Processo Nº 01673/2011-3
Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima
Relator

COMPOSIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

Conselheiros

Teodorico José de Menezes Neto - Presidente

José Valdomiro Távora de Castro Júnior – Vice-Presidente

Pedro Augusto Timbó Camelo - Corregedor

Luís Alexandre Albuquerque de Paula Pessoa

Soraia Thomaz Dias Victor

Edilberto Carlos Pontes Lima

Auditores

Paulo César de Souza

Itacir Todero

Procuradores de Contas

Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre - Procurador-Geral

Rholden Botelho de Queiroz

EQUIPE TÉCNICA

Secretaria de Controle Externo

Giovanna Augusta Moura Adjafre - Secretária

José Teni Cordeiro Júnior

José Ricardo Moreira Dias

Elisa Maria Arruda Bastos Barroso

Paulo David Vieira Rabelo - Colaborador

Comissão Especial

José Wesmey da Silva - Coordenador

Anelise Florêncio de Meneses

Cláudio Bento do Nascimento

Cynthia Gurjão Gondim

Felipe Jorge Ferreira Koury

José Edson Holanda Filho

José Maria Passos Júnior

Mirla Fontenele Dias de Oliveira

Gabinete do Conselheiro Relator Edilberto Carlos Pontes Lima

Mirla Fontenele Dias de Oliveira

Paulo Sávio Nogueira Peixoto Maia

Cristiane Leitão dos Santos Botelho

Thaís Cleonice Félix dos Santos - Estagiária

Missão:

Exercer o controle externo da administração pública estadual, para assegurar a efetiva gestão dos recursos públicos

APRESENTAÇÃO

APRESENTAÇÃO

Compete ao Tribunal de Contas do Estado a emissão de Parecer Prévio sobre as contas de governo do Governador do Estado, previsto no art. 71, I da Constituição Federal c/c art. 76, I da Constituição Estadual e art. 1º, III c/c art. 42 da Lei Estadual nº 12.509/95, que o faz mediante análise na documentação apresentada pelo governador à Assembleia Legislativa, que por sua vez remete a esta Corte para apreciação técnica e emissão de parecer.

Nesta ocasião, o Tribunal de Contas do Estado desempenha uma de suas principais atribuições, qual seja: a de apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas que o Governador anualmente presta à Assembleia Legislativa, dotando o referido órgão do Poder Legislativo dos subsídios técnicos de que necessita para o seu julgamento político.

Ressalto que as presentes contas foram remetidas à esta Corte de Contas dentro do prazo previsto, por meio do Ofício GG n 100/2011, de 31/03/2011, sendo composta do Balanço Geral e demais demonstrativos e relatórios exigidos na legislação, além de cópias das atas das audiências públicas realizadas na Assembleia Legislativa.

O Relatório inicia-se com ponderações acerca do desempenho da economia cearense no exercício de 2010, em confronto com dados macroeconômicos da região Nordeste e do país. Em seguida, analisam-se as receitas e despesas de forma pormenorizada por função e programa de governo. Na sequência, analisa-se o Balanço Geral de forma circunstanciada, dividindo-se as considerações nos seguintes grupos: balanço da administração direta, balanços das autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e fundos, demonstrações financeiras das empresas públicas e sociedades de economia mista. Os capítulos seguintes tratam da aplicação dos limites constitucionais e do cumprimento dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. Na parte final é apontada a conclusão sobre o cumprimento das recomendações propostas pelo TCE, referentes ao exercício anterior e elencadas as recomendações aos órgãos e secretarias de governo atinentes ao exercício em análise.

O objetivo deste trabalho é o de colaborar com a gestão pública, enfatizando a legalidade, a legitimidade, a economicidade e a transparência das contas públicas.

Certo, pois, de ter feito o que melhor estava em meu alcance para cumprir a missão que me foi conferida pelos meus pares, rogo o reconhecimento e meus sinceros agradecimentos à Secretaria de Controle Externo deste TCE e, de forma especial, à Comissão Especial que analisou em detalhes as contas do governo e elaborou o trabalho que foi a base deste relatório, integrada pelos seguintes servidores: José Wesmey da Silva, Anelise Florêncio de Meneses, Cláudio Bento do Nascimento, Cynthia Gurjão Gondim, Felipe Jorge Ferreira Koury, José Edson Holanda Filho, José Maria Passos Júnior e Mirla Fontenele Dias de Oliveira, esta também integrante do meu gabinete. A forma zelosa, competente e dedicada como se portaram são exemplares e reforçam a crença no serviço público.

Postas estas considerações, apresento à apreciação deste Plenário, na forma prevista no Regimento Interno desta Corte de Contas, dentro do prazo constitucional, previsto no art. 76, I da Constituição Estadual, o relatório e a minuta de parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Governador Cid Ferreira Gomes, exercício de 2010.

Edilberto Carlos Pontes Lima
Relator

RELATÓRIO ANUAL DAS CONTAS DO GOVERNADOR
EXERCÍCIO 2010

SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO..... 3
INTRODUÇÃO..... 33
I – DESEMPENHO DA ECONOMIA CEARENSE EM 2010..... 39
1 – CONSIDERAÇÕES INICIAIS..... 39
2 - CENÁRIO ECONÔMICO NACIONAL EM 2010 39
3 – DESEMPENHO DA ECONOMIA CEARENSE EM 2010..... 41
4 – POBREZA NO BRASIL E NO CEARÁ..... 61
4.1 – CONCLUSÕES DA "POBREZA NO CEARÁ" 7
II – INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL..... 1
1. PLANO PLURIANUAL..... 1
2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS..... 9
3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL..... 4
III – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA..... 7
1 - ADMINISTRAÇÃO DIRETA..... 7
1.1 RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS..... 7
1.1.1 RECEITAS CORRENTES..... 00
1.1.2 RECEITAS DE CAPITAL..... 10
1.2 DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS..... 12
1.2.1 DESPESAS CORRENTES..... 15
1.2.2 DESPESAS DE CAPITAL..... 28
1.2.3 DESPESA AUTORIZADA E REALIZADA POR ÓRGÃOS..... 32
2 - ADMINISTRAÇÃO INDIRETA..... 35
2.1 RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS..... 35
2.1.1 RECEITAS CORRENTES..... 38
2.1.2 RECEITAS DE CAPITAL..... 39

2.2 DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS..... 39

2.2.1 DESPESAS CORRENTES..... 41

2.2.2 DESPESAS DE CAPITAL..... 42

2.2.3 DESPESA AUTORIZADA E DESPESA REALIZADA..... 44

3 – ANÁLISE CONSOLIDADA 49

3.1 RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS..... 50

3.2 DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS..... 51

IV - DOS GASTOS REALIZADOS MEDIANTE LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES..... 57

V – DAS TRANSFERÊNCIAS A ENTES PÚBLICOS E PRIVADOS..... 75

1 - TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS..... 76

2 - TRANSFERÊNCIAS A ENTIDADES PRIVADAS..... 81

VI - AVALIAÇÃO POR FUNÇÃO E PROGRAMA DE GOVERNO..... 97

1 - FUNÇÕES DE GOVERNO..... 97

2 - ANÁLISE COMPARATIVA DAS DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E DESPESAS REALIZADAS POR FUNÇÕES DE GOVERN0 – EXERCÍCIO 2010..... 99

3 - ANÁLISE COMPARATIVA DA DESPESA REALIZADA POR FUNÇÃO DE GOVERNO NO QUADRIÊNIO – 2007/2010..... 01

4 - ANÁLISE DAS FUNÇÕES POR AGRUPAMENTO..... 06

4.1 - FUNÇÕES TÍPICAS DE ESTADO (LEGISLATIVA, JUDICIÁRIA, ESSENCIAL À JUSTIÇA, SEGURANÇA PÚBLICA) 07

4.1.1 - Principal Função do Grupo..... 10

4.1.1.1 – Segurança Pública..... 10

4.1.1.1.1 – Gastos com Investimentos..... 10

4.2 - ADMINISTRAÇÃO GERAL..... 11

4.2.1 - Gastos com Investimentos..... 14

4.3 - FUNÇÕES SOCIAIS (ASSISTÊNCIA SOCIAL, PREVIDÊNCIA SOCIAL, SAÚDE, TRABALHO, EDUCAÇÃO, CULTURA, DIREITOS DA CIDADANIA, DESPORTO E LAZER)..... 15

4.3.1 - Principais Funções do Grupo..... 20

4.3.1.1 – SAÚDE..... 20

4.3.1.1.1 – Gastos com Investimentos..... 20

4.3.1.2 – EDUCAÇÃO..... 21

4.3.1.2.1 - Gastos com Investimentos..... 23

4.3.1.3 - PREVIDÊNCIA SOCIAL..... 23

4.3.1.3.1 – Gastos com Investimentos..... 24

4.3.1.3.2 – Programas que Compuseram a Função..... 25

4.3.1.4 - ASSISTÊNCIA SOCIAL..... 26

4.3.1.4.1 – Gastos com Investimentos..... 27

4.4 – RECURSOS NATURAIS E MEIO AMBIENTE (GESTÃO AMBIENTAL) 27

4.4.1 – Gastos com Investimentos..... 30

4.5 – INFRA-ESTRUTURA (URBANISMO, HABITAÇÃO, SANEAMENTO, ENERGIA, TRANSPORTE, COMUNICAÇÃO)..... 30

4.5.1. Principais Funções do Grupo..... 34

4.5.1.1. Urbanismo..... 34

4.5.1.1.1 – Gastos com Investimentos..... 35

4.5.1.2 – Saneamento..... 36

4.5.1.2.1 – Gastos com Investimentos..... 36

4.5.1.3. Transporte..... 37

4.5.1.3.1 – Gastos com Investimentos..... 38

4.6 – PRODUÇÃO (CIÊNCIA E TECNOLOGIA, AGRICULTURA, INDÚSTRIA, ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA E COMÉRCIO E SERVIÇOS)..... 39

4.6.1. Principais Funções do Grupo..... 43

4.6.1.1. Agricultura..... 43

4.6.1.1.1 – Gastos com Investimentos..... 44

4.6.1.2. Comércio e Serviços..... 44

4.6.1.2.1 – Gastos com Investimentos..... 45

4.7 – ENCARGOS ESPECIAIS..... 46

5 - PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS..... 49

5.1 – Visão Geral.....

