

**PROCESSO N.º 03171/2018-5**  
**PARECER PRÉVIO ÀS CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO, 2017**  
**- VOTO -**

Versam os autos acerca das contas do Governador do Estado do Ceará, Sr. Camilo Sobreira de Santana, referente ao exercício financeiro de 2017, para emissão de parecer prévio, nos termos do art. 76, I, da Constituição Estadual de 1989.

De logo, destaco o minudente trabalho elaborado pelos servidores integrantes da Gerência de Contas de Governo e Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira e das Receitas, capitaneada pelo Conselheiro Ernesto Saboia, relator das presentes contas, a cujo voto adiro, desde já, com os destaques abaixo consignados, pertinentes a pontos que considero de extrema relevância:

Preliminarmente, ressalto que, desde quando atuava como Procurador de Contas nesta Corte, defendo a necessidade de que seja oportunizado ao Governador espaço para, querendo, manifestar-se sobre as ocorrências e ressalvas 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.

Primeiramente, no tocante ao Capítulo **Planejamento e Execução Orçamentária**, é mister salientar o escopo do tópico que, em meu sentir, é de extrema relevância ao controle da Administração Pública, tanto pelo Tribunal de Contas como pela sociedade: o acompanhamento dos resultados estabelecidos no PPA e sua integração com a LOA, e não apenas no aspecto da execução orçamentária em si, mas também em relação à entrega dos produtos (bens e serviços para a sociedade), os quais poderão ser avaliados quanto à sua eficácia, eficiência e economicidade.

**PROCESSO N.º 03171/2018-5**  
**PARECER PRÉVIO ÀS CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO, 2017**  
**- VOTO -**

A temática em questão é recorrente. Inclusive, quando relatei as Contas do Governador, exercício 2012, verifiquei que o PPA 2012/2015, ao substituir “ações” por “iniciativas”, comprometeu a avaliação do cumprimento das metas estabelecidas, e trouxe grandes limitações para a análise do planejamento do Estado<sup>1</sup>. Em suma, dificultou-se sobremaneira o acompanhamento e o monitoramento do atingimento das metas orçamentárias previstas e, por conseguinte, o seu controle e fiscalização.

De outra parte, desde o exercício de 2015, percebeu-se avanço no ponto em tela, pois foi implementada ferramenta que, a princípio, possibilita o acompanhamento e monitoramento da execução física e/ou financeira de metas fixadas no Plano Plurianual, por meio de relatórios extraídos em consultas ao “Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação (SIMA)” e “Acompanhamento do PPA”<sup>2</sup>.

Noutro giro, não obstante os avanços até então alcançados, mormente em relação ao monitoramento, há de se ressaltar que, conforme realçado no Relatório Anual das Contas do Governador (fls. 68/73), a Gerência de Avaliação de Políticas Públicas<sup>3</sup>, no âmbito do Processo n.º 10.145/2016-3<sup>4</sup>, identificou uma série de fragilidades nas atividades de monitoramento e, em especial, na de avaliação.

Neste momento, é oportuno destacar a constatação da supracitada gerência acerca da atividade de avaliação das políticas públicas: **“Não dispõe de estruturas e não adota boas práticas de governança para o PPA 2016-2019, no que diz respeito à atividade de avaliação, que carece da definição de fluxos,**

<sup>1</sup> Vide Voto proferido nos autos do Processo n.º 01610/2013-4.

<sup>2</sup> Disponível em: <[http://webseplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/frm\\_consulta\\_ppa.aspx](http://webseplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/frm_consulta_ppa.aspx)>3.  
Acesso em: 24 maio 2018.

<sup>3</sup> “Finalizando, a percepção geral da Gerência de Avaliação de Políticas Públicas é de que a Gestão por Resultados ainda carece de amadurecimento, fazendo-se necessário um esforço por parte do Governo, por meio da SEPLAG, na readequação da estrutura das Unidades Setoriais de Planejamento diante do Decreto n.º 32.216/2017, que reformulou o modelo.” (Relatório Preliminar de Auditoria, Processo n.º 10.145/2016-3).

<sup>4</sup> Auditoria sobre diagnóstico objetivando revelar o panorama atual das atividades de monitoramento e avaliação de políticas públicas pelo Poder Executivo Estadual, traçadas para o acompanhamento do PPA período 2016/2019.

