem ser vistas como uma crise, mas, sim, um ajuste necessário pelo qual a economia chinesa deve passar. Destaque-se que seu desempenho afeta mercados de todo o mundo, atingindo, principalmente, os grandes exportadores para esse país, como Rússia e Brasil, que vêm sentido fortes efeitos em suas economias com essa desaceleração.

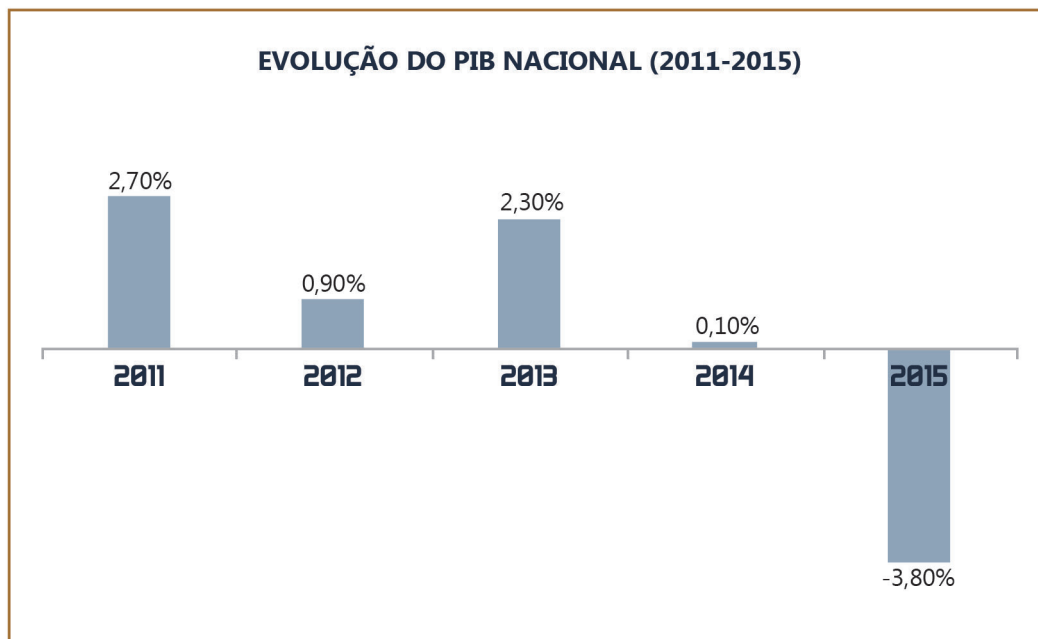
1.2. Cenário econômico nacional

Os dados preliminares em relação ao PIB de 2015 foram divulgados recentemente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e mostraram que o PIB brasileiro caiu 3,8% em relação ao registrado no exercício anterior (2014), no qual já havia ficado praticamente estável, com um índice de crescimento de 0,1%. Tal queda foi reflexo da grave crise econômica e política instaurada no país.

Em valores correntes, o PIB alcançou o montante de R\$ 5,9 trilhões no ano. O PIB per capita ficou em R\$ 28.876 (em valores correntes) no ano, com queda de 4,6%, em volume, em relação ao ano anterior (2014).

Registre-se que a queda do PIB foi a maior na série histórica desde o ano de 1996, mantendo a trajetória descendente da economia brasileira, iniciada a partir de 2011, quando o país apresentou uma diminuição no ritmo de crescimento, com um crescimento de apenas 2,7%. No ano seguinte, em 2012, o índice de crescimento caiu ainda mais, pois o PIB cresceu apenas 0,9%. Em 2013, o crescimento deu uma leve recuperada, apresentando um crescimento de 2,3%. Em 2014, o ritmo de crescimento voltou a cair, apresentando uma variação de apenas 0,1%, configurando um cenário de estagnação.

O gráfico a seguir evidencia a evolução do PIB nacional nos últimos 5 anos.



Fonte: IBGE

Em 2015, os valores agregados dos três setores que compõem o PIB apresentaram os seguintes resultados: Agropecuária (1,8%), Indústria (-6,2%) e Serviços (-2,7%).

A variação no volume adicionado da Agropecuária (1,8%) decorreu, principalmente, do desempenho da agricultura. Alguns produtos da lavoura registraram crescimento de produção, tendo como destaque as culturas de soja (11,9%) e milho (7,3%). Por outro lado, outras lavouras registraram variações negativas, como, por exemplo, o trigo (-13,4%), café (-5,7%) e a laranja (-3,9%).

Na Indústria, o destaque positivo foi a extrativa mineral, que acumulou crescimento de 4,9% no ano, influenciado tanto pelo aumento da extração de petróleo e gás natural quanto pelo crescimento da extração de minérios de ferro. As demais atividades industriais acumularam quedas durante todo o ano, culminando com a redução em volume do valor adicionado. O setor de construção apresentou uma contração de 7,6%, enquanto que as atividades de eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana caíram 1,4%.

A indústria de transformação sofreu queda de 9,7%, influenciada pela redução, em volume, do valor adicionado da indústria automotiva (incluindo peças e acessórios) e da fabricação de máquinas e equipamentos, aparelhos eletroeletrônicos e equipamentos de informática, alimentos e bebidas, artigos têxteis e de vestuário e produtos de metal.

Dentre as atividades que compõem o setor de Serviços, o comércio foi o que sofreu maior queda (8,9%), seguido por transporte, armazenagem e correio, que recuou 6,5%, outros serviços (-2,8%) e serviços de informação (-0,3%). As atividades de administração, saúde e educação pública ficaram estáveis, enquanto que a intermediação financeira e seguros e atividades imobiliárias apresentaram variações positivas de, respectivamente, 0,2% e 0,3%.

O Imposto de Importação e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) tiveram uma redução, em volume, de 17,1% e 13,9%, respectivamente, contribuindo significativamente na retração de 7,3% observada nos impostos sobre produtos. As referidas reduções foram decorrentes, em grande parte, do desempenho negativo da indústria de transformação e das importações de bens e serviços.

A despesa de consumo das famílias caiu 4% em relação ao ano anterior (2014), quando havia crescido 1,3%, o que pode ser explicado pela deterioração dos indicadores de inflação, juros, crédito, emprego e renda ao longo de todo o ano de 2015. A despesa de consumo do governo caiu 1%, também desacelerando em relação a 2014, quando cresceu 1,2%.

No âmbito externo destacou-se as exportações de bens e serviços, as quais cresceram 6,1%, em que os maiores aumentos observados foram em petróleo, soja, produtos siderúrgicos e minérios de ferro.

Em relação às importações, registrou-se queda de 14,3%, em que as maiores quedas foram observadas em máquinas e equipamentos, automóveis, petróleo e derivados, bem como os serviços de transportes e viagens.

A taxa de investimento no ano foi de 18,2% do PIB, abaixo do ano anterior (2014), que foi de 20,2%. A taxa de poupança foi de 14,4%, menor que os 16,2% registrados no ano anterior.

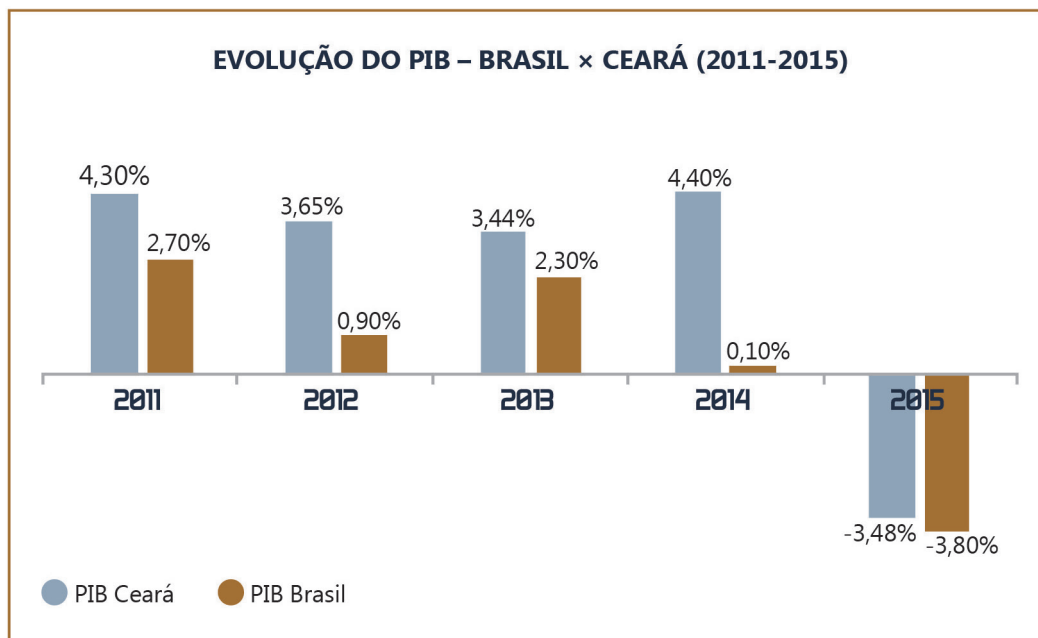
1.3. Cenário socioeconômico estadual

Inicialmente cabe frisar que os dados referentes ao PIB do estado do Ceará foram extraídos do Boletim da Conjuntura Econômica Cearense – 4º Trimestre, documento publicado pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) em março do ano 2016.

De acordo com o supracitado documento, a economia cearense vinha apresentando resultados superiores à economia nacional ao longo dos últimos sete anos, porém, no ano 2015, essa realidade mudou tanto no cenário nacional como no estadual, observando-se uma retração do PIB no mesmo patamar.

O PIB leva em consideração três grupos principais: Agropecuária, formada pela agricultura, extrativa vegetal e pecuária; Indústria, que engloba extrativa mineral, transformação, serviços industriais de utilidade pública e construção civil; Serviços, que inclui comércio, transporte, comunicação, serviços da administração pública e outros serviços.

Conforme já mencionado no item anterior, o PIB do Brasil no ano de 2015 apresentou uma retração na margem de 3,8%, ao passo que o PIB do Ceará apresentou uma retração de 3,48%, o que confirma as perspectivas decorrentes da crise econômica que ganhou mais força no referido ano. O gráfico a seguir mostra a evolução do PIB do Ceará em relação ao Brasil nos últimos cinco anos.



Fonte: IPECE e IBGE

Em relação aos setores que compõem o cálculo do PIB do estado, vale destacar que o ano de 2015 foi um dos piores para o setor agropecuário cearense nos últimos 20 (vinte) anos devido ao prolongamento da estiagem e de chuvas abaixo da média, que causaram danos ao solo e perda de umidade e de cobertura vegetal, com a drástica redução das reservas hídricas. A quantidade de grãos produzidos no Ceará em 2015 foi a menor dos últimos 20 (vinte) anos.

O setor industrial sentiu fortemente os efeitos da crise, encerrando o ano com uma redução de 9,7% na produção do estado. Se comparado aos anos anteriores, o ano de 2015 foi o segundo pior para o referido setor desde 2002. Para a indústria cearense, esse quadro se mostrou especialmente nocivo, dada sua estrutura produtiva caracterizada pela produção de bens não duráveis voltados ao consumo final.

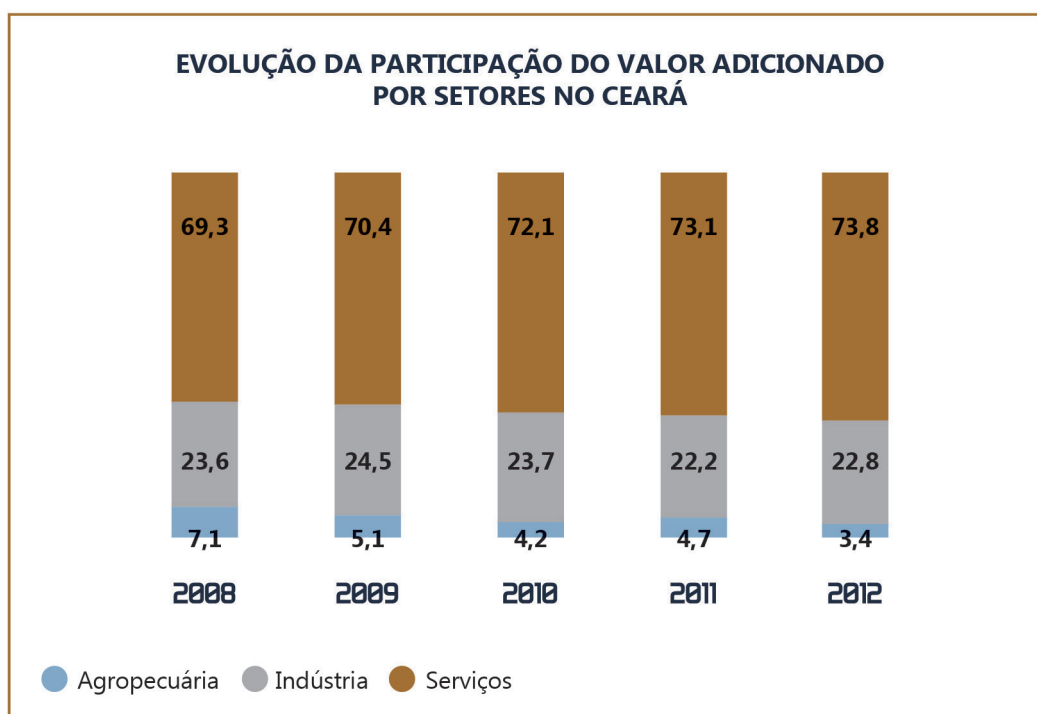
No setor de Serviços ficou evidente a trajetória de queda nas vendas trimestrais do varejo comum, tanto cearense como nacional, sendo que este último apresentou quedas mais significativas nos últimos dois trimestres do ano, confirmando a maior deterioração do desempenho das vendas nacionais. O varejo ampliado experimentou também uma trajetória de queda trimestral tanto no Brasil quanto no Ceará, sendo que, diferente do ocorrido no varejo comum, as vendas cearenses apresentaram quedas mais significativas nos últimos dois trimestres do ano.

As exportações do estado no ano de 2015 apresentaram queda de 28,91% em relação ao

ano de 2014. As importações, por sua vez, tiveram queda de 10,41%. Com esse desempenho, o saldo da balança comercial cearense manteve a trajetória de saldo negativo dos últimos anos. Com o movimento das exportações e importações, a corrente do comércio exterior do Ceará encerrou o ano de 2015 com retração de 16,49% frente ao ano de 2014.

1.3.1.1. Desempenho setorial

Nesse tópico serão analisados os resultados dos três setores da economia que compõem o cálculo do PIB do estado do Ceará: Agropecuária, Indústria e Serviços. Para o melhor entendimento desses resultados é importante destacar a evolução da participação do valor adicionado de cada setor na composição do PIB do estado, no período de 2008 a 2012, calculado pelo IBGE, conforme gráfico abaixo:

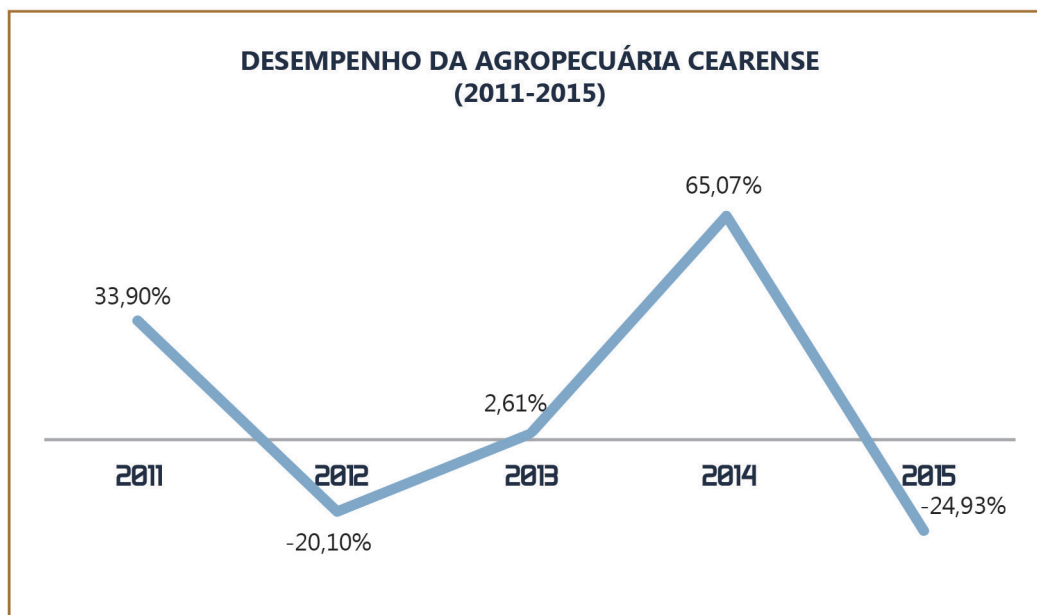


Fontes: IBGE e IPECE

Pelos dados acima reproduzidos, verifica-se que o setor que tem maior representatividade no cálculo do PIB do estado do Ceará é o de Serviços, seguido pela Indústria e pela Agropecuária.

1.3.1.1.1. Agropecuária

O setor agropecuário cearense apresentou resultado negativo no ano 2015, registrando queda de 24,93% na taxa de crescimento em relação ao ano 2014. O gráfico a seguir evidencia a evolução do setor nos últimos 5 (cinco) anos.



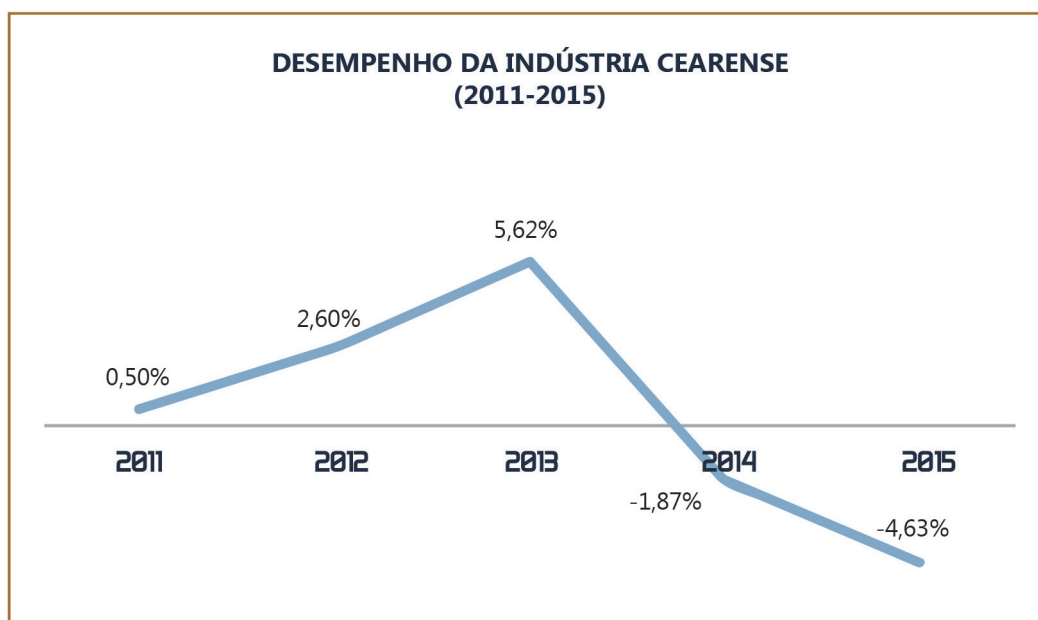
Fonte: IPECE

A retração no setor é explicada pelo prolongado período de seca que assola o estado há mais de 4 anos, no qual os produtores cearenses mostraram-se mais temerosos para realizar o plantio das culturas de milho, feijão e arroz, ocasionando uma redução das áreas plantadas e, conseqüentemente, redução na quantidade produzida.

As estimativas realizadas para as principais lavouras cearenses, segundo o Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (LSPA/IBGE), apontaram uma redução na produção de milho, feijão, arroz e mandioca, sendo essas culturas as de maior importância econômica no setor. A causa para essa severa redução recai no fato do pouco volume de chuvas registrado no ano de 2015.

1.3.1.1.2. Indústria

O setor industrial manteve sua trajetória descendente, observada nos últimos trimestres de 2015, apresentando uma variação negativa de 4,63% em relação a 2014. Dentre as atividades que compõem o setor, as maiores reduções observadas foram na indústria extrativa mineral e na indústria de transformação que registraram, respectivamente, variações negativas de 9,27% e 9,74%. A construção civil e a eletricidade, gás e água (SIUP) registraram variações positivas pouco expressivas de, respectivamente, 0,37% e 0,21%. O quadro abaixo retrata a evolução do setor nos últimos cinco anos.



Fonte: IPECE

É importante ressaltar que a redução da produção nos setores industriais foi mais acentuada no quarto trimestre de 2015, quando todas as atividades industriais registraram queda na produção em relação ao ano 2014, com exceção da fabricação de produtos derivados do petróleo.

A indústria de transformação encerrou o ano de 2015 com uma redução de 9,7% na produção industrial do Estado. Cabe salientar que a redução, nesse ramo, vem sendo observada desde o segundo trimestre de 2014, ocasionada por uma combinação de problemas estruturais de competitividade, agravados por complicações conjunturais que incluem uma crise econômica e política alimentada pelo desequilíbrio nas finanças públicas da União e dos Estados.

Ainda com relação à indústria de transformação, vale destacar que esse quadro de reduções seguidas na produção tornam os números de 2015 ainda mais expressivos, uma vez que as fortes quedas registradas nesse ano se dão sobre uma base de comparação já deprimida. O ano de 2015 foi o segundo pior para a indústria cearense desde 2002. Apenas no ano de 2011 se alcançou pior resultado, com queda de 13% na produção industrial.

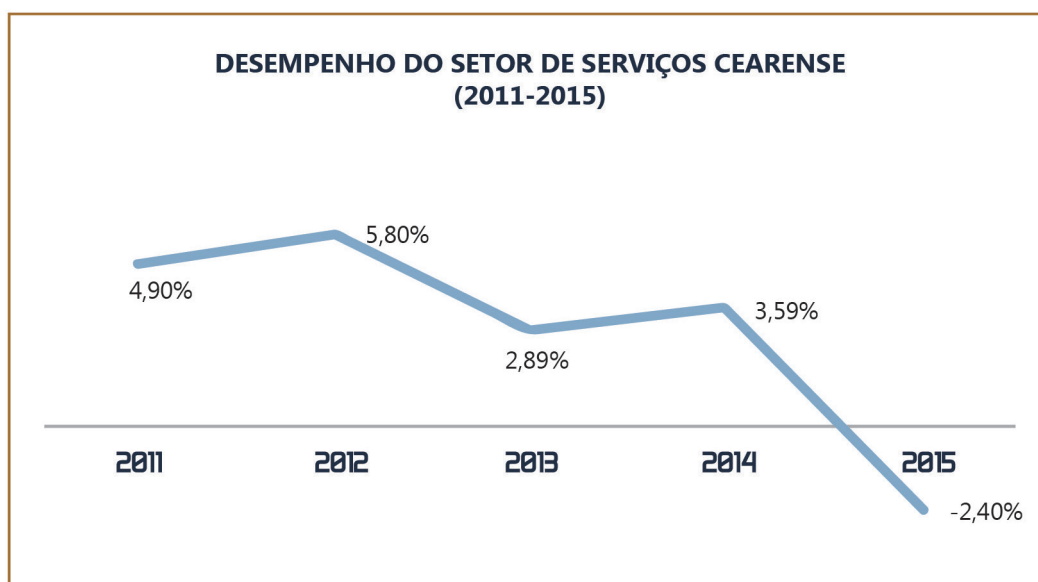
A retração observada na indústria de transformação cearense segue uma tendência nacional, ocorrendo na maior parte dos estados brasileiros, independente do perfil industrial ou do nível de competitividade. Entre as quatorze unidades com levantamento, apenas duas delas acumularam resultados positivos na produção física industrial em 2015: Mato Grosso (4,7%) e Espírito Santo (1,7%). Entre aquelas que apresentaram redução, destaque para os

principais parques industriais do país: Amazonas (-17,7%), Rio Grande do Sul (-11,8%), Rio de Janeiro (-11,2%) e São Paulo (-11,0%).

Registre-se ainda que, em 2015, importantes segmentos da indústria local apresentaram resultados negativos na maior parte dos trimestres. No último trimestre do ano, observou-se queda na produção dos setores de couro e calçados (-15,8%), têxtil (-35,8%) e confecções (-16,0%), comparada com o mesmo período.

1.3.1.1.3. Serviços

No ano de 2015, o setor de serviços do estado do Ceará apresentou uma variação negativa de 2,4%, com destaque para a queda nas vendas do comércio varejista. O gráfico abaixo mostra a evolução do setor nos últimos cinco anos (2011-2015).



Fonte: IPECE

As vendas do varejo comum apresentaram trajetória de queda tanto em nível estadual quanto em nível nacional, o qual apresentou quedas mais significativas nos dois últimos trimestres do ano, confirmando a maior deterioração do desempenho das vendas nacionais no ano.

Em nível nacional, apenas um estado registrou variação positiva de 6,5% nas vendas de varejo comum, ocupando o varejo comum cearense a décima segunda colocação no país, superado pelos estados que registraram menores baixas nas vendas, tais como: Mato Grosso do Sul, Sergipe, Minas Gerais, Acre, Santa Catarina, Rio de Janeiro, Paraná, São Paulo, Rio Grande do Norte e Tocantins.

As vendas no varejo ampliado, que incluem a comercialização de veículos e material de construção, demonstraram, também, uma trajetória de queda trimestral, tanto no Brasil quanto no Ceará, sendo que, diferentemente do ocorrido com o varejo comum, as vendas cearenses apresentaram quedas mais significativas nos últimos dois trimestres do ano, confirmando, assim, a maior deterioração das vendas locais provocadas pelo forte desaquecimento nas vendas dos setores de veículos e de materiais de construção.

No acumulado do ano de 2015, também no varejo ampliado, foi registrada uma nítida retração de vendas para todos os estados brasileiros. Os estados que registraram as maiores quedas acumuladas foram: Espírito Santo (-16,2%), Goiás (-15,0%), Tocantins (-14,9%), Paraíba (-14,6%) e Rio Grande do Sul (-13,2%). O estado do Ceará registrou a nona maior queda no varejo ampliado no acumulado do ano de 2015, entre todos os estados brasileiros.

1.4. Tributação × PIB

As considerações relatadas neste tópico foram baseadas na série histórico-comparativa dos resultados obtidos nos cinco últimos exercícios (2011-2015). Em relação à metodologia de cálculo utilizada foram consideradas as receitas tributárias brutas, sem as deduções ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), deduzidas as restituições relativas à arrecadação indevida de tributos.

Ademais, foram consideradas as receitas estaduais compostas pela dívida ativa tributária, taxas e pelos seguintes impostos: Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto de Transmissão *Causa Mortis* e Doação (ITCD) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

Vale registrar que os valores do PIB do estado do Ceará nos anos de 2011 a 2013 são valores definitivos publicados pelo IBGE, tendo sua metodologia de cálculo baseada no ano de 2010. Os valores dos anos de 2014 e 2015 são preliminares, estimados pelo IPECE.

A tabela a seguir demonstra os valores das receitas arrecadadas de tributos no estado do Ceará, nos últimos cinco anos, bem como os percentuais em relação ao Produto Interno Bruto (PIB).

TRIBUTAÇÃO × PIB - ESTADO DO CEARÁ (2011-2015)				EM R\$ MILHÕES	
Descrição	2011	2012	2013	2014	2015
Receita estadual decorrente de tributos	12.170	11.816	12.134	12.336	11.794
Impostos e taxas	12.087	11.768	12.010	12.260	11.730

Descrição	2011	2012	2013	2014	2015
Dívida ativa*	83	70	124	76	64
PIB (IPECE)**	119.101	119.227	126.866	136.281	129.056
Tributação x PIB	10,21%	9,91%	9,57%	9,05%	9,14%

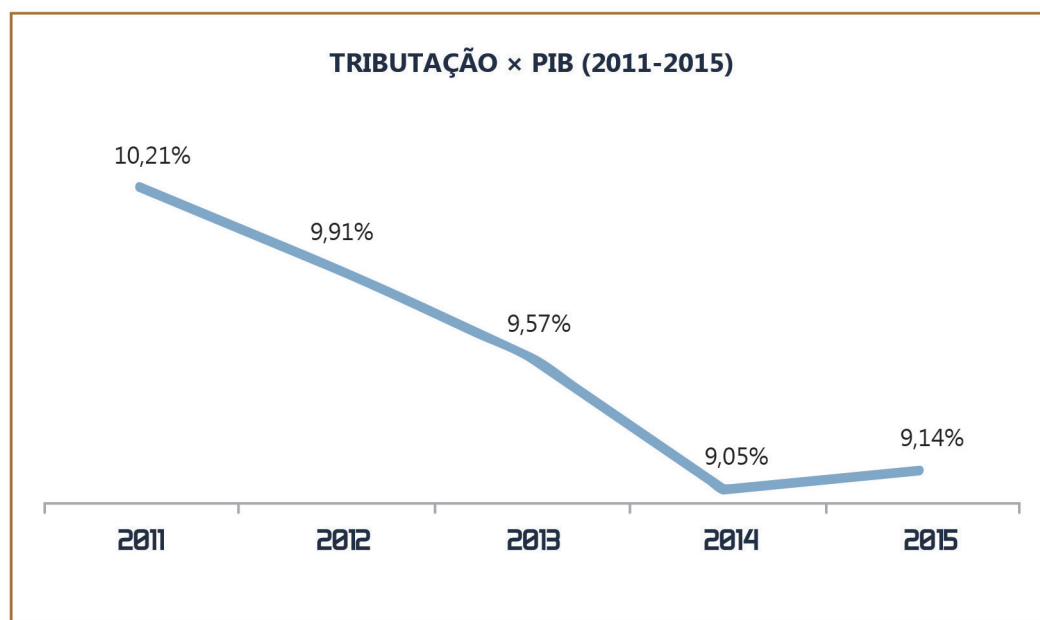
Fontes: Balanço Geral e IPECE.

*Nota: Refere-se à dívida ativa de impostos, taxas e contribuições. Valores corrigidos a preços de 2015, pelo IGPD.

**Nota: Valores do PIB corrigidos a preços de 2015, pelo IPCA.

Verifica-se que a arrecadação total das receitas tributárias estaduais incluídas no cálculo acima apresentou um decréscimo nominal de 4,39% em relação ao exercício de 2014, enquanto que o PIB decresceu 3,48%.

De acordo com os dados apresentados na tabela acima, observa-se sucessivas reduções no impacto da carga tributária sobre o Produto Interno Bruto, conforme demonstrado no gráfico a seguir.



Fontes: Balanço Geral e IPECE

1.5. Indicadores sociais e de trabalho

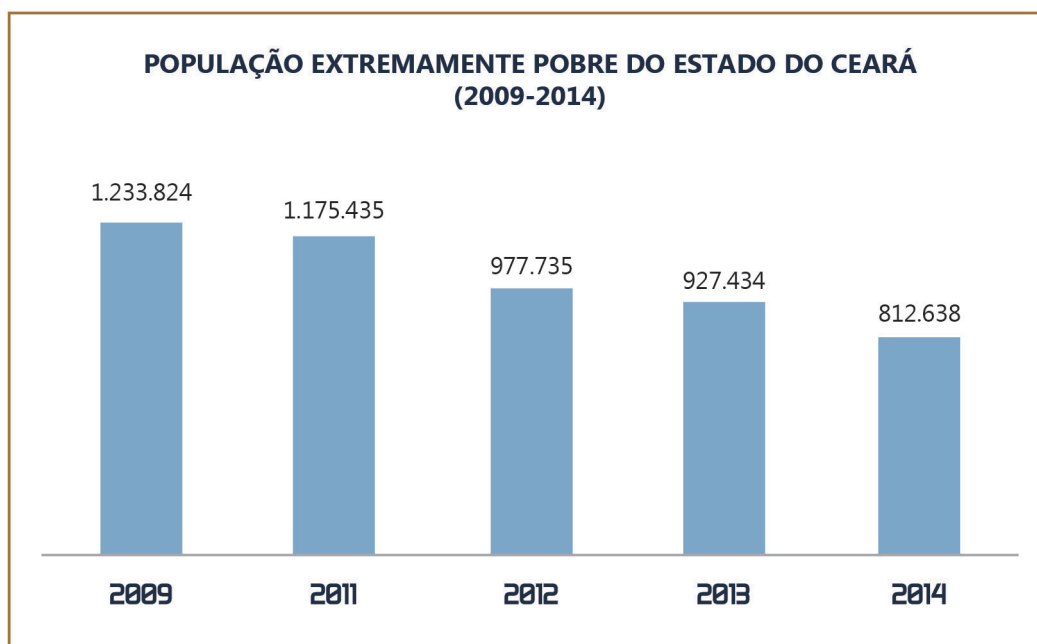
Os indicadores reproduzidos neste tópico procuram retratar a realidade social do estado do Ceará. Os dados ora apresentados foram extraídos dos sites oficiais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do Ministério da Saúde, do Ministério do Trabalho e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Os dados mais recentes disponíveis apresentam uma pequena defasagem em relação ao exercício em análise, visto que se referem a 2014. Destaque-se, entretanto, que tal fato não compromete a contextualização social ora pretendida.

1.5.1. Número de indivíduos extremamente pobres - Linha de pobreza baseada em necessidades calóricas

De acordo com os dados apresentados no site do IPEADATA, o estado do Ceará, em 2014, ocupava a 25ª colocação no ranking dos estados brasileiros que possuem o maior contingente de pessoas em condição de extrema pobreza, com um total de 812.663 indivíduos nessa condição, perdendo, em números absolutos, apenas para os estados do Maranhão e Bahia, respectivamente. Cabe salientar que a linha de extrema pobreza considerada é uma estimativa de valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e da Organização Mundial da Saúde (OMS).

Registre-se que, apesar de ainda possuir um elevado número de pessoas na condição de extrema pobreza, o estado do Ceará vem reduzindo esse número, se considerarmos os últimos cinco anos (2009-2014), conforme demonstra o gráfico abaixo.



Fonte: IPEA

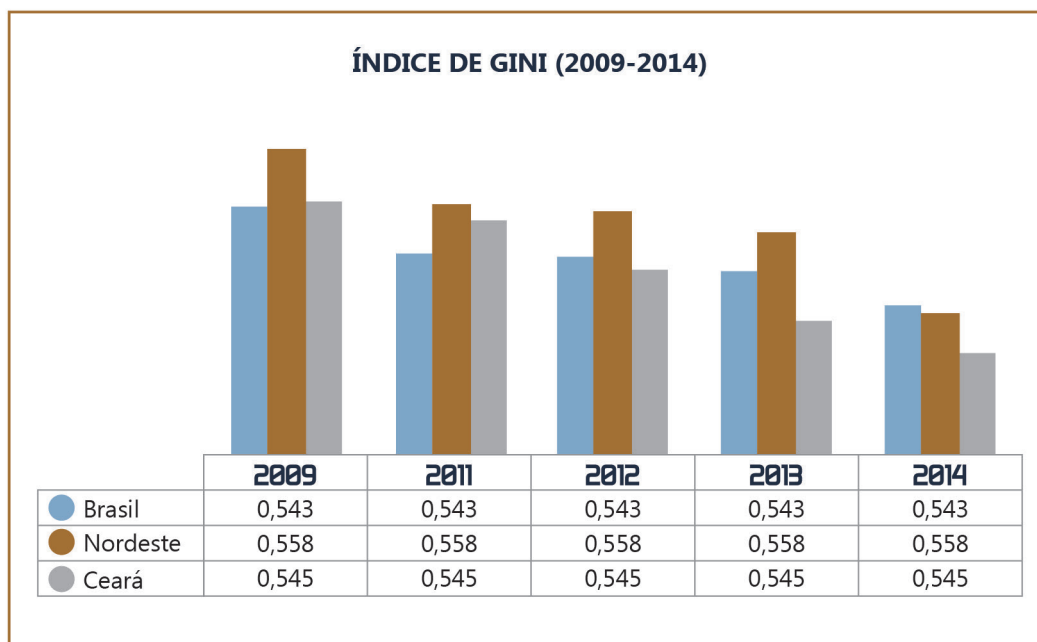
Em termos percentuais, o Ceará também é um dos estados que possuem maior contingente de pessoas extremamente pobres do país (9,38%), ficando a frente apenas dos estados do Piauí, Maranhão e Alagoas, que possuem, respectivamente, 9,53%, 12,17% e 12,90% desse

contingente. O estado de Santa Catarina possui o menor contingente de pessoas na condição de extrema pobreza, com apenas 0,95% dos extremamente pobres do país.

1.5.2. Distribuição de renda - coeficiente de Gini

O coeficiente de Gini é um indicador que mede a desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda familiar *per capita*. Seu valor pode variar entre 0, quando não há desigualdade, e 1, quando a desigualdade é máxima.

Com relação a esse indicador, mais uma vez, o estado do Ceará não apresentou bons resultados, pois ocupa a 18ª colocação entre os estados brasileiros, com um coeficiente de Gini de 0,506. Todavia, vale mencionar que, nos últimos cinco anos (2009-2014), foram observadas pequenas e gradativas diminuições desse indicador, o que indica que o estado está melhorando, ainda que lentamente, sua distribuição de renda, conforme se observa no gráfico abaixo:



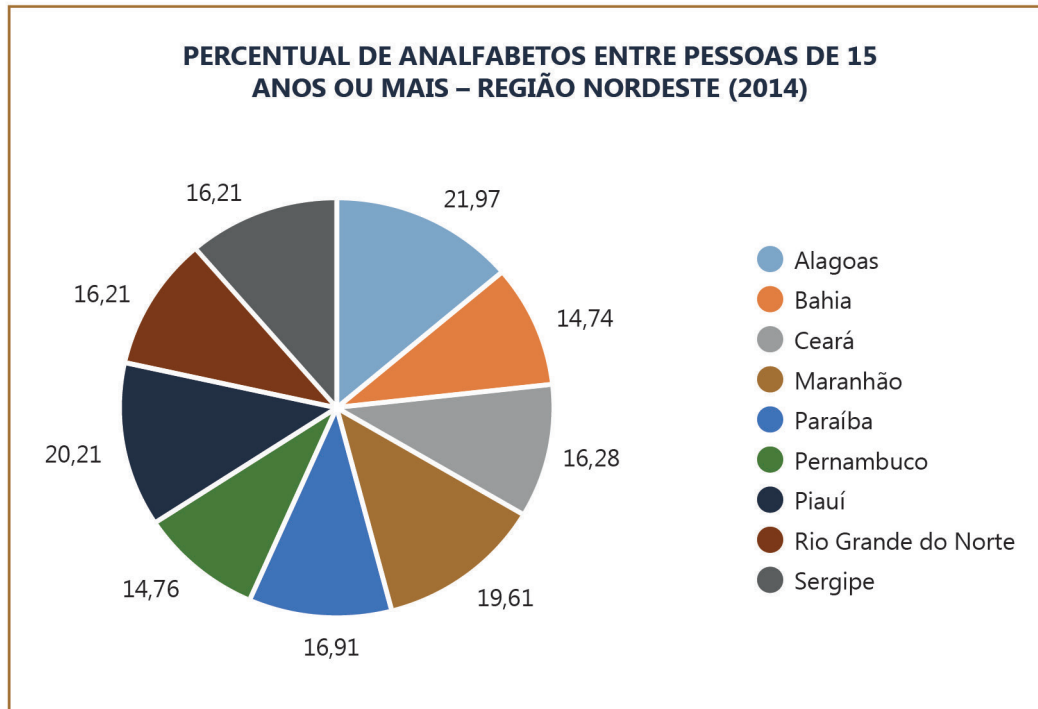
Fonte: IPEA

1.5.3. Analfabetismo

De acordo com os dados divulgados pelo IPEA, o Ceará possui uma das maiores taxas de analfabetismo do país entre as pessoas com 15 anos ou mais, atingindo um percentual de 16,28%, ou seja, esse percentual da população cearense de 15 anos ou mais não sabe ler nem escrever.

Destaque-se que esse percentual (16,28%) é o dobro do percentual registrado à nível nacio-

nal (8,27%) e está no mesmo patamar do percentual registrado na região Nordeste (16,61%). Inclusive, entre os estados da região Nordeste, o estado do Ceará ocupa a quarta colocação, ficando atrás dos estados da Bahia (14,74%), Pernambuco (14,76%) e Rio Grande do Norte (16,21%), conforme se observa no gráfico abaixo:

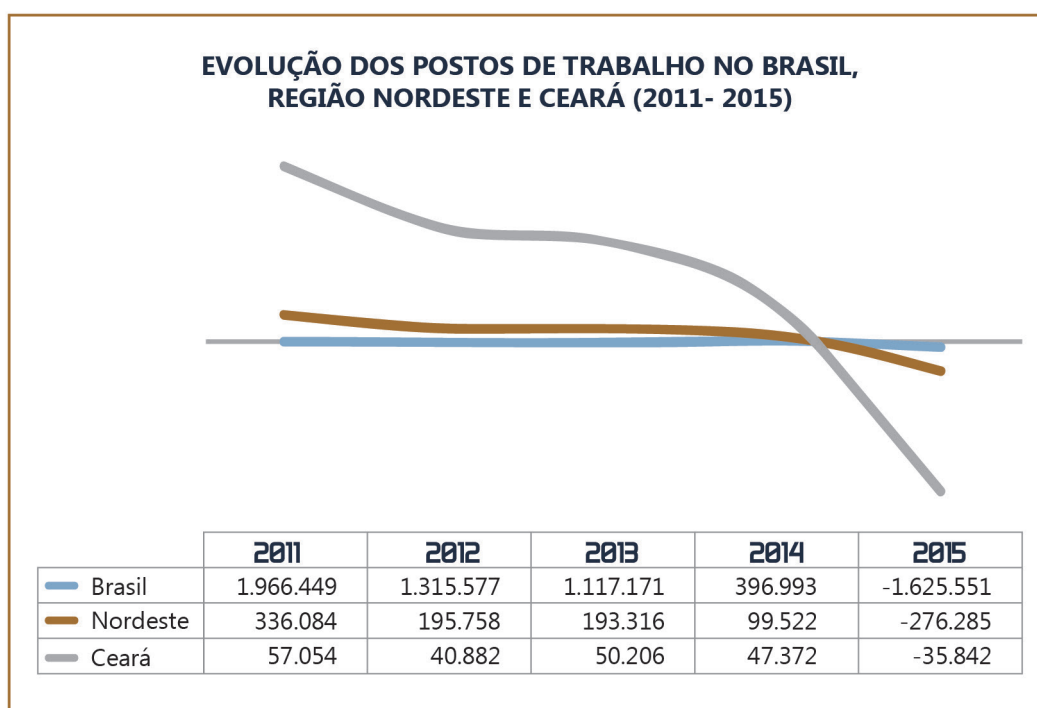


Fonte: IPEA

1.5.4. Mercado de trabalho

Em 2015, de acordo com os dados disponibilizados pelo Ministério do Trabalho (CAGED), todos os estados brasileiros apresentaram saldo negativo anual de empregos. Diante da grave crise econômica e política, vários postos de trabalho foram fechados em todo país, totalizando 1.625.551 postos de trabalho fechados, sendo esse o pior resultado desde 2003. A região Sudeste foi a que apresentou maior perda de postos de trabalho (-906.715), seguida pela região Nordeste (-276.285).

O estado do Ceará registrou um saldo negativo de 35.842 postos de trabalho em 2015, sendo o terceiro estado do Nordeste a registrar maior perda, ficando a frente apenas dos estados de Pernambuco e Bahia, que registraram, respectivamente, perdas de 92.100 e 83.076 postos de trabalho. O gráfico abaixo retrata a dinâmica dos postos de trabalho no Brasil, região Nordeste e Ceará.



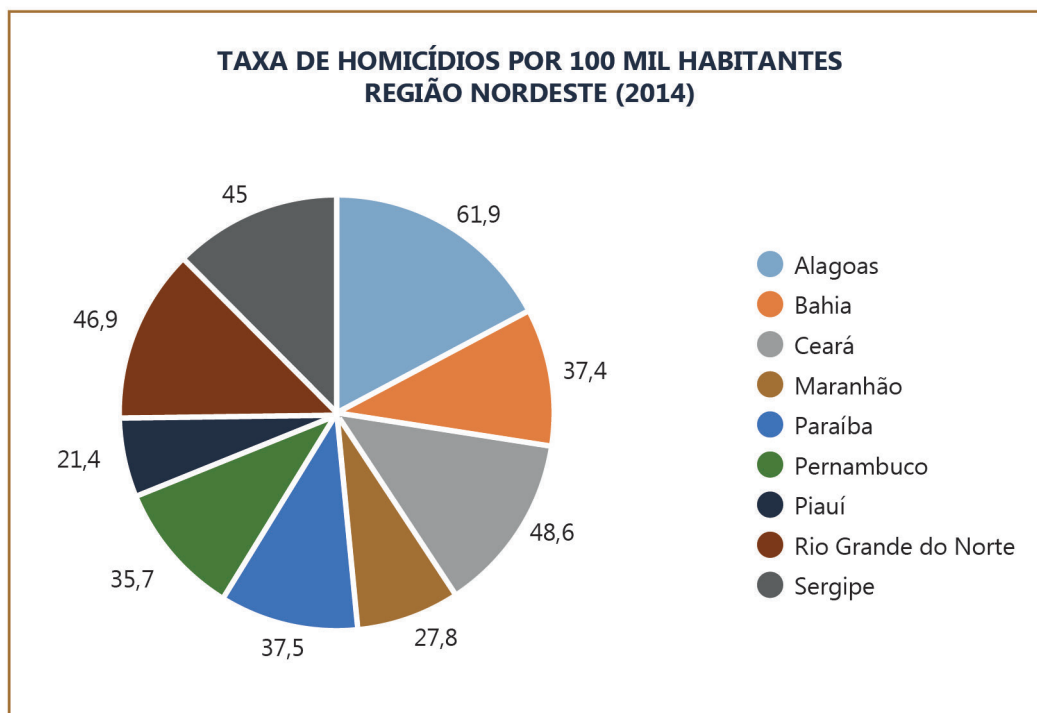
Fonte: Ministério do Trabalho - CAGED

1.5.5. Taxa de homicídios dolosos

De acordo com os dados da 9ª edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, publicado em 2015, o estado do Ceará, em 2014, apresentou a segunda maior taxa de homicídios por cem mil habitantes do país (48,6), ficando atrás, apenas, do estado de Alagoas (61,9), o qual apresentou a maior taxa em todo país. Destaque-se que o estado brasileiro que apresentou a menor taxa de homicídio para o referido ano foi o estado de São Paulo (10,3).

É importante observar, em relação ao ano de 2014, que a taxa de homicídios registrada no estado do Ceará (48,6) foi quase o dobro da registrada em nível nacional (26,3). Em números absolutos, o número de homicídios dolosos no estado do Ceará foi de 4.297 (quatro mil duzentos e noventa e sete), ao passo que o número registrado em nível nacional foi de 53.240 (cinquenta e três mil duzentos e quarenta), assim, o Ceará concentrou 8,07% do total dos homicídios ocorridos no país.

Em relação à região Nordeste, o Ceará foi o segundo estado a apresentar a pior taxa de homicídios (48,6), enquanto o estado de Alagoas foi o que registrou a pior taxa, tanto em nível nacional como em nível regional (61,9). O gráfico abaixo mostra as taxas de homicídios dolosos por cem mil habitantes dos estados da região Nordeste.



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública – 9ª edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

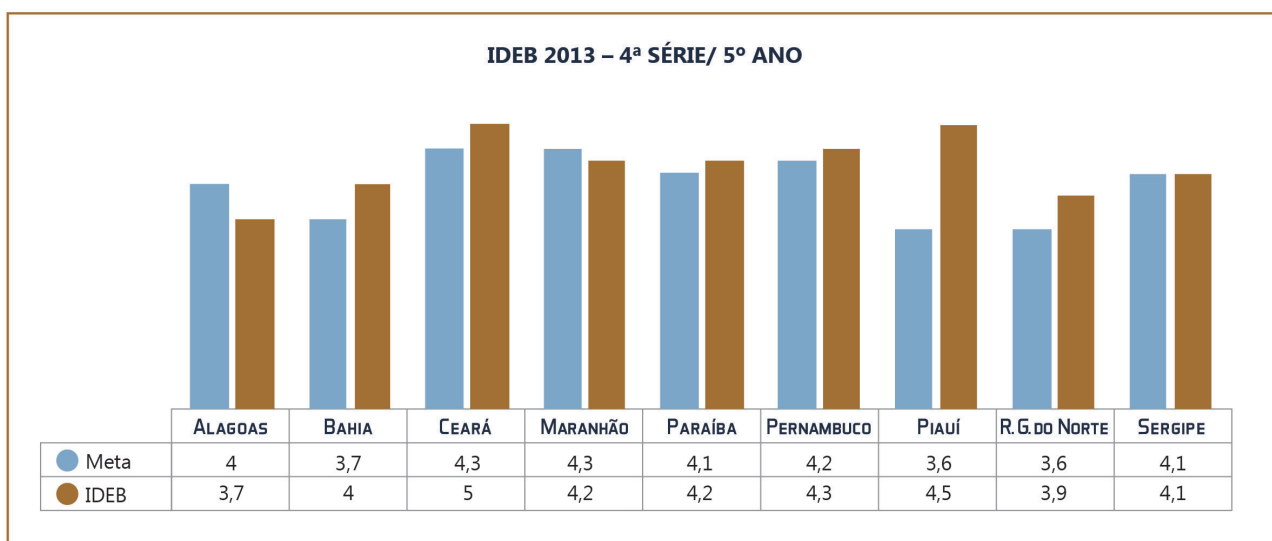
Por fim, de acordo com os dados fornecidos pela Secretaria de Planejamento e Gestão do estado do Ceará (SEPLAG), a taxa de homicídios dolosos, registrada em 2015, apresentou uma redução em relação ao ano anterior (2014), atingindo o patamar de 44,06.

1.5.6. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)

Inicialmente cabe salientar que os dados mais recentes sobre o IDEB, disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), são referentes ao ano de 2013.

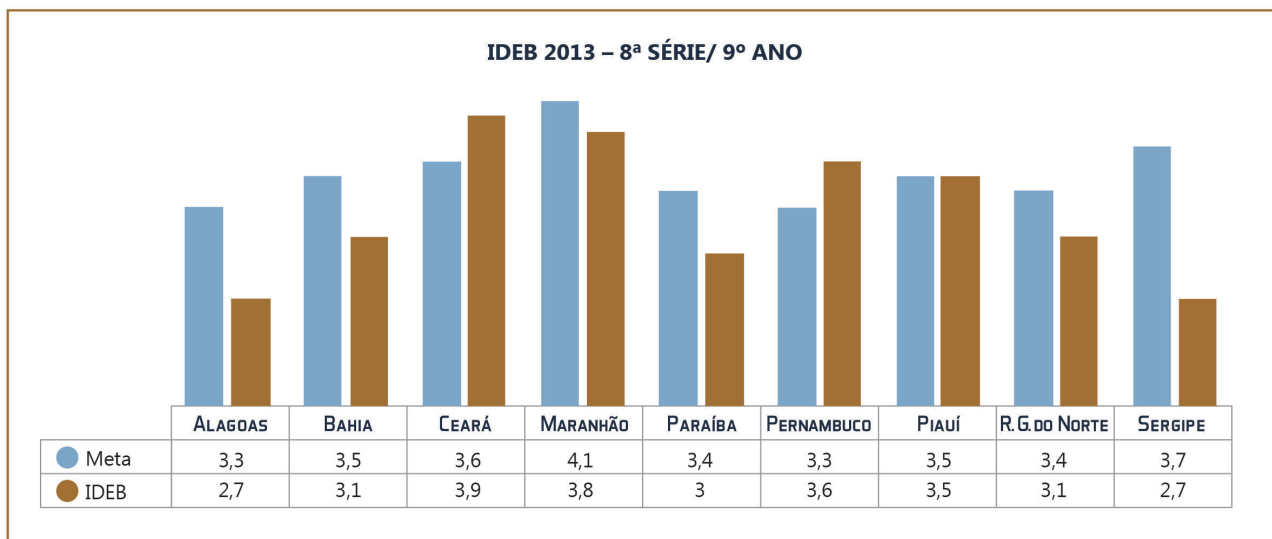
O estado do Ceará vem evoluindo no IDEB desde o ano de 2005, apresentando nos anos de 2011 e 2013, para 4ª e 8ª séries, valores superiores às metas projetadas para os respectivos anos.

Em 2013, em nível regional, o estado do Ceará obteve o melhor resultado do IDEB (5,0) em relação aos demais estados nordestinos na 4ª série e 5º ano do Ensino Fundamental, conforme se observa no gráfico abaixo.



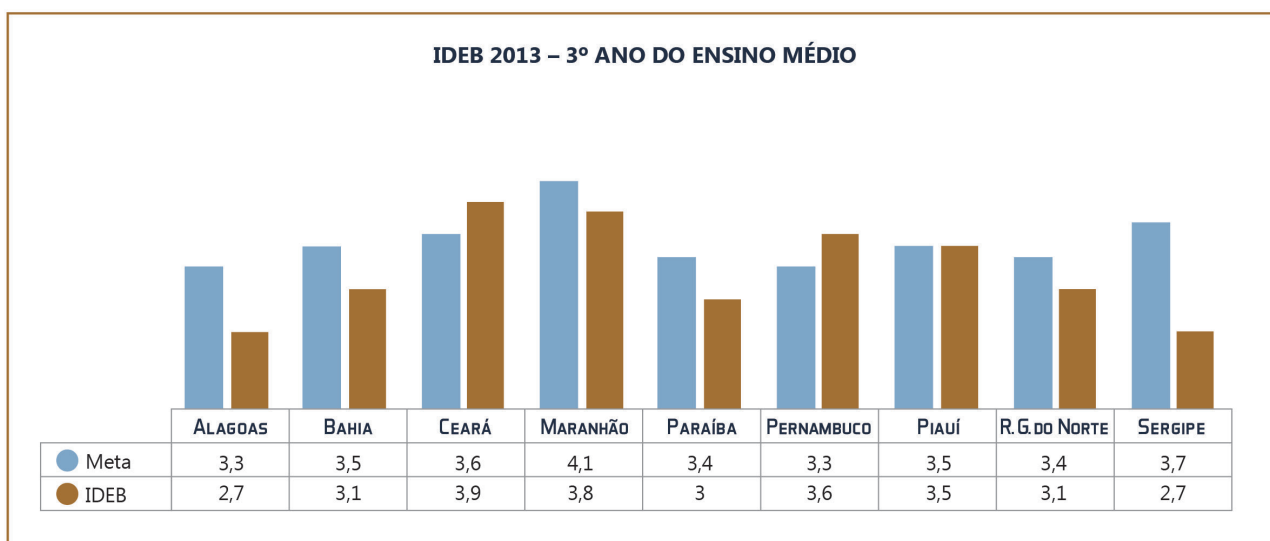
Fonte: INEP.

Em relação à 8ª série e 9º ano do Ensino Fundamental, o estado do Ceará obteve, também, o maior IDEB (3,9) na rede estadual do Nordeste, conforme demonstrado no gráfico abaixo.



Fonte: INEP.

Em relação ao 3º ano do Ensino Médio, observa-se, no gráfico abaixo, que o estado do Ceará obteve também o melhor IDEB (3,9) na rede estadual, conforme evidenciado no gráfico abaixo.



Fonte: INEP

Registre-se que apesar dos resultados positivos obtidos pelo estado do Ceará na rede estadual, em relação aos demais estados da região Nordeste, constata-se que o referido indicador ainda se encontra baixo, tendo em vista que o IDEB varia em uma escala de zero a dez.

1.5.7. Taxa de mortalidade infantil

Esse indicador se refere ao número de óbitos de menores de 1 (um) ano de idade em um determinado local de residência e ano, sendo calculado por 1.000 (mil) habitantes. Os dados a seguir reproduzidos foram extraídos do site do Ministério da Saúde, pelo endereço eletrônico <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?pacto/2014/cnv/coapcirbr.def>>.

No ano de 2014, o estado que registrou a menor taxa de mortalidade infantil no país foi Santa Catarina (10,15). O estado do Ceará apresentou a menor taxa entre os estados do Nordeste e a oitava menor taxa do país (12,33), conforme demonstra o gráfico abaixo:

**TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL
UNIDADES DA FEDERAÇÃO (2014)**



Fonte: Ministério da Saúde





2

Planejamento e Execução Orçamentária

2. PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

2.1. Plano Plurianual

O exercício de 2015 chega ao fim e com ele o Plano Plurianual 2012-2015. É importante lembrar, inclusive para um melhor entendimento das análises feitas neste relatório técnico, que, em termos de estrutura, o PPA 2012-2015 redesenhou as categorias do plano anterior, passando o binômio “Programa-Ação” para “Programa-Objetivos-Metas-Iniciativas”, tornando-se a ação uma categoria exclusiva do orçamento.

Um programa pode ter mais de um objetivo, sendo esse o atributo que expressa as escolhas do governo para a implementação de determinada política pública. As iniciativas são os atributos que definem a atuação governamental e estabelecem um elo entre o PPA e a LOA. A partir das iniciativas, são criadas as ações orçamentárias, podendo corresponder a cada iniciativa uma ou mais ações. Da mesma forma, poderá haver mais de uma iniciativa por objetivo.

A meta, por sua vez, foi regionalizada de acordo com a macrorregião, e expressa a quantidade total de determinado bem ou serviço a ser disponibilizado, para o alcance do resultado pretendido pelo programa no período de implementação do plano. Existem uma ou mais metas associadas a cada objetivo. Ademais, o descritor da meta admite, além de quantitativos em número absolutos, quantitativos em números relativos.

De acordo com o art. 3º da Lei do PPA 2012-2015, Lei nº 15.109, de 02 de janeiro de 2012, os programas de governo passaram a se estruturar em três tipos: programas temáticos, subdivididos em setoriais e multissetoriais; programas de serviços ao estado; programa de gestão e manutenção. Esses programas foram estruturados em três eixos (sociedade justa e solidária, economia para uma vida melhor e governo participativo, ético e competente) e vinte e oito áreas temáticas.

As áreas temáticas, segundo o manual do plano plurianual, compreendem grandes temas aglutinadores dos programas e correspondem às áreas de atuação dos órgãos e entidades de governo, tendo como atributos a contextualização, os resultados e os indicadores setoriais.

Os programas temáticos setoriais são aqueles que retratam, no plano plurianual, o tema da política pública executada por cada secretaria, incorporando desafios governamentais e visando aprimorar a coordenação das ações do governo, proporcionando bens e serviços

à população. Suas denominações/títulos correspondem às áreas de atuação definidas por cada secretaria gestora do programa. Tem-se como exemplo os programas “Atenção Básica à Saúde”, “Desenvolvimento Industrial”, “Agricultura Familiar” etc.

Classifica-se como “Programa Temático Multissetorial” aquele cujo órgão gestor é uma única secretaria, porém, o conjunto de seus objetivos, metas e iniciativas são executados por mais de um órgão, estando suas ações, no orçamento, separadas por unidade orçamentária. São exemplos de programas multissetoriais do PPA 2012-2015: “Atenção à Pessoa Idosa”, “Atenção à Pessoa com Deficiência” e “Valorização do Servidor”.

O Programa de Serviços ao Estado tem natureza de programa finalístico, porém, apresentou-se de forma menos complexa, não comportando tantos objetivos e iniciativas quanto os programas temáticos setoriais das áreas mais finalísticas do governo. Por esse motivo foram utilizados por órgãos de apoio do Poder Executivo (Casa Civil, Casa Militar, Gabinete do Governador, Gabinete do Vice-Governador, Procuradoria Geral do Estado e Conselho de Educação do Estado do Ceará), por órgãos e entidades dos Poderes Legislativo (Assembleia Legislativa) e Judiciário, bem como pelo Ministério Público e Tribunais de Contas (TCE e TCM).

Os objetivos desses programas estavam relacionados às atividades típicas dos órgãos citados, dessa forma, seus títulos eram definidos em razão de suas atividades finalísticas. Os programas “Ação Judiciária” (Poder Judiciário), “Ação Legislativa e Controle Externo” (Poder Legislativo) e “Defesa dos Direitos Difusos” (Ministério Público) são alguns exemplos.

Por fim, tem-se os programas de gestão e manutenção, sendo aqueles que detinham exclusivamente um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção de atividades tipicamente administrativas. Todos os programas de gestão e manutenção possuem a codificação “500” para efeito de padronização.

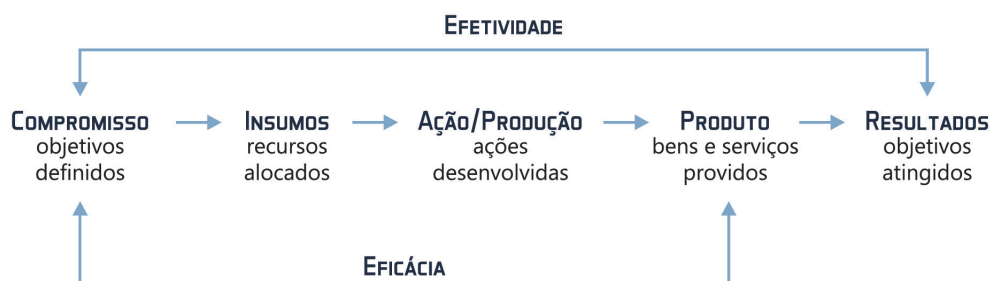
2.1.1. Análise dos programas de governo

A análise dos programas governamentais objetivou se concretizar por meio do exame independente e objetivo da eficácia e efetividade, com a finalidade de verificar o desempenho da gestão no exercício de 2015, bem como promover o aperfeiçoamento da gestão pública. Ao final do subitem “eficácia financeira”, foi feita, ainda, uma análise de representatividade visando evidenciar de que forma foram distribuídos os recursos disponíveis nos programas de governo e quais foram as prioridades no exercício.

Obviamente que existem outras dimensões de análise que podem ser aplicadas sobre os programas de governo, tais como: economicidade, equidade, eficiência, qualidade dos serviços, grau de adequação dos resultados às necessidades das clientelas (geração de valor

público) etc. Entretanto, as mesmas não serão aplicadas neste trabalho.

O diagrama a seguir ilustra as dimensões de análise que serão aplicadas e suas inter-relações:



2.1.1.1. Análise de eficácia

A análise de eficácia visa apurar o grau de alcance de um objeto imediato programado, seja ele material ou financeiro, considerando um determinado período de tempo.

No presente relatório essa análise se subdividirá em dois tópicos: “eficácia financeira” e “eficácia física”. Em ambos os casos, será aferida a capacidade do estado em cumprir o estabelecido em seu planejamento, sendo, no primeiro caso, a eficácia na execução dos recursos financeiros fixados por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA), e no segundo, a eficácia na capacidade de prover os bens ou serviços traçados na Lei do Plano Plurianual.

2.1.1.1.1. Eficácia financeira

O presente subitem evidencia os dados da eficácia financeira por “tipo de programa” e por “Programa de forma individualizada”, finalizando com uma tabela que mostra a execução orçamentária de todos os programas do PPA 2012-2015 no decorrer dos quatro anos de vigência desse instrumento.

Todos os valores aqui apresentados foram obtidos junto à Secretaria da Fazenda do Estado (SEFAZ), considerando os valores da base de dados disponibilizada em 10 de março de 2016.

Para considerar um programa eficaz ou não financeiramente, esta Comissão Técnica procedeu inicialmente à apuração individualizada da eficácia de cada programa para, então, considerando todos os resultados obtidos, chegar a um conceito de eficácia ou não da gestão do governo estadual.

Para a apuração individualizada da eficácia financeira de cada programa, a comissão criou e adotou uma escala conforme exposto a seguir:

ESCALA PARA APURAÇÃO DA EFICÁCIA FINANCEIRA DE CADA PROGRAMA

Grau de execução orçamentária (% realizado/previsto)	Resultado
Sem execução ou de 0,1% a 49,9% de execução	Insatisfatório
De 50% a 74,9% de execução	Razoável
A partir de 75% de execução	Satisfatório

Fonte: Elaborada pela Comissão Técnica.

Passada essa fase de classificação individualizada dos programas, utilizou-se a mesma escala para conceituar o desempenho da gestão estadual, com o diferencial de que o fator levado em conta, agora, é a quantidade de programas que apresentaram resultados satisfatórios. Vejamos:

ESCALA PARA APURAÇÃO DA EFICÁCIA FINANCEIRA DA GESTÃO

Quantidade de Programas com Execução Satisfatória	Resultado
De 0,00% a 49,9% de programas satisfatórios	Ineficaz
De 50% a 74,9% de programas satisfatórios	Razoável
A partir de 75% de programas satisfatórios	Eficaz

Fonte: Elaborada pela Comissão Técnica.

2.1.1.1.1. Por tipo de programa

A tabela a seguir contém a dotação atualizada da LOA 2015 para cada um dos três tipos de programas (a), valores efetivamente empenhados (b), percentual de representatividade em relação ao total empenhado no exercício de 2015 (% b/c) e percentual de execução orçamentária (% b/a).

EXECUÇÃO POR TIPO DE PROGRAMA (R\$ 1)

Tipo de programa	Dotação atualizada LOA 2015 (a)	Empenhado 2015 (b)	Representatividade (% b/c)	Execução (% b/a)
GESTÃO E MANUTENÇÃO	<u>12.797.793.667,85</u>	<u>12.301.897.585,58</u>	<u>57,20%</u>	<u>96,13%</u>
TEMÁTICO	<u>12.223.246.144,49</u>	<u>9.107.927.703,07</u>	<u>42,35%</u>	<u>74,51%</u>
Multissetorial	162.836.692,10	121.506.103,73	0,56%	74,62%
Setorial	12.060.409.452,39	8.986.421.599,34	41,78%	74,51%
SERVIÇOS AO ESTADO	<u>129.705.205,65</u>	<u>98.309.638,89</u>	<u>0,46%</u>	<u>75,79%</u>
Total Geral	25.150.745.017,99	21.508.134.927,54 (c)	100,00%	85,52%

Fonte: Elaborado pela Comissão Especial. Base de dados disponibilizada pela SEFAZ em 10.03.2016.

No exercício financeiro de 2015, último ano de vigência do PPA 2012-2015, a execução dos programas governamentais, considerando-se os recursos autorizados pela Lei Orçamentária (LOA) e os créditos adicionais, alcançou R\$ 21.508.134.927,54, montante que representou 85,52% do total autorizado.

Nesse ano nota-se que os programas de gestão e manutenção tiveram, mais uma vez, maior representatividade, respondendo por 57,20% da execução total, somando R\$ 12.301.897.585,58, enquanto o conjunto dos programas temáticos setoriais e multissetoriais representaram juntos 42,35% (R\$ 9.107.927.703,07) do total empenhado pelo estado em 2015. No cálculo do tipo "Gestão e Manutenção" foram considerados, por exclusão, os programas "002 – Encargos Gerais do Estado" e "999 – Reserva de Contingência". Por fim, tem-se os programas de serviço ao estado (013, 055, 058, 080, 088, 097 e 098) que mantiveram um alcance menor que 1% de representatividade, empenhando a quantia de R\$ 98.309.638,89.

Na relação empenhado/fixado, novamente se destacam os programas do tipo "Gestão e Manutenção", que apresentaram um percentual de execução de 96,13%, seguidos dos programas de serviço ao estado (75,79%), temáticos multissetoriais (74,62%) e temáticos setoriais (74,51%).

Do exposto, considerando a aplicação da escala para apuração da eficácia financeira nos resultados apurados por "tipo de programa", pode-se afirmar que os programas do tipo "Gestão e Manutenção" e "Serviços ao Estado" foram eficazes financeiramente, tendo esse último apresentado um resultado muito próximo de "razoável". Já os programas temáticos foram razoavelmente eficazes, ficando muito próximos de um resultado "eficaz".

2.1.1.1.2. Por cada Programa

A tabela comparativa a seguir contém a dotação atualizada da LOA 2015 para cada um dos oitenta e um programas do PPA 2012-2015 (a), valores efetivamente empenhados (b), percentual de representatividade em relação ao total empenhado no exercício de 2015 (% b/c) e percentual de execução orçamentária (% b/a).

A ordem de apresentação da tabela segue a sequência decrescente do percentual de representatividade em relação ao total efetivamente empenhado em 2015 (% b/c) para que se possa visualizar mais facilmente a relação entre o vulto financeiro do programa e seu nível de execução.

EXECUÇÃO POR PROGRAMAS (R\$ 1)

Programas PPA 2012-2015		Dotação atualizada LOA 2015 (a)	Empenhado 2015 (b)	Representatividade (% b/c)	Execução (% b/a)
500	Gestão e manutenção	8.362.152.278	8.107.992.191	37,70%	96,96%
002	Encargos gerais do estado	4.416.497.199	4.193.905.394	19,50%	94,96%
074	Gestão da previdência estadual	2.805.417.755	2.706.063.331	12,58%	96,46%
037	Atenção à saúde integral e de qualidade	2.012.658.423	1.834.231.540	8,53%	91,13%
003	Transporte e logística do estado do Ceará	2.493.047.417	1.368.660.705	6,36%	54,90%
073	<u>Organização e gestão da educação básica</u>	<u>484.320.635</u>	<u>383.679.238</u>	<u>1,78%</u>	<u>79,22%</u>
014	<u>Ensino médio articulado à educação profissional</u>	<u>340.049.251</u>	<u>278.428.445</u>	<u>1,29%</u>	<u>81,88%</u>
039	<u>Transferência hídrica e suprimento de água</u>	<u>550.437.596</u>	<u>256.925.244</u>	<u>1,19%</u>	<u>46,68%</u>
015	<u>Segurança pública integrada</u>	<u>232.016.147</u>	<u>199.843.119</u>	<u>0,93%</u>	<u>86,13%</u>
029	<u>Enfrentamento à pobreza rural</u>	<u>217.197.610</u>	<u>191.240.806</u>	<u>0,89%</u>	<u>88,05%</u>
028	<u>Desenvolvimento agropecuário</u>	<u>212.756.391</u>	<u>162.912.737</u>	<u>0,76%</u>	<u>76,57%</u>
077	<u>Infraestrutura, gestão e assistência penitenciária</u>	<u>210.976.417</u>	<u>153.553.121</u>	<u>0,71%</u>	<u>72,78%</u>
030	<u>Gestão, participação, controle social e desenvolvimento institucional do SUS.</u>	<u>170.758.198</u>	<u>151.691.145</u>	<u>0,71%</u>	<u>88,83%</u>
031	<u>Desenvolvimento urbano</u>	<u>167.061.740</u>	<u>120.655.037</u>	<u>0,56%</u>	<u>72,22%</u>
035	<u>Comunicação institucional e apoio às políticas públicas</u>	<u>123.834.583</u>	<u>115.451.081</u>	<u>0,54%</u>	<u>93,23%</u>
075	<u>Construção e desenvolvimento do destino turístico "Ceará"</u>	<u>269.023.168</u>	<u>94.522.848</u>	<u>0,44%</u>	<u>35,14%</u>
001	<u>Gestão e desenvolvimento de pessoas da administração estadual</u>	<u>102.984.001</u>	<u>93.699.043</u>	<u>0,44%</u>	<u>90,98%</u>
068	<u>Educação superior</u>	<u>104.239.516</u>	<u>75.135.995</u>	<u>0,35%</u>	<u>72,08%</u>
058	<u>Ação parlamentar</u>	<u>78.386.238</u>	<u>74.748.571</u>	<u>0,35%</u>	<u>95,36%</u>
034	<u>Desenvolvimento regional</u>	<u>76.483.821</u>	<u>67.561.814</u>	<u>0,31%</u>	<u>88,33%</u>
033	<u>Habitacional</u>	<u>87.127.491</u>	<u>65.762.175</u>	<u>0,31%</u>	<u>75,48%</u>
050	<u>Assistência social</u>	<u>76.194.266</u>	<u>64.400.453</u>	<u>0,30%</u>	<u>84,52%</u>
024	<u>Promoção e proteção dos direitos humanos</u>	<u>77.073.626</u>	<u>60.496.086</u>	<u>0,28%</u>	<u>78,49%</u>
016	<u>Gestão de riscos e desastres</u>	<u>75.910.730</u>	<u>58.155.989</u>	<u>0,27%</u>	<u>76,61%</u>
093	<u>Infraestrutura esportiva e de lazer</u>	<u>78.632.837</u>	<u>58.055.510</u>	<u>0,27%</u>	<u>73,83%</u>
065	<u>Promoção, proteção e vigilância à saúde</u>	<u>69.523.160</u>	<u>54.898.489</u>	<u>0,26%</u>	<u>78,96%</u>

Programas PPA 2012-2015		Dotação atualizada LOA 2015 (a)	Empenhado 2015 (b)	Representatividade (% b/c)	Execução (% b/a)
007	Incentivo às artes e culturas regionais do Ceará	62.719.027	47.703.937	0,22%	76,06%
049	Trabalho, emprego e renda	68.935.897	44.991.499	0,21%	65,27%
021	Promoção da juventude	58.279.600	39.648.250	0,18%	68,03%
032	Saneamento ambiental	89.256.343	38.566.981	0,18%	43,21%
070	Ciência, tecnologia e inovação	259.539.985	30.380.163	0,14%	11,71%
076	Proteção e cidadania	35.432.160	28.300.667	0,13%	79,87%
010	Gestão fiscal e financeira	49.975.122	27.692.511	0,13%	55,41%
012	Segurança pública comunitária	28.560.783	27.200.947	0,13%	95,24%
009	Modernização da gestão fiscal	53.222.239	21.962.948	0,10%	41,27%
072	Aprendizagem das crianças na idade certa	43.389.447	20.428.413	0,09%	47,08%
069	Educação profissional	32.139.886	20.302.020	0,09%	63,17%
018	Tecnologia da informação e comunicação estratégica estadual	19.215.257	17.531.607	0,08%	91,24%
013	Ação judiciária	18.166.454	16.878.128	0,08%	92,91%
005	Infraestrutura complementar das regiões do estado do Ceará	42.986.307	15.193.529	0,07%	35,35%
026	Atenção à pessoa com deficiência	14.944.368	12.019.829	0,06%	80,43%
040	Acumulação hídrica	124.270.588	11.516.393	0,05%	9,27%
071	Esporte – educação, participação e lazer	15.806.256	11.283.095	0,05%	71,38%
082	Gestão da qualidade dos recursos naturais e ambientais	45.453.307	11.129.568	0,05%	24,49%
054	Edificações e obras públicas do estado do Ceará	16.904.404	10.988.618	0,05%	65,00%
067	Desenvolvimento territorial rural	27.727.853	10.147.245	0,05%	36,60%
036	Desenvolvimento sustentável da pesca e aquicultura	16.820.926	5.426.721	0,03%	32,26%
025	Enfrentamento às drogas	5.924.716	4.810.790	0,02%	81,20%
008	Incentivo à leitura e ao conhecimento	4.935.463	4.626.427	0,02%	93,74%
004	Matriz energética do estado do Ceará	4.177.031	4.175.030	0,02%	99,95%
027	Atenção à pessoa idosa	5.195.432	3.818.282	0,02%	73,49%
006	Memória cultural	6.512.634	3.238.990	0,02%	49,73%
078	Indústria, serviços, mineração e agrogócio	3.434.805	3.206.511	0,01%	93,35%
079	Monitoramento hidroambiental do estado do Ceará	3.536.583	3.000.864	0,01%	84,85%
088	Promoção e defesa de direitos e acesso à justiça	13.166.778	2.911.557	0,01%	22,11%

Programas PPA 2012 - 2015		Dotação atualizada LOA 2015 (a)	Empenhado 2015 (b)	Representatividade (% b/c)	Execução (% b/a)
053	Regulação de serviços públicos delegados	3.256.166	2.353.108	0,01%	72,27%
092	Ceará no esporte de rendimento	2.838.000	1.904.943	0,01%	67,12%
080	Defesa da ordem jurídica, da democracia e dos interesses sociais	2.962.615	1.805.377	0,01%	60,94%
097	Defesa dos direitos difusos	11.712.996	1.321.981	0,01%	11,29%
059	Teledifusão cultural e informativa	1.381.238	1.289.547	0,01%	93,36%
063	Controle interno preventivo e auditoria governamental	2.799.020	1.272.722	0,01%	45,47%
020	Modernização da gestão estadual	4.801.903	1.163.957	0,01%	24,24%
064	Participação e controle social	1.866.591	1.143.793	0,01%	61,28%
055	Ação legislativa e controle externo	766.800	643.247	0,00%	83,89%
066	Programa de gestão e assistência penitenciária	936.000	566.263	0,00%	60,50%
019	Coordenação do planejamento estadual	14.838.248	525.699	0,00%	3,54%
090	Desenvolvimento sustentado dos territórios	1.148.487	518.500	0,00%	45,15%
022	Equidade de gênero	1.065.961	456.984	0,00%	42,87%
056	Valorização do servidor	608.453	400.000	0,00%	65,74%
051	Segurança alimentar e nutricional	520.157	356.070	0,00%	68,45%
084	Educação ambiental	4.225.600	272.842	0,00%	6,46%
023	Igualdade étnico-racial	352.989	255.883	0,00%	72,49%
096	Controle disciplinar da segurança e sistema penitenciário	99.718	69.816	0,00%	70,01%
041	Gestão dos recursos hídricos	5.237.010	61.790	0,00%	1,18%
098	Segurança e assistência aos juízes colocados em situação de risco em razão de sua atividade [...]	4.543.325	778	0,00%	0,02%
052	Atenção ao segmento de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais	4.039	-	0,00%	0,00%
091	Desenvolvimento institucional das cidades	245.366	-	0,00%	0,00%
999	Reserva de contingência	19.144.191	-	0,00%	0,00%
011	Cidadania fiscal	-	-	-	-
060	Gestão de políticas públicas da educação básica	-	-	-	-
089	Promoção e realização da Copa 2014	-	-	-	-
TOTAL GERAL		25.150.745.018	21.508.134.927 (c)	100,00%	85,52%

Fonte: Elaborado pela Comissão Especial. Base de dados disponibilizada pela SEFAZ em 10/03/2016.

A tabela abaixo consolida os resultados da execução orçamentária de todos os programas agregando-os por grau de realização.

QUANTIDADE DE PROGRAMAS POR GRAU DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Grau de execução orçamentária (% realizado/previsto)	Quantidade	Quantidade/Total (%)
Sem execução ou de 0,1% a 49,9% de execução	24	31,17%
De 50% a 74,9% de execução	21	27,27%
A partir de 75% de execução	32	41,56%
Total	77*	100%

Fonte: Elaborado pela Comissão Especial. Base de dados disponibilizada pela SEFAZ em 10.03.2016.

*Nota: Excluídos os Programas "011 – Cidadania Fiscal" e "089 – Promoção e Realização da COPA 2014" por terem apresentado previsão orçamentária atualizada de R\$ 0,00, "060 – Gestão de Políticas Públicas da Educação Básica" por não ter previsão na LOA e o programa "999 - Reserva de Contingência".

Como se pode perceber pela tabela acima, 24 (vinte e quatro) de 77 (setenta e sete) programas (31,17%) apresentaram eficácia financeira insatisfatória, ou seja, não foram executados ou obtiveram um grau de execução orçamentária entre 0,1% e 49,9%. No caso em comento, foram 2 (dois) Programas que não apresentaram execução, quais sejam, "091 – Desenvolvimento Institucional das Cidades" e "052 – Atenção ao segmento de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais".

Percebe-se também que 27,27% dos programas apresentaram execução orçamentária individualizada entre 50% e 74,9%, classificando-se, portanto, como programas de eficácia financeira "razoável". Apenas 41,56% dos programas executados no exercício de 2015 evidenciaram execução orçamentária a partir de 75% da dotação autorizada na LOA, ou seja, eficácia financeira satisfatória.

Aplicando a escala pré-estabelecida para apuração da eficácia financeira da gestão estadual em 2015, teve-se um resultado geral de "ineficácia", uma vez que menos da metade dos programas executados apresentaram execução orçamentária satisfatória.

Em análises pontuais e adicionais sobre o nível de execução orçamentária dos programas que espelham as principais políticas públicas, obteve-se os resultados descritos abaixo.

Os programas "015 – Segurança Pública Integrada" e "012 – Segurança Pública Comunitária", destaques na área da segurança pública, apresentaram índices de execução de 86,13% e 95,24%, respectivamente.

Dando maior enfoque ao programa “015 – Segurança Pública Integrada”, verificou-se que ao mesmo foi destinada uma dotação inicial na LOA de R\$ 227.892.727,00, passando para R\$ 232.016.147,16 com as atualizações do orçamento (aumento de R\$ 4.123.420,16, representando 1,81%). Em termos de ações, foi constituído inicialmente por 187 (cento e oitenta e sete) ações, passando para 90 (noventa) ações com as atualizações (redução de 97 ações, representando 51,87%).

As 90 (noventa) ações que permaneceram podem ser resumidas em 10 (dez) temas: Aquisição de equipamentos, mobiliários e fardamento (4); Assistência aos servidores (3); Formação, Capacitação e valorização dos servidores (10); Modernização da frota de veículos (7); Manutenção e funcionamento das atividades (11); Construção/reforma/ampliação/estruturação/adaptação de unidades/edificações (18); Estudos e projetos (12); Realização de concurso/congressos/cursos/eventos/pesquisas (5); e Reparcelamento e modernização das unidades/áreas (20).

As ações mais vultosas do programa 015 foram 3 (três) do tema “Manutenção e Funcionamento das Atividades”, quais sejam: “28803 – Manutenção e funcionamento integrado da atividade – fim da Polícia Militar”, que abrangeu 20,74% do total do programa, com um montante previsto de R\$ 48.125.243,87; “28665 – Manutenção e funcionamento da atividade – fim da Polícia Civil” com 15,91%, com total previsto de R\$ 36.923.372,00; e “28296 – Manutenção e funcionamento integrado da Atividade – fim da SSPDS”, com 13,06%, no montante de R\$ 30.309.775,00. Todas essas ações apresentaram boa execução orçamentária, em percentuais acima de 85%. As demais 87 (oitenta e sete) ações abrangeram apenas de 0,0003% a 6,25% do previsto no programa e apresentaram, em geral, quando executadas, bons índices de execução.