49

5.2 – Seleção da Amostra..... 53

5.3 – Análise Globalizada..... 55

5.3.1 - Indicador de Recursos Orçamentários..... 56

5.3.2 – Indicador de Meta Física..... 60

VII - BALANÇOS GERAIS..... 75

1 - BALANÇOS DA LEI Nº 4.320/64..... 75

1.1 - BALANÇO ORÇAMENTÁRIO 75

1.1.1. Estrutura e Análise do Balanço Orçamentário..... 76

1.2 - BALANÇO FINANCEIRO..... 78

1.2.1. Estrutura e Análise do Balanço Financeiro..... 78

1.3 - BALANÇO PATRIMONIAL..... 80

1.3.1. Estrutura e Análise do Balanço Patrimonial..... 81

1.4 - DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS..... 85

1.4.1. Estrutura e Análise da Demonstração das Variações Patrimoniais..... 85

2 – DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS DAS EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA..... 86

2.1 - BALANÇO PATRIMONIAL..... 87

2.2 - DEMONSTRAÇÃO DO RESULTADO DO EXERCÍCIO..... 90

2.3 - DEMONSTRAÇÃO DE LUCROS OU PREJUÍZOS ACUMULADOS..... 91

2.4 - DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA..... 92

2.5 – DEMONSTRAÇÃO DO VALOR ADICIONADO..... 93

2.6 - EMPRESAS CONTROLADAS SOB A ÓTICA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL 94

VIII - LIMITES CONSTITUCIONAIS..... 99

1 - APLICAÇÃO DE RECURSOS NA EDUCAÇÃO..... 99

1.1 - APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDEB COM PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO..... 01

2 - APLICAÇÕES DE RECURSOS NA SAÚDE..... 02

3 - APLICAÇÃO DE RECURSOS COM INVESTIMENTOS..... 05

4 - APLICAÇÃO DE RECURSOS COM FOMENTO DAS ATIVIDADES DE PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA (FUNCAP)..... 07

5 - DOS FUNDOS DE FINANCIAMENTO AO SETOR PRODUTIVO..... 08

5.1 - DO FUNDO DE FINANCIAMENTO ÀS MICRO, PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS DO ESTADO DO CEARÁ – FCE..... 08

5.2 - DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL – FDI 08

IX-GESTÃO FISCAL........ **13**

1 – GESTÃO FISCAL..... 13

1.1 – RECEITA CORRENTE LÍQUIDA..... 14

1.2 - CUMPRIMENTO DOS LIMITES DA LRF..... 15

1.2.1 - DÍVIDA CONSOLIDADA..... 15

1.2.1.1- LIMITE DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA..... 17

1.2.1.2 – COMPROMETIMENTO COM AMORTIZAÇÃO E ENCARGOS DA DÍVIDA..... 18

1.2.2 – OPERAÇÕES DE CREDITO..... 19

1.2.2.1 - LIMITES DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO..... 20

1.2.2.1.1 - LIMITE DAS RECEITAS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO POR ANTECIPAÇÃO DA RECEITA..... 20

1.2.3 – GARANTIAS E CONTRAGARANTIAS DE VALORES..... 21

1.2.3.1 - LIMITE DAS GARANTIAS..... 21

1.2.4 - LIMITE DAS DESPESAS COM PESSOAL..... 22

1.2.5 - DISPONIBILIDADES, OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS E REGRA DO ART.

42 DA LRF..... 24
1.2.6- RECEITA DE ALIENAÇÃO DE ATIVOS E APLICAÇÃO DOS RECURSOS..... 25
1.3 - METAS FISCAIS..... 26
1.3.1 - Receitas e Despesas Totais..... 27
1.3.2 - Resultado Primário..... 28
1.3.3 - Resultado Nominal..... 29
1.3.4 - MONTANTE DA DÍVIDA PÚBLICA ESTADUAL..... 30
1.4 - AUDIÊNCIAS PÚBLICAS..... 31
1.4.1 - EMISSÃO E PUBLICAÇÃO DOS RELATÓRIOS RESUMIDOS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - RREO E DE GESTÃO FISCAL- RGF 31
1.5 - TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO FISCAL..... 32
X- ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO SOBRE AS CONTAS ANUAIS DO GOVERNO DE 2009..... 37
XI- RECOMENDAÇÕES..... 73
XII - ANEXOS.....

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

I - ADMINISTRAÇÃO DIRETA

ADMINISTRAÇÃO DIRETA		
1.	AL	ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA
2.	TCE	TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
3.	TCM	TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
4.	TJ	TRIBUNAL DE JUSTIÇA
5	PGJ	PROCURADORIA GERAL DA JUSTIÇA
6.	DPGE	DEFENSORIA PÚBLICA GERAL
7.	SEINFRA	SECRETARIA DA INFRA-ESTRUTURA
8.	SSPDS	SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL
9.	GG	GABINETE DO GOVERNADOR
10.	GVG	GABINETE DO VICE GOVERNADOR
11.	PGE	PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
12.	CM	CASA MILITAR
13.	CEC	CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO
14.	SEJUS	SECRETARIA DA JUSTIÇA E CIDADANIA
15.	SEFAZ	SECRETARIA DA FAZENDA
16.	DAS	SECREATARIA DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO
17.	SEDUC	SECRETARIA DA EDUCAÇÃO
18.	SESA	SECRETARIA DA SAÚDE
19.	SECULT	SECRETARIA DA CULTURA
20.	SRH	SECRETARIA DOS RECURSOS HÍDRICOS
21.	CC	CASA CIVIL
22.	SECITECE	SECRETARIA DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E EDUCAÇÃO SUPERIOR
23.	SETUR	SECRETARIA DO TURISMO
24.	SEJUV	SECRETARIA DO ESPORTE
25.	SECON	SECRETARIA DA CONTROLADORIA E OUVIDORIA GERAL
26.	SECID	SECRETARIA DAS CIDADES
27.	SEPLAG	SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO
28.	STDS	SECRETARIA DO TRABALHO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL
29.	CEDE	CONSELHO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
30.	CONPAM	CONSELHO DE POLÍTICAS E GESTÃO DO MEIO AMBIENTE

II - ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

AUTARQUIAS		
1.	DETRAN	DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO
2.	IDACE	INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO DO CEARÁ
3.	DER	DEPARTAMENTO DE EDIFICAÇÕES E RODOVIAS
4.	ESP	ESCOLA DE SAÚDE PÚBLICA DO CEARÁ
5.	JUCEC	JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DO CEARÁ
6.	ISSEC	INSTITUTO DE SAÚDE DOS SERVIDORES DO ESTADO DO CEARÁ
7.	SOHIDRA	SUPERINTENDÊNCIA DE OBRAS HIDRÁULICAS
8.	SEMACE	SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE
9.	IPECE	INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ
10.	ARCE	AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO

AUTARQUIAS	
	ESTADO DO CEARÁ
11. ADAGRI	AGÊNCIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA DO ESTADO DO CEARÁ

FUNDAÇÕES	
FUNCAP	FUNDAÇÃO CEARENSE DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO
FUNCEME	FUNDAÇÃO CEARENSE DE METEOROLOGIA E RECURSOS HÍDRICOS
FUNECE	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
FUNTELC	FUNDAÇÃO DE TELEDUCAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ
NUTEC	FUNDAÇÃO NÚCLEO DE TECNOLOGIA INDUSTRIAL
URCA	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE REGIONAL DO CARIRI
UVA	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE VALE DO ACARAÚ

FUNDOS	
FECA	FUNDO ESTADUAL PARA A CRIANÇA E O ADOLESCENTE
FDI	FUNDO DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL
FCE	FUNDO DE FINANCIAMENTO ÀS MICRO, PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS
FERMOJU	FUNDO ESPECIAL DE REAPARELHAMENTO E MODERNIZAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO
FDA	FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO AGRONEGÓCIO
FAADEP	FUNDO DE APOIO E APARELHAMENTO DA DEFENSORIA PÚBLICA GERAL DO ESTADO
FEC	FUNDO ESTADUAL DA CULTURA
FUNDART	FUNDO ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO E COMERCIALIZAÇÃO DO ARTESANATO
FUNDES	FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE
FET	FUNDO ESTADUAL DE TRANSPORTE
FIT	FUNDO DE INOVAÇÃO TECNOLÓGICA
FRT	FUNDO ROTATIVO DE TERRAS
FEMA	FUNDO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE
FEAS	FUNDO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
FEDM	FUNDO ESPECIAL DOS DIREITOS DA MULHER
FUNDEB	FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO
FPP	FUNDO DE PREVIDÊNCIA PARLAMENTAR
SUPSEC	FUNDO ESPECIAL DO SISTEMA ÚNICO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS E MILITARES, DOS AGENTES PÚBLICOS E DOS MEMBROS DE PODER DO ESTADO DO CEARÁ
FERC	FUNDO ESPECIAL PARA REGISTRO CIVIL
FDS	FUNDO DE DEFESA SOCIAL DO ESTADO DO CEARÁ
FDEJ	FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO ESPORTE E JUVENTUDE
FDID	FUNDO DE DEFESA DOS DIREITOS DIFUSOS DO ESTADO DO CEARÁ
FUNPECE	FUNDO DE MODERNIZAÇÃO E REAPARELHAMENTO DA PGE
FDAF	FUNDO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR

SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA	
• CAGECE	COMPANHIA DE ÁGUA E ESGOTO DO CEARÁ
• CEASA	CENTRAIS DE ABASTECIMENTO DO CEARÁ S/A
• CEGÁS	COMPANHIA DE GÁS DO CEARÁ

SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA	
• CODECE	COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DO CEARÁ
• COGERH	COMPANHIA DE GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS DO CEARÁ
• COHAB	COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO CEARÁ (em liquidação)
• METROFOR	COMPANHIA CEARENSE DE TRANSPORTES METROPOLITANOS
• CEARÁ PORTOS	COMPANHIA DE INTEGRAÇÃO PORTUÁRIA DO CEARÁ
• EMAZP	EMPRESA ADM. DA ZONA DE PROCESSAMENTO DE EXP. DE PECÉM
• ADECE	AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO CEARÁ S/A

EMPRESAS PÚBLICAS	
EMATERCE	EMPRESA DE ASSIST. TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DO CEARÁ
ETICE	EMPRESA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DO CEARÁ

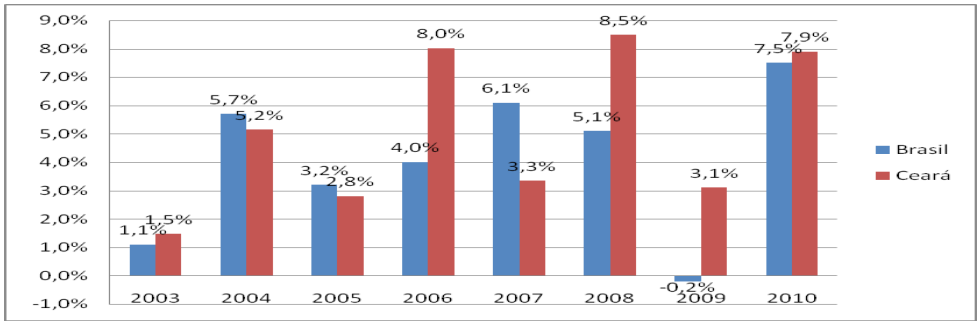
SUMÁRIO EXECUTIVO
RELATÓRIO ANUAL DAS CONTAS DO GOVERNADOR
EXERCÍCIO 2010

SUMÁRIO EXECUTIVO

Desempenho da Economia Cearense

O gráfico abaixo mostra a evolução recente do PIB do Ceará e do Brasil. Nota-se que no triênio 2008-2010, o Ceará cresceu mais do que o Brasil, com ênfase para 2008 e 2009.