**PROCESSO N.º 03171/2018-5**  
**PARECER PRÉVIO ÀS CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO, 2017**  
**- VOTO -**

**rotinas, normatizações e inserção no Sistema de Monitoramento e Avaliação – SIMA”** (Relatório Preliminar de Auditoria, Processo n.º 10.145/2016-3).

Sobre as fragilidades constatadas, selecionei alguns exemplos ilustrativos: **a)** o Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação – SIMA não contempla o módulo de avaliação, nem mesmo o Guia Metodologia de Acompanhamento e Monitoramento do PPA, evidenciando que os procedimentos relativos à atividade ainda não foram sequer definidos; **b)** necessidade de aprimoramento do SIMA no que diz respeito à verificação da proporcionalidade entre execução física e financeira dos programas; **c)** ausência de funcionalidades do SIMA para monitoramento de indicadores estratégicos e até mesmo de evidências de que este tenha ocorrido fora do sistema; **d)** não implementação do Módulo de Reuniões no SIMA, comprometendo a eficácia do modelo quanto à medição do desempenho do PPA e a adoção das providências necessárias à correção de rumos (Matriz de Providências); **e)** necessidade de divulgação dos resultados decorrentes do monitoramento do PPA de forma mais ampla e analítica<sup>5</sup>.

Outrossim, merece destacar que, segundo a Gerência de Contas de Governo, houve o não atendimento a várias recomendações exaradas no exercício anterior quanto ao tópico, tanto que o órgão técnico propôs novas recomendações e reiterou outras as quais encampo.

Nessa toada, consoante frisou a Gerência de Contas de Governo, "há que se intensificar o Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual vigente".

Ainda sobre o capítulo supramencionado, outro aspecto que sempre considero pertinente realçar é a **execução orçamentária da despesa**. Segundo demonstrou a Gerência (fls. 92), de uma forma geral, em 2017, foi alcançado um nível de execução **EFICAZ**<sup>6</sup>, em virtude de a execução da despesa ter alcançado um

<sup>5</sup> "Atualmente a transparência acerca da gestão do Plano ocorre mediante disponibilização no sítio eletrônico da SEPLAG, em Consulta Pública de Acompanhamento do PPA, informações parciais e os relatórios ainda são sintéticos o que limita a qualidade dos dados referente ao alcance de resultados". (Relatório Anual das Contas do Governador 2017)

<sup>6</sup> Utilizou-se neste voto a seguinte classificação: EFICAZ (execução da despesa ≥ 75%), RAZOÁVEL (50% ≤ execução da despesa < 75%) e INEFICAZ (execução da despesa < 50%).

**PROCESSO N.º 03171/2018-5**  
**PARECER PRÉVIO ÀS CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO, 2017**  
**- VOTO -**

percentual de **86,42%** do orçamento previsto. No entanto, **sob o enfoque das categorias econômicas**, observa-se o seguinte:

Com base nas informações do Quadro 01 abaixo, é possível verificar que a execução da despesa atingiu níveis considerados **EFICAZES** na maioria dos grupos de despesa. Os investimentos tiveram uma execução **RAZOÁVEL (57,15%)**, merecendo destaque que a execução desse grupo, em 2017, foi maior do que a do exercício anterior (2016), no qual o índice foi de apenas **43,06%**. Vale mencionar ainda, quanto à Amortização da Dívida, que o desempenho apresentado foi **INEFICAZ (47,97%)**.

**Quadro 01- Despesa Orçamentária por Categoria Econômica (R\$1,00)**

Categoria Econômica	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Executado	Realização (%)
Categoria Econômica	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Executado	Realização (%)
<b>Despesas Correntes</b>	<b>20.824.492.372,00</b>	<b>21.884.857.353,71</b>	<b>20.952.113.259,75</b>	<b>95,74%</b>
Pessoal e Encargos Sociais	11.437.676.991,00	11.452.867.677,15	11.023.336.551,57	96,25%
Juros e Encargos da Dívida	460.406.752,00	472.135.202,46	452.097.969,17	95,76%
Outras Despesas Correntes	8.926.408.629,00	9.959.854.474,10	9.476.678.739,01	95,15%
<b>Despesas de Capital</b>	<b>4.990.761.123,00</b>	<b>6.591.396.565,03</b>	<b>3.656.238.923,01</b>	<b>55,47%</b>
Investimentos	3.895.150.034,00	4.317.800.381,02	2.467.740.151,33	57,15%
Inversões Financeiras	114.176.927,00	211.323.342,15	199.223.326,39	94,27%
Amortização da Dívida	981.434.162,00	2.062.272.841,86	989.275.445,29	47,97%

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

Ressalte-se, conforme destacado no Relatório da Gerência (fls. 101), que a execução orçamentária dos investimentos, em 2017, obteve uma elevação, em termos nominais, de 14,07% quando comparada ao ano anterior, o que denota o esforço do governo em elevar a execução desse tipo de despesa.