Uma ação que chamou atenção foi a “21750 – Implantação dos Projetos de Prevenção à Violência e do Uso Indevido de Drogas”, à qual foi destinada uma dotação de R\$ 586.000,00, todavia a mesma não apresentou execução orçamentária.

No tocante ao combate às drogas, tema relevante em qualquer governo, vale sempre comentar sobre o programa “025 – Enfretamento às drogas”. Esse programa multissetorial, previsto para ser executado em 2015 com dotações da Escola de Saúde Pública, Fundo Estadual de Saúde, Gabinete do Governador, Perícia Forense, Polícia Militar, Secretaria da Justiça e Cidadania, Secretaria Especial de Políticas sobre Drogas e Polícia Civil, apresentou um percentual de execução de 81,20%.

Compôs o programa para ser executado no exercício em análise o quantitativo atualizado de 15 (quinze) ações, conforme exposto na tabela a seguir, em ordem decrescente da dotação atualizada.

EXECUÇÃO DO PROGRAMA "025 – ENFRENTAMENTO ÀS DROGAS" (R\$ 1)

Cód.	Ações Programa "025 - Enfrentamento às drogas"	Dotação atualizada LOA 2015 (a)	Empenhado 2015 (b)	Execução (% b/a)
28822	Apoio à estruturação da assistência aos usuários de drogas lícitas e ilícitas	2.724.000,00	2.627.000,00	96,44%
17385	Apoio à realização de ações socioeducativas para prevenção ao uso de drogas líc.	1.148.487	518.500	45,15%
17383	Apoio à implantação de unidades de acolhimento e apoio psicossocial aos usuários	1.065.961	456.984	42,87%
14137	Implantação do Centro Regional de Referência para formação permanente e dos profissionais que atuam nas redes de atenção integral à saúde e de assistência social com usuário de crack e outras drogas	564.692,34	173.403,04	30,71%
17384	Apoio a projetos comunitários voltados para a prevenção do uso de drogas lícitas	476.490,00	476.490,00	100,00%
21735	Fortalecimento das ações de promoção e prevenção aos usuários de drogas lícitas e ilícitas	442.400,00	-	0,00%
15737	Implantação do Centro de Referência sobre Drogas	305.000,00	169.064,21	55,43%
14252	Implantação do programa de ações continuadas de apoio ao drogadicto assistido em cumprimento de pena	9.000,00	-	0,00%
21495	Manutenção do programa de ações continuadas de apoio ao drogadicto assistido em cumprimento de pena	7.000,00	-	0,00%
14034	Aquisição de laboratório de perícia móvel	5.000,00	-	0,02%
14038	Reaparelhamento e modernização do laboratório de toxicologia da perícia forense	5.000,00	-	0,00%
19681	Formação e capacitação de servidores da polícia militar para ação de enfrentamento às drogas	5.000,00	-	0,00%
19682	Modernização da frota de veículos da polícia militar para o enfrentamento à violência e ao uso indevido de drogas	5.000,00	-	0,00%
19683	Reaparelhamento e modernização da polícia militar visando maior eficiência no enfrentamento às drogas	5.000,00	-	0,00%
19684	Reaparelhamento e modernização na área de T.I. da polícia militar para o enfrentamento às drogas	5.000,00	-	0,00%
TOTAL		5.924.716,34	4.810.789,79	81,20%

Fonte: Elaborado pela Comissão Especial. Base de dados disponibilizada pela SEFAZ em 10/03/2016.

Não obstante a existência dessas 15 (quinze) ações, uma única abrangeu quase metade de toda a dotação do Programa, qual seja, a de nº 28822 – “Apoio à Estruturação da Assistência aos Usuários de Drogas Lícitas e Ilícitas”, com o montante previsto de R\$ 2.724.000,00 (45,98% do total), tendo a mesma apresentado uma alta execução no percentual de 96,44%.

Das demais 14 (quatorze) ações, nota-se que apenas 5 (cinco) dentre as mais vultosas apresentaram alguma execução.

Neste ano percebe-se que o Programa foi planejado para executar, de fato, as 7 (sete) primeiras ações da tabela, uma vez que as demais variaram entre valores irrisórios de R\$ 5.000,00 a R\$ 9.000,00. Considerando apenas essas ações relevantes, é interessante observar que 70,74% delas, no valor previsto de R\$ 4.158.446,34, podem ser caracterizadas como ações de "assistência posterior", ou seja, ações que visavam a resolução da problemática após a mesma já ter ocorrido, quais sejam: "28822 – Apoio à estruturação da assistência aos usuários de drogas lícitas e ilícitas"; "17383 – Apoio à implantação de Unidades de acolhimento e apoio psicossocial aos usuários"; "14137 – Implantação do Centro Regional de Referência para formação permanente e dos prof."; e "15737 – Implantação do Centro de Referência sobre drogas".

As ações de caráter "prévio" que objetivassem evitar a ocorrência da problemática foram as menos vultosas, no total previsto de R\$ 1.720.270,00 (29,26%). Foram elas: "17385 – Apoio à realização de ações sócio-educativas para prevenção ao uso de drogas líc."; "17384 – Apoio a Projetos comunitários voltados para a prevenção do uso de drogas lícitas"; e "21735 – Fortalecimento das ações de promoção e prevenção aos usuários de drogas lícitas".

No percentual de execução orçamentária, novamente as ações de caráter "posterior" se sobressaíram, uma vez que apresentaram execução de 84,96%, contra 74,28% das ações de cunho "prévio".

Os principais programas das áreas da "Saúde" (037 – Atenção à Saúde Integral e de Qualidade), "Educação" (073 – Organização e Gestão da Educação Básica e 014 – Ensino Médio Articulado à Educação Profissional) e "Desenvolvimento Social e Trabalho" (049 – Trabalho, Emprego e Renda e 050 – Assistência Social), à exceção do programa 049, que atingiu um percentual de execução de 65,27%, continuaram todos a manter um perfil de execução aceitável, na proporção de 91,13%, 79,22%, 81,88%, e 84,52%, respectivamente.

Com relação aos programas de extrema relevância na política que ameniza os efeitos da seca no interior do Estado os resultados foram preocupantes: O programa "039 – Transferência Hídrica e Suprimento de Água", com 46,68% de execução orçamentária, e o programa "040 – Acumulação Hídrica", com execução de apenas 9,27%.

Nota-se que o nível de execução do programa 040 não acompanhou a proporcionalidade do incremento de sua dotação, uma vez que essa última, comparativamente ao exercício de 2014, foi elevada em 247,72%, passando de R\$ 35.738.278,00 para R\$ 124.270.588,00, enquanto o nível de execução, que já não se apresentou elevado no exercício anterior, ao invés de crescer, caiu 73,36%, apresentando execução de 9,27%.

O programa 040 é de responsabilidade da Secretaria dos Recursos Hídricos (SRH) e da Superintendência de Obras Hidráulicas (SOHIDRA), tendo sido a dotação orçamentária do programa distribuída da seguinte forma:

EXECUÇÃO DO PROGRAMA "040 - ACUMULAÇÃO HÍDRICA" (R\$ 1)

Acumulação hídrica	Dotação atualizada LOA 2015 (a)	Empenhado 2015 (b)	Execução (% b/a)
290001 – Secretaria dos recursos hídricos	R\$ 122.266.705,88	R\$ 10.444.906,81	8,54%
290101 – Superintendência de obras hidráulicas	R\$ 2.003.881,63	R\$ 1.071.486,42	53,47%
Total Geral	R\$ 124.270.587,51	R\$ 11.516.393,23	9,27%

Fonte: Elaborado pela Comissão Especial. Base de dados disponibilizada pela SEFAZ em 10/03/2016.

A distribuição das dotações do programa normalmente segue esse padrão, em que a SRH fica responsável pela execução da maior parte da dotação, no atual caso 98,39%. Não obstante, normalmente é também a SRH que executa o menor percentual, obtendo no exercício de 2015 apenas 8,54%, em contraponto a 53,47% da SOHIDRA.

As ações a serem executadas pela SRH em 2015 envolviam a construção, supervisão, recuperação e desapropriação de barragens; estudos e projetos de açudes e barragens; e ações de revitalização das áreas de preservação das barragens. As ações previstas foram as expostas na tabela a seguir em ordem decrescente de dotação atualizada.

EXECUÇÃO DAS AÇÕES NO PROGRAMA "040 – ACUMULAÇÃO HÍDRICA" (R\$ 1)

Cód.	Ações no Programa "040 - Acumulação Hídrica"	Dotação atualizada LOA 2015 (a)	Empenhado 2015 (b)	Execução (% b/a)
16431	PAC estiagem – construção e supervisão da barragem frecheirinha – município de f	39.550.000,00	=	0,00%
14919	Construção da barragem Jucás em Parambu	21.460.355,31	711.096,31	3,31%
19985	Construção da barragem das amarelas – Beberibe	20.731.501,00	1.328.326,00	6,41%
19996	Construção da barragem Germinal, em Palmácia	15.186.385,40	1.609.357,16	10,60%
19979	Construção da barragem Melancia - São Luiz do Curú	13.213.591,09	1.513.591,09	11,45%
13966	Construção e recuperação de barragens	7.697.826,08	5.282.536,25	68,62%
16435	Desapropriação, construção e supervisão da barragem pedregulho, no município de	2.350.000,00	-	0,00%
16434	Desapropriação, construção e supervisão da barragem Poço Comprido – Santa Quitéria	1.500.000,00	-	0,00%

Cód.	Ações no programa "040 - Acumulação Hídrica"	Dotação atualizada LOA 2015 (a)	Empenhado 2015 (b)	Execução (% b/a)
15697	Mi construção, desapropriação e supervisão da barragem Lontras – Ipueiras / croa	500.000,00	-	0,00%
Diversas*	Estudos e projetos – Construção, recuperação, reconstrução de açudes e barragens	65.000,00	-	0,00%
16432	Ações de revitalização das áreas de preservação das barragens	12.047,00	-	0,00%
Total		122.266.705,88	10.444.906,81	8,54%

Fonte: Elaborado pela Comissão Especial. Base de dados disponibilizada pela SEFAZ em 10/03/2016.

*Nota: Consolidou-se as ações 16487, 16807, 16843, 16862, 16979, 17044, 17048, 17050, 17054, 17060, 17134 e 17358.

Pela tabela acima percebe-se que as 5 (cinco) ações mais vultosas do programa ou não foram executadas ou tiveram baixa execução, uma vez que a construção das barragens de Frecheirinha, Parambu, Beberibe, Palmácia e São Luiz do Curú apresentaram percentuais variando entre 0,00% e 11,45%. Uma única ação, fora do rol das representativas, apresentou um percentual de execução razoável (68,62%), tendo sido a mesma referente à construção e recuperação de barragens em 5 (cinco) regiões, uma vez que as despesas empenhadas foram contabilizadas nas macrorregiões "01 – Região Metropolitana de Fortaleza" (R\$ 304.358,62), "02 – Litoral Oeste" (R\$ 2.763.142,71), "05 – Sertão Central" (R\$ 2.084.821,32), "06 – Baturité" (R\$ 485,57) e "08 – Cariri/Centro Sul" (R\$ 129.728,00).

Em informações prévias obtidas junto à Secretaria do Planejamento e Gestão, foi esclarecido que cerca de 90% da dotação orçamentária do programa 040 era decorrente de termos de compromissos celebrados com o Ministério da Integração, com interveniência da Caixa Econômica Federal, para a construção de barragens. A maioria dos contratos para as construções foram assinados no primeiro semestre de 2015, todavia, não tiveram suas autorizações de início de obra concedidas devido a não conclusão da análise dos projetos pela Caixa Econômica.

De fato, consultando novamente a base de dados, percebeu-se que 93,76% da dotação atualizada do programa 040, no valor de R\$ 112.310.857,00, era proveniente da fonte "082 – Convênios com Órgãos Federais – Administração Direta". Não obstante, as justificativas apresentadas são as mesmas obtidas quando da análise das contas de governo de 2013 e, muito provavelmente, devem ser as mesmas que justificam a baixa execução desse Programa quando do exercício de 2014, em que se apresentou em 34,80%.

Cabe portanto aos gestores de programas do novo PPA 2016-2019, voltados diretamente ao enfrentamento à seca, reavaliar sobre a sistemática de programação dos mesmos, bem como sobre a fonte de recursos que financia ações tão importantes como as de combate à seca.

Por fim, embora não seja objetivo deste relatório técnico fazer uma análise dos resultados de um plano plurianual como um todo, uma vez que este instrumento transcende a gestão de um chefe do Poder Executivo, decidiu-se por evidenciar um quadro com os percentuais de eficácia financeira de todos os programas do PPA 2012-2015 no decorrer dos quatro anos de vigência deste instrumento.

A tabela a seguir expõe os resultados.

PERCENTUAL DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA POR PROGRAMA NO PERÍODO DO PPA 2012-2015

Programas PPA 2012-2015		Execução 2012 (%)	Execução 2013 (%)	Execução 2014 (%)	Execução 2015 (%)
001	Gestão e desenvolvimento de pessoas da administração estadual	96,63%	97,61%	90,25%	90,98%
002	Encargos gerais do estado	97,22%	97,59%	97,84%	94,96%
003	Transporte e logística do estado do Ceará	61,50%	49,09%	49,52%	54,90%
004	Matriz energética do estado do Ceará	0,00%	97,72%	88,52%	99,95%
005	Infraestrutura complementar das regiões do estado do Ceará	82,21%	91,46%	73,96%	35,35%
006	Memória cultural	58,28%	25,25%	70,62%	49,73%
007	Incentivo às artes e culturas regionais do Ceará	67,67%	74,95%	81,63%	76,06%
008	Incentivo à leitura e ao conhecimento	73,72%	30,97%	91,85%	93,74%
009	Modernização da gestão fiscal	10,78%	8,08%	66,90%	41,27%
010	Gestão fiscal e financeira	73,35%	85,61%	59,37%	55,41%
011	Cidadania fiscal	34,09%	97,42%	-	-
012	Segurança pública comunitária	94,18%	96,15%	92,32%	95,24%
013	Ação judiciária	34,71%	34,79%	93,34%	92,91%
014	Ensino médio articulado à educação profissional	82,14%	81,94%	75,74%	81,88%
015	Segurança pública integrada	86,35%	79,99%	90,30%	86,13%
016	Gestão de riscos e desastres	39,81%	79,72%	82,58%	76,61%
018	Tecnologia da informação e comunicação estratégica estadual	79,79%	52,75%	67,74%	91,24%
019	Coordenação do planejamento estadual	16,72%	1,47%	19,92%	3,54%
020	Modernização da gestão estadual	36,11%	88,57%	73,85%	24,24%
021	Promoção da juventude	72,45%	74,88%	52,81%	68,03%
022	Equidade de gênero	59,59%	66,82%	70,25%	42,87%
023	Igualdade étnico-racial	73,34%	67,53%	74,33%	72,49%
024	Promoção e proteção dos direitos humanos	68,70%	64,98%	78,27%	78,49%
025	Enfrentamento às drogas	55,13%	40,04%	78,76%	81,20%
026	Atenção à pessoa com deficiência	78,95%	83,53%	87,55%	80,43%

Programas PPA 2012-2015		Execução 2012 (%)	Execução 2013 (%)	Execução 2014 (%)	Execução 2015 (%)
027	Atenção à pessoa idosa	79,66%	73,72%	83,73%	73,49%
028	Desenvolvimento agropecuário	60,80%	51,80%	62,24%	76,57%
029	Enfrentamento à pobreza rural	36,39%	38,40%	84,44%	88,05%
030	Gestão, participação, controle social e desenvolvimento institucional do SUS.	80,00%	81,91%	85,33%	88,83%
031	Desenvolvimento urbano	51,59%	34,99%	77,35%	72,22%
032	Saneamento ambiental	11,19%	17,69%	24,14%	43,21%
033	Habitacional	18,88%	11,83%	67,07%	75,48%
034	Desenvolvimento regional	34,32%	10,89%	67,13%	88,33%
035	Comunicação institucional e apoio às políticas públicas	97,86%	95,28%	97,55%	93,23%
036	Desenvolvimento sustentável da pesca e aquicultura	19,73%	7,90%	8,06%	32,26%
037	Atenção à saúde integral e de qualidade	80,69%	80,68%	90,67%	91,13%
039	Transferência hídrica e suprimento de água	20,19%	25,08%	75,29%	46,68%
040	Acumulação hídrica	64,64%	41,69%	34,80%	9,27%
041	Gestão dos recursos hídricos	4,49%	63,30%	12,59%	1,18%
049	Trabalho, emprego e renda	80,22%	83,57%	85,44%	65,27%
050	Assistência social	71,51%	79,47%	78,36%	84,52%
051	Segurança alimentar e nutricional	64,11%	82,42%	71,81%	68,45%
052	Atenção ao segmento de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais	100,00%	93,10%	100,00%	0,00%
053	Regulação de serviços públicos delegados	87,21%	42,28%	70,56%	72,27%
054	Edificações e obras públicas do estado do Ceará	83,87%	51,26%	40,13%	65,00%
055	Ação legislativa e controle externo	92,79%	90,22%	94,97%	83,89%
056	Valorização do servidor	99,59%	98,90%	100,00%	65,74%
058	Ação parlamentar	99,99%	100,00%	100,00%	95,36%
059	Teledifusão cultural e informativa	84,00%	73,03%	97,59%	93,36%
060	Gestão de políticas públicas da educação básica	90,01%	100,00%	100,00%	-
063	Controle interno preventivo e auditoria governamental	99,01%	13,64%	39,17%	45,47%
064	Participação e controle social	97,66%	79,63%	54,90%	61,28%
065	Promoção, proteção e vigilância à saúde	72,71%	85,45%	81,38%	78,96%
066	Programa de gestão e assistência penitenciária	0,00%	0,00%	3,09%	60,50%
067	Desenvolvimento territorial rural	55,54%	29,88%	27,11%	36,60%
068	Educação superior	73,64%	58,13%	87,03%	72,08%
069	Educação profissional	86,81%	61,17%	68,97%	63,17%
070	Ciência, tecnologia e inovação	25,19%	72,04%	87,55%	11,71%
071	Esporte – educação, participação e lazer	65,29%	48,93%	50,28%	71,38%

Programas PPA 2012-2015		Execução 2012 (%)	Execução 2013 (%)	Execução 2014 (%)	Execução 2015 (%)
072	Aprendizagem das crianças na idade certa	75,49%	65,04%	78,75%	47,08%
073	Organização e gestão da educação básica	28,88%	87,66%	81,20%	79,22%
074	Gestão da previdência estadual	93,09%	94,34%	97,24%	96,46%
075	Construção e desenvolvimento do destino turístico "Ceará"	49,83%	42,12%	37,82%	35,14%
076	Proteção e cidadania	76,85%	55,94%	72,79%	79,87%
077	Infraestrutura, gestão e assistência penitenciária	80,31%	66,59%	71,02%	72,78%
078	Teledifusão cultural e informativa	39,52%	97,32%	98,74%	93,35%
079	Monitoramento hidroambiental do estado do Ceará	81,57%	93,23%	95,23%	84,85%
080	Defesa da ordem jurídica, da democracia e dos interesses sociais	25,97%	51,77%	84,75%	60,94%
082	Gestão da qualidade dos recursos naturais e ambientais	38,49%	43,60%	21,38%	24,49%
084	Educação ambiental	3,93%	77,79%	0,00%	6,46%
088	Promoção e defesa de direitos e acesso à justiça	30,80%	23,80%	6,27%	22,11%
089	Promoção e realização da Copa 2014	53,09%	98,57%	99,98%	-
090	Desenvolvimento sustentado dos territórios	1,02%	23,17%	6,80%	45,15%
091	Desenvolvimento institucional das cidades	0,00%	76,41%	33,11%	0,00%
092	Ceará no esporte de rendimento	94,71%	53,18%	72,08%	67,12%
093	Infraestrutura esportiva e de lazer	91,72%	46,40%	76,18%	73,83%
096	Controle disciplinar da segurança e sistema penitenciário	81,82%	39,97%	76,14%	70,01%
097	Defesa dos direitos difusos	6,84%	10,85%	10,33%	11,29%
098	Segurança e assistência aos juízes colocados em situação de risco em razão de sua atividade jurisdic	0,00%	36,63%	37,29%	0,02%
500	Gestão e manutenção	96,57%	96,87%	98,34%	96,96%
999	Reserva de contingência	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Total		77,93%	80,65%	85,98%	85,52%

Fonte: Elaborado pela Comissão Especial. Bases de dados disponibilizadas pela SEFAZ.

Os percentuais apresentados na tabela anterior evidenciam que, em diversos programas, as despesas realizadas configuram percentuais expressivamente diferentes das respectivas projeções orçamentárias.

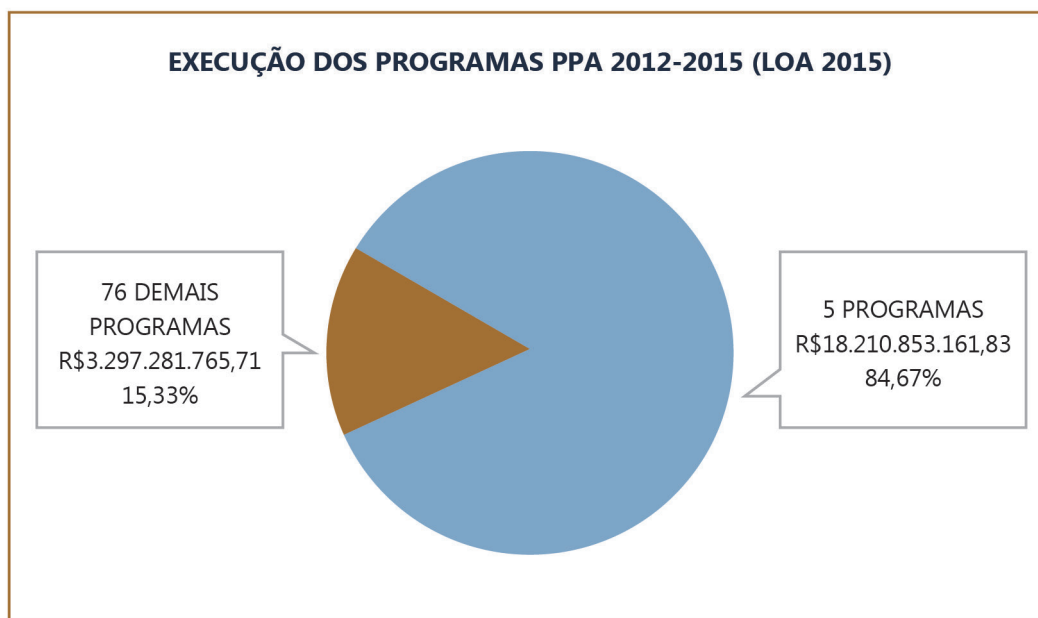
É fato que existem situações históricas, fáticas e/ou estruturais pelas quais o estado certamente está submetido, como possível frustração de receita e o aspecto autorizativo do orçamento público brasileiro, não obstante, a recorrente quantidade de programas cuja re-

aliquação é discrepante à previsão permite concluir que o estado distribuiu o orçamento nos programas sem antes fazer um estudo de realidade econômica e financeira dos mesmos, fazendo-os com que não se realizem de maneira satisfatória.

2.1.1.1.3. Representatividade

Os resultados de 2015 expostos na tabela do subitem anterior mostraram que, novamente, 5 (cinco) programas preponderaram no estado, respondendo, naquele exercício, por 84,67% da totalidade de recursos empenhados, somando R\$ 18.210.853.161,83. O conjunto dos demais 76 programas representaram apenas 15,33%, com o montante de R\$ 3.297.281.765,71.

O gráfico a seguir demonstra melhor esse resultado.



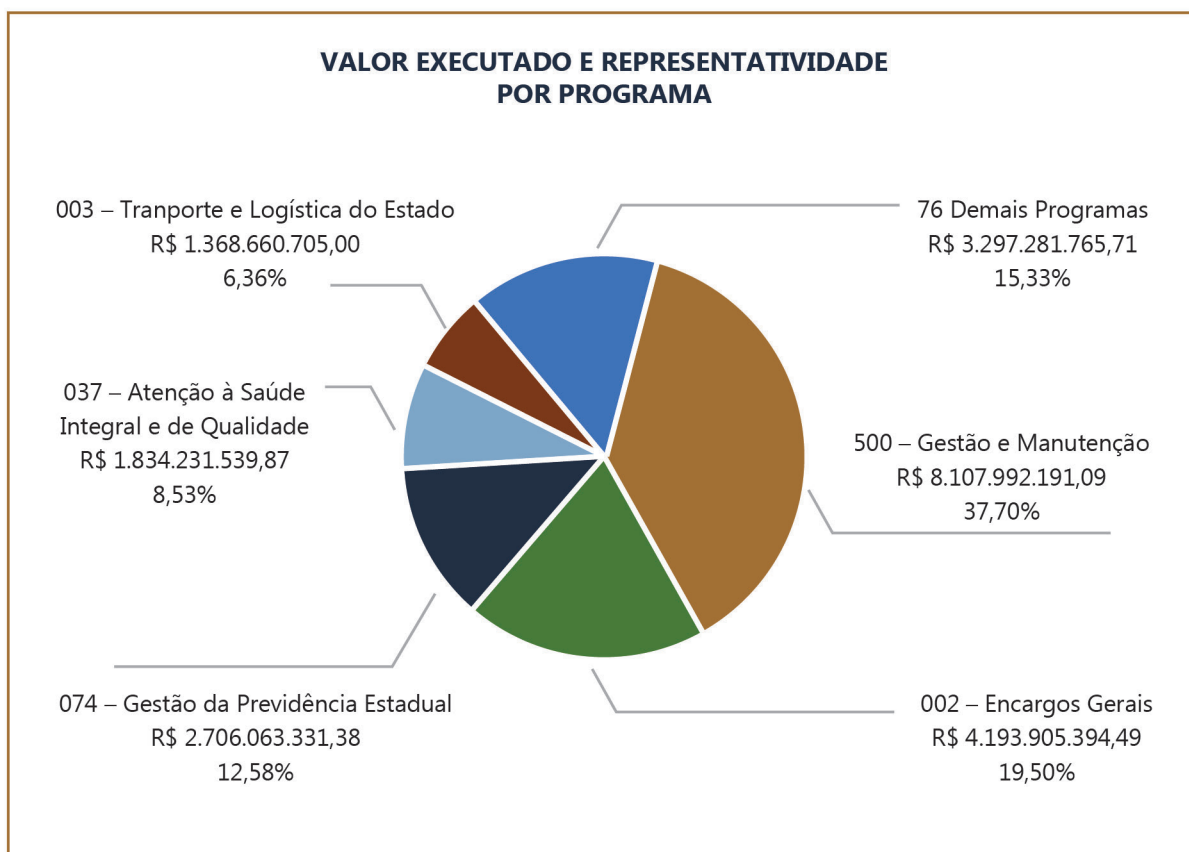
Fonte: Elaborado pela Comissão Especial. Base de dados disponibilizada pela SEFAZ em 10/03/2016.

Os 5 programas que se destacaram na execução do exercício de 2015, acompanhados de seus montantes financeiros e percentual de representatividade frente à totalidade do orçamento executado, foram os mesmos do exercício anterior, quais sejam: "500 – Gestão e Manutenção" (R\$ 8.107.992.191,09; 37,70%), "002 – Encargos Gerais do Estado" (R\$ 4.193.905.394,49; 19,50%), "074 – Gestão da Previdência Estadual" (R\$ 2.706.063.331,38; 12,58%), "037 – Atenção à Saúde Integral e de Qualidade" (R\$ 1.834.231.539,87; 8,53%) e "003 – Transporte e Logística do Estado do Ceará" (R\$ 1.368.660.705,00; 6,36%).

Considerando-se os dados acima e fazendo uma análise de setores finalísticos, poder-se-ia afirmar

que o governo do estado priorizou no exercício de 2015 as áreas de "Saúde" e "Infraestrutura e Logística" uma vez que os Programas Temáticos "037 – Atenção à Saúde Integral e de Qualidade" e "003 – Transporte e Logística do Estado do Ceará" foram os que executaram as maiores dotações orçamentárias (4ª e 5ª maiores respectivamente). Não obstante, considerando que o programa "Gestão e Manutenção" contempla despesas relativas à manutenção e funcionamento de todos os órgãos estaduais, seria necessário fazer uma segregação dos gastos por área para se concluir de forma mais precisa em qual(ais) área(s) foram aplicados mais recursos.

Desmembrando o gráfico anterior nos cinco Programas mais representativos do exercício de 2015, fica-se com o seguinte panorama visual:



Fonte: Elaborado pela Comissão Especial. Base de dados disponibilizada pela SEFAZ em 10/03/2016.

Os demais programas, ainda que somados em suas áreas, não executaram dotações no nível de representatividade daquelas dos programas de Gestão e Manutenção, Encargos Gerais, Previdência, Saúde e Transporte/Logística. Vejamos o agrupamento dos programas em algumas áreas consideradas relevantes, evidenciando as dotações empenhadas e percentual de representatividade em ambas as estruturas:

ÁREA TEMÁTICA E REPRESENTATIVIDADE (R\$ 1,00)

Áreas temáticas/programas		Empenhado 2015 (a)	Representativida- de (% a/b)
01	EDUCAÇÃO BÁSICA	682.936.096,13	3,18%
	014 Ensino médio articulado à educação profissional	278.428.445,49	1,29%
	056 Valorização do servidor	400.000,00	0,00%
	072 Aprendizagem das crianças na idade certa	20.428.413,12	0,09%
	073 Organização e gestão da educação básica	383.679.237,52	1,78%
11	DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, AGRICULTURA E PECUÁRIA	364.300.787,66	1,69%
	028 Desenvolvimento agropecuário	162.912.737,02	0,76%
	029 Enfrentamento à pobreza rural	191.240.806,09	0,89%
	067 Desenvolvimento territorial rural	10.147.244,55	0,05%
03	SEGURANÇA PÚBLICA	285.766.318,73	1,33%
	012 Segurança pública comunitária	27.200.947,47	0,13%
	015 Segurança pública integrada	199.843.118,87	0,93%
	016 Gestão de riscos e desastres	58.155.989,18	0,27%
	066 Programa de gestão e assistência penitenciária	566.263,21	0,00%
13	RECURSOS HÍDRICOS	268.503.427,45	1,25%
	039 Transferência hídrica e suprimento de água	256.925.243,82	1,19%
	040 Acumulação hídrica	11.516.393,23	0,05%
	041 Gestão dos recursos hídricos	61.790,40	0,00%
23	GOVERNO E SOCIEDADE	240.599.840,05	1,12%
	021 Promoção da juventude	39.648.250,25	0,18%
	022 Equidade de gênero	456.983,50	0,00%
	023 Igualdade étnico-racial	255.883,03	0,00%
	024 Promoção e proteção dos direitos humanos	60.496.086,14	0,28%
	025 Enfrentamento às drogas	4.810.789,79	0,02%
	026 Atenção à pessoa com deficiência	12.019.829,10	0,06%
	027 Atenção à pessoa idosa	3.818.281,92	0,02%
	035 Comunicação institucional e apoio às políticas públicas	115.451.081,42	0,54%
	053 Regulação de serviços públicos delegados	2.353.107,91	0,01%
	059 Teledifusão cultural e informativa	1.289.546,99	0,01%
04	CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO, EDUCAÇÃO SUPERIOR E PROFISSIONAL	128.819.041,74	0,60%
	068 Educação superior	75.135.994,89	0,35%
	069 Educação profissional	20.302.020,30	0,09%
	070 Ciência, tecnologia e inovação	30.380.163,05	0,14%
	079 Monitoramento hidroambiental do estado do Ceará	3.000.863,50	0,01%

Áreas temáticas/programas		Empenhado 2015 (a)	Representatividade (% a/b)
05	DESENVOLVIMENTO SOCIAL E TRABALHO	109.748.022,30	0,51%
	049 Trabalho, emprego e renda	44.991.498,94	0,21%
	050 Assistência social	64.400.453,36	0,30%
	051 Segurança alimentar e nutricional	356.070,00	0,00%
	052 Atenção ao segmento de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais	0,00	0,00%
Total empenhado LOA 2015		21.508.134.927,54 (b)	

Fonte: Elaborado pela Comissão Especial. Base de dados disponibilizada pela SEFAZ em 10/03/2016.

Como se pode perceber, a representatividade dos programas e até mesmo das áreas temáticas evidenciam diferença relevante, uma vez que essas últimas alcançaram percentuais representativos entre 0,51% e 3,18% apenas. Os demais programas do PPA 2012-2015, não destacados na citação anterior, demonstraram participação no orçamento executado de 2015 com percentuais variando entre 0,00% e 0,71% apenas.

2.1.1.1.2. Eficácia física

A eficácia é definida como o grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados. Pode ser definida, também, como a capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento de acordo com o estabelecido no planejamento das ações.

As metas foram instituídas no planejamento das administrações públicas por meio da Constituição Federal, art. 165, §1º, quando disciplinou que a Lei do Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. Logo em seguida o termo metas reaparece, no parágrafo 2º do mesmo artigo, inserido entre os itens a serem tratados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Senão, vejamos:

§ 2º – A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá **as metas e prioridades** da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. [grifo nosso]

A avaliação da eficácia das medidas implementadas pela administração – isto é, o total de serviços prestados ou bens produzidos em face das metas previamente definidas – é um dos fatores que não podem ser negligenciados na avaliação e no monitoramento de qualquer programa.

Nesse contexto, a análise da eficácia física se mostra fundamental para uma apreciação per-cuciente do esforço da máquina administrativa para um determinado exercício, mais ainda do que a análise de eficácia financeira, tendo em vista que os créditos são consignados para o alcance dos resultados estabelecidos. Em verdade, os programas são avaliados pela concretização dos objetivos pretendidos de cada ação empreendida, devendo ser mensurados por metas e indicadores estabelecidos no Plano Plurianual. Em última análise, o desempenho orçamentário de um ente público é apenas o meio para o alcance dos resultados almejados.

2.1.1.1.2.1. Da origem das informações

No exercício de 2015, a análise do cumprimento das metas estabelecidas pelo PPA 2012-2015 ficou, novamente, limitada àquelas previstas no Anexo de Metas e Prioridades (AMP) da Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei nº 15.674, de 31 de julho de 2014 (Anexo I), uma vez que o Anexo III atualizado do PPA 2012-2015, denominado “Demonstrativo de Programas por Macrorregião de Planejamento”, não evidenciou as metas do ano de 2015 de forma individualizada, ou seja, as metas são expostas de forma agregada para os exercícios de 2013 a 2015.

Com essa referida limitação, a eficácia física dos programas que será exposta neste relatório se refere à realização das metas prioritárias de governo, não podendo-se falar, portanto, da eficácia física do programa como um todo, uma vez que existem outras metas atreladas aos programas que, obviamente, não são expostas no AMP por não serem prioritárias.

A partir do Anexo de Metas e Prioridades, solicitou-se à Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado (SEPLAG) o quantitativo realizado das metas, uma vez que ainda não se encontra disponível para o público externo uma ferramenta de acompanhamento sistemático de realização das metas.

Dessa forma, a eficácia física das metas foi toda apurada com base em informações fornecidas pela SEPLAG após solicitação deste tribunal, formalizada por meio do Ofício GAB. PRES. nº 637, de 8 de março de 2016.

Considerando que os resultados recebidos foram informados à SEPLAG pelos gestores e técnicos dos órgãos/entidades responsáveis pela execução dos programas, seriam necessárias, obviamente, outras demandas para aferição da confiabilidade dos resultados em caso de aprofundamento das questões.

2.1.1.1.2.2. Da forma de análise e dos resultados apurados

Todos os quantitativos realizados foram fornecidos pela SEPLAG, ficando, portanto, um percentual de resposta de 100% e 567 (quinhentos e sessenta e sete) metas disponíveis para análise.

Não houve exclusão ou revisão de texto das metas no exercício em análise, uma vez que não houve revisão do PPA 2012-2015 no exercício de 2015. Por fim, vale ressaltar que quando da apuração da eficácia física das metas não foi considerada a segregação original das metas nas nove macrorregiões do PPA (“01 – Região Metropolitana de Fortaleza”; “02 – Litoral Oeste”; “03 – Sobral/Ibiapaba”; “04 – Sertão dos Inhamuns”; “05 – Sertão Central”; “06 – Baturité”; “07 – Litoral Leste/Jaguaribe”; “08 – Cariri/Centro Sul”; “22 – Estado do Ceará”) trabalhando-se, portanto, com os somatórios dos quantitativos previstos e realizados de todas as regiões.

Para considerar um programa eficaz ou não fisicamente, a Comissão Técnica procedeu inicialmente à análise individualizada da eficácia física de cada meta prioritária, para então, considerando todos os resultados obtidos, chegar a um conceito de eficácia ou não do programa no que tange, especificamente, à realização dessas mesmas metas.

A eficácia física das metas é obtida de forma similar àquela da eficácia financeira, ou seja, considera a “previsão” de metas para o ano de 2015 confrontando-a com a respectiva “realização” das mesmas.

Para a análise individualizada da eficácia física de cada meta, adotou-se a mesma escala aplicada quando da análise da eficácia financeira, conforme exposto a seguir:

ESCALA PARA APURAÇÃO DO RESULTADO DE REALIZAÇÃO FÍSICA DA META

Grau de realização da meta (% realizado/previsto)	Resultado
Sem realização ou de 0,1% a 49,9% de realização	Insatisfatório
De 50% a 74,9% de realização	Razoável
A partir de 75% de realização	Satisfatório

Fonte: Elaborado pela Comissão Especial.

Passada essa fase de classificação individualizada das metas prioritárias, utilizou-se a mesma escala para conceituar o desempenho dos programas, com o diferencial de que o fator levado em conta, agora, é a quantidade de metas que apresentaram resultados satisfatórios. Vejamos:

ESCALA PARA APURAÇÃO DA EFICÁCIA FÍSICA DO PROGRAMA

Quantidade de metas com resultados satisfatórios	Resultado
De 0,00% a 49,9% de metas satisfatórias	Ineficaz
De 50% a 74,9% de metas satisfatórias	Razoável
A partir de 75% de metas satisfatórias	Eficaz

Fonte: Elaborada pela Comissão Técnica Especial.

Neste ano, diferentemente dos anteriores, não se trabalhou com a totalidade das metas do Anexo de Metas e Prioridade, tendo sido feita uma amostra intencional que elegeu 5 programas da área temática “Governo e Sociedade”, quais sejam, programa “021 – Promoção da Juventude”, programa “024 – Promoção e Proteção dos Direitos Humanos”, programa “025 – Enfrentamento às Drogas”, programa “026 – Atenção à Pessoa com Deficiência” e programa “027 – Atenção à Pessoa Idosa”.

Analisando as informações recebidas percebeu-se que não houve divergências entre a unidade de medida do quantitativo total previsto e a unidade de medida do quantitativo total realizado que impossibilitassem o cálculo da eficácia física. Ademais, nenhuma meta foi encaminhada com o campo da quantidade total realizada “em branco”, como ocorreu em exercícios anteriores, o que possibilitou a apuração da eficácia física de todas as metas dos programas selecionados.

A tabela a seguir apresenta os resultados encontrados segregados por programa.

2.1.1.2.2.1. Programa “021 - Promoção da juventude”

PERCENTUAL DE REALIZAÇÃO FÍSICA DO PROGRAMA 021 – PROM. DA JUVENTUDE

Programa/ metas	Previsto (a)*	Realizado (b)**	Realização física (% b/a)
00535 Apoiar 200 projetos voltados para o desenvolvimento das linguagens de audiovisual, novas mídias e quadrinhos	50	0	0,00%
00538 Realizar 64 atividades socioeducativas, sendo 16 oficinas de hip hop ao ano, contemplando grafite, MC, dance e break	12	0	0,00%
00539 Realizar 32 seminários sobre juventude e segurança pública	8	0	0,00%
00871 Capacitar 300 Jovens Multiplicadores – SSPDS	180	0	0,00%

Programa/metasp		Previsto (a)*	Realizado (b)**	Realização física (% b/a)
01788	Conceder 290 bolsas para agentes de leitura, sendo 280 agentes e 10 articuladores em 41 municípios de alto Índice de Focalização de Agentes de Leitura – IFAL	290	102	35,17%
00905	Qualificar e requalificar 80.480 jovens trabalhadores.	20120	8971	44,59%
01304	Inserir 28.150 jovens trabalhadores no mercado de trabalho.	7037	3927	55,81%
01195	Realizar 13 etapas territoriais e 1 etapa estadual da 3ª Conferência Estadual de Políticas Públicas.	14	10	71,43%

* Dados extraídos do Anexo de Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei nº 15.674, de 31 de julho de 2014 (Anexo I).

** Dados fornecidos pela Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (SEPLAG) em abril de 2016.

Percebe-se pela tabela acima que o número de metas do programa 021 foi pequeno em relação ao total de metas do Anexo de Metas e Prioridade, uma vez que contemplou apenas 8 (oito) das 567 (quinhentos e sessenta e sete), o que equivale a 1,41% do total.

Na relação realizado/previsto tem-se que duas metas obtiveram eficácia física razoável ultrapassando 50% do quantitativo previsto no AMP, enquanto as duas restantes apresentaram resultados insatisfatórios (35,17% e 44,59%).

De acordo com os resultados obtidos e considerando-se a escala de análise estabelecida, pode-se considerar que o programa “021 – Promoção da Juventude” foi ineficaz na realização das metas eleitas como prioritárias para o exercício de 2015.

2.1.1.2.2. Programa “024 - Promoção e Proteção dos Direitos Humanos”

PERCENTUAL DE REALIZAÇÃO FÍSICA DO PROGRAMA “024 – PROM. E PROT. DIREITOS HUMANOS”

Programa/metasp		Previsto (a)*	Realizado (b)**	Realização física (% b/a)
00010	Realizar 01 Fórum sobre Direitos Humanos – SSPDS	1	0	0,00%
00176	Capacitar 180 Cidadãos Cearenses na Temática de Direitos Humanos – SSPDS	90	0	0,00%
01159	Fomentar a criação de 8 Conselhos Municipais de Direitos Humanos nas 8 macrorregiões do Estado até 2015	7	0	0,00%
00002	Realizar trinta eventos voltados à promoção dos Direitos Humanos até 2015.	14	6	42,86%
01861	Atender 4.324 adolescentes em conflito com a lei nas unidades de semiliberdade, internação provisória e privação de liberdade	1035	1007	97,29%

Programa/metasp		Previsto (a)*	Realizado (b)**	Realização física (% b/a)
00006	Modernizar a infraestrutura do Conselho de Defesa dos Direitos Humanos	1	1	100%
01169	Implantar a Comissão Estadual de Anistia até 2013	1	1	100%
01862	Construir 3 unidades regionalizadas de internação em Juazeiro do Norte, Sobral e Fortaleza.	1	1	100%

* Dados extraídos do Anexo de Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei nº 15.674, de 31 de julho de 2014 (Anexo I).

** Dados fornecidos pela Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (SEPLAG) em abril de 2016.

Também com 8 (oito) metas prioritárias no exercício de 2015, o programa 024 apresentou execução na maioria de suas metas (cinco metas) contrapondo três que não tiveram realização no período.

Das metas que apresentaram alguma execução, 3 (três) atingiram 100% de eficácia, tendo sido as mesmas relativas à modernização da infraestrutura do Conselho de Defesa dos Direitos Humanos, à implantação da Comissão Estadual de Anistia e à construção de Unidades Regionalizadas de Internação. As metas restantes, 01861 e 00002, referentes ao atendimento de adolescentes em conflito com a lei e à realização de eventos voltados à promoção dos Direitos Humanos, foram satisfatória (97,29%) e insatisfatória (42,86%), respectivamente.

De acordo com os resultados obtidos e considerando-se a escala de análise estabelecida, pode-se considerar que o programa "024 – Promoção e Proteção dos Direitos Humanos" apresentou um desempenho razoável na realização das metas estabelecidas como prioritárias para o exercício de 2015.

2.1.1.2.2.3. Programa "025 - Enfrentamento às Drogas"

PERCENTUAL DE REALIZAÇÃO FÍSICA DO PROGRAMA "025 – ENFRENTAMENTO ÀS DROGAS"

Programa/metasp		Previsto (a)*	Realizado (b)**	Realização física (% b/a)
00012	Elaborar e reproduzir em gráfica 4.500 apostilas e 3.500 cartilhas para distribuição no enfrentamento às drogas em instituições de ensino público.	6100	0	0,00%
00249	Capacitar 180 cidadãos cearenses na temática de drogas - SSPDS	140	0	0,00%
01012	Realizar 4 campanhas para disseminação de informações qualificadas relativas ao crack e outras drogas nas escolas da rede pública estadual até 2015	2	0	0,00%

Programa/metapas		Previsto (a)*	Realizado (b)**	Realização física (% b/a)
02705	Adquirir 3 veículos frigorificados para a Perícia Forense	3	0	0,00%
02716	Aparelhar e modernizar os laboratórios de toxicologia forense da Perícia Forense.	6	0	0,00%
02972	Capacitar 2.300 trabalhadores de saúde no enfrentamento da dependência do crack e outras drogas	550	0	0,00%
02655	Capacitar 4.500 multiplicadores em prevenção à violência e enfrentamento as drogas – Polícia Civil	3250	592	18,22%
02675	Formar 400.000 estudantes (crianças e adolescentes) do estado do Ceará, no Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (PROERD) – Polícia Militar	220000	49332	22,42%
02654	Educar e informar 400.000 pessoas por meio do projeto “Uma Ciranda pela Vida de mãos dadas contra as drogas” – Polícia Civil	236300	54765	23,18%
03059	Realizar 8.000 avaliações, encaminhamentos, apoio e orientações aos presos nos regimes semiaberto e aberto e seus familiares.	4000	2715	67,88%
02656	Orientar e sensibilizar 3.500 alunos das instituições de ensino público da capital e região metropolitana – Polícia Civil	2000	2330	116,50%
03061	Realizar 80 cursos, eventos, campanhas e ações de divulgação.	40	101	252,5%

* Dados extraídos do Anexo de Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei nº 15.674, de 31 de julho de 2014 (Anexo I).

** Dados fornecidos pela Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (SEPLAG) em abril de 2016.

Percebe-se pela tabela acima que na relação realizado/previsto tem-se que apenas duas metas obtiveram eficácia física satisfatória, não só atingindo o quantitativo previsto no AMP, como o superando, enquanto as quatro restantes ficaram entre resultados insatisfatórios (três entre 18,22% e 23,18%) e razoáveis (uma com 67,88%).

De acordo com os resultados obtidos e considerando-se a escala de análise estabelecida, pode-se considerar que o programa “025 – Enfrentamento às Drogas” foi ineficaz na realização das metas eleitas como prioritárias para o exercício de 2015.

Em análise individualizada sobre a eficácia física das metas desse programa, faz-se importante tecer algumas considerações.

O programa “025 – Enfrentamento às Drogas”, com influência direta na questão da segurança pública, contemplou este ano 12 (doze) metas do AMP (2,12%), 3 (três) a mais que no exercício de 2014.

As metas prioritárias para 2015 envolviam capacitações (5), disseminação de informações (4), aquisição de veículos (1), aparelhamento de laboratórios de toxicologia (1) e avaliações/encaminhamentos/apoio a presos (1).

Das 12 (doze) metas do programa, conforme já exposto anteriormente, apenas duas apresentaram execução satisfatória e ambas foram relativas ao tema “disseminação de informações”, quais sejam, meta “03061 – Realizar 80 cursos, eventos, campanhas e ações de divulgação”, que objetivou realizar 40 (quarenta) atividades em 2015, mas, segundo informado, realizou 101 (cento e um) - percentual de eficácia de 252,5%; e meta “02656 – Orientar e sensibilizar 3.500 alunos das instituições de ensino público da capital e região metropolitana – Polícia Civil”, que orientou e sensibilizou 330 (trezentos e trinta) a mais do que as 2000 (duas mil) previstas para o exercício (116,50%).

Um ponto que, novamente, chamou bastante atenção nos resultados recebidos do exercício de 2015 foi a realização exorbitante de 3 (três) metas com percentuais de eficácia física variando de 252,50% a 1.475%, conforme será evidenciado no decorrer das análises individualizadas das metas dos Programas. No caso do programa 025, a meta 03061, que atingiu o percentual de 252,50%, é uma dessas metas que chamaram a atenção. Explica-se.

Com a finalidade de realizar, em 2015, quarenta cursos, eventos, campanhas e ações de divulgação, a meta 03061 do programa 025 apresentou um quantitativo realizado de “101”, ou seja, realização física de 252,50%, resultado maior do que aquele planejado para ser realizado durante os quatro anos do PPA, que era de “80”. A alta realização dessa meta e das demais que serão posteriormente comentadas suscitou dúvidas acerca da fidedignidade dos dados que foram recebidos, bem como do real controle que deve haver sobre os resultados alcançados na gestão.

Dessa forma, consciente da relevância do assunto, a comissão buscou informações prévias junto à SEPLAG e constatou, com relação à referida meta “03061 – Realizar 80 cursos, eventos, campanhas e ações de divulgação”, que houve um grau de desatualização da meta. Vejamos as causas:

A meta foi superada devido aos seguintes fatores: 1 – **a partir de fevereiro de 2015** a equipe itinerante do Programa de Ações Continuadas de Assistência em Drogadição (PACAD) passou a realizar atividades junto ao projeto Aprendizes da Liberdade que é ambientado no CEJA Gilmar Maia, beneficiando presos em regime semiaberto que participam de atividades de escolarização em substituição ao recolhimento em unidade prisional nos fins de semana; 2 – A equipe itinerante do PACAD **passou em abril de 2015** a realizar regularmente atividades de promoção à saúde mental e prevenção de agravos por drogadição junto à Central de Alternativas Penais (CAP), que é responsável pelo acompanhamento de medidas cautelares Alternativas ao aprisionamento provisório [grifos nossos]

Não obstante à justificativa apresentada, a conclusão é de que essa meta não expressou a realidade do estado, uma vez que não conseguiu acompanhar as mudanças, bem como seu acompanhamento de previsão foi frágil. Além disso, pode-se afirmar com razoável segurança, tomando por base as análises de anos anteriores, que a realidade dessa meta foi a realidade de muitas outras do AMP, colocando, portanto, em questionamento, a credibilidade do planejamento dito prioritário do estado.

A meta referente ao relevante Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (PROERD), meta 02675, apresentou realização insatisfatória, uma vez que previa a formação de 400.000 (quatrocentos mil) estudantes nesse programa mas, em termos de realização, não formou metade do previsto (49.332 formações apenas, 22,42% de eficácia).

As outras metas relacionadas à disseminação de informações (metas 00012 e 01012) e às capacitações (metas 00249 e 02972), bem como aquelas de aquisição de veículos (02705) e aparelhamento dos laboratórios de toxicologia da perícia forense (02716), não foram executadas. Ressalte-se que com esse resultado inerte da referida meta 02716 fica demonstrada a inexecução da mesma pelo terceiro ano consecutivo, suscitando questionamentos acerca de seu caráter "prioritário".

Ainda sobre a meta 02716, foi informado pela SEPLAG que a mesma não foi realizada no exercício de 2015 porque houve necessidade de mudanças nas prioridades da administração devido a questões de restrição orçamentária decorrentes da crise econômica e fiscal que ocorreu naquele exercício. Para a ineficácia da meta 02705 também foi apresentada essa mesma justificativa. Já com relação à inexecução das demais metas foram apresentadas as seguintes justificativas:

- Meta 00012 – Elaborar e reproduzir em gráfica 4.500 apostilas e 3.500 cartilhas para distribuição no enfrentamento às drogas em instituições de ensino público:

O projeto para este fim foi apresentado para liberação de recursos por meio do Fundo de Defesa Social, no entanto sua aprovação só se deu em jun/2015. O processo licitatório foi concluído em 20/11/15, o que inviabilizou a sua execução em virtude do prazo necessário para confecção das cartilhas. Será dada continuidade ao projeto em 2016.

- Meta 00249 – Capacitar 180 cidadãos cearenses na temática de drogas – SSPDS: *"A execução desta meta ficou concentrada meta "02675 – Formar 400.000 estudantes (crianças e adolescentes) do Estado do Ceará, no Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (PROERD) – Polícia Militar"*.

Sobre essa meta vale comentar que, se os resultados eram concentrados em outra meta, por similaridade de objeto ou outro motivo, fica evidenciada a inutilidade da mesma, transparecendo falha de planejamento.

- Meta “01012 – Realizar 4 campanhas para disseminação de informações qualificadas relativas ao crack e outras drogas nas escolas da rede pública estadual até 2015”:

Em 2015 foi criada a Secretaria Especial de Políticas sobre Drogas – SPD com a missão de implementar a Política Estadual sobre Drogas no estado do Ceará, em substituição a Coordenadoria Especial de Políticas sobre Drogas, vinculada ao Gabinete do Governador. Dessa forma, parte das atribuições do programa “025 – Enfrentamento as Drogas”, passou a ser executado pela SPD. Por tratar-se de um programa transversal, várias secretarias tinham atuação direta na execução de ações desse programa. Especificamente em relação à meta 01012, não foi vinculado nenhum valor financeiro no ano de 2015 para execução das ações vinculadas a essa meta.

De fato, consultando na base de dados a previsão atualizada da ação de nº “19609 – Realização de eventos sobre crack e outras drogas” interligada à meta 01012 por meio da iniciativa “01558 – Realização de campanhas para disseminação de informações qualificadas relativas ao crack e outras drogas”, confirmou-se que não houve a vinculação de nenhum valor financeiro para a mesma. Não obstante, se não houve mudança de prioridade neste caso, não se vê sentido no fato de a ação dessa meta prioritária não ter recebido dotação orçamentária em 2015.

- Meta “02972 – Capacitar 2.300 trabalhadores de saúde no enfrentamento da dependência do crack e outras drogas”:

Em 2015 foi criada a Secretaria Especial de Políticas sobre Drogas – SPD com a missão de implementar a Política Estadual sobre Drogas no estado do Ceará, em substituição à Coordenadoria Especial de Políticas sobre Drogas, vinculada ao Gabinete do Governador. Dessa forma, parte das atribuições do programa “025 – Enfrentamento às Drogas” passou a ser executado pela SPD. Por se tratar de um programa transversal várias secretarias tinham atuação direta na execução de ações desse programa. Especificamente em relação à meta 02972, não foi vinculado nenhum valor financeiro no ano de 2015 para execução das ações vinculadas a essa meta.

Se de fato não houvesse sido vinculada dotação orçamentária às ações da meta 02972, ter-se-ia aqui, também, o mesmo posicionamento anterior: não se vê sentido no fato de as ações dessa meta prioritária não terem recebido dotação orçamentária em 2015. Não obstante, consultando a base de dados da despesa do Sistema de Gestão Governamental por Resultados (S2GPR), disponibilizada pela SEFAZ, observou-se que às diversas ações interligadas à meta 02972 por meio da iniciativa “04723 – Qualificação da rede de atenção à saúde mental, com ênfase no enfrentamento da dependência do crack e outras drogas” foram vinculadas dotações atualizadas que totalizaram R\$ 564.692,34 e, ainda, que essas mesmas ações apresentaram no exercício de 2015 um valor total empenhado de R\$ 173.403,04 (30,71% de efi-

cácia financeira). Posto isso, não se viu coerência na justificativa.

Mesmo após a análise de todas as justificativas permanece o entendimento de que o Programa "025 – Enfrentamento às Drogas" foi ineficaz na realização das metas eleitas como prioritárias para o exercício de 2015.

2.1.1.1.2.4. Programa "026 - Atenção à Pessoa com Deficiência"

PERCENTUAL DE REALIZAÇÃO FÍSICA DO PROGRAMA "026 – ATENÇÃO A PESSOA COM DEFICIÊNCIA"

Programa/metad		Previsto (a)*	Realizado (b)**	Realização física (% b/a)
00089	Proporcionar a participação e acessibilidade das pessoas com necessidades especiais por meio da realização do Projeto Paraolímpico com atenção para 8.000 pessoas	1000	0	0,00%
00548	Realizar 128 cursos de arte e cultura.	32	0	0,00%
0550	Apoiar 80 projetos de arte e cultura, sendo 16 na RMF e 64 nas demais macrorregiões até 2015, em 6 segmentos artísticos: Artes Cênicas, Artes Visuais, Audiovisual e Novas Mídias, Música, Literatura, Livro e Leitura e Patrimônio Material e Imaterial	20	0	0,00%
00552	Realizar 04 mostras itinerantes dos projetos contemplados nos Editais de Incentivo às Artes para Pessoa com Deficiência, em 03 municípios do estado na região metropolitana, Sobral/Ibiapaba e Cariri/Centro-Sul e em mais 09 municípios a definir.	1	0	0,00%
00553	Registrar por meio de 04 livros e documentários os projetos contemplados no I Edital de Incentivo às Artes para Pessoa com Deficiência.	1	0	0,00%
00554	Realizar 32 festivais regionais itinerantes para pessoas com deficiência com edição de livros e documentários.	8	0	0,00%
00887	Capacitar 180 cidadãos em ações de apoio à pessoa com deficiência – SSPDS, até 2015.	50	0	0,00%
01457	Elaborar o Plano Estadual da Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência até 2015	1	0	0,00%
03055	Implantar 02 tecnologias assistidas no âmbito da TVC para o acesso de pessoas deficientes à programação da emissora, até 2015.	1	0,3	30,00%
01322	Acolher e proteger socialmente 1.640 crianças, adolescentes e adultos com deficiência intelectual.	547	175	31,99%

Programa/metasp		Previsto (a)*	Realizado (b)**	Realização física (% b/a)
00101	Beneficiar 1200 pessoas/ano com ações de qualificação	1200	642	53,50%
01828	Modernizar o Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Ceará.	1	1	100%
00034	Qualificar 2.000 pessoas com deficiência e seus familiares	500	575	115%
01190	Estimular a ampliação, de 27 para 184, da quantidade de municípios cearenses com Conselho dos Direitos das Pessoas com Deficiência.	15	28	186,67%

* Dados extraídos do Anexo de Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei nº 15.674, de 31 de julho de 2014 (Anexo I).

** Dados fornecidos pela Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (SEPLAG) em abril de 2016.

O programa 026 contemplou 14 (quatorze) metas no Anexo de Metas e Prioridades e, segundo as informações obtidas junto à SEPLAG, conforme evidenciado na tabela acima, mais da metade desse total sequer apresentou alguma execução (8 metas).

Ressalte-se, ainda, que as metas não realizadas “00550 – Apoiar 80 projetos de arte e cultura, sendo 16 na RMF e 64 nas demais macrorregiões até 2015, em 6 segmentos artísticos: Artes Cênicas, Artes Visuais, Audiovisual e Novas Mídias, Música, Literatura, Livro e Leitura e Patrimônio Material e Imaterial” e “00554 – Realizar 32 festivais regionais itinerantes para pessoas com deficiência com edição de livros e documentários” apresentaram, pelo segundo ano consecutivo, eficácia física de 0,00%, fato que causa estranheza quanto à eleição como “prioritárias”.

Das 6 (seis) metas que tiveram alguma execução, duas apresentaram resultados insatisfatórios, um resultado razoável e três foram satisfatórias com resultados a partir de 100%.

De acordo com os resultados obtidos e considerando-se a escala de análise estabelecida, pode-se considerar que o programa “026 – Atenção à Pessoa com Deficiência” foi ineficaz na realização das metas eleitas como prioritárias para o exercício de 2015.

2.1.1.2.2.5. Programa “027 - Atenção à Pessoa Idosa”

PERCENTUAL DE REALIZAÇÃO FÍSICA DO PROGRAMA “027 – ATENÇÃO À PESSOA IDOSA”

Programa/metasp		Previsto (a)*	Realizado (b)**	Realização física (% b/a)
00090	Proporcionar a participação e acessibilidade das pessoas idosas por meio da realização do Projeto Felicidade com atenção para 3.600 pessoas ao ano.	1000	0	0,00%
00091	Realização de 4 eventos para promover a acessibilidade das pessoas idosas nas atividades de esporte e lazer.	1	0	0,00%
00540	Apoiar 80 projetos de arte e cultura, sendo 16 na RMF e 64 nas demais macrorregiões, até 2015, em 6 segmentos artísticos (Artes Cênicas, Artes Visuais, Audiovisual e Novas Mídias, Música, Literatura, Livro e Leitura e Patrimônio Material e Imaterial).	20	0	0,00%
00542	Realizar 04 mostras itinerantes dos projetos contemplados nos Editais de Incentivo às Artes para Pessoa Idosa.	1	0	0,00%
00543	Registrar, por meio de 04 livros e documentários, os projetos contemplados nos Editais de Incentivo às Artes para Pessoa Idosa.	1	0	0,00%
00546	Editar e publicar 04 livros e documentários sobre 40 mestres da cultura tradicional popular cearense.	1	0	0,00%
00547	Realizar 04 mostras itinerantes do Projeto Memória Centenária.	1	0	0,00%
00891	Capacitar 180 cidadãos em ações de apoio à pessoa idosa – SSPDS.	50	0	0,00%
00966	Acolher e proteger socialmente 5.280 idosos em situação de risco pessoal e social.	1320	99	7,5%
01744	Apoiar 100% dos municípios na implementação da saúde da pessoa idosa na atenção primária.	184	184	100%
01384	Apoiar financeiramente o atendimento a 7.400 pessoas idosas nos municípios.	3740	7200	192,51%
01458	Atender aos 184 municípios cearenses inseridos na Rede Nacional de Proteção e Defesa dos Direitos do Idoso – RENADI.	13	184	1415,38%
01459	Estimular a ampliação de 152 para 184 do número de Conselhos dos Direitos da Pessoa Idosa nos municípios cearenses.	8	118	1475%

* Dados extraídos do Anexo de Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei nº 15.674, de 31 de julho de 2014 (Anexo I).

** Dados fornecidos pela Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (SEPLAG) em abril de 2016.

O programa 027 evidenciou um resultado muito similar ao do programa 026, uma vez que, contemplando 13 (treze) metas no Anexo de Metas e Prioridade, mais da metade desse total não apresentou qualquer execução (8 metas). Aqui também a meta não realizada “00090 – Proporcionar a participação e acessibilidade das pessoas idosas através da realização do Projeto Felicidade com atenção para 3.600 pessoas ao ano” apresentou, pelo segundo ano consecutivo, 0,00% de realização, suscitando questionamentos, portanto, acerca de seu caráter “prioritário”.

Das 5 (cinco) metas que apresentaram alguma execução, uma foi insatisfatória e quatro foram satisfatórias, sendo que, dessas últimas, duas apresentaram percentuais de realização exorbitantes, como será comentado mais à frente.

De acordo com os resultados obtidos e considerando-se a escala de análise estabelecida, pode-se considerar que o programa “027 – Atenção à Pessoa Idosa” foi ineficaz na realização das metas eleitas como prioritárias para o exercício de 2015.

Em análise individualizada sobre a eficácia física das metas desse programa, faz-se importante, ainda, tecer algumas considerações.

Conforme já exposto anteriormente, a alta realização de metas suscita dúvidas acerca da fidedignidade dos dados que são recebidos, bem como do real controle que deve haver sobre os resultados alcançados na gestão. No presente caso, essas metas foram as de nº “01459 – Estimular a ampliação de 152 para 184 do número de Conselhos dos Direitos da Pessoa Idosa nos municípios cearenses”, com realização de 1.475% (previsto: 8; realizado: 118) e “01458 – Atender aos 184 municípios cearenses inseridos na Rede Nacional de Proteção e Defesa dos Direitos do Idoso – RENADI”, que apresentou o segundo maior percentual de realização, no valor de 1.415,28% (previsto: 13; realizado 184). Buscando informações prévias junto à SEPLAG, obteve-se, com relação à meta 01459, que houve falha no dimensionamento das mesmas. Senão, vejamos:

Meta 01459

Houve uma falha no dimensionamento da meta 2012-2015. Na realidade deveriam ser 32 (184-152), no entanto, assim como as mudanças de gestão por meio de eleições, a gestão do conselho também é alterada e alguns deixaram de existir (reduzindo de 152 para 118). Segundo dados atualizados pelo Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Idosa (CEDI), existiam, em 2015, 118 conselhos municipais criados e em funcionamento. [grifos nossos]

Meta 01458

Houve uma falha no dimensionamento da meta 2012-2015. Na realidade, esta meta foi planejada e realizada nos 184 municípios de 2012 a 2014, e foi programada para ser realizada também em 2015 nos 184 municípios e deveria ser não acumulativa. Levando em consideração o papel prioritário da Coordenadoria Especial de Políticas Públicas para a Pessoa Idosa e Pessoa com Deficiência, que é o de articulação e transversalização da política para o idoso, e buscando a plena participação e realização da Conferência Estadual dos Direitos do Idoso, realizou articulações com a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS) e com gestores municipais, a fim de fomentar a garantia desses direitos junto a seus órgãos representativos e reativar esse público, visto que essa política tem execução majoritária junto à Rede de Assistência Social, que dispõe de um fundo e desenvolve para a pessoa idosa as políticas de saúde, abrigamento, inclusão do trabalho intergeracional e qualificação, bem como projetos de resgate do protagonismo. [grifo nosso]

Considerando as justificativas apresentadas, ainda que em caráter de amostra, esta Comissão Técnica concluiu que, novamente, as metas estabelecidas na LDO não expressam a realidade existente no Estado, ou seja, não conseguem acompanhar as mudanças no estado, bem como a fragilidade de seu acompanhamento.

2.1.1.2. Análise de efetividade

A efetividade diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos a médio e longo prazos. Refere-se à relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção. Trata-se de verificar a ocorrência de mudanças na população-alvo que se poderia razoavelmente atribuir às ações do programa avaliado.

Portanto, ao examinar a efetividade de uma intervenção governamental, pretende-se ir além do cumprimento de objetivos imediatos ou específicos, em geral consubstanciados em metas de produção ou de atendimento (exame da eficácia da gestão).

Sob esta perspectiva, portanto, a informação que dá conta do total de equipamentos sociais instalados ao longo de um determinado período, por exemplo, deve ser acompanhada de outras que explicitem, igualmente, o bom emprego dos recursos públicos reservados para tanto, bem como as alterações que aqueles proporcionaram à vida de seus beneficiários, avaliando em que medida tais impactos coincidem com os objetivos que motivaram a criação do programa de governo.

Os indicadores, de maneira geral, são instrumentos de gestão essenciais nas atividades de monitoramento, medição e avaliação do nível de desempenho do objeto observado. Em resumo, a utilização de indicadores possibilita mensurar os resultados e gerir o desempenho; embasar a análise crítica dos resultados obtidos e do processo de tomada de decisão; contribuir para a melhoria contínua dos processos organizacionais; facilitar o planejamento e o controle do desempenho; e viabilizar a análise comparativa do desempenho do objeto.

O PPA, na sua forma de programas, reúne um conjunto de ações orientadas ao alcance de um objetivo politicamente declarado a partir de um problema, demanda da sociedade ou aproveitamento de uma oportunidade. Nesse sentido, a identificação dos resultados das ações por meio de medidas de desempenho se constitui no eixo de comunicação com a sociedade e de evidência da evolução do plano, fazendo dos indicadores elementos fundamentais para todo o ciclo de gestão das políticas públicas.

2.1.1.2.1. Problemática

Como os programas governamentais são planejados para atingir seus resultados em até quatro anos, a análise de efetividade sobre um exercício, de maneira isolada, fica limitada ao acompanhamento da evolução ou não dos indicadores eleitos para a medição dos resultados. Posto isso, com base nos valores apurados dos indicadores setoriais no exercício de 2015, poder-se-ia compará-los com os resultados dos indicadores no exercício de 2014 e aferir se houve uma evolução ou regressão dos mesmos.

Ocorre que, recorrendo ao Anexo I revisado do PPA 2012-2015, no qual se encontram dispostos todos os denominados “Resultados estratégicos setoriais” bem como os “Indicadores setoriais”, percebeu-se que a sistemática do PPA 2012-2015 não trouxe os indicadores de desempenho como atributo dos programas, ou seja, não os dispôs ligados diretamente aos programas. É que, na nova metodologia de elaboração do PPA, o governo do estado, no processo de alinhamento com a proposta de elaboração do PPA federal, aproveitou o ensejo e inovou, trazendo, de inédito, a figura das áreas temáticas, tendo sido alocadas nestas os indicadores setoriais. Segundo o manual do PPA cearense, p. 14, as áreas temáticas *“compreendem grandes temas aglutinadores dos programas do PPA. Essas áreas coincidem, em grande parte das vezes, com a atuação das próprias secretarias de governo”*.

Essa nova metodologia, de ligação dos indicadores setoriais às áreas temáticas, diferiu do PPA federal (que traz indicadores para cada programa) e não atende ao conceito estabelecido pelo art. 2º da Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão (MOG), que define programa da seguinte forma: “instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual”. Referida Portaria, segundo seu art. 3º, é de observância obrigatória por todos os entes (União, estados, Distrito Federal e municípios).

Posto isso, não há como emitir, novamente, uma opinião sobre os resultados dos programas governamentais, uma vez que não são oferecidas as ferramentas necessárias. Ademais, reitera-se a fragilidade no planejamento do estado já exposta no exercício anterior: os indicadores foram utilizados apenas como índices de referência para posterior verificação dos resultados, não tendo sido traçados no PPA índices parciais necessários às ações de acompanhamento gerencial periódico, bem como índices para o final da vigência do plano, retratando as mudanças esperadas no público-alvo e tendo relação direta com os objetivos dos programas.

2.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é o instrumento de planejamento estatal que estabelece as principais diretrizes e metas da Administração Pública para um exercício financeiro, conectando o Plano Plurianual à Lei Orçamentária Anual (LOA) e indicando os programas

que serão prioritários na programação e execução orçamentária, de modo a atender aos anseios da sociedade.

Conforme previsto no art. 203, § 2º, da Constituição Estadual, a LDO definirá as metas e prioridades deduzidas do plano plurianual, a serem aplicáveis no exercício de atividades administrativas em geral, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orientará a elaboração da lei orçamentária anual, assegurada a ordem cronológica prevista no plano plurianual; disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá as diretrizes políticas para observância pelas agências financeiras oficiais de fomento.

Por sua vez, a Lei Complementar nº 101/00, em seu art. 4º, prescreve que a Lei de Diretrizes Orçamentárias tratará sobre: o equilíbrio entre a despesa e receita; os critérios e formas de limitação de empenho; normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

As Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2015 constam da Lei Estadual nº 15.674, de 31 de julho de 2014, definindo as metas e prioridades da administração estadual; a estrutura e organização dos orçamentos, as disposições sobre alterações na legislação tributária do Estado; as determinações relativas às Políticas de Recursos Humanos e à Dívida Pública Estadual, entre outras.

2.2.1. Anexo de Metas e Prioridades da administração pública

O Anexo de Metas e Prioridades é o instrumento pelo qual a LDO cumpre, na prática, o seu papel de estabelecer metas e prioridades para a administração pública. Do universo das ações do PPA, a LDO seleciona aquelas que deverão merecer especial atenção na LOA a que se refere.

De acordo com os §§1º e 2º do art. 2º da Lei nº 15.674, de 31 de julho de 2014, os gastos com a conservação do patrimônio público e a manutenção e funcionamento dos órgãos e entidades que integram os orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, bem como os compromissos com as lideranças representativas da sociedade, serão considerados prioritários na alocação dos recursos da Lei Orçamentária de 2015.

Observa-se que o Anexo I da LDO, do exercício em tela, possui os Programas com suas respectivas metas, alocados por eixo e área temática. Ou seja, atendendo ao disciplinado na legislação vigente.

Deve-se destacar que a análise dos principais programas foi tratada pormenorizadamente no item anterior a este capítulo.

2.2.2. Metas bimestrais de arrecadação, programação financeira e cronograma mensal de desembolso

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seus artigos 8º e 13º, bem como a LDO estadual em seu art. 47, estabelecem que até trinta dias após a publicação da Lei Orçamentária Anual, o Poder Executivo elaborará e publicará as metas bimestrais de arrecadação, a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso por poder e órgão.

A Lei Orçamentária Anual do estado para o exercício de 2015 foi publicada no dia 30 de dezembro de 2014, tendo, assim, o prazo legal para cumprimento dos citados artigos da LRF encerrado no dia 29 de janeiro de 2015.

Para o atendimento da determinação da LRF, o Poder Executivo estadual elaborou a resolução COGERF nº 01/2015, que contempla as metas bimestrais de arrecadação, a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso por poder e órgão, a qual teve sua publicação no Diário Oficial do Estado do Ceará em 29 de janeiro de 2015, atendendo, assim, o prazo legal.

Cabe salientar que a apresentação das metas bimestrais de arrecadação, na citada resolução, diverge da forma apresentada no Balanço Orçamentário, constante do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), dificultando a verificação das metas exigidas pela LRF com o que de fato fora executado. Tal ocorrência já foi objeto de recomendação do Relatório Técnico de Contas de Governo do ano anterior.

2.2.3. Análise das exigências previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal

No que diz respeito às exigências previstas nos arts. 4, 5, 14, 16 e 45 da Lei Complementar nº 101/00, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, para exercício de 2015, não as atendeu ou as atendeu de forma total ou parcial, conforme descrito a seguir:

EXIGÊNCIAS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Exigências	Atendimento/ não atendimento	Evidência na Lei nº 15.674/2014
1. Regras que permitam o equilíbrio entre receitas e despesas (art. 4º, I, a).	Sim	Art. 23 e 72
2. Critérios e formas de limitação de empenho (art. 4º, I, b).	Sim	Art. 48
3. Normas relativas ao controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (art. 4º, I, e)	Não	---
4. Condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (art. 4º, I, f);	Sim	Art. 49 a 55
5. Anexo de Metas Fiscais (art. 4º, § 1º e 2º)	Sim	Anexo II (Metas Fiscais)

Exigências	Atendimento/ não atendimento	Evidência na Lei no 15.674/2014
6. Anexo de Riscos Fiscais (art. 4º, § 1º)	Sim	Anexo III (Riscos Fiscais)
7. Montante e forma de utilização da reserva de contingência (art. 5º, III)	Sim	Art. 73
8. Regras para a programação financeira e o cronograma de desembolso (art. 8º)	Sim	Art. 47
9. Condições para concessão ou ampliação da renúncia de receita (art. 14, caput)	Sim	Art. 58
10. Definição do que se considera despesa irrelevante (art. 16, § 3º)	Sim	Art. 34
11. Requisitos para a inclusão de novos projetos na lei orçamentária ou em créditos adicionais, depois de atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público (art. 45, caput)	Sim	Art. 23 e 72
12. Medidas de combate à evasão e à sonegação (art. 13)	Sim	Art. 23 e 72

Fonte: Elaborado pela Comissão Especial.

Em relação às exigências contidas no item “3”, observa-se que, no exercício em análise, a LDO não trouxe nenhum artigo que indique os mecanismos de controle de custos e nem a metodologia de avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos públicos estaduais.

Tal ocorrência já foi objeto de recomendação do Relatório Técnico de Contas de Governo de anos anteriores. Diante desse fato, este Tribunal de Contas solicitou esclarecimentos por meio do processo de representação sob o nº 07790/2015-0, que encontra-se em tramitação, direcionada para a Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG) sobre esse tema. Em resposta, o Sr. Hugo Santana de Figueirêdo Junior, secretário do Planejamento e Gestão, elencou os procedimentos/ações adotados no exercício de 2015:

- Controle das suas despesas por meio do seu Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal (COGERF), criado pelo decreto nº 27.524, de 09 de agosto de 2004, e posteriormente disciplinado pelo decreto nº 30.457, de 02 de março de 2011;
- Orientações para classificação das ações orçamentárias na LDO de 2016, lei nº 15.839 de 27 de julho de 2015, visando facilitar o controle de custos durante a elaboração e execução;
- Destaca o papel do COGERF, assessorado pelo Grupo Técnico de Gestão de Contas (GTC) e Grupo Técnico de Gestão Fiscal (GTF), responsáveis por analisar e compatibilizar, respectivamente, a programação financeira dos órgãos e entidades e a gestão fiscal, destacando a expansão dos custos de manutenção das áreas administrativas e finalísticas;

- Edição da Resolução nº 008, de 26 de setembro de 2015, do COGERF, que estabelece medidas restritivas de gasto, como forma de controle de custos;
- Consolidação da Metodologia de Custos do estado do Ceará, o qual encontra-se em fase de desenvolvimento pelo Grupo Técnico de Custos, composto por representantes da SEPLAG, SEFAZ, CGE e SEDUC, com previsão de assistência técnica pelo Banco Mundial;
- Está prevista, para o ano de 2016, a avaliação dos resultados dos principais programas governamentais finalísticos, realizada bianualmente a partir do cumprimento de metas e iniciativas que contribuíram para o alcance dos objetivos, conforme estabelece o art. 12 da lei estadual nº 15.109, de 02 de janeiro de 2012 (PPA 2012-2015);

Apesar dos esclarecimentos fornecidos, entende-se pelo descumprimento do item "3", devido a não existir efetivamente, ainda, uma metodologia e um sistema de custos em pleno funcionamento, apesar dos vários esforços da Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG), Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE) e Secretaria da Fazenda (SEFAZ).

Quanto ao Anexo de Metas Fiscais, item "5", os demonstrativos foram elaborados de acordo com a metodologia constante do Manual de Demonstrativos Fiscais elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Deve-se destacar que no demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita foi previsto, para o exercício de 2015, uma renúncia de R\$ 773 milhões para o setor industrial e de R\$ 193 milhões para o comércio.

Relativamente ao item "6", verificou-se que o Anexo de Riscos Fiscais foi elaborado de acordo com a estrutura estabelecida no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN. No entanto, observou-se que esse anexo não apresentou montante para o passivo contingente, apesar de a LDO disciplinar o referido tema em seu art. 73. Cabe salientar que a Lei Orçamentária Anual reservou dotação para a Reserva de Contingência, ficando evidente que o Anexo de Riscos Fiscais, da LDO, apresentou falha ao não prever qualquer montante para eventuais contingências.

Tal fato já foi objeto, também, de recomendação nos Relatórios de Contas de Governo de exercícios anteriores, entretanto para o exercício de 2016, conforme relatado no Relatório do Controle Interno, a Secretaria do Planejamento e Gestão, em parceria com a Procuradoria Geral do Estado, evidenciaram passivos contingentes relacionados a demandas judiciais no valor de R\$ 48 milhões de reais. Apesar de não ter cumprido o mandamento da LRF para o exercício de 2015, já assim o faz para o exercício de 2016, não sendo portanto necessário reiterar a recomendação.

No tocante ao item "12", observou-se que o estado do Ceará divulgou as medidas de combate à evasão e à sonegação no Balanço Geral do Estado. Além disso, foram divulgados a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa no exercício de 2015 conforme tabela a seguir:

DEMONSTRATIVO DAS AÇÕES AJUIZADAS PARA A COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA (R\$ 1)

Especificação	Ajuizamentos	Valores
Créditos tributários	2.990	640.087.759,17
Não tributários	505	18.850.572,35
Total	3.495	658.938.331,52

Fonte: Balanço Geral do Estado.

Por fim, também foi evidenciada a evolução do montante de créditos tributários passíveis de cobrança administrativa conforme quadro a seguir:

DEMONSTRATIVO DA EVOLUÇÃO DO MONTANTE DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS PASSÍVEIS DE COBRANÇA ADMINISTRATIVA (R\$ 1)

Exercício	Quantidade	Valor
2009	21.865	549.164.184,33
2010	35.958	872.935.752,65
2011	97.579	980.323.263,70
2012	141.487	482.831.230,61
2013	129.612	592.115.342,57
2014	129.074	856.658.040,76
2015	186.254	971.779.120,39

Fonte: Balanço Geral do Estado.

2.3. Lei Orçamentária Anual

A Lei Orçamentária Anual (LOA) abrange as ações do estado a serem executadas, na forma de projetos, atividades e encargos especiais, objetivando a realização das diretrizes, objetivos e metas programadas no plano plurianual, em consonância com o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A LOA deve conter a previsão de receitas e fixação de despesas, compreendendo o Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das empresas, em que o estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, conforme previsto no art. 203, § 3º da Constituição Estadual. A análise dessas informações serão realizadas em item específico deste capítulo, quando da análise da receita e da despesa.

Para o exercício financeiro de 2015, o Orçamento Geral do Estado teve seus valores consignados na Lei nº 15.753, de 30 de dezembro de 2014, com as receitas estimadas em R\$ 24.517.189.844,00 (vinte e quatro bilhões, quinhentos e dezessete milhões, cento e oitenta nove mil, oitocentos e quarenta e quatro reais) e as despesas fixadas em igual montante, contemplando o Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos.

2.3.1. Análise das Exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e lei nº 4.320/64

No que diz respeito às exigências previstas no art. 5º da lei complementar nº 101/00, a LOA 2015 as atendeu de forma total ou parcial, conforme descrito a seguir:

EXIGÊNCIAS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Exigências	Atendimento/ não atendimento	Evidência na lei 15.495/2013
1. demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais da LDO (art. 5º, I);	Sim	Volume I (Metas fiscais)
2. estimativa e compensação da renúncia de receita e o aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado (art. 5º, II);	Sim	Volume I (Renúncia de receita e margem para expansão da despesa continuada).
3. reserva de contingência a ser utilizada na forma definida na LDO (art. 5º, III);	Sim	Volume I (Anexos)
4. despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão (art. 5º, §1º);	Sim	Volume I (Demonstrativo da despesa relativas à dívida pública e suas receitas).
5. o refinanciamento da dívida pública (art. 5º, § 2º);	Não se aplica	
6. limite da atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada (art. 5º, § 3º).	Não se aplica	

Fonte: Elaborado pela Comissão Especial.