Evolução do PIB Nacional X Estadual (2003-2010)



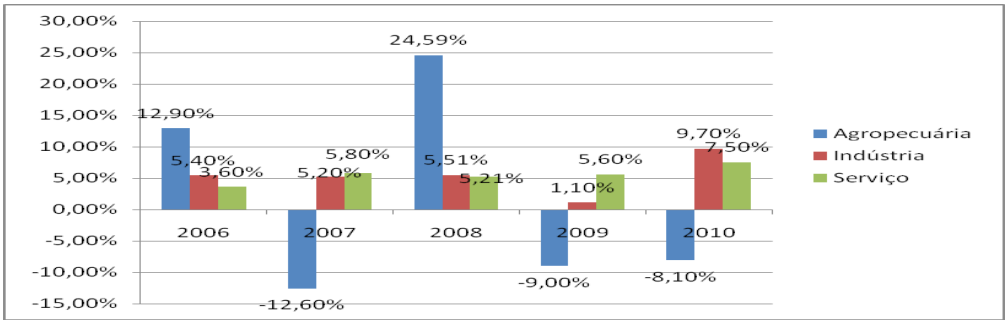
Fonte: IBGE

O Ceará superou a crise econômica mundial, apresentando um forte crescimento do seu PIB em 2010.

Com relação ao desempenho econômico do Ceará, deve ser destacado que o seu PIB, em 2010, cresceu 7,9%, superando, mais uma vez, a média nacional, que foi de 7,5%.

Da mesma forma que no ano anterior, a economia cearense só não teve um crescimento mais significativo devido à retração no setor da agropecuária. Segundo o IPECE, caso não houvesse uma retração de 8,1% nesse setor, a evolução do PIB cearense para 2010 seria de 8,4% e não de 7,9%.

Evolução do PIB do Ceará por Setor



Fonte: IPECE

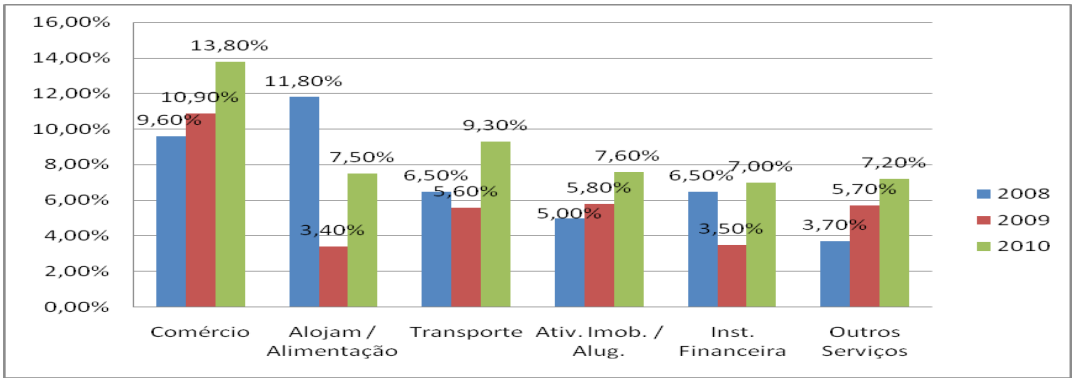
Com base nos dados acima, evidencia-se que o setor da

Agropecuária foi o único que variou negativamente em 2010. Ao longo dos últimos cinco anos, esse setor oscilou bons (2006 e 2008) e maus desempenhos (2007, 2009 e 2010). Segundo relatório *IPECE Informe nº 02 – Março 2011*, tais resultados adversos em 2010 podem ser creditados em grande parte pela irregularidade das chuvas nas áreas produtoras.

A **Indústria** cearense foi o setor que apresentou maior crescimento em relação ao ano anterior (9,70%). Entre os segmentos que apresentaram crescimento, a Construção Civil destacou-se com crescimento de 14,5%. O ramo Eletricidade, Gás, Água, Esgoto também apresentou bom desempenho, com incremento de 13,4%, influenciado pelo aumento do consumo de energia elétrica e água em todas as categorias (industrial, comercial, residencial e rural), seguindo o ritmo da própria economia cearense. Já a Indústria de Transformação, que vem em recuperação desde novembro de 2009, fechou o ano com um crescimento modesto de 6,9% quando comparado com os outros dois segmentos.

Com relação ao setor de **Serviços**, todos os seus segmentos apresentaram uma variação positiva em relação ao ano de 2009, tendo sido novamente o principal sustentáculo da economia cearense no ano de 2010. Segue gráfico com a evolução dos segmentos desse setor para o triênio 2008-2010.

Evolução do Setor de Serviços por Segmento (2008-2010)



Fonte: IPECE

De acordo com o gráfico acima, constata-se que os segmentos de Comércio (13,80%) e Transporte (9,30%) foram os que mais cresceram no comparativo com 2009.

O total de empregos formais criados pelo Estado nos anos 2007-2010 foi de 229.786, com destaque para 2010, com a geração de 84.187 novas vagas.

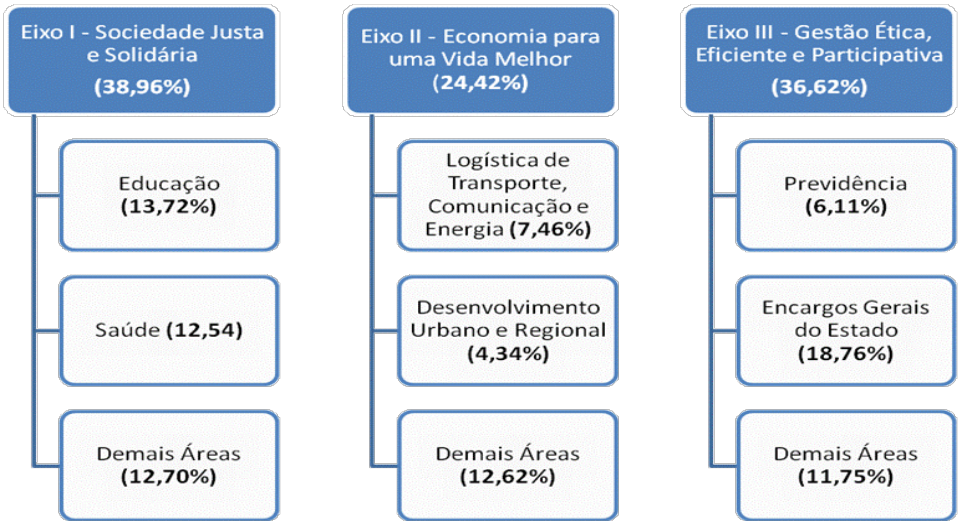
Por fim, deve ser enfatizado que o bom desempenho da economia do Estado em 2010 teve reflexo positivo também no mercado de trabalho. Os empregos formais criados em 2010 (84.187 vagas) tiveram um incremento de 30,65% em relação aos gerados em 2009 (64.436).

INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

A Lei nº 14.053/08 instituiu o Plano Pluarianual – PPA e estabeleceu as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para o período 2008-2011. Este plano foi organizado por Eixo, Área de Atuação, Programas e Ações regionalizadas, e, em 2009, foi realizada a revisão do PPA para os exercícios de 2010 e de 2011, a qual resultou na edição de Lei nº 14.557/09.

A revisão do PPA não alterou as fontes de financiamento inicialmente projetadas para o período 2008-2011 e nela não foi identificada a implementação do Sistema de Gestão do PPA, estabelecido pelo Decreto Estadual nº 29.189/08.

Distribuição dos Recursos por Eixo e Áreas de Atuação Priorizadas



Fonte: Lei nº 14.557/09

Quadro Comparativo dos Instrumentos de Planejamento

	SOCIEDADE JUSTA E SOLIDÁRIA	ECONOMIA PARA UMA VIDA MELHOR	GESTÃO ÉTICA EFICIENTE E PARTICIPATIVA
% PPA PLANEJADO PARA 2010	39%	24%	37%
% LOA 2010	39%	24%	37%
% LEI + CRÉDITOS 2010	39%	28%	33%
% ORÇAMENTO EXECUTADO 2010	40%	22%	38%

Fonte: SIOF / Lei nº 14.557/09

Em relação à compatibilidade do PPA com a LOA, apenas o Eixo **Sociedade Justa e Solidária** manteve-se com 39% da alocação dos recursos. No Eixo **Economia para uma Vida Melhor** houve uma expansão de 4%, enquanto no Eixo **Gestão Ética, Eficiente e Participativa,** verificou-se redução no mesmo percentual. No que concerne à execução orçamentária, os percentuais de execução ficaram bem próximos do que foi previsto no PPA.

A distribuição dos recursos do PPA por Macrorregião apresentou concentração de **58%** dos valores na região **22 - Estado do Ceará** (recursos não-regionalizados), o que impossibilita a identificação de quais regiões, efetivamente, terão perspectivas de serem beneficiadas, inviabilizando, também, o planejamento orçamentário dos respectivos municípios.

As Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2010 foram estabelecidas pela Lei Estadual nº 14.416/09. Convém destacar que o Anexo de Metas e Prioridades não foi regionalizado, conforme preceitua o art. 4º, §2º, inciso II, da Constituição Estadual, sendo classificado, apenas, por Eixo, Área de Atuação, Programa, Ação Orçamentária e Produto.

Em relação ao atendimento das exigências que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece para a LDO, verificou-se o seguinte:

Exigências atendidas:

- regras que permitam o equilíbrio entre Receitas e Despesas (art. 4º, I, a);
- condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (art. 4º, I, f);
- Anexo de Riscos Fiscais (art. 4º, § 1º);
- condições para concessão ou ampliação da renúncia de receita (art. 14, caput);
- definição do que se considera despesa irrelevante (art. 16, § 3º).

Exigências parcialmente atendidas:

- normas relativas ao controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (art. 4º, I, e);
- Anexo de Metas Fiscais (art. 4º, § 1º e 2º);
- montante e forma de utilização da reserva de contingência (art. 5º, III);
- regras para a programação financeira e o cronograma de desembolso (art. 8º);
- 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).

O Orçamento Geral do Estado, para o exercício financeiro de 2010, teve seus valores consignados na Lei nº 14.608/10, com as receitas estimadas em **R$ 13.805.307.577,00** e as despesas fixadas em igual montante, contemplando os Orçamentos Fiscal **(73,93%)**, da Seguridade Social **(23,72%)** e de Investimentos **(2,35%)**.

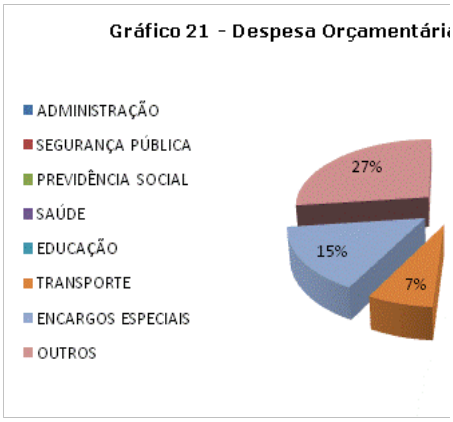
Despesa Orçamentária por Poder	
Poder Executivo	92,96%
Poder Legislativo	2,41%
Poder Judiciário	3,57%
Ministério Público	1,06%

O valor destinado no orçamento à região Estado do Ceará representou 57,23% do total da despesa fixada, dificultando o atendimento do mandamento constitucional que determina a regionalização do orçamento (art. 4º, §2º, inciso III e art. 203, §3º, inciso III da

TOTAL	**100,00%**	Constituição Estadual).

Fonte: Lei nº 14.608/10

Destaca-se que 73% da despesa orçada está concentrada nas funções Administração, Segurança Pública, Previdência Social, Saúde, Educação, Transporte e Encargos Especiais, ficando as demais com 27% dos recursos.