Com efeito, não obstante a melhora no desempenho acima indicada, compreendo que, mesmo assim, deve ser dada uma maior atenção aos investimentos, em razão de sua importância para a atividade de expansão do Estado, contribuindo diretamente para o seu desenvolvimento socioeconômico.

**PROCESSO N.º 03171/2018-5**  
**PARECER PRÉVIO ÀS CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO, 2017**  
**- VOTO -**

Noutra angulação, é relevante realçar que muitas dessas despesas dependem de fontes de recursos que não são próprias do Estado, a exemplo das receitas oriundas de convênios com órgãos federais ou internacionais, as quais, caso não efetivadas, comprometem a execução dos programas a elas relacionados.

Nesse contexto, desde as Contas de Governo de 2015, analiso a execução dos **investimentos** relacionados a funções que implementam direitos sociais levando em conta apenas as fontes de recursos próprias do estado<sup>7</sup>.

No quadro a seguir, pode-se observar a execução dos investimentos realizados em funções ligadas a direitos sociais, com enfoque em fontes de recursos próprias do Estado:

**Quadro 02 – Investimentos previstos e realizados por funções que implementam direitos sociais com base em fontes de recursos próprios do Estado (2016-2017)**

Função/Exercício	2016		2017	
	Dotação Atualizada	Execução (%)	Dotação Atualizada	Execução (%)
SEGURANÇA PÚBLICA	53.466.362,40	91,08%	170.407.070,81	88,93%
SAÚDE	36.147.389,06	58,36%	65.355.095,79	72,07%
TRABALHO	1.461.088,36	26,16%	2.548.197,54	91,21%
EDUCAÇÃO	65.152.861,59	81,62%	96.416.637,01	89,06%
HABITAÇÃO	4.326.935,85	83,14%	8.041.970,43	81,27%
DESPORTO E LAZER	33.356.344,01	66,79%	5.248.398,24	67,79%
ASSISTÊNCIA SOCIAL	13.702.373,36	71,11%	10.892.929,24	58,54%
<b>Total Geral</b>	<b>207.613.354,63</b>	<b>76,57%</b>	<b>358.910.299,06</b>	<b>84,51%</b>

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

<sup>7</sup> Considerou-se na análise as seguintes fontes de receitas: tesouro, recursos ordinários; recursos ordinários para projetos prioritários; tesouro, cota-parte do fundo de participação dos estados; tesouro, recursos provenientes do FECOP; tesouro, indenização pela extração do petróleo, xisto e gás; outras fontes, cota-parte da CIDE; outras fontes, recursos arrecadados da venda de selos; outras fontes, recursos provenientes do FUNDEB; outras fontes, complementação da União aos recursos do FUNDEB; outras fontes, recursos diretamente arrecadados; recurso diretamente arrecadados; recurso diretamente arrecadados – MECENATO; recurso diretamente arrecadados – multas de trânsito; recursos ordinários; recursos ordinários para projetos prioritários; cota-parte do fundo de participação dos estados; recursos provenientes do FECOP; recurso provenientes do FUNDEB; complementação da União aos recursos do FUNDEB; e outras fontes, recursos diretamente arrecadados.

**PROCESSO N.º 03171/2018-5**  
**PARECER PRÉVIO ÀS CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO, 2017**  
**- VOTO -**

Verifica-se que, em termos globais, a execução dos investimentos em funções atreladas a direitos sociais, associadas a fontes de recursos próprias do Estado, em 2017, foi de **84,51%** (superior ao alcançado em 2016, de 76,57%), o que demonstra uma maior preocupação na realização desse tipo de gasto.

A execução orçamentária, portanto, no geral, foi **EFICAZ**. Todavia, tendo em vista que a arrecadação de receitas próprias atingiu **100,86%** (fls. 84 do Relatório Anual das Contas do Governador), denota-se existir margem para avançar ainda mais nos investimentos em referidas funções.