Com referência à exigência indicada no item “5”, informa-se que não houve, no exercício em referência, refinanciamento da dívida pública, não necessitando, assim, sua demonstração em separado como demanda a LRF, o que implica no atendimento do item em análise.

Destaque-se que a exigência relativa ao item “6” não é aplicável ao estado do Ceará, uma vez que a dívida estadual é de natureza contratual e não mobiliária.

Por fim, constatou-se que as exigências contidas no artigo 2º da lei nº 4.320/64 foram atendidas pela lei nº 15.753/2014.

2.4. Execução orçamentária

A legislação aplicada à execução orçamentária está disciplinada na lei federal nº 4.320/1964, na lei complementar nº 101/2000, além de observar a normatização efetuada pelo Conselho Federal de Contabilidade por meio das Normas Brasileiras de Contabilidade – Técnicas Aplicadas ao Setor Público (NBC-TSP), bem como o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A citada legislação visa colaborar com o processo de elaboração e execução do orçamento quanto às receitas e despesas orçamentárias da administração pública.

Baseado nos parâmetros citados, pretende-se, neste tópico, demonstrar o montante de recursos apropriados pelo estado, por meio da instituição de tributos, e como estes foram empregados na execução das políticas públicas e dos programas orçamentários de forma a gerar e manter os bens e serviços públicos disponibilizados para os cidadãos.

A legitimidade de tal análise baseia-se no artigo 81 da lei nº 4.320/64, o qual determina que a análise da execução orçamentária seja realizada pelo controle externo com o objetivo de verificar a probidade da administração, a guarda e o legal emprego dos recursos públicos, bem como o cumprimento do orçamento.

Dessa forma, no decorrer deste tópico, serão demonstrados o comportamento das receitas previstas e realizadas (arrecadadas), bem como das despesas autorizadas e realizadas (empenhadas), identificando, quando possível e pertinente, os fenômenos econômicos e financeiros que, direta ou indiretamente, afetaram as finanças públicas estaduais, de forma consolidada.

Quanto à análise das receitas, como já mencionado nos Relatórios de Contas de Governo de anos anteriores, ressalta-se a limitação aos trabalhos, pois o módulo do sistema de contabilidade da receita não é disponibilizado a esta Corte de Contas, sendo os dados da receita orçamentária baseados em informações obtidas no Balanço Geral do Estado, em especial no Anexo 10 – Comparativo dos ingressos orçados com os arrecadados.

Ademais, apresenta-se uma análise das despesas por categoria econômica, por fonte de recurso e por entidade/unidade orçamentária.

As informações utilizadas foram extraídas das peças contábeis integrantes do Balanço Geral do Estado, da base de dados gerada no Sistema de Gestão Governamental por Resultados (S2GPR), da Síntese do Balanço Geral, do Relatório do Controle Interno sobre as contas anuais do governo, dos relatórios elaborados pela Secretaria da Fazenda do estado do Ceará e pela Controladoria e Ouvidoria Geral do estado, dos relatórios gerenciais originários do

Sistema de Contabilidade do Estado e de demais relatórios disponibilizados por organismos públicos como a Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Na consolidação da Execução Orçamentária foram considerados os dados da administração direta, autarquias, fundações, fundos e empresas estatais dependentes, fornecidos pela SEFAZ, constantes dos Anexos 10 do Balanço Geral do Estado e da base de dados do Sistema de Contabilidade do Estado (S2GPR).

2.4.1. Arrecadação da Receita Orçamentária

A Receita Orçamentária é composta de toda a arrecadação ocorrida durante o exercício orçamentário, inclusive aquelas originadas de operações de crédito, com a finalidade de custear programas e ações para atender às necessidades da sociedade. Do ponto de vista econômico, a lei nº 4.320/1964 classifica a Receita Orçamentária nas categorias corrente e de capital. Quanto ao seu ingresso, pode ser originária de recursos do Tesouro ou de outras fontes.

Insta salientar que a presente análise considerou as receitas brutas, não havendo as deduções dos recursos destinados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), e as receitas intraorçamentárias.

Para o exercício financeiro de 2015, o Orçamento Geral do Estado (administração direta e indireta) teve seus valores consignados na lei nº 15.753, de 30 de dezembro de 2014, com as receitas estimadas em R\$ 24.517.189.844,00. No decorrer do exercício, esta receita foi atualizada para R\$ 27.559.787.707,28, conforme consta no Anexo 10 do Balanço Geral do Estado. Do total estimado, foi efetivamente arrecadada a cifra de R\$ 23.893.917.719,37, resultando em uma arrecadação a menor de R\$ 3.665.869.987,91. Destarte, pode-se afirmar que o estado arrecadou 86,70% da receita prevista para o exercício de 2015 e se comparada com a receita arrecadada em 2014, em termos reais, verifica-se uma diminuição de 8,43%.

Para demonstrar a evolução da Receita Orçamentária arrecadada nos últimos cinco anos, apresenta-se a tabela a seguir:

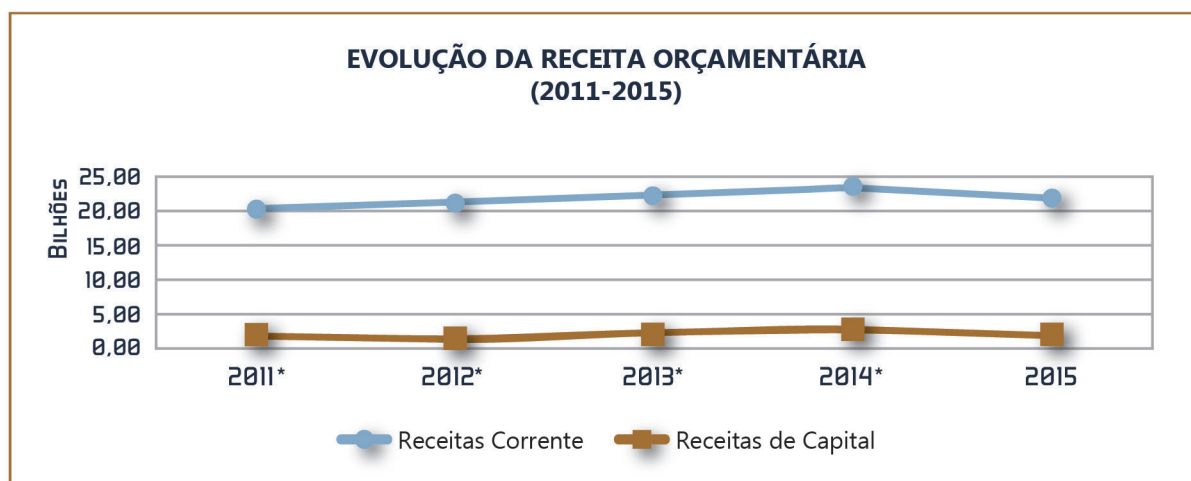
EVOLUÇÃO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA – CATEGORIA ECONÔMICA (R\$ 1,00)

Exer- cício	Receitas corrente		Receitas de capital		Total
	Nominal	Real	Nominal	Real	Real
2011	15.692.331.348,40	20.563.905.769,19	1.402.491.692,65	1.837.885.421,19	22.401.791.190,38
2012*	17.431.884.384,82	21.129.465.972,99	1.098.650.062,79	1.331.691.319,51	22.461.157.292,50
2013*	19.338.621.186,01	22.212.785.082,54	1.862.334.904,81	2.139.120.705,37	24.351.905.787,91
2014*	21.035.389.403,43	23.281.674.496,26	2.540.214.663,20	2.811.474.026,22	26.093.148.522,49
2015	21.964.715.660,36	21.964.715.660,36	1.929.202.059,01	1.929.202.059,01	23.893.917.719,37

Fonte: Balanço Geral do Estado (BGE/2011-2015) e Anexo 10 (incluídas as receitas intraorçamentárias e desconsideradas as deduções ao FUNDEB).

*Nota: Fator de correção IGP-DI.

Ao se analisar as variações percentuais, em termos reais, verifica-se que a receita total teve um crescimento, no período de cinco anos, de R\$ 1,4 bilhão de reais. No tocante ao comportamento das receitas correntes e de capital arrecadadas ao longo dos últimos cinco anos, apresenta-se o gráfico a seguir:



Fonte: Balanço Geral do Estado (BGE/2011-2015) e Anexo 10 (incluídas as receitas intraorçamentárias e desconsideradas as deduções ao FUNDEB).

*Nota: Fator de correção IGP-DI.

Quanto à composição das receitas arrecadadas do exercício de 2015, demonstra-se na tabela a seguir:

RECEITA ORÇAMENTÁRIA ARRECADADA – CATEGORIA E ORIGEM (R\$ 1,00)

Categoria econômica	Orçado (a)	Realizado (b)	Diferença (b) - (a)	Realização (%)
Receita corrente	23.252.521.049,69	21.964.715.660,36	-1.287.805.389,33	94,46%
Receita tributária	12.514.896.625,91	11.696.783.581,51	-818.113.044,40	93,46%
Receitas de contribuições	1.405.195.934,00	1.395.437.047,54	-9.758.886,46	99,31%
Receita patrimonial	255.379.051,49	377.497.667,07	122.118.615,58	147,82%
Agropecuária	-	-	-	-
Industrial	-	-	-	-
Receita de serviços	82.637.299,10	73.314.511,66	-9.322.787,44	88,72%
Transferências correntes	8.396.093.074,75	7.809.885.196,21	-586.207.878,54	93,02%
Outras receitas correntes	598.319.064,44	611.797.656,37	13.478.591,93	102,25%
Receitas de capital	4.307.266.657,59	1.929.202.059,01	-2.378.064.598,58	44,79%
Operações de crédito	2.872.691.255,30	1.539.756.896,97	-1.332.934.358,33	53,60%
Alienação de bens	1.218.546,00	4.336.948,62	3.118.402,62	355,91%
Amortização de empréstimos	-	-	-	-
Transferências de capital	1.430.011.736,29	373.861.628,36	-1.056.150.107,93	26,14%
Outras Receitas de capital	3.345.120,00	11.246.585,06	7.901.465,06	336,21%
Total da receita arrecadada	27.559.787.707,28	23.893.917.719,37	-3.665.869.987,91	86,70%

Fonte: Anexo 10 (incluídas as receitas intraorçamentárias e desconsideradas as deduções ao FUNDEB).

De acordo com tabela acima, verifica-se que o percentual de realização da receita foi de 86,70%, sendo que a realização das receitas correntes foi de 94,46% do valor previsto, enquanto as receitas de capital equivalem a 44,79% do valor previsto. Para uma análise mais pormenorizada das receitas, serão apresentadas as variações ocorridas nas categorias econômicas das receitas correntes e de capital.

2.4.1.1. Receitas correntes

Segundo a lei nº 4.320/64, classificam-se como receitas correntes as tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços e outras que não estejam enquadradas nas anteriormente mencionadas, e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em despesas correntes.

Essas receitas, em conformidade com o levantamento efetuado nas peças componentes do Balanço Geral do Estado para o ano de 2015, apresentaram uma arrecadação de R\$ 21.964.715.660,36, inferior em R\$ 1.287.805.389,33 à previsão atualizada.

As origens de receita que mais contribuíram na composição dos ingressos da receita cor-

rente foram as receitas tributárias e as transferências correntes com percentuais de 53,25% e 35,56%, respectivamente, mantendo aproximadamente a mesma proporcionalidade dos exercícios anteriores.

A seguir serão analisadas as principais receitas correntes auferidas pelo estado do Ceará.

2.4.1.1.1. Receitas tributárias

A receita tributária é formada pela arrecadação de impostos, taxas e contribuições de melhoria, representando a mais expressiva origem (fonte) de recursos existente no estado. Conforme o artigo 155 da Constituição Federal, compete aos estados e ao Distrito Federal o poder de instituir impostos sobre: transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos (ITCD), operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior, e propriedade de veículos automotores (IPVA).

Ressalta-se, ainda, o disposto na Portaria nº 212/2001 da Secretaria do Tesouro Nacional, que estabelece a contabilização como receita tributária da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza incidente na fonte (IRRF), sobre rendimentos pagos, pelos estados, suas autarquias e pelas fundações.

Quanto ao comportamento da Receita Tributária nos exercícios de 2014 e 2015, demonstra-se na tabela abaixo:

COMPOSIÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA (R\$ 1,00)

Receita tributária	2014*	2015	Variação %
Impostos	11.825.190.788,95	11.270.562.829,83	-4,69%
ICMS	10.314.490.970,49	9.715.890.373,18	-5,80%
IPVA	637.208.053,74	645.632.760,60	1,32%
IRRF	811.218.168,14	832.250.954,12	2,59%
ITCD	62.273.596,58	76.788.741,93	23,31%
Taxas	436.957.292,77	425.913.473,29	-2,53%
Total	12.262.148.081,72	11.696.476.303,12	-4,61%

Fonte: Anexo 10 (incluídas as receitas intraorçamentárias e desconsideradas as deduções ao FUNDEB).

*Nota: Fator de correção: IGP-DI.

Ao comparar a arrecadação do exercício de 2015 com 2014, constata-se que a receita tributária apresentou um decréscimo real de 4,61%. Esse percentual é decorrente, em espe-

cial, da variação das receitas de impostos, destacando um queda de 5,80% (R\$ 598 milhões) na arrecadação do ICMS.

Cabe salientar que a receita com o ICMS, no exercício de 2015, representou 83,06% da receita tributária. A arrecadação desse imposto, nos últimos quatro anos, é apresentada na tabela a seguir.

EVOLUÇÃO DA ARRECAÇÃO DO ICMS NO PERÍODO DE 2012-2015 (R\$ 1,00)

Exercício	Valor nominal	Valor real*3
2012*1	7.527.081.275,20	9.123.695.646,97
2013*1	8.542.009.911,04	9.811.549.050,05
2014*1	9.319.318.251,67	10.314.490.970,49
2015*2	9.715.890.373,18	9.715.890.373,18

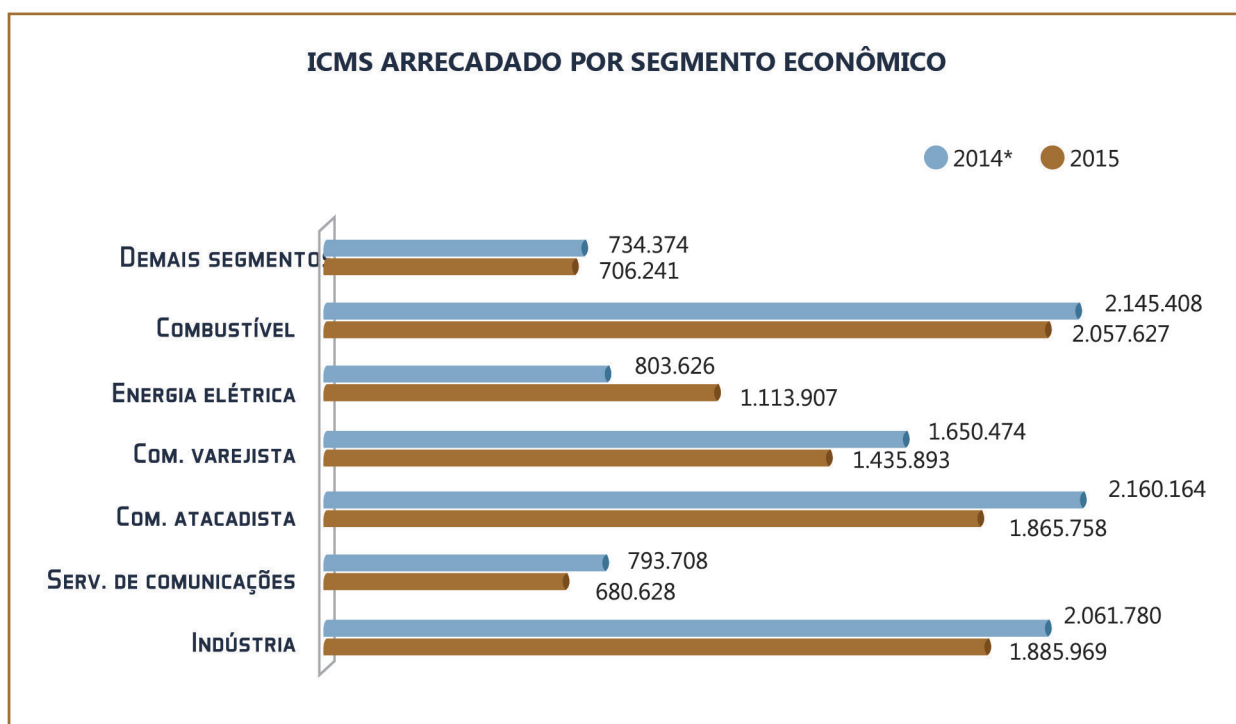
Fonte: *1Balanço Geral do Estado (BGE/2012-2015); *2Anexo 10 (incluídas as receitas intraorçamentárias e desconsideradas as deduções ao FUNDEB).

*3Nota:Fator de correção: IGP-DI.

Dos dados apresentados na tabela, observa-se que, em termos nominais, em 2015, a arrecadação do ICMS foi superior aos anos anteriores. Entretanto, conforme dito anteriormente, em termos reais, a arrecadação do ICMS foi inferior aos anos de 2013 e 2014, obtendo um decréscimo real de 5,80% em relação ao exercício de 2014.

Insta salientar que, segundo informações constantes da síntese do Balanço Geral do Estado de 2015, às fls. 41/42, a arrecadação do ICMS cearense é a 10ª maior arrecadação do Brasil, representando 2,45% do ICMS nacional, e a 3ª do Nordeste.

De forma mais segregada, a síntese do Balanço Geral do Estado, às fls. 39, apresenta a arrecadação do ICMS por segmento econômico conforme disposto no gráfico a seguir:



Fonte: Adaptado da síntese do Balanço Geral do Estado – 2015 (valores em milhares).

*Nota: Fator de correção IGP-DI.

A arrecadação do ICMS por segmento econômico, conforme gráfico anterior, diminuiu em quase todos os segmentos, exceto no de Energia Elétrica, que obteve um crescimento real de 38,61%.

Conforme destacado, os segmentos econômicos que apresentaram as maiores variações percentuais de arrecadação, em termos reais, foram serviços de comunicação (-14,25%), comércio atacadista (-13,63%) e comércio varejista (-13%).

A alta da arrecadação no segmento da energia elétrica ocorreu devido ao aumento da tarifa por kWh, autorizada pelo órgão regulador (ANEEL), cuja composição inclui os custos realizados nos últimos doze meses atrelada à estimativa de receita necessária para cobertura de custos e investimentos previstos para os próximos doze meses. Tais custos incluíram as despesas relacionadas com o crescimento da utilização das usinas termelétricas, impulsionada pelo baixo nível dos reservatórios hidrelétricos.

Dessa forma, os valores arrecadados a maior no exercício de 2015 no segmento de Energia Elétrica, em parte, não foi resultado do esforço do estado em prover uma maior arrecadação, que, teoricamente, foi apenas momentânea, considerando que cessadas as causas do aumento de tarifa de energia, a arrecadação do ICMS tende a diminuir de forma proporcional.

2.4.1.1.2. Receitas de contribuições

A Receita de contribuições envolve todo o ingresso proveniente da instituição de contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, bem como para o custeio de regimes de previdência.

Em 2015, essas receitas atingiram o montante de R\$ 1.395.437.047,54. Quando confrontado com o valor da previsão atualizada, R\$ 1.405.195.934,00, constata-se a existência de déficit de arrecadação na ordem de R\$ 9.758.886,46.

O quadro a seguir demonstra a composição da referida receita no exercício de 2015:

COMPOSIÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES (R\$ 1,00)

Contribuições	Orçamentária	Intraorçamentária	Total
Contribuições para o Regime Próprio de Previdência do Servidor Público	525.467.485,02	862.009.346,32	1.387.476.831,34
Outras contribuições sociais	5.518.849,14	2.441.367,06	7.960.216,20
Total	530.986.334,16	864.450.713,38	1.395.437.047,54

Fonte: Anexo 10

2.4.1.1.3. Receita patrimonial

A Receita patrimonial representa o ingresso proveniente da fruição do patrimônio, pela exploração de bens imobiliários ou mobiliários, e da participação societária em demais entidades. No exercício de 2015, essa receita alcançou o montante de R\$ 377.497.667, representando uma diminuição nominal de 9,65% em relação ao ano anterior.

O quadro a seguir demonstra a composição da referida receita no exercício de 2015:

COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS PATRIMONIAIS ARRECADADAS (R\$ 1,00)

Receita	2015	%
Imobiliárias	4.993.544,28	1,96%
Valores mobiliários	240.054.361,21	94,00%
Outras receitas patrimoniais	10.331.146,00	4,05%
Total	255.379.051,49	100,00%

Fonte: Anexo 10

A queda na arrecadação da referida receita ocorreu, principalmente, na receita patrimonial de cessão de direito, reduzindo de R\$ 80 milhões de reais em 2014 para nenhum valor arrecadado. As receitas de valores mobiliários permanece como a mais representativa (94%), perfazendo o montante de R\$ 240 milhões.

2.4.1.1.4. Receita de serviços

A receita de serviços abrange aquelas decorrentes de atividades econômicas na prestação de serviços por parte do ente público. No exercício de 2015, essa receita alcançou o montante de R\$ 73.314.511,66, representando um acréscimo, em termos reais, de 24,05% em relação ao ano anterior.

Na tabela abaixo são apresentadas as receitas que compõem essa origem.

COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS DE SERVIÇOS ARRECADADAS (R\$ 1,00)

Nome	Receita orçamentária	Receita intraorçamentária	Total	%
Serviços comerciais	1.182.911,52	-	1.182.911,52	1,61%
Serviços financeiros	102.528,89	-	102.528,89	0,14%
Serviços de comunicação	603.722,43	-	603.722,43	0,82%
Serviços de saúde	330.373,49	-	330.373,49	0,45%
Serviços de processamento de dados	2.404.620,59	10.475.400,92	12.880.021,51	17,57%
Serviços tecnológicos	26.487,51	-	26.487,51	0,04%
Serviços administrativos	233.609,86	-	233.609,86	0,32%
Serviços de meteorologia	6.924,54	-	6.924,54	0,01%
Serviços educacionais	227.311,00	-	227.311,00	0,31%
Serviços recreativos e culturais	9.986.018,52	-	9.986.018,52	13,62%
Serv. de consultoria, assist. téc. e análise de projetos	837.865,27	2.465,53	840.330,80	1,15%
Serviços de hospedagem e alimentação	315.926,00	-	315.926,00	0,43%
Serviços de estudos e pesquisas	357.519,02	-	357.519,02	0,49%
Serviços de registro do comércio	9.655.945,78	-	9.655.945,78	13,17%
Serviços veterinários	45.957,55	-	45.957,55	0,06%
Tarifas de inscrição em concursos e processos seletivos	97.075,00	-	97.075,00	0,13%
Outros serviços	33.922.048,24	2.499.800,00	36.421.848,24	49,68%
Total	60.336.845,21	12.977.666,45	73.314.511,66	100,00%

Fonte: Anexo 10

Da análise da tabela, observa-se que outros serviços (49,68%), serviços recreativos e culturais (13,62%) e serviços de processamento de dados (17,57%) foram os mais representativos no total das receitas orçamentária de serviços.

Cabe destacar a arrecadação de receita intraorçamentária, no valor de R\$ 10.475.400,92, em serviços de processamento de dados, obtida no serviço de tráfego de dados fornecido pela Empresa de Tecnologia da Informação do Ceará (ETICE) aos órgãos do estado do Ceará. Tal montante, que já tinha sido superior em 105,09% entre os anos de 2013 e 2014, em termos nominais, obteve um novo aumento de 22,46% em relação ao ano de 2014.

2.4.1.1.5. Transferências correntes

As transferências correntes representam o ingresso efetivado proveniente de outros entes/ entidades mediante condições preestabelecidas ou mesmo sem qualquer exigência, desde que o objetivo seja a aplicação em despesas correntes. Tais recursos podem ser tanto de propriedade do ente repassador (como no caso dos convênios) quanto do recebedor (como no caso do Fundo de Participação do Estado – FPE).

A receita de transferências correntes representou 35,56% do valor total arrecadado da receita orçamentária corrente. Destaca-se o aumento nominal, no ano de 2015, de R\$ 340 milhões em relação ao ano anterior, totalizando um valor de R\$ 7,8 bilhões de reais.

Na tabela a seguir são apresentadas as receitas que compõem essa origem.

COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS CORRENTES (R\$ 1,00)

Transferências correntes	2014*	2015	Diferença
Transf. intergovernamentais	8.105.420.598,07	6.584.221.083,58	-1.521.199.514,49
Transf. de instituições privadas	7.378.615,30	8.175.643,62	797.028,32
Transf. de pessoas	1.292.029,16	465.247,09	-826.782,07
Transf. de convênios	152.961.880,69	84.404.483,71	-68.557.396,98
Total	8.267.053.123,21	6.677.266.458,00	-1.589.786.665,21

Fonte: Anexo 10 (incluídas as receitas intraorçamentárias e desconsideradas as deduções ao FUNDEB).

*Nota: Fator de correção IGP-DI.

Nas transferências intergovernamentais (R\$ 6,58 bilhões) estão incluídas as chamadas “transferências constitucionais”, as quais representam a maior parcela dos recursos transferidos pela União ao estado do Ceará.

Essas transferências sobre as receitas da União para os estados membros são compostas por 10% da arrecadação do IPI, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações, 29% do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE), 30% da arrecadação das operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF), referentes ao ouro, e, também, na forma de fundo de participação dos estados (FPE), sendo 21,5% da arrecadação dos impostos de produtos industrializados (IPI) e do imposto de renda (IR).

De acordo com os dados consolidados obtidos nos boletins mensais do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Fundo de Participação dos Estados (FPE) publicados no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), pertencente ao Governo Federal, demonstra-se no quadro a seguir a evolução dos valores repassados pela União ao estado do Ceará relacionados ao Fundo de Participação do Estado (FPE).

VALORES REPASSADOS A TÍTULO DE FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DO ESTADO (R\$ 1,00)

Ano	2014*	2015	Diferença
2011	4.408.577.441,08	5.777.189.447,62	17,30%
2012	4.545.620.949,01	5.509.819.882,23	-4,63%
2013	4.888.591.909,10	5.615.149.104,41	1,91%
2014	5.327.154.149,34	5.896.019.632,33	5,00%
2015	5.604.079.931,21	5.604.079.931,21	-4,95%

Fonte: STN (Desconsideradas as deduções ao FUNDEB).

*Nota: Valores atualizados IGP-DI.

Em 2015, observa-se que, em termos reais, o valor repassado pela União ao estado do Ceará, a título de FPE, diminuiu em 4,95%, se comparado ao valor de 2014. No presente exercício, a cota parte do Fundo de Participação dos Estados (FPE) foi de R\$ 5,6 bilhões, ou seja, 71,76% do total das transferências correntes do exercício.

Desprende-se do quadro anterior que o montante de recursos relacionado à referida transferência constitucional retornou aos valores do ano 2013, coadunando com o recuo do ICMS também para o mesmo exercício.

2.4.1.2. Receitas de capital

As receitas de capital compreendem as origens de recursos provenientes de operações de crédito, de alienações de bens, de amortizações de empréstimos, de transferências de capital e de outras receitas de capital. Essa receita, em 2015, contribuiu, em termos reais, com 8,07% da receita total. A tabela a seguir evidencia a arrecadação nos últimos quatro exercícios em termos reais:

COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS DE CAPITAL (R\$ 1,00)

Receitas de Capital	2012*	2013*	2014*	%
Operações de crédito	983.665.096,69	1.367.464.659,98	1.808.208.084,77	1.539.756.896,97
Alienação de bens	9.896.133,97	2.058.240,45	6.591.847,10	4.336.948,62
Amortização de empréstimo	60.538,16	108.405,44	553,39	-
Transferência de capital	336.496.781,42	769.489.399,50	920.457.471,19	373.861.628,36
Outras receitas de capital	1.572.769,26	0,00	76.216.069,77	11.246.585,06
Total	1.331.691.319,51	2.139.120.705,37	2.811.474.026,22	1.929.202.059,01

Fonte: Anexo 10.

*Nota: Valores atualizados IGP-DI.

Destaca-se da composição dessa categoria econômica a diminuição na arrecadação das transferências de capital e as operações de crédito, que obtiveram um decréscimo de R\$ 268.451.187,80 e R\$ 546.595.842,83, respectivamente. A arrecadação com a alienação de bens apresentou uma queda real de 34,20% com relação ao ano de 2014.

Quanto à origem outras receitas de capital, houve uma redução significativa em 2015 em relação ao exercício anterior, registrando um percentual de redução de 85,24% em termos reais.

2.4.1.2.1. Operações de crédito

Quanto à composição das receitas de Operações de Crédito, apresenta-se a tabela abaixo:

COMPOSIÇÃO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO (R\$ 1,00)

Descrição	Orçado	Arrecadado
Operações de crédito internas	1.324.996.390,27	594.840.239,94
Para programas de educação	29.386.780,00	6.102.103,28
Para programas de saúde	28.005.000,00	-
Para programas de saneamento	15.000.000,00	39.062.592,05
Para programas de modernização da adm. púb.	24.960.257,00	-
Para programas de moradia popular	85.372.069,70	5.086.445,40
Para programas de infraestrutura	221.113.426,00	339.520.802,87
Para programas de transportes	754.669.281,00	1.739.618,47
Para programas de ação social	0,00	57.278.146,52
Proinveste Bb	129.281.826,60	52.645.676,03
BNDES – estados	12.006.750,00	93.404.855,32
CEF/CPAC – Maranguapinho	25.000.000	-

Descrição	Orçado	Arrecadado
Outras operações de crédito internas – contratuais	201.000,00	-
Operações de crédito externas	1.547.694.865,03	944.916.657,03
Para programas de saúde	6.929.141,00	-
Para programas de saneamento	11.129.881,00	624.276,12
Para programas de meio ambiente	1.500.000,00	0,00
Para programas de modernização da adm. púb	235.953.153,00	24.575.873,07
Para programas de turismo	85.741.675,00	139.185.680,00
Para programas de infraestrutura	903.248.822,00	70.659.942,66
Para programas de transportes	6.000.000,00	484.069.583,31
Para programas de ação social	6.827.000,00	149.245.020,55
SWAP	21.007.505,54	-
PfoR Ceará	215.186.241,57	76.556.281,32
Outras operações de crédito externas – contratuais	54.171.445,92	-

Fonte: Anexo 10.

Conforme aponta o Balanço Geral do Estado de 2015, pode-se destacar a operação referente ao Programa Viário de Integração Logística do Ceará – CEARÁ IV – 1ª Fase, com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que tem como objetivo a continuação da execução do programa rodoviário do estado. Tal programa obteve um aporte de R\$ 484 milhões.

Destacam-se, também, as operações de crédito realizadas por meio do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) que financiam atualmente o Programa de Desenvolvimento Rural do Ceará – São José III, com recursos de R\$ 141 milhões, e o Projeto de Apoio ao Crescimento Econômico (PforR), com o objetivo de promover avanços sociais e modernizar as instituições no estado, que desembolsou aproximadamente o total de R\$ 77 milhões.

2.4.2. Execução da despesa orçamentária

2.4.2.1. Contexto geral

A despesa orçamentária representa todo o dispêndio, autorizado pelo Poder Legislativo, para financiar a prestação do serviço público à sociedade, sendo classificada nas seguintes categorias econômicas: despesas correntes e de capital.

A despesa autorizada alcançou, no final do exercício de 2015, a quantia de R\$ 25.131.600.827,34, excluída a reserva de contingência de R\$ 19.144.190,65. Quanto à realização, esta despesa total importou em R\$ 21.508.134.927,54, existindo, assim, uma economia orçamentária nas despesas de R\$ 3.642.610.090,45. Destarte, pode-se afirmar que o estado executou 85,52% da despesa orçamentária autorizada para 2015.

A evolução da despesa orçamentária, por categoria econômica, realizada nos últimos cinco anos está evidenciada na tabela a seguir.

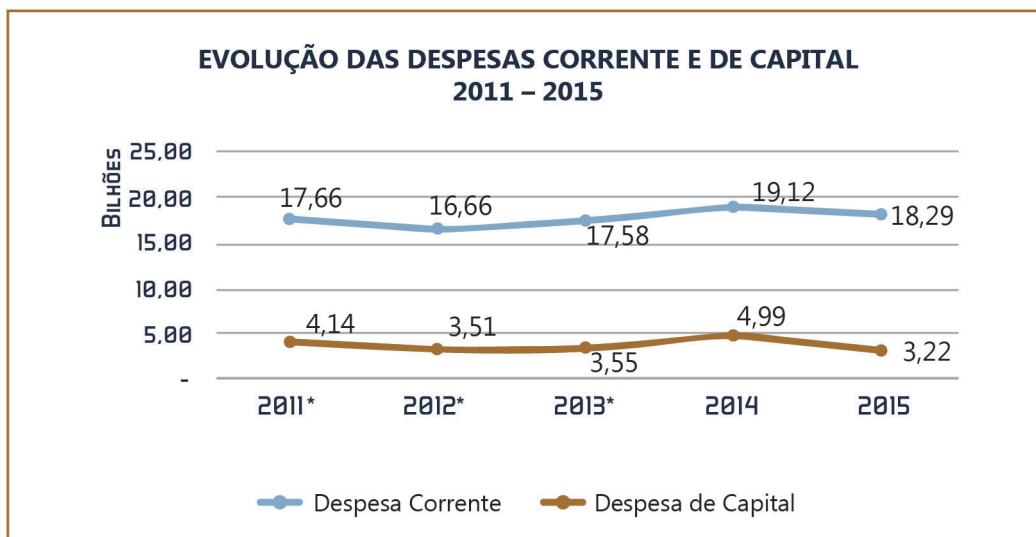
EVOLUÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA POR CATEGORIA ECONÔMICA (R\$ 1,00)

Exer- cício	Despesa Corrente		Despesa de Capital		Total	
	Nominal	Real	Nominal	Real	Nominal	Real
2011*	13.472.581.217	17.655.049.748	3.158.056.812	4.138.453.443	16.630.638.030	21.793.503.192
2012*	13.742.252.329	16.657.203.924	2.895.939.235	3.510.214.282	16.638.191.564	20.167.418.206
2013*	15.304.742.294	17.579.379.008	3.090.398.366	3.549.702.642	18.395.140.660	21.129.081.651
2014*	17.277.833.219	19.122.863.917	4.505.681.934	4.986.825.685	21.783.515.154	24.109.689.603
2015	18.287.950.252	18.287.950.252	3.220.184.674	3.220.184.674	21.508.134.927	21.508.134.927

Fonte: Balanço Geral do Estado - BGE/2011-2015.

*Nota: Valores atualizados IGP-DI.

O comportamento das despesas correntes e de capital ao longo dos cinco anos está demonstrado no gráfico a seguir.



Fonte: Balanço Geral do Estado (BGE)/2011-2015.

*Nota: Valores atualizados IGP-DI.

Analisando a evolução das categorias econômicas de 2014 para 2015, constata-se que houve uma diminuição real de 4,37% para as despesas correntes e de 35,43% para as despesas de capital. Destaca-se que a retração nas despesas de capital, ocorrida no exercício de 2015, representou o menor valor alocado para essa categoria nos últimos cinco anos, refletido numa redução de R\$ 1,77 bilhão de reais em termos reais em relação ao exercício anterior.

Quanto à composição das despesas no exercício de 2015, demonstra-se na tabela a seguir:

DESPESA ORÇAMENTÁRIA POR CATEGORIA E GRUPO (R\$ 1,00)

Especificações	Dotação inicial (A)	Dotação atualizada (B)	Executado (C)	Realização (%) (C)/(B)
Despesas correntes	18.391.760.478,00	19.347.763.693,91	18.287.950.252,93	94,52%
Pessoal e encargos sociais	9.904.109.864,00	10.280.571.385,84	9.997.648.936,18	97,25%
Juros e encargos da dívida	367.640.750,00	419.047.602,41	414.556.094,18	98,93%
Outras despesas correntes	8.120.009.864,00	8.648.144.705,66	7.875.745.222,57	91,07%
Despesas de capital	5.653.101.657,00	5.783.837.133,43	3.220.184.674,61	55,68%
Investimentos	4.905.705.165,00	4.942.609.325,09	2.411.486.940,10	48,79%
Inversões financeiras	149.127.932,00	146.853.787,11	119.345.616,43	81,27%
Amortização da dívida	598.268.560,00	694.374.021,23	689.352.118,08	99,28%
Total	24.044.862.135,00	25.131.600.827,34	21.508.134.927,54	85,58%

Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária oriunda do S2GPR

Nota: Excluída a reserva de contingência.

Com base nos dados ora apresentados, verifica-se que as despesas correntes, as quais representam os gastos de natureza operacional destinados à manutenção e ao funcionamento dos serviços públicos, obtiveram a execução de 94,52% do total das despesas atualizadas, enquanto as despesas de capital, que constituem desembolsos vinculados à expansão das atividades do estado e à amortização da dívida pública, o percentual de execução atingiu 55,68% frente à autorização do Poder Legislativo.

2.4.2.2. Análise do percentual de alteração do orçamento

Segundo o art. 7º da LOA 2015, o chefe do Poder Executivo está autorizado a abrir créditos suplementares até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do total da despesa fixada na LOA para as fontes de recursos do Tesouro de que trata o art. 10, §10, inciso I da lei estadual nº 15.674/2014 (LDO 2015). A LOA 2015 excetua do limite em tela suplementações relativas a transferências constitucionais, a serviços da dívida, a sentenças judiciais, a despesas de pessoal, com supedâneo nos incisos I ao VIII do seu artigo 7º.

Salienta-se que, conforme constatado no Relatório Técnico alusivo às Contas de Governo do exercício 2012, as informações usualmente disponibilizadas a esta Corte de Contas não são suficientes para verificar o atendimento do referido percentual. Ante o exposto, mediante o ofício nº 636/2016 – GAB. PRES, foi solicitado junto à SEPLAG informações complementares relativas à abertura dos créditos adicionais no exercício 2015, juntamente com cópia dos

respectivos decretos e leis de abertura e os cálculos do excesso de arrecadação e superávit financeiro apurado no balanço patrimonial.

Procedendo-se à apuração com base nos valores informados, esta comissão obteve o percentual conforme evidenciado na tabela a seguir:

LIMITE DE ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES (1,00)

Despesa fixada na LOA para as fontes de recursos do Tesouro (I)(1)	17.512.922.770,00
Limite de 25% para abertura de créditos suplementares(II) = (I)*0,25(2)	4.378.230.692,50
Abertura de Créditos Suplementares (III)(3)	1.693.327.323,65
Percentual de abertura dos créditos suplementares (IV) = (III/I)*100	9,67%

(1) – Despesas fixadas nas fontes de recursos do Tesouro, conforme a LOA 2015 (fontes 00, 01, 03, 04, 10, 11, 12, 16, 44, 50 e 51);

(2) – Limite estabelecido no inciso I, art. 6º, da lei 15.753/2014 (LOA 2015);

(3) – Suplementações nas fontes do Tesouro, excluídas as exceções previstas nos incisos I a VIII do art.6º da lei 15.753/2014 (LOA 2015).

Conforme se verifica, o percentual atingido (9,67%) ficou abaixo do limite legal de 25%, não havendo, portanto, abertura de crédito suplementar sem autorização legislativa para o exercício 2015.

2.4.2.3. Despesas correntes

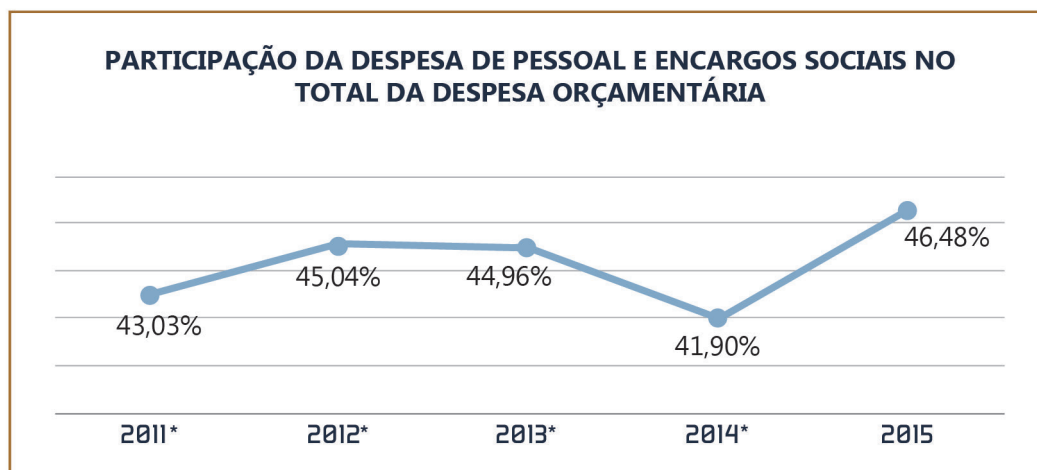
Classificam-se na categoria “despesas correntes” todas as despesas que não contribuem diretamente para a formação ou a aquisição de um bem de capital, mas são destinadas ao custeio de serviços públicos e às transferências correntes, compreendendo as despesas com pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida interna e externa, bem como outras despesas correntes. Essa categoria econômica teve sua realização no total de R\$ 18.287.950.252,93, o que corresponde a 94,52% da despesa corrente atualizada.

2.4.2.3.1. Pessoal e encargos sociais

O grupo “pessoal e encargos sociais” inclui todas as despesas orçamentárias de natureza remuneratória decorrentes do efetivo exercício de cargo, emprego ou função de confiança no setor público; do pagamento dos proventos de aposentadorias, reformas e pensões; das obrigações trabalhistas de responsabilidade do empregador, incidentes sobre a folha de salários; das contribuições a entidades fechadas de previdência e de outros benefícios assistenciais, classificáveis nesse grupo de despesa, bem como soldos, gratificações, adicionais e outros direitos remuneratórios.

No exercício de 2015, o referido grupo (aproximadamente R\$ 10 bilhões de reais) foi responsável por 46,48% do total das despesas orçamentárias. Apesar de haver um aumento real do gasto, cerca de R\$ 103 milhões, em relação a 2014, a sua participação em relação ao total da

despesa aumentou em aproximadamente 4,59%. Desde o ano de 2012, a representatividade da despesa com pessoal e encargos sociais vinha reduzindo em relação ao total dos gastos do estado, entretanto, conforme exposto no gráfico que segue, o percentual passou a ser o maior dos últimos cinco anos.



Fonte: Balanço Geral do Estado (BGE)/2011-2015.

*Nota: Valores atualizados IGP-DI.

Importante ressaltar que a composição do grupo em análise apresentou pequenas variações em relação ao exercício anterior, com maior destaque para a natureza “Vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil”, que passou de 46,69% em 2014 para 46,61% em 2015. Uma das características do Grupo em análise é a pouca volatilidade das suas naturezas, pois são despesas tipicamente de aposentadoria, vencimentos, previdência dos servidores públicos, ou seja, dificilmente haverá redução dos seus valores, e os aumentos serão basicamente decorrentes de aumento dos salários e aposentadorias.

Quanto às despesas de pessoal e encargos sociais do Poder Executivo, por órgão/entidade, verifica-se que foram mais expressivas as participações do Sistema Único de Previdência Social dos Servidores Públicos Civis e Militares, dos Agentes Públicos e dos Membros de Poder do Estado do Ceará (SUPSEC), da Secretaria da Educação (SEDUC), da Polícia Militar (PM), do Tribunal de Justiça (TJ-CE) e Fundo Estadual de Saúde, com, respectivamente, 22,04%, 16,20%, 10,78%, 9,27% e 7,13%. Os referidos órgãos e entidades participaram com mais de 65% do total da despesa com pessoal e encargos sociais do Poder Executivo.

Merece ser destacado o percentual das despesas gastas com os inativos. O estado executou cerca de 2,7 bilhões de reais, aproximadamente 27,07% do total do gasto com pessoal e encargos sociais, no SUPSEC e no Fundo Financeiro PrevMilitar do estado do Ceará. Quanto à adequação das despesas de pessoal ao percentual estabelecido na LRF, esse aspecto será analisado detalhadamente no capítulo 6 – Gestão fiscal.

2.4.2.3.2. Juros e encargos da dívida

Os juros e encargos da dívida compõem as despesas orçamentárias destinadas ao pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária. No exercício de 2015, esse grupo de despesa somou R\$ 414.556.094,18, impactando em um aumento nominal de 39,27% em relação ao exercício anterior.

2.4.2.3.3. Outras Despesas Correntes

Esse grupo de despesa, o segundo mais representativo, refere-se à aquisição de material de consumo, serviços de pessoas físicas, serviços de pessoas jurídicas, de consultoria, pagamento de diárias, contribuições, repasses aos municípios a título de transferências constitucionais, auxílio-alimentação, auxílio-transporte e despesas com contratos de terceirização de mão de obra, além de outras despesas da categoria econômica "despesas correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.

Esse grupo atingiu, em 2015, o montante de R\$ 7.875.745.222,57 e o percentual de 36,62% do total da despesa orçamentária.

A composição dos maiores elementos do grupo "outras despesas correntes" está representada na tabela a seguir:

OUTRAS DESPESAS CORRENTES POR ELEMENTO (R\$ 1,00)

Especificação	2015	%
Distribuição constitucional ou legal de receitas	2.703.962.149,52	34,33%
Outros serviços de terceiros – pessoa jurídica	1.791.300.999,58	22,74%
Locação de mão de obra	688.288.894,78	8,74%
Contribuições	520.556.827,08	6,61%
Outras despesas de pessoal decorrente de contrato de terceirização	409.335.912,17	5,20%
Material de consumo	369.575.930,08	4,69%
Indenizações e restituições	228.139.301,33	2,90%
Material, bem ou serviço para distribuição gratuita	206.599.173,30	2,62%
Outros serviços de terceiros – pessoa física	198.063.591,08	2,51%
Obrigações tributárias e contributivas	182.603.584,59	2,32%
Despesas de exercícios anteriores	164.275.667,58	2,09%
Auxílio-alimentação	153.390.620,12	1,95%
Rateio pela participação em consórcio público	106.766.957,77	1,36%
Outros elementos	152.885.613,59	1,94%
Total	7.875.745.222,57	100,00%

Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária oriunda do S2GPR

Verifica-se que os gastos mais representativos foram com locação de “mão de obra” e outros serviços de terceiros. Além desses dispêndios, estão classificados nesse grupo de despesa os recursos oriundos das transferências constitucionais que passamos a analisar.

2.4.2.3.3.1. Transferências constitucionais

As transferências constitucionais aos municípios são regidas de acordo com o estabelecido no artigo 158 da Constituição Federal. Das receitas tributárias arrecadadas pelos estados, deverá ser repassado aos municípios 50% e 25%, respectivamente, da arrecadação do IPVA e ICMS, bem como 25% das transferências da União referentes à Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (IPI-exportação) e da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE).

Considerando os valores de repasses constitucionais empenhados no Sistema de Contabilidade do Estado e comparando-os aos valores a serem devidamente transferidos aos municípios, observam-se divergências, as quais estão destacadas na tabela abaixo.

VALORES REPASSADOS A TÍTULO DE TRANSFERÊNCIAS AOS MUNICÍPIOS (R\$ 1,00)

Tributo	Receita bruta (A)	Restituições (B)	Receita líquida (C = A - B)	% Constitucional Repasse Municípios	Repasse Constitucional Devido (D)	Repasse realizado * (E)	Diferença (F= D-E)
ICMS	9.746.022.528	30.132.155	9.715.890.373	25%	2.428.972.593	2.343.668.095	-85.304.498
IPVA	646.045.462	412.702	645.632.760	50%	322.816.380	337.427.066	14.610.685
IPI Export	46.923.22	-	46.923.221	25%	11.730.805	11.730.805	-
CIDE	16.461.391	-	16.461.391	25%	4.115.347	4.115.347	-

Fonte: Anexo 10

*Base de dados da Execução Orçamentária oriunda do S2GPR, valores empenhados.

Do exposto na tabela, constata-se que houve uma divergência no repasse aos municípios, sendo: do ICMS, de mais de R\$ 85 milhões, e do IPVA, em torno de R\$ 14 milhões, comparados ao apresentado no Anexo 10.

A divergência apontada entre os valor devido e os transferido vem ocorrendo há alguns anos e já foi objeto de recomendação em exercícios anteriores.

Em consulta ao sítio eletrônico da SEFAZ/CE, verificou-se os valores transferidos a título da

cota-parte do ICMS, IPVA e IPI-Exportação aos municípios do estado do Ceará, os quais estão evidenciados na tabela abaixo. Ademais, demonstra-se os valores empenhados relacionados a essas transferências constitucionais aos municípios.

VALORES REPASSADOS A TÍTULO DE TRANSFERÊNCIAS AOS MUNICÍPIOS (R\$ 1,00)

Transferências	Valor empenhado* ¹ (a)	Valor transferido* ² (b)	Diferença (a) - (b)
ICMS	1.874.934.476,14	1.874.919.681,09	-330.880,49
IPVA	269.941.652,90	269.610.772,42	-330.880,49
IPI-Export	9.384.644,37	9.384.644,46	0,09
CIDE	3.292.278,29	Não Encontrado	-
Total	2.157.553.051,70	2.153.915.097,96	--

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

*2 Secretaria da Fazenda. Disponível em: <http://www.sefaz.ce.gov.br/Content/aplicacao/internet/financas_publicas/gerados_repass_municipios_2015.asp>.

De acordo com a tabela acima, constata-se uma divergência dos valores empenhados no Sistema de Contabilidade do Estado daqueles evidenciados no endereço eletrônico da SEFAZ. Destaca-se que não são divulgados no referido site os valores transferidos aos municípios relacionados a CIDE.

Tal fato já foi objeto de discussão no Relatório Técnico das Contas do Governo do exercício de 2014, no qual foram apontadas divergências quanto à metodologia adotada nos repasses constitucionais, e solicitado que os valores utilizados no cálculo sejam claramente evidenciados no portal da transparência do estado do Ceará, bem como nos demonstrativos fiscais e/ou nas notas explicativas.

Com o objetivo de verificar se a recomendação foi atendida, consultou-se o sítio eletrônico da SEFAZ/CE e constatou-se que as informações referentes ao repasse mensal do ICMS, IPI-Exportação e IPVA, a que tem direito os municípios, passaram a demonstrar o tributo bruto e a base de cálculo para rateio entre eles, a partir de setembro de 2015.

Além disso, por intermédio do Balanço Geral do Estado de 2015, a SEFAZ informou que a diferença entre o valor empenhado e o efetivamente repassado para os municípios decorre do fechamento da arrecadação mensal, no sistema de arrecadação da SEFAZ, ocorrer somente no mês seguinte da realização do empenho da despesa.

Destacou-se, também, que a gestão da arrecadação de ICMS é feita através do sistema SATURNO – Sistema de Arrecadação de Tributos Unificado de Repasse Normatizado, o qual registra a arrecadação pelo regime de competência. Assim, o registro da arrecadação que ingressou financeiramente nos primeiros dias de qualquer mês ocorre na competência do mês anterior. Entretanto, a Secretaria informou que não é possível “abrir” o sistema contábil

para retroagir empenhos para contabilizar no mês anterior, uma vez que tal mês fechou financeiramente na contabilidade.

Com objetivo de encerrar as questões levantadas, em relatórios técnicos de contas de governo de exercícios anteriores, e de dar maior transparência aos diversos usuários da contabilidade pública sobre os repasses constitucionais realizados pelo estado do Ceará aos seus municípios, faz-se necessário desenvolver um relatório gerencial a ser publicado no sítio da SEFAZ/CE a fim de evidenciar a situação descrita pela secretaria com o objetivo de realizar uma conciliação financeira entre o sistema Saturno e o sistema contábil do estado.

2.4.2.3.3.2. Despesas com terceirização e substituição de servidores por terceirizados

Conforme a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001, que dispõe sobre normas gerais de consolidação das contas públicas, as despesas com terceirização são caracterizadas como de substituição de servidores e empregados públicos e estão classificadas no elemento "34 – despesa de pessoal de contratos de terceirização". As demais despesas com terceirização, na administração pública, são realizadas conforme o objeto de sua contratação, sendo classificadas nos seguintes elementos: "35 – serviços de consultoria", "36 – outros serviços de terceiros pessoa física", "37 – locação de mão de obra" e "39 – outros serviços de terceiros pessoa jurídica".

De forma a evidenciar a execução orçamentária quanto aos elementos citados, segue quadro destacando os itens de gastos alocados nos elementos 35, 36, 37 e 39:

SERVIÇOS DE TERCEIROS POR ELEMENTO (R\$ 1,00)

Especificação	2014*	2015	% (2015/2014)
Locação de mão de obra	738.894.197,87	688.288.894,78	-6,85%
Outros serviços de terceiros – pessoa física	251.663.394,51	198.063.591,08	-21,30%
Outros serviços de terceiros – pessoa jurídica	2.009.008.818,82	1.791.300.999,58	-10,84%
Serviços de consultoria	20.274.950,23	4.521.976,53	-77,70%
Total geral	3.019.841.361,42	2.682.175.461,97	-11,18%

Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária oriunda do S2GPR

*Nota: Fator de correção IGP-DI.

Houve diminuição de 11,18% das despesas dos elementos elencados na tabela acima. Destaca-se "serviços de consultoria", que apresentou um recuo de 77,70% em relação ao exercício de 2014, em termos reais.

A tabela a seguir evidencia as despesas com serviços de terceiros por item de despesa.

SERVIÇOS DE TERCEIROS POR ITEM DE DESPESA (R\$ 1,00)

Especificação	2015
LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA	688.288.894,78
Apoio administrativo, técnico e operacional	437.730.697,72
Segurança e vigilância	131.567.522,25
Locação de mão de obra em tecnologia da informação	78.524.428,00
Limpeza e conservação	27.989.822,38
Outras locações de mão de obra	5.809.951,46
Outros itens	6.666.472,97
Outros serviços de terceiros – pessoa física	198.063.591,08
Serviço de apoio administrativo e parlamentar	61.132.273,87
Estagiários e monitores	56.972.684,86
Bolsas de trabalho	32.204.125,46
Médico residente	13.423.981,47
Outros itens	34.330.525,42
Outros serviços de terceiros – pessoa jurídica	1.791.300.999,58
Transferências a organizações sociais – contrato de gestão	696.141.993,60
Fornecimento de alimentação	122.128.681,65
Serviços técnicos profissionais	97.836.080,87
Serviços de energia elétrica	84.434.715,08
Serviços de publicidade	82.222.411,67
Instalação de equipamentos	58.709.966,08
Gerenciamento de frota de veículos	52.605.731,40
Serviços hospitalares, médicos e odontológicos	46.662.037,74
Manutenção e conservação de máquinas e equipamentos	40.454.313,47
Locação de veículos	39.513.116,37
Outros itens	470.591.951,65
SERVIÇOS DE CONSULTORIA	4.521.976,53
Assessoria e consultoria técnica ou jurídica	4.464.278,53
Outros itens	57.698,00
Total geral	2.682.175.461,97

Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária.

No que concerne aos itens de despesa relacionados à locação de mão de obra, constata-se que cerca de R\$ 437 milhões, que equivale a 63,59% do montante empenhado neste elemento de despesa, foi utilizado em apoio administrativo, técnico e operacional.

Destaca-se o volume de recursos destinados aos contratos de gestão, que totalizou o montante de R\$ 696 milhões de reais, representando 38,86% dos recursos alocados no elemento outros serviços de terceiros – pessoa jurídica.

Quanto ao elemento “34 – outras despesas de pessoal” decorrentes de contrato de terceirização, que substitui servidores e empregados públicos, demonstra-se na tabela abaixo um comparativo entre as despesas nesse elemento frente à despesa de pessoal e encargos sociais, classificada no grupo de despesa 1. Referido comparativo evidencia a representatividade entre os valores empenhados no elemento 34 e o total das despesas com pessoal por órgão/entidade. Cabe salientar que constam somente os órgãos/entidade que tiveram as despesas, do elemento em análise, superiores a 40% do gasto com o grupo da despesa de pessoal e encargos sociais.

COMPARATIVO DA DESPESA DE PESSOAL DE CONTRATO DE TERCEIRIZAÇÃO COM A DESPESA COM PESSOAL POR ÓRGÃO / ENTIDADE NO ANO DE 2015 (R\$ 1,00)

Órgão/Entidade	Outras Desp. de Pessoal Decorrente de Contrato de Terceirização (a)	Pessoal e Encargos Sociais (b)	% (a/b)
Hospital Geral Militar	8.596.000,61	2.711.773,84	317%
Hospital São Jose	9.201.383,04	3.524.599,73	261%
Hospital Geral Cesar Cals de Oliveira	23.825.821,46	9.293.007,88	256%
Decima Primeira Microrregional de Sobral	191.449,00	117.400,00	163%
Decima Oitava Microrregional de Iguatu	127.223,71	99.200,00	128%
Centro de Hematologia e Hemoterapia do Ceara	8.393.325,10	6.909.227,12	121%
Quarta Microrregião de Baturite	86.810,81	73.400,00	118%
Departamento Regional de Fortaleza	141.811,14	128.100,00	111%
Superintendência de Obras Hidráulicas	2.696.833,68	2.621.673,93	103%
Centro Integrado de Diabetes e Hipertensão	370.068,62	513.818,16	72%
Centro Especializado de Odontologia	828.343,91	1.274.101,92	65%
Ceo Rodolfo Teófilo	188.306,29	304.384,35	62%
Posto de Assistência Medica do Meireles	241.911,35	462.448,55	52%
Instituto de Prevenção do Câncer do Ceara	567.947,88	1.236.379,50	46%
Centro de Saúde Dona Libania	211.359,46	461.101,28	46%
Centro Odontológico Tipo Ii Ceo Joaquim Távora	264.204,58	598.161,58	44%
Hospital Geral de Fortaleza	86.327.060,30	15.945.332,41	541%
Hospital Infantil Dr Albert Sabin	41.457.641,65	10.567.121,85	392%
Hospital de Messejana	59.623.709,84	16.173.689,67	369%
Hospital de Saúde Mental de Messejana	5.310.961,72	1.476.061,12	360%

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

O montante total do elemento 34, em 2015, foi de aproximadamente R\$ 409,3 milhões de reais, que representa pouco mais de 4% do total da despesa de pessoal e encargos sociais do estado.

De forma a detalhar a situação em questão, segue quadro com as funções, que tiveram recursos empenhados em outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização, destacando as funções "saúde" e a "educação" que totalizaram 94,01% dos recursos destinados à finalidade em questão.

DESPESAS POR FUNÇÃO – ELEMENTO 34

Função	Realizado 2013*	Realizado 2014*	Realizado 2015
Saúde	217.498.063,93	319.412.469,29	310.846.199,35
Educação	62.509.490,83	74.860.801,57	73.985.771,42
Legislativa	10.019.763,87	10.248.952,60	9.466.607,39
Administração	9.843.468,51	10.711.967,94	9.730.013,56
Gestão ambiental	3.329.292,15	3.274.506,70	2.696.833,68
Trabalho	1.331.884,26	1.124.863,69	1.064.442,31
Assistência social	915.419,70	1.217.303,92	967.175,03
Cultura	899.253,30	702.103,72	-
Essencial à Justiça	-	1.009.631,01	578.869,43
Agricultura	884.897,17	-	-
Transporte	97.411,73	-	-
Total geral	307.328.945,46	422.562.600,44	409.335.912,17

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

*Nota: Fator de correção IGP-DI.

De acordo com a tabela acima, verifica-se que, em termos reais, houve uma retração das despesas de aproximadamente R\$ 13,2 milhões em relação ao exercício de 2014. Cabe salientar que este Tribunal de Contas vem alertando desde o exercício de 2009 sobre os montantes despendidos em despesas de terceirização em substituição a servidores e empregados públicos.

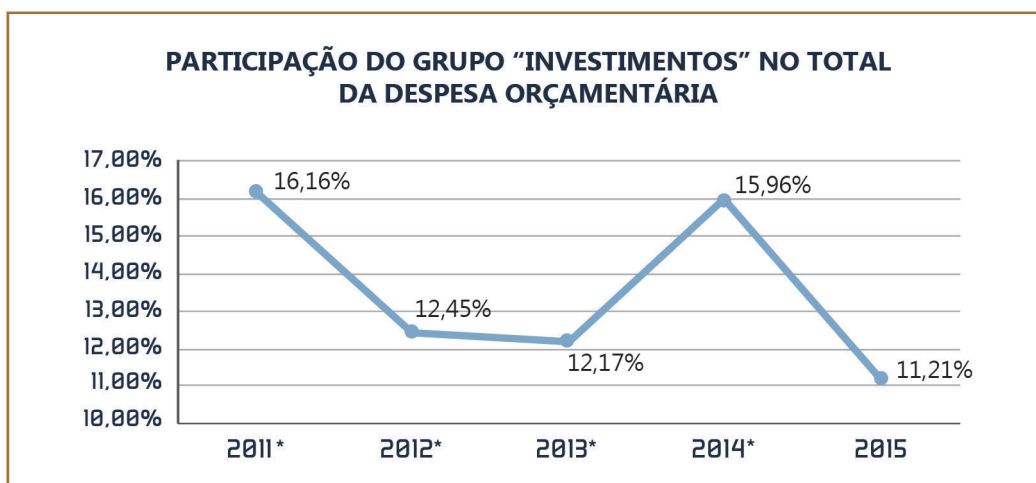
2.4.2.4. Despesas de capital

São classificadas como despesas de capital aquelas que contribuem diretamente para a formação ou a aquisição de um bem de capital e, ainda, para a amortização da dívida fundada. Os valores empenhados, que se relacionam com investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida interna e externa, atingiram, no exercício de 2015, a importância de R\$ 3,2 bilhões, representando aproximadamente 14,97% da despesa orçamentária total, havendo uma redução de 35,43% em relação ao exercício de 2014.

2.4.2.4.1. Investimentos

Investimentos são despesas orçamentárias com a aquisição de softwares, com o planejamento e a execução de obras, com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente, e, ainda, com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização de obras. No exercício de 2015, o montante dos recursos alocados nesse grupo foi de R\$ 2.411.486.940,10. Esse valor foi quase 38% inferior ao montante de 2014, o que caracteriza uma redução forte na execução do estado em investimentos.

O gráfico a seguir evidencia a participação dos investimentos no total da despesa orçamentária nos exercícios de 2011 a 2015 e demonstra, em termos reais, que os recursos alocados em investimentos no exercício de 2015 foram os menores dos últimos cinco anos.



Fonte: Balanço Geral do Estado (BGE)/2011-2015.

*Nota: Valores atualizados IGP-DI.

Segue o detalhamento dos elementos de despesa, do grupo "investimentos", que apresentaram valores significativos no exercícios de 2014 e 2015.

ELEMENTOS DE DESPESA DO GRUPO "INVESTIMENTOS" (R\$ 1,00)

Elemento de despesa	2014* (a)	2015 (b)	Varição (b/a)
Obras e instalações	2.075.804.938,70	1.466.326.264,81	-29,36%
Equipamentos e material permanente	644.266.387,23	329.722.702,22	-48,82%
Outros serviços de terceiros – pessoa jurídica	277.304.742,72	167.613.907,46	-39,56%
Despesas de exercícios anteriores	113.410.711,67	132.144.177,22	16,52%
Auxílios	281.960.194,08	90.484.869,95	-67,91%

Elemento de despesa	2014* (a)	2015 (b)	Varição (b/a)
Aquisição de imóveis	72.842.905,76	49.907.289,59	-31,49%
Serviço de consultoria	42.408.137,20	49.461.896,17	16,63%
Subvenções econômicas	129.483.448,16	47.947.674,37	-62,97%
Constituição ou aumento de capital de empresas	69.822.608,76	35.574.285,61	-49,05%
Indenizações e restituições	104.985.437,35	23.043.990,08	-78,05%
Contribuições	17.270.156,52	13.954.639,43	-19,20%
Material de Consumo	15.122.722,13	3.415.079,03	-77,42%

Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária.

*Nota: Fator de correção IGP-DI.

De acordo com a tabela acima, verifica-se que a diminuição de obras e instalações em aproximadamente 30% contribuiu significativamente para a forte queda nos investimentos no ano de 2015. Tal despesa representou, em 2015, a alocação de 60,81% do total dos investimentos.

Quanto aos investimentos de obras no estado do Ceará em 2015, ilustramos aqui algumas obras já iniciadas com nenhuma ou baixa execução de suas ações previstas na LOA 2015 conforme o quadro a seguir:

RELAÇÃO DE OBRAS COM INEXECUÇÃO OU BAIXA EXECUÇÃO (R\$ 1,00)

Cód. Ação	Descrição	Valor do contrato relacionado	LOA 2015 (b)	Empenhado (c)	% (c)/(b)
19858	Implantação e operação do trem metropolitano de Fortaleza – linha leste.	2.259.223.588	349.351.580	2.545.190	0,73%
14223	Acquário - Comp VII – obras de instalação e recheio	228.843.509	60.000.000	-	0,00%
19744	Implantação do Hospital Regional Sertão Central	247.611.267	27.072.559	4.980.112	18,40%
Sem ação própria	Duplicação e melhoramento do anel viário de Fortaleza-CE, na rodovia BR-020/CE (pertence a ação-pavimentação (implantação de rodovias)	72.818.250	-	8.066.359	-

Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária e Sistema SACC.

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

2.4.2.4.2. Inversões financeiras

As inversões financeiras agrupam as despesas com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; a aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; com a constituição ou o aumento do capital de empresas, que visem a objetivos comerciais ou financeiros, e com a concessão de empréstimos. Esse grupo atingiu o montante de R\$ 119 milhões, que, em relação ao valor realizado em 2014, apresentou um decréscimo real de 75%.

Em 2015, as despesas empenhadas nesse grupo foi representada, principalmente, pelo item "Constituição ou Aumento de Capital de Empresas" (R\$ 117 milhões), representando 98,64% desse grupo.

2.4.2.4.3. Amortização da Dívida

As despesas orçamentárias com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária, integram o grupo amortização da dívida.

Verifica-se que houve um incremento dessa despesa em 2015 (R\$ 689 milhões) em relação a 2014 (R\$ 659 milhões), gerando um aumento real de cerca de 4,54%.

2.4.2.5. Análise da execução da despesa por funções de governo

Segundo a Portaria do Ministério do Orçamento e Gestão (MOG) nº 42/99, nos parágrafos 1º e 3º do artigo 1º, conceituam-se a função como maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público e a subfunção como uma partição da função, que visa agregar determinado subconjunto de despesas do setor público.

Nesse sentido, são estabelecidas, na aludida portaria, vinte e oito funções de governo que determinam uma classificação de aplicação comum e obrigatória no âmbito dos municípios, dos estados e da União, representando papel de agregador dos gastos públicos por áreas de atuação do governo, nas três esferas, permitindo a consolidação nacional dos gastos do setor público.

Na tabela seguinte, demonstra-se os valores empenhados nas diversas funções, no período de 2014 e 2015.

COMPARATIVO DAS DESPESAS REALIZADAS POR FUNÇÕES DE GOVERNO (R\$ 1,00)

Funções	Exercício	
	2014*	2015
Encargos especiais	4.251.953.196,37	4.131.631.594,96
Saúde	3.259.138.145,33	2.893.429.352,82
Educação	3.135.883.169,20	2.783.480.128,92
Previdência social	2.675.427.841,19	2.711.747.412,80
Segurança pública	2.108.000.101,89	2.038.209.948,63
Transporte	1.717.094.999,90	1.561.122.478,07
Judiciária	1.098.665.049,94	1.109.247.568,61
Administração	1.225.996.569,75	1.044.716.072,45
Legislativa	579.529.616,85	580.714.281,40
Agricultura	613.004.304,40	481.919.399,59
Direitos da cidadania	469.861.698,20	480.615.143,06
Essencial à justiça	405.095.446,50	438.023.832,47
Saneamento	571.564.368,75	266.823.726,97
Urbanismo	287.054.157,98	215.270.481,13
Assistência social	220.549.250,53	200.273.828,69
Gestão ambiental	100.430.357,63	150.244.396,04
Desporto e lazer	269.201.171,94	77.720.705,03
Habituação	175.813.421,97	69.676.472,71
Cultura	90.614.653,01	64.609.066,15
Comércio e serviços	114.844.186,88	62.855.389,92
Trabalho	83.506.974,55	58.984.331,25
Ciência e tecnologia	248.070.152,32	44.104.655,35
Comunicações	20.512.956,24	18.940.068,36
Indústria	354.187.701,81	9.402.814,48
Organização agrária	10.761.109,80	9.257.963,70
Energia	22.929.000,73	5.113.813,98
Total	24.109.689.603,66	21.508.134.927,54

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

*Nota: Fator de correção IGP-DI.

Ressalte-se que a participação conjunta das funções “encargos especiais” e “previdência social”, as quais não contemplam estratégias para a manutenção das ações do governo, não resultando, portanto, em produtos sob a forma de bens ou serviços, atingiu o percentual de 31,81% (R\$ 6,8 bilhões) do total realizado em 2015. Comparado com o exercício anterior, foi um aumento de 3,08% nessas duas funções.

Por sua vez, as duas principais funções sociais e finalísticas (Educação e Saúde), tanto em termos de recursos alocados quanto na importância para o provimento de serviços básicos à sociedade, à medida que o próprio estado é obrigado a obedecer aos limites mínimos estabelecidos em sua Constituição, juntas, alcançaram 26,39% (R\$ 5,6 bilhões) dos dispêndios incorridos. Em relação ao exercício anterior, o percentual quase não foi alterado.

Por fim, destaca-se a execução da função “segurança pública”, que apresentou uma diminuição real de 3,31% em recursos alocados com relação ao exercício de 2014.

2.4.2.6. Análise da despesa por fonte de recursos

No presente tópico apresentam-se, na tabela a seguir, as despesas do estado do Ceará por fonte de recurso nos exercício de 2014 e 2015:

DESPESA CONSOLIDADA REALIZADA POR FONTE DE RECURSOS (R\$ 1,00)

Cod. fonte	Fonte	2014* (a)	2015 (b)	Varição (b/a)
00	Recursos ordinários	11.380.198.165,71	10.182.400.005,79	-11,76%
01	Cota-parte do Fundo de Participação dos Estados	4.632.208.037,53	4.440.742.178,27	-4,31%
50	Recursos Provenientes do FUNDEB	1.092.863.666,50	1.007.859.204,66	-8,43%
04	Recursos Provenientes da Contribuição Patrimonial	865.347.508,88	827.061.926,56	-4,63%
91	Recursos Provenientes do SUS	605.674.111,35	636.769.571,34	4,88%
59	Operações de Crédito Externas - Tesouro/BID	283.527.237,87	586.542.407,51	51,66%
70	Recursos Diretamente Arrecadados	687.170.714,13	573.697.939,09	-19,78%
03	Recursos Provenientes da Contribuição Social	661.512.359,62	553.659.895,71	-19,48%
82	Convênios com Órgãos Federais – Administração Direta	979.819.630,70	536.606.153,70	-82,60%
10	Recursos Provenientes do Fecop	610.173.158,76	486.482.418,08	-25,43%
45	Operações de Crédito Internas – Tesouro/BNDES	337.905.610,20	406.724.394,53	16,92%
51	Complementação Da União Aos Recursos Do FUNDEB	339.385.158,06	383.659.994,63	11,54%
47	Operações de Crédito Internas – BNDES/Estados	186.862.883,26	108.498.930,45	-72,23%
14	Recursos Provenientes de Depósitos Judiciais	-	107.549.960,64	-
58	Operações de Crédito Externas – Tesouro/BIRD	58.891.786,43	87.766.217,79	32,90%
53	Operações de Crédito Internas – Proinves	387.979.268,37	70.842.871,48	-447,66%

Cod. fonte	Fonte	2014* (a)	2015 (b)	Varição (b/a)
69	Operações de Crédito Externas – PforR	258.471.544,58	63.989.339,49	-303,93%
07	Cota-Parte da Contribuição do Salário-Educação	69.706.236,84	60.474.911,29	-15,26%
79	Transferências Ao Fundo de Defesa Civil	22.281.837,89	58.008.248,70	61,59%
83	Convênios Com Órgãos Federais - Administração Indireta	139.677.574,30	53.652.760,52	-160,34%
56	Operações De Crédito Internas - Tesouro/Cef	24.855.829,82	50.888.645,91	51,16%
	Outras Fontes	485.177.282,87	224.256.951,40	-
Total		24.109.689.603,66	21.508.134.927,54	-12,10%

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

*Nota: Fator de correção IGP-DI.

Da análise da tabela, constata-se a redução, de aproximadamente R\$ 1,2 bilhão, da alocação de recursos provenientes de fontes próprias do estado do Ceará ("fonte 00 - recursos ordinários").

Destaca-se também a dependência dos recursos de transferências constitucionais e voluntárias da União. A redução da Cota-parte do Fundo de Participação dos Estados (FPE), em termos reais, reduziu em 4,31%, e dos convênios com órgãos federais, seja da administração direta ou indireta, teve uma diminuição de 82,6% e 160,34%, totalizando uma diminuição, em termos reais, de aproximadamente R\$ 530 milhões de reais.

2.4.2.7. Análise da despesa por modalidade de licitação

A análise que se segue visa demonstrar, de forma consolidada, o comportamento da gestão estadual em relação à realização dos diversos procedimentos licitatórios, incluindo as contratações diretas (dispensas e inexigibilidades de licitação), que a legislação impõe à matéria. A origem dos dados a serem analisados tem como base informações extraídas do Sistema de Gestão Governamental por Resultados (S2GPR), cujo órgão gestor é a Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (SEFAZ).

A metodologia utilizada para fins de análise foi realizada a partir do desdobramento dos elementos de despesa e das modalidades de licitação e contratações diretas (dispensa e inexigibilidade de licitação), incluindo, também, as despesas não licitáveis.

Merece destacar que o exame dos casos concretos, quanto à verificação da aplicação correta da modalidade licitatória, bem como das hipóteses de contratações diretas, far-se-á de forma pormenorizada, quando dos exames das Prestações de Contas de Gestão dos Admi-

nistradores Públicos Estaduais, entregues anualmente a esta Corte. Tais análises indicarão, inclusive, as falhas quanto aos registros contábeis que não permitiram o alcance de uma informação consolidada com maior nível de precisão, da mesma forma como vem ocorrendo em exercícios passados.

Do total das despesas empenhadas em 2015 pelo estado do Ceará (R\$ 21.508.134.927,54), 24% correspondem a gastos com compras, obras e serviços passíveis de licitação, sob as suas diversas modalidades, bem como licitações internacionais, sistema de registro de preço e procedimentos de dispensas e inexigibilidades de licitações.

As modalidades de licitações estão previstas nas leis federais nº 8.666/93, 10.520/02, 12.232/10, 12.462/11 e no decreto estadual nº 28.089/06. A tabela a seguir demonstra os gastos efetivados no exercício em análise, aplicando-se as diversas modalidades de licitação, bem como as contratações diretas, segregando-as por Poder.

LICITAÇÃO POR PODER E MODALIDADE (R\$ 1,00)

Modalidade de licitação	Total por poder			Total geral
	Executivo	Legislativo	Judiciário	
1. Carta convite	52.966.323,62	187.451,75	-	53.153.775,37
2. Tomada de preços	10.800.244,30	320.970,83	46.994,40	11.168.209,53
3. Concorrência	1.649.470.442,43	5.771.573,71	10.962.674,80	1.666.204.690,94
4. Licit. Internacional	312.009.714,62	361.724,40	-	312.371.439,02
5. RDC	95.747.871,00	-	-	95.747.871,00
6. Pregão	1.804.887.106,47	63.421.157,99	70.261.841,74	1.938.570.106,20
6.1 Pregão eletrônico	1.801.928.609,99	63.420.547,69	25.795.313,27	1.891.144.470,95
6.2 Pregão presencial	2.958.496,48	610,30	44.466.528,47	47.425.635,25
7. Registro de preço	1.011.840,64	2.884.793,85	2.038.136,90	5.934.771,39
TOTAL DESPESAS MEDIANTE LICITAÇÃO (1+2+3+4+5+6+7)	3.926.917.748,89	72.947.672,53	83.309.647,84	4.083.150.863,45
8. Dispensa	474.746.451,88	27.933.506,66	11.259.802,56	513.939.761,10
9. Inexigibilidade	411.834.868,42	11.689.112,38	15.277.886,87	438.801.867,67
DISPENSA + INEXIGIBILIDADE (8+9)	886.581.320,30	39.622.619,04	26.537.689,43	952.741.628,77
TOTAL DAS DESPESAS COM OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS (1+2+3+4+5+6+7+8+9)	4.813.499.069,19	112.570.291,57	109.847.337,27	5.035.892.492,22
% DAS DESPESAS COM OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS POR PODER	95,58%	2,24%	2,18%	100,00%

Fonte: Base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados (S2GPR).

Nota: Os valores correspondentes ao Ministério Público Estadual encontram-se inseridos nas despesas do Poder Executivo.

Concernente ao total geral discriminado na tabela acima, constatou-se que do montante de R\$ 5.035.892.492,22 relativo às despesas destinadas a obras, serviços e compras, foi realizado procedimento licitatório em R\$ 4.083.150.863,45, o que corresponde a 81,08%. Desse total, 95,58% correspondem à gastos do Poder Executivo.

O pregão foi a modalidade licitatória mais utilizada pela administração pública estadual, correspondendo a 38,5% das despesas licitáveis executadas, sendo 37,5% para pregão eletrônico e 0,9% para pregão presencial.

Em seguida, a concorrência pública atingindo o percentual de 33%. As despesas licitadas sob a rubrica "licitação internacional" atingiram o valor de R\$ 312.371.439,02. Em termos comparativos às demais modalidades, representam 6,2% dos gastos com compras, obras e serviços.

O total de despesas licitadas pelo Regime Diferenciado de Contratação (RDC) foi de R\$ 95.747.871,00, representando 1,9% das despesas licitadas executadas. A "carta-convite" figurou em quinto lugar, sendo responsável por 1% do total licitável.

A modalidade "tomada de preços" atingiu o valor de R\$ 11.168.209,53, correspondendo a um percentual de 0,2% das despesas licitáveis. O "sistema de registro de preços" teve uma representação sem significância, atingindo 0,12% das despesas licitáveis.

No tocante às contratações diretas, as dispensas de licitação corresponderam a 10,2% e as inexigibilidades, 8,7% das despesas passíveis de licitação realizadas pela administração pública estadual.

Na tabela a seguir, tem-se uma comparação das despesas licitadas entre os exercícios de 2014 e 2015. As despesas não licitáveis foram excluídas para fins dessa análise.

MODALIDADE DE LICITAÇÃO – ANÁLISE COMPARATIVA (2014-2015) (R\$ MIL)

Modalidade	2014**	2015	Var %
1. Carta-convite	6 62.986 2.986	53.154	-15,6%
2. Tomada de preços	25.208	11.168	-55,7%
3. Concorrência	2.247.631	1.666.205	-25,9%
4. Licitação internacional	200.184	312.371	56,0%
5. Pregão*	2.833.106	2.040.253	-28,0%
6. Inexigibilidade de licitação	508.764	513.940	1,0%
7. Dispensa de licitação	483.120	438.802	-9,2%
TOTAL	6.360.999	5.035.892	-20,8%

Fonte: Base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados (S2GPR).

(*) Compreende os gastos com pregão, eletrônico e presencial, registro de preços e regime diferenciado de contratação.

(**) Valores corrigidos pelo "IGPD-I".

Tomando por base o ano de 2015, em relação ao ano anterior, verifica-se um decréscimo de 20,8% no total de despesas licitáveis ou passíveis de contratação direta (dispensa ou inexigibilidade). Destaque para a modalidade "licitação internacional", a qual teve um incremento de 56%. Já as demais modalidades obtiveram redução de seus valores quando comparados ao ano anterior. A modalidade tomada de preço teve uma variação a menor de 55,7%.



3

Transferências Financeiras a Entidades Públicas e Privadas

3. TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS A ENTIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS

A análise a seguir objetiva apontar, de forma consolidada, o volume dos recursos transferidos pelo estado do Ceará a entidades públicas e privadas para executar programas de governo em parceria. Essa parceria é formalizada por meio de contratos de gestão, termos de parceria, convênios e outros instrumentos congêneres.

Cabe ressaltar que análises mais detalhadas acerca da legalidade dessa modalidade de despesa serão submetidas à apreciação desta Corte de Contas, quando do exame das prestações de contas anuais dos diversos órgãos e entidades que compõem a estrutura da administração estadual, bem como por meio de acompanhamento concomitante à execução das referidas despesas.

A legislação que trata da matéria é bastante ampla, sendo abordada em leis de abrangência estadual e nacional, a saber:

- Lei nº 4.320/1964 (arts. 17 e 18);
- Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (capítulos V e VI, trata respectivamente das transferências voluntárias e da destinação de recursos públicos para o setor privado);
- Lei nº 15.674/2014, Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado para o exercício financeiro de 2015 (nos arts. 49 a 51, trata de transferências de recursos para pessoas jurídicas do setor privado e para pessoas físicas; no art. 52, trata das transferências para pessoas jurídicas do setor privado qualificadas como Organizações Sociais, no art. 53, trata de transferências para empresas controladas pelo estado; nos arts. 54 e 55, trata de transferências voluntárias para entes e entidades públicas e nos arts. 56 e 57, trata da contrapartida);
- Lei Estadual nº 13.553, de 29 de dezembro de 2004, autoriza a destinação de recursos públicos para entidades do setor privado, sem fins lucrativos, a título de subvenções sociais, contribuições correntes e auxílios, nos termos do art. 26 da LRF.