Fonte: Lei nº 14.608/10

Dos 61 programas constantes do Anexo de Metas e Prioridades da LDO, apenas o programa "692 – Expansão da rede de atendimento de água bruta para indústria e turismo" não foi localizado na Lei de Orçamento, assim como a ação para ele prevista (Construção da Adutora do Aquiraz Riviera Resort).

Previsão na LOA de ações cujos valores estão abaixo do valor de mercado – A suplementação deve suprir falhas pontuais no orçamento e não dotações simbólicas alocadas no orçamento.

No tocante ao atendimento das exigências da LRF previstas para a LOA:

1. Demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes no Anexo de Metas Fiscais da LDO (art. 5º, I);	**Parcialmente atendida.**
2. Estimativa e compensação da renúncia de receita e o aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado (art. 5º, II);	**Não atendida.**
3. Reserva de contingência a ser utilizada na forma definida na LDO (art. 5º, III);	**Atendida.**
4. Despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão (art. 5º, §1º);	**Atendida.**
5. O refinanciamento da dívida pública (art. 5º, §2º);	**Atendida.**
6. Limite da atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada (art. 5º, §3º).	**Não se aplica.**

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Receita Orçamentária

A Receita Orçamentária representa 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. Na Tabela a seguir, apresenta-se o comportamento da Receita na Administração Direta, Indireta e Consolidada, no exercício de 2010.

Comportamento da Receita Orçamentária **(R$ 1,00)**

Receita	Administração		
	Direta	Indireta	Consolidada
I. Previsão LOA[*1]	12.038.875.231,00	1.766.432.346,00	13.805.307.577,00
II. Atualização (créditos adicionais) [*2]	14.002.675.646,49	6.230.356.698,87	15.582.684.453,28
III. Arrecadação[*2]	12.861.165.311,85	5.243.056.092,71	17.192.294.677,86
IV. Percentual de realização (III/II)	91,85%	84,15%	90,64%

Fonte: Balanço Geral do Estado - BGE/2010
***1 Lei nº 14.608/2010**
***2 Anexo 10**

Comparando-se a Receita Arrecadada, em 2010, com o exercício de 2009, constata-se que esta aumentou, em termos reais, 8,12%, 10,17% e 19,28%, respectivamente, na Administração Direta, Indireta e Consolidada. Do ponto de vista econômico, a Lei nº 4.320/64 classifica a Receita Orçamentária nas categorias: Corrente e de Capital, sendo os valores arrecadados nestas categorias apresentados na Tabela abaixo.

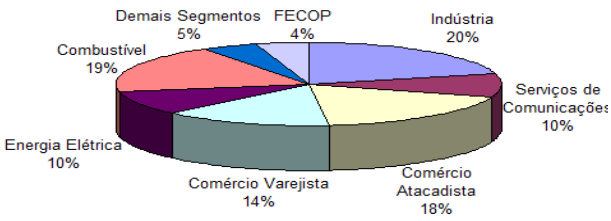
Receita Orçamentária, por Categoria e Origem **(R$ 1,00)**

Categoria Econômica	Administração		
	Direta	Indireta[*1]	Consolidada
Receitas Correntes	**11.227.822.490,50**	**4.324.670.551,80**	**13.905.613.551,24**
Tributária	6.790.082.333,72	176.619.695,54	6.966.702.029,26
Contribuições	9.662,85	976.098.276,01	976.107.938,86
Patrimonial	182.275.871,92	32.022.081,55	214.297.953,47
Serviços	-	57.684.911,25	57.684.911,25
Transf. Correntes	4.019.716.538,36	2.853.759.194,21	5.226.596.241,51
Outras Rec. Correntes	235.738.083,65	228.486.393,24	464.224.476,89
Receitas de Capital	**1.633.342.821,35**	**918.385.540,91**	**1.677.070.902,04**
Operações de Crédito	1.063.158.346,91	-	1.063.158.346,91
Alienação de bens	1.179.349,28	281.415,61	1.460.764,89
Amort. De empréstimo		78.380,14	78.380,14
Transf. De Capital	566.843.125,16	918.025.745,16	610.211.410,10
Outras Rec. Capital	2.162.000,00	-	2.162.000,00
Total	**12.861.165.311,85**	**5.243.056.092,71**	**15.582.684.453,28**

Fonte: Balanço Geral do Estado - BGE/2010
***1 Incluídas as transferências do Tesouro, no total de R$ 2.521.536.951,28.**

Arrecadação do ICMS, por segmento econômico

Receita Tributária, em termos reais, aumentou 8,14%, quando comparada a 2009. Sendo arrecadado R$ 6.036.979.689,93 de ICMS, ou seja, 88,9% da Receita Tributária, segregado nos segmentos econômicos, conforme Gráfico.



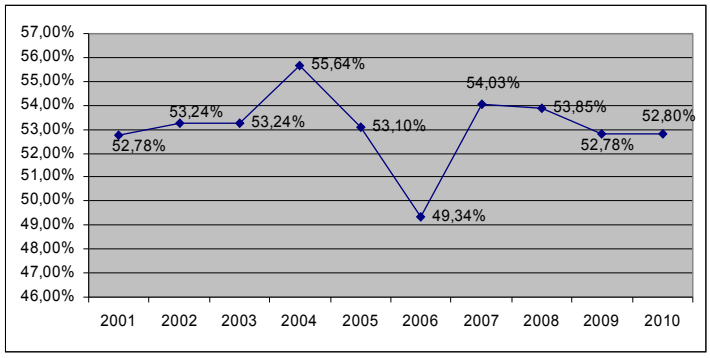
Fonte: Síntese do Balanço Geral do Estado - 2010.

Quanto aos percentuais de participação das Receitas Tributária e de Transferências Correntes no total das Receitas Orçamentárias da Adm. Direta,

apresentam-se os Gráficos a seguir.

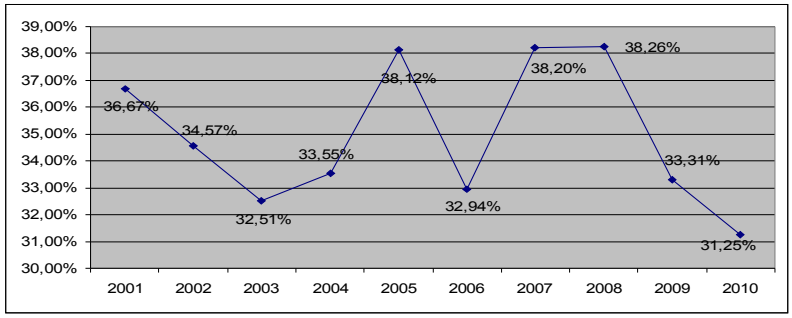
Participação da Receita Tributária nas Receitas Orçamentárias

A Receita Tributária, em 2010, apresentou o percentual de 52,80% da Receita Orçamentária. Constatando-se que o Estado do Ceará instituiu, previu e arrecadou 97,21% da sua Receita Tributária estimada, portanto pode-se considerar que foi atendido o artigo 11 da LRF.



Participação das Transferências Correntes nas Receitas Orçamentárias

Observa-se que, em 2010, o percentual das Transferências Correntes no total da Receita Orçamentária foi o menor nos últimos dez anos, reduzindo-se, assim, a dependência do Estado por recursos advindos de Transferências.
O FPE representa 89,03% do total destas Transferências, ou seja, R$ 3.578.948.678,04.



Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2001-2010.
Fator de correção: IGP-DI (FGV)

Despesa Orçamentária

A Despesa Orçamentária representa todo o dispêndio, autorizado pelo Poder Legislativo, para financiar a prestação do serviço público à sociedade, sendo classificada nas categorias econômicas de Despesas Corrente e de Capital. Na Tabela apresenta-se o comportamento da Despesa na Administração Direta, Indireta e Consolidada no exercício de 2010.

Comportamento da Despesa Orçamentária **(R$ 1,00)**

Despesa	Administração		
	Direta	Indireta	Consolidada
I. Previsão LOA[*1]	12.038.875.231,00	1.766.432.346,00	13.805.307.577,00
II. Atualização (créditos adicionais) [*2]	16.414.984.074,14	7.349.061.376,83	20.699.722.307,35
III. Execução[*2]	13.295.040.624,94	5.134.333.164,31	15.964.233.172,78
IV. Percentual de realização (III/II)	80,99%	69,86%	77,12%

Fonte: Balanço Geral do Estado - BGE/2010
[*1] Lei nº 14.608/2010
[*2] Sistema Integrado de Contabilidade – SIC

Comparando-se a Despesa executada em 2010 com o exercício de 2009, constata-se que esta aumentou, em termos reais, 9,47%, 8,46% e 21,32%, respectivamente, na Administração Direta, Indireta e Consolidada. Quanto aos valores da despesa realizada, por categoria econômica, segue a Tabela.

Despesa Orçamentária, por categoria e grupo **(R$ 1,00)**

Categoria Econômica	Administração		
	Direta	Indireta	Consolidada
Despesas Correntes	**9.930.569.751,28**	**4.050.931.869,01**	**12.325.234.404,18**
Pessoal e Enc. Sociais	4.903.317.691,76	2.533.524.494,15	6.523.906.340,58
Juros e Enc. Da Dívida	189.008.956,55	15.595.895,00	189.008.956,55
Outras Desp. Correntes	4.838.243.102,97	1.501.811.479,86	5.612.319.107,05
Despesas de Capital	**3.364.470.873,66**	**1.083.401.295,30**	**3.638.998.768,60**
Investimentos	2.980.309.156,78	1.015.385.545,46	3.254.037.983,46
Inversões Financeiras	82.244.238,18	68.015.749,84	83.043.306,44
Amortização da Dívida	301.917.478,70	-	301.917.478,70
Total	**13.295.040.624,94**	**5.134.333.164,31**	**15.964.233.172,78**

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade – SIC

No tocante à execução orçamentária dos órgãos e entidades, ressalta-se que apresentaram baixo percentual de realização: Secretaria das Cidades (48,81%), Secretaria do Turismo (52,19%), Secretaria de Recursos Hídricos (55,59%), Secretaria de Esportes (58,87%), FAAPED (46,68%), D LIBANIA (45,26%), FUNDEB (45,22%), FUNDART (42,22%), FECA (36,73%), FDS PC (36,17%), FDS CB (35,17%), FDS PM (33,38%), FDID (12,62%), FIT (8,75%), DFS GERAL (3,59%), FPP (2,36%), FEDAF (0%), FDS SEJUS (0%), FIES (0%) e FDCC (0%). Além desses, FEHIS e FCE, quando da análise dos valores orçados e atualizados pelos créditos adicionais, estes Fundos não mais apresentaram valores anteriormente orçados na LOA.