Examinando individualmente as despesas acima destacadas, os investimentos relacionados à Segurança Pública, ao Trabalho, à Educação e à Habitação obtiveram uma execução acima de 75%. Ressalte-se que a “Segurança Pública” e “Habitação” tiveram uma redução em seu percentual de execução, em relação ao ano de 2016, cujos percentuais foram, respectivamente, de 91,08% e 83,14%. Quanto às funções “Trabalho” e “Educação”, ocorreu aumento nos indicadores, posto que, em 2016, foram de 26,16% e 81,62%, respectivamente.

Os investimentos em “saúde”, “desporto e lazer” e “assistência social”, obtiveram uma execução **RAZOÁVEL**.

Destaque-se que, embora algumas dessas rubricas tenham tido redução no seu percentual de execução, o montante executado, em termos absolutos, em todas elas, foi superior quando comparado ao ano anterior. No geral, houve uma elevação de 190,80%, em tais aportes (em termos nominais), destacando-se, o aumento de 608,16% para a função “trabalho” e de 311,21%<sup>8</sup> para a “segurança pública”.

As inferências acima mostram-se relevantes na medida em que não se pode olvidar que os direitos fundamentais gozam de especial proteção constitucional e, nesse contexto, os agentes públicos não devem perder de vista,

<sup>8</sup> No caso da Segurança Pública, por exemplo, em 2016, o montante executado foi de **R\$ 48.694.879,13**, sendo que, em 2017, a execução dos investimentos nessa função alcançou a cifra de **R\$ 151.543.746,28**.

**PROCESSO N.º 03171/2018-5**  
**PARECER PRÉVIO ÀS CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO, 2017**  
**- VOTO -**

ao projetar e realizar o gasto público, o dever jurídico de efetivamente implementá-los.<sup>9</sup>

Em vista do exposto, considerando as ocorrências detectadas ao longo da instrução processual, notadamente as relativas ao **Planejamento e Execução Orçamentária** (novas) e **Instrumentos de Planejamento** (reiteradas), que, em linhas gerais, estão relacionadas a dispositivos da LRF ou da Constituição Estadual, sou pela **aprovação com ressalvas** das Contas do Governador, exercício 2017, com as recomendações constantes na parte conclusiva do Relatório Técnico, bem como no parecer do Ministério Público de Contas.

Fortaleza, 28 de maio de 2018.

**Rholden Botelho de Queiroz**  
Conselheiro

---

<sup>9</sup> Por oportuno, menciona-se trecho do voto do Min. Marco Aurélio que aborda não só o mínimo existencial como direito subjetivo de natureza pública, como também o dever do Estado de assegurá-lo: "Mostra-se possível discordar, em tese, do arranjo sistemático antes revelado, mas não se pode negar a relação entre a dignidade e (i) a proteção jurídica do indivíduo simplesmente por ostentar a condição humana e (ii) o reconhecimento de uma esfera de proteção material do ser humano, como condição essencial à construção da individualidade e à autodeterminação no tocante à participação política. Com base nessa visão, conclui-se que **existe certo grupo de prestações essenciais básicas que se deve fornecer ao ser humano para simplesmente ter capacidade de sobreviver e que o acesso a tais bens constitui direito subjetivo de natureza pública. A isso a doutrina vem denominando mínimo existencial.** Ora, a eliminação dessa forma aguda de pobreza é pré-condição da construção de uma sociedade verdadeiramente democrática, da estabilidade política, enfim, do desenvolvimento do país como um todo. Sem condições materiais, não pode haver um cidadão pleno, apto a participar nos debates públicos, a produzir argumentos e críticas. Se há algum consenso no âmbito da filosofia moral, é a respeito da existência do dever do Estado de entregar um conjunto de prestações básicas necessárias à sobrevivência do indivíduo, reconhecida tanto pelos defensores do liberalismo, entre os quais se destaca John Rawls (*Liberalismo político*, 1999, pp. 32-33), como por aqueles que extraem os direitos fundamentais da teoria do discurso, caso de Jürgen Habermas (*Direito e democracia entre facticidade e validade*, v. I, 2006, pp. 159-160). Mesmo os que defendem a integração maior entre o Direito e a comunidade, conferindo a esta papel preponderante na definição dos limites dos direitos fundamentais, não escapam a essa compreensão." (STF, Pleno, RE 567.985/MT, Min. Rel. Marco Aurélio, Min. Rel. p/acórdão Gilmar Mendes, j. 18.04.2013) Grifou-se.