Neste capítulo serão tratadas as transferências de recursos financeiros do estado nas seguintes modalidades:

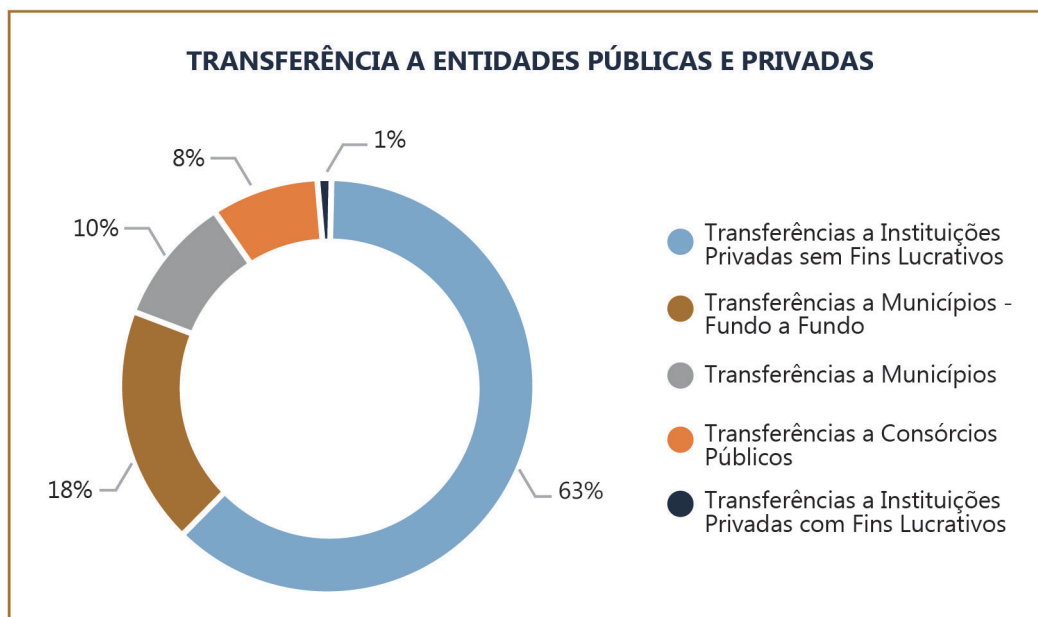
- Transferência a instituições privadas sem fins lucrativos;

- Transferência a municípios;
- Transferência a consórcios públicos;
- Transferência a municípios fundo a fundo;
- Transferência a instituições privadas com fins lucrativos;
- Transferências para execução orçamentária delegada a municípios

A tabela e o gráfico abaixo destacam o montante de recursos transferido pelo estado a entidades públicas e privadas nas modalidades anteriormente elencadas.

TRANSFERÊNCIA A ENTIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS		EM R\$ 1,00
Descrição	Valor	
Transferência a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	897.736.535,54	
Transferência a Municípios - Fundo a Fundo	263.459.467,37	
Transferência a Municípios	143.350.754,35	
Transferência a Consórcios Públicos	119.156.355,72	
Transferência a Instituições Privadas com Fins Lucrativos	13.985.714,30	
Total	1.437.688.827,28	

Fonte: Base de Dados do S2GPR.



Fonte: Base de Dados do S2GPR.

De acordo com o gráfico acima, do total de recursos transferidos, 63% foram para instituições privadas sem fins lucrativos. Em seguida, para municípios – fundo a fundo, com 18% e para municípios com 10%.

Os demais repasses (transferência a consórcios públicos e transferência a instituições privadas com fins lucrativos) apresentaram, conjuntamente, um percentual de 9% do total transferido. Em 2015, não houve transferência para execução orçamentária delegada a municípios.

Em uma análise comparativa com o ano anterior, verificou-se uma queda de 17% do total de recursos repassados, composta dos seguintes importes:

TRANSFERÊNCIAS A ENTIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS – ANÁLISE COMPARATIVA (ANOS 2014-2015)

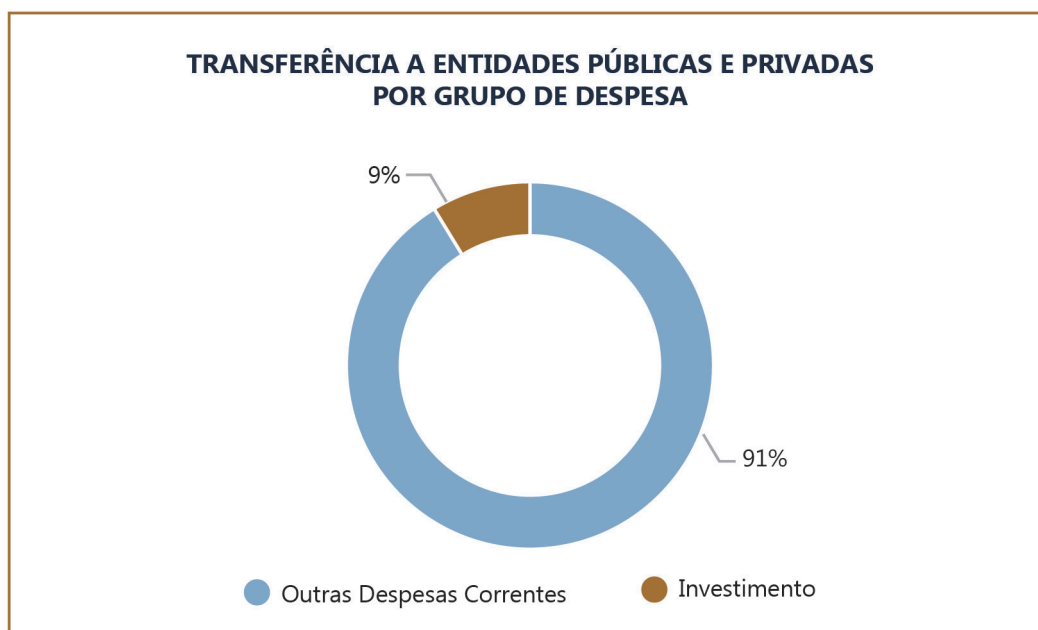
Descrição	2014*	2015	Var. %
Instituições privadas sem fins lucrativos	1.021.509.784,63	897.736.535,54	-12%
Municípios - fundo a fundo	303.389.248,31	263.459.467,37	13%
Municípios	285.160.532,76	143.350.754,35	-50%
Consórcios públicos	115.942.880,53	119.156.355,72	3%
Instituições privadas com fins lucrativos	13.630.266,01	13.985.714,30	3%
Total	1.739.632.712,23	1.437.688.827,28	-17%

Fonte: Base de Dados do S2GPR.

*Nota: Valor corrigido pelo IGPD-I.

Da tabela acima, observa-se que a maior queda ocorreu nas transferências aos municípios, as quais obtiveram uma redução de 50% dos recursos repassados quando comparado ao ano de 2014.

Em uma análise por grupo de despesa, constatou-se que 91% dos recursos transferidos foram aplicados em outras despesas correntes: aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, entre outras. Os 9% restantes foram aplicados em investimentos.



Fonte: Base de Dados do S2GPR.

3.1. Transferência a instituições privadas sem fins lucrativos

A transferência a instituições privadas sem fins lucrativos consiste na descentralização de recursos financeiros, oriundos do Orçamento Fiscal, a entidades sem fins lucrativos que não tenham vínculo com a administração pública para execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco.

Na esfera estadual, está autorizada pela lei nº 13.553, de 29 de dezembro de 2004, a título de subvenções sociais, contribuições ou auxílios, conforme dispõe o art.1º:

Art. 1º. Fica autorizada, nos termos do art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a destinação pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual de recursos públicos para entidades privadas sem fins lucrativos, a título de:

I – subvenções sociais para aquelas que exerçam atividades de natureza continuada nas áreas da cultura, assistência social, saúde e educação, e que preencham, cumulativamente, as seguintes condições...

II – contribuições correntes visando à execução, em parceria com a Administração Pública Estadual, de programas e ações, nas áreas de atuação do Governo, que contribuam diretamente para o alcance de diretrizes, objetivos e metas previstas no plano plurianual;

III – auxílios para atender a despesas de investimentos ou inversões financeiras de entidades privadas sem fins lucrativos.

A tabela a seguir evidencia os repasses realizados pelo estado sob a ótica da referida lei.

TRANSFERÊNCIA A INSTITUIÇÕES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS POR ELEMENTO DE DESPESA

Descrição	Valor R\$	%
Outros serv. de terceiros – pessoa jurídica	719.202.258,95	80
Contribuições	154.807.570,29	17
Subvenções sociais	11.297.928,52	1
Auxílios	11.094.905,66	1
Despesas de exercícios anteriores	1.333.872,12	0,1
Total	897.736.535,54	100

Fonte: Base de Dados do S2GPR.

Conforme a tabela, 80% dos recursos transferidos a instituições privadas sem fins lucrativos foram registrados no elemento “outros serviços de terceiros – pessoa jurídica”. Desse percentual, 99% correspondem aos contratos de gestão.

Na tabela seguinte demonstra-se o montante de recursos transferidos pelo estado a entidades privadas sem fins lucrativos, por item de despesa, nos anos de 2014 e 2015.

TRANSFERÊNCIAS A ENTIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS – ANÁLISE COMPARATIVA (ANOS 2014-2015)

Descrição	2014*	2015	Var. %
Organizações sociais – contrato de gestão	735.113.057,93	715.502.867,06	-3%
Instituições privadas sem fins lucrativos – convênios	268.148.770,17	167.231.792,42	-38%
Instituições de caráter assistencial, médica, cultural e educacional	11.458.623,96	11.297.928,52	-1%
OSCIPs – termo de parceria	6.789.332,56	3.703.947,54	-45%
Total	1.021.509.784,63	897.736.535,54	-12%

Fonte: Base de Dados do S2GPR.

*Nota: Valor corrigido pelo IGP-DI.

Pelos dados acima, observa-se que 98% do total repassado foram destinados às organizações sociais, por meio dos contratos de gestão, e para as instituições privadas sem fins lucrativos, por meio de convênios, representando 80% e 19%, respectivamente.

Em uma análise comparativa entre os anos de 2014 e 2015, observa-se que houve uma queda representativa dos recursos transferidos por meio de convênios, -38%, e dos recursos transferidos por meio de termo de parceria – OSCIP, -45%.

Em virtude da representatividade dos valores transferidos por meio de contrato de gestão e convênios, o tópico seguinte apresenta uma análise mais detalhada das transferências efetuadas às organizações sociais, bem como às instituições privadas sem fins lucrativos que receberam recursos públicos através de convênios.

3.1.1. Transferência a organizações sociais - contrato de gestão

No âmbito do estado do Ceará, os contratos de gestão são executados por meio de organizações sociais, qualificadas na forma prevista pela lei nº 12.781/1997 e suas alterações. A tabela abaixo evidencia os valores empenhados pelo estado, no ano de 2015, a título de contrato de gestão, tendo como credoras as seguintes organizações sociais:

REPASSES DO ESTADO PARA EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DE GESTÃO (ANOS 2014/2015)

Organização social	2014*	2015	Var. %
Instit. de saúde e gestão hospitalar	505.074.092,63	501.454.824,22	-1%
Instit. centro de ensino tecnológico – CENTEC	116.515.745,49	100.831.492,94	-13%
Instit. agropolos do Ceará	45.179.200,56	52.362.050,91	16%
Instit. de desenvolvimento do trabalho – IDT	43.730.195,38	40.401.938,86	-8%
Instit. de arte e cultura do Ceará – IACC	24.613.823,87	19.614.494,58	-20%
Centro de gestão e desenv Tecno – CGDT	0,00	838.065,55	-
Total	735.113.057,93	715.502.867,06	-3%

Fonte: Base de Dados do S2GPR.

*Nota: Valor corrigido pelo IGP-DI.

Relativo aos contratos de gestão, 70% do montante transferido foram destinados ao Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar, o qual obteve um decréscimo de 1% em comparação ao ano anterior.

Vale destacar que houve um aumento de 16% dos recursos transferidos ao Instituto Agropolos do Ceará, quando comparado ao ano de 2014, enquanto as demais organizações sociais tiveram redução dos recursos recebidos pelo estado.

3.1.2. Transferência a instituições privadas sem fins lucrativos - convênios

As transferências a instituições privadas sem fins lucrativos realizadas por meio convênios devem obedecer, entre outras instruções, àquelas contidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei de Responsabilidade Fiscal, além das demais normas citadas no início deste capítulo.

Durante o ano de 2015 foram transferidos R\$ 167.231.792,42 de recursos à instituições privadas sem fins lucrativos por meio convênios. Desse montante, 98% foram repassados pelo Poder Executivo.

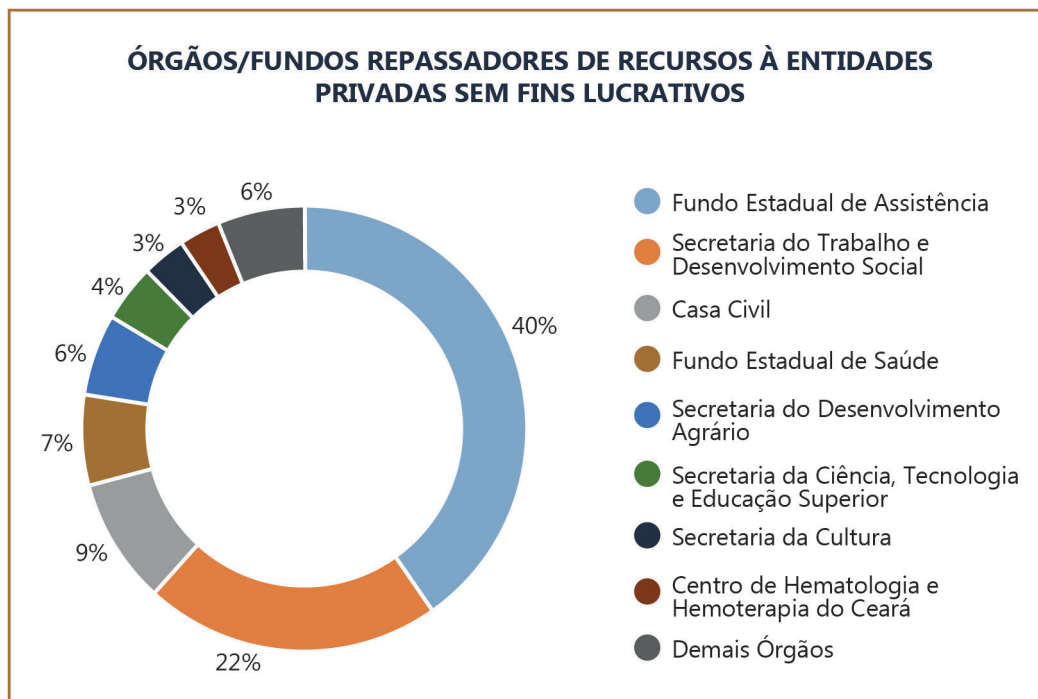
A tabela abaixo relaciona as instituições privadas sem fins lucrativos que mais receberam recursos, por meio de convênios, pelo Poder Executivo. Em conjunto, essas instituições corresponderam a 75% do total transferido.

AS 20 ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS MAIS BENEFICIADAS PELO PODER EXECUTIVO

Entidade	Valor R\$	%
Sociedade Para O Bem Estar Da Família	18.141.300,94	10,8
Idesc – Instituto de Desenvolvimento Social	12.986.431,23	7,8
MCJ – Movimento Consciência Jovem	11.189.032,95	6,7
Liga Esportiva Arte e Cultural Beneficente	9.141.444,35	5,5
Agência de Desenvolvimento Econ e Social	8.268.418,12	4,9
Fundação Demócrito Rocha	7.773.800,63	4,6
Associação Batista Beneficente Missionária	7.323.074,43	4,4
Fundação de Apoio a Serviços Técnicos	6.811.541,34	4,1
Instituto de Assistência e Proteção Social	6.334.978,88	3,8
Ibrad – Instituto Brasileiro de Adm para o Desenvolvimento	5.389.612,46	3,2
Assoc. do Conselho Comun. do Parque São José	4.618.476,77	2,8
Inst. Praxis de Educ. Cultura e Ação Social	4.061.406,80	2,4
Associação do Moradores do Conjunto Tan.	4.002.018,70	2,4
Organização Barreira Amigos Solidários	3.846.519,60	2,3
Centro de Apoio ao Desenv. Soc. e Cultura	3.506.529,60	2,1
Instituto Compartilhar	3.250.000,00	1,9
Convenção Batista Cearense	2.876.700,00	1,7
Cons. Com. Mor. Parque Santa Cecília	2.151.675,12	1,3
Associação Com. Alves Filho	2.077.568,80	1,2
Inst. Nacional de Desenv. Social e Qualidade	2.056.095,68.	1,2
SUBTOTAL	125.806.626,12	75,2
Demais entidades sem fins lucrativos	41.425.166,30	24,8
Total	167.231.792,42	100,0

Fonte: Base de Dados do S2GPR.

O gráfico a seguir evidencia a representatividade dos valores transferidos por órgãos/fundos sobre o montante total. O Fundo Estadual de Assistência Social, a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social e a Casa Civil foram responsáveis por 71% dos recursos transferidos.



Fonte: Base de Dados do S2GPR.

3.2. Transferência a consórcios públicos

Em nível nacional, os consórcios públicos são regidos pela lei nº 11.107/2005, regulamentada pelo decreto presidencial nº 6.017/2007, segundo o qual o consórcio público é uma pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da federação, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

As transferências financeiras do estado aos consórcios públicos, dos quais ele participa, são para financiar as despesas daquelas entidades de acordo com o contrato de rateio. O contrato de rateio é um instrumento por meio do qual os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público.

Em 2015, o estado participou de diversos consórcios públicos na área da saúde, tendo empenhado o montante de R\$ 119.156.355,72. A tabela a seguir apresenta o valor empenhado por consórcio público, fazendo um comparativo com o Índice de Desempenho do SUS (IDSUS).

VALOR EMPENHADO PARA OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS EM 2015

Descrição	Valor R\$
Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Tauá	10.264.305,68
Consórcio Público de Saúde Interfederativo do Vale do Curu	7.823.207,42
Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Ico	6.841.044,49
Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Camocim	6.506.078,21
Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Limoeiro do Norte	6.415.389,69
Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Crateús	6.379.491,59
Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Itapipoca	6.216.159,54
Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Acaraú	6.185.888,01
Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Ibiapaba	5.948.189,97
Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Iguatu	5.713.459,37
Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Baturité	5.626.582,44
Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Quixadá	5.564.340,64
Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Juazeiro do Norte	5.560.201,86
Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Brejo Santo	5.508.527,24
Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Russas	5.363.658,18
Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Sobral	5.138.071,61
Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Aracati	4.854.567,11
Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Crato	4.847.661,83
Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Cascavel	4.360.236,53
Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Canindé	2.025.508,62
Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Maracanaú	2.013.785,69
Total	119.156.355,72

Fonte: Base de Dados do S2GPR.

Com relação às unidades orçamentárias repassadoras, o Fundo Estadual de Saúde foi responsável por 83% do total dos recursos transferidos.

3.3. Transferência a municípios

As transferências a municípios compreendem os recursos financeiros repassados pelo estado aos municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes, termos de responsabilidade ou outros instrumentos similares cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às duas esferas de governo. Durante o exercício de 2015 o estado transferiu R\$ 155.950.754,35 de recursos aos municípios. Desse total, 66% dos recursos repassados ocorreram por meio de convênios conforme detalha a tabela abaixo.

TRANSFERÊNCIA A MUNICÍPIOS POR ITEM DE DESPESA

Descrição	Valor R\$	%
Convênios, acordos, e ajustes	102.572.317,91	66
Transporte escolar – termo de responsabilidade	52.568.436,44	34
Outras transferências aos municípios	810.000,00	1
Total	155.950.754,35	100

Fonte: Base de Dados do S2GPR.

Os valores transferidos tiveram como objetivo a execução dos programas relacionados na tabela abaixo:

VALORES POR PROGRAMA DE GOVERNO

Descrição	Órgão	Valor R\$
Organização e gestão da educação básica	SEDUC	52.641.174,44
Desenvolvimento urbano	CIDADES	42.026.452,70
Transporte e logística do estado do Ceará	DER	19.595.156,38
Atenção à saúde integral e de qualidade	SESA	15.797.172,96
Aprendizagem das crianças na idade certa	SEDUC	6.357.376,21
Transferência hídrica e suprimento de água	SRH	4.447.074,14
Assistência social	STDS	3.599.689,39
Comunicação institucional e apoio às políticas públicas	CASA CIVIL	2.769.500,00
Infraestrutura esportiva e de lazer	SESPORTES	2.747.767,33
Desenvolvimento agropecuário	SDA	2.695.092,82
Acumulação hídrica	SRH	1.322.885,48
Infraestrutura complementar das regiões do estado do Ceará	SEINFRA	1.000.000,00
Edificações e obras públicas do estado do Ceará	DETRAN	809.132,50
Habitacional	CIDADES	120.000,00
Incentivo às artes e culturas regionais do Ceará	FEC	22.280,00
Total		155.950.754,35

Fonte: Base de Dados do S2GPR.

Conforme descrito na avaliação do PPA biênio 2012-2015, o programa “Organização e gestão da educação básica”, o qual representou 34% do total transferido, objetiva desenvolver projetos e ações pedagógicos que buscam elevar o desempenho acadêmico dos estudantes da educação básica da rede pública estadual. Inserem-se entre suas metas mais relevantes o desempenho acadêmico dos alunos, a realização do censo escolar, como mecanismo de gestão, e a garantia do acesso dos alunos à escola por meio do transporte escolar. Ressalta-se que o valor transferido foi aplicado em sua totalidade no transporte dos alunos.

O programa “Desenvolvimento urbano”, correspondendo 27% do total, está relacionado à implantação de obras em parceria com prefeituras de acordo com suas demandas: pavimentação, reformas de praças/parques, urbanização de margens etc.

A tabela a seguir destaca os 20 municípios que mais receberam recursos na forma de convênio a título de auxílios e contribuições, os quais corresponderam 41,03% do total transferido.

OS 20 MUNICÍPIOS MAIS BENEFICIADOS COM TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Município	Valor transf.	IDM-IG4*	% **
Tauá	6.393.928,08	28,98	4,10%
Brejo Santo	5.083.281,29	47,06	3,26%
Tianguá	4.988.280,73	37,12	3,20%
Granja	4.844.626,31	26,02	3,11%
Massapê	4.279.516,43	35,58	2,74%
Jaguaribe	4.194.168,76	14,77	2,69%
Quixeramobim	4.039.873,41	36,21	2,59%
Ubajara	3.684.032,60	23,50	2,36%
São Gonçalo Do Amarante	3.147.827,45	42,93	2,02%
Campos Sales	2.489.969,25	36,73	1,60%
Itapipoca	2.467.471,95	35,70	1,58%
Novo Oriente	2.442.780,80	31,31	1,57%
Camocim	2.363.946,43	26,96	1,52%
Guaraciaba do Norte	2.361.624,02	33,91	1,51%
Quixeré	2.143.045,66	30,09	1,37%
Farias Brito	1.936.284,18	33,59	1,24%
Sobral	1.871.316,84	77,75	1,20%
Mauriti	1.859.371,03	34,22	1,19%
Viçosa do Ceará	1.717.239,43	19,25	1,10%
Caucaia	1.685.170,68	26,83	1,08%

Fonte: Base de Dados do S2GPR, Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE).

*IDM 2012-IG4: O Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) é um produto tradicional do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), que tem o mérito de congregar em um único índice diversos indicadores relacionados a diferentes grupos que retratam o desenvolvimento dos municípios cearenses. A sigla IG4 representa um dos quatro grupos utilizados para o cálculo do IDM. Esse grupo específico congrega os indicadores sociais: taxa de escolarização no Ensino Médio, taxa de aprovação no Ensino Fundamental, escolas com bibliotecas, salas de leitura e laboratórios de informática, equipamentos de informática, função docente no Ensino Fundamental com formação superior, taxa de mortalidade infantil, leitos hospitalares, médicos e abastecimento de água.

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

Conforme cálculos realizados pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará

(IPECE), a média do IG4 em 2012, último índice divulgado, foi 29,14. A média dos 20 municípios que mais receberam recursos foi 33,93.

Verifica-se que, para a distribuição de recursos por meio de transferências voluntárias, não se levou em consideração o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) como uma ferramenta para a elaboração das políticas públicas no estado do Ceará, pois, conforme a tabela anterior, a média do IDM dos 20 municípios que mais receberam recursos (33,93) é superior à média geral dos municípios cearenses (29,14), quando o que se poderia esperar é que se destinasse um maior volume de recursos para os municípios de menor IDM.

A seguir, destacam-se os 20 municípios que menos receberam recursos na forma de convênio a título de auxílios e contribuições, representando 1,13% do total transferido.

OS 20 MUNICÍPIOS MENOS BENEFICIADOS COM TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Município	Valor transf.	IDM-IG4*	%**
Ipaumirim	121.172,22	9,85	0,08%
Jaguaribara	120.168,54	10,82	0,08%
Jardim	119.802,75	4,43	0,08%
Baixio	116.232,26	18,75	0,07%
General sampaio	108.275,81	16,01	0,07%
Uruburetama	107.295,54	5,06	0,07%
Alcântaras	105.208,68	9,29	0,07%
Umirim	102.741,40	5,26	0,07%
Pacatuba	97.623,27	1,21	0,06%
São Luiz do Curu	90.411,17	7,09	0,06%
Moraujo	88.863,69	10,43	0,06%
Catunda	87.037,63	8,46	0,06%
Catarina	86.280,87	4,30	0,06%
Martinópole	83.750,99	7,69	0,05%
Potiretama	81.898,18	12,96	0,05%
Itaiçaba	68.421,14	8,94	0,04%
Guaramiranga	66.014,50	17,75	0,04%
Senador sá	61.651,38	8,37	0,04%
Umari	43.745,42	5,71	0,03%
Trairi	6.086,85	0,11	0,00%

Fonte: Base de Dados do S2GPR, Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE).

*IDM 2012-IG4: O Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) é um produto tradicional do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), que tem o mérito de congregar em um único índice diversos indicadores relacionados a diferentes grupos que retratam o desenvolvimento dos municípios cearenses. A sigla IG4 representa um dos quatro grupos utilizados para o cálculo do IDM. Esse grupo específico congrega os indicadores sociais: taxa de escolarização no Ensino Médio, taxa de aprovação no Ensino Fundamental,

escolas com bibliotecas, salas de leitura e laboratórios de informática, equipamentos de informática, função docente no Ensino Fundamental com formação superior, taxa de mortalidade infantil, leitos hospitalares, médicos e abastecimento de água.

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

Cabe salientar que a média do IDM dos 20 municípios que menos receberam recursos (23,79) foi inferior à média geral dos municípios cearenses (29,14).

3.4. Transferências a municípios fundo a fundo

As transferências a municípios fundo a fundo compreendem a descentralização de recursos financeiros de um fundo estadual a um fundo municipal. Essas transferências são utilizadas nas áreas de assistência social e de saúde. Durante o exercício de 2015 o estado transferiu R\$ 263.459.467,37 de recursos aos municípios fundo a fundo, distribuídos na seguinte proporcionalidade:

TRANSFERÊNCIA A MUNICÍPIOS FUNDO A FUNDO		
Descrição	Valor R\$	%
Fundos municipais de saúde	251.109.787,37	95
Fundos municipais de assistência social	12.349.680,00	5
Total	263.459.467,37	100

Fonte: Base de Dados do S2GPR.

A Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, estabelece que as transferências dos estados para os municípios, destinadas a financiar ações e serviços públicos de saúde, serão realizadas diretamente aos fundos municipais de saúde, de forma regular e automática, em conformidade com os critérios de transferência aprovados pelo respectivo Conselho de Saúde.

De acordo com artigo 19 da supracitada lei, o rateio desses recursos será realizado segundo o critério de necessidades de saúde da população e levará em consideração as dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica, espacial e a capacidade de oferta de ações e de serviços de saúde, observada a necessidade de reduzir as desigualdades regionais.

A tabela a seguir evidencia os valores empenhados, no exercício de 2015, pelo estado aos municípios, fundo a fundo para serem utilizados na área da saúde, cujo valor correspondeu até 2% do montante total transferido. A representatividade dos demais fundos correspondeu, individualmente, percentuais abaixo de 2%, que, em conjunto, representaram 31,1% do total.

TRANSFERÊNCIA A MUNICÍPIOS – FUNFO A FUNDO – SAÚDE

Município/fundo	Valor R\$	%
Fundo municipal de saúde de Fortaleza	68.132.387,10	27,1
Fundo municipal de saúde de Barbalha	15.990.705,12	6,4
Fundo municipal de saúde de Sobral	13.636.072,40	5,4
Fundo municipal de saúde de Crato	9.883.221,65	3,9
Fundo municipal de saúde de Caucaia	9.139.893,53	3,6
Fundo municipal de saúde de Itapipoca	6.360.393,62	2,5
Fundo municipal de saúde de Iguatu	6.129.930,08	2,4
Fundo municipal de saúde de Crateus	5.988.454,31	2,4
Fundo municipal de saúde de Maranguape	5.819.530,34	2,3
Fundo municipal de saúde de Quixadá	5.617.666,43	2,2
Fundo municipal de saúde de Canindé	5.565.153,66	2,2
Fundo municipal de saúde de Juazeiro do Norte	5.355.059,37	2,1
Fundo municipal de saúde de Russas	5.294.751,97	2,1
Fundo municipal de saúde de Itaitinga	5.137.868,67	2,0
Fundo municipal de saúde de Brejo Santo	5.003.823,04	2,0
SUBTOTAL	173.054.911,29	68,9
OUTROS FUNDOS	78.054.876,08	31,1
Total	251.109.787,37	100,0

Fonte: Base de Dados do S2GPR.

A lei nº 8.742, de 07 de junho de 1993, instituiu a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), estabelecendo um sistema descentralizado e participativo da assistência social nas três esferas de governo. No caso das transferências dos estados para os municípios, a lei determinou que o financiamento das ações de assistência social será realizado diretamente aos fundos municipais de assistência social, de forma automática, em conformidade com os critérios de transferência aprovados pelo respectivo Conselho Nacional de Assistência Social.

A tabela a seguir evidencia os valores empenhados, no exercício de 2015, pelo estado aos municípios, fundo a fundo, para serem utilizados na área de assistência social, cujo valor correspondeu até 1% do montante total transferido. A representatividade dos demais fundos correspondeu, individualmente, percentuais abaixo de 1%, que, em conjunto, representaram 77% do total.

TRANSFERÊNCIA A MUNICÍPIOS – FUNDO A FUNDO – ASSISTÊNCIA SOCIAL

Município/fundo	Valor R\$	%
FMAS de Fortaleza	1.567.440,00	12,7
FMAS de Acopiara	151.440,00	1,2
FMAS de Viçosa do Ceará	151.440,00	1,2
FMAS de Sobral	150.000,00	1,2
FMAS de Acaraú	147.240,00	1,2
FMAS de Crateus	138.000,00	1,1
FMAS de Tauá	138.000,00	1,1
FMAS de Caririáçu	120.840,00	1,0
FMAS de Tianguá	120.000,00	1,0
FMAS de Quixadá	120.000,00	1,0
SUBTOTAL	2.804.400,00	22,7
OUTOS FUNDOS	9.545.280,00	77,3
Total	12.349.680,00	100,0

Fonte: Base de Dados do S2GPR.

A tabela abaixo apresenta as fontes de recursos utilizadas pelo estado do Ceará nas transferências aos municípios – fundo a fundo.

FONTE DE RECURSOS PARA TRANSFERÊNCIA AOS MUNICÍPIOS - FUNDO A FUNDO

Fonte de recursos	Valor R\$	%
Cota-parte do Fundo de Participação dos Estados	226.345.644,25	86
Recursos provenientes do SUS	24.581.743,12	9
Recursos provenientes do FECOP	12.532.080,00	5
Total	263.459.467,37	100

Fonte: Base de Dados do S2GPR.

De acordo a tabela, observa-se que a fonte cota-parte do Fundo de Participação dos Estados correspondeu a 86% do montante total transferido. Os 14% restantes advieram de recursos provenientes do SUS e do FECOP.

3.5. Transferências a instituições privadas com fins lucrativos

A transferência a instituições privadas com fins lucrativos destina-se a cobrir, direta ou indiretamente, necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas, e é feita mediante subvenções econômicas, expressamente autorizadas em lei específica.

Durante o ano de 2015, o estado transferiu à instituições privadas com fins lucrativos a importância de R\$ 13.985.714,30. Desse montante, 78% corresponderam a repasses do Poder Executivo. A tabela abaixo discrimina referido valor por elemento de despesa e respectivo órgão/fundo repassador.

**ÓRGÃOS/FUNDOS REPASSADORES DE RECURSOS A ENTIDADES COM
FINS LUCRATIVOS – POR ELEMENTO DE DESPESA**

Descrição	Valor R\$	%
CONTRIBUIÇÕES	5.322.106,82	38
Assembleia Legislativa	3.015.000,00	22
Casa Civil	569.916,16	4
Fundo Estadual de Cultura	1.737.190,66	12
SUBVENÇÕES ECONÔMICAS	8.663.607,48	62
Fundação Cearense de Apoio ao Desenv. Cientif. Tecnolog.	3.904.521,73	28
Fundo de Inovação Tecnológica	4.759.085,75	34
Total	13.985.714,30	100,0

Fonte: Base de Dados do S2GPR.

A tabela a seguir elenca as pessoas físicas e as 20 instituições privadas com fins lucrativos que mais receberam recursos do Executivo, a fim de desenvolverem projetos de interesse comum.

**ENTIDADES PRIVADAS COM FINS LUCRATIVOS MAIS BENEFICIADAS COM
TRANSFERÊNCIAS DO ESTADO**

Entidades	Valor R\$	%
Banco do Brasil SA Ag setor público	4.759.085,75	43
Rede de incubadoras de empresas do Ceará	423.280,00	4
Tardo filme Ltda me	337.050,00	3
Alumbramen alumbramento produções cinemat.	336.783,00	3
Luz produções c Ltda	294.243,33	3
Iluminura cinema e multimídia Ltda	293.333,33	3
Bioclone produção de mudas Ltda	242.803,75	2
Ipdi inst de pesq desenvolv. e inovacao	199.850,00	2
Nossa fruta Brasil indústria de alimento	179.720,00	2
Studheart medical technologies import. E	178.500,00	2
R.A de Oliveira Barros me	175.050,00	2
Eco – soluções em energia ltda – me	175.000,00	2
Fabrica de redes isaac ltda	170.000,00	2
Toxicologia aplicada, desenvolvimento de	167.562,52	2

Entidades	Valor R\$	%
Piscis Indústria e Comércio Ltda	159.577,00	1
Clínica Odontológica Moreira E Araujo Ss	156.544,99	1
Sergio Clerio Jorge Moreira – Me	151.118,49	1
Guash Design Consultoria e Treinamento L	136.149,99	1
Total clipping de notícia Ltda	126.870,00	1
Armando Pinto Praãa Neto – Me	110.000,00	1
SUBTOTAL	8.772.522,15	80
Demais entidades	2.198.192,15	20
Total	10.970.714,30	100,0

Fonte: Base de Dados do S2GR.

Dos dados acima, verifica-se que 43% do total dos recursos transferidos destinaram ao Banco do Brasil. Esses recursos correspondem à concessão de bonificações a produtores, dos quais referido Banco é o agente operador dos programas associados à agricultura familiar, tais como: Apoio a implantação de projetos produtivos de irrigação e fomento à cajucultura por meio da substituição de copa em cajueiro improdutivo.

3.6. Transferências para execução orçamentária delegada a municípios

A transferência para execução orçamentária delegada a municípios corresponde ao repasse de recursos financeiros decorrentes de delegação ou descentralização a municípios para execução de ações de responsabilidade exclusiva do estado.

Durante o ano de 2015, o estado não transferiu recursos para execução orçamentária delegada a municípios.





4

Análise das Demonstrações Contábeis

4. ANÁLISES DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

A transparência na gestão dos recursos públicos é considerada como um dos pressupostos de responsabilidade na gestão fiscal. Nesse sentido, as demonstrações contábeis exercem um papel fundamental, pois evidencia a posição financeira, orçamentária e patrimonial das entidades do setor público.

A elaboração dos balanços no setor público deve observar as disposições contidas no art. 101 da lei nº 4.320/64: “Os resultados gerais do exercício serão demonstrados no Balanço Orçamentário, no Balanço Financeiro, no Balanço Patrimonial, na Demonstração das Variações Patrimoniais, segundo anexos 12, 13, 14 e 15 e os quadros demonstrativos constantes nos anexos 1, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 16 e 17”.

Adicionalmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê em seu art. 2º, inciso III, que as demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente.

Esta Comissão Técnica efetuou a análise dos seguintes demonstrativos consolidados, apresentados pelo estado no processo de Contas de Governo:

- Balanço Orçamentário;
- Balanço Financeiro;
- Balanço Patrimonial;
- Demonstração das Variações Patrimoniais;
- Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC); e
- Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL).

No que tange às empresas controladas, das quais o estado possui a maioria do capital social com direito a voto, serão analisados os demonstrativos contábeis para fins de verificação do grau de dependência das mesmas à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal.

4.1. Balanço orçamentário

O Balanço Orçamentário, definido pela Lei nº 4.320/64, demonstra as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas. Em sua estrutura, deve evidenciar as receitas e as despesas orçamentárias por categoria econômica, confrontar o orçamento inicial e as suas alterações com a execução, demonstrar o resultado orçamentário e discriminar:

- As receitas por fonte (origem); e
- As despesas por grupo de natureza.

E apresentará adicionalmente:

- As receitas detalhadas por categoria econômica, origem e espécies, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada e o saldo a realizar;
- As despesas por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando a dotação inicial, a dotação atualizada para o exercício, as despesas empenhadas, as despesas liquidadas, as despesas pagas e o saldo da dotação.

Uma abordagem mais detalhada acerca da previsão e execução das receitas e despesas foi realizada no capítulo 2 deste relatório, restando neste capítulo, portanto, uma análise de valores macro, propósito principal dos balanços públicos.

A coluna "Dotação inicial" deve identificar os valores constantes na Lei Orçamentária Anual (Lei nº 15.753/2014). Desse modo, os valores registrados nessa coluna permanecerão inalterados durante todo o exercício, pois refletem a posição inicial do orçamento. O valor constante no Balanço Orçamentário (R\$ 24.097.079.517) diverge do verificado no volume I da LOA (R\$ 24.517.189.844) pelo valor das receitas e despesas das empresas controladas independentes (R\$ 420.110.327), conforme esclarecido pela CGE no Relatório do Controle Interno sobre as Contas Anuais (página 42). Trata-se de uma diferença conceitual da composição desses valores nos referidos documentos, considerando a Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG) no bojo dessas receitas e despesas os valores das empresas controladas independentes, ao passo que as mesmas não são consideradas nos demonstrativos contábeis, uma vez que a execução orçamentária dessas entidades não é controlada pelo sistema de contabilidade. Ressalta-se que as receitas e despesas intraorçamentárias, em atenção ao disposto no MCASP – 6ª edição, foram detalhadas no Relatório Contábil relativo ao Balanço Geral do Estado, relatório esse que funciona como se fossem as notas explicativas às demonstrações contábeis. Da mesma forma, foi verificado o detalhamento das despesas executadas por tipos de créditos (inicial, suplementar, especial e extraordinário) no referido relatório.

Pelo confronto das "Receitas realizadas" (R\$ 21.307.629.268,34) com as "Despesas empenhadas" (R\$ 21.508.134.927,54), verifica-se um déficit orçamentário de R\$ 200.505.659,20. Entretanto, vale ressaltar a execução de R\$ 594.926.267,21 proveniente de superávit financeiro do exercício anterior.

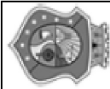
Em relação à execução das receitas, verifica-se que o estado arrecadou 85,97% das receitas previstas, o que representa uma frustração de arrecadação de R\$ 3.478.514.770,94. Em relação à execução da despesa, dos R\$ 25.150.745.017,99 de gastos autorizados pelo Poder Legislativo, foram executados R\$ 21.508.134.927,54, demonstrando uma execução na ordem de 85,52% dos créditos orçamentários e adicionais, resultando uma economia orçamentária de R\$ 3.642.610.090,45.

O resultado da execução do orçamento corrente, obtido pelo confronto das receitas e despesas correntes executadas, correspondeu a um superávit do orçamento corrente de R\$ 1.090.476.956,40. O resultado da execução do orçamento de capital, fruto do confronto entre receitas e despesas de capital, registrou déficit de R\$ 1.290.982.615,60. As receitas correntes, portanto, suportaram as despesas correntes e atenderam parte das despesas de capital.

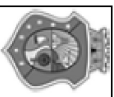
Pelo confronto da coluna "Despesas empenhadas" com as "Despesas liquidadas", verifica-se o montante de R\$ 368.873.811,91, correspondendo aos restos a pagar não processados inscritos no exercício. Pelo confronto das "Despesas liquidadas" com as "Despesas pagas" se verifica o montante de R\$ 230.988.193,12, relativo aos restos a pagar processados inscritos no exercício.

No que tange aos quadros demonstrativos da execução de restos a pagar, ressalta-se que o saldo de restos a pagar não-processados de exercícios anteriores constante do Anexo 1 do Balanço Orçamentário, R\$ 93.504.338,80, confere com o saldo constante do Anexo da Dívida Flutuante (Anexo XVII da Lei nº 4.320/64). Considerando as inscrições do exercício, o volume total de restos a pagar teve um aumento em torno de R\$ 77 milhões.

A seguir apresenta-se o Balanço Orçamentário de 2015.



	Receitas Organzamentrias	Previsão Inicial	Previsão Atualizada (a)	Receitas Realizadas (b)	Saldo a Realizar (c) = (b-a)
11	RECEITAS CORRENTES	20.032.832.441,97	20.478.877.281,69	19.378.427.209,33	-1.100.450.172,36
111	RECEITA TRIBUTARIA	10.881.801.350,13	10.916.225.130,91	10.225.482.363,12	-690.742.787,79
1111	IMPOSTOS	10.458.530.417,98	10.474.729.995,63	9.799.261.611,44	-675.468.384,19
1112	TAXAS	423.270.932,15	441.495.135,28	426.220.751,68	-15.274.383,60
112	RECEITAS DE CONTRIBUÇÕES	1.379.895.934,00	1.405.195.934,00	1.395.437.047,54	-9.758.886,46
1121	CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	1.379.895.934,00	1.405.195.934,00	1.395.437.047,54	-9.758.886,46
113	RECEITA PATRIMONIAL	253.572.159,40	255.379.051,49	377.497.667,07	122.118.615,58
1131	RECEITAS IMOBILIARIAS	3.991.244,19	4.993.544,28	4.940.742,68	-52.801,60
1132	RECEITAS DE VALORES MOBILIARIOS	239.249.789,21	240.054.361,21	369.550.725,52	129.496.364,31
1133	RECEITA DE CONCESSÕES E PERMISSÕES	0,00	0,00	2.438.498,55	2.438.498,55
1139	OUTRAS RECEITAS PATRIMONIAIS	10.331.146,00	10.331.146,00	567.700,32	-9.763.445,68
116	RECEITA DE SERVIÇOS	80.860.422,02	82.637.299,10	73.314.511,66	-9.322.787,44
1160	RECEITA DE SERVIÇOS	80.860.422,02	82.637.299,10	73.314.511,66	-9.322.787,44
117	TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	6.987.930.990,00	7.240.186.013,75	6.677.266.438,00	-562.919.555,75
1172	TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS	6.896.506.814,00	7.062.477.719,48	6.594.221.083,58	-478.256.635,90
1173	TRANSFERÊNCIAS DE INSTITUIÇÕES PRIVADAS	16.450.000,00	16.450.000,00	8.175.643,62	-8.274.356,38
1175	TRANSFERÊNCIAS DE PESSOAS	770.000,00	770.000,00	465.247,09	-304.752,91
1176	TRANSFERÊNCIAS DE CONVENIOS	74.204.176,00	160.488.294,27	84.404.483,71	-76.083.810,56
119	OUTRAS RECEITAS CORRENTES	448.771.586,42	579.253.852,44	639.429.161,94	50.175.209,50
1191	MULTAS E JUROS DE MORA	261.145.665,12	261.145.665,12	187.344.999,70	-73.800.665,42
1192	INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES	87.791.758,00	87.791.758,00	110.328.824,96	22.537.066,96
1193	RECEITA DA DIVIDA ATIVA	40.278.759,00	40.278.759,00	61.104.345,97	20.825.586,97
1199	RECEITAS DIVERSAS	59.535.404,30	190.037.770,32	270.650.991,31	80.613.220,99
12	RECEITAS DE CAPITAL	4.064.247.075,00	4.307.266.657,59	1.929.202.059,01	-2.378.064.598,58
121	OPERAÇÕES DE CREDITO	2.756.660.479,00	2.872.691.255,30	1.539.756.896,97	-1.332.934.358,33
1211	OPERAÇÕES DE CREDITO INTERNAS	1.294.067.206,00	1.324.996.390,27	594.840.239,94	-730.156.150,33
1212	OPERAÇÕES DE CREDITO EXTERNAS	1.462.593.273,00	1.547.694.865,03	944.916.657,03	-602.778.208,00
122	ALIENAÇÃO DE BENS	18.546,00	1.218.546,00	4.336.948,62	3.118.402,62
1221	ALIENAÇÃO DE BENS MOVEIS	18.546,00	1.218.546,00	2.718.266,79	1.489.720,79
1222	ALIENAÇÃO DE BENS IMOVEIS	0,00	0,00	1.618.681,83	1.618.681,83
124	TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	1.304.222.930,00	1.430.011.736,29	373.861.628,36	-1.056.150.107,93
1242	TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS	5.903.049,00	5.903.049,00	32.945.518,28	27.042.469,28
1247	TRANSFERÊNCIAS DE CONVENIOS	1.298.319.881,00	1.424.108.687,29	340.916.110,08	-1.083.192.577,21
125	OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	3.345.120,00	3.345.120,00	11.246.585,06	7.901.465,06
1299	OUTRAS RECEITAS	3.345.120,00	3.345.120,00	11.246.585,06	7.901.465,06



Govorno do Estado do Ceará
Secretaria da Fazenda
Coordenadora do Tesouro Estadual
Estado do Ceará

Balanco Orcamentario

Página 2 / 3
Exercício 2015
Anexo 12

Receitas Orcamentarias	Previsão Inicial	Previsão Atualizada (a)	Receitas Realizadas (b)	Saldo a Realizar (c) = (b-a)
Subtotal das Receitas (I):	24.097.079.516,97	24.786.144.039,28	21.307.629.268,34	-3.478.514.770,94

Refinanciamento (II):	Previsão Inicial	Previsão Atualizada (a)	Receitas Realizadas (b)	Saldo a Realizar (c) = (b-a)
OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNAS	0,00	0,00	0,00	0,00
MOBILIÁRIA	0,00	0,00	0,00	0,00
CONTRATUAL	0,00	0,00	0,00	0,00
OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS	0,00	0,00	0,00	0,00
MOBILIÁRIA	0,00	0,00	0,00	0,00
CONTRATUAL	0,00	0,00	0,00	0,00

Subtotal com Refinanciamento (III)=(I+II): 24.097.079.516,97 24.786.144.039,28 21.307.629.268,34 -3.478.514.770,94

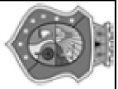
Déficit (IV): 0,03 364.600,978,71 200.505.639,20 -164.085.319,51

Total (V)=(III + IV): 24.097.079.517,00 25.150.745.017,99 21.508.134.927,54 -3.642.610.090,45

SALDOS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES (UTILIZADOS PARA CRÉDITOS ADICIONAIS)

Superávit Financeiro 1.589.792.454,95 594.926.267,21 594.926.267,21
Rebentura de créditos adicionais 1.589.792.454,95 594.926.267,21 594.926.267,21

Despesas Orcamentarias	Dotação Inicial (d)	Dotação Atualizada (e)	Despesas Empenhadas (f)	Despesas Liquidadas (g)	Despesas Pagas (h)	Saldo da Dotação (i)=(d-e+f-g)
DESPESAS CORRENTES	18.391.760.478,00	19.347.763.693,91	18.287.950.252,93	18.075.991.272,69	17.888.733.416,86	1.059.813.440,98
31 PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	9.904.109.864,00	10.280.571.385,84	9.997.648.896,18	9.995.401.464,65	9.895.413.892,64	282.922.449,66
32 JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	367.640.750,00	419.047.602,41	414.556.094,18	414.556.094,18	414.556.094,18	4.491.508,23
33 OUTRAS DESPESAS CORRENTES	8.120.009.864,00	8.648.144.705,66	7.875.745.222,57	7.666.033.713,86	7.578.763.990,04	772.399.483,09
DESPESAS DE CAPITAL	5.653.101.657,00	5.783.837.133,43	3.220.184.674,61	3.063.269.842,94	3.019.539.505,65	2.563.652.458,82
44 INVESTIMENTOS	4.905.705.165,00	4.942.609.325,09	2.411.486.940,10	2.254.572.108,43	2.210.841.771,14	2.531.122.384,99
45 INVERSÕES FINANCEIRAS	149.127.932,00	146.853.787,11	119.345.616,43	119.345.616,43	119.345.616,43	27.508.170,68
46 AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	598.268.560,00	694.374.021,23	689.352.118,08	689.352.118,08	689.352.118,08	5.021.903,15
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	52.217.382,00	19.144.190,65	0,00	0,00	0,00	19.144.190,65
99 RESERVA DE CONTINGÊNCIA	52.217.382,00	19.144.190,65	0,00	0,00	0,00	19.144.190,65
Subtotal das Despesas (VI):	24.097.079.517,00	25.150.745.017,99	21.508.134.927,54	21.139.261.115,63	20.908.272.922,51	3.642.610.090,45



GOVERNO DO CEARÁ
Estado do Ceará
Secretaria da Fazenda
Condição do Tesouro Estadual

Balanco Orcamentario

Página 3 / 3
Exercício 2015
Anexo 12

Despesas Orcamentarias	Dotação Inicial (d)	Dotação Anulizada (e)	Despesas Empenhadas (f)	Despesas Liquidadas (g)	Despesas Pagas (h)	Saldo da Dotação (i)=(d-f)
Amortização da Dívida/Refinanciamento (VII):	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA INTERNA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
DÍVIDA MOBILIÁRIA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
OUTRAS DÍVIDAS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA EXTERNA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
DÍVIDA MOBILIÁRIA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
OUTRAS DÍVIDAS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Subtotal com Refinanciamento (VIII=VI+VII):	24.097.079.517,00	25.150.745.017,99	21.508.134.927,54	21.139.261.115,63	20.908.272.922,51	3.642.610.090,45
Superávit (IX):	0,00	0,00	0,00			0,00
Total (X=VIII+IX):	24.097.079.517,00	25.150.745.017,99	21.508.134.927,54	21.139.261.115,63	20.908.272.922,51	3.642.610.090,45



Governo do Estado do Ceará
Secretaria da Fazenda
Coordenadoria do Tesouro Estadual
Estado do Ceará

Demonstrativo de Execução de Restos a Pagar

Página 1 / 1
Exercício 2015
Anexos 1/2

Restos a Pagar Não-Processados - Anexo 1	Inscritos					
	Em Exercícios Anteriores (a)	Em 31 de Dezembro do Exercício Anterior (b)	Liquidados (c)	Pagos (d)	Cancelados (e)	Saldo (f) = (a+b-d-e)
DESPESAS CORRENTES	31.169.438,78	197.664.759,84	46.783,87	156.301.425,45	30.908.063,84	41.624.709,33
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	1.592.477,47	1.589.716,08	0,00	563.099,64	1.287.335,79	1.331.758,12
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	29.576.961,31	196.075.043,76	46.783,87	155.738.325,81	29.620.728,05	40.292.951,21
DESPESAS DE CAPITAL	44.146.089,13	237.630.784,55	186.597,04	186.376.444,30	43.520.799,91	51.879.629,47
INVESTIMENTOS	44.146.089,13	232.618.584,55	186.597,04	181.364.244,30	43.520.799,91	51.879.629,47
INVERSOES FINANCEIRAS	0,00	5.012.200,00	0,00	5.012.200,00	0,00	0,00
Total:	75.315.527,91	435.295.544,39	233.380,91	342.677.869,75	74.428.863,75	93.504.338,80

Restos a Pagar Processados - Anexo 2	Inscritos		Liquidados (c)	Pagos (d)	Cancelados (e)	Saldo (f) = (a+b-d-e)
	Em Exercícios Anteriores (a)	Em 31 de Dezembro do Exercício Anterior (b)				
DESPESAS CORRENTES	754.047,56	111.942.814,54	0,00	108.474.146,94	2.364.586,45	1.858.128,71
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	145.152,81	41.072.435,35	0,00	40.539.106,78	313.582,03	364.899,35
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	608.894,75	70.870.379,19	0,00	67.935.040,16	2.051.004,42	1.493.229,36
DESPESAS DE CAPITAL	2.291.600,20	18.546.914,88	0,00	15.093.958,25	936.840,81	4.807.716,02
INVESTIMENTOS	2.290.759,20	18.546.914,88	0,00	15.093.958,25	935.999,81	4.807.716,02
INVERSOES FINANCEIRAS	841,00	0,00	0,00	0,00	841,00	0,00
Total:	3.045.647,76	130.489.729,42	0,00	123.568.105,19	3.301.427,26	6.665.844,73

4.2. Balanço financeiro

Segundo a Lei nº 4.320/64, o Balanço Financeiro demonstrará a receita e a despesa orçamentária 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. Assim o Balanço Financeiro é um quadro com duas seções: ingressos (receitas orçamentárias e recebimentos extra orçamentários) e dispêndios (despesa orçamentária e pagamentos extraorçamentários), que se equilibram com a inclusão do saldo em espécie para o exercício seguinte na coluna dos dispêndios.

O Balanço Financeiro evidencia a movimentação financeira das entidades do setor público no período a que se refere, discriminando:

- A receita orçamentária realizada por destinação de recurso;
- A despesa orçamentária executada por destinação de recurso;
- As transferências financeiras decorrentes, ou não, da execução orçamentária;
- Os recebimentos e pagamentos de natureza extraorçamentárias;
- O saldo inicial e o saldo final em espécie do exercício anterior.

Ressalta-se que, a partir do exercício 2015, foi constatado, em nível de conta corrente contábil, nas contas **6.2.1.2 – Receita realizada e 6.2.1.3 – Deduções da receita orçamentária**, o registro da receita por fonte de recursos. A tabela a seguir evidencia o confronto das receitas e despesas por destinação de recursos, num nível de detalhamento maior do que o exposto no Balanço Financeiro.

RECEITA X DESPESA POR FONTE DE RECURSOS (R\$ 1)

Cód.	Descrição	Receita	Despesa	Superávit/Déficit
00	Recursos ordinários	9.956.979.993	10.182.400.006	-225.420.013
01	Cota-parte do fundo de participação dos estados	4.483.263.945	4.440.742.178	42.521.767
03	Recursos provenientes da contribuição social	570.015.653	553.659.896	16.355.757
04	Recursos provenientes da contribuição patronal	862.392.639	827.061.927	35.330.713
05	Recursos provenientes da contribuição parlamentar	12.799.752	3.189.451	9.610.301
06	Recursos provenientes da contribuição patronal parlamentar	3.712.342	609.002	3.103.340
07	Cota-parte da contribuição do salário-educação	59.801.253	60.474.911	-673.658
10	Recursos provenientes do FECOP	451.399.347	486.482.418	-35.083.071

Cód.	Descrição	Receita	Despesa	Superávit/Déficit
11	Cota-parte da CIDE	16.555.495	13.873.532	2.681.963
12	Alienação de bens	2.718.267	0	2.718.267
14	Recursos provenientes de depósitos judiciais	153.489.052	107.549.961	45.939.092
15	Depósitos judiciais – PIMPJ	3.463.595	1.324.906	2.138.689
16	Compensação ambiental	22.045.669	9.854.853	12.190.816
29	Recursos arrecadados da venda de selos de autenticidade	30.091.094	35.295.435	-5.204.341
37	Operações de crédito internas – CPAC MCMV – CEF	28.593.836	28.593.836	0
38	Operações de crédito internas – CPAC Maranhão	9.330.472	10.203.900	-873.428
39	Operações de crédito internas – CPAC MCMV – BB	19.353.838	19.353.838	0
40	Operações de crédito não condicionada	1.399	8.718.185	-8.716.786
44	Indenização pela extração do petróleo, xisto e gás	28.546.673	26.909.933	1.636.740
45	Operações de crédito internas – tesouro/BNDES	345.654.035	406.724.395	-61.070.359
47	Operações de crédito internas – BNDES/estados	93.404.855	108.498.930	-15.094.075
48	Operações de crédito externas – tesouro	0	1.355.456	-1.355.456
50	Recursos provenientes do FUNDEB	1.011.403.104	1.007.859.205	3.543.900
51	Complementação da união aos recursos do FUNDEB	389.502.973	383.659.995	5.842.978
53	Operações de crédito internas – PROINVESTE	53.471.022	70.842.871	-17.371.850
56	Operações de crédito internas – tesouro/CEF	45.888.656	50.888.646	-4.999.990
57	Operações de crédito externas – tesouro/KFW	624.276	4.152.620	-3.528.344
58	Operações de crédito externas – tesouro/BIRD	176.950.273	87.766.218	89.184.055
59	Operações de crédito externas – tesouro/BID	604.721.162	586.542.408	18.178.755
64	Operações de crédito externas – tesouro/fida	0	3.008.754	-3.008.754
65	Operações de crédito externas – tesouro/CAF	86.262.400	29.246.424	57.015.976
69	Operações de Crédito Externa – PFORR	76.747.257	63.989.339	12.757.918
70	Recursos diretamente arrecadados	593.601.231	573.697.939	19.903.292
76	Recursos provenientes do FIT	23.061.895	22.801.318	260.578
79	Transferências ao fundo de defesa civil	36.699.434	58.008.249	-21.308.815
81	Convênios com órgãos internacionais – administração indireta	42	0	42
82	Convênios com órgãos federais – administração direta	437.252.145	536.606.154	-99.354.008
83	Convênios com órgãos federais – administração indireta	77.890.392	53.652.761	24.237.632
86	Convênios com órgãos municipais – administração direta	50	190.040	-189.990
87	Convênios com órgãos municipais – administração indireta	155.161	202.435	-47.274

Cód.	Descrição	Receita	Despesa	Superávit/Déficit
88	Convênios com órgãos privados – administração direta	78.239	260.638	-182.399
89	Convênios com órgãos privados – administração indireta	2.637.123	1.469.288	1.167.835
91	Recursos provenientes do SUS	534.640.494	636.769.571	-102.129.077
92	Repasse fundo a fundo – FNAS	2.428.731	3.643.108	-1.214.376
Total Geral		21.307.629.268	21.508.134.928	-200.505.659

Fonte: S2GPR.

Os maiores déficits orçamentários ocorreram nos “Recursos ordinários”, R\$ 225.420.013,01, e nos “Recursos provenientes do SUS”, R\$ 102.129.077,48. Os maiores superávits ocorreram nas “Operações de crédito externas – tesouro/BIRD”, R\$ 89.184.054,90, e nas “Operações de crédito externas – tesouro/CAF”, R\$ 57.015.976,25. Pelo confronto das receitas e despesas, apura-se um déficit orçamentário de R\$ 200.505.659,20. Entretanto, conforme abordado no tópico relativo ao balanço orçamentário, foram executados R\$ 594.926.267,21 provenientes de superávit financeiro do exercício anterior.

As transferências financeiras refletem as movimentações de recursos financeiros entre órgãos e entidades da administração direta e indireta. Quando observados os demonstrativos consolidados, o valor das “transferências concedidas” deve ser o mesmo das “transferências recebidas”, tendo em vista que uma é contrapartida da outra. Entretanto, o demonstrativo consolidado apresentou R\$ 18.861.711.099,58 para as “transferências financeiras recebidas” e R\$ 18.861.913.548,45 para as “transferências financeiras concedidas”, apresentando uma divergência de R\$ 202.448,87. Tal divergência vem sendo apontada no Relatório Técnico das Contas de Governo alusivo aos exercícios anteriores.

Quanto ao resultado financeiro do período, obtido pela diferença entre os saldos finais e iniciais do disponível, foi apurado o saldo positivo de R\$ 31.083.624,08, indicando, portanto, um aumento nas disponibilidades financeiras do estado.



Ingressos	Exercício Anual		Exercício Anterior		Dispendios	Exercício Anual		Exercício Anterior	
	2015	2014	2014	2013		2015	2014	2013	2012
RECEITA ORÇAMENTÁRIA (I)	21.307.629.268,34	21.065.609.482,42	DESPESA ORÇAMENTÁRIA (VI)	21.508.134.927,54	21.783.515.154,38				
ORDINÁRIA	15.063.937.662,49	14.492.343.385,52	ORDINÁRIA	15.240.853.742,79	15.123.678.857,95				
VINCULADA	6.243.691.605,85	6.573.266.096,90	VINCULADA	6.267.281.184,75	6.659.836.296,43				
PREVIDÊNCIA SOCIAL	1.448.920.386,71	1.410.616.227,89	PREVIDÊNCIA SOCIAL	1.384.520.275,08	1.380.338.435,93				
FECOP	451.399.346,92	423.447.956,56	FECOP	486.482.418,08	551.301.840,43				
TRANSFERÊNCIAS OBRIGATORIAS DE OUTROS ENTES	104.903.420,56	79.643.458,44	TRANSFERÊNCIAS OBRIGATORIAS DE OUTROS ENTES	101.258.375,96	105.388.320,76				
ALIENAÇÃO DE BENS	2.718.286,79	2.909.230,00	ALIENAÇÃO DE BENS	0,00	113.260,91				
MEDIDAS COMPENSATORIAS	22.045.669,33	15.848.372,21	MEDIDAS COMPENSATORIAS	9.854.852,96	7.802.942,07				
FUNDEB	1.400.906.077,17	1.330.283.208,29	FUNDEB	1.391.519.199,29	1.294.061.204,75				
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	1.541.002.082,74	1.633.746.799,08	OPERAÇÕES DE CRÉDITO	1.471.167.634,83	1.675.596.405,46				
CONVÊNIOS	518.013.153,65	1.014.890.258,09	CONVÊNIOS	592.381.316,45	1.024.302.860,41				
SUS	534.640.493,86	518.088.716,90	SUS	636.789.571,34	547.236.874,47				
OUTROS RECURSOS	219.142.708,12	143.791.869,44	OUTROS RECURSOS	193.327.540,76	73.684.151,24				
TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS RECEBIDAS (II)	18.861.711.099,58	18.692.732.556,77	TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS CONCEDIDAS (VII)	18.861.913.548,45	18.682.808.736,17				
COM EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	18.420.517.441,06	17.767.257.134,33	COM EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	18.420.517.291,94	17.768.624.943,84				
PARA EXECUÇÃO DE RESTOS A PAGAR	263.945.930,47	610.296.770,91	PARA EXECUÇÃO DE RESTOS A PAGAR	263.945.930,47	610.296.398,77				
PARA EXECUÇÃO DE VALORES RESTITUÍVEIS	39.537.895,85	50.551.649,78	PARA EXECUÇÃO DE VALORES RESTITUÍVEIS	39.537.895,85	50.551.649,78				
OUTRAS TRANSFERÊNCIAS INDEPENDENTES DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	137.709.832,20	264.627.001,75	OUTRAS TRANSFERÊNCIAS INDEPENDENTES DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	137.912.430,19	263.335.737,78				
RECEBIMENTOS EXTRAORÇAMENTÁRIOS (III)	9.266.268.921,56	8.530.656.853,48	PAGAMENTOS EXTRAORÇAMENTÁRIOS (VIII)	9.034.477.189,41	8.466.735.141,70				
INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS	230.988.193,12	103.508.661,76	RESTOS A PAGAR PROCESSADOS	101.459.637,44	153.125.577,04				
INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS	368.873.811,91	435.295.544,39	RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS	342.677.868,75	535.221.588,60				
VALORES RESTITUÍVEIS	8.665.370.449,67	7.985.852.647,33	VALORES RESTITUÍVEIS	8.533.133.821,21	7.778.387.976,06				
CONSIGNAÇÕES DO EXERCÍCIO	2.963.218.442,82	2.677.231.962,01	CONSIGNAÇÕES DO EXERCÍCIO	2.852.340.386,50	2.656.250.894,35				
CONSIGNAÇÕES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	4.380.911,53	246.248,02	CONSIGNAÇÕES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	26.493.023,55	35.663.705,47				
OUTROS VALORES RESTITUÍVEIS	5.697.771.095,32	5.308.374.437,30	OUTROS VALORES RESTITUÍVEIS	5.654.300.211,16	5.086.473.376,24				
VALORES PENDENTES A CURTO PRAZO	1.036.466,86	0,00	VALORES PENDENTES A CURTO PRAZO	57.205.861,01	0,00				
SALDO EM ESPÉCIE DO EXERCÍCIO ANTERIOR (IV)	2.721.558.240,11	3.373.618.373,69	SALDO EM ESPÉCIE PARA O EXERCÍCIO SEGUINTE (IX)	2.752.641.864,19	2.721.558.240,11				
CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA	2.721.357.543,34	3.373.618.373,69	CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA	2.743.819.865,75	2.721.357.543,34				
DEPÓSITOS RESTITUÍVEIS E VALORES VINCULADOS	200.696,77	0,00	DEPÓSITOS RESTITUÍVEIS E VALORES VINCULADOS	8.821.998,44	200.696,77				
TOTAL (V) = (I + II + III + IV)	52.157.167.529,59	51.664.617.266,36	TOTAL (X) = (VI + VII + VIII + IX)	52.157.167.529,59	51.664.617.266,36				

4.3. Balanço patrimonial

O Balanço Patrimonial deve refletir a situação patrimonial do estado ao final de cada exercício financeiro, devendo ser evidenciado o saldo das disponibilidades financeiras, dos bens móveis e imóveis em poder do estado, bem como o saldo de toda a dívida para com os fornecedores e demais credores.

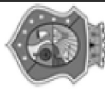
O Balanço Patrimonial é composto das seguintes contas:

- Ativo – são recursos controlados pela entidade como resultado de eventos passados e dos quais se espera que resultem para a entidade benefícios econômicos futuros ou potencial de serviços;
- Passivo – são obrigações presentes da entidade, derivadas de eventos passados, cujos pagamentos se esperam que resultem para a entidade saídas de recursos capazes de gerar benefícios econômicos ou potencial de serviços;
- Patrimônio líquido – é o valor residual dos ativos da entidade depois de deduzidos todos seus passivos;
- Contas de compensação – compreende os atos que possam vir ou não a afetar o patrimônio.

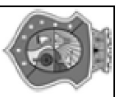
Além de evidenciar em sua estrutura a:

- Classificação dos elementos patrimoniais em “circulante” e “não circulante”, com base em seus atributos de conversibilidade e exigibilidade;
- Demonstrativo do superávit/déficit financeiro do exercício, elaborado por fonte de recursos.

A seguir apresenta-se o Balanço Patrimonial consolidado do exercício 2015.



Ativo	Exercício Atual		Exercício Anterior		Passivo	Exercício Atual		Exercício Anterior	
Ativo Circulante	3.883.784.596,91	4.183.837.180,58	Passivo Circulante	950.427.404,91	687.218.669,39				
CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA	2.743.819.865,75	2.721.357.543,34	OBRAÇÕES TRABALHISTAS, PREVIDENCIÁRIAS E ASSISTENCIAIS A PAGAR A CURTO PRAZO	103.803.832,22	21.597.920,49				
CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA EM MOEDA NACIONAL	2.743.819.865,75	2.721.357.543,34	PESSOAL A PAGAR	36.235.148,48	3.980.478,22				
CRÉDITOS A CURTO PRAZO	357.167.123,79	293.736.876,39	BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS A PAGAR	1.200,00	3.586,45				
CLIENTES	325.585,24	0,00	ENCARGOS SOCIAIS A PAGAR	67.567.483,74	17.553.875,82				
CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS A RECEBER	242.874.650,98	193.166.391,21	EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS A CURTO PRAZO	854.114,05	30.644,57				
DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA	85.157.082,12	81.265.879,96	PARCELA A CURTO PRAZO DOS EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS	854.114,05	30.644,57				
DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA - CLIENTES	3.088.598,64	867.589,06	FORNecedores e contas a pagar a pagar a curto prazo	7.491.565,15	14.757.890,99				
EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS	109.446.461,22	78.844.655,27	FORNECEDORES E CONTAS A PAGAR A CURTO PRAZO	7.491.467,95	14.757.576,82				
(-) AJUSTES DE PERDAS DE CRÉDITOS A CURTO PRAZO	-83.725.254,61	-60.407.619,11	CONTAS A PAGAR - CREDORES NACIONAIS	97,20	314,17				
DEMAIS CRÉDITOS E VALORES A CURTO PRAZO	249.989.031,40	234.251.054,76	OBRAÇÕES FISCAIS A CURTO PRAZO	8.330.415,63	8.132.790,46				
ADAVANTAMENTOS CONCEDIDOS A PESSOAL E A TERCEIROS	1.263.056,04	1.415.791,45	OBRAÇÕES FISCAIS A CURTO PRAZO COM A UNIÃO	8.292.249,14	8.130.752,77				
TRIBUTOS A RECUPERAR / COMPENSAR	187.335,24	0,00	OBRAÇÕES FISCAIS A CURTO PRAZO COM OS ESTADOS	37.972,31	2.037,69				
CRÉDITOS POR DANOS AO PATRIMÔNIO	483.240,91	483.240,91	OBRAÇÕES FISCAIS A CURTO PRAZO COM OS MUNICÍPIOS	194,18	0,00				
OUTROS CRÉDITOS A RECEBER E VALORES A CURTO PRAZO	1.087.977.235,69	986.595.943,80	OBRAÇÕES DE REPARTIÇÃO A OUTROS ENTES	52.780.468,12	49.964.091,07				
(-) AJUSTE DE PERDAS DE DEMAIS CRÉDITOS E VALORES A CURTO PRAZO	-439.921.836,48	-754.243.921,40	OBRAÇÕES DE REPARTIÇÃO A OUTROS ENTES (1)	52.780.468,12	49.964.091,07				
ESTOQUES	475.790.050,20	934.491.706,09	PROVISÕES A CURTO PRAZO	0,00	0,00				
MERCADORIAS PARA REVENDA	1.296.819,16	2.789.224,27	DEMAIS OBRAÇÕES A CURTO PRAZO	777.167.009,74	582.795.331,81				
PRODUTOS E SERVIÇOS ACABADOS	939.085,61	939.085,61	VALORES RESTITUIVEIS	703.271.628,59	575.325.078,79				
ALMOXARIFADO	473.546.945,43	923.768.143,52	OUTRAS OBRAÇÕES A CURTO PRAZO	73.885.381,15	1.470.253,02				
OUTROS ESTOQUES	7.200,00	6.995.252,69							
VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS PAGAS	57.018.525,77	0,00	Passivo Não Circulante	11.112.187.828,96	8.501.097.309,01				
DEMAIS VND A APROPRIAR	57.018.525,77	0,00	OBRAÇÕES TRABALHISTAS, PREVIDENCIÁRIAS E ASSISTENCIAIS A PAGAR A LONGO PRAZO	89.546.765,61	88.943.028,38				
Ativo Não Circulante	26.634.842.990,98	24.425.670.397,70	ENCARGOS SOCIAIS A PAGAR	89.546.765,61	88.943.028,38				
ATIVO REALIZÁVEL A LONGO PRAZO	7.649.948.610,29	6.676.603.367,85	EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS A LONGO PRAZO	10.422.241.899,09	7.764.620.906,38				
CRÉDITOS A LONGO PRAZO	7.435.322.041,64	6.455.282.064,68	EMPRÉSTIMOS A LONGO PRAZO	10.422.241.899,09	7.764.620.906,38				
DEMAIS CRÉDITOS E VALORES A LONGO PRAZO	214.626.568,65	221.321.303,17	FORNecedores a longo prazo	0,00	0,00				
INVESTIMENTOS	3.590.295.575,55	4.061.370.732,71	OBRAÇÕES FISCAIS A LONGO PRAZO	0,00	0,00				
PARTICIPAÇÕES PERMANENTES	3.586.098.806,03	4.057.173.963,19	PROVISÕES A LONGO PRAZO	0,00	0,00				
DEMAIS INVESTIMENTOS PERMANENTES	4.196.789,52	4.196.789,52	DEMAIS OBRAÇÕES A LONGO PRAZO	600.399.164,26	647.533.374,25				
IMOBILIZADO	15.322.375.822,61	13.687.202.629,12	OUTRAS OBRAÇÕES A LONGO PRAZO	600.399.164,26	647.533.374,25				
BENS IMÓVEIS	3.710.828.842,48	3.358.964.647,70	RESULTADO DIFERIDO	0,00	0,00				
BENS IMÓVEIS	11.613.122.885,27	10.328.237.981,42							
(-) DEPRECIAÇÃO, EXAUSTÃO E AMORTIZAÇÃO	-1.575.915,14	0,00							



Ativo	Exercício Atual		Exercício Anterior	
	Exercício Atual	Exercício Anterior	Exercício Atual	Exercício Anterior
Ativo Não Circulante	26.634.842.990,98	24.425.670.397,70		
ACUMULADAS				
INTANGÍVEL	72.222.982,53	493.668,02		
SOFTWARES	71.947.621,28	120.000,00		
MARCAS, DIREITOS E PATENTES INDUSTRIAIS	373.668,02	373.668,02		
(-) AMORTIZAÇÃO ACUMULADA	-98.306,77	0,00		
Patrimônio Líquido	18.456.012.354,02	19.421.191.599,88		
DEMAIS RESERVAS	0,00	0,00		
OUTRAS RESERVAS	0,00	0,00		
RESULTADOS ACUMULADOS	18.456.012.354,02	19.421.191.599,88		
SUPERÁVITS OU DÉFICITS ACUMULADOS	18.403.637.955,64	19.375.070.039,38		
SUPERÁVIT OU DÉFICIT DO EXERCÍCIO	-125.156.566,53	2.662.683.252,41		
SUPERÁVIT OU DÉFICIT DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	19.076.984.056,51	16.414.300.806,10		
AJUSTES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	-548.189.536,34	298.085.980,87		
LUCROS E PREJUÍZOS ACUMULADOS	52.374.398,38	46.121.560,50		
LUCROS E PREJUÍZOS DO EXERCÍCIO	6.252.837,88	12.088.390,62		
LUCROS E PREJUÍZOS ACUMULADOS NOS EXERCÍCIOS ANTERIORES	45.969.719,20	33.881.328,58		
AJUSTES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	151.841,30	151.841,30		

Total do Ativo: 30.518.627.587,89 28.609.507.578,28

(1) Ativo Financeiro: 2.752.641.864,19 2.721.558.240,11

(2) Ativo Permanente: 27.765.985.723,70 25.887.949.338,17

Saldo Patrimonial: 17.993.867.584,22 18.910.892.598,65

Total do Passivo: 30.518.627.587,89 28.609.507.578,28

(3) Passivo Financeiro: 1.343.033.087,31 1.132.133.275,71

(4) Passivo Permanente: 11.181.726.916,36 8.566.481.703,92

Compensações

Especificação	Exercício Atual		Exercício Anterior	
	Exercício Atual	Exercício Anterior	Exercício Atual	Exercício Anterior
Saldo dos Atos Patenciais Ativos				
EXECUÇÃO DE GARANTIAS E CONTRAGARANTIAS RECEBIDAS	941.786.238,77	872.334.350,03		
EXECUÇÃO DE DIREITOS CONVENIADOS E OUTROS INSTRUMENTOS CONGÊNERES	3.587.199.115,72	3.005.167.201,47		
EXECUÇÃO DE OUTROS ATOS POTENCIAIS ATIVOS	19.703.138,01	19.703.138,01		
Total	4.548.688.492,50	3.897.204.689,51		
Saldo dos Atos Patenciais Passivos				
EXECUÇÃO DE GARANTIAS E CONTRAGARANTIAS CONCEDIDAS	64.903.236,13	64.903.236,13		
EXECUÇÃO DE OBRIGAÇÕES CONVENIADAS E OUTROS INSTRUMENTOS CONGÊNERES	0,00	450.000,00		
EXECUÇÃO DE OUTROS ATOS POTENCIAIS PASSIVOS	270.719.441,08	270.719.441,08		
Total	335.622.677,21	336.072.677,21		

O Balanço Patrimonial do estado demonstra um saldo na conta “Caixa” e “Equivalente de Caixa” (em sua maioria conta corrente e aplicações financeiras) no valor de R\$ 2.743.819.865,75. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu art. 50, inciso I, estabelece que a “Disponibilidade de Caixa” deverá constar de registro próprio (fonte/destinação de recursos), de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada. Segundo o parágrafo único do art. 8º da referida lei, deve-se observar que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorreu o ingresso.

Entretanto, os mecanismos necessários para o controle contábil por fonte de recursos definidos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) ainda não funcionam adequadamente na escrituração contábil estadual. A movimentação de recursos nas contas 8.2.1.1.1, 8.2.1.1.2, 8.2.1.1.3 e 8.2.1.1.4 (conforme relatório balancete mensal consolidado, às fls. 368 a 370) não guardam adequação com o saldo exposto no ativo para a conta “Caixa e equivalente de caixa” (1.1.1).

Ressalta-se que o quadro do superávit/déficit financeiro do Balanço Patrimonial, a ser elaborado em atendimento ao § 2º do art. 43 da Lei nº 4.320/64, conforme definido no MDF, será elaborado utilizando-se o saldo da conta 8.2.1.1.1.00.00 – Disponibilidade por Destinação de Recurso (DDR), segregado por fonte/destinação de recursos. Esse quadro se destina a apresentar as fontes com déficit e as com superávit financeiro, de modo que o total seja igual ao superávit/déficit financeiro apurado pela diferença entre o ativo financeiro e o passivo financeiro conforme o quadro dos ativos e passivos financeiros e permanentes.

Portanto, o não funcionamento dos mecanismos necessários para o controle contábil por fonte de recursos compromete a elaboração do referido demonstrativo, que ainda não está disponível para ser gerado diretamente por meio de relatório de saída do S2GPR. Ressalta-se que o referido demonstrativo consolidado foi apresentado no Relatório Contábil, na p. 120, ainda que com estrutura diferente da definida no MCASP.

O saldo da dívida ativa tributária cobrável no curto prazo teve um acréscimo de 4,79%, passando para R\$ 85,16 milhões. Já a dívida ativa tributária de longo prazo teve um incremento de 15,11%, passando de R\$ 6,3 bilhões para R\$ 7,3 bilhões. Considerando a magnitude dos referidos valores, não foram evidenciadas no Balanço Patrimonial as deduções para perda dos créditos da dívida ativa.

A LRF estabelece que a prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias admi-

nistrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições. Nesse sentido, foi evidenciado no Relatório do Balanço Geral do Estado elaborado pela SEFAZ, p. 146, a posição das ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa tributária e não tributária, compreendendo 3.495 ações envolvendo R\$ 658.938.331,52, o que corresponde a 8,82% do total da dívida ativa.

A conta “Empréstimos e financiamentos concedidos”, relativa ao FDI/PROAPI, apresentou um saldo no valor de R\$ 109.446.461,22, com uma perspectiva de perda de 76,5%. A conta “Outros créditos a receber e valores a curto prazo”, na ordem de R\$ 1,09 bilhões, está detalhada em um quadro explicativo no Relatório Contábil (p. 147), sendo possível identificar que os créditos referem-se ao empréstimos decorrentes do Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI). Destaca-se que há uma perspectiva de perda de 77,2%, ou seja, de R\$ 839,92 milhões. A metodologia utilizada para estimar a provisão de perda está especificada nas páginas 102 e 103 do Relatório Contábil.

Em consulta ao Sistema de Gestão de Bens Imóveis (SGBI), a exemplo do que foi apontado nos relatórios dos anos anteriores, foi identificado que o estado do Ceará possui 7.056 imóveis, dos quais 2.635 (37,4%) estão registrados a R\$ 1,00 (um real), e 1.592 imóveis (22,5%) estão registrados a R\$ 0,00. Tendo em vista que os relatórios analíticos do sistema de patrimônio são base para os registros contábeis, tal situação indica que, em relação aos bens imóveis, o balanço patrimonial não reflete a real situação patrimonial do estado.

O passivo total do estado alcançou o montante de R\$ 12.062 milhões, sendo R\$ 950 milhões relativos a passivo de curto prazo e R\$ 11.112 milhões relativos a dívida de longo prazo. O passivo de curto prazo teve um incremento de 38,30% (R\$ 263 milhões) em relação ao exercício anterior, justificado, principalmente pelos incrementos nas “Obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais a pagar a curto prazo” (R\$ 82 milhões) e nas “Consignações” (R\$ 88 milhões). O passivo de longo prazo tem como item mais significativo os empréstimos e financiamentos de longo prazo, correspondendo a 94% do seu valor total. Ressalta-se que os empréstimos e financiamentos de longo prazo registraram um incremento de 34% (R\$ 2,6 bilhões) com relação ao exercício anterior, fruto, em boa parte, da variação monetária do principal da dívida. Cabe ressaltar que as dívidas com precatórios estão classificadas em “Demais obrigações a longo prazo”, como se não existissem precatórios decorrentes de obrigações trabalhistas e com fornecedores a curto prazo, conforme vem sendo apontado nos Relatórios Técnicos de Contas de Governo relativos aos exercícios anteriores.

O balanço patrimonial apresentou ainda o quadro dos atos potenciais. Nesse quadro, os atos potenciais ativos (garantias e contragarantias recebidas, direitos conveniados e outros instrumentos congêneres e outros atos potenciais ativos) somaram R\$ 4.548 milhões. Já o saldo dos atos potenciais passivos somaram R\$ 335 milhões.

4.4. Demonstrativo das variações patrimoniais

A Lei nº 4.320/64, em seu art. 104, determina que a Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) evidenciará as alterações ocorridas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício.