Na análise das Receitas e Despesas consolidadas do Estado, conclui-se que:

i) Houve superávit da execução corrente de R$ 1.580.379.147,06, uma vez que as Receitas Correntes executadas foram superiores as Despesas Correntes realizadas. Esse resultado é positivo, pois o Superávit corrente pode financiar as Despesas de Capital, tendo sido este fato constatado em 2010;

ii) Houve déficit orçamentário de R$ 381.548.719,50, uma vez que as Receitas Orçamentárias foram inferiores as Despesas Orçamentárias, proporcionado, principalmente, pelo déficit da execução de capital de R$ 1.961.927.866,56, uma vez que as Receitas de Capital foram inferiores as

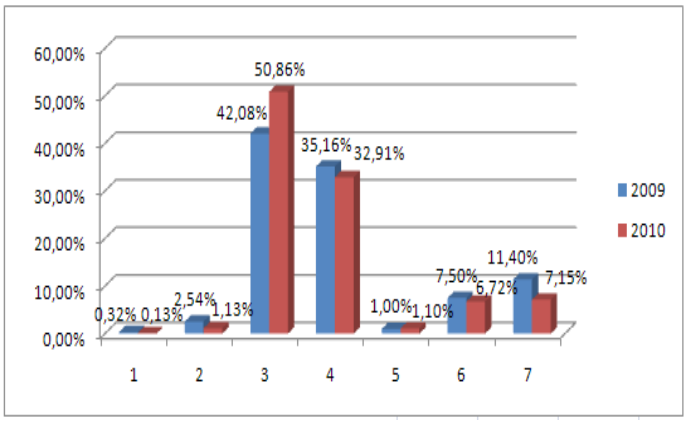
Despesas de Capital. Se for retirada da Receita Orçamentária a Receita proveniente de operações de crédito, o déficit orçamentário aumenta para R$ 1.444.707.066,41.

GASTOS REALIZADOS MEDIANTE LICITAÇÕES, DISPENSA E INEXIGIBILIDADE

Do total das despesas empenhadas em 2010 pelo Estado do Ceará, no montante de R$ 15.964.233.172,28, identificaram-se R$ 4.160.184.025,10 correspondentes a gastos com compras, obras e serviços passíveis de licitação sob as várias modalidades licitatórias, incluindo as licitações internacionais e procedimentos de dispensas e inexigibilidades.

Abaixo segue quadro contendo análise comparativa entre os exercícios de 2009 e 2010, da evolução do montante licitado, segregado por modalidade de licitação, bem como o percentual de participação que cada modalidade exerce no total despendido.

MODALIDADE	EXERC 2009	%	EXERC 2010	%
1. CARTA CONVITE	9.036	0,32%	5.333	0,13%
2. TOMADA DE PREÇOS	71.955	2,54%	47.037	1,13%
3. CONCORRÊNCIA	1.190.085	42,08%	2.115.740	50,86%
4. PREGÃO	994.358	35,16%	1.369.045	32,91%
5. LICIT. INTERNACIONAL	28.218	1,00%	45.883	1,10%
6. INEXIGIBILIDADE	212.177	7,50%	279.575	6,72%
7. DISPENSA	322.478	11,40%	297.568	7,15%
TOTAL	2.828.311		4.160.184	100,00%



A partir das informações acima, observa-se que, não obstante os montantes de algumas modalidades terem diminuído, tais como "Carta Convite", "Tomada de Preços" e "Dispensa", a despesa total passível de licitação aumentou de, aproximadamente R$ 2.828.311.000, em 2009, para R$ 4.160.184.000, em 2010. O aumento deveu-se, principalmente às concorrências realizadas no exercício em análise, cujo montante executado cresceu 77,78%, atingido a soma de, aproximadamente, R$ 2.115.740.000.

Dentre as despesas contratadas mediante Concorrência Pública, as que mais se destacaram foram àquelas decorrentes da construção de adutoras,

açudes e barragens. Estes gastos, em 2010, atingiram R$ 332.654.453,80, o que representa 15,72% do montante total despendido naquela modalidade licitatória. Em 2009, a referida despesa foi de R$ 86.478.887,02, compreendendo apenas 7,27%.

Relativamente aos gastos efetivados no exercício de 2010 através de contratação direta utilizando as hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, percebeu-se que o percentual em relação ao total das despesas licitáveis caiu de 18,90% (11,40% com dispensa + 7,50% por inexigibilidade), em 2009, para 13,87% (7,15% com dispensa + 6,72% por inexigibilidade), em 2010. No entanto, o montante despendido foi superior. Em 2009, foram gastos R$ 534.656.611,54, já no exercício em análise esse valor foi de R$ R$ 577.143.152,17, superior em 7,36%.

TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS A MUNICÍPIOS e INSTITUIÇÕES PRIVADAS

TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS A MUNICÍPIOS

O valor total repassado voluntariamente a municípios correspondeu a R$ 341.517.729,37, sendo os vinte municípios mais beneficiados, os seguintes:

VINTE MUNICÍPIOS MAIS BENEFICIADOS COM TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS **R$ 1,00**

MUNICÍPIOS BENEFICIADOS	POPULAÇÃO RESIDENTE*	VALOR REPASSADO	% EM RELAÇÃO AO TOTAL TRANSFERIDO
PREF MUNIC DE FORTALEZA	2.447.409	23.396.829,95	6,85%
PREF MUNIC DE SOBRAL	188.271	17.856.673,22	5,23%
PREF MUNIC DE IGUATU	56.281	8.343.527,16	2,44%
PREF MUNIC DE LIMOEIRO DO NORTE	96.523	8.082.166,57	2,37%
PREF MUNIC DE TAUA	55.755	6.652.477,71	1,95%
PREF MUNIC DE BREJO SANTO	45.190	6.284.813,58	1,84%
PREF MUNIC DE HORIZONTE	55.154	6.066.217,19	1,78%
PREF MUNIC DE GRANJA	52.670	5.678.681,25	1,66%
PREF MUNIC DE IPU	40.300	5.417.459,71	1,59%
PREF MUNIC DE RUSSAS	69.892	4.596.438,51	1,35%
PREF MUNIC DE CRATEUS	72.853	4.543.382,00	1,33%
PREF MUNIC DE ICO	65.453	4.088.558,32	1,20%
PREF MUNIC DE TAMBORIL	25.455	4.071.603,68	1,19%
PREF MUNIC DE BOA VIAGEM	52.521	3.768.112,22	1,10%
PREF MUNIC DE REDENCAO	26.423	3.758.711,95	1,10%
PREF MUNIC DE SANTANA DO ACARAU	29.977	3.647.336,10	1,07%
PREF MUNIC DE TIANGUA	68.901	3.399.467,12	1,00%
PREF MUNIC DE PENTECOSTE	35.412	3.263.764,84	0,96%
PREF MUNIC DE MARANGUAPE	57.542	3.053.393,20	0,89%
PREF MUNIC DE FARIAS BRITO	112.926	3.048.808,62	0,89%
TOTAL DOS 20 MAIORES RECEBEDORES	**3.654.908**	**129.018.422,90**	**37,78%**
TOTAL TRANSFERENCIA VOLUNTÁRIA A MUNICIPIOS		**341.517.729,37**	

Fonte: Base de dados do Sistema Integrado de Contabilidade

*** Informações retiradas do Anuário Estatístico do Estado do Ceará de 2010, publicado pelo IPECE**

Constata-se que, dos 184 municípios cearenses, 20 perceberam 37,78% do total de transferências voluntárias. Destaque para os municípios de Fortaleza, Sobral, Limoeiro do Norte, Iguatú e Tauá, que receberam juntos o importe de R$ R$ 64.331.674,61, o que corresponde a 18,84% do total de repasses efetuados aos municípios. É fato que quando se analisem as transferências por habitante, as conclusões se alteram bastante. Fortaleza, por exemplo, fica muito longe dos primeiros lugares. Ressalte-se ainda que, no ano em análise, houve melhor distribuição das transferências quando comparado a 2009, visto que, naquele ano, só o município de Fortaleza havia concentrado 16,14% dos recursos, enquanto que, em 2010, esse percentual foi de 6,85%.

Procedendo-se o agrupando das referidas transferências em nível de categoria econômica, obteve-se a seguinte tabela.

(R$ 1,00)

CATEGORIA ECONOMICA	EXECUTADO	%
CAPITAL	288.891.827,28	84,59%
CORRENTE	52.625.902,09	15,41%
TOTAL	**341.517.729,37**	**100,00%**

Fonte: Base de dados do Sistema Integrado de Contabilidade

Não se deve olvidar que o exame de regularidade na aplicação dos recursos transferidos deverá ocorrer, em um primeiro momento, no âmbito do órgão ou entidade repassadora, pelo acompanhamento da execução dos respectivos objetos, e, num segundo momento, pelos órgãos de controle interno de cada poder, bem como por esta Corte de Contas, na qualidade de órgão de controle externo.

Dito isto, impende destacar que o TCE vem realizando fiscalizações para avaliar os modelos de controle dessas transferências. O que tem resultado na constatação de diversas fragilidades, principalmente no que se refere à falta de pessoal capacitado e à infraestrutura tecnológica.

TRANSFERÊNCIAS A ENTIDADES PRIVADAS

O TCE-CE analisou os repasses que correram em modalidade própria para registro de transferências a entidades privadas sem fins lucrativos no exercício de 2010. O montante total transferido chegou a R$ 591.882.552,60, superior em R$ 220.810.583,30 ao total repassado em 2009.

No decorrer da análise, observou-se ausência de uniformidade para

registro dos recursos destinados as entidades privadas. Por exemplo, empenhos, para um mesmo Convênio, alocados ora no item "Instituições Privadas" e ora como "Transf. a Inst. Privadas s/Fins Lucrativos". Também foram observados lançamentos contábeis registrados em modalidade própria para transferências a entidades privadas, mas empregados no registro de repasses a prefeituras. É o caso dos convênios cujos números no Sistema Contábil são: 634437 e 634320, com os municípios de Morada Nova e Itapipoca, respectivamente.

Relativamente ao repasse de recursos a instituições qualificadas como Organizações Sociais, realizou-se uma comparação entre os repasses efetuados em 2009 e 2010 às Organizações Sociais e observou-se uma elevação dos valores em termos globais, na ordem de R$ 91.453.366,65, composto dos seguintes importes:

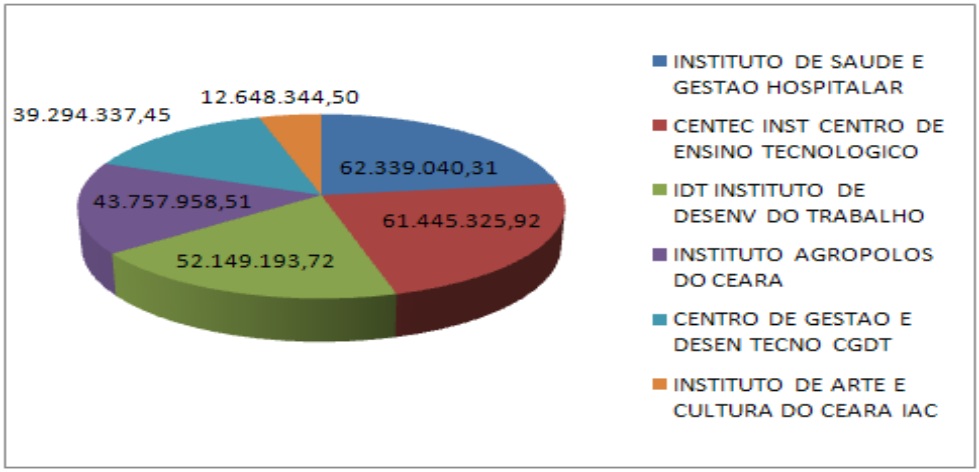
EM R$ 1,00

ENTIDADES BENEFICIADAS	VALOR EXECUTADO		VARIAÇÃO %
	2009	2010	
INSTITUTO DE SAUDE E GESTAO HOSPITALAR	51.542.969,07	62.339.040,31	20,95%
IDT INSTITUTO DE DESENV DO TRABALHO	19.928.263,80	50.590.885,12	153,86%
CENTRO DE GESTAO E DESEN TECNO CGDT	5.175.828,08	38.965.011,68	652,83%
CENTEC INST CENTRO DE ENSINO TECNOLOGICO	30.378.438,66	36.983.934,90	21,74%
INSTITUTO AGROPOLOS DO CEARA	19.353.155,53	27.239.901,31	40,75%
INSTITUTO DE ARTE E CULTURA DO CEARA IAC	8.388.804,03	10.102.052,50	20,42%
TOTAL	**134.767.459,17**	**226.220.825,82**	**67,86%**

Fonte: Base de dados do Sistema Integrado de Contabilidade

Abaixo segue gráfico ilustrando a distribuição do montante repassado às organizações sociais no exercício de 2010.