Em sua estrutura, o demonstrativo classifica as alterações patrimoniais em qualitativas e quantitativas. As variações quantitativas são decorrentes de transações no setor público que aumentam ou diminuem o patrimônio líquido. Já as variações qualitativas são decorrentes de transações no setor público que alteram a composição dos elementos do patrimônio sem afetar o patrimônio líquido.

O resultado patrimonial do período é apurado pelo confronto entre as variações patrimoniais quantitativas aumentativas e diminutivas. No setor público, o resultado patrimonial é um medidor de quanto o serviço público ofertado promoveu alterações quantitativas nos elementos patrimoniais. A seguir apresenta-se o Demonstrativo das Variações Patrimoniais do exercício 2015.



Variações Patrimoniais Quantitativas		
Variações Patrimoniais Aumentativas	Exercício Anual	Exercício Anterior
Variações Aumentativas	44.186.512.266,98	41.501.258.320,97
IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA	13.687.437.940,38	11.505.454.418,28
4.1.1 IMPOSTOS	13.261.302.143,67	11.110.109.319,89
4.1.2 TAXAS	426.135.796,71	395.345.098,39
4.1.3 CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA	0,00	0,00
CONTRIBUIÇÕES	1.395.437.047,54	1.361.596.574,52
4.2.1 CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	1.395.437.047,54	1.361.596.574,52
4.2.2 CONTRIBUIÇÕES DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO	0,00	0,00
4.2.3 CONTRIBUIÇÃO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA	0,00	0,00
4.2.4 CONTRIBUIÇÕES DE INTERESSE DAS CATEGORIAS PROFISSIONAIS	0,00	0,00
EXPLORAÇÃO E VENDA DE BENS, SERVIÇOS E DIREITOS	121.124.386,28	175.943.688,90
4.3.1 VENDA DE MERCADORIAS	1.209.789,07	1.519.842,32
4.3.2 VENDA DE PRODUTOS	0,00	0,00
4.3.3 EXPLORAÇÃO DE BENS E DIREITOS E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	119.914.597,21	174.423.856,58
VARIAÇÕES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS FINANCEIRAS	941.918.731,72	755.154.024,10
4.4.1 JUROS E ENCARGOS DE EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS	0,00	0,00
4.4.2 JUROS E ENCARGOS DE MORA	4.673.419,88	66.979.092,26
4.4.3 VARIAÇÕES MONETÁRIAS E CAMBIAIS	584.869.977,32	361.614.235,82
4.4.4 DESCONTOS FINANCEIROS OBTIDOS	0,00	0,00
4.4.5 REMUNERAÇÃO DE DEPÓSITOS BANCÁRIOS E APLICAÇÕES FINANCEIRAS	352.254.047,61	318.731.881,57
4.4.9 OUTRAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS - FINANCEIRAS	121.286,91	7.828.814,45
TRANSFERÊNCIAS E DELEGAÇÕES RECEBIDAS	27.048.068.435,63	25.918.999.751,76
4.5.1 TRANSFERÊNCIAS INTRAGOVERNAMENTAIS	18.861.711.099,58	18.692.732.556,77
4.5.2 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS	8.175.501.307,21	5.899.728.467,24
4.5.3 TRANSFERÊNCIAS DAS INSTITUIÇÕES PRIVADAS	10.391.781,75	8.752.766,84
4.5.4 TRANSFERÊNCIAS DAS INSTITUIÇÕES MULTIGOVERNAMENTAIS	0,00	1.316.397.776,73
4.5.5 TRANSFERÊNCIAS DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS	0,00	0,00
4.5.6 TRANSFERÊNCIAS DO EXTERIOR	0,00	220.813,83
4.5.7 TRANSFERÊNCIAS DE PESSOAS FÍSICAS	0,00	1.167.370,35
4.5.8 TRANSFERÊNCIAS DE PESSOAS FÍSICAS	465.247,09	0,00
VALORIZAÇÃO E GANHOS COM ATIVOS	0,00	0,00
4.6.1 REAVALIAÇÃO DE ATIVOS	0,00	0,00
4.6.2 GANHOS COM ALIENAÇÃO	0,00	0,00
4.6.3 GANHOS COM INCORPORAÇÃO DE ATIVOS	0,00	0,00
OUTRAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS	1.002.524.725,43	1.784.109.853,41
4.9.1 VARIAÇÃO PATRIMONIAL AUMENTATIVA A CLASSIFICAR	0,00	0,00
4.9.2 RESULTADO POSITIVO DE PARTICIPAÇÕES	31.428.168,78	517.559.955,74
4.9.9 DIVERSAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS	971.096.556,65	1.266.549.897,67

Variações Patrimoniais Quantitativas		
Variações Patrimoniais Diminutivas	Exercício Anual	Exercício Anterior
Variações Diminutivas	44.315.415.995,63	38.826.486.677,94
PESSOAL E ENCARGOS	7.300.799.858,35	6.701.043.887,24
3.1.1 REMUNERAÇÃO A PESSOAL	6.065.652.517,43	5.563.232.185,96
3.1.2 ENCARGOS PATRONAIS	1.058.124.333,70	970.446.839,69
3.1.3 BENEFÍCIOS A PESSOAL	154.312.656,04	134.306.437,76
3.1.8 CUSTO DE PESSOAL E ENCARGOS	0,00	0,00
3.1.9 OUTRAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS - PESSOAL E ENCARGOS	22.710.351,18	33.058.423,83
BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E ASSISTENCIAIS	2.728.440.134,44	2.430.748.376,46
3.2.1 APOSENTADORIAS E REFORMAS	2.014.230.652,29	1.783.441.223,45
3.2.2 PENSÕES	708.262.236,51	643.731.627,42
3.2.3 BENEFÍCIOS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA	0,00	0,00
3.2.4 BENEFÍCIOS EVENTUAIS	0,00	0,00



Variações Patrimoniais Quantitativas		
Variações Patrimoniais Diminutivas	Exercício Atual	Exercício Anterior
Variações Diminutivas	44.315.415.985,83	38.826.488.877,94
3.2.5 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA	0,00	0,00
3.2.9 OUTROS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E ASSISTENCIAIS	3.947.245,64	3.575.525,59
USO DE BENS, SERVIÇOS E CONSUMO DE CAPITAL FIXO	3.941.136.188,07	2.887.948.872,05
3.3.1 USO DE MATERIAL DE CONSUMO	1.054.613.786,42	370.687.231,62
3.3.2 SERVIÇOS	2.883.723.635,30	2.517.170.215,23
3.3.3 DEPRECIAÇÃO, AMORTIZAÇÃO E EXAUSTÃO	1.674.221,91	0,00
3.3.8 CUSTO DE MATERIAIS, SERVIÇOS E CONSUMO DE CAPITAL FIXO	1.124.542,44	91.425,20
VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS FINANCEIRAS	2.796.571.658,81	1.135.605.785,64
3.4.1 JUROS E ENCARGOS DE EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS OBTIDOS	414.556.094,18	297.663.290,94
3.4.2 JUROS E ENCARGOS DE MORA	463.718,57	339.349,97
3.4.3 VARIAÇÕES MONETÁRIAS E CAMBIAIS	2.356.218.284,57	788.270.366,34
3.4.4 DESCONTOS FINANCEIROS CONCEDIDOS	0,00	0,00
3.4.9 OUTRAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS - FINANCEIRAS	25.333.562,29	49.332.758,39
TRANSFERÊNCIAS E DELEGAÇÕES CONCEDIDAS	25.611.181.552,29	22.843.531.466,39
3.5.1 TRANSFERÊNCIAS INTRAGOVERNAMENTAIS	18.861.913.548,45	18.692.808.730,17
3.5.2 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS	5.726.969.422,67	3.114.658.311,61
3.5.3 TRANSFERÊNCIAS A INSTITUIÇÕES PRIVADAS	915.541.623,40	928.438.702,80
3.5.4 TRANSFERÊNCIAS A INSTITUIÇÕES MULTIGOVERNAMENTAIS	0,00	0,00
3.5.5 TRANSFERÊNCIAS A CONSÓRCIOS PÚBLICOS	106.766.957,77	106.895.721,81
3.5.6 TRANSFERÊNCIAS AO EXTERIOR	0,00	730.000,00
DESVALORIZAÇÃO E PERDA DE ATIVOS	1.109.543.020,29	1.467.031.662,22
3.6.1 REDUÇÃO A VALOR RECUPERÁVEL E AJUSTE PARA PERDAS	1.109.543.020,29	1.467.031.662,22
3.6.2 PERDAS COM ALIENAÇÃO	0,00	0,00
3.6.3 PERDAS INVOLUNTÁRIAS	0,00	0,00
TRIBUTÁRIAS	181.118.527,40	182.182.128,48
3.7.1 IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA	4.623.973,58	4.921.154,02
3.7.2 CONTRIBUIÇÕES	176.494.553,82	187.260.975,46
3.7.8 CUSTO COM TRIBUTOS	0,00	0,00
OUTRAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS	648.615.057,18	1.168.394.518,46
3.9.1 PREMIAÇÕES	3.817.767,36	20.218.642,62
3.9.2 RESULTADO NEGATIVO DE PARTICIPAÇÕES	30.491,96	5.007,27
3.9.3 VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS	0,00	0,00
3.9.4 INCENTIVOS	35.877.523,81	38.403.926,76
3.9.5 SUBVENÇÕES ECONÔMICAS	57.954.301,40	132.130.369,56
3.9.6 PARTICIPAÇÕES E CONTRIBUIÇÕES	0,00	0,00
3.9.8 CUSTO DE OUTRAS VPD	0,00	0,00
3.9.9 DIVERSAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS	550.934.972,65	977.636.572,25
RESULTADO PATRIMONIAL POR PERÍODO:	-118.903.728,65	2.674.771.643,03



Variações Patrimoniais Qualitativas	Exercício Atual	Exercício Anterior
Variações Qualitativas	4.935.990.538,91	5.981.861.308,00
INCORPORAÇÃO DO ATIVO	2.612.484.408,43	3.655.856.218,20
AQUISIÇÃO DE BENS MÓVEIS PROVENIENTES DA FONTE 12	0,00	112.375,22
AQUISIÇÃO DE BENS MÓVEIS PROVENIENTES DE OUTRAS FONTES	280.476.855,66	474.489.065,18
AQUISIÇÃO DE BENS IMÓVEIS	49.265.955,41	63.102.062,65
OBRAS EM ANDAMENTO	1.397.267.006,85	1.791.055.166,78
AQUISIÇÃO DE CAPITAL DAS EMPRESAS	153.299.187,48	230.161.532,77
OUTRAS INCORPORAÇÕES DO ATIVO	732.185.403,03	837.070.369,56
EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS	0,00	259.865.646,04
DESINCORPORAÇÃO DO PASSIVO	689.352.118,08	585.815.980,54
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	689.352.118,08	595.815.980,54
INCORPORAÇÃO DO PASSIVO	1.539.756.896,97	1.633.746.799,08
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	1.539.756.896,97	1.633.746.799,08
DESINCORPORAÇÃO DO ATIVO	84.387.115,43	86.442.308,18
ALIENAÇÃO DE BENS	4.336.948,62	5.955.846,12
RECEBIMENTO DE DÍVIDA ATIVA	70.594.082,08	62.346.940,33
RECEBIMENTO DE MULTA E JUROS	12.630.797,62	14.612.079,38
EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS	6.825.287,11	13.527.442,35

A demonstração evidencia um déficit patrimonial de R\$ 118.903.728,65, valor resultante do confronto entre as variações patrimoniais aumentativas com as diminutivas.

Dentre as variações aumentativas, destacam-se os acréscimos patrimoniais decorrentes de transferências intragovernamentais, R\$ 18.861.711.099,58, e de impostos, R\$ 13.261.302.143,67. Dentre as variações diminutivas, destacam-se aquelas decorrentes de despesas com pessoal, R\$ 6.065.652.517,43, aposentadoria e reforma, no valor de R\$ 2.014.230.652,29, e transferências intragovernamentais, no valor de R\$ 18.861.913.548,45.

Quanto às variações patrimoniais qualitativas, que não implicam em aumento ou diminuição no patrimônio líquido, o estado apresentou uma variação patrimonial decorrente de incorporação no ativo no valor de R\$ 2.612 bilhões, cujo item mais significativo foi decorrentes de obras em andamento, no valor de R\$ 1.397 bilhões. O valor da dívida amortizada durante o exercício também foi destacado, apresentando um valor de R\$ 686 milhões. As incorporações de passivos somaram R\$ 1.539 bilhões, já o total das desincorporações do passivos somaram R\$ 94 milhões.

4.5. Demonstração dos fluxos de caixa

A Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC) tem por objetivo contribuir para a transparência da gestão pública, haja vista que permite um melhor gerenciamento e controle financeiro dos órgãos e entidades do setor público.

Tal demonstrativo evidencia o desempenho financeiro da administração pública, de modo a efetuar comparação entre os ingressos e desembolsos por tipo de atividade; avaliar as decisões de investimentos e financiamento público; conhecer a capacidade de aumento de despesas sem que isso comprometa as finanças públicas e verificar a imediata disponibilidade financeira da Fazenda Pública.

De acordo com a 6ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), parte V, o quadro principal da DFC deve evidenciar as movimentações havidas no caixa e em seus equivalentes, devendo apresentar os seguintes fluxos:

- Das atividades operacionais;
- Das atividades de investimento; e
- Das atividades de financiamento.

A seguir apresenta-se a Demonstração dos Fluxos de Caixa relativa ao exercício 2015.



	Exercício Atual	Exercício Anterior
FLUXOS DE CAIXA DAS ATIVIDADES DAS OPERAÇÕES		
INGRESSOS	38.062.890.580,86	36.902.948.724,46
RECEITAS DERIVADAS	11.845.129.498,77	11.232.387.262,25
RECEITA TRIBUTÁRIA	10.225.482.363,12	9.660.240.902,61
RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES	1.395.437.047,54	1.361.596.574,52
OUTRAS RECEITAS DERIVADAS	224.210.088,11	210.549.785,12
RECEITAS ORIGINÁRIAS	856.031.252,56	898.389.362,95
RECEITA PATRIMONIAL	25.264.309,91	99.254.629,92
RECEITA DE SERVIÇOS	73.314.511,66	53.399.263,54
OUTRAS RECEITAS ORIGINÁRIAS	405.219.073,83	427.175.809,11
REMUNERAÇÃO DAS DISPONIBILIDADES	352.233.357,16	318.559.660,38
TRANSFERÊNCIAS	25.361.729.829,53	24.772.172.099,26
INTERGOVERNAMENTAIS	5.201.642.020,61	4.932.182.678,16
DA UNIÃO	5.159.294.990,92	4.884.301.551,34
DE MUNICÍPIOS	42.347.029,69	47.881.126,82
MULTIGOVERNAMENTAIS	1.382.579.062,97	1.316.397.776,73
INSTITUIÇÕES PRIVADAS	8.175.643,62	6.666.704,58
PESSOAS	465.247,09	1.167.370,35
CONVÊNIOS	84.404.483,71	138.203.664,20
DA UNIÃO E SUAS ENTIDADES	82.043.905,60	135.705.660,70
DOS MUNICÍPIOS E SUAS ENTIDADES	149.439,98	411.941,24
DAS INSTITUIÇÕES PRIVADAS	2.211.138,13	2.086.062,26
INTRAGOVERNAMENTAIS	18.684.463.371,53	18.377.553.905,24
COM EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	18.420.517.441,06	17.767.257.134,33
CORRENTE	14.874.353.691,08	14.441.138.392,98
CAPITAL	3.180.924.816,77	3.038.646.208,71
DUODÉCIMO	365.238.933,21	287.472.532,64
EXECUÇÃO DE RESTOS A PAGAR	263.945.930,47	610.296.770,91
DESEMBOLSOS	36.971.625.847,64	36.025.431.116,46
PESSOAL E OUTRAS DESPESAS CORRENTES POR FUNÇÃO	13.724.627.690,56	13.186.926.456,44
LEGISLATIVA	548.348.304,99	500.250.903,80
JUDICIÁRIA	1.103.313.159,90	955.514.650,22
ESSENCIAL À JUSTIÇA	432.374.262,39	352.350.781,68
ADMINISTRAÇÃO	963.097.452,71	1.015.841.454,95
SEGURANÇA PÚBLICA	1.930.310.264,71	1.800.539.989,87
ASSISTÊNCIA SOCIAL	76.767.098,55	78.500.720,69
PREVIDÊNCIA SOCIAL	2.711.973.470,83	2.417.239.238,08
SAÚDE	1.945.582.445,40	1.974.718.304,78
TRABALHO	12.793.175,38	16.598.821,16
EDUCAÇÃO	2.510.618.083,82	2.429.630.274,33
CULTURA	29.799.439,44	26.909.614,67
DIREITOS DA CIDADANIA	425.335.216,64	368.019.306,61
URBANISMO	14.322.329,18	15.101.591,75
HABITAÇÃO	10.051.802,87	16.468.701,39
SANEAMENTO	18.041.071,06	11.468.095,70
GESTÃO AMBIENTAL	83.979.178,87	76.058.474,89
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	31.296.686,23	136.266.448,49
AGRICULTURA	230.112.129,81	227.674.484,93
ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	2.948.518,76	2.622.559,15
INDÚSTRIA	6.136.920,87	38.760.472,52
COMÉRCIO E SERVIÇOS	43.434.560,06	28.274.682,15



	Exercício Atual	Exercício Anterior
PESSOAL E OUTRAS DESPESAS CORRENTES POR FUNÇÃO	13.724.627.690,56	13.186.926.456,44
COMUNICAÇÕES	15.893.991,83	16.101.067,49
ENERGIA	4.228.151,27	4.333.112,87
TRANSPORTE	243.857.805,58	247.646.341,60
DESPORTO E LAZER	20.486.034,79	56.326.367,85
ENCARGOS ESPECIAIS	309.526.134,62	373.709.994,82
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	414.556.094,18	297.663.290,94
JUROS E CORREÇÃO MONETÁRIA DA DÍVIDA INTERNA E EXTERNA	414.556.094,18	297.663.290,94
TRANSFERÊNCIAS	22.832.442.062,90	22.540.841.369,08
INTERGOVERNAMENTAIS	3.114.932.812,72	3.118.625.354,36
A MUNICÍPIOS	3.114.932.812,72	3.118.625.354,36
TRANSFERÊNCIAS A INSTITUIÇÕES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS	890.930.492,79	923.766.033,61
TRANSFERÊNCIAS A INSTITUIÇÕES PRIVADAS COM FINS LUCRATIVOS	13.215.581,08	11.902.916,69
TRANSFERÊNCIAS A INSTITUIÇÕES MULTIGOVERNAMENTAIS	9.743.598,18	0,00
TRANSFERÊNCIAS A CONSÓRCIOS PÚBLICOS	119.156.355,72	106.895.721,81
TRANSFERÊNCIAS AO EXTERIOR	0,00	730.000,00
INTRAGOVERNAMENTAIS	18.684.463.222,41	18.378.921.342,61
COM EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	18.420.517.291,94	17.768.624.943,84
CORRENTE	14.874.353.691,08	14.441.138.392,98
CAPITAL	3.180.924.667,65	3.040.014.018,22
DUODÉCIMO	365.238.933,21	287.472.532,64
EXECUÇÃO DE RESTOS A PAGAR	263.945.930,47	610.296.398,77
FLUXO DE CAIXA LÍQUIDO DAS ATIVIDADES DAS OPERAÇÕES	1.091.264.733,22	877.517.608,00
FLUXOS DE CAIXA DAS ATIVIDADES DE INVESTIMENTO	389.445.162,04	906.467.864,12
INGRESSOS	4.336.948,62	5.955.846,12
ALIENAÇÃO DE BENS	4.336.948,62	5.955.846,12
AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS	0,00	500,00
TRANSFERÊNCIA DE CAPITAL	373.861.628,36	831.649.000,97
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	11.246.585,06	68.862.517,03
DESEMBOLSOS	2.398.004.154,14	3.699.166.384,93
AQUISIÇÃO DE ATIVO NÃO CIRCULANTE	2.398.004.154,14	3.439.300.738,89
CONCESSÃO DE EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS	0,00	259.865.646,04
FLUXO DE CAIXA LÍQUIDO DAS ATIVIDADES DE INVESTIMENTO	-2.008.558.992,10	-2.792.698.520,81
FLUXOS DE CAIXA DAS ATIVIDADES DE FINANCIAMENTO	1.539.756.896,97	1.633.746.799,08
INGRESSOS	1.539.756.896,97	1.633.746.799,08
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	1.539.756.896,97	1.633.746.799,08
DESEMBOLSOS	689.352.118,08	595.815.980,54
AMORTIZAÇÃO/REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA	689.352.118,08	595.815.980,54
FLUXO DE CAIXA LÍQUIDO DAS ATIVIDADES DE FINANCIAMENTO	850.404.778,89	1.037.930.818,54
FLUXOS DE CAIXA INDEPENDENTE DA EXECUÇÃO	177.247.728,05	315.178.651,53
INGRESSOS	5.607.964.777,82	5.299.348.135,18
REPASSES RECEBIDOS INDEPENDENTES DA EXECUÇÃO	177.247.728,05	315.178.651,53
INGRESSOS DE VALORES RESTITUÍVEIS	5.607.964.777,82	5.299.348.135,18
VALORES PENDENTES A CURTO PRAZO	1.036.466,86	0,00
ARRECADÇÃO A REPASSAR	8.621.301,67	200.696,77
CONSIGNAÇÕES A PAGAR	110.877.856,32	0,00
DESEMBOLSOS	5.430.717,04	5.078.651,35
VALORES CONCEDIDOS INDEPENDENTES DA EXECUÇÃO	177.450.326,04	313.887.387,56
DEVOLUÇÃO DE VALORES RESTITUÍVEIS	5.573.118.839,60	5.077.650.135,23
VALORES PENDENTES A CURTO PRAZO	57.205.861,01	0,00
ARRECADÇÃO A RECEBER	8.621.301,67	200.696,77
FLUXO DE CAIXA LÍQUIDO INDEPENDENTE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	89.351.802,40	222.989.263,92
APURAÇÃO DO FLUXO DE CAIXA DO PERÍODO		



	Exercício Atual	Exercício Anterior
<u>GERAÇÃO LÍQUIDA DE CAIXA E EQUIVALENTE DE CAIXA</u>	22.462.322,41	-654.260.830,35
CAIXA E EQUIVALENTE DE CAIXA INICIAL	2.721.357.543,34	3.375.618.373,69
CAIXA E EQUIVALENTE DE CAIXA FINAL	2.743.819.865,75	2.721.357.543,34
<u>VARIAÇÃO DO CAIXA E EQUIVALENTE DE CAIXA DO PERÍODO</u>	22.462.322,41	-654.260.830,35

Insta salientar, diferentemente do que exige a 6ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, que o estado do Ceará incluiu um outro fluxo de caixa denominado “Independente da execução orçamentária”, o qual evidencia ingressos e desembolsos de valores restituíveis, não tendo, no entanto, informado em notas explicativas o porquê dessa conduta.

O referido demonstrativo ainda não está disponível para ser diretamente consultado pelos usuários desta Corte, por meio de relatório de saída do S2GPR. No entanto, foi apresentado em volume anexo ao Relatório Contábil. Ressalta-se que não foram apresentados os quadros complementares à DFC, conforme exposto no MCASP, a seguir listados:

- Quadro de receitas derivadas e originárias;
- Quadro de transferências recebidas e concedidas;
- Quadro de desembolsos de pessoal e demais despesas por função;
- Quadro de juros e encargos da dívida.

Percebe-se que o fluxo de caixa líquido das atividades operacionais e das atividades de financiamento são positivos, correspondendo a R\$ 1.091.264.733,22 e R\$ 850.404.778,89, respectivamente, ao passo que o fluxo líquido das atividades de investimento apresentou um fluxo negativo de R\$ 2.008.558.992,10. Tal resultado indica que as fontes de recursos dos fluxos operacionais e de financiamento estão sendo suficientes para cobrir suas despesas e ainda financiar as atividades de investimento.

Observa-se que o caixa e equivalente de caixa final, quando comparado com o inicial, representou um aumento de 0,8%, resultando uma variação positiva de R\$ 22.462.322,41.

4.6. Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido

A Demonstração das Mutações no Patrimônio Líquido (DMPL) demonstra a evolução do patrimônio líquido da entidade, complementando o Anexo de Metas Fiscais (AMF), integrante do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), em atenção ao art. 4º, § 1º e § 2º da Lei Complementar nº 101/2000.

Segundo o Relatório Contábil, o demonstrativo consolidado apresenta informações da Companhia de Habitação do Ceará (COHAB) e da Companhia de Desenvolvimento do Ceará (CODECE), por se tratarem de empresas enquadradas como estatais dependentes, constituídas sob a forma de sociedades anônimas. Tal assunto será melhor abordado no próximo tópico deste capítulo.

Conforme o demonstrativo apresentado, o patrimônio líquido das entidades citadas aumentou em R\$ 24 milhões, fruto, principalmente, de ajustes de exercícios anteriores e de ajustes de avaliação patrimonial. A seguir apresenta-se a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido relativa ao exercício 2015.



Governo do Estado do Ceará
Secretaria da Fazenda
Coordenadoria do Tesouro Estadual
Estado do Ceará

Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido*

Página 1/1
Exercício 2015

Contas	Capital Social	Reserva de Capital	Ajuste de Avaliação Patrimonial	Reserva de Lucros	Demais Reservas	Resultados Acumulados	Total
ESPECIFICAÇÃO							
SALDO INÍCIO DO EXERCÍCIO	44.893.405	9.690.000			(4.114.900)	(306.802.993)	(256.334.488)
AJUSTE DE EXERCÍCIOS ANTERIORES						9.967.218	9.967.218
AUMENTO DE CAPITAL							
FORMAÇÃO/REVERSÃO DE RESERVAS		809.000					809.000
RESULTADO DO EXERCÍCIO						5.099.531	5.099.531
AJUSTE DE AVALIAÇÃO PATRIMONIAL			8.475.000				8.475.000
DIVIDENDOS							
OUTROS							
SALDO NO FINAL DO EXERCÍCIO	44.893.405	10.499.000	8.475.000		(4.114.900)	(291.736.244)	(231.983.739)

NOTA: * DADOS EXTRAÍDOS APENAS DOS DEMONSTRATIVOS DAS EMPRESAS DEPENDENTES CONSTITUÍDAS SOB A FORMA DE SOCIEDADES ANÔNIMAS: COHAB E CODECE.

4.7. Empresas dependentes sob a ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 2º, trouxe o conceito de empresa estatal dependente como sendo a empresa controlada que recebe do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária. O intuito deste tópico é identificar, dentre as empresas controladas pelo estado, quais se enquadram nesse conceito. A LRF, em seu art. 50, determina que as empresas enquadradas como dependentes devem obedecer à escrituração e demais normas de contabilidade pública. Com isso, os gastos com pessoal e endividamento, por exemplo, devem compor os limites do Poder Executivo em relação à LRF.

Conforme o inciso III do art. 2º da LRF:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

III – empresa estatal dependente: 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;** [grifo nosso]

A LRF define que escapam ao controle fiscal apenas os recursos provindos de aumento de participação acionária para cobertura de despesas de capital da entidade. O mesmo não acontece, portanto, com a parcela desse recurso destinada à cobertura das despesas de custeio, que enseja numa situação de dependência.

Sobre esse assunto também discorre a Resolução nº 43/2001 do Senado Federal:

Art. 2º Considera-se, para os fins desta Resolução, as seguintes definições:

II – empresa estatal dependente: empresa controlada pelo estado, pelo Distrito Federal ou pelo município, que tenha, no exercício anterior, recebido recursos financeiros de seu controlador, destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, e tenha, no exercício corrente, autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade;

O estado do Ceará considera como estatais não dependentes as seguintes empresas:

- Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S/A (ADECE);

- Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE);
- Companhia de Gás do Ceará (CEGÁS);
- Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos (METROFOR);
- Companhia de Integração Portuária do Ceará (CEARÁPORTOS);
- Centrais de Abastecimento do Ceará S/A (CEASA);
- Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos (COGERH); e
- Empresa Adm. da Zona de Processamento de Exp. de Pecém (ZPE Ceará).

A fim de verificar o grau de dependência das entidades acima, assim como foi abordado no relatório relativo às contas do exercício anterior, foram analisadas as Demonstrações de Resultado do Exercício (DRE) de cada uma delas, bem como suas respectivas Notas Explicativas e Demonstrações do Fluxo de Caixa e demais peças contábeis. Ressalta-se ainda que, para as empresas que receberam durante o exercício de 2015 recursos a título de “Constituição ou aumento de Capital”, foi solicitado detalhamento das despesas realizadas, com o objetivo de avaliar o disposto no inciso III do art. 2º da LRF. Após as devidas análises, fazem-se necessárias as seguintes considerações.

Com relação à ADECE, dentre as receitas operacionais, no valor de R\$ 13.955.902, foi evidenciado R\$ 13.582.010 (97,32%) com o título de “Receita de FDI”. Tais receitas se originam do desconto de 5% realizado por ocasião da liberação de recursos do programa FDI-PROAPI. No exercício de 2000, a Lei nº 13.061, publicada em 26 de setembro, alterou dispositivos das Leis nºs 10.367/79 e 11.524/88, da qual o art. 8º passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 8º –

Parágrafo único – O Banco do Estado do Ceará (BEC), ou outro agente financeiro oficial a ser indicado por ato do Poder Executivo, poderá cobrar das empresas beneficiárias **encargo de até 5,0% (cinco inteiros por cento)** dos recursos efetivamente desembolsados pelo Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará (FDI), **sendo, no máximo:**

I – 0,5% (cinco décimos por cento) em favor do Banco do Estado do Ceará S/A (BEC), ou outro agente financeiro oficial indicado por ato do Poder Executivo, como remuneração pelos serviços prestados, sendo-lhe vedado exigir qualquer outro pagamento a esse título;

II – 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) como receita do Estado do Ceará, devendo ser repassados à conta do Tesouro Estadual até o segundo dia útil após o desconto das empresas beneficiárias. [grifos nosso]

Conforme exposto, esses valores são classificados como “Receitas do Tesouro Estadual”, que estão sendo direcionadas à ADECE. Portanto, praticamente todos os recursos, para fazerem frente às despesas operacionais, foram provenientes do estado, motivo pelo qual a ADECE se enquadra no conceito do art. 2º da LRF.

Insta salientar que a Demonstração do Fluxo de Caixa evidencia caixa líquido proveniente das atividades operacionais negativo em R\$ 2.486.980 e caixa líquido das atividades de investimento negativo em R\$ 7.052.008. Por outro lado, o caixa líquido das atividades de financiamento positivo gerado no exercício anterior, no montante de R\$ 20.085.127,97, provindo de constituição/aumento de capital aportado pelo estado do Ceará, fez frente às atividades operacionais e de investimento da entidade. Ante o exposto, perdura o entendimento desta Comissão Técnica de que a ADECE se enquadra no conceito de empresa dependente insculpido na LRF.

O METROFOR apresentou receita operacional líquida de R\$ 10.815.416,71 e custos de serviços prestados de R\$ 84.339.370,45, gerando um resultado operacional bruto negativo em R\$ 73.523.953,74. Após considerar as despesas operacionais e as outras receitas e despesas operacionais, apresentou prejuízo final de R\$ 138.675.906,77. Quanto à Demonstração do Fluxo de Caixa, a Companhia apresentou fluxos líquidos negativos para as atividades operacionais, R\$ 59.943.811,02, e de investimento, R\$ 83.154.100,97, ao passo que as atividades de financiamento, geradas principalmente pelos aportes do estado do Ceará a título de constituição ou aumento de capital, apresentaram fluxo positivo de R\$ 216.222.926,22.

Insta salientar que o quadro complementar apresentado pelo METROFOR para evidenciar a aplicação do valor transferido pelo estado a título de constituição ou aumento de capital, no valor de R\$ 124.015.498,33, apresenta o montante de R\$ 88.441.212,72 com a designação de que foi para aumento de capital. Na verdade, todo o valor transferido pelo estado foi para tal finalidade, não trazendo o METROFOR a transparência esperada por esta Corte ao demandar a referida informação. Vale ressaltar que, no exercício anterior, 52,73% dos recursos recebidos a título de constituição ou aumento de capital foram aplicados no custeio finalístico da companhia.

Desse modo, ante os números apresentados pela companhia nas demonstrações contábeis e no quadro complementar solicitado por esta Corte para dar transparência na aplicação dos recursos recebidos a título de constituição ou aumento de capital, perdura o entendimento desta comissão técnica de que o METROFOR se enquadra no conceito de empresa dependente insculpido na LRF.



5

Determinações Constitucionais de Aplicação de Recursos

5. DETERMINAÇÕES CONSTITUCIONAIS DE APLICAÇÃO DE RECURSOS

O presente capítulo tratará dos limites mínimos estabelecidos nas constituições Federal e Estadual do Ceará, em especial quanto à aplicação de recursos na educação e na saúde, em investimentos, no fomento às atividades de pesquisa científica e tecnológica e no setor produtivo.

5.1. Educação

5.1.1. Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)

A Constituição Federal dispõe em seu art. 212 que o estado deve aplicar, anualmente, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências e excluídos os valores repassados constitucionalmente aos municípios.

A Lei Federal nº 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em seu art. 73, estabelece que os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Nesse contexto, os Tribunais de Contas, no exercício do controle externo, além de acompanharem a aplicação dos recursos ao longo do exercício, procedem ao cálculo do cumprimento do limite constitucional nas prestações de contas anuais dos chefes do Poder Executivo.

A tabela a seguir demonstra a receita resultante de impostos e transferências arrecadadas pelo estado em 2015, consideradas por esta Comissão Técnica como base de cálculo para aplicação de recursos na MDE.

Base de cálculo para apuração das despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino em R\$

Base de cálculo	Receitas realizadas
1. Receita Bruta de Impostos	11.421.058.178,01
1.1 Receita Resultante do ICMS	9.829.045.531,24
1.2 Receita Resultante do ITCMD	84.904.927,66
1.3 Receita Resultante do IPVA	674.856.764,99
1.4 Receita Resultante do IRRF	832.250.954,12
2. Receitas de Transferências Constitucionais e Legais	5.674.824.516,45

Base de cálculo	Receitas realizadas
3. Total da Receita Bruta de Impostos (1+2)	17.095.882.694,46
4. Deduções de Transferências Constitucionais	2.699.126.215,95
5. Total da Receita Líquida de Impostos (3-4)	14.396.756.478,52

Fonte: Sistema de Gestão Governamental por Resultados (S2GPR).

A receita líquida de impostos apurada, no valor de R\$ 14.396.756.479, diverge do valor constante no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (anexo 8) do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do 6º bimestre de 2015 (R\$ 14.403.056.728) publicado pelo estado.

A partir desta base de cálculo, constata-se que o valor a ser aplicado em 2015 deveria ser igual ou superior a R\$ 3.599.189.120, correspondente a 25% da base apurada.

Para fins de verificação do cumprimento da aplicação mínima em MDE, foram consideradas as despesas realizadas na função "12 – Educação", incorridas nas fontes de recursos 00 – Recursos Ordinários, "01 – Cota Parte do Fundo de Participação dos Estados", "10 – Recursos Provenientes do FECOP", "50 – Recursos Provenientes do FUNDEB", "51 – Complementação da União aos Recursos do FUNDEB".

Além das despesas realizadas pelo Governo do Estado, considerou-se no cálculo o valor de R\$ 1.633.989.527, relativo ao resultado líquido das transferências do FUNDEB, detalhado no item 5.1.2, que foi deficitário, ou seja, o estado destinou receitas ao FUNDEB em valor superior àquele que recebeu – a chamada perda do FUNDEB.

Dessa forma, o cálculo do cumprimento do limite mínimo estabelecido no art. 212 da Constituição Federal está demonstrado na tabela a seguir.

Apuração do Índice de Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)	R\$ 1,00
Despesas com Ações Típicas de MDE*	
1 – Educação Infantil	2.389.478,54
2 – Ensino Fundamental	147.176.154,51
3 – Ensino Médio	1.562.907.365,07
4 – Ensino Superior	337.820.338,79
5 – Ensino Profissional não Integrado ao Ensino Regular	99.090.248,95
6 – Outras	480.015.588,64
7 – Total das Despesas com Ações Típicas de MDE (1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6)	2.629.399.174,50

Deduções Consideradas para fins de Limite Constitucional de Aplicação Mínima em MDE	
8 – Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB	-1.633.989.527,46
9 – Despesas Custeadas com a Complementação do FUNDEB no Exercício	383.659.994,63
10 – Receita de Aplicação Financeira dos Recursos Do FUNDEB até o Bimestre	17.570.158,03
11 – Despesas Custeadas com o Superávit Financeiro, do Exercício Anterior, do FUNDEB	903.069,20
12 – Despesas Custeadas com o Superávit Financeiro, do Exercício Anterior, de outros Recursos de Impostos	-
13 – Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino	-
14 – Cancelamento, no Exercício, de Restos a Pagar Inscritos com Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino	5.156.156,70
15 – Total das Deduções Consideradas para Fins do Limite Constitucional (8 + 9 + 10 + 11 + 12 + 13 + 14)	-1.226.700.148,90
16 – Total das Despesas para Fins de Limite (7 – 15)	3.856.099.323,40
17 – Total da Receita Líquida de Impostos	14.396.756.478,52
18 – Percentual das Receitas Resultantes de Impostos em MDE ((16) / (17) x 100) %	26,78%

Fonte: Base de Dados do S2GPR.

*Nota: Despesas liquidadas acrescidas das despesas inscritas em restos a pagar não processados.

Incluso na linha "6 - Outros" o valor de R\$ 28.857.152,01, referente ao pagamento de juros da dívida do PQEB.

Conforme demonstrado acima, após as devidas deduções, verifica-se que o governo do estado do Ceará, levando-se em consideração a despesa empenhada (despesas liquidadas somadas as inscritas em restos a pagar), aplicou em MDE no exercício de 2015 a importância de R\$ 3.856.099.323, equivalente ao percentual de 26,78% da receita líquida de impostos e transferências, o qual confere com Conforme demonstrado acima, após as devidas deduções, verifica-se que o Governo do estado do Ceará, levando-se em consideração a despesa empenhada (despesas liquidadas somadas as inscritas em restos a pagar), aplicou em MDE no exercício de 2015 a importância de R\$ 3.856.099.323, equivalente ao percentual de 26,78% da receita líquida de impostos e transferências, o qual confere com o percentual apresentado no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (anexo 8) do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do 6º bimestre de 2015.

É de bom alvitre ressaltar que vem sendo frisado nos relatórios técnicos das contas de governos dos últimos anos a necessidade de criação de controle orçamentário para que se possa apurar as despesas custeadas com o superávit financeiro, do exercício anterior, de recursos de impostos vinculados ao ensino e do FUNDEB, de forma a obter a informação necessária para as linhas 11 e 12 da tabela de apuração exposta nesse tópico. Conforme a 6ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), os recursos com MDE devem, em regra, ser aplicados no ano em que foram destinados, entretanto, caso o ente não consiga dar destino a esses recursos, o superávit decorrente deve ser devidamente controlado a fim de assegurar a transparência das informações prestadas.

5.1.2. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB

O FUNDEB é um fundo de natureza contábil cujos recursos destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica e à valorização dos profissionais da educação, incluindo sua justa remuneração. Foi instituído por determinação da Emenda Constitucional nº 53, de 19/12/2006, a qual previu sua vigência até o exercício de 2020. Sua regulação se deu pela Medida Provisória nº 339, de 28/12/2006, convertida na Lei Federal nº 11.494, de 20/06/07.

O FUNDEB promove a distribuição dos recursos proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, a partir dos dados do último censo escolar. Há de se acrescentar que de acordo com a Lei nº 11.494/07, em seu art. 4º, a União complementará os recursos dos fundos sempre que o valor médio ponderado por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Os recursos do FUNDEB podem ser aplicados na educação básica como um todo: educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação especial e educação de jovens e adultos, sendo que os estados atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio e os municípios no ensino fundamental e infantil, conforme estabelecido no art. 211, § 2º e 3º, da Constituição Federal. Pelo menos 60% desses recursos devem ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública.

Entretanto, a Lei Estadual nº 15.064/11 estabeleceu o percentual diferenciado para o estado do Ceará de 80% para o exercício de 2015, conforme seu artigo 3º transcrito a seguir:

Art. 3º Quando necessário, lei estadual disciplinará a utilização dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), para garantia do cumprimento dos percentuais a serem comprometidos com pagamento do magistério estadual, conforme especificado abaixo:

I – 77% (setenta e sete por cento) para execução do ano de 2012;

II – 80% (oitenta por cento) para execução dos anos de 2013 e 2014;

III – 80% (oitenta por cento) para execução até o ano de 2020. (Nova redação dada pela Lei nº 15.576, de 07/04/14).

Esta Comissão Técnica efetuou o cálculo dos valores relativos às receitas estaduais que correspondem às contribuições ao FUNDEB no decorrer do exercício de 2015, bem como os valores relativos às receitas recebidas no referido fundo, no mesmo período, com base nas orientações contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional, 6ª edição:

Contribuição e Retorno do FUNDEB		em R\$
Receitas Destinadas ao FUNDEB (a)		2.627.065.617,53
Receita Resultante do ICMS Destinada ao FUNDEB (20%)		1.409.980.216,79
Receita Resultante do ITCD Destinada ao FUNDEB (20%)		16.980.985,53
Receita Resultante do IPVA Destinada ao FUNDEB (20%)		67.485.676,50
Cota-Parte FPE Destinada ao FUNDEB (20%)		1.120.815.986,17
ICMS – Desoneração Destinada ao FUNDEB (20%)		4.764.269,25
Cota-Parte IPI Exportação Destinada ao FUNDEB (20%)		7.038.483,28
Receitas Recebidas do FUNDEB (Retorno)		1.400.149.221,00
Transferências de Recursos do FUNDEB (b)		993.076.090,07
Complementação da União ao FUNDEB		389.502.972,90
Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do FUNDEB		17.570.158,03
Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB (b – a)		-1.633.989.527,46

Fonte: Base de Dados do S2GPR.

Conforme evidenciado na tabela acima, no exercício de 2015, o estado do Ceará contribuiu com a importância de R\$ 2.627.065.618 para a formação do FUNDEB, e recebeu, em retorno, R\$ 1.400.149.221, obtendo uma perda financeira de R\$ 1.633.989.527, montante esse considerado como aplicação em MDE para fins de cumprimento do art. 212 da Constituição Federal.

Em relação à aplicação de pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais do FUNDEB no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, demonstra-se o cálculo na tabela abaixo.

Aplicação dos Recursos do FUNDEB na Remuneração de Profissionais do Magistério da Educação Básica		R\$ 1,00
1. Recursos recebidos do FUNDEB		1.400.149.221,00
Valor a ser aplicado em remuneração dos profissionais do magistério da Ed. Básica		
60% Recursos do FUNDEB (Constituição Federal)		840.089.532,60
80% Recursos do FUNDEB (Constituição Estadual)		1.120.119.376,80
2. Despesas empenhadas com remuneração dos prof. do magistério da Ed. Básica*		1.121.351.016,47
3. Deduções para fins do limite do FUNDEB		903.069,20
Despesas com superávit financeiro do exercício anterior do FUNDEB		903.069,20
4. Total das despesas do FUNDEB para fins do limite (2-3)		1.120.447.947,27
5. Percentual aplicado em remuneração dos prof. do magistério da Ed. Básica (4/1*100)		80,02%

Fonte: Base de Dados do S2GPR.

*Nota: Despesas relativas a função "12 – Educação" (Fontes de Recursos 50 e 51)

No exercício de 2015, o estado do Ceará cumpriu a legislação vigente, tendo aplicado 80,02% dos recursos destinados ao FUNDEB na remuneração de profissionais do magistério da educação. Cabe salientar que o percentual apurado por esta Comissão Técnica coincide com o publicado pelo estado no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (anexo 8) do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO do 6º bimestre de 2015.

5.2. Saúde

A Emenda Constitucional (EC) nº 29, de 13/09/2000, que alterou os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal, e acrescentou o art. 77 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), estabeleceu diretrizes para aplicação de recursos públicos nas ações e serviços públicos de saúde.

De acordo com os critérios fixados no art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o estado deve aplicar em ações e serviços públicos em saúde, a partir do exercício financeiro de 2004, o valor mínimo correspondente a 12% do produto da arrecadação dos impostos elencados no art. 155 da Constituição Federal, somados aos recursos provenientes da União, de que tratam os arts. 157 e 159, incisos I (alínea “a”) e II, da Constituição Federal, deduzidas as transferências constitucionais aos Municípios.

Esta comissão efetuou o cálculo do referido cumprimento com base nas orientações contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional, 6ª edição, cujo resultado segue evidenciado na tabela a seguir:

APURAÇÃO DO ÍNDICE DE APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (ASP) (R\$ 1,00)

Despesas com Saúde	
1 – Despesas Correntes	2.740.623.149
1.1 – Pessoal e Encargos Sociais	791.964.385
1.2 – Juros e Encargos da Dívida	-
1.3 – Outras despesas Correntes	1.948.658.764
2 – Despesas de Capital	33.649.848
2.1 – Investimentos	32.322.966
2.2 – Inversões Financeiras	-
2.3 – Amortização da Dívida	1.326.882
3 – Total das despesas com Saúde (1+2)	2.774.272.997

Despesas com Saúde não computadas para Fins de Apuração do Percentual Mínimo	
4 – Despesas com Inativos e Pensionistas	-
5 – Despesa com Assistência à Saúde que não Atende ao Princípio de Acesso Universal	93.175.976
6 – Despesas Custeadas com Outros Recursos	628.079.432
6.1 – Recursos de Transferência do Sistema Único de Saúde – SUS	618.508.431
6.2 – Recursos de Operações de Crédito	3.908.869
6.3 – Outros Recursos	5.662.131
7 – Outras Ações e Serviços Não computados	243.915
8 – Restos a Pagar Não Processados Inscritos Indevidamente no Exercício Sem Disponibilidade Financeira	-
9 – Despesas Custeadas com Disponibilidade de Caixa Vinculada aos Restos a Pagar Cancelados	-
10 – Despesas Custeadas com Recursos Vinculados à Parcela do Percentual Mínimo que não Foi Aplicada em Ações e Serviços de Saúde em Exercícios Anteriores	-
11 – Total das despesas com Saúde não Computadas (4+5+6+7+8+9+10)	721.499.323
12 – Total das despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (3-11)	2.052.773.675
13 – Total das Receitas para Apuração da Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde	14.403.056.710
14 – Percentual de Aplicação em ASP [(12/13)*100]	14,25%

Fonte: Base de Dados do S2GPR.

A linha 3 evidencia o total executado na função “saúde”, e conforme notas explicativa ao final do anexo 12 encaminhado a essa Corte de Contas, as despesas com consórcio públicos de saúde não foram computadas para fins de apuração do percentual mínimo.

Para efeito da apuração dos recursos mínimos a serem aplicados, conforme o art. 3º da Lei Complementar nº 141/2012, consideram-se despesas com ações e serviços públicos de saúde:

- Vigilância em saúde, incluindo a epidemiológica e a sanitária;
- Atenção integral e universal à saúde em todos os níveis de complexidade, incluindo assistência terapêutica e recuperação de deficiências nutricionais;
- Capacitação do pessoal de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS);
- Desenvolvimento científico e tecnológico e controle de qualidade promovidos por instituições do SUS;
- Produção, aquisição e distribuição de insumos específicos dos serviços de saúde do SUS, tais como: imunobiológicos, sangue e hemoderivados, medicamentos e equipamentos médico-odontológicos;

- 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 na Lei Complementar nº 141/2012;
- Saneamento básico dos distritos sanitários especiais indígenas e de comunidades remanescentes de quilombos;
- Manejo ambiental vinculado diretamente ao controle de vetores de doenças;
- Investimento na rede física do SUS, incluindo a execução de obras de recuperação, reforma, ampliação e construção de estabelecimentos públicos de saúde;
- Remuneração do pessoal ativo da área de saúde em atividade nas ações e serviços públicos de saúde, incluindo os encargos sociais;
- Ações de apoio administrativo realizadas pelas instituições públicas do SUS e imprescindíveis à execução das ações e serviços públicos de saúde; e
- Gestão do sistema público de saúde e operação de unidades prestadoras de serviços públicos de saúde.

Esta comissão entende que as despesas descritas a seguir não se inserem nas despesas consideradas como "Ações e Serviços Públicos em Saúde", motivo pelo qual foi considerado o montante de R\$ 243.914,50 no campo das "Outras Ações e Serviços não Computados".

DESPESAS NÃO CONSIDERADAS PARA APURAÇÃO DO ÍNDICE DE APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (ASP) (R\$ 1,00)

Descrição da Despesa	Valor R\$
Juros	210,66
Juros sobre Obrigações Tributárias e Contributivas Federais	79,66
Devoluções de Saldos de Convênios	243.624,18
Total Geral	243.914,50

Fonte: Base de Dados do S2GPR.

As despesas explicitadas no quadro anterior são de pouco vulto, não alterando de forma significativa o índice apurado pelo estado no Demonstrativo das Receitas e Despesas com ações e serviços públicos de saúde (anexo 12) do RREO do 6º bimestre de 2015 (14,25%).

Cabe salientar, também, que segundo o art. 11 da Portaria 72/2012 da STN, a elaboração do Demonstrativo das Receitas e Despesas com ASPs pelos entes da Federação que participam de consórcios públicos incluirá a execução orçamentária e financeira do consórcio público relativa aos recursos entregues em virtude de contrato de rateio. Entretanto, conforme o § 1º do referido artigo, a fim de eliminar duplicidades na elaboração do demonstrativo, não

deverão ser computadas as despesas executadas pelos entes da Federação consorciados na modalidade de aplicação referente a transferências a consórcios públicos em virtude de contrato de rateio (modalidade 71).

Por esse motivo, os consórcios públicos deverão encaminhar aos poderes executivos de cada ente da Federação consorciado as informações necessárias à elaboração dos seus demonstrativos em até quinze dias após o encerramento do período de referência¹. Destaca-se que os entes consorciados deverão efetuar na contabilidade o registro das informações do consórcio público necessárias à elaboração do referido demonstrativo².

Caso o ente da Federação consorciado não receba tempestivamente as informações para a consolidação no demonstrativo, nenhum valor transferido pelo ente da Federação consorciado para pagamento de despesa com saúde será considerado aplicado nessa função³.

Com o objetivo de dar transparência ao cumprimento do artigo 11, inciso I da Portaria STN nº 72/2012, a 6ª edição do MDF determina que os poderes executivos de cada ente consorciado deverão evidenciar, destacada e separadamente, as informações da execução da despesa com ASPS nos consórcios públicos de que participa, conforme modelo detalhado no referido manual. Entretanto, esta comissão verificou que o estado não apresentou tal demonstrativo no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) publicado em 29/01/2016 e tampouco em sua republicação em 14/04/2016.

De acordo com o normativo citado neste relatório, resta evidente que como não houve a inclusão das despesas com consórcios pelo Governo do Estado, no anexo 12, à medida que, o estado não apresentou o demonstrativo das receitas e despesas com ASPS pelos entes da Federação que participam de consórcios públicos, no RREO, e as informações necessárias para a consolidação no demonstrativo, nenhum valor transferido para pagamento de despesa com saúde foi considerado aplicado nessa função por parte do estado do Ceará.

Ressalta-se ainda que a Lei Complementar nº 141/12 estabeleceu no art. 39, § 1º, IV, que o Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Saúde (SIOPS), sistema informatizado de acesso público gerido pelo Ministério da Saúde, deverá constituir fonte de informação para elaboração dos demonstrativos contábeis e extra-contábeis, no qual os estados têm obrigatoriedade de registro e atualização permanente dos dados inerentes à saúde, sendo efetuado cálculo automático a partir das informações prestadas, dos recursos mínimos aplicados em

1 Portaria STN nº 72, de 1 de fevereiro de 2012, artigo 12.

2 Portaria STN nº 72, de 1 de fevereiro de 2012, artigo 11, §3º.

3 Portaria STN nº 72, de 1 de fevereiro de 2012, artigo 12, §1º, inciso II.

ações e serviços públicos de saúde. Diante do exposto, esta comissão verificou os dados disponíveis no sítio eletrônico <<http://siops.datasus.gov.br>> e constatou que é apresentado o mesmo percentual de aplicação de 14,25%, idêntico, portanto, do republicado no RREO do 6º bimestre de 2015.

Cabe salientar que, sem prejuízo das atribuições próprias do Poder Legislativo e dos Tribunais de Contas, a verificação do cumprimento de aplicação dos percentuais mínimos em ações e serviços públicos de saúde pelos entes federados, para fins de condicionamento das transferências constitucionais e suspensão das transferências voluntárias, em cumprimento ao disposto no § 1º do art. 26 da Lei Complementar nº 141, de 2012, será realizada por meio das informações homologadas no SIOPS.

5.3. Aplicação de recursos com investimentos

A Constituição Estadual do Ceará, no seu art. 205, § 2º, estabelece que o estado deve aplicar no mínimo 20% (vinte por cento) da sua arrecadação tributária com investimentos.

Consultando o banco de dados do S2GPR, verificou-se que o valor realizado a título de investimentos e inversões financeiras financiados com recursos de origem tributária, no exercício de 2015, alcançou o montante de R\$ 439.533.272.

A receita tributária do estado do Ceará no exercício financeiro de 2015, de acordo com o anexo 10 do Balanço Geral do Estado, foi de R\$ 11.696.783.582, deduzindo desse montante as transferências constitucionais aos municípios referentes às participações na arrecadação tributária do ICMS e IPVA, no valor de R\$ 2.681.095.161, bem como as deduções do FUNDEB (ICMS, IPVA, ITCD), no valor de R\$ 1.471.301.218, tem-se uma receita tributária líquida do Tesouro Estadual (base de cálculo) no valor de R\$ 7.544.387.202. Portanto, verifica-se que o percentual de investimento e inversões financeiras atingiu 5,83% da receita tributária líquida, não cumprindo, assim, o mínimo constitucional.

O art. 210 da Constituição Estadual do Ceará estabelece, também, que para investimentos do setor público estadual do interior deve ser observada dotação nunca inferior a 50% (cinquenta por cento) do valor global consignado para esse fim. Além disso, excluem-se dessa classificação os municípios integrantes da Região Metropolitana de Fortaleza.

Extraindo-se da base de dados do S2GPR os gastos com investimentos e inversões financeiras, obtém-se a seguinte composição, destacada na tabela abaixo.

Demonstrativo dos Investimentos por Macrorregião**R\$ 1,00**

Macrorregião		Dotação atualizada	Despesa empenhada
010000	Região Metropolitana de Fortaleza	2.416.999.303	1.110.168.635
020000	Litoral Oeste	212.716.157	148.712.344
030000	Sobral/Ibiapaba	374.694.735	245.841.532
040000	Sertão de Inhamuns	153.347.509	69.979.438
050000	Sertão Central	275.278.213	187.720.023
060000	Baturité	82.952.287	24.144.828
070000	Litoral Leste / Jaguaribe	390.182.441	245.227.601
080000	Cariri/Centro Sul	658.480.340	460.318.888
220000	Estado do Ceará	524.812.127	38.719.266
Total (Excluída a Região 22)		4.564.650.985	2.492.113.291
Interior (Macrorregião 02 a 08)		2.147.651.682	1.381.944.656
Verificação do Limite Constitucional		47,05%	55,45%

Fonte: Base de Dados do S2GPR

Analisando os dados apresentados, verificou-se que 55,45% do valor executado foi destinado ao interior do estado, percentual que atende ao dispositivo constitucional.

Cabe ressaltar que não foram incluídas no cálculo as despesas alocadas na Região 22, denominada "Estado do Ceará", tendo em vista que o governo considera como não passíveis de regionalização por gerarem benefícios para todo o estado, o que inviabiliza a apuração do mandamento constitucional em destaque.

5.4. Aplicação de Recursos com Fomento das Atividades de Pesquisa Científica e Tecnologia (FUNCAP)

De acordo com o art. 258 da Constituição Estadual do Ceará, o estado manterá uma fundação de amparo à pesquisa, para fomento das atividades de pesquisa científica e tecnológica, a qual será atribuída dotação mínima correspondente a 2% (dois por cento) da receita tributária como renda de sua administração privada. É de se ressaltar que a base de cálculo para esse percentual se baseia na receita tributária líquida do Tesouro Estadual (R\$ 7.544.387.202).

Os recursos do Tesouro, repassados para a FUNCAP, conforme registrado no BGE, totalizou R\$ 33.172.480, correspondendo, assim, a 0,44% da receita tributária líquida do Tesouro Estadual, inferior, portanto, ao limite fixado pela Constituição Estadual.

5.5. Fundos de financiamento ao setor produtivo

O art. 209 da Constituição Estadual do Ceará estabelece que o estado destinará recursos para a constituição e manutenção de fundo destinado à aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo, ficando assegurada a utilização de, no mínimo, 50% do volume aportado em favor das micro, pequenas e médias empresas, sendo que 50% dos recursos deverão ser aplicados no interior do Estado.

Com vistas a atender às determinações contidas no referido dispositivo constitucional, foram criados no estado o Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará (FCE) e o Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI).

Em relação ao FCE, havia previsão inicial de R\$ 10.000 na Lei Orçamentária Anual de 2015, porém, não teve execução orçamentária durante o exercício. Assim, não atendeu-se à exigência do art. 209 da Constituição Estadual.





6

Análise da
Gestão Fiscal

6. ANÁLISE DA GESTÃO FISCAL

Este capítulo evidencia a situação do estado em relação aos aspectos inerentes à Lei de Responsabilidade Fiscal. Dessa forma, será verificado o cumprimento dos diversos limites definidos, assim como as metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Cabe salientar que os relatórios de Gestão Fiscal (RGF) e Resumido da Execução Orçamentária (RREO), que serviram de base para a análise do presente capítulo, referem-se, respectivamente, ao 3º quadrimestre e 6º bimestre de 2015.

6.1. Receita Corrente Líquida (RCL)

A Lei Complementar nº 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), por meio do art. 2º, IV, conceituou a Receita Corrente Líquida (RCL) como o somatório das receitas correntes arrecadadas, deduzidas, no caso dos estados, as parcelas entregues aos municípios por determinação constitucional, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação previdenciária. Definiu como critério de apuração o somatório das receitas arrecadadas no mês de referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

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

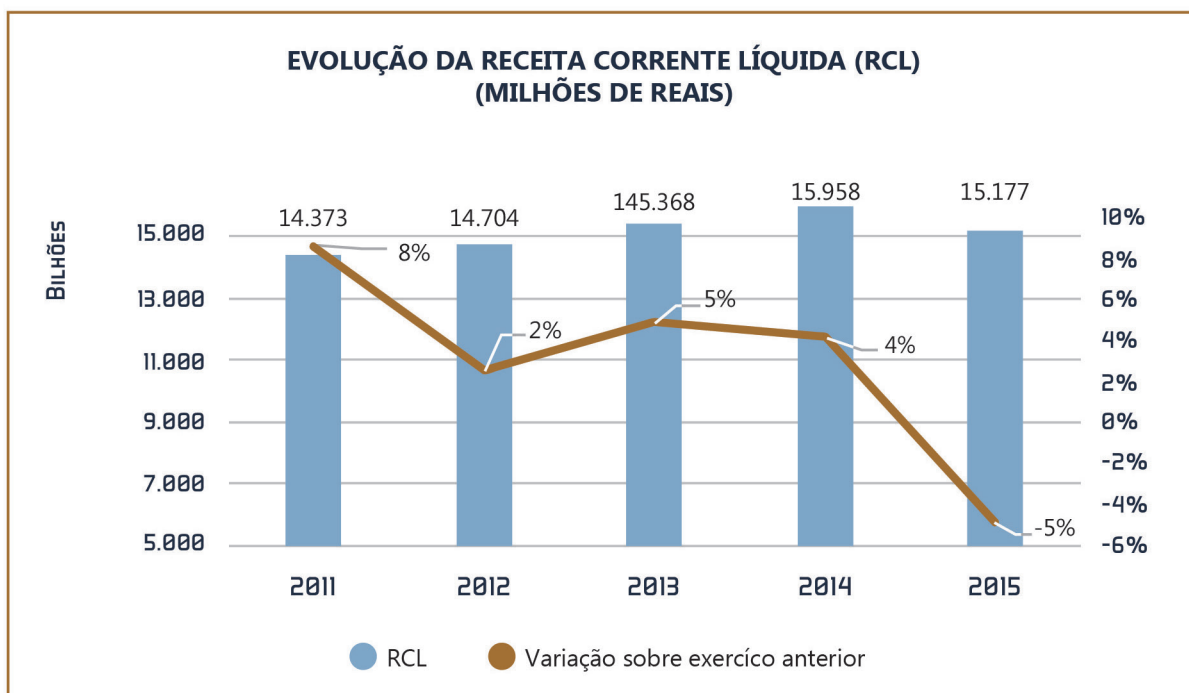
De acordo com o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida, anexo 3 do RREO, a RCL do estado, no exercício de 2015, totalizou em R\$ 15.176.440.113. Entretanto, o referido montante apresentou uma diferença de R\$ 375.802 em relação aos dados extraídos do Sistema de Gestão Governamental por Resultados (S2GPR), assim, a RCL apurada por esta Comissão Técnica totalizou um montante de R\$ 15.176.815.914. Tal diferença se refere às seguintes rubricas:

DIFERENÇA NA RCL			Em R\$
Rubrica	Anexo 3 do RREO	Cálculo TCE	Diferença
Outras Receitas Tributárias	425.914.655	425.913.473	-1.182
Compensação Financeira entre Regimes Previdência (Dedução)	26.871.475	26.494.491	376.984
TOTAL DA DIFERENÇA			375.802

Fonte: Demonstrativo da Receita Corrente Líquida (RREO) e dados do S2GPR.

Cabe salientar que todas as análises realizadas com base na Receita Corrente Líquida serão feitas com base no valor calculado pela Comissão Técnica: R\$ 15.176.815.914.

O gráfico a seguir apresenta a evolução da RCL nos últimos anos.



Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre – 2011 a 2015.

Nota: Valores corrigidos pelo IGP-DI.

De acordo com o gráfico acima, verifica-se que a variação da RCL foi a menor nos últimos 5 anos, apresentando variação negativa de 5% em relação ao ano anterior.

6.2. Despesa com pessoal

Para efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, entende-se com despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os 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.

A Resolução nº 2230/2010 – TCE, deste Tribunal, com base no art. 169 da Constituição Federal/88 c/c o art. 19 da LRF, determinou a não inclusão dos gastos com pensionistas no cálculo das despesas com pessoal. Portanto, esta Comissão Técnica apurou o valor da despesa com pessoal com base nesse entendimento do Tribunal de Contas.

Segundo os dados constantes no Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo (anexo 1), integrante do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2015, o total das despesas com pessoal do referido Poder, para fins de apuração do limite fixado na LRF, atingiu o montante de R\$ 6.970.859.881, correspondendo a um **percentual de 45,93% da Receita Corrente Líquida** (R\$ 15.176.815.914), abaixo, portanto, do **limite prudencial (46,17%)** e do **limite máximo legal (48,60%)**, no entanto **acima do limite de alerta (43,74%)** previsto no inciso II, § 1º, art. 59 da Lei de Responsabilidade.

Esta Comissão Técnica validou o montante apresentado no demonstrativo da despesa com pessoal do Poder Executivo, o qual apresentou uma diferença, a menor, de R\$ 306.806 em relação à **despesa total com pessoal apurada por esta Comissão (R\$ 6.971.166.687)**, que correspondeu a um **percentual de 45,93% da Receita Corrente Líquida**. Assim, o percentual apurado pela comissão não divergiu do apurado pela Secretaria da Fazenda.

É de bom alvitre destacar que esta Comissão Técnica considerou, no cálculo da apuração das despesas com pessoal, as informações relacionadas aos consórcios públicos constantes em notas explicativas do referido demonstrativo. Maiores detalhes sobre esse tema estão descritos no item a seguir.

O Tribunal de Contas, utilizando-se do mecanismo constante do § 1º do art. 59 da LRF⁴, pro-

4 LC nº 101/2000 - Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

cedeu à expedição de alertas ao Poder Executivo com relação às despesas com pessoal. A seguir, encontra-se resumo dos alertas emitidos por este Tribunal durante o exercício de 2015.

ALERTAS EMITIDOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ NO EXERCÍCIO DE 2015

Quadrimestre	Limite de alerta	Limite apurado	Decisão
1º	43,74%	44,46%	Acórdão nº 18/2016
2º		45,43%	Acórdão nº 1/2016
3º		45,93%	-

Fonte: Processos do TCE nº 04488/2015-7 e 07291/2015-3.

Nota: Os dados do RGF do 3º quadrimestre são objeto de análise deste Relatório Técnico de Contas de Governo.

De todo exposto, verifica-se que o Governo do Estado do Ceará executou despesas com pessoal, no exercício de 2015, ultrapassando o limite alerta previsto no inciso II, § 1º, art. 59 da Lei de Responsabilidade.

6.2.1. Despesa com pessoal executada em consórcios públicos

Inicialmente, cabe salientar que o estado do Ceará tem participação em consórcios públicos com diversos municípios do estado e, em função dos contratos de rateio, transfere recursos para essas entidades. Segundo o art. 11 da Portaria nº 72/2012 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a elaboração do demonstrativo da despesa com pessoal pelos entes consorciados incluirá a execução orçamentária e financeira do consórcio público relativa aos recursos entregues em virtude de contrato de rateio. Para evitar duplicidade na contagem da despesa, o § 1º do referido artigo estabelece que não deverão ser computadas as despesas executadas pelos entes da Federação, consorciados na modalidade de aplicação, referente a transferências a consórcios públicos em virtude de contrato de rateio (modalidade 71).

Assim, os consórcios públicos deverão encaminhar aos poderes executivos de cada ente consorciados informações que subsidiem a elaboração dos seus demonstrativos em até quinze dias após o encerramento do período de referência⁵. Destaca-se que os entes consorciados deverão efetuar na contabilidade o registro das informações do consórcio público necessárias à elaboração do referido demonstrativo⁶.

(...)

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

(...)

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

5 Portaria STN nº 72, de 1 de fevereiro de 2012, artigo 12.

6 Portaria STN nº 72, de 1 de fevereiro de 2012, artigo 11, §3º.

Caso o ente da Federação consorciado não receba tempestivamente as informações para a consolidação no demonstrativo, todo o valor transferido pelo ente da Federação consorciado para pagamento de despesa com pessoal nos termos do caput do art. 18 da Lei Complementar nº 101/2000 será considerado despesa bruta com pessoal ativo na elaboração do Demonstrativo da Despesa com Pessoal⁷.

De acordo com os dados extraídos do S2GPR, o estado transferiu aos consórcios públicos, contabilizado na modalidade 71, o valor de R\$ 119.156.356. Ademais, verifica-se no Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo (anexo 1), integrante do RGF do 3º quadrimestre de 2015, que constam as seguintes informações, relacionadas aos consórcios públicos, em notas explicativas:

DESPESA COM PESSOAL DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS		EM R\$
Despesa com pessoal	Valor	
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)		57.227.950
Pessoal Ativo		57.227.950
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (II)		1.106.039
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária		1.091.020
Decisão Judicial		658
Despesas de Exercícios Anteriores		14.361
TOTAL		56.121.911

Fonte: RGF do 3º quadrimestre de 2015.

A Secretaria da Fazenda considerou os valores constantes do quadro acima no cálculo da apuração do limite de pessoal, todavia não foi apresentado a este Tribunal, tampouco publicado no Diário Oficial do Estado, o Demonstrativo da Despesa com Pessoal executada em consórcio público, conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais, 6ª edição, e Portaria nº 72/2012, art. 11, I, ambos da Secretaria do Tesouro Nacional. Assim, restou prejudicada a validação dos referidos valores por esta Comissão Técnica.

Cabe salientar que no Acórdão nº 18/2016 – TCE/CE, que trata do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), referentes, respectivamente, ao 2º bimestre e ao 1º quadrimestre do exercício de 2015, ambos oriundos do Poder Executivo estadual e encaminhados pelo titular da Secretaria da Fazenda (SEFAZ), foi emitida a seguinte determinação:

⁷ Portaria STN nº 72, de 1 de fevereiro de 2012, artigo 12, §1º, inciso I.

V. determinar à SEFAZ que:

b) nos próximos relatórios, apresente o Demonstrativo das Despesas com Pessoal Executada pelos consórcios públicos dos quais o estado seja participante, devendo ser apresentado demonstrativo individualizado para cada consórcio, conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais editado pela Secretaria do Tesouro Nacional (anexo 1 da Portaria 553/2014, LC 141/2012, art. 35, e Portaria STN nº 72/2012, art. 11, II, b), nos termos do item 2.9 do Certificado nº 54/2015;

Assim, tendo em vista que já consta determinação emitida por esta Corte de Contas, a Secretaria da Fazenda deverá atender a referida determinação nos relatórios do exercício de 2016.

6.3. Receitas e despesas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos servidores

O Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (anexo 4 do RREO) permite a análise da execução das receitas e despesas previdenciárias e a verificação da situação financeira do referido regime.

A partir de 1º de janeiro de 2014 entrou em vigor a Lei Complementar nº 123/2013 que dispõe sobre o equacionamento do déficit atuarial do Sistema Único de Previdência Social dos Servidores Públicos Civis e Militares, dos agentes públicos e dos membros de poder do Estado do Ceará (SUPSEC), e institui o regime de previdência complementar do Estado do Ceará. A lei institui o Plano de Custeio Financeiro, o Plano de Custeio Militar e o Plano de Custeio Previdenciário, e também os fundos contábeis-financeiros de natureza previdenciária, autônomos e distintos, que operacionalizam os referidos planos de previdência, todos administrados com observância às diretrizes estabelecidas para a gestão do Sistema Único de Previdência Social do Estado do Ceará (SUPSEC).

O Plano de Custeio Previdenciário é operacionalizado pelo fundo previdenciário PREVID, enquanto o Plano de Custeio Financeiro é operacionalizado pelo fundo financeiro FUNAPREV (antigo fundo instituído pelo art. 11 da Lei Complementar nº 12, de 23 de junho de 1999), já o Plano de Custeio Militar é operacionalizado pelo fundo financeiro PREVMILITAR.

Verifica-se no Demonstrativo do Plano de Custeio Financeiro, que engloba as contas do FUNAPREV e do PREVMILITAR, que as receitas e despesas relativas aos servidores civis e militares estão devidamente segregados, no entanto, dos R\$ 1.217.791.548 aportados pelo Tesouro Estadual, não foi possível identificar quanto foi destinado ao FUNAPREV e ao PREVMILITAR, tendo em vista que os valores foram apresentados de forma consolidada, contrariando o disposto na Lei Complementar nº 123/2013. Além disso, o quadro “Bens e Direitos do RPPS” contempla indevidamente o montante de R\$ 93.372.258 referente ao PREVID, assim, o valor apurado por esta Comissão Técnica, para investimentos no Plano Financeiro, foi o montante de R\$ 172.498.282.

Em relação ao Plano de Custeio Previdenciário, que apresentou receita de R\$ 80.323.717, e Bens e Direitos (Investimentos) no valor de R\$ 93.372.258, não foram encontradas desconformidades.

Cabe ressaltar que as receitas do FUNAPREV e PREVID relativas a Contribuição do Servidor Ativo Civil e a Contribuição Patronal de Servidor Ativo Civil estão registradas sobre o mesmo código orçamentário, 12102907 e 72102901, respectivamente. Em função da Lei Complementar nº 123/2013, essas receitas devem ser detalhadas de forma que seja possível distinguir as receitas que ingressam em cada fundo previdenciário.

6.4. Disponibilidade de caixa e restos a pagar do Poder Executivo

O demonstrativo da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar (anexo 5 do RGF) visa dar transparência ao montante disponível para fins da inscrição em restos a pagar de despesas não liquidadas, cujo limite, no último ano de mandato da gestão administrativo-financeira, é a disponibilidade de caixa líquida por vinculação de recursos.

No referido demonstrativo relativo ao 3º quadrimestre de 2015, o Poder Executivo apresentou uma disponibilidade de caixa bruta de R\$ 2.377.935.262 e Obrigações Financeiras⁸ na ordem de R\$ 909.540.461, cuja diferença enseja uma disponibilidade de caixa líquida antes da inscrição de restos a pagar não processados no valor de R\$ 1.468.394.800, demonstrando montante disponível para honrar a inscrição dos restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício na ordem de R\$ 346.125.248.

Segundo a LRF, as disponibilidades de caixa do Regime de Previdência Social dos Servidores Públicos (RPPS) ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente. Dessa forma, o demonstrativo em análise apresentou uma disponibilidade de caixa do RPPS na ordem de R\$ 177.749.734, em contrapartida de obrigação financeira no valor de R\$ 29.595.470.

Por oportuno, cumpre destacar que, ainda que as disponibilidades de caixa superem as obrigações existentes em seu montante total, esta Comissão Técnica identificou a existência de disponibilidade de caixa líquida negativa ou insuficiente para a inscrição dos restos a pagar não processados do exercício nas fontes de recursos apresentadas na tabela abaixo, eviden-

⁸ Essa coluna identifica os restos a pagar das despesas liquidadas e não pagas, os restos a pagar das despesas empenhadas e não liquidadas de exercícios anteriores e das demais obrigações financeiras. Manual de Demonstrativos Fiscais – Relatório de Gestão Fiscal (RGF), 6ª edição, publicado pela STN.

ciando uma prática conflitante com os princípios da LRF, que estabelecem o equilíbrio entre as receitas e as despesas públicas como pilar da gestão fiscal responsável.

INSUFICIÊNCIA DA DISPONIBILIDADE DE CAIXA POR FONTE DE RECURSOS		EM R\$
Destinação de recursos	Disponibilidade de caixa líquida antes da inscrição restos a pagar não processados	Restos a pagar não processados do exercício
BNDES – FR 45	3.606.528	3.830.255
BNDES/PROINVEST – FR 53	5.759	35.596
OP CREDITO EXTERNA/KFW – FR 57	270.699	878.140
TRANSF DE CONV ADM DIRETA – FR 86	-	190.040
TRANSF DE CONV ADM DIRETA – FR 88	-1.544.000	150.000
ROYALTIES – FR 44	16.337	127.464
REPASSE FUNDO A FUNDO – FR 79	18.686.712	34.349.783

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

Em atendimento ao art. 50, inciso I, da LRF, o qual determina que a disponibilidade de caixa deverá constar de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada, o referido demonstrativo apresentou os valores segregados por destinação/fonte de recursos. Entretanto, devido à ausência de relatórios no sistema S2GPR, esta Comissão Técnica não conseguiu confirmar o saldo da disponibilidade de caixa bruta por fonte de recursos.

Importante destacar que o nível de consolidação do S2GPR não permite a geração do relatório “Balancete” por Poder, o que dificulta a validação dos dados do demonstrativo em análise, tendo em vista que se trata apenas do Poder Executivo.

6.5. Parcerias público-privadas

No art. 28 da Lei nº 11.079, de 30/12/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública, com a redação alterada pela Lei nº 12.766, de 2012, é estabelecido que:

A União não poderá conceder garantia e realizar transferência voluntária aos estados, Distrito Federal e municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

Examinando o Demonstrativo das Parcerias Públicos-Privadas (anexo 13), integrante do RREO, verifica-se que as despesas que vêm sendo realizadas com parceiras público-privadas se referem à PPP Castelão – Copa 2014, no valor de R\$ 3.978.684, e Programa Vapt Vupt de Atendimento Integrado ao Cidadão, no valor de R\$ 21.874.281, totalizando R\$ 25.852.965 de despesas realizadas com PPP, o que corresponde a 0,17% sobre a RCL. Assim, em relação à projeção de despesas com parceiras público-privadas para os próximos anos, verifica-se que não excedem o limite de 5% da RCL projetada.

6.6. Alienação de ativos e aplicação dos recursos

De acordo com o art. 44 da LRF, é vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

Analisando o Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos, anexo 11 do RREO, observa-se que o estado auferiu uma receita de alienação de bens no total de R\$ 4.336.949 e que não houve nenhuma despesa empenhada na fonte alienação de bens (fonte 12). Assim, o saldo financeiro a aplicar totalizou R\$ 25.339.707.

6.7. Dívida consolidada

A dívida pública consolidada ou fundada, de acordo com a definição contida na LRF, compreende o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados, e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses. Ainda de acordo com a LRF, os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites.

A tabela a seguir apresenta a evolução da dívida consolidada interna e externa do estado do Ceará, que atingiu o montante de R\$ 11.113.041.943, considerando o total de precatórios.

DÍVIDA CONSOLIDADA POR TIPO**EM R\$**

Dívida	Tipo	Saldo Anterior	Liberação	Varição Monetária	Amortização	Saldo Exerc. Seguinte
Interna	Contratos	4.447.400.372	594.840.240	209.622.924	356.596.353	4.895.267.182
Interna	Parcelamento	81.115.130	-	8.824.417	4.612.364	85.327.183
Interna	Parc. Indireto	7.858.543	-	-1.379.558	1.405.288	5.073.697
Interna	Precatórios*	647.533.374	-	4.677.987	51.812.197	600.399.164
Externa	Contratos	3.317.220.534	944.916.657	1.570.920.063	306.082.537	5.526.974.717
TOTAL		8.501.127.953	1.539.756.897	1.792.665.833	720.508.739	11.113.041.943

Fonte: Relatório Anexo 16 – Balanço Geral.

*Nota: Precatórios judiciais posteriores a 5 de maio de 2000.

Houve um incremento no total da dívida consolidada, a qual apresentou um acréscimo de R\$ 2.611.913.990 em relação ao ano de 2014, o que equivale a uma variação positiva de 30,72%. Tal fato decorreu do volume expressivo de receitas de operação de crédito (R\$ 1.540 milhões) e da forte valorização do dólar (+47%), que contribuiu para o aumento da dívida externa do estado. Cabe salientar que 50,32% do estoque de dívida está atrelado ao dólar.

Em relação à meta estabelecida para a dívida pública consolidada na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) (R\$ 8.523.624.000), observa-se que o estado não cumpriu, tendo em vista que o saldo da dívida consolidada (R\$ 11.113.041.943) foi superior em 30% à meta estabelecida.

De acordo com o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (anexo 2 do RGF) do 3º trimestre de 2015, a dívida consolidada líquida previdenciária diminuiu em 1% comparada ao ano anterior, alcançando um montante de R\$ 150.945.594.243.

6.7.1. Limite da Dívida Consolidada Líquida

O limite de endividamento para os estados está previsto na Resolução nº 40/2001 do Senado Federal, com alterações promovidas pela Resolução nº 05/2002, ambas do Senado Federal. De acordo com a referida resolução, a Dívida Consolidada Líquida (DCL) compreende a dívida pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros. Segundo a mesma resolução, a DCL dos estados não poderá exceder a duas vezes a Receita Corrente Líquida (RCL).

No exercício de 2015, a dívida consolidada Líquida do Poder Executivo apresentou um montante de R\$ 9.369.812.566, correspondendo a 61,74% da Receita Corrente Líquida, ficando abaixo do limite fixado pela resolução do Senado, que é de até 200% da RCL.

Cabe salientar que houve um incremento de 53,98% na DCL em relação a 2014, tendo em vista o aumento do estoque de dívida, analisado no item anterior, e a diminuição da disponibilidade de caixa bruta (- R\$ 578.007.289), que no ano anterior considerava, no cálculo, os demais Poderes.

Em relação ao item ora analisado, observa-se que a meta estabelecida pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) era de R\$ 5.001.254.000, valor inferior ao total verificado ao final do exercício de 2015. Assim, o estado do Ceará não cumpriu a meta de resultado estabelecida na LDO.

6.8. Operações de crédito

6.8.1. Limites das operações de crédito

Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, constituem operações de crédito os compromissos financeiros assumidos em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas.

A tabela a seguir apresenta o valor realizado em 2015 com operações de crédito.

LIMITES DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO				EM R\$
Título	Limite legal		Realizado	
	%	Valor	%	Valor
Operações de Crédito Internas e Externas	16%	2.428.290.546	10,15%	1.539.756.897
Operação de Crédito por Antecipação da Receita	7%	1.062.377.114	Não realizado	
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA				15.176.815.914

Fonte: Demonstrativo das operações de crédito (Anexo 4 do RGF).

No final do exercício de 2015, o montante das operações de crédito internas e externas realizadas pelo Tesouro Estadual, detalhadas no item "6.7 – Dívida Consolidada", correspondeu a 10,15% da Receita Corrente Líquida, portanto, abaixo do limite fixado pela Resolução nº 43/01 do Senado Federal, que é de 16% da RCL.

Em relação às operações de crédito por antecipação da receita (ARO), que se destinam a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro, não houve realização no ano de 2015, portanto, não houve infração ao limite estabelecido no art. 10 da Resolução nº 43/01 do Senado Federal, a qual estabelece que o saldo devedor das operações de crédito por antecipação da receita orçamentária não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a 7% da RCL.

6.8.2. Operações de crédito nulas ou vedadas

O art. 33 da LRF, classifica como irregulares as operações de crédito contratadas pelo poder público junto a instituições financeiras que não tenham exigido a comprovação, por parte do ente da Federação, do atendimento às condições e limites estabelecidos para a contratação. Caso caracterizada a infração a tal dispositivo, a operação de crédito é considerada nula.

A mesma Lei Complementar, em seu art. 37, considera equiparadas a operações de crédito, razão pela qual veda as seguintes operações:

- I – captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo do disposto no §7 do art. 150 da Constituição;
- II – recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;
- III – assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;
- IV – assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a *posteriori* de bens e serviços.

O exame de registros contábeis das contas estaduais, efetuada por esta Comissão Técnica, não identificou realização, por parte do Poder Executivo, de operações de crédito que pudessem ser consideradas nulas ou vedadas pela Lei Complementar nº 101/2000 - LRF.

6.9. Garantias e contragarantias de valores

A concessão de garantia compreende o compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual, assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada. Os estados, ao concederem garantias às operações de crédito interno e externo, devem providenciar a apresentação de contragarantias, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, e à adimplência do tomador relativamente a suas obrigações para com o garantidor e às entidades por ele controladas, dentre outras exigências⁹.

No exercício de 2015, o total de garantias concedidas pelo estado foi de R\$ 940.560.197,

9 Lei Complementar nº 101/2000, art. 40, § 1º e Resolução do Senado Federal nº 43/2001, art. 18, incisos I e II.

correspondendo a 6,20% da RCL, portanto, abaixo do limite fixado pela Resolução nº 43/01, do Senado Federal, que é de 22% da RCL.

De acordo com o Demonstrativo das Garantias e Contragarantias (anexo 3 do RGF) do 3º quadrimestre de 2015 do Poder Executivo, o estado do Ceará não possui contragarantias.

6.10. Resultado Nominal

O Resultado Nominal é um indicativo da variação do saldo da Dívida Fiscal Líquida¹⁰ de um ente público em um determinado período. Quando o ente apresenta um resultado nominal positivo, significa que houve aumento no saldo da dívida consolidada. Por outro lado, quando o resultado nominal tem variação negativa, significa que houve um decréscimo no saldo desse passivo.

O estado do Ceará estipulou na LDO de 2015 uma meta de Resultado Nominal positivo na ordem de R\$ 556.710.000, ou seja, tinha como objetivo um incremento no saldo da dívida nesse montante. No entanto, ao final do exercício de 2015, apurou-se um Resultado Nominal positivo de R\$ 3.284.829.210, ou seja, o nível de endividamento do estado foi superior em 490% à meta estipulada para o exercício. Diante dos números apresentados, a meta de Resultado Nominal para o período não foi alcançada.

6.11. Resultado primário

O Resultado Primário, segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, representa a diferença entre as receitas e as despesas primárias, excetuadas as despesas provenientes de juros e encargos da dívida. Sua apuração fornece uma melhor avaliação do impacto da política fiscal em execução pelo ente da Federação. Superávits primários, que são direcionados para o pagamento de serviços da dívida, contribuem para a redução do estoque total da dívida líquida. Em contrapartida, déficits primários indicam a parcela do aumento da dívida, resultante do financiamento de gastos não financeiros que ultrapassam as receitas não financeiras.

A meta de resultado primário para o exercício de 2015, previsto na LDO foi um superávit de R\$ 452.740.000. Segundo o Demonstrativo do Resultado Primário (anexo 6 do RREO) do 6º Bimestre de 2015, elaborado conforme metodologia definida na LDO 2015, o estado obteve

10 A Dívida Fiscal Líquida corresponde ao saldo da Dívida Consolidada Líquida somado às receitas de privatização, deduzidos os passivos reconhecidos, decorrentes de déficits ocorridos em exercícios anteriores, enquanto que a Dívida Consolidada Líquida corresponde ao saldo da dívida consolidada, deduzida do ativo disponível e dos haveres financeiros, líquidos dos restos a pagar processados.

um superávit primário de R\$ 460.810.827.

Todavia, o resultado primário apurado com base na metodologia prevista no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) apresentou um déficit primário de R\$ 992.945.340, resultante da não exclusão das Despesas Primárias de Infraestrutura, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Cálculo	Metodologias		EM R\$
	LDO	MDF	
Receitas Primárias (a)	19.411.281.375	19.411.281.375	
Despesas Primárias (b)	20.404.226.715	20.404.226.715	
Programas de Infraestrutura (c)	1.453.756.167	-	
Despesa Primária sem Infraestrutura (d)=(b-c)	18.905.957.561	-	
(=) Resultado Primário	460.810.827	-992.945.340	
Saldo de Exercícios Anteriores*	-	1.589.424.964	

Fonte: Demonstrativo do Resultado Primário (anexo 6 do RREO).

*Nota: Valor referente ao superávit financeiro de exercícios anteriores apurado no Balanço Patrimonial do ano anterior.

Cabe salientar que, segundo o MDF, o valor de recursos provenientes de superávit financeiro de exercícios anteriores, identificados no Balanço Patrimonial do exercício anterior ao de referência, que está sendo utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais deve ser evidenciado na rubrica "Saldo de Exercícios Anteriores". Portanto, o estado do Ceará, de acordo com a metodologia do MDF obteve um déficit primário de R\$ 992.945.340, todavia havia um montante de R\$ 1.589.424.964 de recursos provenientes do superávit financeiro de exercícios anteriores disponível para abertura de créditos adicionais no exercício de 2015.

Em relação à diferença entre as duas metodologias, ocorre em função do dispositivo constante da Lei nº 15.674, de 31/07/2014, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária para o exercício de 2015.

Art.19. (...)

§1º Os programas, projetos e atividades identificados na Lei Orçamentária Anual, que estejam qualificadas pelo identificador de resultado primário RP 2, RP 3, RP 4 e RP 5, de que trata o §12, do art. 10 desta lei, não serão computados para efeito do cálculo do resultado primário.

Art. 10 (...)

§12. O identificador de resultado primário, de caráter indicativo, tem como finalidade auxiliar a apuração do resultado primário previsto no Anexo de Metas Fiscais do anexo II desta lei, de-

vendo constar no Projeto de Lei Orçamentária de 2015 e na respectiva lei em todos os grupos de natureza de despesa, identificando se a despesa é:

I – financeira – (RP – 0);

II – primária obrigatória – (RP – 1);

III – primária discricionária de projetos estruturantes do Estado – (RP – 2);

IV – primária discricionária de projetos do Orçamento Geral da União (OGU), relativa ao Projeto Piloto de Investimento – PPI, ou Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – (RP – 3);

V – do Orçamento de Investimento das empresas estatais que não impacta o resultado primário – (RP – 4);

VI – destinada ao combate à seca – (RP – 5).

O §1º do art. 19 da LDO implicou na exclusão de R\$ 1,5 bilhão de despesas primárias do cálculo do resultado primário, revertendo a situação de déficit para superávit primário. Referida exclusão não está prevista no Manual de Demonstrativos Fiscais.

Cabe salientar que a metodologia, utilizada pelo estado para apuração do resultado primário, foi objeto da Representação nº 07790/2015-0, que trata das ocorrências apontadas no Relatório Técnico das Contas de Governo do exercício de 2014, a qual encontra-se em tramitação neste Tribunal.

6.12. Transparência na gestão fiscal

6.12.1. Publicação dos relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), de responsabilidade do Poder Executivo estadual, foram publicados do Diário Oficial do Estado, no Portal da Transparência do Estado, sítio eletrônico, <www.portaldatransparencia.ce.gov.br>, bem como no sítio eletrônico da SEFAZ, <www.sefaz.ce.gov.br>. Ocorre, no entanto, que o Poder Executivo republicou alguns dos referidos relatórios. Conforme apontou-se no início deste capítulo, a publicação de uma versão preliminar do RREO e do RGF não tem amparo na legislação (§ 3º, art. 165 da Constituição Federal; Inciso III, art. 203 § 3º da Constituição Estadual, art. 52 e § 2º; art. 55 da LRF).

Por este motivo esta Comissão Técnica entende que há descumprimento dos prazos de publicação definidos nas constituições Federal e Estadual e na Lei de Responsabilidade Fiscal. Cabe ressaltar que a Lei nº 10.028/2000, em seu art. 5º, inciso I, considera como infração administrativa contra as leis de finanças públicas deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o Relatório de Gestão Fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei. No caso de descumprimento do referido dispositivo, a lei prevê punição

do agente que lhe der causa, com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais.

Abaixo estão destacadas as datas de publicação e republicação no Diário Oficial do Estado dos relatórios em epígrafe:

PUBLICAÇÃO DO RREO E RGF

Relatório Resumido da Execução Orçamentária		
Período	Data da publicação no D.O.E	Data da republicação no D.O.E
1º Bimestre/2015	30/03/15	20/04/15
2º Bimestre/2015	29/05/15	
3º Bimestre/2015	30/07/15	
4º Bimestre/2015	30/09/15	
5º Bimestre/2015	30/11/15	
6º Bimestre/2015	29/01/16	14/04/16
1º Quadrimestre/2015	29/05/15	
2º Quadrimestre/2015	30/09/15	
3º Quadrimestre/2015	29/01/16	14/04/16

Fonte: Diário Oficial do Estado e sítio do Portal da Transparência <<http://www.portaldatransparencia.ce.gov.br/static/planejamento-e-execucao-orcamentaria/relatorios-fiscais>> (consultado em 25/04/2016 às 10 h)

6.12.2. Audiências públicas

De acordo com o artigo 9º, parágrafo 4º, da LRF, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente, nas casas legislativas estaduais e municipais.

Em cumprimento às normas supramencionadas, o Poder Executivo Estadual compareceu, nas datas estabelecidas, à Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação do Poder Legislativo Estadual, para demonstrar os resultados alcançados pelo Tesouro Estadual no exercício de 2015, relativos às receitas, despesas, investimentos, operações de créditos, resultados nominais e primários, bem como do montante da dívida pública, conforme atestam as atas das audiências públicas constantes no Processo nº 02422/2016-7, sendo portanto atestado o cumprimento da determinação legal.

6.12.3. Portal da Transparência do Estado

Em 27 de maio de 2010, entrou em vigor a Lei Complementar nº 131, conhecida como a “Lei da Transparência”. Esse diploma legal representa um marco no controle social das contas públicas, pois possibilita à sociedade o pleno acompanhamento da aplicação dos recursos

auferidos pelo estado.

A Lei da Transparência modificou o artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal e acrescentou os artigos "48 – A", "73 – A", "73 – B" e "73 – C", pelos quais os entes da Federação devem liberar ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, as informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

É importante ressaltar que no exercício financeiro de 2010 foi publicado o Decreto nº 7.185, regulamentando a lei em tablado, devendo ser observado pela União, estados, Distrito Federal e municípios. Esse decreto dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle no âmbito de cada ente da Federação.

Com supedâneo na referida legislação, esta Comissão Técnica analisou os dados constantes no sítio eletrônico <<http://transparencia.ce.gov.br>> (consultado em 25/04/2016 às 10:30 h), a fim de verificar o cumprimento da Lei da Transparência pelo Poder Executivo do estado do Ceará, conforme detalhamento abaixo:

CUMPRIMENTO DA LEI DA TRANSPARÊNCIA

Dispositivo legal	Análise
1 – (LRF – art. 48) São instrumentos de transparência da gestão fiscal:	
1.1 – os planos	Atendido
1.2 – orçamentos	Atendido
1.3 – leis de diretrizes orçamentárias	Atendido
1.4 – as prestações de contas	Atendido
1.5 – parecer prévio	Atendido
1.6 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária	Atendido
1.7 – Relatório de Gestão Fiscal	Atendido
1.8 – versões simplificadas do RREO e RGF	Atendido
2 – (DC 7.185/10, art. 2º, § 2º, II) Liberação em tempo real: a disponibilização das informações, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo SISTEMA.	Atendido
3 – (DC 7.185/10, art. 2º, § 2º, III) Meio eletrônico que possibilite amplo acesso público: a internet, sem exigências de cadastramento de usuários ou utilização de senhas para acesso.	Atendido
4 – (DC 7.185/10, art.7º, I, a) A despesa deve ser evidenciada pelo seu valor:	
4.1 – empenhado	Atendido
4.2 – liquidado	Atendido
4.3 – pago	Atendido
5 – (DC 7.185/10, art.7º, I, b) O número do correspondente processo da execução, quando for o caso.	Atendido

Dispositivo legal	Análise
6 – (DC 7.185/10, art. 7º, I, c) Classificação orçamentária, especificando:	
6.1 – a unidade orçamentária	Atendido
6.2 – função	Atendido
6.3 – subfunção	Atendido
6.4 – natureza da despesa	Atendido
6.5 – fonte dos recursos que financiaram o gasto	Atendido
7 – (DC 7.185/10, art. 7º, I, d)	Atendido
7.1 – A pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento (exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários)	Atendido
7.2 – inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária.	Atendido
8 – (DC 7.185/10, art. 7º, I, e) O procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo.	Atendido
9 – (DC 7.185/10, art. 7º, I, f) O bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso	Atendido
10 – (DC 7.185/10, art. 7º, II) Quanto à receita, os valores de todas as receitas da unidade gestora, compreendendo no mínimo sua natureza, relativas a:	
10.1 – previsão	Atendido
10.2 - lançamento, quando for o caso	Atendido
10.3 - arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários.	Atendido

Fonte: Site <<http://transparencia.ce.gov.br>>, consultado em 25/04/2016.

No que se refere ao Portal da Transparência do Poder Executivo estadual, pode-se observar que foram atendidos todos os requisitos exigidos pela legislação em vigor.





7

Atendimento às Recomendações
do Tribunal de Contas do Estado
do Ceará Sobre as Contas Anuais
do Exercício 2014

7. ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DO TCE CEARÁ SOBRE AS CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO 2014

O presente capítulo tem como objetivo analisar as ações de melhoria ou corretivas que foram e/ou estão sendo adotadas no âmbito da administração pública estadual, com vistas ao atendimento às recomendações formuladas por este Tribunal de Contas, por ocasião do exame das contas anuais de governo referentes a exercícios anteriores.

Na sessão plenária de 29/05/2015, este Tribunal, por meio do Parecer Prévio nº 001/2015, referente às contas do governador do estado do Ceará, exercício de 2014, determinou à Secretaria de Controle Externo que instaurasse representações objetivando apurar as responsabilidades dos gestores pelas ocorrências detectadas no bojo do Processo nº 3174/2015-1.

Em atendimento à sobredita deliberação, foram instauradas respectivas representações sob os números 07790/2015-0, 07791/2015-1, 07769/2015-8, 07772/2015-8, 07772/2015-6, e 07770/2015-4, as quais encontram-se em tramitação nesta Corte de Contas.

Ressalta-se que houve uma mudança na sequência dos capítulos do presente relatório quando comparado ao relatório de 2014. Sendo assim, as recomendações estão dispostas na sequência atual dos capítulos, não havendo, portanto, relação com a numeração da recomendação em análise.

7.1. Conjuntura Socioeconômica

Recomendação 01 – Às Secretarias beneficiárias do FECOP que, diante da existência de saldo bancário líquido na conta do FECOP, efetuem ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social, voltados para a melhoria da qualidade de vida das populações carentes.

Comentários:

De acordo com as informações extraídas do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar (anexo 5) do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do ano de 2015, o saldo líquido na conta do FECOP atingiu o montante de R\$ 108.662.410,80, sem a dedução dos restos a pagar não processados do exercício.

Em comparação ao exercício anterior, 2014, no qual a disponibilidade de caixa registrou o valor de R\$ 110.559.828,73, percebe-se que não houve redução considerável. Entretanto, se comparada a exercícios anteriores (2012 e 2013), percebe-se que houve uma considerável redução na disponibilidade líquida do fundo.

Em 2012, por exemplo, a disponibilidade líquida atingiu o montante de R\$ 218.945.729,59, que representa mais que o dobro do valor registrado em 2015. Ou seja, no interstício de 3 anos, houve uma redução de 50% na disponibilidade líquida do fundo, o que demonstra que o estado está envidando esforços no sentido de aplicar os recursos destinados ao fundo.

Entretanto, apesar da evolução apontada, verificou-se que o valor líquido em caixa no ano de 2015 representou mais de 20% do total arrecadado pelo fundo, que foi de R\$ 451.054.944,52, demonstrando que uma parcela considerável de recursos ainda continua sem aplicação.

Tal fato causa estranheza, visto que o estado do Ceará ainda apresenta números expressivos de pobreza, sendo o terceiro estado do país a apresentar maior número de pessoas em condição de extrema pobreza, ficando atrás, em números absolutos, apenas de Maranhão e Bahia, respectivamente, conforme os dados apresentados no capítulo 1 deste relatório.

Situação: Não atendida.

7.2. Planejamento e execução orçamentária

Recomendação 10 – À Secretaria do Planejamento e Gestão, que detalhe a execução orçamentária por eixo e área temática, de forma a facilitar a sua comparação com o estabelecido no PPA.

Comentários:

No Relatório Técnico das Contas de Governo do exercício de 2014, p. 41, foi frisado que houve uma despesa de cerca de R\$ 7,4 bilhões no programa “500 – Gestão e Manutenção”. Referido valor representou aproximadamente 34% do total empenhado naquele exercício, contudo, apesar do elevado montante, não foi possível vincular esse gasto a qualquer dos eixos ou áreas temáticas, fato que comprometeu a análise do planejado com o executado.

Consultando a estrutura do novo PPA 2016-2019 observa-se que a presente recomendação foi superada, uma vez que todos os valores previstos para o programa “500 – Gestão e Manutenção” foram alocadas em um único tema estratégico (antiga área temática), no caso o tema “Administração Geral”, sendo também consequentemente alocado em um único eixo,

no caso o “Ceará da Gestão Democrática por Resultados”.

Posto isso, com essa nova realocação do programa 500, fica clara e objetiva a alocação em tema e eixo das despesas previstas do programa, facilitando a análise da execução orçamentária quando da análise das contas de governo de 2016.

Situação: Atendida.

Recomendação 18 – Ao Poder Executivo que eleve o nível de execução orçamentária de programas que atuem diretamente no enfrentamento à seca.

Comentários:

No exercício anterior, o baixo índice de execução (34,80%) do programa “040 – Acumulação Hídrica”, de extrema importância no combate à seca, gerou a presente Recomendação de nº 18.

Não obstante a recomendação feita, percebe-se claramente em análise do desempenho da gestão no exercício de 2015 que a mesma não foi atendida, uma vez que o Programa 040 apresentou um percentual de execução irrisório no valor de 9,27%.

Conforme já exposto neste Relatório Técnico, o nível de execução do programa 040 não acompanhou a proporcionalidade do incremento de sua dotação, uma vez que essa última, comparativamente ao exercício de 2014, foi elevada em 247,72%, passando de R\$ 35.738.278,00 para R\$ 124.270.588,00, enquanto o nível de execução, que já não se apresentou elevado no exercício anterior, ao invés de crescer, caiu 73,36%, apresentando-se reduzido de 34,80% para 9,27%.

Como explicação, os responsáveis apresentaram uma série de alegações no Relatório do Controle Interno (p. 155-156), sendo transcritos a seguir apenas alguns trechos:

[...] Em resposta à Ocorrência 2: Baixo índice de execução do programa “040: Acumulação Hídrica”, temos a informar:

d) O orçamento é elaborado a cada exercício e entregue à Assembleia Legislativa até 15 de outubro do ano em curso, para o ano seguinte;

e) Por ocasião da elaboração são levantados todos os recursos provenientes de termos de compromisso assinados com órgãos federais, ou contratos com instituições internacionais;

f) Foram negociados com o Ministério da Integração (MI) recursos para execução das obras da Barragem Lontras, os quais não foram liberados, conseqüentemente a referida obra não pode ser iniciada;

[...]

Esclareceram ainda que orçamento é uma previsão de aplicação de recursos, que só acontece se o financeiro for efetivamente liberado.

[...]

a execução orçamentária dos exercícios de 2014 e 2015 da área temática de recursos hídricos, na qual se pode verificar a baixa execução orçamentária em 2015. Essa baixa execução orçamentária ocorreu devido à frustração nos recebimentos de recursos provenientes de convênios, quando se estimava uma execução de R\$ 547.342.050,56 e foram empenhados apenas R\$ 151.415.993,95, ou seja, 27,66% do previsto, devido ao não recebimento desses recursos. E, ainda, as operações de crédito que não foram concretizadas [...]

Conclui-se que a execução dos recursos com o tesouro ficou no patamar de 75,04% e o que prejudicou a execução foram os recursos provenientes de convênios com o governo federal, que não foram recebidos. Assim, se excluíssemos da previsão os recursos de convênios e operações de crédito que não foram executados, teríamos “Lei+Crédito” no montante de R\$ 297.295.741,57 e, como o valor empenhado foi de R\$ 285.760.639,02, o percentual empenhado para 96,12%.

De maneira geral, os responsáveis alegam que cerca de 90% da dotação orçamentária do programa 040, bem como da área de recursos hídricos como um todo, era decorrente de termos de compromissos celebrados com o Ministério da Integração, com interveniência da Caixa Econômica Federal, para a construção de barragens. A maioria dos contratos para as construções foram assinados no primeiro semestre de 2015, todavia, não tiveram suas autorizações de início de obra concedidas devido à não conclusão da análise dos projetos pela Caixa Econômica.

De fato, consultando novamente a base de dados, percebeu-se que 93,76% da dotação atualizada do programa 040, no valor de R\$ 112.310.857,00, era proveniente da fonte “082 – Convênios com Órgãos Federais – Administração Direta”. Não obstante, as justificativas apresentadas são as mesmas obtidas quando da análise das contas de governo de 2013 e as mesmas apresentadas na Representação TCE nº 07770/2015-4, quando tentaram justificar os motivos para a baixa execução do programa 040 no exercício de 2014, que foi de 34,80%.

Seria interessante portanto que os gestores de programas do novo PPA 2016-2019, voltados diretamente ao enfrentamento à seca, reavaliassem sobre a sistemática de programação dos mesmos, bem como sobre a fonte de recursos que financia ações tão importantes como as de combate à seca, não obstante, não será feita nova recomendação nesse aspecto haja vis-

ta a discricionariedade do gestor executivo e o aspecto autorizativo do orçamento.

Situação: Não atendida.

Recomendação 19 – À Secretaria do Planejamento e Gestão, que elabore o Anexo de Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias com transparência, clareza, fidedignidade e representatividade, possibilitando, assim, o acompanhamento e a apresentação dos resultados físicos estabelecidos como prioritários para a gestão.

Comentários:

Segundo o Relatório do Controle Interno, p. 156-V:

O Anexo de Metas e Prioridades é elaborado de forma compatível com o Plano Plurianual. Dessa forma, os descritores das metas são extraídos deste instrumento de planejamento estratégico, ficando a cargo da Lei de Diretrizes Orçamentárias destacar as prioridades para o exercício seguinte e informar as quantidades, de forma regionalizada. As setoriais são responsáveis por selecionar as prioridades e informar as quantidades, sendo a SEPLAG responsável pela consolidação do anexo.

Para os exercícios seguintes ao de 2016, o estado aprofundará a revisão do Anexo de Metas e Prioridades com observância das ocorrências estabelecidas por esta Corte de Contas, inclusive aperfeiçoando o sistema a fim de aprimorar o demonstrativo.

Foi concluído no subitem 2.1.1.1.2 do presente relatório, ainda que em caráter de amostra, que as metas estabelecidas no Anexo de Metas e Prioridades (anexo I) da Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2015, Lei nº 15.674/2014, não expressaram a realidade existente no Estado, uma vez que não conseguiram acompanhar as mudanças, bem como que o acompanhamento sobre suas previsões e execuções foi frágil. Além disso, pode-se afirmar com razoável segurança, tomando por base as análises de anos anteriores, que a realidade das presentes metas foi a realidade de muitas outras do AMP, colocando, portanto, em questionamento, a credibilidade do planejamento dito prioritário do Estado.

Situação: Não atendida.

Recomendação 20 – À Secretaria do Planejamento e Gestão que dê continuidade ao pro-

cesso de implantação do Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação (SIMA), que permitirá, dentre outras funções, o acompanhamento das metas físicas dos Programas do PPA.

Comentários:

Segundo o Relatório do Controle Interno, p. 111:

O Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação (SIMA) – Módulo PPA, na base do PPA 2012-2015, está finalizado, permitindo o monitoramento dos resultados e indicadores estratégicos das áreas temáticas dos eixos de articulação política, assim como das metas e iniciativas dos objetivos dos programas de governo.

A equipe da SEPLAG está promovendo melhorias na metodologia e consequentes ajustes no sistema para promover o monitoramento dos programas do PPA 2016-2019, com previsão para iniciar entre os meses de março e abril de 2016.

Além da análise da presente recomendação, representante da Comissão Técnica de análise das contas de governo participou de reunião na SEPLAG, em abril do corrente ano, na qual foi demonstrada que a parte relativa ao acompanhamento do PPA de fato já se encontra em funcionamento.

Situação: Atendida.

Recomendação 21 – À Secretaria do Planejamento e Gestão, que elabore o PPA 2016-2019 atendendo ao conceito de Programa estabelecido pela Portaria MOG nº 42/1999 no que tange à criação de indicadores válidos para mensurar a efetividade dos Programas de Governo.

Comentários:

Segundo o Relatório do Controle Interno, p. 111:

O modelo de gestão pública por resultados adotado pelo Governo do Estado fundamenta-se na busca da efetividade das políticas públicas, requerendo a definição de indicadores de aferição de alcance dos resultados estabelecidos.

Dessa forma, constituem-se a base estratégica do PPA as diretrizes de políticas que orientam a formulação dos resultados em dois níveis: resultados estratégicos e resultados temáticos, com respectivos indicadores. A partir dos resultados definidos são formulados os programas de governo: os que traduzem a oferta governamental para atendimento às necessidades e expectativas da população ou aproveitamento de potencialidades estaduais (programas finalísticos);

e os programas de serviço ao próprio estado (programas administrativos).

Os programas finalísticos expressam as entregas, as ofertas de governo por meio de seus produtos, que se constituem indicadores de eficácia da ação governamental, possuindo metas regionalizadas.

Em conformidade, portanto, com o modelo de GPR, a efetividade das políticas públicas é avaliada pelos indicadores de resultados, enquanto os indicadores de produto dos programas aferem a eficácia da ação governamental.

O Governo reconhece a importância desse modelo de gestão para a integração do processo de planejamento, monitoramento e avaliação, coerente com o objetivo de conferir maior transparência para o controle social.

O PPA 2016-2019 se orienta pelos indicadores estratégicos, os quais medem a efetividade das políticas no âmbito dos sete Eixos Governamentais de Atuação Intersectorial (os 7 Ceará's), e **pelos indicadores temáticos, que medem o alcance dos trinta Temas Estratégicos**, havendo o compromisso de monitorar e avaliar seu comportamento de acordo com o que estabelece a lei.

Cabe ressaltar, ainda, que muitos destes indicadores, considerados de resultado final, avaliadores da efetividade das políticas públicas, não se caracterizam como indicadores de Programa, como por exemplo, mortalidade infantil, Ideb, crescimento do PIB, o que exige um tratamento em nível estratégico, e não tático, dos mesmos. [grifo nosso]

Com base nas informações apresentadas, bem como em consulta à nova estrutura do PPA 2016-2019, percebeu-se que a recomendação expedida não foi atendida, uma vez que foi mantida a estrutura metodológica de aferição da efetividade dos programas por meio da alocação dos indicadores de resultado (indicadores estratégicos e temáticos) acima dos eixos e dos temas estratégicos (antigas áreas temáticas).

Não obstante, aprofundando-se no assunto, bem como discutindo-o em reunião na SEPLAG, considerou-se aceitável as justificativas apresentadas, uma vez que ficou aclarado o entendimento de que o resultado de uma política pública de governo não resulta da execução de um programa de maneira isolada, mas, sim, da execução de um conjunto de programas. Dessa forma, na estrutura do novo PPA 2016-2019, os indicadores que serão alocados de maneira individualizada a cada programa serão os indicadores de "produto", ou seja, aqueles que medem o nível de eficácia das ações de governo no que tange ao alcance de um objeto imediato programado considerando um determinado período de tempo (aquisições e contratações, por exemplo).

Situação: Não atendida.

Recomendação 22 – À Secretaria do Planejamento e Gestão, que estabeleça, para os indicadores do PPA 2016-2019, índices parciais e quadrienais, visando retratar as mudanças esperadas no público-alvo e tendo relação direta com os objetivos dos programas.

Comentários:

Segundo o Relatório do Controle Interno, p. 157-V:

Os indicadores temáticos são apresentados no PPA com valores de referência relativos ao ano da última informação disponível, com o objetivo de se acompanhar o seu desempenho. A definição de metas dos indicadores de resultados exige fundamentação técnica; para alguns indicadores são necessários estudos de tendência, bem como, a governabilidade sobre os fatores que o influenciam. Considerando essas questões, definir metas pode levar o governo estadual a conceder tratamento inadequado aos indicadores, em especial aos mais relevantes.

Cumprir esclarecer que o modelo de GPR adota como um dos seus instrumentos a elaboração de matrizes que relacionam resultados/indicadores com o objetivo/produtos dos programas, de forma a permitir uma análise da contribuição da execução das metas de produtos para o desempenho do indicador e consequente alcance do resultado.

Paralelamente, a Seplag solicitou às secretarias setoriais metas anuais dos indicadores temáticos para atender ao processo de monitoramento geral do PPA. Para o monitoramento intensivo de temas selecionados, as metas serão discutidas com base em critérios técnicos e acompanhadas sistematicamente, conforme previsto no SIMA.

Com base nas informações apresentadas, bem como em consulta à estrutura do novo PPA 2016-2019, percebeu-se que a recomendação expedida não foi atendida, uma vez que foi mantida a estrutura metodológica de evidenciação apenas do último valor apurado do indicador de resultado, com o objetivo de tê-lo como índice de referência para posteriores verificações de resultados, ou seja, não foram estabelecidas na lei metas parciais e/ou quadrienais a serem atingidas pelos indicadores.

Não obstante, considerando o risco apontado para a definição de metas para indicadores, a discricionariedade do gestor executivo e a solicitação às setoriais para definições de metas anuais a serem alcançadas, considera-se aceitável a justificativa apresentada. A solicitação às setoriais pode ser inclusive comprovada via consulta ao Manual do PPA 2016-2019, p. 14 e 17, as quais determinam, respectivamente:

A meta do indicador estratégico não fará parte da composição da Lei do PPA 2016-2019, devendo, entretanto, ser definida para fins de monitoramento e avaliação gerenciais do comportamento do indicador ao longo da vigência do plano.

Assim como a meta do indicador estratégico, a meta do indicador temático não fará parte da composição da Lei do PPA 2016-2019, devendo, entretanto, ser definida para fins de monitora-

mento e avaliação gerenciais do comportamento do indicador ao longo da vigência do plano.

Ressalte-se, por fim, que essa meta gerencial será acompanhada por este Tribunal de Contas, sendo, em momento oportuno, discutido novamente acerca da viabilidade e necessidade de ela constar na Lei do Plano Plurianual.

Situação: Não atendida.

Recomendação 23 – Ao Poder Executivo, que execute os programas de governo da área temática “Segurança Pública” de forma a demonstrar efetividade na redução da taxa de homicídios de jovens de 12 a 24 anos, na redução do tempo médio de resposta no atendimento de ocorrências e no aumento do número de solicitações atendidas pelo SIOPS, variáveis essas eleitas no PPA como relevantes para mensurar os resultados dessa área.

Comentários:

Para verificação do atendimento da presente recomendação, seria necessário que os signatários tivessem informado os valores oficiais alcançados no exercício de 2015 dos indicadores setoriais do PPA “Taxa de homicídios de jovens de 12 a 24 anos”, “Tempo médio de resposta no atendimento de ocorrências” e “Nº de solicitações atendidas/Nº de solicitações atendidas CIOPS”, uma vez que, com base nesses valores, poder-se-ia compará-los com os resultados desse mesmos indicadores no exercício de 2014 e aferir se houve uma evolução ou regressão dos mesmos.

Não obstante, analisando as informações contidas no Relatório do Controle Interno, fls. 158-159, percebeu-se que os responsáveis, em vez de apresentarem dados que comprovassem o atendimento da recomendação expedida, apresentaram as mesmas informações contidas na Representação TCE nº 07769/2015-8, quando tentaram justificar os motivos para o desempenho desfavorável dos indicadores retrocitados no exercício de 2014.

Do exposto, tendo em vista a ausência de informações relativas ao desempenho do indicador no exercício de 2015, não é possível averiguar se a presente recomendação de nº 23 foi atendida. Além disso, não será reiterada a mesma, uma vez que o novo PPA 2016-2019 contemplou outros indicadores para o acompanhamento dos resultados.

Situação: Não atendida.

Recomendação 24 – Ao Poder Executivo que execute os programas de Governo da Área Temática “Recursos Hídricos” de forma a demonstrar efetividade no aumento do número de pessoas capacitadas em gestão dos recursos hídricos e meio ambiente, variável essa eleita no PPA como relevante para mensurar os resultados desta área.

Comentários:

Para verificação do atendimento da presente recomendação, seria necessário que os signatários tivessem informado o valor oficial alcançado no exercício de 2015 do indicador setorial do PPA “Número de pessoas capacitadas em Gestão de Recursos Hídricos e Meio Ambiente”, uma vez que, com base nesse valor, poder-se-ia compará-lo com o resultado desse mesmo indicador no exercício de 2014 e aferir se houve uma evolução ou regressão do mesmo.

Não obstante, analisando as informações contidas no Relatório do Controle Interno, fl. 155, percebeu-se que os responsáveis, em vez de apresentarem dados que comprovassem o atendimento da recomendação expedida, apresentaram uma espécie de esclarecimento para a causa da ocorrência observada sobre o exercício de 2014. Senão, vejamos:

Em resposta à Ocorrência 1, a Secretaria dos Recursos Hídricos informou os fatores que causaram o desempenho desfavorável do indicador “Número de pessoas capacitadas em Gestão de Recursos Hídricos e Meio Ambiente:

a) Os anos de 2011 e 2012, onde foram capacitados o maior número de pessoas, contaram com recursos do PROGERIRH (BIRD);

b) Nos anos de 2013 e 2014 houve o agravamento da seca que fez com que as ações, recursos e esforços junto aos comitês focassem nessa questão, reduzindo, por consequência, o referido indicador.

[...]

Do exposto, tendo em vista a ausência de informações relativas ao desempenho do indicador no exercício de 2015, não é possível averiguar se a presente recomendação de nº 24 foi atendida. Além disso, não será reiterada a mesma uma vez que o indicador mencionado não faz parte do novo PPA 2016-2019.

Situação: Não atendida.

Recomendação 02 – À Secretaria do Planejamento e Gestão, que aprimore o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de forma a descrever as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, conforme prevê o art. 4º, I, e, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Comentários:

Em resposta, a SEPLAG elencou os procedimentos/ações adotados no exercício de 2015 e destacamos aqui a edição da Resolução nº 008 de 26 de setembro de 2015 do COGERF, que estabelece medidas restritivas de gasto, como forma de controle de custos, a consolidação da metodologia de custos do estado do Ceará, que consta em fase de desenvolvimento pelo Grupo Técnico de Custos, composto por representantes da SEPLAG, SEFAZ, CGE e SEDUC, com previsão de assistência técnica do Banco Mundial.

Situação: Em fase de implementação.

Recomendação 03 – 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.

Comentários:

Conforme informações da SEFAZ, o desenvolvimento das ferramentas tecnológicas de suporte para o sistema de custos está a cargo do governo do estado do Ceará, fundamentadas no trabalho desenvolvido pela consultoria contratada, cujo acompanhamento e gerenciamento será feito pelo Grupo Técnico de Custos (GTCustos), formado por representantes da SEPLAG, CGE e SEFAZ.

Para a secretaria, a expectativa é que o sistema esteja desenvolvido, homologado e aplicado no Poder Executivo do estado do Ceará ao longo do exercício de 2017, conforme já relatado ao Tribunal de Contas do Estado por meio da Nota Técnica SEFAZ nº 07/2015.

Situação: Em fase de implementação.

Recomendação 04 – À Secretaria da Fazenda, que elabore demonstrativo de que trata o art. 13 da LRF, evidenciando a quantidade e os valores relativos a ações ajuizadas para a cobrança da dívida ativa, bem como à evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

Comentários:

Conforme o item 2.2.3 deste relatório, observou-se que o estado do Ceará publicou as medidas de combate à evasão e à sonegação; a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa, o que consiste em descumprimento a LRF.

Situação: Atendida.

Recomendação 05 – À Secretaria de Planejamento e Gestão, que aprimore os Instrumentos de Planejamento (LDO e LOA), de forma a atender satisfatoriamente às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, fazendo constar no Demonstrativo de Renúncia de Receitas os valores relativos à estimativa de compensação em face dos incentivos fiscais concedidos.

Comentários:

Deve-se destacar, conforme apontado no capítulo 2, que o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita relativa ao exercício 2015 apresentou valores, indicando que o governo planejou renúncia de receitas para o exercício em análise e apresentou as medidas de compensação.

Situação: Atendida.

Recomendação 06 – Ao Poder Executivo, que publique no prazo legal (30 dias, após a publicação da Lei Orçamentária Anual) as metas bimestrais de arrecadação, a programação financeira e o cronograma de desembolso, tudo em conformidade com a legislação de regência, com vistas a garantir o equilíbrio das contas públicas e a solvência do estado.

Comentários:

Conforme evidenciado anteriormente, no capítulo 2 deste relatório, o estado publicou a Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2015 no DOE do dia 30/12/2014. Em respeito ao prazo de 30 dias, o estado publicou as metas bimestrais de arrecadação, bem como da programação financeira e do cronograma mensal de desembolso em 29/01/2015, por meio da Resolução COGERF nº 01/2015. Isto é, dentro do limite de 30 dias imposto pelo art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Situação: Atendida.

Recomendação 07 – Ao Poder Executivo, que elabore o Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias considerando os passivos contingentes do estado.

Comentários:

Conforme exposto no Relatório de Controle Interno, foi realizada uma parceria entre a SEPLAG e a Procuradoria Geral do Estado (PGE) para evidenciação dos passivos contingentes do estado. Apesar de não evidenciados os passivos contingentes para o exercício de 2015, foi apresentado o Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências para o exercício de 2016 com tais passivos decorrentes de demandas judiciais no montante de R\$ 48 milhões de reais.

Situação: Atendida.

Recomendação 08 – À Secretaria da Fazenda (SEFAZ), que ajuste em sua página eletrônica os valores correspondentes às transferências constitucionais repassadas aos municípios, em consonância com o sistema contábil, de forma a evidenciar os aportes efetivamente repassados.

Comentários:

Com base nas divergências apontadas entre os valores devidos e os valores das transferências constitucionais por essa comissão, a SEFAZ informou que a diferença entre o valor empenhado e o efetivamente repassado para os municípios acontece em virtude do fechamento da arrecadação mensal no sistema de arrecadação (SATURNO) ocorrer de modo diverso do sistema contábil.

Diante das explicações da SEFAZ, comentadas no capítulo 2 deste relatório, e com objetivo de sanar as questões levantadas em exercícios anteriores e de dar maior transparência aos diversos usuários da contabilidade pública sobre os repasses constitucionais realizados pelo estado do Ceará aos seus municípios, faz-se necessário reformular a presente recomendação, passando a ter o seguinte texto:

Recomendação – À Secretaria da Fazenda (SEFAZ), que evidencie, periodicamente, em notas explicativas, na sua página eletrônica, conciliação financeira entre o sistema SATURNO e o sistema contábil do estado sobre os repasses constitucionais aos municípios do estado do Ceará.

Além disso, como não houve nenhuma abordagem sobre a não divulgação dos valores da CIDE (Contribuição intervenção do domínio econômico) transferidos aos municípios na página eletrônica, passamos a ter uma recomendação específica sobre esse tema:

Recomendação – 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 relacionados à CIDE (Contribuição Intervenção do Domínio Econômico).

Situação: Não atendida.

Recomendação 09 – À Secretaria da Fazenda, que evidencie as receitas orçamentárias segregadas pelas fontes de recursos e disponibilize a essa Corte de Contas tais informações por meio da base de dados.

Comentários:

Conforme apontado pela SEFAZ, a partir de 2015, o relatório “conta-corrente” das contas contábeis de registro da receita é composto pela natureza da receita e pela fonte de recursos.

Situação: Atendida.

Recomendação 11 – À Secretaria de Planejamento e Gestão, que adote as medidas necessárias para que o layout do relatório que contém as metas bimestrais de arrecadação seja similar ao do Balanço Orçamentário, contido no RREO, com o objetivo de possibilitar a comparação entre os referidos demonstrativos.

Comentários:

Conforme exposto no Relatório de Controle Interno, as metas bimestrais de arrecadação são apresentadas com o cronograma de desembolso mensal por meio da Resolução do COGERF. Também foi informado que estes relatórios são elaborados conjuntamente pela SEFAZ e SEPLAG, sendo as metas bimestrais apresentadas num formato mais gerencial. Para o exercício de 2016, as secretarias citadas, de acordo com o Relatório de Controle Interno, envidarão esforços para elaborar o demonstrativo no mesmo formato definido para o Balanço Orçamentário.

Situação: Não atendida.

Recomendação 12 – À Secretaria de Planejamento e Gestão, que, nos futuros projetos da LDO, não contenha dispositivo permitindo a reversão da reserva de contingência para utilização em finalidades diversas da estabelecida no art. 5º da LRF.

Comentários:

De acordo com o Relatório de Controle Interno, a partir do exercício de 2016, durante a elaboração do PLDO 2017, a SEPLAG excluirá o dispositivo que trata da reversão da reserva que corresponde ao atual artigo 73, parágrafo único da LDO 2016, Lei nº 15.839, de 27 Julho de 2015. Assim, esse Tribunal acompanhará se tal recomendação será atendida.

Situação: Não atendida.

Recomendação 13 – Ao Poder Executivo, que utilize a reserva de contingência em conformidade com as regras definidas na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Comentários:

Não houve utilização da reserva de contingência no exercício de 2015.

Situação: Atendida.

Recomendação 14 – À Secretaria de Planejamento e Gestão, que implante para as despesas com publicidade estruturas de classificação orçamentárias que segregue os gastos conforme o objetivo da política pública envolvida.

Comentários:

De acordo com Relatório do Controle Interno, o estado do Ceará, em 2016, irá realizar uma análise de como outros entes trabalham a classificação com os gastos com publicidade nas diversas áreas de atuação do poder público.

Situação: Não atendida.

Recomendação 15 – À Administração Pública Estadual, que envide esforços no sentido de dar fiel cumprimento às diretrizes do art. 3º da Lei de Licitações no que toca às chamadas “licitações sustentáveis”, de modo a elaborar marco regulatório estadual visando à sua implantação e utilização.

Comentários:

Segundo informações oriundas da Representação sob o nº 07771/2015-6, que se encontra em tramitação nessa Corte de Contas, a Procuradoria-Geral do Estado, juntamente com a Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMACE), a Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG), a Casa Civil, entre outros órgãos estaduais, sob a coordenação da Controladoria Geral do Estado, vem realizando reuniões no sentido de elaborar o Projeto de Lei que regulamentará o art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93, no âmbito da administração pública estadual, havendo, inclusive, proposta de criação de uma Comissão Estadual de Sustentabilidade da Administração Pública (CSAP), conforme minuta anexada aos autos do processo. Informou, ainda, que existe também proposta para alteração de modelo padrão dos editais de licitação estaduais.

Na oportunidade, ressaltou que os procedimentos de licitação, capitaneados pela Procuradoria, fazem parte da fase interna da licitação, não cabendo à Procuradoria Geral do Estado defini-las, e, sim, a cada secretaria, órgão ou entidade promotora da licitação, haja vista que a Procuradoria, através da Central de Licitações, tem por competência exclusiva apenas processar as modalidades de licitações, não elaborando os respectivos editais, conforme o art. 2º da Lei Complementar nº 65/2008.

Ante o exposto, verifica-se que o estado do Ceará está empenhado em cumprir o estabelecido no art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93, no tocante às licitações sustentáveis.

Situação: Parcialmente atendida.

Recomendação 16 – Ao Poder Executivo, que envide esforços na orientação e capacitação dos usuários do sistema S2GPR, responsáveis pelo empenho da despesa, a fim de que efetuem a classificação adequada da modalidade de licitação.

Comentários:

Por meio da Representação sob o nº 07791/2015-1, que se encontra em tramitação nessa Corte de Contas, a Secretaria da Fazenda esclarece:

Não obstante a baixa incidência dessa ocorrência no cômputo geral das despesas registradas pela execução orçamentária, situação comprovada ao analisar os números apresentados no relatório técnico do TCE, cabe destacar que, considerando o robusto processo de registro automatizado das informações produzidas pela execução orçamentária do governo do estado do Ceará, é impossível garantir que a integralidade dos dados inseridos no S2GPR estejam 100% corretos. Cabe, portanto, ao governo do estado, como política de gestão, investir permanentemente em orientação e treinamento para diminuir essa pequena incidência de erros quando do registro da execução orçamentária da despesa.

Nesse sentido, esta SEFAZ irá recomendar e/ou promover, conforme o caso, junto às unidades gestoras do sistema, capacitações na área para que os usuários selecionem adequadamente a modalidade de licitação quando da realização do empenho da despesa.

Não foi verificada, durante a análise dos dados, reincidência de erro na classificação da modalidade de licitação.

Situação: Atendida.

7.3. Transferências financeiras à entidades públicas e privadas

Recomendação 17 – Ao Poder Executivo que envide esforços na orientação e capacitação dos usuários do sistema S2GPR, responsáveis pelo empenho da despesa, a fim de que efetuem a classificação no elemento e no item de despesa adequado ao tipo de transferência a entidade pública e privada.

Comentários:

Sobre a recomendação em comento, esclarece a Secretaria da Fazenda:

Não obstante a baixa incidência dessa ocorrência no cômputo geral das despesas registradas pela execução orçamentária, situação comprovada ao analisar os números apresentados no relatório técnico do TCE, cabe destacar que, considerando o robusto processo de registro automatizado das informações produzidas pela execução orçamentária do governo do estado do Ceará, é impossível garantir que a integralidade dos dados inseridos no S2GPR estejam 100% corretos. Cabe, portanto, ao Governo do Estado, como política de gestão, investir permanentemente em orientação e treinamento para diminuir essa pequena incidência de erros quando do registro da execução orçamentária da despesa.

Nesse sentido esta SEFAZ irá recomendar e/ou promover, conforme o caso, junto às inidades gestoras do sistema, capacitações na área para que os usuários estejam plenamente aptos a classificar adequadamente, nos elementos de despesa respectivos, as transferências de recursos para entidades públicas e privadas. Vale ressaltar que várias inconsistências que o TCE apontou na classificação da despesa e no item de despesa decorrem de erros formais de digitação quando da inserção do dado no sistema. Entretanto, ao analisar os processos físicos que embasaram esses registros, a documentação confirma a exatidão do fato ocorrido. Quando a situação envolve informações que dependem do usuário foge do controle do gestor. Basta o usuário digitar um número invertido na classificação da despesa, no item ou qualquer outro código para causar especificações erradas, porém, dados corretos.

Não foi verificada, durante a análise dos dados, reincidência de erro na classificação das transferências a entidades públicas e privadas.

Situação: Atendida.

7.4. Demonstrações contábeis

Recomendação 25 – 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.

Segundo o Relatório do Controle Interno:

No que concerne à reavaliação de bens móveis, foi desenvolvido o Sistema de Gestão de Almoxarifado e Bens Móveis (SIGA/SGBM), que a partir de sua implantação, por intermédio de um inventário físico feito pelo órgão/entidade, recebe os valores históricos dos bens móveis e efetua automaticamente o cálculo da depreciação até a data da implantação, para os itens adquiridos após janeiro de 2013.

Para aqueles bens móveis adquiridos anteriores a janeiro de 2013 o sistema gera um relatório para que seja efetuada a reavaliação pela comissão inventariante formada em cada órgão/entidade. O novo valor desses bens serão novamente registrados no sistema, juntamente com nova a vida útil e o novo percentual de valor residual. Feito isso a cada "fechamento mensal" o sistema SIGA/SGBM efetuará o cálculo da depreciação do bens móveis.

O trabalho de implantação do SIGA/SGBM está em processo de execução. Nos dias 3, 4 e 5 de novembro; 9, 10 e 11 de novembro; 23, 24 e 25 de novembro e 07, 8 e 9 de dezembro de 2015 foram treinados por intermédio da Escola de Gestão Pública (EGP), 129 cursistas de 40 órgãos do Governo Estadual, sendo estes: ADAGRI, AESP, ARCE, CASA CIVIL, CEARÁ PORTOS, CEC, CGD, CGE, CIDADES, CASA MILITAR, DAE, DER, EGP, EMATERCE, ESP, ETICE, FUNCEME, FUNTELC, GABGOV, GABVICE, HEMOCE, IDACE, IDECI, IPECE, NUTEC, PCCE, PEFOCE, PGE, SDE, SECITECE, SEFAZ, SEPLAG, SETUR, SOHIDRA, SRH, SSPDS, STDS E UVA. Cada um desses órgãos está apto a realizar a implantação do SIGA/SGBM. Os trabalhos de treinamento incluindo os demais órgãos continuará a partir de março de 2016.

Com relação à reavaliação de bens imóveis, foi desenvolvido o Sistema de Gestão de Bens Imóveis (SGBI) em sua 38ª versão e, por intermédio de inventário de bens imóveis, coordenado pela COPAT/SEPLAG, ocorrido nos anos de 2013 e 2014, foram reavaliados 6.340 imóveis no valor de R\$ 16.104.717.522,78. O SGBI já está apto a efetuar periodicamente o cálculo da depreciação dos respectivos imóveis. A solicitação de acesso à 38ª versão do SGBI poderá ser feita através do seguinte endereço eletrônico: <copat@seplag.ce.gov.br>.

Informamos, ainda, que a rotina de depreciação dos bens móveis e imóveis constante nos referidos sistemas está em consonância com o que disciplina os Decretos nºs 31.340/2013 e 31.671/2015.

Encontram-se em tramitação nessa Corte de Contas, com o intuito de regularizar as informações do patrimônio público estadual do Ceará e com foco nas normas de contabilidade aplicadas ao setor público, os seguintes processos:

- Processo nº 00668/2011-5: Fiscalizar o reconhecimento da depreciação, da amortização e da exaustão na contabilidade do estado do Ceará, relativo ao período de janeiro a dezembro de 2010, em observância à Resolução do CFC nº 1.136/08; a qual foi emitido o Relatório de Auditoria nº 0014/2013;
- Processo nº 01540/2011-6: Fiscalizar o Sistema de Gestão de Bens Imóveis (SGBI), quanto ao controle e gerenciamento dos bens imóveis de propriedade do estado do Ceará, cujo o Relatório de Auditoria é o de nº 0012/2013.

Em consulta ao Sistema de Acompanhamento de Processos (SAP), pode-se constatar que os mesmos se encontram para reexame. Conforme apontado no capítulo 4, item 4.3, deste relatório, foi identificado que o estado possui 7.056 imóveis, dos quais 2635 (37,4%) estão registrados a R\$ 1,00 (um real), e 1.592 imóveis (22,5%) estão registrados a R\$ 0,00.

Situação: Em fase de implementação.

Recomendação 26 – À Secretaria do Planejamento e Gestão, que inclua no Orçamento Fiscal do Estado, em observância ao 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.

Segundo o Relatório do Controle Interno:

De acordo com entendimento mantido após discussões técnicas/jurídicas no âmbito do Poder Executivo estadual, o disposto no art. 2º, Inciso III da LRF, Resolução nº 43 do Senado Federal e na Portaria STN nº 589/2011 que tratam sobre a caracterização de empresa dependente, vem sendo diligentemente observado pelo estado.

Face à singularidade da matéria que envolve dissensão de opiniões institucionais, bem como as consequências advindas de eventual alteração de conceito implicando em alterações operacionais na administração orçamentária e financeira e ainda mudanças estruturais nos sistemas corporativos com impactos na elaboração das demonstrações contábeis destas entidades e do estado, sugerimos que o assunto possa ser tratado em reuniões específicas entre membros do Poder Executivo e desta egrégia Corte de Contas com vistas a melhor discutir a matéria e se chegar a um almejado deslinde da causa.

Conforme apontado no capítulo 4, item 4.7, deste relatório, a Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S/A (ADECE) e a Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos (METROFOR) se enquadram no conceito de empresa dependente insculpido na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Situação: Não atendida.

Recomendação 27 – À Secretaria da Fazenda, que elabore o Balanço Orçamentário da Lei nº 4.320/64, bem como os Demonstrativos da LRF (Anexo I e Anexo II do RREO), de modo que a previsão inicial da receita e a fixação da despesa estejam de acordo os valores previstos na Lei Orçamentária Anual.

Conforme apontado no item 4.1 do capítulo 4, o valor constante no Balanço Orçamentário (R\$ 24.097.079.517) diverge do verificado no Volume I da LOA (R\$ 24.517.189.844) pelo valor das receitas e despesas das empresas controladas independentes (R\$ 420.110.327), conforme esclarecido pela CGE no Relatório do Controle Interno sobre as contas anuais (p. 42). Trata-se de uma diferença conceitual da composição desses valores nos referidos documentos, considerando a SEPLAG no bojo dessas receitas e despesas os valores das empresas controladas independentes, ao passo que as mesmas não são consideradas nos demonstrativos contábeis.

Situação: Atendida.

Recomendação 28 – À Secretaria da Fazenda, que sane as divergências verificadas entre os demonstrativos contábeis da Lei nº 4.320/64.

Segundo o Relatório do Controle Interno:

O Tribunal de Contas do Estado fez auditoria sobre uma demonstração contábil que não fez parte do Balanço Geral do Estado de 2014. Os anexos I e II ao Balanço Orçamentário são quadros exigidos pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, de autoria da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), e não pela Lei nº 4.320/64, mas que não foram entregues na prestação de contas de 2014 e, por isso, não tiveram seus valores homologados pela contabilidade. Todavia, como o acesso aos anexos via sistema estava disponível para o TCE consultar e emitir relatórios, a Corte de Contas procedeu à sua análise, mesmo não tendo ocorrido a entrega formal dos anexos pela SEFAZ. Esses demonstrativos serão entregues na prestação de contas de 2015.

Insta salientar que os quadros da execução dos restos a pagar fazem parte do Balanço Orçamentário, não sendo adequada uma análise do mesmo sem considerar os referidos anexos. Para o exercício 2015, foram apresentados os quadros em questão no volume relativo às demonstrações contábeis, na página 121. Conforme abordado no item 4.1 do capítulo 4, as diferenças apontadas no exercício anterior não foram verificadas na demonstração de 2015.

Situação: Atendida.

Recomendação 29 – À Secretaria da Fazenda, que elabore os Demonstrativos Contábeis observando integralmente a metodologia contida no Manual de Contabilidade Aplicada ao

Setor Público editado pela Secretaria do Tesouro Nacional, bem como as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCT 16).

Segundo o Relatório do Controle Interno:

Essa recomendação está subdividida em 6 ocorrências, descritas e comentadas abaixo:

I) Ocorrência 40: Não apresentação, nas notas explicativas, da metodologia de cálculo utilizada para estimar a provisão de perda dos "Empréstimos e Financiamentos Concedidos" e dos "Outros Créditos a Receber de Curto Prazo".

A metodologia para cálculo dos ajustes de perda contabilizados está apresentada no relatório do Balanço Geral do Estado – 2014, páginas 132 e 133, observando os parâmetros constantes no Decreto nº 29.183, de 08 de fevereiro de 2008, que trata da regulamentação da legislação do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará (FDI).

...

II) Ocorrência 41: a dívida com precatório não foi devidamente segregada em curto e longo prazo.

Não há separação entre curto e longo prazo no saldo dos precatórios a pagar por causa da sistemática atual adotada para pagamento dos precatórios. Além disso, há atualmente alguns entraves à contabilidade que impedem a separação em curto e longo prazo (por exemplo, não se sabe exatamente qual CPF/Credor será pago em curto ou longo prazo e os Tribunais de Justiça e do Trabalho não informam para esta SEFAZ quais são as dívidas que serão executadas em curto e longo prazo, a não ser quando é encaminhada a relação dos precatórios que foram pagos durante o exercício financeiro, ao final de cada exercício).

Cabe ressaltar que é possível controlar a execução dos precatórios dentro do sistema de contabilidade discriminando por CPF/Credor. Porém, a gestão do pagamento dos precatórios feita pelos Tribunais dificulta sua individualização, uma vez que é utilizado o método de "um cabeça para vários beneficiários" quando da realização do empenho da despesa. Esta SEFAZ toma conhecimento do precatório que foi efetivamente pago somente quando da prestação de contas feita pelo respectivo Tribunal. É preciso, portanto, propor uma alteração na sistemática de pagamento dos precatórios para que se possa definir o que será pago em curto ou longo prazo. Contudo, a mudança desses procedimentos depende da anuência de todas as partes relacionadas ao processo, fugindo, portanto, da alçada da SEFAZ eventual decisão no sentido de modificá-lo.

Entretanto, a Secretaria da Fazenda envidará todos os esforços para propor a adoção de uma sistemática a partir de 2016 que possibilitará uma segregação entre curto e longo prazo conforme o método apresentado a seguir:

Como é sabido, a sistemática de pagamento de precatórios decorrentes de sentenças judiciais deve observar o disposto no art. 100 da Constituição Federal de 88, alterado pela Emenda Constitucional (EC) nº 62/2009. A referida emenda estabeleceu duas modalidades de opção para pagamento dos precatórios (conforme art. 97, § 1º da CF/88, inserido pela EC 62/09): I) por depósito em conta especial para quitação paulatina dos precatórios a pagar, cujo valor é definido com base na Receita Corrente Líquida (RCL); ou II) pela adoção de regime especial de pagamento, pelo prazo de até 15 anos, caso em que o percentual a ser depositado na conta especial corresponderá ao saldo total dos precatórios devidos, acrescido de correção mone-

tária. O Estado do Ceará, através da edição do Decreto nº 30.111/2010, optou por pagar seus precatórios pelo prazo de 15 anos, via depósito mensal de 1/12 (um doze avos) do valor devido anualmente.

Entretanto, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou parcialmente procedente as ADIs nº 4.357 e 4.425, declarando inconstitucional parte da EC nº 62/2009. Com a inconstitucionalidade da sistemática proposta pela referida emenda constitucional, a Suprema Corte apresentou a modulação dos efeitos das ADIs, determinando o prazo de 5 exercícios financeiros, a contar de 1 de janeiro de 2016, para que a dívida com precatórios seja integralmente quitada. Nesse sentido, a partir de 2016, pode ser adotada a seguinte sistemática para segregação das dívidas com precatórios em curto e longo prazo. O valor dos precatórios a pagar no ano de 2016 será alocado como dívida de curto prazo em 31/12/2015. O saldo restante ficará registrado no longo prazo. O procedimento será repetido até que o saldo r. remanescente seja integralmente transferido para curto prazo.

III) Ocorrência 42: Não foi apresentado o quadro do superávit/déficit financeiro do Balanço Patrimonial.

Foi elaborada a Tabela nº 160, página 226 do Relatório Contábil do Balanço Geral do Estado de 2014, referente ao demonstrativo do superávit/déficit financeiro do Balanço Patrimonial já que o relatório faz parte da prestação de contas conforme art. 42, § 2º, da Lei Orgânica do TCE. Portanto, a referida recomendação já havia sido integralmente atendida no relatório.

IV) Ocorrência 43: No Balanço Financeiro, o total das "Transferências Concedidas" não correspondem ao total das "Transferências Recebidas".

A informação apresentada pelo Tribunal de Contas do Estado procede, porém, esse fato foi devidamente evidenciado no relatório do Balanço Geral do Estado – 2014, páginas 219 e 220. Em síntese, o caso se refere a uma regularização de devolução de saldo de convênio no valor de R\$ 76.173,40 entre os órgãos FUNTELC e FEC. Constam em detalhes as referidas explicações sobre a diferença, não fazendo sentido, portanto, a recomendação, uma vez que o saldo foi explicado.

V) Ocorrência 44: não foram evidenciadas no Balanço Patrimonial as deduções para perda dos créditos da dívida ativa.

A possibilidade de registro das referidas deduções será estudada e apresentada na prestação de contas de 2015.

VI) Ocorrência 45: Contas no Balanço Patrimonial com denominações genéricas contendo saldos expressivos.

Não é possível detalhar determinados tipos de agrupamentos de contas evidenciados no Balanço Patrimonial porque o Estado é obrigado a seguir a estrutura padrão do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), editado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Essa estrutura padrão definida pela STN permite a harmonização e comparabilidade das demonstrações contábeis de todos os entes federados, facilitando a consolidação das contas nacionais. Justamente em virtude da impossibilidade de detalhamento a estrutura do próprio balanço é que foi apresentada nota explicativa decompondo o valor dos outros créditos a receber e valores de curto prazo, na página 171 do relatório do Balanço Geral do Estado – 2014. O Tribunal de Contas do Estado, inclusive, aceitou os argumentos apresentados e registrou isso em seu relatório, mas inadvertidamente constou esse ponto como recomendação.

No que tange à ocorrência 40, conforme o item 4.3 do capítulo 4, foi verificado que a metodologia utilizada para estimar a provisão de perda está especificada nas páginas 102 e 103 do Relatório Contábil, estando esta ocorrência, portanto, sanada.

Com relação à ocorrência 41, foi apontado no item 4.3 do capítulo 4 que as dívidas com precatórios estão classificadas em “Demais Obrigações a Longo Prazo” como se não existissem precatórios decorrentes de obrigações trabalhistas e com fornecedores a curto prazo. Entretanto, conforme o Relatório da CGE, a SEFAZ vai adotar para 2016 uma sistemática de forma a realizar a divisão em curto e longo prazos.

Para a ocorrência 42, foi apontado no item 4.3 do capítulo 4 que o quadro do superávit/déficit Financeiro do Balanço Patrimonial ainda não está disponível para ser gerado diretamente por meio de relatório de saída do S2GPR. Entretanto, o referido demonstrativo consolidado foi apresentado no Relatório Contábil na p. 120, ainda que com estrutura diferente da definida no MCASP.

No que tange à ocorrência 43, foi apontado no item 4.2 do capítulo 4 a divergência de R\$ 202.448,87 entre as “Transferências Financeiras Recebidas” e “Transferências Financeiras Concedidas” no demonstrativo consolidado. Tal divergência deve ser explicada em nota explicativa, mas tal medida não corrige o demonstrativo contábil, que permanece com diferenças que vêm sendo apontadas nos últimos exercícios.

Com relação à ocorrência 44, conforme o item 4.3 do capítulo 4, não foi evidenciado no Balanço Patrimonial as deduções para perda dos créditos da dívida ativa. Segundo o Relatório Contábil, a dívida ativa não apresenta a dedução da provisão para perda em virtude da Procuradoria Geral do Estado (PGE) não ter ainda definido parâmetro e da inexistência de um sistema com métodos eficientes que realizem levantamento dos dados.

Por fim, para a ocorrência 45, tendo em vista o detalhamento dos outros créditos a receber e valores de curto prazo exposto na página 147 do Relatório Contábil, entende esta Comissão que essa ocorrência está sanada.

Situação: Parcialmente atendida.

Recomendação 30 – 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.

Segundo o Relatório do Controle Interno:

Inicialmente, cumpre esclarecer que a Lei Complementar nº 123/2013, em seu art. 19, abaixo transcrito, refere-se à contabilidade dos fundos PREVID, FUNAPREV e PREVMILITAR, no âmbito das demonstrações do Sistema Único de Previdência Social do Estado do Ceará (SUPSEC), Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), administrado pela Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (SEPLAG), não se confundindo com a contabilidade a ser registrada pelo ente federado, o estado do Ceará.

“Art. 19. O PREVID, o FUNAPREV e o PREVMILITAR terão contabilidade própria, cujo plano de contas discriminará as receitas realizadas, as despesas incorridas e as respectivas provisões matemáticas previdenciárias, conforme o caso, de forma a possibilitar o acompanhamento da sua situação financeira e atuarial.”

Registre-se que os demonstrativos contábeis do PREVID, FUNAPREV e PREVMILITAR, apresentados na prestação de contas de 2014, foram também enviados à Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS), órgão regulador e fiscalizador do Ministério da Previdência Social (MPS), para fins de renovação do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) do governo do estado, documento esse que atesta o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Legislação Federal, pelo RPPS, assim como pelo ente federado, emitido semestralmente pela SPPS.

Desse modo, a contabilidade do SUPSEC encontra-se devidamente registrada, de acordo com as disposições previstas na Lei Complementar nº 123/2013 e na Legislação Federal Previdenciária.

Vale lembrar que, em obediência aos ditames da Lei Complementar nº 123/2013, em 01/01/2014 o estado do Ceará, visando a equacionar o déficit atuarial existente, implementou a “segregação de massa” no SUPSEC, ocasionando a criação de três fundos contábeis financeiros: a) Fundo Financeiro FUNAPREV, abrigando segurados civis ingressos no estado até 31/12/2013; b) Fundo Financeiro PREVMILITAR, abrigando segurados militares ingressos no estado em qualquer época; e c) Fundo Previdenciário PREVID, para abrigar segurados civis que ingressarem no estado a partir de 01/01/2014.

Destaque-se que déficit atuarial do RPPS, apurado até 31/12/2013, foi equacionado contabilmente, mediante a “segregação de massa” instituída pela Lei Complementar nº 123/2013, sob efeito do estado assumir o compromisso legal de aportar as insuficiências financeiras dos fundos FUNAPREV e PREVMILITAR, a fim de honrar os pagamentos dos benefícios previdenciários.

Em decorrência do equacionamento do déficit atuarial do SUPSEC, por meio da “segregação de massa”, e em conformidade com as instruções emitidas pelo MPS, apenas o Fundo Previdenciário PREVID, estruturado sob o regime de capitalização de recursos, está sujeito à apuração de resultados sob os conceitos de déficit ou superávit atuarial. Quanto aos Fundos Financeiros, FUNAPREV e PREVMILITAR, estruturados em regime de “repartição simples”, sem capitalização de recursos, seus resultados não devem ser considerados como déficit e sim como “insuficiência financeira”.

Considerando que os apontamentos do Tribunal de Contas do Estado, direciona suas “Ocorrências” e “Recomendações” para o Balanço Patrimonial Consolidado do estado, atribuição da Secretaria da Fazenda (SEFAZ), cremos não ser de competência desta CPREV providenciar quaisquer ajustes nos procedimentos, exceto em eventuais disciplinamentos oriundos do Ministério da Previdência Social, no que concerne às demonstrações financeiras que encaminhamos semestralmente àquele ministério, principalmente, porque com a segregação de massa,

efetivada em 01/01/2014, considera-se como equacionado contabilmente o déficit atuarial preexistente, mediante o registro desse valor em contas redutoras e anuladoras dos efeitos do registro desse déficit atuarial.

Insta salientar que o Regime Próprio de Previdência faz parte da estrutura administrativa do ente federado, motivo pelo qual seus registros devem figurar para efeito de consolidação das contas públicas do referido ente. Não se trata de uma contabilidade “apartada”, por assim dizer, do ente federado, mas sim de uma contabilidade com registros individualizados para efeito de melhor controle dos recursos previdenciários. O próprio artigo 19 da Lei nº 123/2013 traz claramente a obrigação de registro das provisões matemáticas previdenciárias. Vale ressaltar ainda que o plano de contas do estado do Ceará, em sintonia com a última versão do PCASP, traz conta específica (2.2.7.2.1.00.00) para registro desses valores, conforme detalhado a seguir:

Código da conta no PCASP	Descrição	Função
2.2.7.0.0.00.00	Provisões a longo prazo	Compreende os passivos de prazo ou de valor incertos, com probabilidade de ocorrerem no longo prazo.
2.2.7.2.0.00.00	Provisões matemáticas previdenciárias a longo prazo	Compreende os passivos de prazo ou de valor incertos, relacionados a futuros benefícios previdenciários a serem pagos aos contribuintes, com probabilidade de ocorrerem no longo prazo.
2.2.7.2.1.00.00	Provisões matemáticas previdenciárias a longo prazo – consolidação	Compreende os passivos de prazo ou de valor incertos, relacionados a futuros benefícios previdenciários a serem pagos aos contribuintes, com probabilidade de ocorrerem no longo prazo. Compreende os saldos que não serão excluídos nos demonstrativos consolidados do orçamento fiscal e da seguridade social (OFSS).

Ressalta-se ainda que não foram registrados valores na referida conta no exercício 2015. Ante o exposto esta Comissão entende que os esclarecimentos ofertados não são suficientes para sanar a presente ocorrência.

Situação: Não atendida.

7.5. Determinações constitucionais de aplicação de recursos

Recomendação 31 – Ao Poder Executivo, que promova a operacionalização do FCE com vistas ao cumprimento do art. 209 da Constituição Estadual.

Comentários:

Segundo o Relatório do Controle Interno:

Com relação à operacionalização do Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará (FCE), a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS) vem adotando providências no sentido de fortalecer a política de apoio ao empreendedorismo no Ceará, algumas voltadas especificamente para o assunto em pauta, a saber:

- Criação da Coordenadoria do Empreendedorismo, na sua estrutura organizacional (Decreto nº 30.556/2011) responsável pela coordenação na formulação e operacionalização da política do empreendedorismo no âmbito da STDS, inclusive com os recursos do FCE, aprovadas pelo Conselho Consultivo.

- Elaboração do ato de nomeação dos membros do Conselho Consultivo do Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará (FCE) (Conselheiros Titulares e Suplentes). Com a mudança de governo será providenciado através do gabinete do governador e da Procuradoria Geral do Estado a nomeação do referido conselho.

Diante do exposto, considera-se que tais ações darão o suporte necessário a implementação de ações voltadas para o fortalecimento da cultura empreendedora no Ceará, contribuindo para a ampliação das oportunidades de geração de trabalho e renda.

Conforme apontado no item 5.5 do presente Relatório Técnico, em relação ao FCE, havia previsão inicial de R\$ 10.000 na Lei Orçamentária Anual de 2015, porém, não teve execução orçamentária durante o exercício. Assim, não se atendeu à exigência do art. 209 da Constituição Estadual, ressaltando-se que esta ocorrência vem sendo reiterada desde o exercício de 2010.

Situação: Não Atendida.

Recomendação 32 – Ao Poder Executivo, que cumpra o percentual de recursos direcionados à FUNCAP conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual.

Comentários:

Segundo o Relatório do Controle Interno:

A gestão do Fundo, conforme estabelece a Lei nº 13.875/2007, art. 6º, cabe à Secretaria de Ciência, Tecnologia e Educação Superior (SECITECE), a quem compete a definição sobre as políticas públicas que devem ser executadas com recursos da FUNCAP. Portanto, questionamentos acerca do não atendimento de requisitos constitucionais relacionados à gestão da FUNCAP devem ser respondidos pela secretaria competente.

Ainda apreciando o tema, vislumbra-se que o assunto se assemelha ao objeto apreciado no processo nº 03416/2005-2-TC, que trata do repasse de recursos decorrentes de receitas tributárias para o ensino superior, razão pela qual sugere-se que seja observado o mesmo entendimento pelas mesmas razões jurídicas naquele instante apresentadas.

O processo nº 03416/2005-2-TC trata da aplicação do art. 224 da Constituição Estadual, ao passo que a presente questão se refere ao art. 258 da mesma. Tendo em vista que, até o presente momento, a aplicabilidade do art. 258 ainda não foi discutida por esta Corte de Contas e que, conforme o item 5.4 do presente relatório, o estado repassou para a FUNCAP o equivalente a 0,44% da Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual, considera-se a recomendação não atendida.

Situação: Não atendida.

Recomendação 33 – 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.

Comentários:

Segundo o Relatório do Controle Interno:

As Tabelas 12 a 14, demonstram que, em 2015, a Receita Tributária Líquida realizada foi de R\$ 6.609.845.635,94 e que o total da despesa empenhada com investimentos, considerando apenas a fonte tesouro, foi de R\$ 424.841.137,20. Calculando o percentual da despesa com investimentos (fonte tesouro) em relação à Receita Tributária Líquida, tem-se um percentual de 6,43%. Contudo, 36,48% do total geral investido pelo Governo do Estado em investimentos no ano de 2015 foi financiado com recursos oriundos de operações de crédito (internas e externas) e esses financiamentos serão pagos posteriormente com recursos provenientes do tesouro. Assim, somando os valores dos investimentos que consumiram recursos da fonte do tesouro (R\$ 424.841.137,20) e os provenientes das operações de (R\$ 1.450.509.059,91) tem-se um montante de R\$1.875.350.197,11, representando um patamar de 28,37% de aplicação de recursos de natureza tributária em investimentos, estando assim atendido o percentual previsto na Constituição Estadual.

Conforme o item 5.3 do presente relatório, o percentual de investimento e inversões financeiras chegou a 5,83% da receita tributária líquida, não atingindo, assim, o mínimo constitucional.

Situação: Não atendida.

Recomendação 34 – 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 editado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Comentários:

Segundo o Relatório do Controle Interno:

Quanto à questão da não elaboração do quadro “restos a pagar inscritos com disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino”, é importante destacar que a informação das disponibilidades de recursos comprometidas com restos a pagar vinculados a despesas com ensino sempre foi incluída no Quadro do MDE deduzindo do cômputo de acordo com que o manual estabelece. Portanto, essa Corte de Contas pode facilmente constatar que a SEFAZ elaborou tal quadro.

De fato o quadro “Restos a Pagar Inscritos com Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino” foi preenchido no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, anexo 8 do RREO, referente ao exercício de 2015.

Situação: Atendida.

Recomendação 35 – À Secretaria do Planejamento e Gestão, que providencie a criação de fontes de recursos específicas para evidenciar as despesas custeadas com o superávit financeiro, do exercício anterior, de recursos de impostos vinculados ao ensino.

Comentários:

Segundo o Relatório do Controle Interno:

Durante o exercício de 2015, foi definido em reunião prévia entre a Secretaria da Fazenda (SEFAZ) e a Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG) que a estrutura das fontes de recursos da classificação orçamentária utilizada pelo estado constará de 05(cinco) dígitos e não mais 02 (dois), conforme estrutura atual. Assim, o manual técnico que subsidia a elaboração da Lei Orçamentária para 2016 passa a constar seguintes orientações:

“A partir de 2016 o código para a “Fonte de Recursos” será constituído de 5 (cinco) dígitos (XYZZZ), observando-se as especificações e tabela a seguir:

• 1º dígito (x) – para identificar se é tesouro do exercício corrente (1) ou de exercício anterior

(3); *Outras Fontes do exercício corrente (2) ou de exercício anterior (6)*;

• 2° e 3° dígitos (yy) – representado praticamente os códigos existentes atualmente 00,10,50,70... com exceção das operações de créditos e convênios;

• 4° e 5° dígitos (zz) – espécie de subfonte para detalhamento.

Em princípio, utilizado mais para operação de crédito (para detalhar o organismo financiador) e para convênios (para detalhar o tipo da administração)".

Dessa forma, será possível identificar mediante a observação do 1° dígito da nova estrutura de fontes se o recurso pertence ao exercício corrente ou se decorre do superávit financeiro do exercício anterior.

Tal recomendação não foi atendida para o exercício de 2015, tendo em vista que não há um controle orçamentário que possa evidenciar as despesas custeadas com o superávit financeiro, do exercício anterior, de recursos de impostos vinculados ao ensino e do FUNDEB.

Situação: Não atendida.

Recomendação 36 – 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 editado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Comentários:

Segundo o Relatório do Controle Interno:

Quanto à questão da não elaboração de demonstrativo destinado a evidenciar, destacada e separadamente, as informações da execução da despesa com ASPs nos consórcios públicos de que o estado participa, constata-se sua não elaboração até 2014, conforme alerta emitido por esta Corte de Contas. A partir de 2015, o demonstrativo será elaborado e constará do Demonstrativo das Receitas e Despesas com ASPs, atendendo à referida recomendação.

Não foi elaborado o demonstrativo destinado a evidenciar, destacada e separadamente, as informações da execução da despesa com ASPs nos consórcios públicos de que o Estado participa, conforme modelo detalhado na página 472 do MDF – 6ª Edição.

Situação: Não atendida.

RECOMENDAÇÃO 37 – À Secretaria da Saúde, que solicite dos Consórcios Públicos de Saúde o envio tempestivo dos demonstrativos da execução da despesa por grupo de natureza da despesa, função e subfunção, de acordo com o MCASP, e, posteriormente, os encaminhe à SEFAZ para que os mesmos sejam considerados no cálculo da despesas com ações e serviços públicos de saúde (ASP).

Comentários:

Segundo o Relatório do Controle Interno:

Assim sendo, não há norma legal que imponha o dever de qualquer ente consorciado interferir ou investir-se na autonomia administrativa do consórcio, cabendo-lhe tão somente estipular medidas no sentido de impor ao consórcio público o cumprimento de suas obrigações legais e regulamentares, sem que para tanto haja malferimento da autonomia administrativa de tal entidade. Neste sentido, a SESA editou a Instrução Normativa N° 01, de 01 de junho de 2015 (cópia anexa), a qual disciplina os procedimentos de gestão administrativa, orçamentária, financeira, patrimonial e fiscal realizados pelos consórcios públicos da saúde em relação ao estado do Ceará. Desta forma, a SESA vem cumprindo com a Recomendação 1, imputando, inclusive, às entidades inadimplentes com os relatórios fiscais em questão, a suspensão dos repasses de recursos decorrentes dos contratos de rateio, conforme deduzido nos ofícios circulares n°s 4162/2015 e 5364/2015.

Esta Comissão entende que o estado do Ceará envidou esforços para que houvesse o envio tempestivo dos demonstrativos da execução da despesa por Grupo de natureza, função e Subfunção dos consórcios públicos com a edição da instrução normativa citada.

Além disso, como os signatários não enviaram a documentação para o estado do Ceará, o ente procedeu corretamente em não incluir as despesas com tais consórcios no anexo 12, "Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde" para aferição do percentual constitucional de aplicação com despesas de saúde.

Diante dos fatos expostos, esta Comissão Técnica entende que a recomendação foi atendida.

Situação: Atendida.

Recomendação 38 – À Secretaria da Fazenda, que atualize o SIOPS sempre que houver mudanças no cálculo da Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde, conforme a Lei Complementar 141/2012.

Comentários:

Segundo o Relatório do Controle Interno:

Em resposta à recomendação, seguem as considerações abaixo:

I) RECEITAS

Não há diferença quanto aos valores computados nas rubricas de receita.

II) DESPESAS

Na despesa há apenas duas diferenças, sendo que apenas uma impacta na despesa total para fins de apuração do limite.

a) O momento de dedução das despesas do ISSEC

No RREO, temos o quadro "Despesas com Saúde (por grupo de natureza da despesa)" que inclui a despesa executada pelo ISSEC. Essa despesa é excluída posteriormente no quadro "Despesas com Saúde Não Computadas". No SIOPS, a despesa do ISSEC não é considerada desde o início, pois não é executada através do FUNDES. Portanto a diferença aqui é somente o momento em que essa despesa é deduzida.

b) Os valores empenhados na modalidade 71 (Transferências a Consórcios Públicos)

No RREO publicado, foi incluída toda a despesa executada nessa modalidade. No SIOPS essa despesa é excluída do cálculo pelo próprio **sistema, conforme determina o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), 5ª edição**, página 405: "Caso o ente da Federação consorciado não receba tempestivamente as informações para a consolidação no demonstrativo, nenhum valor transferido pelo ente da Federação consorciado para pagamento de despesa com saúde será considerado aplicado nessa função 298. No entanto, o ente poderá retificar o demonstrativo a qualquer tempo, desde que comprovada junto ao Tribunal de Contas a efetiva aplicação no período de referência". Diante do exposto, a diferença existente entre os demonstrativos em análise, no tocante à Despesa Total com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), está na despesa executada na modalidade 71 — Transferências a Consórcios Públicos, cujo valor foi de R\$ 89.842.182,04,

Diante das explicações apontadas e pela não ocorrência de divergências nos dados informados pelo estado do Ceará à União por meio do SIOPS para o exercício de 2015, esta Comissão considera que a recomendação foi atendida.

Situação: Atendida.

7.6. Gestão Fiscal

Recomendação 39 – 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.

Comentários:

Segundo o Relatório do Controle Interno:

Só é possível entregar os demonstrativos da LRF com dados definitivos até 30 de janeiro do ano subsequente se o governo tomar uma decisão de suspender, até 18/01/2016, todas as rotinas orçamentária, financeira e contábil, no S2GPR, e o SETOR Contábil da SEFAZ iniciar a consolidação dos dados corretos com a certeza de não ter mais nenhuma alteração até 30/01/2016. Acontece que muitas vezes tem a questão bancária e regularizações escriturais que impedem o andamento dos fatos contábeis. Porém, a partir de 2015 haverá um esforço das equipes envolvidas para se conseguir publicar os relatórios do RREO do 6º bimestre e RGF do 3º quadrimestre/15 da LRF já com dados definitivos.

Conforme apontado no capítulo 6 deste relatório, esta Comissão entendeu que houve descumprimento dos prazos de publicação definidos nas constituições Federal e Estadual.

Situação: Não atendida.

Recomendação 40 – À Secretaria da Fazenda, que preencha o Demonstrativo do Balanço Orçamentário, anexo I do RREO, de acordo com as orientações contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais editado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Comentários:

Segundo o Relatório do Controle Interno:

O Tribunal de Contas do Estado alegou em seu relatório que o cálculo do déficit orçamentário apresentado no Balanço Orçamentário do RREO do 5º bimestre de 2014 está inadequado, porque é utilizada como base de cálculo da despesa realizada a liquidação e não o empenho. Entretanto, o governo segue exatamente a orientação dada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) apresentada no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), 5ª edição, página 153. A linha de superávit/déficit da execução orçamentária deve ser calculada pela diferença, até o bimestre de referência, entre as receitas realizadas e as despesas liquidadas, atendendo integralmente ao disposto no MDF.

Situação: Atendida.

Recomendação 41 – À Secretaria da Fazenda, crie controles contábeis específicos para evidenciar as disponibilidades de caixa por fonte/destinação de recurso.

Comentários:

O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (anexo 5 do RGF) foi apresentado evidenciando as disponibilidades de caixa por destinação/fonte de recursos, todavia devido à ausência de relatórios no sistema S2GPR, esta Comissão Técnica não conseguiu confirmar o saldo da disponibilidade de caixa bruta por fonte de recursos no referido demonstrativo.

Além disso, o nível de consolidação do S2GPR não permite a geração do relatório “Balancete” por Poder, o que dificulta a validação dos dados do referido demonstrativo, pois o mesmo se trata apenas do Poder Executivo.

Assim, essa recomendação será modificada contendo o seguinte teor:

À Secretaria da Fazenda, que disponibilize no S2GPR um relatório que informe a disponibilidade de caixa bruta por fonte de recursos e por Poder.