Distribuição de Recursos para as Organizações Sociais em 2010



Denota-se que os valores transferidos a entidades qualificadas como

Organizações Sociais que firmaram contratos de gestão com a Administração Estadual continuam em patamares elevados, seguindo a mesma orientação administrativa levada a efeito em gestões anteriores.

FUNÇÕES DE GOVERNO

Este capítulo engloba a análise de todas as funções e grupos de funções do poder público, consubstanciadas segundo as peculiaridades e níveis de detalhamento expurgados das diversas fontes e sistemas do Governo: Sistema Integrado de Contabilidade – SIC; Relatório da SEFAZ – Balanço Geral do Estado; e Portal da Transparência do Estado do Ceará.

Assim, num primeiro momento, do montante de recursos dotados inicialmente, no valor de R$ 15.341.251.552, a sua retificação por meio de créditos adicionais no decorrer do período foi de R$ 5.358.470.755, o que corresponde a um acréscimo de 34,93%. É de bom alvitre salientar que, em todas as funções de governo, houve abertura de créditos suplementares e especiais. Ademais, detectou-se, também, um índice de execução orçamentária de 77,12%, já que, da dotação atualizada para o período 2010 (R$ 20.699.722.307), foram realizados dispêndios na monta de R$ 15.964.233.173.

Por sua vez, a tabela e o gráfico seguintes apresentam a despesa realizada por função em valores absolutos e em percentuais, permitindo que se faça uma rápida comparação entre o exercício de 2010 e os demais exercícios do quadriênio 2007-2010:

Comparativo das Despesas Realizadas por funções de governo - Exercícios de 2007/2010 **R$ 1,00**

FUNÇÕES	EXERCÍCIO – VALORES EM REAL				%	%	%	%
	2007*[1]	2008*[2]	2009*[3]	2010	(d/e)	(d-c)/c	(d-b)/b	(d-a)/a
Típ. de Estado	**1.391.408.390**	**1.522.953.901**	**1.968.019.827**	**2.052.741.439**	**12,86**	**4,30**	**34,79**	**47,53**
Legislativa	256.139.777	292.183.216	341.190.730	362.729.189	2,27	6,31	24,14	41,61
Judiciária	384.284.410	416.637.807	483.417.543	538.039.554	3,37	11,30	29,14	40,01
Essencial a Justiça	128.083.586	126.657.360	155.066.410	194.055.068	1,22	25,14	53,21	51,51
Segurança Pública	622.900.612	687.475.517	988.345.143	957.917.629	6,00	(3,08)	39,34	53,78
Administ. Geral	**631.121.747**	**532.678.880**	**665.148.621**	**767.196.953**	**4,81**	**15,34**	**44,03**	**21,56**
Administração	631.121.747	532.678.880	665.148.621	767.196.953	4,81	15,34	44,03	21,56
Sociais	**5.553.151.207**	**6.176.281.167**	**7.359.030.891**	**7.900.830.356**	**49,49**	**7,36**	**27,92**	**42,28**
Assistência Social	148.625.316	163.775.505	168.025.644	172.234.575	1,08	2,50	5,17	15,89
Previdência Social	1.796.816.459	1.824.917.569	2.021.831.543	2.057.797.792	12,89	1,78	12,76	14,52
Saúde	1.064.203.823	1.171.956.197	1.483.430.479	1.628.955.018	10,20	9,81	38,99	53,07

Comparativo das Despesas Realizadas por funções de governo - Exercícios de 2007/2010 **R$ 1,00**

FUNÇÕES	EXERCÍCIO – VALORES EM REAL				%	%	%	%
	2007*[1]	2008*[2]	2009*[3]	2010	(d/e)	(d-c)/c	(d-b)/b	(d-a)/a
Trabalho	28.761.610	48.547.201	53.662.901	69.207.922	0,43	28,97	42,56	140,63
Educação	2.365.393.121	2.746.716.877	3.334.836.276	3.640.426.226	22,80	9,16	32,54	53,90
Cultura	32.514.379	47.288.712	73.082.564	78.320.523	0,49	7,17	65,62	140,88
Direit. da Cidadania	104.255.245	142.681.945	203.454.388	188.890.224	1,18	(7,16)	32,39	81,18
Desporto e Lazer	12.581.254	30.397.162	20.707.097	64.998.077	0,41	213,89	113,83	416,63
Rec. Nat. e M. Ambiente	**32.014.333**	**70.018.279**	**78.405.181**	**145.599.311**	**0,91**	**85,70**	**107,94**	**354,79**
Gestão Ambiental	32.014.333	70.018.279	78.405.181	145.599.311	0,91	85,70	107,94	354,79
Infra-estrutura	**586.715.134**	**791.747.097**	**1.410.109.878**	**2.041.961.755**	**12,79**	**44,81**	**157,91**	**248,03**
Urbanismo	9.718.609	89.570.943	163.206.794	279.234.025	1,75	71,09	211,75	2773,19
Habitação	31.655.943	30.248.667	54.416.407	89.020.651	0,56	63,59	194,30	181,21
Saneamento	298.386.757	189.781.504	177.995.859	355.627.107	2,23	99,80	87,39	19,18
Energia	1.003.086	17.345.896	25.689.740	31.393.450	0,20	22,20	80,98	3029,69
Transporte	245.950.739	419.914.721	938.914.062	1.222.365.755	7,66	30,19	191,10	397,00
Comunicações	0	44.885.365	49.887.016	64.320.766	0,40	28,93	43,30	0
Produção	**343.503.194**	**505.758.751**	**571.908.790**	**747.310.936**	**4,68**	**30,67**	**47,76**	**117,56**
Ciência e Tecnologia	73.254.086	43.101.135	60.083.328	93.174.063	0,58	55,07	116,18	27,19
Agricultura	181.473.512	235.242.838	256.539.015	323.536.501	2,03	26,12	37,53	78,28
Organização Agrária	9.870.778	9.143.990	9.375.905	26.605.970	0,17	183,77	190,97	169,54
Indústria	67.117.214	102.367.065	110.571.559	96.134.730	0,60	(13,06)	(6,09)	43,23
Comércio e Serviços	11.787.603	115.903.721	135.338.982	207.859.673	1,30	53,58	79,34	1663,38
Encargos Especiais	**2.155.942.640**	**2.276.410.713**	**2.594.650.929**	**2.308.592.422**	**14,46**	**(11,02)**	**1,41**	**7,08**
TOTAL (e)	**10.693.856.642**	**11.875.848.787**	**14.647.274.114**	**15.964.233.173**	**100**	**8,99**	**34,43**	**49,28**

Fonte: Base SIC/Balanço Geral do Estado – Exercícios 2007/2010
***1 Valores Atualizados pelo IGP-DI FATOR 1,1970**
***2 Valores Atualizados pelo IGP-DI FATOR 1,0971**
***3 Valores Atualizados pelo IGP-DI FATOR 1,1131**

Como se depreende, o grupo das Funções Sociais foi o responsável pela execução de quase a metade do total dos recursos implementados no exercício 2010 (R$ 7.900.830.356). Tal representatividade deve-se, principalmente, aos dispêndios aplicados nas Funções Educação (22,80%), Saúde (10,20%) e Previdência Social (12,89%), que, juntas, totalizaram 45,89% da despesa global do período.

A Função Encargos Especiais, com despesas da ordem de R$ 2.308.592.422 (14,46%), foi a segunda em representatividade. Desta feita, 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 27,35% do total realizado em 2010.

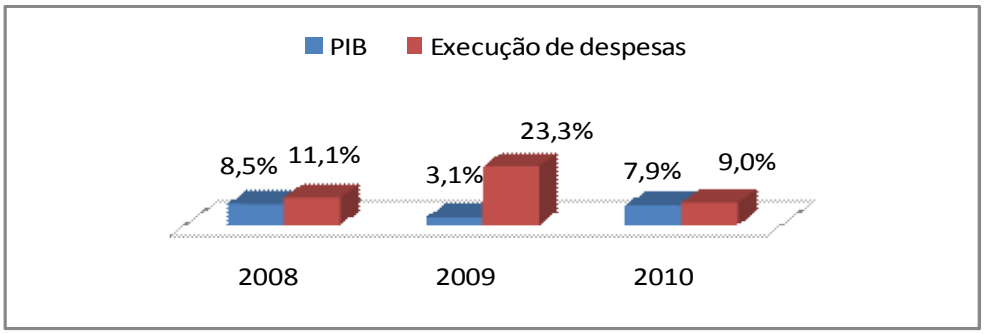
Quando comparado ao exercício anterior (2009), percebe-se que houve decréscimos nas funções: Segurança Pública (-3,08%), Direito da Cidadania (-7,16%), Indústria (-13,06%) e Encargos Especiais (-11,02%). Na outra mão, as demais funções alavancaram seus gastos, ficando em realce as funções: Desporto e Lazer, Organização Agrária, Saneamento e Gestão Ambiental, que tiveram acréscimos de 213,89%, 183,77%, 99,80% e 85,70%, respectivamente. Finalmente, é conveniente ressaltar que o incremento da despesa executada em 2010 chegou a 8,99% do total dos dispêndios realizados em 2009.

Em relação à análise dos valores realizados no último quadriênio (exercício referência – 2010), observa-se que, com exceção dos grupos das Funções Administração Geral, que decresceu em 2008, quando comparado a 2007, e Encargos Especiais, que decresceu em 2010 (exercício em análise), quando comparado a 2009, os demais grupos incidiram em crescimentos constantes (anuais) de despesas realizadas ao longo do quadriênio.

Dentro do Grupo Infra-estrutura, merecem destaque 3 (três) funções. A Função Comunicações, na qual não foram executadas despesas em 2007, mas que em 2008, 2009 e 2010 apresentou gastos nos valores de R$ 44.885.365, R$ 49.887.016 e R$ 64.320.766, respectivamente; a Função Energia, a qual foi responsável pelas maiores variações: aumentos relativos a 2007, 2008 e 2009, em 30,29%, 80,98% e 22,20%, respectivamente; e a Função Saneamento, que vinha acumulando decréscimos nos três últimos exercícios, mas que em 2010 cresceu 99,80%, em relação a 2009.