Situação: Parcialmente atendida.

Recomendação 42 – À Secretaria da Fazenda, crie relatório específico no Sistema S2GPR para evidenciar o saldo dos restos a pagar do exercício, de exercícios anteriores, dos depósitos e de valores consignados, por fonte/destinação de recurso.

Comentários:

Em consulta ao S2GPR, verificou-se que consta relatório que evidencia o saldo dos restos a pagar do exercício, de exercícios anteriores, dos depósitos e de valores consignados, por fonte/destinação de recurso.

Situação: Atendida.

Recomendação 43 – À Secretaria da Fazenda, que preencha os Demonstrativos da Disponibilidade de Caixa e de Restos a Pagar, do RGF, de acordo com as orientações contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais editado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Comentários:

Segundo o Relatório do Controle Interno:

Recomendação atendida no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa de 2015, onde são apresentadas a descrição das fontes de forma individualizadas e somente do Poder Executivo.

De fato, o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (anexo 5 do RGF) está de acordo com as orientações contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais editado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Situação: Atendida.

RECOMENDAÇÃO 44 – Ao Poder Executivo, que adote as medidas necessárias com o objetivo de sanar as divergências entre os saldos das disponibilidades de caixa registrados na contabilidade e nos extratos bancários.

Comentários:

Segundo o Relatório do Controle Interno:

Segundo informações da Secretaria da Fazenda, a etapa mais complexa do fechamento do Balanço Contábil é a conciliação bancária. A complexidade ocorre no último dia de cada exercício, 31/12/XX e no primeiro dia do ano, 01/01/XX. As inconsistências entre os dados bancários e contábeis nesses dias são as seguintes: (1) casos de troca de conta corrente pelos usuários do S2GPR, que se faz necessária a correção no exercício seguinte, pois os bancos não retroagem os fatos que ocorreram em 31 de dezembro; (2) casos de transferências de recursos no dia 30 de dezembro que o banco só registra em seus extratos no dia 02 de janeiro do ano subsequente.

Segundo informações constantes no processo nº 04681/2015-1, Relatório de Auditoria nº 01/2016, que visava, entre as questões de auditoria, verificar se os saldos das disponibilidades registrados na contabilidade refletiam os extratos bancários, constatou-se que, para a

amostra selecionada, existe compatibilidade entre os saldo contábeis e aqueles apresentados nos extratos bancários analisados. Assim, a ocorrência foi sanada no referido Relatório de Auditoria.

Situação: Atendida.

Recomendação 45 – À Secretaria da Fazenda que considere no cálculo das despesas com pessoal o valor das despesas de mesma natureza realizadas pelos consórcios públicos, de forma a atender a Portaria 72/2012 da STN.

Comentários:

Segundo o Relatório do Controle Interno:

A partir do exercício de 2015, está sendo providenciada a informação das despesas correntes executadas pelos consórcios públicos considerando a segregação entre pessoal e custeio, a fim de permitir a esta SEFAZ proceder ao cálculo do limite de gastos com pessoal considerando a despesa registrada pelos consórcios públicos dos quais o estado participa.

A Secretaria da Fazenda considerou R\$ 56.121.911 no cálculo da apuração do limite de pessoal, relacionados aos consórcios públicos, todavia não foi apresentado a este Tribunal, tampouco publicado no Diário Oficial do Estado, o Demonstrativo da Despesa com Pessoal executada em Consórcio Público, conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais, 6ª edição, e Portaria nº 72/2012, art. 11, I, ambos da Secretaria do Tesouro Nacional.

Cabe salientar que esta recomendação não será reiterada em razão de já constar determinação desta Corte de Contas, expedida através do Acórdão nº 18/2016 – TCE/CE, que trata do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), referentes, respectivamente, ao 2º bimestre e ao 1º quadrimestre do exercício de 2015, ambos oriundos do Poder Executivo estadual e encaminhados pelo titular da Secretaria da Fazenda (SEFAZ), com o seguinte teor:

V. determinar à SEFAZ que:

b) nos próximos relatórios, apresente o Demonstrativo das Despesas com Pessoal Executada pelos Consórcios Públicos dos quais o estado seja participante, devendo ser apresentado demonstrativo individualizado para cada consórcio, conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais editado pela Secretaria do Tesouro Nacional (anexo 1 da Portaria 553/2014, LC 141/2012, art. 35 e Portaria STN nº 72/2012, art. 11, II, b), nos termos do item 2.9 do Certificado nº 54/2015;

Situação: Parcialmente atendida.

Recomendação 46 – À Secretaria da Saúde, que, na elaboração dos contratos de rateio, especifique os elementos econômicos de despesa, de forma a discriminar o que será transferido para pagamento de pessoal, de custeio e de investimento.

Comentários:

Os argumentos apresentados no Relatório do Controle Interno se referem diretamente à Recomendação nº 37, assim, não foi possível averiguar se a recomendação foi atendida.

Situação: Não Atendida.

Recomendação 47 – À Secretaria da Fazenda, que evidencie em notas explicativas o valor do aporte financeiro, distinguindo os valores aportados para o FUNAPREV e para o PREVMILITAR, em atendimento à Lei Complementar nº 123/2013.

Comentários:

No Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (anexo 4 do RREO), referente a 2015, consta um aporte financeiro de R\$ 1.217.791.548, o qual não é evidenciado em notas explicativas, no referido demonstrativo, quanto se refere ao FUNAPREV e ao PREVMILITAR.

Situação: Não atendida.

Recomendação 48 – Ao Sistema Único de Previdência Social do Estado do Ceará (SUPSEC), que registre as receitas do FUNAPREV e PREVID em códigos orçamentários de receitas distintos, em atendimento à Lei Complementar nº 123/2013.

Comentários:

Segundo o Relatório do Controle Interno:

“A estrutura de codificação das receitas no Sistema de Gestão Governamental por Resultados (S2GPR) está em conformidade com a Portaria conjunta SOF/STN nº 01, de 10 de dezembro de 2014, publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 22 de dezembro de 2014, que aprovou a parte I – procedimentos contábeis orçamentários da 6ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e estabeleceu as regras para detalhamento da natureza de receita orçamentária, em que seu §1º do artigo 2º, tem-se que ‘no desdobramento das naturezas de receita, constantes da Parte I – Procedimentos Contábeis Orçamentários, para atendimento das respectivas peculiaridades ou necessidades gerenciais, os entes da Federação poderão realizar detalhamento a partir do nível ainda não detalhado, sendo que, se o detalhamento ocorrer no nível de alínea (5º e 6º dígitos) ou subalínea (7º e 8º dígitos), deverá utilizar-se codificação a partir do código 51, cabendo à União a administração dos níveis já detalhados’.

Portanto, não é permitido criar uma natureza de receita por fundo previdenciário conforme anexo de natureza de receitas, contido no manual supracitado, estando as contribuições previdenciárias contabilizadas e individualizadas por fundo de investimento.”

Conforme o item 6.3 do capítulo 6, as receitas do FUNAPREV e PREVID relativas à Contribuição do Servidor Ativo Civil e a Contribuição Patronal de Servidor Ativo Civil permanecem registrados sobre o mesmo código orçamentário, 12102907 e 72102901, respectivamente, sem ser possível distinguir as receitas que ingressam em cada fundo previdenciário, nos moldes da Lei Complementar nº 123/2013. Conforme a Portaria conjunta SOF/STN nº 01, de 10 de dezembro de 2014, é possível realizar detalhamento, para atender as necessidades gerenciais, a partir da codificação ainda não detalhada pela União, tanto a nível de alínea quanto ao nível de subalínea. Portanto, não procede os argumentos apresentados nos esclarecimentos.

Situação: Não Atendida.

Recomendação 49 – À Secretaria da Fazenda, que crie no sistema S2GPR uma Unidade Contábil para o FUNAPREV, em atendimento ao art. 19 da Lei Complementar nº 123/2013.

Comentários:

Em consulta a base de dados da execução da despesa, oriunda do S2GPR, verificou-se que a execução orçamentária do FUNAPREV ocorreu em unidade orçamentária específica para este fundo.

Situação: Atendida.

Recomendação 50 – À Secretaria da Fazenda, que crie no plano de contas um subitem para contabilização dos recursos destinados ao regime de previdência do servidor estadual, em atendimento ao art. 19 da Lei Complementar nº 123/2013.

Comentários:

Em consulta ao S2GPR, verificou-se que foi criada a conta 1.1.1.1.1.50.01 – Títulos Públicos, atendendo a presente recomendação.

Situação: Atendida.

Recomendação 51 – À Secretaria de Planejamento e Gestão, que, nos futuros projetos da LDO, observe a metodologia de apuração do resultado primário definida no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional.

Comentários:

Segundo o Relatório do Controle Interno:

A metodologia de apuração do resultado primário que acompanha o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias é elaborado em observância às orientações emanadas da Constituição, da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

(...)

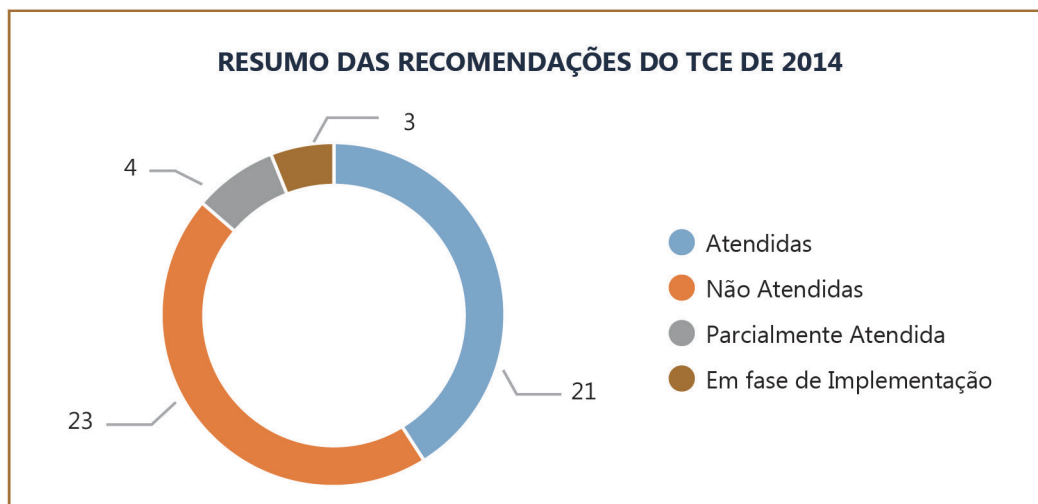
Apesar de compor o valor total de despesas discricionárias do Poder Executivo, parte das despesas de investimento possui tratamento diferenciado na apuração do resultado primário. Tais despesas, embora tenham impacto sobre o resultado primário, têm por característica a constituição de ativos que contribuirão para gerar resultados positivos no futuro para o setor público e para a economia como um todo, superiores ao aumento do endividamento deles decorrentes. Por conseguinte, conforme dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias, tais despesas poderão ser abatidas da meta de superávit primário. Esta dedução refere-se a Projetos de Investimentos Estruturantes do Estado, tais como Ampliação da Malha Rodoviária, do Porto do Pecém e do sistema Metro-ferroviário, conforme identificados pelos indicadores de resultado primário (RP 2, RP 3, RP 4 e RP 5) na Lei Orçamentária Anual. Esses projetos são extremamente importantes para o desenvolvimento do estado do Ceará, para a formação da infraestrutura necessária ao desenvolvimento, contribuindo para o dinamismo da economia e a integração regional do estado. Além disso, referem-se a projetos financiados, principalmente, com fontes externas, a exemplo das Operações de Crédito e Transferências Voluntárias do Governo Federal. Não deduzir estas despesas do resultado primário apurado prejudicaria inclusive os contratos de financiamento com organismos internacionais, uma vez que tem prazos fixados para sua execução. Procedimento análogo ao estado do Ceará é utilizado pelo Governo Federal quando deduz as despesas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Constata-se que o §1º do art. 19 da LDO vigente para o exercício de 2015, Lei Estadual nº 15.674, de 31 de julho de 2014, autorizou a exclusão das seguintes despesas no cálculo do resultado primário do estado do Ceará: primária discricionária de projetos estruturantes do estado (RP – 2); primária discricionária de projetos do Orçamento Geral da União (OGU), relativa ao Projeto Piloto de Investimento (PPI), ou Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (RP – 3); do Orçamento de Investimento das empresas estatais que não impacta o resultado primário (RP – 4); destinada ao combate à seca (RP – 5). Tal exclusão não está prevista no Manual de Demonstrativos Fiscais.

Situação: Não atendida.

7.7. Síntese da situação das recomendações de exercícios anteriores

Em relação à análise das recomendações, o quadro abaixo sintetiza a situação das recomendações do Tribunal de Contas sobre as contas de governo do exercício de 2014.



Fonte: Elaborado pela Comissão Técnica

Conforme se verifica, 41,18% das recomendações foram atendidas em 2015, restando 45,10% como não atendidas, 7,84% como “Parcialmente Atendida” e 5,88% como “Em Fase de Implementação”.



8

Ocorrências e Recomendações Alusivas ao Exercício de 2015

8. OCORRÊNCIAS E RECOMENDAÇÕES ALUSIVAS AO EXERCÍCIO DE 2015

O presente capítulo tem como objetivo compilar as ocorrências e as recomendações realizadas ao longo do presente relatório, bem como aquelas remanescentes de exercícios anteriores, mas que ainda persistiram no exercício sob exame, de forma a melhor subsidiar a elaboração do parecer prévio sobre as contas do governador – exercício de 2015.

As ocorrências apontadas e as recomendações propostas alicerçam-se na função constitucional deste Tribunal de assegurar a observância aos princípios da legalidade, eficiência, legitimidade e economicidade na gestão pública, e ainda nos princípios de contabilidade.

No quadro abaixo, destacam-se as ocorrências e as respectivas recomendações identificadas no exercício, bem como aquelas de anos anteriores, mas que ainda persistiram no exercício sob análise. Para tornar mais didática a análise das ocorrências e recomendações, o quadro foi estruturado por assunto, de acordo com cada capítulo deste relatório.

Ocorrências	Recomendações
Conjuntura Socioeconômica	
1. Existência de disponibilidade de caixa líquida expressiva de recursos do FECOP ao final do exercício.	1. Às Secretarias beneficiárias do FECOP, que, diante da existência de saldo bancário líquido na conta do FECOP, efetuem ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social, voltados para a melhoria da qualidade de vida das populações carentes.
Planejamento e Execução Orçamentária	
2. As metas estabelecidas no Anexo de Metas e Prioridades (anexo I) da Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2015, Lei nº 15.674/2014, não expressaram a realidade existente no estado, uma vez que não conseguiram acompanhar as mudanças nas prioridades, bem como que o acompanhamento sobre suas previsões e execuções continuou frágil.	2. 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.

Ocorrências	Recomendações
Planejamento e Execução Orçamentária	
3. 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.	3. À Secretaria do Planejamento e Gestão, que aprimore o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de forma 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.
4. Ausência de sistema de custos na Administração Pública Estadual que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.	4. 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.
5. Evidenciação, na página eletrônica da SEFAZ, de uma conciliação financeira entre o Sistema SATURNO e o sistema contábil do estado sobre os repasses constitucionais aos municípios do estado do Ceará.	5. À Secretaria da Fazenda (SEFAZ), que evidencie, periodicamente, em notas explicativas, na sua página eletrônica, conciliação financeira entre o Sistema SATURNO e o sistema contábil do Estado sobre os repasses constitucionais aos municípios do estado do Ceará.
6. Evidenciação, na página eletrônica da SEFAZ, da transferências constitucionais repassadas aos municípios para cada município do estado do Ceará relacionados à CIDE (Contribuição Intervenção do Domínio Econômico).	6. 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 relacionados à CIDE (Contribuição Intervenção do Domínio Econômico)
7. Relatório de metas bimestrais de arrecadação possui uma apresentação que dificulta sua comparação com o RREO.	7. À Secretaria de Planejamento e Gestão, que adote as medidas necessárias para que o layout do relatório que contém as metas bimestrais de arrecadação seja similar ao do Balanço Orçamentário, contido no RREO, com o objetivo de possibilitar a comparação entre os referidos demonstrativos.
8. Classificação orçamentária adotada no estado para despesas com publicidade é restrita e não retrata, de forma clara, em quais áreas de atuação do estado ocorreram os gastos.	8. À Secretaria de Planejamento e Gestão, que implante para as despesas com publicidade estruturas de classificação orçamentárias que segregue os gastos conforme o objetivo da política pública envolvida.
9. 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.	9. 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.
Demonstrações Contábeis	
10. Subavaliação da maioria dos bens imóveis do Estado, com 37,4% do acervo imobiliário registrado a R\$ 1,00 (um real) e 22,5% registrado a R\$ 0,00 (zero real) no Sistema de Gestão de Bens Imóveis (SGBI).	10. 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.

Ocorrências	Recomendações
Demonstrações Contábeis	
11. 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 Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S/A (ADECE) e Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos (METROFOR).	11. 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.
12. A dívida com precatório não foi devidamente segregada em curto e longo prazos.	12. À Secretaria da Fazenda, que elabore os Demonstrativos Contábeis observando integralmente a metodologia contida no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público editado pela Secretaria do Tesouro Nacional, bem como as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCT 16).
13. No Balanço Financeiro Consolidado o total das "Transferências Concedidas" não correspondem ao total das "Transferências Recebidas".	
14. Não foi evidenciado no Balanço Patrimonial as deduções para perda dos Créditos da Dívida Ativa.	
15. Não foi evidenciado, no Balanço Patrimonial consolidado, o valor das provisões matemáticas previdenciárias dos regimes de previdência, conforme estabelece a Lei Complementar Estadual nº 123/2013.	13. 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.
16. O quadro do superávit/déficit financeiro do Balanço Patrimonial não está disponível para ser gerado diretamente por meio de relatório de saída do S2GPR.	14. 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.
17. Não foram apresentados os quadros complementares à DFC, conforme exposto no MCASP.	15. À Secretaria da Fazenda, que elabore os quadros complementares à Demonstração dos Fluxos de Caixa, conforme exposto no MCASP.
Determinações Constitucionais de Aplicação de Recursos	
18. Ausência de operacionalização do Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará (FCE).	16. Ao Poder Executivo, que promova a operacionalização do FCE com vistas ao cumprimento do art. 209 da Constituição Estadual.
19. 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.	17. Ao Poder Executivo, que cumpra o percentual de recursos direcionados à FUNCAP, conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual.
20. Não cumprimento do percentual previsto no art. 205, § 2º, da Constituição Estadual.	18. 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.
21. Ausência de fonte de recursos que evidencie as despesas custeadas com o superávit financeiro, do exercício anterior, de recursos de impostos vinculados ao ensino, item necessário para a apuração da aplicação da receita resultante de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE.	19. À Secretaria do Planejamento e Gestão, que providencie a criação de fontes de recursos específicas para evidenciar as despesas custeadas com o superávit financeiro, do exercício anterior, de recursos de impostos vinculados ao ensino.

Ocorrências	Recomendações
Determinações Constitucionais de Aplicação de Recursos	
22. Cômputo de despesas que não se inserem nas despesas consideradas como Ações e Serviços Públicos em Saúde no cálculo do limite constitucional;	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 editado pela Secretaria do Tesouro Nacional.
Gestão Fiscal	
23. Não publicação do RREO (6º Bimestre) e do RGF (3º quadrimestre) de 2015 com dados definitivos nos prazos previstos na legislação.	21. 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.
24. Ausência de relatório no S2GPR que evidencie o saldo da disponibilidade de caixa bruta por fonte de recurso e por Poder.	22. À Secretaria da Fazenda, que disponibilize no S2GPR um relatório que informe a disponibilidade de caixa bruta por fonte de recursos e por Poder.
25. Os contratos de rateio firmados com os consórcios públicos não especificam os elementos econômicos que serão financiados com recursos repassados pelo estado.	23. À Secretaria da Saúde, que, na elaboração dos contratos de rateio, especifique os elementos econômicos de despesa, de forma a discriminar o que será transferido para pagamento de pessoal, de custeio e de investimento.
26. Do aporte financeiro do estado para o Plano de Custeio Financeiro, não foi possível distinguir quanto foi destinado ao FUNAPREV e ao PREVMILITAR.	24. 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.
27. As receitas do FUNAPREV e PREVID relativas à Contribuição do Servidor Ativo Civil e à Contribuição Patronal de Servidor Ativo Civil estão registradas sobre o mesmo código orçamentário, 12102907 e 72102901, respectivamente.	25. Ao Sistema Único de Previdência Social do Estado do Ceará (SUPSEC), que registre as receitas do FUNAPREV e PREVID em códigos orçamentários de receitas distintos, em atendimento à Lei Complementar nº 123/2013.
28. Disponibilidade de caixa líquida negativa ou insuficiente para a inscrição de restos a pagar não processados do exercício.	26. 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.
29. A metodologia de apuração do Resultado Primário prevista na LDO diverge da definida no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional.	27. 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.



9

Parecer do Ministério Público
Especial junto ao TCE Ceará

9. PARECER DO MINISTÉRIO ESPECIAL JUNTO AO TCE CEARÁ

PARECER Nº 059/2016

PROCESSO Nº: 02422/2016-7

INTERESSADO: GOVERNADOR Sr. CAMILO SOBREIRA DE SANTANA

ENTIDADE: GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

ESPÉCIE: CONTAS DE GOVERNO

EMENTA: Prestação de Contas de Governo do exercício de 2015. Responsabilidade Fiscal. Descumprimento de metas fiscais estipuladas na LDO. Variação Cambial. Fato Imprevisível. Meta de Resultado Primário fixada em desacordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional. Renúncias de Receitas. Indicadores Sociais. Número de Indivíduos Extremamente Pobres. Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Fecop). Despesas do Fecop em desacordo com a Lei Complementar nº 37/2003, alterada pela Lei nº 89/2010. Parecer favorável à aprovação com ressalvas. Determinações e Recomendações.

Cuidam os presentes autos do exame das contas anuais do governador, Sr. Camilo Sobreira de Santana, do exercício de 2015, remetidas ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará para emissão do Parecer Prévio, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal, c/c o art. 76, inciso I, da Constituição Estadual.

A matéria é trazida a este Ministério Público de Contas (MPC) em obediência ao art. 87-B, inciso II, da Lei Estadual nº 12.509/95, segundo o qual compete ao MPC ***“manifestar-se em todos os processos da competência do Tribunal, sendo obrigatória a oportunidade de manifestação nos processos de representação, denúncias, prestação e tomadas de contas”***. (g. n.)

Cabe, inicialmente, tecer elogios ao trabalho realizado pela Comissão Técnica do TCE/CE na

elaboração do Relatório Técnico das Contas de Governo. É com base nele que o MPC passa a discorrer.

No exercício de 2015, o Brasil sofreu com uma crise políticoeconômica que trouxe inúmeras consequências para a economia brasileira, entre elas, a queda do Produto Interno Bruto (PIB), o desemprego, a diminuição da arrecadação tributária e o arrefecimento econômico.

A situação no estado do Ceará não foi diferente. A economia cearense encolheu 3,48%, o que ocasionou redução de investimentos privados e públicos. Esse panorama também afetou as contas do governo do Ceará que teve suas receitas reduzidas, principalmente em relação ao ICMS, ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e às transferências da União. Em consequência, o estado do Ceará teve que conter as suas despesas.

Por outro lado, mesmo com a dificuldade financeira, a sociedade cearense requer que os serviços públicos melhorem sensivelmente, pois áreas como educação, saúde e segurança demonstram índices absolutamente ínfimos de qualidade.

Com base nesses prismas, e tendo em vista o exíguo tempo de que este *Parquet* dispõe para analisar as presentes contas, o Ministério Público de Contas tecerá apenas algumas considerações sobre os pontos específicos listados abaixo.

I. Responsabilidade Fiscal

Tendo em vista os acontecimentos ocorridos no Governo Federal, que culminaram na desaprovação das contas de 2014 pelo Tribunal de Contas da União e, logicamente, a grave crise financeira que se perpetua, a gestão fiscal dos entes públicos ganhou importância, sobretudo no tocante ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

I-1. Descumprimento das Metas Fiscais

Com a edição da Lei Complementar nº 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foi dada ênfase à gestão fiscal responsável dos recursos públicos sob a ótica de três principais premissas: o planejamento, a transparência e o controle das contas públicas.

Nesse contexto, a LRF adota a fixação de metas fiscais na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) como forma de efetivar o princípio do equilíbrio fiscal e da gestão fiscal responsável. Tanto que a própria LRF estabelece uma série de limitações ao gestor que descumpra tais metas.

No exercício em análise, chamou atenção deste MPC o fato de o Governo do Estado ter deixado de cumprir as metas fixadas na LDO (Lei nº 15.674/2014) para: (i) a dívida consolidada; (ii) a dívida consolidada líquida; e (iii) o resultado nominal.

Sobre a **dívida consolidada**, a LDO estabeleceu uma meta de R\$ 8.523.624.000,00. Contudo, **tal meta não foi atingida, tendo sido extrapolada em 30%**, com valor total de R\$ 11.113.041.943,00. Com relação à **dívida consolidada líquida**, a LDO estabeleceu uma meta de R\$ 5.001.254.000,00, todavia o Poder Executivo apresentou um montante de R\$ 9.369.812.566,00, ao final do exercício, **extrapolando a meta em 53% do previsto**.

Já no tocante ao resultado nominal¹, observou-se, de igual modo, que a meta prevista na LDO não foi cumprida. Isto porque a lei estabeleceu um montante máximo de aumento da dívida líquida no valor de R\$ 556.710.000,00, porém, apurou-se que houve um aumento no valor de R\$ 3.284.829.210,00, ultrapassando a meta estipulada em 490%.

Apesar disso, conforme explicitado pela Comissão Técnica do TCE/CE, deve-se ressaltar que as metas fiscais acima citadas têm relação direta com a dívida pública, a qual 50,32% do seu montante é atrelado ao dólar (fl. 162 do Relatório Técnico).

Dessa forma, o dólar teve uma variação positiva de 74%, passando sua cotação de R\$ 2,26, em 01/08/2014 (dia seguinte à aprovação da LDO), para R\$ 3,94, em 28/12/2015 (última cotação do ano), o que influenciou o cumprimento das metas anteriormente citadas.

A presente situação fática pode ser analisada à luz da Teoria da Imprevisão, apesar de esta se enquadrar no âmbito dos contratos administrativos. Diz a citada teoria, conforme ensina Carvalho Filho², que **“o contrato deve ser cumprido desde que presentes as mesmas condições existentes no cenário dentro do qual foi o pacto ajustado. Mudadas profundamente tais condições, rompe-se o equilíbrio contratual, e não se pode imputar qualquer culpa à parte inadimplente”**.

Aplicando a mencionada teoria à problemática verificada, tornase justificável o descumprimento.

1 O resultado nominal representa a variação da dívida fiscal líquida num determinado período. Pelo critério conhecido como “abaixo da linha”, apura-se o resultado pela variação do endividamento líquido num determinado período (no caso do demonstrativo, há a apuração da variação da Dívida Fiscal Líquida no período). Fonte: Manual de demonstrativos fiscais (STN).

2 CARVALHO FILHO, José Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 30. ed. Atlas, mar.2016. P. 220. (VitalSource Bookshelf Online).

mento das metas anteriormente citadas, visto que o aumento da dívida decorreu de fato superveniente imprevisível, naquele momento, qual seja, a alta valorização cambial.

Todavia, faz-se necessário que se recomende ao governo do estado que, quando possível, busque contrair empréstimos no mercado interno para evitar a volatilidade da taxa de câmbio.

I-2. Meta de Resultado Primário Fixada em Desacordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN

Segundo conceitua o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o resultado primário representa a diferença entre as receitas e as despesas primárias (não financeiras).

Nesse contexto, identificou-se que a LDO de 2015 previu uma meta de resultado primário superavitária de R\$ 452.740.000,00. Conforme consta no RREO referente ao 6º bimestre, o Governo do Estado teve um superavit primário de R\$ 460.810.827,00, cumprindo, portanto a meta estipulada.

Contudo, evidencia-se um grave problema na forma de realização do cálculo do resultado primário do governo cearense, visto que a LDO de 2015 previu o abatimento das despesas com infraestrutura, além de autorizar a dedução do valor referente ao superavit primário de 2014, do montante de despesas primárias.

Sobre o abatimento do superavit primário do exercício anterior, tal prática se mostra totalmente descabida, visto que se utiliza um superavit “maquiado” pelas manobras mencionadas (realizadas também em 2014) para se deduzir do cálculo do resultado primário do exercício seguinte, o que prejudica ainda mais a realidade da situação fiscal do exercício em análise.

Ressalte-se que, conforme ensina J.R. Caldas Furtado³, o resultado primário tem a finalidade principal de avaliar se *“o governo está ou não vivendo dentro do seu limite orçamentário, ou seja, contribuindo para a redução ou elevação do endividamento do setor público. Em outras palavras, o superavit primário representa o quanto o governo conseguiu economizar para o pagamento da dívida pública”*.

Assim, calculado o resultado primário da forma estabelecida pelo Manual de Demonstrati-

3 FURTADO, J. R. Caldas. *Elementos de direito financeiro*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

vos Fiscais da STN, **o estado do Ceará teria tido, na verdade, um deficit primário de R\$ 992.945.340,00, demonstrando claramente que a forma de cálculo utilizada não reflete a realidade fiscal das contas do estado.**

Tal tema já foi inclusive objeto de recomendação do TCE/CE nas Contas de Governo de 2014, não sendo, contudo, atendida. Desse modo, tendo em vista a importância do tema, **bem como o fato de o governo estadual não ter atendido à recomendação da Colenda Corte de Contas, deve-se DETERMINAR à Secretaria de Planejamento e Gestão que, nos futuros projetos da LDO, observe a metodologia de apuração do resultado primário definida no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, sem o abatimento de despesas com investimento e do saldo de superavit primário do exercício anterior.**

I-3. Renúncia de Receita em Desconformidade com o Art. 14 da LRF

O art. 14 da LRF estabelece as condições para que sejam realizadas renúncias de receitas, conforme abaixo se transcreve:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

(...)

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

Nesse contexto, observa-se que a LDO de 2015 estabeleceu uma previsão de renúncia de receitas na ordem de R\$ 967.262.960,00, conforme consta no Anexo de Metas Fiscais. No mesmo anexo, há a indicação das medidas de compensação que seriam adotadas para fazer frente a renúncia de receita prevista, quais sejam: expansão na base econômica (crescimento do PIB), modernização da administração fazendária e controle nas operações interestaduais.

Ocorre que as renúncias de receitas previstas na LDO não cumpriram as condições exigidas no art. 14 da LRF. **Primeiro, porque não houve estimativa do impacto orçamentário-fi-**

nanceiro para o exercício vigente e para os dois seguintes (art. 14, *caput*). Segundo, porque as medidas de compensação não se mostram claramente definidas, QUANTITATIVAMENTE, pelo contrário, estão estabelecidas de forma genérica, sem qualquer possibilidade de aferição.

Além disso, o condicionamento da renúncia a um evento futuro e incerto (estimativa de crescimento do PIB), que depende de inúmeras variáveis, mostra-se desarrazoado e não atende ao requisito do art. 14, II da LRF.

Nesse esteio, o ministro-substituto do TCU, Weder de Oliveira⁴, ao fazer uma análise da Medida Provisória nº 206, de 2004, que estabeleceu como medida compensatória para a concessão de benefício fiscal a retomada da atividade econômica, situação semelhante ao aumento do PIB da renúncia cearense, tece os seguintes comentários:

No tocante à “ampliação da base de cálculo dos tributos em decorrência do perfil da retomada econômica” é apenas argumento retórico, que além de não encontrar respaldo no mencionado inciso II como fonte de compensação, não vem acompanhado de elementos mínimos suficientes para evidenciar a mencionada ampliação da base de cálculo. Mera tentativa de enquadrar o argumento como medida de compensação por meio da ampliação da base de cálculo e dar-lhe aparência de juridicidade pelo uso da expressão “ampliação da base de cálculo” na fundamentação.

Ainda no tocante à condição imposta de aumento do PIB, constata-se que **o art. 14, §2º, da LRF estabelece que a renúncia de receita apenas entrará em vigor caso a medida de compensação seja implementada. Contudo, observa-se que o aumento do PIB sequer se efetivou, visto que houve, na verdade, uma diminuição no percentual de 3,48%.**

Para mais, o dispositivo da LRF é claro ao estabelecer quais são as medidas consideradas como compensação da renúncia por meio do aumento de receita: as provenientes da elevação de alíquotas, da ampliação da base de cálculo, da majoração ou criação de tributo ou contribuição. **Todavia, as medidas de compensação previstas nos demonstrativos da LDO e da LOA (expansão na base econômica – crescimento do PIB, modernização da administração fazendária e controle nas operações interestaduais) não guardam relação com nenhuma daquelas mencionadas no dispositivo legal.**

Outrossim, **não se identificou**, no anexo da LDO que trata da renúncia de receita, bem

⁴ OLIVEIRA, Weder de. *Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015. P. 869.

como no anexo da Lei Orçamentária de 2015, **o cumprimento da exigência do art. 14, inciso I⁵, da LRF**. Também não se identificou, nas leis que trataram sobre renúncia de receitas do ano de 2015, como a Lei nº 15.826/2015 e a Lei nº 15.892/2015, o atendimento às exigências estabelecidas no art. 14 da LRF.

Portanto, este MPC NÃO detectou o cumprimento das condições necessárias para as renúncias de receitas realizadas no ano de 2015, tanto no tocante aos requisitos obrigatórios (art. 14, *caput*, da LRF), quanto ao cumprimento de um dos requisitos alternativos (art. 14, I ou II, da LRF).

Desta forma, deve ser DETERMINADO à Secretaria de Fazenda que cumpra o disposto art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal sempre que realizar benefícios fiscais que sejam considerados como renúncia de receita.

II. Indicadores Sociais

Infelizmente, os indicadores sociais do estado do Ceará retratam com fidelidade a realidade vivenciada e certamente as dificuldades diárias enfrentadas pelos cearenses. Mesmo que alguns índices demonstrem melhorias em relação ao Nordeste (v.g, IDEB⁶), outros caracterizam a situação de aflição em que se encontram os alencarinóis, especialmente em relação à segurança (por exemplo, a taxa de homicídios dolosos).

Assim, entende-se por imprescindível explanar, nas contas de governo, sobre alguns dos indicadores sociais enunciados pela Comissão Técnica do TCE/CE.

II-I. Número de Indivíduos Extremamente Pobres - Fecop (Fundo Estadual de Combate à Pobreza)

Conforme aponta o Relatório Técnico do TCE/CE (fls. 28/29), o estado do Ceará possui um total de 812.663 indivíduos na extrema pobreza, sendo o terceiro estado do país a apresentar maior número de pessoas nessa condição.

Para erradicar a pobreza, o estado do Ceará criou o Fundo de Combate à Pobreza (Fecop), que teve a execução de despesas, no exercício de 2015, no valor de R\$ 486.482.418,08.

5 “I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;”

6 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

Contudo, deste total, R\$ 25.560.897,75 foram dispendidos em obras relativas ao VLT Parangaba/Mucuripe. Além disso, em sua grande maioria, se referiam a despesas relacionadas a desapropriações.

Diante de tal constatação, vale a pena trazer a baila o art. 1º da Lei Complementar nº 37/2003, alterado pela Lei Complementar nº 89/2010, *in verbis*:

Art. 1º É instituído no âmbito do Poder Executivo Estadual, o Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, de natureza contábil, com o objetivo de viabilizar para toda população do Ceará acesso a níveis dignos de subsistência, cujos **recursos serão aplicados exclusivamente em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social, voltados para a melhoria da qualidade de vida**, conforme disposto no art.82 do Ato das Disposições Transitórias ADCT da Constituição Federal. [Grifo nosso]

Portanto, **os recursos do Fecop somente podem ser aplicados nas ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social, voltados para a melhoria da qualidade de vida.**

Assim, este MPC **NÃO** vislumbra a possibilidade de utilização de recursos do Fecop para a construção do VLT, visto que o objetivo do fundo é viabilizar à população cearense acesso digno à subsistência.

Por todo o exposto, e tendo em vista a necessidade de reduzir a extrema pobreza verificada no estado, é imprescindível determinar ao Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social que não autorize a utilização dos recursos vinculados do Fecop com despesas não previstas no art. 1º da Lei Complementar nº 37/2003, alterado pela Lei Complementar nº 89/2010.

Em segundo lugar, verifica-se uma distribuição irregular nos recursos do Fecop por região do estado. Nesse ponto, identifica-se que a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) recebeu, no exercício de 2015, quase metade dos recursos do Fecop, conforme tabela abaixo:

APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FECOP POR REGIÃO (R\$ 1,00)

Regiões	2015	%
Região Metropolitana de Fortaleza	230.604.692,63	47,4
Cariri/Centro Sul	63.217.740,88	13
Sobral/Ibiapaba	42.662.181,32	8,8
Sertão Central	38.539.439,21	7,9
Litoral Oeste	37.305.098,38	7,7
Sertão de Inhamuns	26.686.830,98	5,5
Litoral Leste/Jaguaribe	34.573.505,13	7,1
Estado do Ceará	400.000,00	0,1
Baturité	12.492.929,55	2,6
Total	486.482.418,08	100

Entretanto, as regiões do Cariri/Centro Sul e do Litoral Leste são as que concentram o maior número de indivíduos extremamente pobres, de acordo com a compilação dos dados disponibilizados pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica – Ipece (última informação disponível datada de 2012), conforme tabela a seguir:

DISTRIBUIÇÃO DA POBREZA POR MACRORREGIÃO

Regiões	População Extremamente Pobre	Percentual %
Cariri/Centro Sul	289.460	20
Litoral Oeste	264.879	18
RMF	260.929	17
Sobral/Ibiapaba	206.182	14
Sertão Central	183.657	12
Sertão de Inhamuns	128.601	9
Litoral Leste	109.625	7
Baturité	59.591	4
Total	1.502.924	100

Fonte: Relatório Técnico das Contas de Governo TCE/CE do exercício de 2012 (fls. 39/40).

Diante de tal fato, percebe-se que a aplicação dos recursos do Fecop não foi realizada conforme a quantidade de indivíduos pobres existentes nas respectivas regiões, visto que houve uma concentração na aplicação de recursos na RMF em detrimento de áreas que concentram maior número de pessoas abaixo da linha da pobreza.

Portanto, é imprescindível recomendar que o Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social, órgão colegiado de definição normativa e deliberativa para ações do Fecop, observe, quando da homologação da seleção de programas e ações e da aprovação de projetos a serem financiados com os recursos do Fundo, a proporcionalidade da distribuição da pobreza por região, a fim de abranger um maior quantitativo de pessoas pobres.

Por último, em que pese o elevado número de indivíduos extremamente pobres no Estado, destaca-se a existência do saldo líquido de R\$ 108.662.410,87 na conta do Fecop, conforme destacou a Comissão Técnica do TCE/CE (fl. 172/173 do Relatório Técnico). Nessa linha, ratifica-se a Recomendação nº 1 do Relatório Técnico do TCE/CE (“Às Secretarias beneficiárias do Fecop que, diante da existência de saldo bancário líquido na conta do Fecop, efetuem ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social, voltados para a melhoria da qualidade de vida das populações carentes”).

II-2. Segurança Pública

Sobre a Segurança Pública, o Relatório Técnico do TCE/CE trouxe uma informação alarmante: em relação ao exercício de 2014, o Ceará é o segundo estado do país em número de homicídios dolosos por cem mil habitantes (48,6), sendo que a média nacional é de 26,3. Mesmo com a redução da taxa de homicídios em 2015 (44,06), este número ainda se caracteriza fora da média, demonstrando a necessidade de uma melhor análise nos gastos da área.

Em relação ao Orçamento da Segurança Pública, o estado do Ceará efetuou gastos na ordem de dois bilhões, em 2015. Apesar de ser um valor bastante expressivo, **constata-se que apenas pequeno percentual (3,8%) desse valor foi destinado a investimentos, equipamentos ou obras para melhoria da segurança pública**, sendo a maior parcela comprometida com o pagamento de despesas de pessoal. Veja-se o detalhamento das despesas na tabela abaixo:

Natureza das Despesas	Valor (R\$)
Vencimento – Militar	1.037.768.509,38
Vencimento – Civil	296.467.918,62
Obrigações Patronal	223.751.038,28
Outros Serviços – Pessoa Jurídica	186.498.458,69
Locação de Mão de Obra	58.015.230,95
Auxílio-Alimentação	57.575.094,03
Equipamentos e Material Permanente	55.714.056,47
Material de Consumo	43.538.019,11
Outros Serviços de Terceiros– Pessoa Física	23.557.755,22

Natureza das Despesas	Valor (R\$)
Obras	22.614.093,77
Diárias Militar	12.578.526,94
Diárias Civil	3.731.126,51
Demais naturezas de despesas	16.393.716,34
Equipamentos e Material Permanente	2.038.209.948,63

Nessa linha, cabe asseverar que, do total, apenas R\$ 78.328.150,24 foram aplicados em equipamentos e obras. **Destarte, torna-se necessário um incremento nas despesas em equipamentos, principalmente tecnológicos, como o aporte de recursos na polícia científica**, com a aquisição de equipamentos de última geração a fim de facilitar a realização de perícias criminalísticas e serviços de identificação de criminosos, já que somente pequena parte dos crimes é solucionada. Além disso, faz-se imprescindível dotar os agentes de segurança de equipamentos novos e modernos para que possam contribuir para a redução da violência.

Por outro lado, cabe parabenizar o governador Camilo Santana pela decisão de alterar o tipo de veículo a ser utilizado no programa "Ronda do Quarteirão", tendo em vista a economia para os cofres públicos. **Só no ano de 2015, para uma pequena compra de 30 veículos, foi economizada a importância de R\$ 3.780.000,00**⁷. Ademais, considerando que, no período de 2007 a 2014, foram adquiridos 1.257 veículos para os órgãos de segurança, a economia aos cofres públicos seria de R\$ 110.816.131,41⁸.

⁷ Os dados foram retirados do Portal da Transparência, referente ao contrato nº 962175/2015, firmado entre a Polícia Militar do Ceará e a empresa Renault do Brasil S/A.

⁸ Durante o período de 2007 a 2014 foram adquiridos 1.257 veículos para os programas "Ronda do Quarteirão" e "Pró-cidadania" e para os demais Órgãos de Segurança, ao custo total de R\$ 177.437.131,41. Caso os veículos adquiridos nesse período tivessem a mesma marca e custo unitário dos adquiridos em 2015 (R\$ 53.000,00), teria-se o custo total de R\$ 66.621.000,00, representando uma economia aos cofres públicos de R\$ 110.816.131,41. A fonte de dados foi o Portal de Transparência do governo do estado (Contratos SACC nos 927335, 918190, 916985, 918191, 816139, 720278, 749455, 705374, 650615, 642719, 633835, 460798, 414095, 347975, 216616, 178572, 172950, 163311, 178572, 174098, 167015, 155133, 149597, 155134, 126196).

Conclusão

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas do Estado do Ceará, por meio do seu Procurador-Geral, em exercício, manifesta-se inicialmente pela necessidade de oportunizar a oitiva do Sr. Governador do Estado sobre as ocorrências apontadas no relatório da Comissão Técnica do TCE/CE e neste parecer, em homenagem aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, conforme precedentes do STF (SS 1.197, Rel. Min. Celso Mello e MS 33.671, Rel Roberto Barroso).

Ultrapassada a questão acima, este Órgão Ministerial opina pela emissão de **PARECER PRÉ-VIO pela APROVAÇÃO, com as ressalvas abaixo listadas**, das contas de governo, referentes ao exercício de 2015, de responsabilidade do eminente governador, Sr. Camilo Sobreira de Santana.

I) São feitas as seguintes **RESSALVAS**:

I.a) 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 (Ocorrência nº 03 do Relatório Técnico do TCE/CE);

I.b) ausência de sistema de custos na administração pública estadual que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial (Ocorrência nº 04 do Relatório Técnico);

I.c) 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 Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S/A (ADECE) e Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos (METROFOR) (Ocorrência nº 11 do Relatório Técnico);

I.d) ausência de operacionalização do Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará (FCE) (Ocorrência nº 18 do Relatório Técnico);

I.e) não aplicação de recursos mínimos com fomento das atividades de pesquisas científicas e tecnológicas (Funcap), em ofensa ao art. 258 da Constituição Estadual (Ocorrência nº 19 do Relatório Técnico);

I.f) não cumprimento do 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 (Ocorrência nº 20 do Relatório Técnico);

I.g) a metodologia de apuração do resultado primário prevista na LDO diverge da definida no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional (Ocorrência nº 29 do Relatório Técnico);

I.h) concessão de renúncia de receita em desobediência aos requisitos estabelecidos pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal; e

I.i) utilização de recursos vinculados do Fecop em desacordo com o art. 1º da Lei Complementar nº 37/2003, alterado pela Lei Complementar nº 89/2010.

II) Em decorrência das ressalvas apontadas, faz-se necessário proceder às seguintes **DETERMINAÇÕES:**⁹

II.a) à Secretaria do Planejamento e Gestão, que disponha no projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias sobre 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 LRF (Recomendação 03 do Relatório Técnico);

II.b) 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 às exigências contidas no art. 50, VI, §3º da LRF (Recomendação 04 do Relatório Técnico);

II.c) 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 se caracterizarem como Empresas Estatais Dependentes, nos termos do art. 2º, inciso III, da LRF e Resolução nº 43 do Senado Federal (Recomendação 11 do Relatório Técnico);

9 Entendeu-se por adotar determinações em detrimento de recomendações, pois as ressalvas listadas são descumprimentos de dispositivos constitucionais, legais e infralegais.

II.d) ao Poder Executivo, que promova a operacionalização do FCE com vistas ao cumprimento do art. 209 da Constituição Estadual. (Recomendação 16 do Relatório Técnico);

II.e) ao Poder Executivo, que cumpra o percentual de recursos direcionados à FUNCAP, conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual (Recomendação 17 do Relatório Técnico);

II.f) 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 (Recomendação 18 do Relatório Técnico);

II.g) 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 (Recomendação 27 do Relatório Técnico);

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

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

III) Ademais, ratificam-se as **RECOMENDAÇÕES** nº 01, 05, 06, 07, 08, 09, 10, 12, 13, 14, 15, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 e 26 do Relatório Técnico do Tribunal, acrescidas das seguintes:

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

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

III.c) ao Governo do Estado, que, quando possível, busque contrair empréstimos no mercado

interno para evitar a volatilidade da taxa de câmbio.

É o parecer.

Fortaleza, 25 de maio de 2016.

GLEYDSON ANTÔNIO PINHEIRO ALEXANDRE

PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS, EM EXERCÍCIO



10

Voto do Relator Conselheiro
Alexandre Figueiredo

10. VOTO DO RELATOR CONSELHEIRO ALEXANDRE FIGUEIREDO

Senhor Presidente,

Senhores Conselheiros,

Senhor Procurador-Geral do Ministério Público de Contas.

Considerações preliminares

Obedecidos os critérios regimentais deste egrégio Tribunal de Contas, coube a Exma. Conselheira Patrícia Saboya a função de relatar as **Contas do Governo do Estado do Ceará**, referentes ao exercício de 2015, tomadas nos autos do Processo nº 02422/2016-7 (TCE-CE), na conformidade do que prescreve o art. 76, inciso I, da Constituição Estadual, combinado com o art. 42 da Lei nº 12.509/95 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Ceará). Todavia, em face da declinada conselheira encontrar-se em gozo de licença médica pelo período de 30 (trinta) dias, a partir de 08/05/2016, os presentes autos foram redistribuídos na sessão do dia 17 de maio do corrente ano, cabendo-me, a partir de então, a honrosa missão de relatar as aludidas contas.

Assim sendo, venho submeter à apreciação deste egrégio plenário relatório e voto, no sentido de emissão de Parecer Prévio sobre as contas apresentadas, tendo por base os elementos contábeis das gestões orçamentária, financeira e patrimonial da administração direta (Poderes e Órgãos constitucionais) e da administração indireta, esta abrangendo as autarquias, fundações, fundos e empresas estatais dependentes e não dependentes.

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

Cabe salientar que apesar do art. 56, caput, da Lei de Responsabilidade Fiscal prever que *“as contas prestadas pelos chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do chefe do Ministério Público”*, seus efeitos foram suspensos em face de liminar concedida em 09/08/2007 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2238-5. Dessa forma, o Relatório Técnico expedido pela Secretaria de Controle Externo tratou apenas sobre as contas do Poder Executivo estadual, ficando, portanto, a verificação do cumprimento dos limites da

Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), por parte dos demais poderes e órgãos, quando da apreciação dos seus relatórios de gestão fiscal, bem como de suas prestações de contas anuais.

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

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

Secretaria de Controle Externo:

Raimir Holanda Filho (Secretário de Controle Externo)

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

Comissão Técnica:

Hennyra Nunes Lemos Cardoso (Coordenadora)

Daniel Façanha Rocha de Souza

Eugênio de Castro e Silva Menezes

Giovana de Albuquerque Andrade

Mara Leite Barbosa Citó

Vanessa Carneiro Rodrigues Garrido

Gabinete da Conselheira Patrícia Saboya:

Maria Rita da Silva Valente

Daniel Menezes Cavalcante

Ana Cláudia Freitas Silveira

Gabinete do Alexandre Figueiredo:

Edmundo Monte Cavalcante

Relatório

Inicialmente, peço vênia aos eminentes pares para dispensarem-me da integral leitura do bem elaborado Relatório Técnico, constituidor de 208 (duzentas e oito) laudas, subscrito pela Comissão Técnica da Secretaria de Controle Externo deste Tribunal, que foi disponibilizado no SAP por este relator em data de 20/05/2016, não obstante fazer parte integrante deste relatório, para, então, prosseguir, numa apreciação geral, porém de forma sumária e motivada dos fatos, reputados por mim como de maior relevância, das gestões orçamentária, financeira e patrimonial, bem como fiscal dos resultados apresentados.

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

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

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

Importante destacar que o PIB congrega três grupos principais: **Agropecuária**, formada pela agricultura e pecuária, que registrou queda em 2015 de 24,93%, apresentando um dos piores resultados nos últimos 20 anos; **Indústria**, que sentiu fortemente a crise, encerrando o ano com uma redução de 4,63% em relação a 2014, e **Serviços**, que incluem comércio, transporte e comunicação, sendo o mais representativo no cálculo do PIB do Ceará, com variação negativa de 2,4%.

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

Ressalta-se que, para ações de combate à pobreza, o estado criou o **FECOP** (Fundo de Combate à Pobreza), que teve a execução em 2015 de R\$ 486 milhões. Contudo, como bem

evidenciou o percuciente representante do Ministério Público Especial junto a este Tribunal, em seu parecer anexo aos autos, estes recursos não foram aplicados adequadamente, pois R\$ 25 milhões foram destinados ao VLT Parangaba/Mucuripe, além de despesas com desapropriações, e, ainda, cerca de 50% foram destinados à Região Metropolitana de Fortaleza, em detrimento das regiões com maior número de indivíduos extremamente pobres.

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

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

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

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

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

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

- **Programas de Gestão e Manutenção** – destinados ao apoio, à gestão e à manutenção de atividades tipicamente administrativas, mais uma vez com maior representatividade no orçamento, com 57,20% do total empenhado, mais da metade dos recursos destinados a ações administrativas;
- **Programas Temáticos** – referentes às políticas públicas executadas por cada secretaria, divididos em **setoriais e multissetoriais**, representam juntos 42,35% do total empenhado, o que mostra que menos da metade dos recursos totais são destinados às ações finalísticas;
- **Serviços ao Estado** – que se destinam aos programas executados por órgão de apoio ao Executivo e por órgãos do Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunais de Contas, com menor representatividade, com apenas 0,46% do total empenhado.

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

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

Apresentamos, então, os cinco programas:

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

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

Passemos a discorrer acerca da RECEITA ORÇAMENTÁRIA ARRECADADA em 2015, por categoria. Totalizou R\$ 23,9 bilhões, valor inferior à arrecadação de 2014, que foi de R\$ 26,0 bilhões. As receitas foram estimadas, inicialmente, em **R\$ 24,5 bilhões**. Em relação à receita

de 2014, apresentou um decréscimo real de 4,61%. Este percentual foi decorrente, em especial, da queda de 5,80% na arrecadação do ICMS. Como se observa, a maior representatividade da receita orçamentária está na arrecadação tributária, com 48,95% do total.

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

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

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

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

DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS COM TERCEIRIZAÇÃO – No exercício de 2015, a participação das despesas com terceirização diminuiu 11,18% em relação a 2014. Observa-se redução de 21,30% na contratação de “Serviços de Terceiros – Pessoa Física” (estagiários, bolsas de trabalho, apoio administrativo e parlamentar) e queda de 10,84% na contratação de “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”, os quais destinaram 38,86% dos recursos aos contratos de gestão. Na contratação dos **serviços de consultoria**, o recuo foi de 77,70%, em relação a 2014, em termos reais.

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

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

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

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

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

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

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

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

As DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS envolvem a análise dos balanços orçamentário, financeiro e patrimonial, demonstração das variações patrimoniais e de fluxo de caixa e das mutações do patrimônio líquido.

BALANÇO ORÇAMENTÁRIO – o estado arrecadou 85,97% das receitas previstas, o que representa uma frustração de arrecadação de R\$ 3,5 bilhões. Em relação à execução da despesa, dos **R\$ 25,1 bilhões** de gastos autorizados, foram executados **85,52%**. Pelo confronto das “Receitas Realizadas” (R\$ 21,3 bilhões) com as “Despesas Empenhadas” (R\$ 21,5 bilhões), verifica-se um **deficit orçamentário de R\$ 200 milhões**. Vale ressaltar a execução

de R\$ 595 milhões, provenientes de superavit financeiro do exercício anterior, o que justifica a diferença na previsão entre receitas e despesas.

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

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

Passemos ao próximo capítulo do relatório que trata das DETERMINAÇÕES CONSTITUCIONAIS DE APLICAÇÃO DE RECURSOS, examinando, portanto, a situação do estado do Ceará frente aos limites estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RECEITAS E DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS – Referentes aos dois fundos previdenciários próprios: dos servidores civis e dos militares. Em 2015, o valor total das despesas previdenciárias alcançou o montante de R\$ 2,7 bilhões e as receitas previdenciárias apenas 55% desse total, exigindo aporte do estado de R\$ 1,2 bilhão, para honrar as despesas previdenciárias. Assim, em 2015, houve um DEFICIT PREVIDENCIÁRIO de R\$ 1,2 bilhão

Passemos a outros indicadores da gestão fiscal:

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

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

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

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

Continuemos a análise dos indicadores fiscais:

O 1º Indicador trata do limite sobre a concessão de **GARANTIAS DE VALORES** – O total de

garantias concedidas pelo estado foi de 6,20% da RCL, portanto, **abaixo do limite fixado pela Resolução nº 043/2001, do Senado Federal, que é de 22% da RCL.**

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

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

A meta de resultado primário para o exercício de 2015, previsto na LDO, foi um superavit de R\$ 452,7 milhões. Segundo o demonstrativo do resultado primário elaborado conforme metodologia definida na LDO 2015, o estado obteve um **superavit primário de R\$ 460,8 milhões.** Todavia, o resultado primário apurado com base na metodologia prevista no Manual de Demonstrativos Fiscais apresentou um **deficit primário de R\$ 992,9 milhões,** resultante da não exclusão das despesas primárias de infraestrutura.

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

4º Indicador – RESULTADO NOMINAL: O estado estipulou na LDO de 2015 um resultado nominal POSITIVO na ordem de R\$ 556,7 milhões, ou seja, tinha como objetivo um incremento no saldo da dívida neste montante. No entanto, ao final do exercício de 2015, **apurou-se um resultado nominal positivo de R\$ 3,3 bilhões, ou seja, o nível de endividamento do estado foi superior em 490% à meta estipulada** para o exercício. Diante dos números apresentados, a meta de resultado nominal para o período não foi alcançada.

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

Analisemos o resumo dessas recomendações, quanto à quantidade e percentual. Do total de 51 RECOMENDAÇÕES das contas de 2014:

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

Importante ressaltar que as recomendações do exercício de 2014 estão sendo acompanhadas pela zelosa Secretaria de Controle Externo desta Corte de Contas através dos 06 (seis) processos de REPRESENTAÇÃO que foram instaurados (nºs 7.769/2015-8, 7.770/2015-4, 7.771/2015-6, 7.772/2015-8, 7.790/2015-0 e 7.791/2015-1), bem como do processo de AUDITORIA (nº 4.681/2015-1), que tem por objetivo verificar se os saldos das disponibilidades registradas na contabilidade refletiam os extratos bancários.

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

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

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

Por fim, é interessante notar o RESUMO DAS RECOMENDAÇÕES DE 2015, POR SEGMENTO. Das 27 recomendações, 08 estão relacionadas ao Planejamento e Execução Orçamentária;

07 sobre a gestão fiscal, 06 relacionadas às demonstrações contábeis, 05 inerentes às determinações constitucionais da aplicação de recursos e 01 sobre a conjuntura socioeconômica.

Os autos foram conclusos a este relator em 20/05/2015, que, nesta mesma data, os encaminhou à representação do Ministério Público Especial junto a esta Corte de Contas, a fim de que fosse emitido o devido parecer sobre a matéria, bem como disponibilizou no SAP o Relatório expedido pela Comissão Técnica da Secretaria de Controle Externo.

O Dr. Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre, Procurador-Geral do *Parquet* Especial, analisou, através de bem elaborado e fundamentado parecer (nº 059/2016), constituidor das fls. 260/274, os elementos constituidores dos presentes autos, oportunidade em que registrou, além das ocorrências detectadas pela Comissão Técnica da Secretaria de Controle Externo deste Tribunal, outras duas, quais sejam:

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

I.i) utilização de recursos vinculados do Fecop em desacordo com o art. 1º da Lei Complementar nº 037/2003, alterado pela Lei Complementar nº 089/2010." (sic)

Interessante ressaltar que o dr. Procurador-geral utiliza-se da expressão "ressalva", em vez de "ocorrência", como nominou a zelosa Comissão Técnica, bem como "determinação", em vez de "recomendação".

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

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

- II.i) ao Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social, que não autorize a utilização dos recursos vinculados do Fecop com despesas não previstas no art. 1º da Lei Complemen-

tar nº 37/2003, alterado pela Lei Complementar nº 89/2010.” (sic)

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

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

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

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

É O RELATÓRIO.

VOTO:

POR TODO O EXPOSTO, e

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

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

CONSIDERANDO que as divergências suscitadas, embora não constituam motivo maior que impeçam a aprovação das contas do Poder Executivo, referente ao exercício de 2015,

requerem a adoção de ajustes, objetivando não acarretar prejuízos ao cumprimento de normas legais e dos instrumentos de planejamento e execução orçamentária;

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

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

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

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

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

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

CONSIDERANDO que, diferentemente da terminologia utilizada pelos membros da Comissão Técnica e pela maioria dos conselheiros desta Corte de Contas, o Procurador-geral e a conselheira Soraia Victor utilizam-se da expressão "ressalva", em vez de "ocorrência";

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

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

III – Parecer, quando se tratar de:

a) Contas do Governador do Estado;

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

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

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

Ademais, determino que a Secretaria de Controle Externo deste Tribunal priorize o exame dos 06 (seis) processos de representação e do processo de auditoria que se encontram em tramitação nesta egrégia Corte de Contas, referentes às recomendações do exercício de 2014, uma vez que, das 27 (vinte e sete) recomendações do exercício de 2015, 22 (vinte e duas) já são objeto de análise neste Tribunal nos autos desses processados e foram reiteradas no exame do exercício de 2015, bem como instaure as representações que couberem, em caso de infração à norma constitucional ou legal, objetivando apurar as responsabilidades dos gestores pelas ocorrências detectadas no exame das Contas do Governo do Estado do Ceará do exercício de 2015.

SALA DAS SESSÕES, em 31 de maio de 2016.

LUÍS ALEXANDRE ALBUQUERQUE FIGUEIREDO DE PAULA PESSOA

RELATOR



11

Declaração de Voto Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor

II. DECLARAÇÃO DE VOTO CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR

Senhor Presidente,

Senhores Conselheiros,

Senhores Auditores,

Senhor Procurador-Geral do Ministério Público de Contas,

Tratam os presentes autos da Prestação de Contas Anual do governador do estado, Excelentíssimo Senhor Camilo Sobreira de Santana, referente ao exercício financeiro de 2015, remetida a esta Casa para apreciação e emissão de parecer prévio, conforme determina a Constituição cearense nos termos do seu art. 76, inciso I.

No exercício de 2015, ora em análise, o país enfrentou uma profunda recessão econômica, iniciada ainda em meados de 2014. Entre as causas para tal situação, atribui-se como principal fator o desajuste da política econômica e fiscal do Governo Federal e dos estados dos últimos anos, que, através de medidas controversas, como maquiagem das contas públicas para esconder o déficit, assim como a expansão desenfreada da despesa, resultaram no rápido crescimento do endividamento público, deteriorando a confiança e as expectativas dos agentes econômicos em relação à consistência da economia brasileira.

Os estados da federação, à semelhança do Governo Federal, passam atualmente por dificuldades em honrar seus compromissos. Alguns governos estaduais não estão conseguindo sequer pagar o funcionalismo público e estão parcelando os salários de seus servidores. **O estado do Ceará também atravessa dificuldades, tendo reduzido, por exemplo, quase 38% de suas despesas com investimentos (em relação ao exercício de 2014) e não tendo conseguido, até o presente momento, repor os efeitos da inflação do período anterior aos vencimentos de seus servidores.**

Nesse cenário de baixa responsabilidade fiscal, faz-se premente a atuação dos Tribunais de Contas com vistas a promover a eficácia da ação estatal, ganhando relevância, principalmente, quando do exame das contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo. Ressalte-se que não obstante o parecer prévio emitido por esta Corte de Contas não seja vinculante, ele representa muito mais que um mero instrumento técnico-opinativo, sendo não só parte integrante como também indispensável ao julgamento pelo Poder Legislativo.

Feita essa curta digressão, passemos ao exame das contas.

No dia 23 de maio de 2016, a Comissão Especial deste Tribunal apresentou seu Relatório Técnico, trazendo o exame dos atos praticados pela Administração Pública Estadual no decorrer do exercício financeiro de 2015. Em seu último capítulo, referente às **ocorrências e recomendações alusivas ao exercício de 2015**, a Comissão Especial apontou a existência de **29 (vinte e nove) ocorrências**, das quais resultaram em **27 (vinte e sete) recomendações** a serem sugeridas, número esse consideravelmente inferior às **71 (setenta e uma) ocorrências** e **51 (cinquenta e uma) recomendações** consignadas no exame do exercício de 2014.

Entretanto, é relevante ressaltar que a Comissão Especial, quando do monitoramento das recomendações referentes aos exercícios anteriores, **desconsiderou** algumas recomendações consignadas no exercício de 2014, diante de alguns esclarecimentos e circunstâncias que, no entender desta conselheira, não deveriam ser acolhidos, como **a promessa de que a ocorrência não se repetirá no exercício de 2016, ou que dada matéria é de discricionariedade do gestor em razão do orçamento ser autorizativo, ou mesmo que algumas recomendações haviam perdido o objeto com a mudança do novo PPA 2016/2019**, dando uma impressão de grande redução de ressalvas/recomendações consignadas por esta Corte de Contas no exercício anterior, o que de fato não aconteceu.

Dentro dessa perspectiva, não compartilho de tal posicionamento. **Não se pode desconsiderar recomendações consignadas em ocorrências que persistiram no exercício de 2015**, fazendo-se apenas algumas ressalvas em relação a algumas recomendações para ajustes no PPA, que, de fato, perderam o sentido com o novo **PPA 2016/2019**. **Desse modo, defendo a necessidade de se recomendar novamente essas questões não corrigidas no exercício de 2015.** Ademais, quanto às **27 (vinte e sete) recomendações da Comissão, endosso, na íntegra, tais orientações para o presente exercício.**

Não poderia deixar também de enfatizar as oportunas ponderações trazidas no parecer do Ministério Público de Contas, da lavra do Procurador-Geral de Contas, Dr. Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre, que, em diversos pontos, aprofundou as inconsistências verificadas pela Comissão Técnica deste Tribunal, trazendo **9 (nove) ressalvas** à gestão do exercício de 2015 com **9 (nove) determinações**, das quais, **7 (sete)** foram consideradas pela Comissão Especial como recomendações, ratificando o restante das recomendações da Unidade Técnica, e acrescentando, ainda, **3 (três) recomendações adicionais**. Acompanho as duas determinações novas em relação ao contido no relatório da Comissão como recomendações, além das 3 (três) mencionadas, totalizando **5 (cinco) recomendações**.

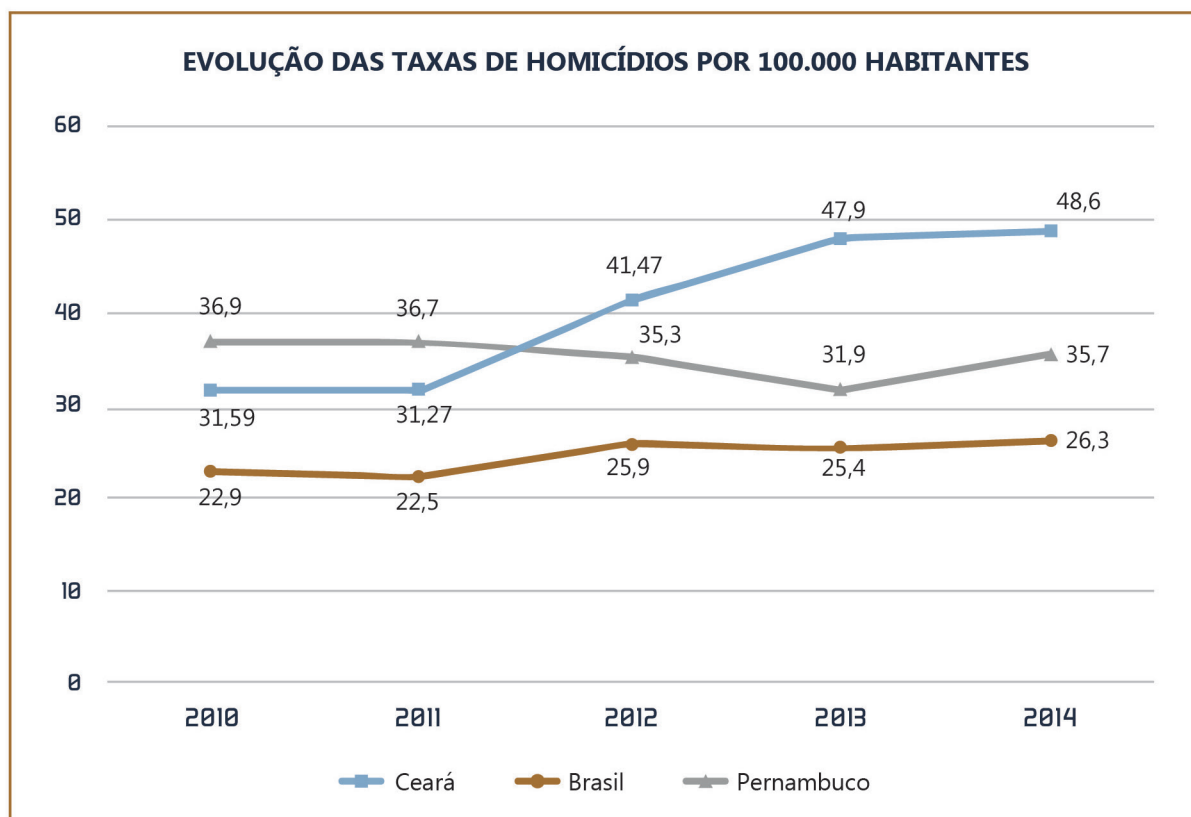
Ademais, por dever de ofício, na presente Declaração de Voto, discorrerei sobre algumas

ressalvas que venho abordando no decorrer dos últimos anos e que persistiram no exercício de 2015, além de outras questões merecedoras de uma maior ênfase, sem deixar de endossar na íntegra aquelas que foram catalogadas pela Comissão, pelo *Parquet* de Contas, e que embasarão minha proposta de Parecer Prévio.

I. O problema da criminalidade no estado do Ceará

No estado do Ceará, a situação da criminalidade tem se agravado de forma preocupante nos últimos anos, colocando a questão da segurança pública como uma das áreas que exigem uma atuação premente por parte dos governantes, estes incumbidos da responsabilidade de formular políticas públicas eficazes na prevenção e no combate ao crime.

Como já manifestado quando do exame das contas do exercício de 2014, não obstante o aumento da criminalidade tenha se verificado também nas demais unidades da Federação, o que chama a atenção é a evolução desses índices no estado do Ceará, bem acima da média nacional e de outros estados. Sob esse parâmetro, merece destaque a **taxa de homicídios por 100.000 habitantes**, em que o Ceará, com a taxa de 48,6 mortes para cada 100.000 habitantes, ocupou em 2014 o segundo lugar com a maior taxa, ficando atrás apenas do estado de Alagoas (61,9). O gráfico a seguir apresenta os indicadores para o Ceará entre 2010 a 2014, além da mesma taxa para o Brasil e para o estado de Pernambuco, a título de comparação.



Fonte: Anuários da Segurança Pública referentes aos exercícios de 2010 a 2014.

Ainda com relação ao ano de 2014, observa a Comissão que a taxa de homicídios registrada no estado do Ceará (48,6) foi quase o dobro da taxa registrada em nível nacional (26,3). Em números absolutos, o número de homicídios dolosos no estado no ano foi de 4.297, ao passo que o número registrado em nível nacional foi de 53.240, o que significa que, em 2014, o estado do Ceará concentrou 8,07% de todos os homicídios dolosos ocorridos no país.

Para o exercício de **2015**, de acordo com os dados fornecidos pela Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (SEPLAG), a taxa de homicídios dolosos apresentou uma sutil redução em relação ao ano anterior (2014), atingindo o patamar 44,06 mortes para cada 100.000 habitantes, entretanto, mantendo ainda o estado como um dos mais violentos do país.

Na contramão dessa situação, o estado do Ceará reduziu seus gastos na “função segurança” pública, tendo executado, no exercício de 2015, o montante de **R\$ 2.038.209.948,63 (dois bilhões, trinta e oito milhões, duzentos e nove mil, novecentos e quarenta e oito reais e sessenta e três centavos)**, ao passo que, em 2014, foi executado o importe atualizado de R\$ 2.108.000.101,89 (dois bilhões, cento e oito milhões, cento e um reais e oitenta e nove centavos), representando uma **redução real de 3,31% no período considerado.**

Assim, o que se percebe, de um modo geral, é que as políticas públicas adotadas no estado do Ceará não têm produzido os efeitos esperados na redução dos índices de criminalidade, pelo contrário, têm se agravado, principalmente nas áreas mais pobres e com grande densidade demográfica, como a sua capital, Fortaleza, apontada em estudo divulgado em 2014 pela ONG mexicana Conselho Cidadão para a Segurança Pública e Justiça Penal¹ como a 7ª cidade mais violenta do mundo.

Nesse diapasão, considerando o papel orientador deste Tribunal de Contas e a necessidade premente de o estado do Ceará alterar sua condução de políticas de segurança pública ante os resultados ruins alcançados na redução da criminalidade, entende-se salutar recomendar:

01) Ao Poder Executivo, que desenvolva políticas públicas integradas na área de segurança pública para o reverter e minorar os níveis criminalidade;

1 Disponível em: <<http://g1.globo.com/ceara/noticia/2014/01/fortaleza-e-setima-cidade-mais-violenta-do-mundo-diz-estudo.html>> Acesso em 19 maio 2015.

2. Da despesa com terceirização de mão de obra

2.1. Terceirização de mão de obra de atividade-fim

Uma das graves questões verificadas no exame das contas do governador nos últimos anos se trata da **terceirização de mão de obra** em substituição a servidores públicos, a denominada terceirização de atividade-fim. Em que pese as sucessivas advertências realizadas por esta Corte de Contas, desde 2009, o governo tem insistido nessa prática e permanecido indiferente aos sistemáticos apontamentos efetuados pela área técnica acerca da matéria. Há, em meu juízo, omissão da administração estadual, pois, até a presente data, não se obteve notícia de qualquer medida saneadora implementada na órbita estadual.

A transferência de atividade-fim da administração para terceiros é **irregular**, tendo em vista que terceirizar serviços que sejam inerentes e privativos do servidor público é um modo de burlar o dever constitucional de promover o ingresso no serviço público pela via do concurso público, nos termos do **art. 37, inciso II**, da Constituição Federal de 1988.

O tema não comporta maiores controvérsias, visto que tanto a doutrina majoritária, como a jurisprudência pacífica (principalmente das Cortes de Contas), já fixaram o entendimento de que só é possível a contratação de mão de obra na Administração Pública quando se tratar de atividade-meio. Trago à colação, alguns julgados sobre a matéria:

A esse respeito, a jurisprudência desta Corte é assente no sentido de que a contratação de prestação de serviços para a execução de atividades inerentes à atividade-fim da administração ou às suas categorias funcionais caracteriza terceirização indevida de atividades exclusivas dos servidores efetivos, com afronta à exigibilidade constitucional de concurso público nas admissões (CF, art. 37, II) e não justifica nem mesmo em razão de deficit de pessoal.

(TCU – Acórdão nº 2084/2007 – Relator: Ministro Benjamin Zymler)

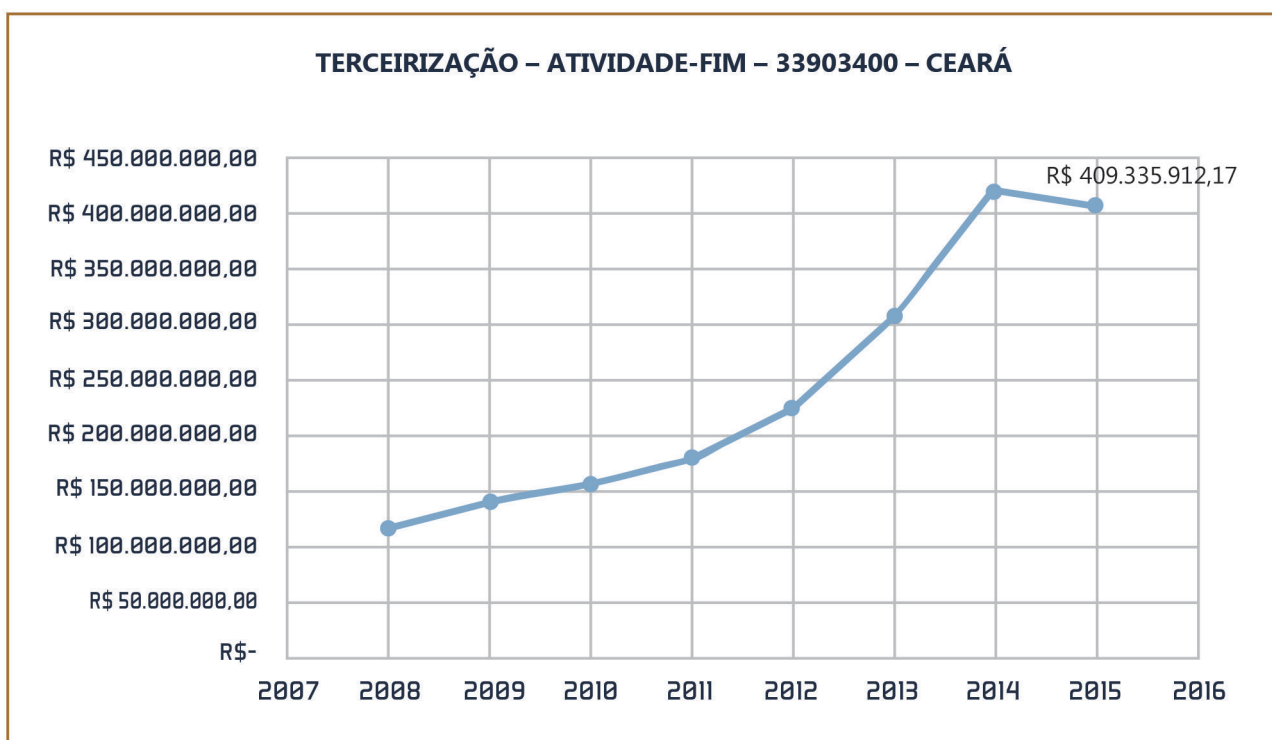
É inconstitucional a terceirização de atividades que integrem as atribuições finalísticas de órgão ou entidade da Administração Pública Federal, em razão da burla à exigência constitucional de admissão de servidores ou empregados mediante concurso público.

(TCU – Acórdão nº 0341/2009 – Relator: Ministro Walton Alencar)

Esta Corte de Contas, ao enfrentar a matéria e em consonância com os Tribunais Superiores, tem se manifestado categoricamente contra qualquer terceirização de atividade-fim do estado, determinando, por conseguinte, a realização de concurso público. Como exemplos, citamos as seguintes decisões: Resolução nº 0919/2009 (Processo nº 05292/2004-2), Acórdão nº 0043/2011 (Processo nº 01894/2010-1), Resolução nº 2304/2006 (Processo nº 00685/2001-8) e Resolução nº 0176/2011 (Processo nº 03626/2007-5).

Trazidas essas breves considerações, em relação à terceirização de atividade-fim, designada no elemento "34 – outras despesas de pessoal decorrente de terceirização" e sujeita aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 18, §1º²), de acordo com dados extraídos do S2GPR, para o exercício de 2014, observa-se que o estado dispendeu o montante de **R\$ 409.335.912,17 (quatrocentos e nove milhões, trezentos e trinta e cinco mil, novecentos e doze reais e dezessete centavos)**. Em comparação ao exercício anterior, verifica-se um recoo real de 3,13%.

Não obstante a leve redução percebida em 2015, o gráfico a seguir demonstra a evolução gráfica da despesa empenhada com terceirização de atividade-fim entre os exercícios de 2008 e 2015, em que se observa um crescimento nos últimos 5 (cinco) anos, em termos reais, de **125,28%** no período considerado (2011/2015):



Fonte: Banco de dados do S2GPR.

* Os valores dos exercícios de 2008 a 2014 foram atualizados pelo IGP-DI.

2 Art. 18. (OMISSIS)

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

Exercício	Valor executado
2008	R\$ 111.740.564,31
2009	R\$ 140.243.994,72
2010	R\$ 155.117.707,66
2011	R\$ 181.699.885,41
2012	R\$ 227.088.975,50
2013	R\$ 307.329.076,36
2014	R\$ 422.562.600,44
2015	R\$ 409.335.912,17

Assim, apesar de as informações veiculadas amplamente na mídia³, em que o governador, Camilo Santana, assim como o secretário da Fazenda, Mauro Filho, informaram, ainda no início do exercício de 2015, que promoveriam um contingenciamento nas despesas de custeio, na ordem de 20 a 25% do valor executado em relação ao exercício de 2014, com o objetivo de alcançar um enxugamento e otimização da máquina pública, tal promessa, no entanto, não se efetivou na prática.

Dessa forma, considerando os significativos valores alcançados nessa despesa nos últimos anos, o que se percebe é que o estado do Ceará tem se utilizado da terceirização em substituição a servidores públicos como válvula de escape à realização de concursos públicos, com vistas a contornar a regra do art. 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988. **A quem interessa a terceirização de atividade-fim? Com certeza, não à sociedade, que clama pela manutenção da regra do concurso público para cargos e empregos, especialmente em razão de uma maior profissionalização do serviço público que não pode sofrer descontinuidade. Há valores que precisam ser preservados como os princípios da isonomia e da moralidade.**

Dentre as funções governamentais, as que tiveram mais recursos empenhados no elemento 34 foram as de "Saúde" e a de "Educação", setores estratégicos que vêm passando por essa fragilidade, como demonstrado na tabela a seguir. Chama a atenção os elevados valores dispendidos nessas funções, consoante tabela a seguir:

3 Ver em: <<http://www.ceara.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/11703-na-primeira-reuniao-com-secretarios-governador-anuncia-cortes-de-custeio-para-2015>>. Acesso em: 30 maio 2016.

Função	Realizado 2013*	Realizado 2014*	Realizado 2015
Saúde	217.498.063,93	319.412.469,29	310.846.199,35
Educação	62.509.490,83	74.860.801,57	73.985.771,42
Legislativa	10.019.763,87	10.248.952,60	9.466.607,39
Administração	9.843.468,51	10.711.967,94	9.730.013,56
Gestão Ambiental	3.329.292,15	3.274.506,70	2.696.833,68
Trabalho	1.331.884,26	1.124.863,69	1.064.442,31
Assistência Social	915.419,70	1.217.303,92	967.175,03
Cultura	899.253,30	702.103,72	-
Essencial à Justiça	-	1.009.631,01	578.869,43
Agricultura	884.897,17	-	-
Transporte	97.411,73	-	-
Total geral	307.328.945,46	422.562.600,44	409.335.912,17

Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária. (retirado do Relatório Técnico da Comissão).

*Fator de correção: IGP-DI.