Inerente à matéria, é de relevo evidenciar que os incrementos anuais de despesas executadas ao longo do referido período, tomando como parâmetro para a análise o exercício imediatamente anterior, foram superiores aos acréscimos observados quanto ao Produto Interno Bruto do Estado do Ceará – PIB:

Gráfico ...: PIB X Execução de despesas



NOTA: Atualizados segundo o fator IGP-DI

A tabela seguinte trata da execução orçamentária dos programas de investimentos nas áreas responsáveis pela implementação dos direitos fundamentais sociais:

Comparativo dos Programas de Investimentos do Governo, entre os exercícios de 2009 e 2010, relacionados às Funções que implementam Direitos Fundamentais Sociais **R$ 1,00**

Função	Exercício 2009 (*)		% I_1=b/a	Exercício 2010		% I_2=d/c	2009/2010	
	Fixado (a)	Realizado (b)		Fixado (c)	Realizado (d)		% (d-b)/b	%(I_2-I_1)/I_1
Educação	399.309.539	174.160.888	43,62%	732.879.693	380.894.303	51,97%	118,70%	19,16%
Saúde	270.357.440	162.198.546	59,99%	603.972.203	285.241.549	47,23%	75,86%	-21,28%
Trabalho	2.614.476	1.030.480	39,41%	1.578.401	889.779	56,37%	-13,65%	43,02%
Habitação	128.790.472	48.150.226	37,39%	216.902.750	82.519.617	38,04%	71,38%	1,76%
Desporto e Lazer	23.339.069	6.686.355	28,65%	63.877.887	29.302.618	45,87%	338,25%	60,12%
Segurança Pública	350.158.662	175.412.777	50,10%	289.924.750	126.071.007	43,48%	-28,13%	-13,20%
Previdência Social	41.185	3.820	9,28%	460.000	178.200	38,74%	4564,73%	317,64%
Assistência Social	68.566.438	19.148.309	27,93%	82.761.364	21.155.624	25,56%	10,48%	-8,47%
Total	**1.243.177.280**	**586.791.400**	**47,20%**	**1.992.357.048**	**926.252.697**	**46,49%**	**57,85%**	**-1,51%**

Fonte: Base de dados do SIC 2009/2010
***Valores atualizados pelo IGP-DI (FATOR 1,1131)**

Percebe-se que houve significativo crescimento no volume de recursos aplicados nos programas de investimentos das funções assistência social, desporto e lazer, educação, habitação, saúde, segurança, trabalho e previdência social, haja vista que as despesas executadas em 2010 (R$926.252.697) superaram em 57,85% os gastos realizados no período anterior (R$ 586.791.400).

Entretanto, não obstante o crescimento geral dos dispêndios realizados, ainda persistem os baixos índices de desempenho orçamentário dos programas de investimentos das referida funções, pois, cosoante o demonstrado, de 2009 a 2010, esse índice decresceu 1,51%, passando dos percentuais de 47,20% a 46,49%, respectivamente.

PROGRAMAS DE GOVERNO

Este item trata dos Programas de Governo tanto pelo aspecto orçamentário quanto pelas suas metas físicas. Essas duas análises devem ser realizadas em conjunto para se averiguar se os programas foram eficientes, eficazes e efetivos.

Sob o enfoque orçamentário, elegeu-se, para fins de amostragem, um total de 45 programas finalísticos inseridos em cinco Áreas de Atuação, de um total de vinte e quatro existentes, com o maior volume de recursos fixados na LOA (dotação inicial acrescida dos créditos adicionais) para o exercício de 2010, a saber: Educação Básica, com 13,29%; Logística de Transporte e Comunicação e Energia, com 7,58%; Saúde, com 7,57%; Desenvolvimento Urbano e Regional, com 3,84%; e Trabalho, Assistência Social e Segurança Alimentar, com 3,60%, responsáveis por 70,73% (R$ 7.560.514.058,86) dos recursos alocados em programas finalísticos (R$ 10.689.076.808,78). A amostra representa cerca de 35,87% do total da dotação orçamentária dos 138 programas que apresentaram valores na LOA (Lei Orçamentária Anual) para o período.

A tabela que segue retrata os valores orçados e realizados para as cinco áreas de atuação selecionadas na amostra.

Valor Orçado e Realizado por Área de Atuação **(R$ 1,00)**

ÁREA DE ATUAÇÃO	ORÇADO	REALIZADO	%
Educação Básica	2.801.945.007,07	1.493.677.540,01	53,31%
Logística de Transporte e Comunicação e Energia	1.597.507.828,50	1.064.448.316,44	66,36%
Saúde	1.596.573.517,04	1.083.410.320,06	67,86%
Desenvolvimento Urbano e Regional	808.864.693,54	353.403.116,54	43,69%
Trabalho, Assistência Social e Segurança Alimentar	755.623.012,71	493.164.706,36	65,27%
Total geral	**7.560.514.058,86**	**4.488.103.999,41**	**59,36%**

FONTE: Sistema Integrado de Contabilidade

Torna-se relevante ressaltar que, em termos setoriais, as Áreas de Atuação "Saúde", "Logística de Transporte e Comunicação e Energia" e "Trabalho, Assistência Social e Segurança Alimentar" apresentaram as melhores avaliações, situando-se num mesmo patamar de execução, com percentuais de 67,86%, 66,36% e 65,27%, respectivamente.

Com relação à Área de Atuação "Logística de Transporte e

Comunicação e Energia", apesar da sua execução orçamentária ter sido a segunda melhor entre as analisadas na amostra, com cerca de 66%, deve ser considerado insatisfatório esse percentual de execução, uma vez que a estratégia do governo contempla programas direcionados à realização de obras de infraestrutura.

Para uma análise global da execução orçamentária de todos os programas dessas cinco áreas de atuação, segue a tabela abaixo, que consolidou a quantidade de programas por faixa de realização.

Quantidade de Programas por Área de Atuação e Faixa

Área de Atuação	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Faixa 4
EDUCAÇAO BÁSICA	0	2	2	1
LOGÍSTICA DE TRANSPORTE E COMUNICAÇAO E ENERGIA	1	1	4	6
SAÚDE	1	3	4	3
DESENVOLVIMENTO URBANO E REGIONAL	2	1	3	0
TRABALHO, ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR	2	0	4	5
Total de Programas por Faixas	**6**	**7**	**17**	**15**

Faixa 1 – até 25% de realização do programa
Faixa 2 – de 25,01% a 50% de realização do programa
Faixa 3 – de 50,01% a 75% de realização do programa
Faixa 4 – a partir de 75,01% do programa

Cerca de 2/3 dos Programas de Governo avaliados tiveram baixo índice de execução orçamentária.

A análise da tabela acima permite aferir que a faixa que representa índice de realização de despesa entre 50,01 e 75% contém maior centralização de programas (37,78%). A Faixa 4, programas com alto percentual de execução, ficou com 33,33% dos programas da amostra. Observamos que houve grande percentual de programas com índice insatisfatório de execução (66,67%), o que demonstra um distanciamento entre o planejamento e a execução desses 30 programas, que estão nas Faixas 1, 2 e 3.

Por fim, deve ser dito que apesar da evolução dos Programas de Governo sob o enfoque orçamentário em 2010, não foi possível mensurar se eles atingiram os resultados almejados. Para se ter uma análise conclusiva desses programas, faz-se necessário combinar a análise dos indicadores orçamentários com a das metas físicas. Como não foi possível medir a eficácia e eficiência desses

últimos, tornou-se inviável verificar se os programas de governo atingiram seus objetivos de forma satisfatória.

BALANÇOS GERAIS

BALANÇO ORÇAMENTÁRIO

Na Prestação de Contas de Governo de 2010, foram apresentados os balanços orçamentários da Administração Direta, Indireta, bem como a forma consolidada deste demonstrativo. Contudo, a elaboração do balanço consolidado, elaborado pela Secretaria da Fazenda, não obedeceu a estrutura definida no Anexo XII da Lei nº 4.320/64.

Na análise do Balanço Orçamentário observou-se que as principais fontes de receita do Estado, Receitas Tributárias e Transferências Correntes tiveram um desempenho considerado satisfatório já que em relação a elas o Estado arrecadou aproximadamente 96% do valor previsto. Apesar disso, a arrecadação total foi inferior a previsão, devido ao baixo desempenho nas receitas de Operações de Crédito e as Transferências de Capital.

Em relação à despesa, dos R$ 20,7 bilhões dos gastos autorizados pelo Poder Legislativo, foram executados R$ 15,9 bilhões demonstrando uma realização de despesa na ordem de 77,0% dos créditos orçamentários.

Apurou-se no exercício déficit de execução orçamentária na ordem de R$ 381,6.

BALANÇO FINANCEIRO

Na análise desta peça contábil, verificou-se que os valores de restos a pagar inscritos no exercício foram R$ 641,8 milhões e R$ 74,7 milhões para a Administração Direta e Indireta, respectivamente. Foram ainda pagos no exercício a importância de R$ 702,3 milhões pela Administração Direta e R$ 36,9 milhões pela Administração Indireta referente a restos a pagar originários de exercícios anteriores.

Os valores recebidos e pagos a título de receitas e despesas extra-orçamentárias, respectivamente, apresentaram valores significativos, no entanto este demonstrativo não especificou as contas relacionadas a estas transações, devendo ser realizada nas próximas prestações de contas a fim de se dar mais

transparência a estas transações.

Não foi possível aferir o real valor da conta bancos no início e no final do exercício em virtude de não terem sido incluídas nesta conta os valores relativos ao saldo das aplicações financeiras.

BALANÇO PATRIMONIAL

O Balanço Patrimonial Consolidado apresentado no Relatório da SEFAZ, não foi elaborado de acordo com as disposições legais pertinentes, assim o exame deste demonstrativo foi feito separadamente tendo como base os demonstrativos da Administração Direta e Indireta.

No Ativo Financeiro da Administração Direta, destacam-se as contas "Disponível" e "Realizável" correspondentes a 15% do Ativo representado principalmente pelas disponibilidades de caixa.

O Ativo Permanente, composto principalmente pelas contas de bens móveis e imóveis, créditos relativos a divida ativa e participação acionaria no capital de empresas, correspondeu a 85% do Ativo Real.

Entre os itens do ativo permanente, destacam-se os bens imóveis, registrados no balanço patrimonial sob o valor de R$ 3,6 bilhões, somando-se Administração Direta e Indireta. Foi verificado, mediante consulta ao Sistema de Gestão de Bens Imóveis – SGBI que o Estado possui 5.065 imóveis, dos quais 2.745 (54% do total) estão registrados a R$ 1,00 (Um real), entre estes se destacam escolas, postos de saúde, açudes, postos fiscais, cadeia pública, e outros. Em face ao exposto, pode-se conclui que o Balanço Patrimonial, em relação aos bens imóveis, não reflete a real composição do patrimônio do Estado.

No que diz respeito à Dívida Ativa do Estado, percebe-se um incremento nominal na ordem de R$ 531,1 milhões em relação ao final do exercício de 2009. A tabela a seguir demonstra a movimentação da dívida ativa no início e no final do ano de 2010.