Ademais, a situação da terceirização irregular se agrava, sobretudo, no âmbito das entidades vinculadas à Secretaria da Saúde, cujo gasto com terceirização de atividade-fim, em 2015, superou em mais de 100% o dispêndio com o próprio quadro de servidores efetivos. Vejamos alguns exemplos no quadro a seguir:

Órgão/entidade	Outras desp. de pessoal decorrente de contrato de terceirização (a)	Pessoal e encargos sociais (b)	% (a/b)
Hospital Geral de Fortaleza	86.327.060,30	15.945.332,41	541%
Hospital Infantil Dr. Albert Sabin	41.457.641,65	10.567.121,85	392%
Hospital de Messejana	59.623.709,84	16.173.689,67	369%
Hospital de Saúde Mental de Messejana	5.310.961,72	1.476.061,12	360%
Hospital Geral Militar	8.596.000,61	2.711.773,84	317%
Hospital São José	9.201.383,04	3.524.599,73	261%
Hospital Geral Cesar Cals de Oliveira	23.825.821,46	9.293.007,88	256%
Decima Primeira Microrregional de Sobral	191.449,00	117.400,00	163%
Decima Oitava Microrregional de Iguatu	127.223,71	99.200,00	128%
Centro de Hematologia e Hemoterapia do Ceará	8.393.325,10	6.909.227,12	121%
Quarta Microrregião de Baturité	86.810,81	73.400,00	118%
Departamento Regional de Fortaleza	141.811,14	128.100,00	111%
Superintendência de Obras Hidráulicas	2.696.833,68	2.621.673,93	103%
Centro Integrado de Diabetes e Hipertensão	370.068,62	513.818,16	72%
Centro Especializado de Odontologia	828.343,91	1.274.101,92	65%

Órgão/entidade	Outras desp. de pessoal decorrente de contrato de terceirização (a)	Pessoal e encargos sociais (b)	% (a/b)
Ceo Rodolfo Teófilo	188.306,29	304.384,35	62%
Posto de Assistência Médica do Meireles	241.911,35	462.448,55	52%
Instituto de Prevenção do Câncer do Ceará	567.947,88	1.236.379,50	46%
Centro de Saúde Dona Libania	211.359,46	461.101,28	46%
Centro Odontológico Tipo II Ceo Joaquim Távora	264.204,58	598.161,58	44%

Fonte: Banco de dados do S2GPR.

* Os valores foram atualizados pelo IGP-DI.

Desta feita, diante da ocorrência epigrafada, entendo que a irregularidade persiste, sendo fundamental repisar a recomendação que se apresenta a seguir (reiterada desde 2009):

02) À Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e à Procuradoria-Geral do Estado (PGE), que realizem as medidas necessárias à eliminação de terceirização de atividade-fim na administração pública estadual, com a substituição paulatina dos terceirizados pelos concursados.

Ademais, considerando o elevado grau de terceirização de atividade-fim e também a tendência de elevação deste dispêndio ao longo dos exercícios, restando violada, portanto, a regra do concurso público, esta conselheira entende oportuno recomendar novamente:

03) 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.

2.2. Terceirização de mão de obra de atividade-meio

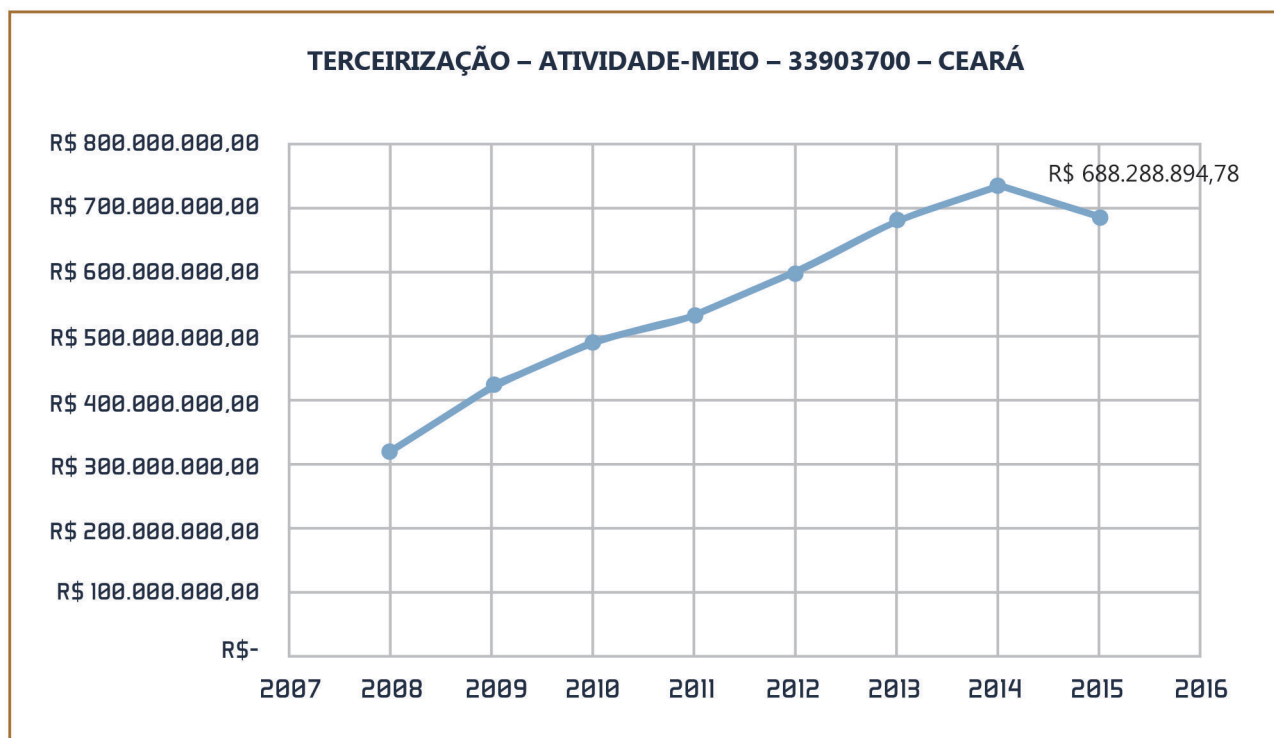
Outro ponto relevante a ser examinado se refere à terceirização de atividade-meio, que, embora lícita, carece de atenção devido aos vultosos montantes nela empenhados. Alocado no elemento "37 – locação de mão de obra", o montante dispendido nessa rubrica em 2014 foi de **R\$ 688.288.894,78 (seiscentos e oitenta e oito milhões, duzentos e oitenta e oito mil, oitocentos e noventa e quatro reais e setenta e oito centavos), representando um pequeno decréscimo de 6,85% em comparação ao exercício anterior.**

Cabe destacar que a rubrica 37 não é incluída no cálculo dos limites fixados na LRF, por uma

interpretação ampla deste Tribunal conferida ao §1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Dessa forma, o que se verifica é um estímulo para a administração pública extinguir cargos, não computando mais os dispêndios no montante de pessoal, mesmo que em seguida preencha pela via da terceirização a lacuna deixada pelo cargo extinto.**

Em consulta ao S2GPR, verifica-se que, no exercício de 2015, vários órgãos não contabilizaram dispêndios na rubrica 34, concentrando os gastos na rubrica 37, e assim, não sendo computados nas despesas com pessoal para limites da LRF. **É necessário que esses gastos sejam examinados com a devida atenção e cautela.**

Não obstante a sutil redução da terceirização da atividade-meio verificada no exercício de 2015, causada muito mais pela crise econômica do que pelo interesse dos governantes em corrigir tal situação, observa-se que no gráfico a seguir fica demonstrada a evolução da despesa empenhada com terceirização de atividade-meio entre os exercícios de 2008 a 2015, em termos reais, em que se constata um crescimento de 29,30% nos últimos 5 (cinco) anos (2011-2015):



Fonte: Banco de dados do S2GPR.

* Os valores dos exercícios de 2008 a 2013 foram atualizados pelo IGP-DI.

Exercício	Valor executado
2008	R\$ 317.713.334,29
2009	R\$ 423.754.237,45
2010	R\$ 490.434.417,99
2011	R\$ 532.299.957,02
2012	R\$ 600.257.737,64
2013	R\$ 685.661.229,73
2014	R\$ 738.894.197,87
2015	R\$ 688.288.894,78

Outrossim, também se demonstra preocupante outra ocorrência inerente à terceirização de atividade-meio, qual seja, a indicação, à empresa fornecedora de mão de obra, de nomes de pessoas a serem recrutadas como terceirizados, o que dá ensejo ao “apadrinhamento” e outras condutas proibidas, como o nepotismo. É fato de que, não raro, muda a pessoa jurídica prestadora do serviço mas não as pessoas físicas que, concretamente, o executam. O Ministério Público de Contas, por ocasião do Parecer nº 0182/2011, referente às contas de governo do exercício de 2010, já alertou sobre a prática, consoante se observa, *in verbis*:

Ainda sobre a temática da mão de obra terceirizada, advirta-se que, mesmo a terceirização lícita, ou seja, de atividade-meio, pode violar o princípio da impessoalidade consoante entendimento do TCU quando houver **indicação, à empresa fornecedora de mão de obra, de nomes de pessoas para serem recrutadas como terceirizados**, uma vez que tal conduta configura favorecimento pessoal e, a depender do grau de parentesco, até nepotismo.

Com efeito, face ao entendimento do TCU, entende-se necessário que o Estado do Ceará divulgue a lista de seus terceirizados, cruze esses dados com o de seus servidores públicos, a fim de averiguar eventual favorecimento pessoal e/ou nepotismo no âmbito da terceirização de mão de obra. (grifos no original).

Assim, considerando que a terceirização de mão de obra de atividade-meio dá azo ao favorecimento pessoal e que tal despesa tem atingido, ao longo dos anos, patamares bastante elevados, entendo por imperioso, assim como fiz em 2011 enquanto relatora, **recomendar** ao Governo do Estado que:

04) 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;

05) 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 contratadas pelo Poder Público.

3. Dos recursos transferidos às organizações sociais

Mais uma vez, tal como nos exercícios anteriores, o relatório que subsidia a análise das contas do governador do exercício de 2015 voltou a chamar a atenção para o grande volume de recursos que são transferidos às organizações sociais.

Constatou-se que, no exercício em relevo, as organizações sociais, por meio de **Contratos de Gestão**, foram as instituições mais beneficiadas quanto aos repasses dos recursos transferidos às instituições sem fins lucrativos, tendo-lhes sido destinadas o montante de R\$ 715.502.867,06 (setecentos e quinze milhões, quinhentos e dois mil, oitocentos e sessenta e sete reais e seis centavos), ou seja, 80% do total, conforme se vê na tabela a seguir:

TRANSFERÊNCIA A INSTITUIÇÕES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS

Descrição	2014*	2015	Var %
Organizações Sociais – Contrato de Gestão	735.113.057,93	715.502.867,06	-3%
Instituições Privadas sem Fins Lucrativos – Convênios	268.148.770,17	167.231.792,42	-38%
Instituições de Caráter Assistencial, Médica, Cultural e Educacional	11.458.623,96	11.297.928,52	-1%
OSCIPIs – Termo de Parceria	6.789.332,56	3.703.947,54	-45%
Total	1.021.509.784,63	897.736.535,54	-12%

Fonte: Base de Dados do S2GPR.

*Nota: valor corrigido pelo IGP-DI.

Comparando os repasses efetuados a essas entidades privadas sem fins lucrativos nos exercícios de 2014 e 2015, observamos que continuam em patamares elevados, embora tenha havido um pequeno decréscimo, em torno de 3%, passando de R\$ 735.113.057,93 (setecentos e trinta e cinco milhões, cento e treze mil, cinquenta e sete reais e noventa e três centavos) no exercício de 2014 para R\$ 715.502.867,06 (setecentos e quinze milhões, quinhentos e dois mil, oitocentos e sessenta e sete reais e seis centavos) no exercício de 2015, consoante demonstrativo abaixo:

REPASSES DO ESTADO PARA EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DE GESTÃO (ANOS 2014/2015)

Organização social	2014*	2015	Var %
Instit. de Saúde e Gestão Hospitalar	505.074.092,63	501.454.824,22	-1%
Instit. Centro de Ensino Tecnológico (CENTEC)	116.515.745,49	100.831.492,94	-13%
Instit. Agropólos do Ceará	45.179.200,56	52.362.050,91	16%
Instit. de Desenvolvimento do Trabalho (IDT)	43.730.195,38	40.401.938,86	-8%

Organização social	2014*	2015	Var %
Instit. de Arte e Cultura do Ceará (IACC)	24.613.823,87	19.614.494,58	-20%
Centro de Gestão e Desenv Tecno (CGDT)	0,00	838.065,55	-
Total	735.113.057,93	715.502.867,06	-3%

Fonte: Base de Dados do S2GPR.

*Nota: valor corrigido pelo IGP-DI.

Observa a Comissão que 70% do montante transferido às organizações sociais foram destinados ao Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar, o qual obteve um decréscimo de 1% em comparação ao ano anterior. Informa ainda que houve um aumento de 16% dos recursos transferidos ao Instituto Agropolos do Ceará, quando comparado ao ano de 2014, enquanto as demais organizações sociais tiveram redução dos recursos recebidos pelo estado.

As críticas Brasil afora aumentam na mesma proporção que desvios e má aplicação desses recursos são objeto de denúncias e notícias veiculadas na mídia. E muitas são as alegativas de que a presente atuação do Tribunal de Contas vem a tolher as iniciativas de parcerias devido ao excesso de regras e regulamentos. Esquecem aqueles que defendem essa tese dos princípios constitucionais da isonomia, legalidade e moralidade, no sentido de que vícios nas organizações sociais, referente as suas contratações de pessoal e as despesas efetuadas devem se sujeitar às normas vigentes ao poder público e, sobretudo, a seus princípios.

No estado do Ceará foram diversas as ocorrências merecedoras de comentários nos relatórios das contas do governador anteriores (de 2005 até 2011), entre as quais destacamos vícios no modelo adotado na configuração da organização social no âmbito estadual e a excessiva influência do executivo em suas deliberações, haja vista que essas entidades, apesar de juridicamente constituídas sob o regime de direito privado, estão na verdade "umbilicalmente jungidas" ao poder público, ao ponto de com ele se confundirem, e, por esse motivo, há que se ampliar o controle sobre os recursos públicos repassados a tais entidades.

Seguem as ocorrências retromencionadas:

— vícios na configuração da organização social no modelo adotado no Estado do Ceará, pois "... as entidades assim qualificadas foram concebidas exclusivamente para receberem tal habilitação, passando então a perceberem recursos públicos, seja por meio de contrato de gestão, seja mediante convênios, ou por meio de contratos administrativos em sentido estrito.";

— as organizações sociais não tinham patrimônio, tampouco recursos próprios suficientes para sobreviver sem a interveniência do poder público estadual, nem experiência nas ativida-

des objeto da “publicização”;

— a interferência do poder público na administração desses entes é visivelmente verificada pela composição de seus conselhos de administração (órgão de deliberação máxima) e conselhos fiscais, compostos majoritariamente por integrantes do poder público estadual (secretários de estado e servidores);

— essas entidades, apesar de juridicamente constituídas sob o regime de direito privado, estão na verdade umbilicalmente jungidas ao poder público, ao ponto de com ele se confundirem, e, por esse motivo, há que se ampliar o controle sobre os recursos públicos repassados a tais entidades, submetendo-as a regras mais rígidas.

— não são enviadas a este Tribunal de Contas as prestações de contas relativas aos recursos repassados às organizações sociais para fazer face aos contratos de gestão celebrados, apesar de as mesmas gerirem recursos públicos quando da execução das ações previstas no contrato de gestão. Seus demonstrativos contábeis integram as prestações de contas dos órgãos estaduais que lhes repassaram recursos.

— o volume de recursos que está sendo transferido para tais entes deve se submeter ao mesmo controle/regime a que os valores sob a gestão dos demais entes da administração pública estão sujeitos.

— como forma de manter coerência em relação às exigências que o estado do Ceará estabelece quando transfere recursos às demais instituições de direito privado, sob a forma jurídica de convênio, não há por que tais entes (organizações sociais) não devam se submeter às regras da lei de licitações, e ainda ao envio de prestação de contas ao TCE/CE.

O exercício do controle externo das organizações sociais encontra o seu fundamento, conforme disposição contida no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, no dever de prestar contas de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos, incluídas as instituições ou entidades que recebam subvenções dos cofres públicos.

Portanto, o marco normativo desse dever, de inegável conteúdo jurídico, ético, político e econômico-financeiro, são as normas constitucionais, bem como, no Ceará, no âmbito infra-constitucional, os incisos I e II do art. 1º da Lei nº 12.509/1995 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado), cuja disposição segue abaixo:

Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão de controle externo, compete, nos termos das Constituições Federal e Estadual:

I – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos das unidades administrativas dos Poderes do estado e do Ministério Público e das entidades da administração indireta, incluídas fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público estadual, bem como as contas daquelas que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte dano ao erário.

II – proceder, por iniciativa própria ou por solicitação da Assembleia Legislativa, ou de suas comissões, à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das uni-

dades administrativas dos Poderes do estado e do Ministério Público, assim como das demais entidades referidas no inciso anterior;

[...]

Como se sabe, as organizações sociais não prestam contas diretamente a este Tribunal. Por força da Instrução Normativa nº 01 SEFAZ/SECON e Instrução Normativa nº 02/2005 – TCE, seus demonstrativos contábeis deveriam integrar as prestações de contas das secretarias que lhes repassaram recursos públicos por meio de contrato de gestão. No entanto, tais demonstrativos não estão sendo enviados.

Para concluir, não existem dúvidas da falta de transparência dos contratos de gestão firmados com o poder público estadual, e que o modelo de gestão ora adotado pelo Executivo estadual merece especial atenção dos órgãos de controle interno e externo.

Diante do exposto, se faz necessário que esta Corte de Contas recomende ao governo do estado que:

06) determine aos órgãos e entidades estaduais que celebrarem 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 e demonstrativos de natureza contábil, para a devida análise pela área técnica competente, nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.

Vale ainda trazer à baila assunto que já foi abordado no meu Relatório Voto das Contas do Governador do exercício de 2014, atinente à legislação que rege as organizações sociais, tendo em vista a existência de algumas discrepâncias dispostas na Lei nº 12.781/1997.

Com efeito, os parágrafos 4º e 5º do art. 13, parágrafo único do art. 15, e parágrafo único do art. 21-B, previstas na Lei nº 12.781/1997, em razão das alterações de dispositivos impostos pela sua nova redação (Lei nº 15.356, de 04 de junho de 2013), apresentam desconformidades, razão pela qual fazemos os seguintes comentários:

Art. 13. Às organizações sociais que celebrarem contrato de gestão poderão ser destinados recursos públicos e bens públicos, necessários ao cumprimento de seus objetivos.

§ 1º Ficam assegurados às organizações sociais os créditos previstos e as respectivas liberações financeiras, de acordo com o cronograma de desembolso previsto no contrato de gestão.

§ 2º Na hipótese do não cumprimento integral de metas do contrato de gestão, os valores das liberações financeiras previstas no parágrafo anterior serão proporcionais ao cumprimento de

cada meta.

§ 3º Os recursos recebidos pela organização social por meio do contrato de gestão serão aplicados, exclusivamente, em despesas necessárias à execução das metas previstas no referido contrato.

§ 4º Excepcionalmente, com vistas a assegurar a execução das atividades descentralizadas para a organização social, o conselho fiscal poderá autorizar a movimentação de recursos entre contratos de gestão celebrados com os órgãos e entidades do Poder Executivo estadual, hipótese em que deverão ser indicados os valores, a destinação e o prazo de reposição dos recursos ao contrato de gestão correspondente. [grifos nossos]

§ 5º Atestado o cumprimento das metas estabelecidas no Contrato de Gestão pela Comissão de avaliação prevista no art. 10, os saldos financeiros remanescentes poderão ser apropriados pela organização social, hipótese em que devem ser aplicados integralmente no desenvolvimento de suas atividades. [grifos nossos]
[...]

Art. 15. É vedada a cessão de servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional do estado de qualquer dos poderes, bem como de empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista do estado, com ou sem ônus para o órgão ou entidade de origem, para servirem ou trabalharem nas organizações sociais de que trata esta Lei.

Parágrafo Único. As organizações sociais poderão admitir em seu quadro de pessoal, sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho, servidores públicos do estado, de qualquer dos Poderes, autarquias e fundações que se encontrem afastados de suas atividades, para trato de interesse particular nos termos do art. 115 e seguintes da Lei nº 9.826, de 14 de maio de 1974 (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado do Ceará). [grifos nossos]
[...]

Art. 21-B. Os contratos de gestão celebrados pelos órgãos e entidades estaduais com organizações sociais, deverão observar, exclusivamente, ao disposto nesta Lei e atender às condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Parágrafo único. Os contratos de gestão anteriores à promulgação desta Lei, independentemente da data de sua publicação, têm vigência, eficácia e execução a partir de suas assinaturas, ficando convalidadas todas as transferências empenhadas e realizadas a partir da assinatura, desde que tenham sido previamente aprovadas pela Comissão de Avaliação do Contrato de Gestão.

Parágrafo único. Os contratos de gestão anteriores à promulgação desta lei, independentemente da data de sua publicação, têm vigência, eficácia e execução a partir de suas assinaturas, ficando convalidadas todas as transferências empenhadas e realizadas a partir da data de sua assinatura. (Nova redação dada pela Lei nº 15.408, de 12/08/2013).

Comentário quanto ao parágrafo 4º do art. 13: O contrato celebrado entre o poder público e a organização social, tem base em termo de referência onde estão descritas as metas, as atividades e os respectivos custos. É estabelecido entre as partes um cronograma de execução e de desembolso, que devem ser rigorosamente cumpridos. Ademais, os recursos estão adstritos a um orçamento, o qual, por lei, pertence à unidade gestora que celebrou o con-

trato. Deve-se observar que caso haja necessidade de complementação orçamentária, esta é efetivada por meio de decreto, com remanejamento de dotação de um para outro órgão, quando possível. Não há como conceber a possibilidade da organização social, mesmo que por intermédio do seu conselho fiscal, autorizar o remanejamento de um recurso que a rigor não lhe pertence. Deve-se observar, ainda, que a hipótese prevista no presente parágrafo entra em conflito com a determinação contida no § 3º, precedente. Neste, o comando é no sentido de que os recursos devem ser aplicados, exclusivamente, na consecução das metas previstas no respectivo contrato de gestão.

Comentário quanto ao parágrafo 5º do art. 13: Outra discrepância prevista na norma. A possibilidade contida neste comando abre margem para que o custo do contrato de gestão não seja devidamente avaliado e comprovado, o que atentaria contra o princípio da economicidade. Contribui, também, para que não haja esforço do contratado no atingimento integral das metas pactuadas, ou seja, com inobservância ao princípio da eficiência. Há que se atentar que os recursos são públicos e a aplicação destes requer, além da devida comprovação, a utilização no objeto ao qual se destina, sob pena de, na essência, restar caracterizado o desvio dos recursos. Faz oportuno destacar a fragilidade existente na forma de avaliação e acompanhamento da execução dos contratos de gestão, atualmente em vigor.

Comentário quanto ao parágrafo único do art. 15: Vejo como inconstitucional o precitado dispositivo que possibilita a cessão de servidor público, mesmo que afastado para trato de interesse particular, a uma organização social contratada e remunerada com recursos públicos de contrato de gestão.

Importante destacar que em matéria similar, o Partido Democrático Trabalhista (PDT), irrepresentado com o disposto no art. 111 da Lei Estadual nº 13.875/2007 que “dispõe sobre o modelo de gestão do Poder Executivo, altera a estrutura da administração estadual, promove a extinção de cargos de direção e assessoramento superior, e dá outras providências”, ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 3917, de 12/07/2007), que tem como relator o ministro Gilmar Mendes, contra a edição da retromencionada lei estadual.

A alegação é que no dispositivo em tela há vício de inconstitucionalidade ao prever que o estado pode solicitar a cessão, com ônus para o cessionário (órgãos públicos), de empregados de entidades que integram os serviços sociais autônomos e de organizações sociais que tenham contrato com o Ceará. E que as cessões previstas nesse preceito normativo não têm caráter eventual, temporário ou excepcional, vez que as atividades a serem desempenhadas por esses empregados são de natureza regular e permanente do próprio poder público.

O PDT indica a violação do artigo 37, *caput* e incisos II e IX, da Constituição Federal, no tocante aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além de que

a investidura em cargo ou emprego público depende de prévia aprovação em concurso público. E que o cerne da inconstitucionalidade está na relação entre o estado e as organizações sociais, que se dá por meio de contrato de gestão permitindo, em última análise, “que as organizações sociais possam desempenhar determinadas atividades próprias de órgãos públicos”.

Comentário quanto ao parágrafo único do art. 21-B: Na redação anterior, a lei previa a necessidade de aprovação dos gastos pela Comissão de avaliação. Com a nova redação, até mesmo os gastos irregulares ficam convalidados.

O que na verdade se busca com a nova redação da lei em relevo foi convalidar uma situação irregular que não se desfaz, pois os seus efeitos já se protraíram no tempo, já se consumaram, e que já está sendo alvo de questionamento, **circunstâncias que os tornam não passíveis de convalidação ou desfazimento.**

Admitir tal esdrúxula hipótese seria compactuar com a possibilidade de retificação de atos administrativos já consumados à margem da normatização editada pelo próprio poder público, após ser flagrado, por exemplo, pelo órgão de controle. Seria abrir a porta para casuísmos indesejáveis.

Nesse diapasão, tendo em vista as falhas constantes no precitado diploma legal, se faz necessário que esta Corte de Contas recomende:

07) ao Poder Executivo, adote as medidas necessárias para a retificação dos seguintes dispositivos da Lei nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997, com a redação dada pela Lei nº 15.356, de 04 de junho de 2013 e Lei nº 15.408, de 12 de agosto de 2013: parágrafos 4º e 5º do art. 13, parágrafo único do art. 15, e parágrafo único do art. 21-B, em razão de conterem falhas graves, que vão de encontro aos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

4. Tópicos relacionados à lei de responsabilidade fiscal e consórcios públicos

4.1. Resultado primário

O Resultado Primário figura como um dos principais indicadores de gestão fiscal responsável. Ele demonstra a capacidade de um governo em honrar os compromissos financeiros assumidos e a conseqüente diminuição da dívida pública. Sua apuração fornece uma melhor avaliação do impacto da política fiscal em execução pelo ente da Federação, traduzindo-se em um importante balizador para a atração de investimentos.

Tecnicamente, o Resultado Primário, segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, representa a diferença entre as receitas e as despesas primárias (**não financeiras**). Superavit primários, que são direcionados para o pagamento de serviços da dívida, contribuem para a redução do estoque total da dívida líquida. Em contrapartida, deficit primários indicam a parcela do aumento da dívida, resultante do financiamento de gastos não financeiros que ultrapassam as receitas não financeiras.

Para o exercício de 2015, o estado do Ceará, segundo o RREO do 6º bimestre, apresentou um superavit primário de **R\$ 460.810.827,00 (quatrocentos e sessenta milhões, oitocentos e dez mil, oitocentos e vinte e sete reais), com base na metodologia adotada na LDO de 2015**, montante esse **1,78%** superior à meta prevista, que fora de R\$ 452.740.000,00 (quatrocentos e cinquenta e dois milhões, setecentos e quarenta mil reais). Ocorre que a Comissão Especial de Análise das Contas, empregando a metodologia prevista no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) apurou, na verdade, um **deficit primário de R\$ 992.945.340,00 (novecentos e noventa e dois milhões, novecentos e quarenta e cinco mil, trezentos e quarenta reais)**, conforme se observa abaixo, *in verbis*:

Todavia, o resultado primário apurado com base na metodologia prevista no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) apresentou um deficit primário de R\$ 992.945.340, resultante da não exclusão das despesas primárias de Infra-estrutura, conforme demonstrado na tabela a seguir.

CÁLCULO DO RESULTADO PRIMÁRIO

Cálculo	Metodologias	
	LDO	MDF
Receitas Primárias (a)	19.411.281.375	19.411.281.375
Despesas Primárias (b)	20.404.226.715	20.404.226.715
Programas de Infraestrutura (c)	1.453.756.167	-
Infraestrutura (d)=(b-c)	18.905.957.561	-
(=) Resultado Primário	460.810.827	-992.945.340
Saldo de Exercícios Anteriores*	-	1.589.424.964

Como é possível resultados tão diferentes entre o apurado pelo governo do Estado e o quantificado pela Comissão Especial deste Tribunal? Segundo a Comissão, o Estado Ceará está calculando o resultado primário de forma equivocada, em desconformidade com a metodologia prevista no Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

E em que consiste essa desconformidade no cálculo apurado? Verificou-se que o estado do Ceará se utilizou, em 2015, de uma contabilidade heterodoxa para apurar o resultado

primário. Esse artifício utilizado consiste **em deduzir os investimentos em infraestrutura, combate à seca e investimento das empresas estatais do cálculo da despesa primária**. Esse assunto foi bastante debatido nas contas do exercício de 2014 e, para surpresa desta conselheira, tal manobra contábil foi prevista na própria LDO de 2015, NOVAMENTE, conforme pondera a Comissão Especial

Em relação à diferença entre as duas metodologias, ocorre em função do dispositivo constante na Lei nº 15.674, de 31/07/2014, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária para o exercício de 2015.

Art.19. (...)

§1º Os programas, projetos e atividades identificados na Lei Orçamentária Anual, que estejam qualificadas pelo identificador de resultado primário RP 2, RP 3, RP 4 e RP 5, de que trata o §12, do art.10 desta lei, não serão computados para efeito do cálculo do resultado primário.

Art. 10 (...)

§12. O identificador de resultado primário, de caráter indicativo, tem como finalidade auxiliar a apuração do resultado primário previsto no Anexo de Metas Fiscais do anexo II desta lei, devendo constar no projeto de lei orçamentária de 2015 e na respectiva lei em todos os grupos de natureza de despesa, identificando se a despesa é:

- I – financeira – (RP – 0);
- II – primária obrigatória – (RP – 1);
- III – primária discricionária de projetos estruturantes do Estado – (RP – 2);
- IV – primária discricionária de projetos do Orçamento Geral da União (OGU), relativa ao Projeto Piloto de Investimento (PPI), ou Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – (RP – 3);
- V – do Orçamento de Investimento das empresas estatais que não impacta o resultado primário – (RP – 4);
- VI – destinada ao combate à seca – (RP – 5).

É bem verdade que o abatimento das despesas com investimentos para o cálculo do resultado primário é prática que vem se repetindo ano após ano pelo estado do Ceará e tem sido utilizado como principal fator para a apuração dos sucessivos superavit primários, ainda que artificialmente. Destaque-se que esse procedimento também é adotado pelo Governo Federal, que por sinal passa **por um processo de degradação fiscal**.

Segundo o relatório da Comissão, o §1º do art. 19 da LDO, **permitiu a exclusão de R\$ 1.453.756.167,00** (um bilhão, quatrocentos e cinquenta e três milhões, setecentos e cinquenta e seis mil e cento e sessenta e sete reais) de despesas **genuinamente primárias do**

cálculo do resultado primário, revertendo a situação de deficit para superavit primário.

Ademais, é importante enfatizar que o estado do Ceará ao se utilizar desse artifício de excluir despesas tipicamente primárias (**programas de infraestruturas, estruturantes, combate à seca, investimento de empresas estatais**), tendo com base o §1º do art. 19 da LDO, distorcendo o conceito técnico de despesas primária, **vai mais além ao permitir que o superavit do ano anterior seja utilizado** para abater a despesa primária do **ano subsequente, conforme se observa abaixo:**

Art.19. (...)

§ 2º O valor do resultado primário do exercício de 2014 que exceder a meta de superavit primário estabelecida na LDO 2015 poderá ser deduzido da despesa primária do exercício de 2015 quando da apuração do resultado primário deste exercício.

Não obstante da possibilidade de valer-se desse artifício contábil, o Governo do Estado, não utilizou desse expediente, diferentemente do que aconteceu no exercício de 2014.

Essa forma de contabilidade criativa adotada pelo estado tem tornado o resultado primário um indicador irrelevante para se apurar a real capacidade de o estado pagar a sua dívida, se distanciando, por conseguinte, dos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal que prezam pela **gestão fiscal responsável**, nos termos do artigo 1º, § 1º, da LRF, que assim dispõe, *in verbis*:

Art. 1º Esta lei complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no capítulo II do título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar. [grifos nossos]

Dessa forma, resta demonstrada a fragilidade no cálculo desse índice, ficando evidente que a metodologia de cálculo do resultado primário adotada pelo estado do Ceará não obedece aos parâmetros exigidos pelos Manuais de Demonstrativos Fiscais, se distanciando, por sua vez, do conceito técnico do resultado primário.

Tal situação é preocupante, tendo em vista que o estado do Ceará, de forma equivocada, em termos de política fiscal, permite que a LDO traga dispositivos que afrontam diretamente as boas práticas de finanças públicas.

Ressalte-se que não se está aqui impondo que o governo tenha superavit primário, não é isso que se busca, até porque um governador de estado tem todo direito de reduzir seu esforço fiscal para manter ou aumentar o seu grau de investimento. O que se questiona aqui é o uso de maquiagem contábil, que ainda que protegida pelo manto da legalidade da LDO, foi utilizada com o único objetivo de reduzir de forma artificial a despesa primária, passando uma imagem fictícia de que o estado do Ceará passa por um momento de austeridade fiscal.

Ademais, outra questão que chama a atenção, conforme foi destacado pela Comissão, na análise do resultado nominal, é que houve um incremento no nível de **endividamento do estado superior em 490%** à meta estipulada para o exercício, segundo se observa abaixo, *in verbis*:

O estado do Ceará estipulou na LDO de 2015 uma meta de resultado nominal positivo na ordem de R\$ 556.710.000, ou seja, tinha como objetivo um incremento no saldo da dívida neste montante. No entanto, ao final do exercício de 2015, apurou-se um resultado nominal positivo de R\$ 3.284.829.210, ou seja, **o nível de endividamento do estado foi superior em 490% à meta estipulada para o exercício. Diante dos números apresentados, a meta de resultado nominal para o período não foi alcançada.**

Essa forma de abordar o cálculo de resultado primário é preocupante, pois esse indicador é um parâmetro que dá segurança da capacidade de pagamento do estado com relação aos juros e encargos da dívida do estado e consultando o anexo 5 do RREO do último bimestre de 2015 (demonstrativo do resultado nominal), observa-se que a Dívida Fiscal Líquida apresentou um aumento significativo passando de **R\$ 6.084.983.357,00 (seis bilhões, oitenta e quatro milhões, novecentos e oitenta e três mil e trezentos e cinquenta e sete reais) em 31/12/2014, para R\$ 9.369.812.567,00 (nove bilhões, trezentos e sessenta e nove milhões, oitocentos e doze mil, quinhentos e sessenta e sete reais) em 31/12/2015**, ou seja, aponta um caminho perigoso quando se quer falar em política que preza pelo equilíbrio fiscal na medida em que a dívida pública está em um estágio crescente e o resultado primário sendo calculado de forma tecnicamente inadequada, revelando assim uma incoerência na política fiscal adotada pelo estado do Ceará.

No que tange ao limite de endividamento dos estados, a Resolução nº 40/2001, com alterações promovidas pela Resolução nº 05/2002, ambas do Senado Federal, estabelece que a Dívida Consolidada Líquida (DCL) dos estados não poderá exceder a duas vezes a Receita Corrente Líquida (RCL) e consultando o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do último bimestre de 2015, verifica-se que ela **correspondeu a 0,6174 vezes** a Receita Corrente Líquida, estando abaixo do limite fixado pela resolução do Senado. Entretanto, apesar de estar bem abaixo do limite estabelecido pela referida resolução, não significa dizer que o estado do Ceará está em uma situação confortável, pois conforme já foi abordado, o resultado primário, da forma como está sendo tratado não dá confiança de assegurar que os juros e encargos das dívidas provenientes desses empréstimos sejam honrados.

Como é que se pode defender que o estado do Ceará apresenta um cenário de equilíbrio das contas públicas se, em 2015, apresentou um crescimento significativo na sua dívida pública e o indicador (de resultado primário) que dá amparo ao pagamento dos juros dessa dívida não está sendo calculado de forma a obedecer os procedimentos técnicos? Se o estado continuar com essa prática, que não reflete a real capacidade do ente de arcar com o pagamento dos juros e encargos da dívida, tal situação pode gerar dificuldades futuras em honrar os compromissos financeiros.

Assim, considerando a gravidade da constatação da Comissão Especial de Análise das Contas do Governador, entendo salutar endossar a referida **recomendação**, nos seguintes termos:

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.

4.2. Despesa de pessoal

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece limites e proibições ao gestor público, com o objetivo de manter o equilíbrio financeiro das contas e a transparência dos procedimentos administrativos, cabendo aos Tribunais de Contas o dever de fiscalizar o cumprimento desse dispositivo legal, segundo estabelece o seu artigo 59, nos seguintes termos:

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos **Tribunais de Contas**, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

- I – **atingimento das metas** estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
- II – limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em restos a pagar;
- III – medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;
- IV – providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
- V – destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;
- VI – cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

- I – a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;
- II – que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;
- III – que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;
- IV – que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

V – fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

§ 2º **Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20.**

§ 3º O Tribunal de Contas da União acompanhará o cumprimento do disposto nos §§ 2º, 3º e 4º do art. 39. [grifos nossos].

Com relação à atuação dos Tribunais de Contas, frente à Lei de Responsabilidade Fiscal, é relevante destacar o posicionamento do ministro do TCU Valmir Campelo, no Seminário sobre Controle Externo da Administração Estadual, realizado pelo Tribunal de Contas da Paraíba, em janeiro de 2003, onde destacou a importância dos Tribunais de Contas com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos seguintes termos, *in verbis*:

O controle, por sua vez, foi reforçado de duas formas. A primeira com o estabelecimento de limites para a realização ou comprometimento de algumas categorias de gastos. A segunda com a atribuição de competência aos Tribunais de Contas para atuar preventivamente, mediante acompanhamento da evolução das despesas, emissão de alertas quando os limites estabelecidos estiverem próximos de serem atingidos e indicação de fatos que possam comprometer custos ou resultados de programas ou indicar irregularidades na gestão orçamentária.

Ao receberem atribuições mais ampliadas, em face da Lei de Responsabilidade Fiscal, os Tribunais de Contas devem meditar acerca da finalidade mais larga que a referida lei visa alcançar, especialmente, a de ser instrumento impositivo para que o equilíbrio das receitas e despesas seja atingido pela União, estados, municípios, Distrito Federal e entidades da administração indireta. [grifos nossos]

Dessa forma, entendo que qualquer decisão que venha no sentido de flexibilizar o que está inserido no referido dispositivo legal, se constitui numa afronta a competência dos Tribunais de Contas tendo em vista que com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, as Cortes de Contas passaram a ter uma maior abrangência em termos de fiscalização.

Então, entendo como inadmissível, conforme já foi julgado por esse Tribunal, por meio da Resolução nº 2230/2010 – TCE, Processo nº 03052/2008-0, no qual fui vencida, onde se permitiu a exclusão dos pensionistas nos gastos de pessoal. A Lei de Responsabilidade Fiscal é clara quanto a esse assunto e não deixa dúvida que os pensionistas não podem ser excluídos da base de cálculo para efeito do limite da despesa de pessoal, segundo pode ser observado abaixo:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, **entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os 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. [grifos nossos]

Estou retratando esse assunto, porque segundo o relatório da Comissão Especial do Balanço, ficou demonstrado que o executivo estadual **já extrapolou o limite de alerta** (43,74%) contido na LRF, **a exemplo do que já aconteceu em 2014**, sem levar em consideração todos os pensionistas, chegando a um percentual de **45,93% da Receita Corrente Líquida**.

Ademais, chamou a atenção desta conselheira uma questão não abordada pela Comissão Especial, que foi a inclusão, no cômputo da Receita Corrente Líquida, do montante referente aos depósitos judiciais, no importe de R\$ 153.489.052,28 (cento e cinquenta e três milhões, quatrocentos e oitenta e nove mil, cinquenta e dois reais e vinte e oito centavos). **Tal situação é extremamente preocupante pois foi contabilizado como RECEITA ORÇAMENTÁRIA** um ingresso tipicamente extraorçamentário (receita extraorçamentária), desvirtuando o conceito técnico da Receita Corrente Líquida, que só admite receitas orçamentárias correntes. **Como o estado pode se utilizar de valores de terceiros para o cálculo da RCL?** Não vislumbro viabilidade técnica e jurídica para tal possibilidade. Na verdade, tal aberração contábil deixa transparecer que esse expediente foi realizado com a finalidade de maquiagem o limite prudencial (Parágrafo Único, art. 22 da LRF) **que é 46,17% da RCL**, pois, retirando-se os valores dos depósitos judiciais, o limite prudencial é ultrapassado, consoante se verifica na tabela abaixo:

Receita Corrente Líquida (RCL)	19.411.281.375	19.411.281.375
Depósitos judiciais (Lei nº15.878/2015)	20.404.226.715	20.404.226.715
RCL excluindo os depósitos judiciais	1.453.756.167	-
Despesa total com pessoal do Poder Executivo	18.905.957.561	-
Percentual de despesa de pessoal em relação a RCL, expurgando os depósitos judiciais	460.810.827	-992.945.340

Fonte: RGF do 3º quadrimestre de 2015, RREO do 6º bimestre de 2015, anexo 10 da receita.

Preocupa-me esse comportamento do Governo do Estado pois a tendência é que o percentual de crescimento da receita corrente líquida, que serve como parâmetro para o cálculo da despesa de pessoal, não acompanhe o impacto do crescimento da despesa de pessoal para os próximos anos em decorrência da recessão econômica que paira sobre o país e que tem reflexos nos estados. Dentro desse contexto, entendo que este Tribunal de Contas não pode anuir com esses expedientes contábeis que venham a tornar mais brandos os dispositivos da LRF, como forma de maquiagem a real situação fiscal do estado do Ceará.

Ademais, não obstante esse Tribunal já ter julgado processo que envolve despesa de pesso-

al do Poder Executivo no qual foi constatado que o Governo do Estado superou o limite de alerta, é importante deixar assente que tal decisão recaiu apenas na análise da gestão fiscal referente ao **primeiro quadrimestre de 2015** (Processo nº 04488/2015-7 – Acórdão nº 0018/2016). Nas contas de governo é analisada a gestão fiscal, despesa de pessoal, referente a todo o exercício financeiro de 2015 (RGF – 3º quadrimestre), motivo pelo qual entendo salutar que este Tribunal de Contas efetue a seguinte recomendação:

08) À Secretaria da Fazenda que se abstenha de incluir o montante referente a Depósitos Judiciais (receita extraordinária) no cômputo da Receita Corrente líquida.

4.2.1. Despesa com pessoal executada em consórcios públicos

Com relação à contabilização das despesas de pessoal dos consórcios públicos de saúde, de fato se observa que a SEFAZ levou em consideração, no cômputo da despesa total do executivo, as despesas com pessoal dos entes consorciados, entretanto, não foi apresentado a este Tribunal, e muito menos publicado no Diário Oficial do Estado, o Demonstrativo da Despesa com Pessoal executada em consórcio público, consoante se observa na manifestação da Comissão Especial, *in verbis*:

De acordo com os dados extraídos do S2GPR, o estado transferiu aos consórcios públicos, contabilizado na modalidade 71, o valor de R\$ 119.156.356. Ademais, verifica-se no demonstrativo da despesa com pessoal do Poder Executivo (anexo 1), integrante do RGF do 3º quadrimestre de 2015, que consta às seguintes informações, relacionadas aos consórcios públicos, em notas explicativas:

(...)

A Secretaria da Fazenda considerou os valores constantes no quadro acima no cálculo da apuração do limite de pessoal, todavia não foi apresentado a este Tribunal, tampouco publicado no Diário Oficial do Estado, o Demonstrativo da Despesa com Pessoal executada em Consórcio Público, conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais - 6ª edição e Portaria nº 72/2012, art. 11, I, ambos da Secretaria do Tesouro Nacional. Assim, restou prejudicada a validação dos referidos valores por esta Comissão Técnica. [grifos nossos]

Quero destacar ainda que a comissão entendeu que não cabia mais a recomendação nas contas de governo de 2015, que envolve os consórcios públicos, em virtude de haver uma determinação oriunda do Acórdão nº 18/2016 – TCE/CE, nos seguintes termos:

V. determinar à SEFAZ que:

b) nos próximos relatórios, apresente o Demonstrativo das Despesas com Pessoal Executada pelos consórcios públicos dos quais o estado seja participante, devendo ser apresentado demonstrativo individualizado para cada consórcio, conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais editado pela Secretaria do Tesouro Nacional (anexo 1 da Portaria 553/2014, LC 141/2012, art. 35 e Portaria STN nº 72/2012, art. 11, II, b), nos termos do item 2.9 do Certificado nº 54/2015;

Assim, tendo em vista que já consta determinação emitida por esta Corte de Contas, a Secretaria da Fazenda deverá atender a referida Determinação nos relatórios do exercício de 2016.

Discordo de tal posicionamento pois a decisão oriunda desse Acordão se refere ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do segundo bimestre e do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do 1º quadrimestre do exercício de 2015. As contas de governo, aborda o RREO do 6º Bimestre e o RGF do último quadrimestre.

Dessa forma, proponho que seja efetuada a seguinte recomendação:

09) à Secretaria da Fazenda, que, nos próximos relatórios, apresente o Demonstrativo das Despesas com Pessoal Executada pelos consórcios públicos dos quais o estado seja participante, devendo ser apresentado demonstrativo individualizado para cada consórcio, conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais editado pela Secretaria do Tesouro Nacional e Portaria STN nº 72/2012, art. 11, inciso I.

4.3. Publicação do RGF e do RREO

Todos os anos nas contas de governo se observa que o RGF do último quadrimestre e o RREO do último bimestre do Poder Executivo são publicados com dados provisórios, **apenas para cumprir os prazos estabelecidos pela LRF**, e depois são republicados com dados definitivos fora do prazo, e este tribunal até o momento não tomou uma medida efetiva para que esse tipo de ocorrência não se repita mais. A LRF é clara que esses relatórios têm que ser publicados em determinado prazo (arts. 52 e 55, § 2º) e no corpo do referido dispositivo legal, não se fala que os referidos relatórios podem ser publicados com dados provisórios. Entendo que divulgar o RGF e o RREO no prazo estabelecido, mas com dados provisórios, para depois serem republicados com dados definitivos fora do prazo constitui-se em mais uma afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal, como bem destacou a comissão do balanço nos seguintes termos:

Por esse motivo **esta Comissão Técnica entende que há descumprimento dos prazos de publicação definidos nas Constituições Federal e Estadual e na Lei de Responsabilidade Fiscal**. Cabe ressaltar que a Lei nº 10.028/2000, em seu art. 5º, inciso I, considera como infração administrativa contra as leis de finanças públicas deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o Relatório de Gestão Fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei. No caso de descumprimento do referido dispositivo, a Lei prevê punição do agente que lhe der causa com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais. [grifo nosso]

Desta feita, sabendo que a referida ocorrência já foi objeto de contas anteriores (desde 2011) e que ainda persiste, entendo como fundamental manter a seguinte recomendação:

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.

4.4. Disponibilidade de caixa e restos a pagar

A LRF, no seu art. 50, inciso I, estabelece que a disponibilidade de caixa deverá constar de registro próprio (Fonte/Destinação de Recursos), de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada. Assim o referido demonstrativo, segundo o MDF (Manual de Demonstrativos Fiscais), deverá expor as disponibilidades de caixa e as respectivas obrigações financeiras por destinação de recursos de forma a possibilitar aferição do dispositivo legal supracitado.

O referido demonstrativo pretende evidenciar se existe lastro financeiro, por fonte de recursos, capaz de suportar as respectivas obrigações financeiras provenientes dos restos a pagar.

A Comissão ao se deparar com o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa do Poder Executivo do último quadrimestre de 2015, bem como em consulta ao sistema S2GPR, destacou a impossibilidade de se confirmar o saldo da disponibilidade de caixa bruta, por fonte de recursos, onde se fez o seguinte questionamento:

(...) devido à ausência de relatórios no sistema S2GPR, **esta Comissão Técnica não conseguiu confirmar o saldo da disponibilidade de caixa bruta por fonte de recursos. Importante destacar que o nível de consolidação do S2GPR não permite a geração do relatório “Balancete” por Poder, o que dificulta a validação dos dados do demonstrativo em análise, tendo em vista que se trata apenas do Poder Executivo.** [grifos nossos]

Ademais, é importante destacar que esse mesmo problema foi verificado nas Contas de Governo de 2014, de minha relatoria, nas quais não foi possível averiguar se o governo do estado atendeu ou não o art. 42 da LRF, conforme se observa abaixo, *in verbis*:

Conclui, diante dos fatos, pela impossibilidade de se confirmar se o saldo das disponibilidades de caixa por fonte de recursos são suficientes para cobrir as respectivas obrigações financeiras, **ponto este que considero extremamente preocupante tendo em vista da impossibilidade de se concluir se houve atendimento ou não do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois como se sabe o desatendimento desse dispositivo da LRF resulta, sem sombra de dúvida, em desaprovação das contas.**

Entretanto, consultando o processo de auditoria nº 04681/2015-1, foi verificado no Rela-

tório de Auditoria nº 01/2016, que os saldos das disponibilidades registrados na contabilidade refletiam os extratos bancários, constatando que, para a **amostra selecionada**, existe compatibilidade entre os saldos contábeis e aqueles apresentados nos extratos bancários analisados, no entanto, a dúvida que pairava no tocante ao atendimento ou não do art. 42 abordada nas contas de governo de 2014, de minha relatoria, ainda persiste, uma vez que o processo não foi levado a julgamento pelo colegiado deste Tribunal.

Por fim, é relevante destacar que o corpo técnico identificou a existência de disponibilidade de caixa líquida negativa ou insuficiente para algumas obrigações financeiras referentes a inscrição dos restos a pagar não processados do exercício para algumas fontes de recursos, segundo se observa abaixo:

Por oportuno, cumpre destacar que, ainda que as disponibilidades de caixa superem as obrigações existentes em seu montante total, esta Comissão Técnica identificou a existência de disponibilidade de caixa líquida negativa ou insuficiente para a inscrição dos restos a pagar não processados do exercício nas fontes de recursos apresentadas na tabela abaixo, **evidenciando uma prática conflitante com os princípios da LRF, que estabelecem o equilíbrio entre as receitas e as despesas públicas como pilar da gestão fiscal responsável.** [grifo nosso]

Dessa forma, considerando que a comissão verificou a impossibilidade de se confirmar o saldo da disponibilidade de caixa bruta, por fonte de recursos, **bem como identificou disponibilidade de caixa líquida negativa**, esta conselheira entende como salutar acompanhar a Comissão Especial no que tange às seguintes **recomendações**:

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;

À Secretaria da Fazenda, que disponibilize no S2GPR um relatório que informe a disponibilidade de caixa bruta por fonte de recursos e por Poder.

5. Ocorrências/ressalvas e recomendações alusivas ao exercício de 2015

No quadro abaixo, em adição às **29 (vinte e nove)** ressalvas/ocorrências e **27 (vinte e sete)** recomendações tratadas pela Comissão Especial em sua manifestação, as quais acompanho na íntegra, não como OCORRÊNCIAS, mas sim como RESSALVAS, destacam-se ressalvas e as respectivas recomendações identificadas no exercício por esta conselheira, as quais entendo salutar incorporar à manifestação da Comissão:

Ressalvas	Recomendações
1. Baixa eficiência das políticas públicas relacionadas ao combate à criminalidade.	01) desenvolva políticas públicas integradas na área de segurança pública para o reverter e minorar os níveis criminalidade;
2. Elevado índice de contratação de mão de obra terceirizada em substituição a servidores e empregados públicos.	<p>02) À Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag) e à Procuradoria-Geral do Estado (PGE), que realizem as medidas necessárias à eliminação de terceirização de atividade-fim na administração pública estadual, com a substituição paulatina dos terceirizados pelos concursados.</p> <p>03) 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.</p> <p>04) 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;</p> <p>05) 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 contratadas pelo poder público.</p>
3. Não envio ao Tribunal de Contas do Estado das prestações de contas relativas aos recursos repassados pelo estado às organizações sociais em observância ao do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.	06) determine aos órgãos e entidades estaduais que celebrem 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 e demonstrativos de natureza contábil, para a devida análise pela área competente deste Tribunal, nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.
4. Falhas relativas à Lei nº 15.356, de 04 de junho de 2013, que dá nova redação à Lei nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997.	07) adote as medidas necessárias para a retificação dos seguintes dispositivos da Lei nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997, com a redação dada pela Lei nº 15.356, de 04 de junho de 2013: parágrafos 4º e 5º do art. 13, parágrafo único do art. 15, e parágrafo único do art. 21-B, em razão de conterem falhas graves, que vão de encontro aos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.
5. Utilização indevida de recursos provenientes de depósitos judiciais no cômputo da receita corrente líquida, influenciando diretamente a apuração dos limites de despesa de pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).	08) À Secretaria da Fazenda que se abstenha de incluir o montante referente a Depósitos Judiciais (receita extraorçamentária) no cômputo da receita corrente líquida.
6. Ausência de demonstrativo da despesa com pessoal executada em consórcios públicos, nos termos exigidos no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) (6ª edição) e Portaria nº 72/2012, art. 11, inciso I, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).	09) à Secretaria da Fazenda, que, nos próximos relatórios, apresente o demonstrativo das despesas com pessoal executada pelos consórcios públicos dos quais o estado seja participante, devendo ser apresentado demonstrativo individualizado para cada consórcio, conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais editado pela Secretaria do Tesouro Nacional e Portaria STN nº 72/2012, art. 11, inciso I.

Ademais, em adição, incluiu algumas recomendações do exercício de 2014, referentes a divergências em relação a alguns entendimentos da Comissão, que, no entender desta conselheira não foram atendidos, necessitando, por conseguinte, recomendar-se novamente no exercício de 2015, senão vejamos:

1	<p>RECOMENDAÇÃO nº 05 – Exercício de 2014: À Secretaria de Planejamento e Gestão, que aprimore os Instrumentos de Planejamento (LDO e LOA), de forma a atender satisfatoriamente às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, fazendo constar no Demonstrativo de Renúncia de Receitas os valores relativos à estimativa de compensação em face dos incentivos fiscais concedidos.</p>	<p>POSICIONAMENTO DA COMISSÃO: A Comissão Técnica verificou, no capítulo 2, que o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita relativa ao exercício 2015 apresentou valores, indicando que o governo planejou renúncia de receitas para o exercício em análise e apresentou as medidas de compensação, <u>motivo pelo qual entendeu como atendida a mencionada recomendação.</u></p> <p>POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR: Sobre tal recomendação, é relevante pontuar que o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita relativa ao exercício 2015 <u>não incluiu os valores referentes à renúncia e compensação do Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI), não refletindo, portanto, a realidade do estado do Ceará nesse quesito, já que, como se sabe, a renúncia proveniente do FDI é onde se concentram os maiores valores.</u></p>
2	<p>RECOMENDAÇÃO 07: Ao Poder Executivo, que elabore o Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias considerando os passivos contingentes do estado.</p>	<p>POSICIONAMENTO DA COMISSÃO: Aduz a Comissão que, <u>apesar de não evidenciados os passivos contingentes para o exercício de 2015</u>, foi apresentado o Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências para o exercício de 2016 com tais passivos decorrentes de demandas judiciais no montante de R\$ 48 milhões.</p> <p>POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR: Conforme apontado pela Comissão, os passivos contingentes para o exercício de 2015 não foram devidamente evidenciados, não podendo este Tribunal desconsiderar tal ocorrência sob o argumento de correção no período posterior.</p>
3	<p>RECOMENDAÇÃO nº 12 – Exercício de 2014: À Secretaria de Planejamento e Gestão, que, nos futuros projetos da LDO, não contenha dispositivo permitindo a reversão da reserva de contingência para utilização em finalidades diversas da estabelecida no art. 5º da LRF.</p>	<p>COMENTÁRIOS: Segundo a Comissão, de acordo com o Relatório de Controle Interno, a partir do exercício de 2016, durante a elaboração do PLDO 2017, a SE-PLAG excluirá o dispositivo que trata da reversão da reserva que corresponde ao atual artigo 73, parágrafo único da LDO 2016, Lei nº 15.839, de 27 Julho de 20150, e finalizou ressaltando que este Tribunal acompanhará se tal recomendação será atendida.</p> <p>POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR: Outra ocorrência relevada pela Comissão em decorrência da promessa de que a falha não ocorrerá no exercício de 2016. Como já defendido, ocorrências materializadas no exercício devem ser mantidas.</p>

4	<p>RECOMENDAÇÃO nº 18 – Exercício de 2014: Ao Poder Executivo, que eleve o nível de execução orçamentária de programas que atuem diretamente no enfrentamento à seca.</p>	<p>POSICIONAMENTO DA COMISSÃO: Segundo a Comissão, no exercício de 2014, o baixo índice de execução (34,80%) do programa “040 – Acumulação Hídrica”, de extrema importância no combate à seca, gerou a Recomendação de nº 18.</p> <p>Não obstante a recomendação feita, na análise do desempenho da gestão no exercício de 2015, a própria Comissão aponta que a mencionada recomendação não foi atendida, uma vez que o Programa 040 apresentou um percentual de execução irrisório no valor de 9,27%.</p> <p>No entanto, a Comissão concluiu sua exposição, nos seguintes termos: <i>“...não obstante, não será feita nova recomendação nesse aspecto haja vista a discricionariedade do gestor executivo e o aspecto autorizativo do orçamento.”</i></p> <p>POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR: Pedindo todas as vênias à Comissão Técnica, não há como desconsiderar uma recomendação referente à baixa execução orçamentária dos programas relacionados com seca, que vêm sendo repisada desde o exercício de 2012 nas Contas do Governador sob o argumento de o orçamento ser autorizativo. O descumprimento, ainda que parcialmente, dos programas previstos na lei orçamentária anual, bem como o não atingimento de metas, demandam a atenção e intervenção deste Tribunal de Contas, sobretudo, em relação a um problema social de elevadas proporções como a questão da seca.</p>
5	<p>RECOMENDAÇÃO nº 44 – Exercício de 2014: Ao Poder Executivo, que adote as medidas necessárias com o objetivo de sanar as divergências entre os saldos das disponibilidades de caixa registrados na contabilidade e nos extratos bancários.</p>	<p>POSICIONAMENTO DA COMISSÃO: No entendimento da Comissão, tal recomendação não foi repisada em razão da existência do Processo nº 04681/2015-1, Relatório de Auditoria nº 01/2016, que, segundo a unidade técnica, existiria compatibilidade entre os saldos contábeis e aqueles apresentados nos extratos bancários analisados.</p> <p>POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR: A Comissão relevou a ocorrência baseando-se em um processo que auditou apenas uma amostra selecionada, no entanto, ainda persiste, uma vez que o processo não foi levado a julgamento pelo colegiado deste Tribunal.</p>

Conclusão

Verifica-se, ao longo dos anos, que esta Corte de Contas tem envidado esforços no sentido de aprimorar os relatórios elaborados pelos servidores designados para integrar as diversas comissões com o objetivo de analisar a gestão de recursos do estado em confronto com as normas constitucionais, legais, regulamentares e de execução orçamentária e financeira do orçamento público estadual, bem assim com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Há, ainda, o firme propósito de cada vez mais aproximar os relatórios das contas de governo do estado, nos seus diversos aspectos como análises, conteúdos, forma, apresentação, com o paradigma, que é o Tribunal de Contas da União (TCU).

Posto isso, e

CONSIDERANDO que restou evidenciado no relatório da comissão deste Tribunal que o Balanço Geral do Estado demonstra, adequadamente, a posição **orçamentária** do estado, revelando, contudo, algumas divergências desses demonstrativos em relação à LRF, exercício de 2015;

CONSIDERANDO que está retratado no Relatório da Comissão deste Tribunal que o Balanço Geral do Estado **não** demonstra, adequadamente, a posição patrimonial do estado, no exercício de 2015, e que **não** foram respeitados alguns parâmetros e limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF);

CONSIDERANDO que restou constatado no Relatório da Comissão deste Tribunal a impossibilidade de se mensurar com exatidão a posição financeira do estado para o exercício de 2015 em razão do sistema S2GPR não emitir relatórios compatíveis com o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa;

CONSIDERANDO que as comissões desta Corte de Contas, designadas ao longo dos últimos anos, constataram, em sucessivas e reiteradas vezes, a existência de várias **ocorrências/ressalvas** que têm se perpetuado, sem que, em relação à maioria delas, nenhuma providência corretiva tenha sido adotada e que mais uma vez são ora reprisadas;

CONSIDERANDO que em relação à terminologia **“ocorrência”** trazida pela Comissão Especial para tratar das desconformidades e irregularidades encontradas na gestão, esta conselheira adota a nomenclatura empregada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), o qual utiliza a expressão **“ressalva”** com esta finalidade e que **tal terminologia não se confunde com o julgamento “regular com ressalvas”, esta prevista na Lei Orgânica deste Tribunal de Contas**

e utilizada quando da apreciação das contas dos gestores jurisdicionados desta Corte;

CONSIDERANDO, ainda, que o termo “**ressalva**”, como trata o TCU e vários outros Tribunais de Contas, é utilizado quando da análise das contas do chefe do Executivo com vistas à emissão de parecer prévio, cuja gestão, embora contenha inconsistências que não representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial, não é suficientemente grave para se sugerir a reprovação das contas;

CONSIDERANDO que esta Corte de Contas, quando do exame das contas do governador, exercício de 2011 (Processo nº 02676/2012-0), decidiu pela emissão de parecer prévio pela **APROVAÇÃO, COM RESSALVAS, que foram 55 (cinquenta e cinco) ressalvas, na oportunidade, e mais 62 (sessenta e duas) recomendações consignadas;**

CONSIDERANDO, portanto, que as falhas e deficiências apontadas, geradoras de **29 (vinte e nove) ocorrências (ressalvas)** por parte da Comissão Especial assim como **6 (seis) ressalvas** tratadas por esta Conselheira, embora não constituam motivo que impeçam a aprovação da prestação de contas anual do governador do estado do Ceará, alusiva ao exercício financeiro de 2015, devem ser corrigidas, para que não acarretem prejuízos ao cumprimento de normas legais e dos instrumentos de planejamento e execução orçamentárias;

Dessa forma, com base em todo o exposto, considerando que a análise conduz à conclusão de que o Poder Executivo não observou integralmente os princípios fundamentais da contabilidade aplicados à administração pública, posto que o balanço patrimonial não retrata a realidade patrimonial do estado e também em razão da impossibilidade de se mensurar com exatidão a posição financeira do estado para o exercício de 2015 e em razão das inconsistências apontadas no Relatório da Comissão nos capítulos 10 e 11 e as tratadas nesta manifestação, e que necessitam a adoção de medidas saneadoras, para que, nas próximas análises das contas do governador não sejam reincidentes e não venham a ensejar a consequente desaprovação da contas, **VOTO** no sentido de que seja sugerido ao Poder Legislativo que **APROVE, COM 37 (TRINTA E SETE) RESSALVAS**, a Prestação Anual das Contas do Governador do Estado de 2015, com **48 (QUARENTA E OITO) RECOMENDAÇÕES**, divididas em **27 (vinte e sete) recomendações** da Comissão, **5 (cinco) recomendações** novas catalogadas pelo Ministério Público de Contas, **1 (uma) recomendação** proveniente do Conselheiro Rholden Queiroz, **1 (uma) recomendação** oriunda do Auditor Paulo César e, ainda, com a adição das **09 (nove)** tratadas no presente voto, e também as **05 (cinco)** remanescentes do exercício de 2014 que não foram consideradas pela comissão e listadas a seguir, cujo cumprimento deverá ser acompanhado pelo Órgão de Controle Interno:

01) Ao Poder Executivo, que desenvolva políticas públicas integradas na área de segurança pública para o reverter e minorar os níveis criminalidade;

02) À Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e à Procuradoria-Geral do Estado (PGE), que realizem as medidas necessárias à eliminação de terceirização de atividade-fim na administração pública estadual, com a substituição paulatina dos terceirizados pelos concursados;

03) 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;

04) 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;

05) 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 contratadas pelo Poder Público;

06) determine aos órgãos e entidades estaduais que celebrarem 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 e demonstrativos de natureza contábil, para a devida análise pela área competente deste Tribunal, nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal;

07) ao Poder Executivo, que adote as medidas necessárias para a retificação dos seguintes dispositivos da Lei nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997, com a redação dada pela Lei nº 15.356, de 04 de junho de 2013 e Lei nº 15.408, de 12 de agosto de 2013: parágrafos 4º e 5º do art. 13, parágrafo único do art. 15, e parágrafo único do art. 21-B, em razão de conterem falhas graves, que vão de encontro aos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

08) À Secretaria da Fazenda, que se abstenha de incluir o montante referente a depósitos judiciais (receita extraorçamentária) no cômputo da receita corrente líquida.

09) à Secretaria da Fazenda, que, nos próximos relatórios, apresente o Demonstrativo das Despesas com Pessoal Executada pelos Consórcios Públicos dos quais o estado seja participante, devendo ser apresentado demonstrativo individualizado para cada

consórcio, conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais editado pela Secretaria do Tesouro Nacional (Anexo 1 da Portaria 553/2014, LC 141/2012, art. 35 e Portaria STN nº 72/2012, art. 11, II, b), nos termos do item 2.9 do Certificado nº 54/2015.

Referentes ao exercício de 2014

10) À Secretaria de Planejamento e Gestão, que aprimore os instrumentos de planejamento (LDO e LOA), de forma a atender satisfatoriamente às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, fazendo constar no demonstrativo de renúncia de receitas os valores relativos à estimativa de compensação em face dos incentivos fiscais concedidos, incluindo nesse demonstrativo todos os valores envolvidos no Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI);

11) Ao Poder Executivo, que elabore o Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias considerando os passivos contingentes do estado;

12) À Secretaria de Planejamento e Gestão, que, nos futuros projetos da LDO, não contenha dispositivo permitindo a reversão da reserva de contingência para utilização em finalidades diversas da estabelecida no art. 5º da LRF;

13) Ao Poder Executivo, que eleve o nível de execução orçamentária de programas que atuem diretamente no enfrentamento à seca;

14) Ao Poder Executivo, que adote as medidas necessárias com o objetivo de sanar as divergências entre os saldos das disponibilidades de caixa registrados na contabilidade e nos extratos bancários.

É como voto.

Fortaleza, 31 de maio de 2016.

CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR



12

Declaração de Voto - Conselheiro Rholden Botelho de Queiroz

12. DECLARAÇÃO DE VOTO - CONSELHEIRO RHOLDEN BOTELHO DE QUEIROZ

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

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

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

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

Com base nos dados apresentados no quadro 01, abaixo, observase que o orçamento foi executado – em relação à maioria dos grupos de despesa – em um nível acima daquele considerado eficaz. De outra parte, o grupo “Investimentos” apresentou nível de execução **INEFICAZ** (<50%), uma vez que executou somente **48,79%** do previsto, o que contribuiu sobremaneira para que as despesas de capital obtivessem um percentual de execução de apenas **55,68%**.

QUADRO 01 – DESPESA ORÇAMENTÁRIA POR CATEGORIA E GRUPO (2015)

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

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

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

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

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

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

QUADRO 02 – INVESTIMENTOS PREVISTOS E REALIZADOS POR FUNÇÕES QUE IMPLEMENTAM DIREITOS SOCIAIS COM BASE EM FONTES DE RECURSOS PRÓPRIOS DO ESTADO (2015)

Função	Dotação inicial	Dotação atualizada	Executado	Realização (%)
Assistência social	3.372.491,00	3.461.716,00	2.753.690,31	79,55%
Desporto e lazer	9.413.284,00	19.562.351,22	15.276.680,63	78,09%
Educação	46.669.524,00	27.313.122,47	16.033.422,96	58,70%
Habitação	2.042.000,00	437.489,90	124.573,14	28,47%
Saúde	140.979.388,00	38.777.533,61	26.323.366,79	67,88%
Segurança pública	50.711.665,00	40.403.808,93	30.876.873,58	76,42%
Trabalho	351.745,00	1.831.494,39	,00	0,00%
Total Geral	253.540.097,00	131.787.516,52	91.388.607,41	69,35%

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

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

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

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

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

Ainda acerca da aplicação de recursos em áreas sociais, no âmbito do Fundo de Combate à Pobreza (**FECOP**), cabe consignar as observações da Comissão acerca da expressiva disponibilidade de caixa (**saldo líquido em conta**) do fundo em questão, ao final do exercício financeiro de 2015, qual seja: **R\$ 108.662.410,80**, o que equivale a, aproximadamente, **24% do total arrecadado**, ou seja, “uma parcela considerável de recursos continua sem aplicação²” (fls. 173 do Relatório Técnico).

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

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

No tocante à questão, uma limitação recorrentemente apresentada, desde a mudança ocorrida no PPA 2012-2015, no qual foi adotado o modelo do Governo Federal³, é que não se tem o valor a ser despendido para o atendimento de cada meta prevista nos programas de governo. A valoração no Plano ocorre apenas até o nível das iniciativas, não havendo uma ligação objetiva entre elas e as metas previstas para os programas.

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

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

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

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

Não obstante as sobreditas limitações, a Comissão realizou exame acerca da eficácia de alguns programas⁴, com base nas informações constantes do Anexo de Metas Prioritárias (AMP) da LDO de 2015, e nos dados apresentados pela SEPLAG, e concluiu que **diversas metas tidas como prioritárias ou não foram executadas, ou tiveram baixa execução orçamentária.** Tal fato aponta fragilidades no planejamento governamental, situação essa que pode ser reflexo da baixa realização das despesas abordadas no tópico anterior.

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

Não se pode perder de vista que, para além da mera observância ao cumprimento das metas físicas e dos dispêndios orçamentários, referida ferramenta deverá servir para acompanhar a vinculação entre tais fatores, e, em última instância, para verificar o nível de eficiência, eficácia e, inclusive, economicidade das ações governamentais.

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

Diante do que se evidenciou – ponto que venho destacando desde quando relatei as Contas de Governo do exercício de 2012, sobretudo com o advento do SIMA, percebe-se que o estado caminhou rumo ao efetivo acompanhamento e monitoramento da execução or-

4 “Promoção da juventude”, “promoção e proteção dos direitos humanos”, “enfrentamento às drogas”, “atenção à pessoa com deficiência” e “atenção à pessoa idosa”.

çamentária. De outra parte, cabe a esta Corte verificar, a partir da análise do exercício de 2015, o desempenho dessa ferramenta de modo que ela venha a propiciar, ao cidadão, aos órgãos de controle e à sociedade, a escorreita fiscalização do gasto público. Assim, a peça orçamentária terá condições de se tornar um verdadeiro instrumento de efetivação de direitos sociais.

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

Consoante é possível verificar no Demonstrativo dos Créditos do FDI (Balanço Geral do Estado, fls. 102), **os incentivos fiscais**, classificados como “Ajustes de Perdas de Créditos a Receber”, concernentes aos programas PROAPI, PROVIN e PROADE, **ultrapassam o montante de R\$ 3 bilhões de reais** (quase 30% da receita tributária do estado em 2015), o que é extremamente relevante, ainda mais diante do nível de endividamento estadual que, na gestão ora em análise, conforme apurado no Relatório Anual (fls. 166), foi superior em 490% à meta estipulada na LDO para o exercício⁵, merecendo, portanto, que esses repasses sejam melhor acompanhados, tanto por parte do Governo do Estado, como por esta Corte de Contas.

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

Fortaleza, 31 de maio de 2016.

RHOLDEN BOTELHO DE QUEIROZ

CONSELHEIRO

⁵ A meta prevista na LDO de 2015 era de Resultado Nominal positivo na ordem de R\$ 556.710.000, o que significa que o estado tinha como objetivo um incremento no saldo da sua dívida neste montante. Porém, ao final do exercício, apurou-se um resultado nominal positivo de R\$ 3.284.829.210 (490% superior à meta estipulada).



13

Declaração de Voto - Conselheiro Substituto Paulo César de Souza

13. DECLARAÇÃO DE VOTO - CONSELHEIRO SUBSTITUTO PAULO CÉSAR DE SOUZA

Senhor Presidente,

Senhores Conselheiros e Conselheira

Senhor Procurador-Geral,

Demais autoridades,

Senhoras e Senhores.

Congratulo o relator, Conselheiro Alexandre Figueiredo, e toda equipe técnica pelo trabalho desenvolvido.

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará encontra-se novamente diante do exercício da missão imposta pela Constituição da República de emissão de parecer prévio conclusivo sobre as contas de governo, etapa fundamental no processo de controle externo da gestão pública.

Trata-se do encaminhamento ao Poder Legislativo de informações técnicas referentes aos aspectos contábil, financeiro, econômico, patrimonial e operacional das ações governamentais. Subsidiava-se o exame e julgamento das contas do governante e, assim, atende ao direito de a sociedade, com transparência, conhecer sobre a regular gestão dos recursos públicos.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas exerce etapa fundamental no processo de controle externo da gestão pública e deve, na máxima medida, se deter apenas nos acertos e erros técnicos das ações. Para esse mister, o parâmetro de exame deve ser extraído de critérios dos normativos legais, eliminando ou mitigando o emprego de juízos subjetivos.

Mas não é apenas o Poder Legislativo o destinatário das informações do parecer prévio. A sociedade e o próprio governo são beneficiários indiretos do mister desempenhado pela Corte de Contas do Estado do Ceará, que fornece um panorama abrangente da administração pública estadual, tratando com amplitude e profundidade os temas analisados.

De modo geral, toda sociedade se beneficia, pois encontra no parecer prévio um diagnóstico imparcial e acessível do desempenho das ações governamentais quanto aos aspectos contábil, econômico, patrimonial e operacional, bem como quanto à observância dos princí-

pios da legalidade, eficiência, legitimidade e economicidade na gestão pública. Temas como “saúde”, “educação” e “segurança pública” são, de alguma forma, objeto de avaliação no parecer prévio.

A partir do parecer prévio, a sociedade cearense passa a conhecer, por exemplo, onde o governo efetivamente aplicou os impostos arrecadados. E mais: onde não os aplicou. Revelam-se, para a sociedade, as escolhas do governante.

Ao final, com intuito de fomentar o aperfeiçoamento da gestão pública, são ainda ofertadas recomendações acerca dos pontos analisados ao longo da peça técnica emitida. Nessa ótica, o governo tem, nesse papel desempenhado pelo Tribunal de Contas, a oportunidade de corrigir procedimentos que contrariam regras de finanças públicas, evitando-se, assim, prejuízo para a boa saúde financeira do estado.

Pois bem. A partir da leitura do relatório da equipe técnica, sem demasiada extensão, pretendo conferir destaque a um ponto específico, qual seja o item 3.3 do Relatório, que trata das transferências financeiras a municípios.

Na exposição do diagnóstico da Comissão Técnica, duas tabelas chamam atenção. Na primeira, são apresentados os 20 Municípios mais beneficiados por recursos provenientes de Convênios (fl. 107). Na segunda, os 20 Municípios menos beneficiados (fl. 108). Visto assim, nada de anormal.

Ocorre que se observou que o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) é apresentado em uma das colunas das referidas tabelas, associado com os valores repassados aos municípios. Aí surge a dúvida. Haveria alguma relação entre os valores repassados e os respectivos IDM?

A análise desempenhada pela Comissão Técnica indicou que não há uma correlação direta entre os valores repassados e o IDM.

Gerou mais estranheza o fato de os 20 municípios com maior repasse terem IDM médio maior que o dos 20 municípios com menor repasse. Sem maiores informações, parece uma contradição. Todavia, por evidente, isso não significa, necessariamente, qualquer ilegalidade ou impropriedade. É preciso mais clareza, transparência.

Nesse momento, o que se requer é o esclarecimento dos critérios utilizados pelo governo para se estabelecer os valores que serão repassados aos municípios. É até possível que o IDM não seja o índice mais adequado para ser utilizado como critério de seleção dos municípios, e é também possível que o governo esteja utilizando outras medidas. Trata-se apenas de transparência e clareza nas informações prestadas.

Por tudo, sugere-se **recomendar** 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.

Concluo louvando o trabalho desenvolvido pela equipe técnica e pelo relator. Todos meus cumprimentos.

31 de maio de 2016.

PAULO CÉSAR DE SOUZA
CONSELHEIRO-SUBSTITUTO



14

Parecer Prévio

14. PARECER PRÉVIO

PARECER PRÉVIO Nº 001/2016

PROCESSO: 2.422/2016-7

DATA: 31/05/2016

CONSIDERANDO o quanto se contém na instrução processual, notadamente no Relatório Anual das Contas do Governador do Estado do Ceará, exercício de 2015, constituidor das fls. 51/258;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III – Parecer, quando se tratar de:

a) Contas do Governador do Estado;

§ 3º – O parecer de que trata a alínea "a" do inciso "III" consistirá em apreciação geral e fun-

damental sobre o exercício financeiro e a execução orçamentária, e **concluirá pela aprovação ou não das Contas**, indicando, se for o caso, as parcelas impugnadas.” (grifos nosso)

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

O **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ**, por maioria de votos, vencida, em parte, a conselheira Soraia Victor, **É DE PARECER que a Augusta Assembleia Legislativa aprove as contas do excelentíssimo governador do Estado do Ceará, Sr. Camilo Sobreira de Santana, alusivas ao exercício de 2015, com 36 (trinta e seis) recomendações**, especificadas em anexo, com determinação à Secretaria de Controle Externo deste Tribunal que priorize o exame dos 06 (seis) processos de Representação e do processo de auditoria que se encontram em tramitação nesta egrégia Corte de Contas, referentes às recomendações do exercício de 2014, uma vez que, das 27 (vinte e sete) recomendações do exercício de 2015, 22 (vinte e duas) já são objeto de análise neste Tribunal nos autos desses processados e foram reiteradas no exame do exercício de 2015, bem como instaure as representações que couberem, em caso de infração à norma constitucional ou legal, objetivando apurar as responsabilidades dos gestores pelas ocorrências detectadas no exame das Contas do Governo do Estado do Ceará do exercício de 2015.

* Participaram da votação dos exmos. conselheiros Luís Alexandre Albuquerque Figueiredo de Paula Pessoa (relator), Soraia Thomaz Dias Victor e Rholden Botelho de Queiroz, bem como os conselheiros substitutos Itacir Todero e Paulo César de Souza.

* Os conselheiros Soraia Victor e Rholden Queiroz, bem como o conselheiro Substituto Paulo César apresentaram Declaração de Voto.

Sala das Sessões, em 31 de maio de 2016.

31 de maio de 2016.

PRESIDENTE

CONSELHEIRO EDILBERTO CARLOS PONTES LIMA

RELATOR

CONSELHEIRO ALEXANDRE FIGUEIREDO

Fui presente:

DR. GLEYDSON ANTÔNIO PINHEIRO ALEXANDRE

PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL JUNTO AO TCE-CE

Recomendações Alusivas Ao Exercício De 2015

(Parte integrante do Parecer Prévio nº 001/2016 - Processo nº 2.224/2016-7)

1. Às Secretarias beneficiárias do FECOP, que, diante da existência de saldo bancário líquido na conta do FECOP, efetuem ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social, voltados para a melhoria da qualidade de vida das populações carentes;
2. 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;
3. 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;
4. 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 às exigências contidas no art. 50, VI, § 3º, da LRF;
5. À Secretaria da Fazenda (SEFAZ) que evidencie, periodicamente, em notas explicativas, na sua página eletrônica, conciliação financeira entre o Sistema Saturno e o sistema contábil do estado sobre os repasses constitucionais aos municípios do estado do Ceará;
6. 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 relacionados à CIDE (Contribuição Intervenção do Domínio Econômico);
7. À Secretaria de Planejamento e Gestão, que adote as medidas necessárias para que o layout do relatório que contém as metas bimestrais de arrecadação seja similar ao do Balanço Orçamentário, contido no RREO, com o objetivo de possibilitar a comparação entre os referidos demonstrativos;
8. À Secretaria de Planejamento e Gestão, que implante, para as despesas com publicidade,

estruturas de classificação orçamentárias que segreguem os gastos conforme o objetivo da política pública envolvida;

9. 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;

10. 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;

11. 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;

12. À Secretaria da Fazenda, que elabore os demonstrativos contábeis observando integralmente a metodologia contida no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público editado pela Secretaria do Tesouro Nacional, bem como as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCT 16);

13. 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;

14. À Secretaria da Fazenda, que adote as providências necessárias para que o quadro do Superavit/Deficit Financeiro do Balanço Patrimonial seja gerado diretamente por meio de relatório de saída do S2GPR;

15. À Secretaria da Fazenda, que elabore os quadros complementares à Demonstração dos Fluxos de Caixa, conforme exposto no MCASP;

16. Ao Poder Executivo, que promova a operacionalização do FCE com vistas ao cumprimento do art. 209 da Constituição Estadual;

17. Ao Poder Executivo, que cumpra o percentual de recursos direcionados à FUNCAP, conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual;
18. 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;
19. À Secretaria do Planejamento e Gestão, que providencie a criação de fontes de recursos específicas para evidenciar as despesas custeadas com o superavit financeiro, do exercício anterior, de recursos de impostos vinculados ao ensino;
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 editado pela Secretaria do Tesouro Nacional;
21. 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;
22. À Secretaria da Fazenda, que disponibilize no S2GPR um relatório que informe a disponibilidade de caixa bruta por fonte de recursos e por Poder;
23. À Secretaria da Saúde, que, na elaboração dos contratos de rateio, especifique os elementos econômicos de despesa, de forma a discriminar o que será transferido para pagamento de pessoal, de custeio e de investimento;
24. 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;
25. Ao Sistema Único de Previdência Social do Estado do Ceará (SUPSEC) que registre as receitas do FUNAPREV e PREVID em código orçamentário de receitas distintos, em atendimento à Lei Complementar nº 123/2013;

26. 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;

27. 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;

28. 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;

29. Ao Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social, que não autorize a utilização dos recursos vinculados do FECOP com despesas não previstas no art. 1º da Lei Complementar nº 37/2003, alterado pela Lei Complementar nº 89/2010;

30. 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;

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

32. Ao Governo do Estado, que, quando possível, busque contrair empréstimos no mercado interno para evitar a volatilidade da taxa de câmbio;

33. 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;

34. Aos órgãos e entidades estaduais, que celebrem 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 e demonstrativos de natureza contábil, para a devida análise pela área competente deste Tribunal, nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal;

35. Ao Poder Executivo, que, em relação aos investimentos voltados a direitos sociais, associados às fontes de recursos próprios do estado, envide esforços no sentido de elevar o nível de execução orçamentária dessas despesas;

36. 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.