Comportamento da Dívida Ativa em 2010

Valores em R$ mil

Descrição	Valor
Saldo no Início do Exercício	3.886.764
(+) Inscrições	610.906
(-) Valor Arrecadado	57.096
(-) Cancelamento	22.638
Saldo Final	4.417.936

Fonte: Balanço Patrimonial e DVP 2010

O Passivo Financeiro nos valores de R$ 880,9 e R$ 193,5 milhões da Administração Direta e Indireta respectivamente representam 20,14% do total do Passivo Real.

Verificou-se no Passivo Permanente da Administração Direta que o estoque da dívida fundada alcançou o montante de R$ 4,2 bilhões, sendo superior em 23,5% ao saldo da dívida fundada ao final de 2009.

DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS

Pela análise do demonstrativo, verificou-se que as variações ativas somaram R$ 21,4 bilhões, sendo que 86,3% deste valor decorre de variações de natureza orçamentária e 13,7% de variações extra-orçamentárias. Em relação as variações passivas, estas somaram R$ 19,7 bilhões. No confronto entre as variações ativas e passivas apurou-se um superávit patrimonial de R$ 1,6 bilhão.

DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS DAS EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

O artigo 176 da Lei nº 6.404/76, alterada pelas Leis nos 11.638/07 e 11.941/09, estabelece que ao fim de cada exercício social serão elaboradas as seguintes demonstrações financeiras:

- Balanço Patrimonial
- Demonstração do Resultado do Exercício
- Demonstração dos Lucros ou Prejuízos Acumulados
- Demonstração dos Fluxos de Caixa
- Demonstração do Valor Adicionado (obrigatório somente para companhia aberta).

Deve-se destacar que as empresas estatais dependentes devem obedecer também as normas de contabilidade pública, conforme art. 2º, inciso III e art. 50, inciso III, sem prejuízo da escrituração mercantil para atender a legislação societária.

Balanço Patrimonial

O Balanço Patrimonial consolidado destas entidades grupo do Ativo consolidado, composto pelos Ativos Circulante e Não Circulante, teve um acréscimo de 15,78%, proporcionado pelo aumento em R$ 469.059.326,00 (15,29%) no Ativo

Não Circulante, em especial pela conta do Imobilizado (18,60%).

No tocante ao Passivo consolidado, os grupos Circulante, Não Circulante e Patrimônio Líquido tiveram acréscimos na ordem de 31,39%, 18,15% e 11,92%, respectivamente.

Demonstração do Resultado do Exercício

Na análise da DRE consolidadas das entidades, constatou-se que, em 2010, o resultado líquido do exercício, R$ 75,5 milhões, teve um acréscimo de 54,91%, em relação ao apurado em 2009.

Demonstração dos Lucros ou Prejuízos Acumulados

A análise da peça contábil das Entidades por esta Corte de Contas, revelou que o resultado negativo do exercício, R$ 376,6 milhões, teve um acréscimo de 11,82%, em relação a 2009, proporcionado, principalmente, pelo aumento do prejuízo do METROFOR, que aumentou 49,80%, comparado a 2009.

Demonstração dos Fluxos de Caixa

Da análise da DFC consolidada verificou-se que o saldo de caixa do exercício, R$ 74,6 milhões, das Entidades teve um acréscimo de 110,37%, em relação a 2009.

Demonstração do Valor Adicionado

A DVA demonstrou que o total de valor adicionado distribuído pelas Entidades aumentou 49,26%, em relação ao distribuído em 2009. Do total distribuído, R$ 401.4 milhões, 32,62% é absorvido por Pessoal, seguido pelo Governo, com 26,67%.

EMPRESAS CONTROLADAS SOB A ÓTICA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 2º, conceitua empresa estatal dependente como sendo empresa controlada que recebe 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. Em seu art. 50, determina que as empresas enquadradas

como dependentes, devem obedecer a escrituração e demais normas de contabilidade pública.

Após análise detalhada das demonstrações contábeis e das notas explicativas das empresas examinadas verificou-se que a Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos – METROFOR, bem como a Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S/A – ADECE, não obtiveram receitas operacionais suficientes para custear suas despesas com pessoal, custeio e de investimentos, caracterizando-se portanto como empresas estatais dependentes nos termos do art. 2º, Inciso III da LRF.

LIMITES CONSTITUCIONAIS

APLICAÇÃO DE RECURSOS NA EDUCAÇÃO

Segundo a Constituição Federal o Estado deve aplicar, em educação, no Mínimo **25%** da receita líquida de impostos, incluindo as transferências da União. No exercício de 2010 o Estado do Ceará aplicou o montante de **R$ 2.619.060.798,26** que correspondeu a **29,55**%, ou seja, acima do limite constitucional.

APLICAÇÕES DE RECURSOS NA SAÚDE

Com relação aos gastos com Saúde o Estado deve aplicar em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, **12%** do produto da arrecadação de impostos deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios. Observou-se que o total aplicado, em 2010, pelo Estado do Ceará, alcançou o montante de **R$ 1.434.315.659,82**, gerando um percentual de **18,22%**, acima, portanto, do mínimo constitucional.

APLICAÇÃO DE RECURSOS EM INVESTIMENTOS

A Constituição Estadual, no seu art. 205, § 2º, estabelece que o Estado deve aplicar no mínimo vinte por cento (20%) da sua arrecadação tributária com investimentos. Constatou-se que, em 2010, houve uma aplicação a título de investimentos e inversões financeiras financiados com recursos de origem tributária, no montante de **R$ 1.090.723.848,69**, ou seja, **26,54**% das receitas tributárias.

Neste capítulo foi abordado, também, dois Fundos sendo que um tem relação com o financiamento as micros e pequenas e medias empresas do Estado do Ceará, no caso o **FCE** e o outro, o **FDI**, está relacionado às empresas de modo geral, independentemente do porte. Com relação ao FDI, foi observado que as operações realizadas por meio de concessão de empréstimos e financiamento atingiram, no exercício de 2010, o total de **R$ 67.216.681,58.** Já no FCE, verificou-se que não ocorreu, em 2010, execução orçamentária.

Por último foi destacado o art. 258 da Constituição Estadual, onde é verificado que 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 dois por cento da receita tributária como renda de sua administração privada. Foi observado que os recursos do Tesouro repassados para a FUNCAP, totalizaram **R$ 28.257.523,66**, correspondendo a **0,68%** da Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual, inferior, portanto, ao limite fixado pela Constituição Estadual, limite que também não foi observado nos anos anteriores.

GESTÃO FISCAL

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

A Receita Corrente Líquida - RCL é a base de cálculo para apuração dos limites fixados na LRF, referente a despesas com pessoal, dívida, operações de crédito e garantias. A RCL do Estado, no exercício de 2010, importou em R$ 9.664.272.960,87.

DÍVIDA CONSOLIDADA

A Dívida Consolidada do Estado, em 2010, apresentou um valor de R$ 4.259.958.835,69, superando em 23,59% a de 2009.

O limite de endividamento estabelecido na Resolução nº 40/2001, com alterações promovidas pela Resolução nº 05/2002, estabelece que a Dívida Consolidada Líquida dos Estados não poderá exceder a duas vezes a Receita Corrente Líquida – RCL (2 x RCL). No exercício de 2010, a Dívida Consolidada Líquida do Estado correspondeu a 0,27 vezes RCL. Com relação ao comprometimento e a encargos da dívida há um limite que é estabelecido pela

Resolução do Senado Federal nº 43, em seu art. 7°, inciso II (11,5%). Verificou-se que, no exercício de 2010, os valores com amortizações, juros e encargos da dívida consolidada do Estado, excluídos os desembolsos com pagamento de garantias oferecidas pelo Tesouro, representaram um percentual de 5,08% da Receita Corrente Líquida.

OPERAÇÕES DE CREDITO

No que tange as operações de créditos observou-se que não foi constatada, no exercício de 2010, a realização de operações de crédito pelo Estado em desacordo com as normas do art. 33 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Da mesma forma, não foi constatada a realização de operação de crédito vedada no art. 37 da referida lei. Com relação ao limite das operações de créditos observou-se que no final do exercício de 2010, o montante das operações de crédito realizadas pelo Tesouro Estadual correspondeu a 11% da Receita Corrente Líquida, abaixo, portanto, do limite fixado pela Resolução nº 43/01 do Senado Federal, que é de 16% da RCL.

Segundo a LRF, as operações de crédito por antecipação da receita (ARO) está proibida no último ano de mandato do Governador. Observou-se que o Estado não realizou operações de crédito por antecipação de receita – ARO no exercício de 2010.

GARANTIAS E CONTRAGARANTIAS DE VALORES

Foi verificado que o Estado do Ceará não possuía contragarantias de valores no exercício de 2010. Com relação às garantias, no final do referido exercício elas corresponderam a 8,46% da Receita Corrente Líquida, abaixo, portanto, do limite fixado pela Resolução nº 43/01 do Senado Federal, que é de 22% da RCL.

LIMITE DAS DESPESAS COM PESSOAL

Com relação a este ponto, observou-se que a Despesas com Pessoal do Poder Executivo, atingiu o montante de R$ 3.956.285.659,78, correspondendo a um percentual de 40,94% da Receita Corrente Líquida, abaixo, portanto, do limite prudencial (46,17%) e do limite máximo legal (48,60%). É de ressaltar que no cálculo desta despesa não foram levadas em consideração as despesas com

pensionistas segundo determinação deste tribunal manifestada na Resolução nº 2230/2010-TCE.

DISPONIBILIDADES, OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS E ALIENAÇÃO DE ATIVOS.

Foi verificado que no Estado existe disponibilidade financeira suficiente para cobrir o total do passivo financeiro e que, portanto foi respeitado o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Com relação à alienação, observou-se que o Estado auferiu uma receita de alienação de bens, em 2010, no total de R$ 1.460.765,00, e que não houve a aplicação dos recursos arrecadados.

RESULTADO PRIMÁRIO E NOMINAL.

O Resultado Primário apresentado pelo Estado, em 2010, foi de R$ 877.162.000,00, superando a meta estabelecida de R$ 150.000.000,00. É de se ressaltar que a forma de cálculo do Resultado primário, no último bimestre, realizado pelo Estado do Ceará, é diferente da metodologia adotada pela Portaria STN nº 462/2009. Com relação ao Resultado Nominal o valor atingiu um Montante de R$ 1.233.489.000,00, superando a meta que foi de R$ 1.204.429.000,00.

TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO FISCAL

Neste Capítulo foi abordado o Portal da Transparência do Poder Executivo. Com base nessa análise foi observado que o referido Portal atendeu em maior parte a legislação, no caso a Lei Complementar nº 131/2009 e o Decreto nº **7.185/2010.**

ANÁLISE DAS RECOMENDAÇÕES

Para se ter uma visão ampla das recomendações realizadas pelo TCE-CE no ano anterior, segue tabela com o status e o seu respectivo quantitativo:

Status das Recomendações	**Qt.**
Atentida	4
Atendida Parcialmente	8
Em Auditoria pelo TCE	2
Em fase de Implementação	4
Não Atendida	14
Total Recomendações	**32**

Constata-se que, das 32 recomendações formuladas pelo TCE, por meio do Parecer nº 01/2010, lavradas no processo nº 01216/2010-1, que trata da Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo Estadual, alusivas ao exercício de 2009, 04 (quatro) foram atendidas plenamente, 04 (quatro) estão em fase de implementação, 08 (oito) atendidas parcialmente, 14 (quatorze) não foram atendidas e 02 (duas) estão em processo de auditoria por esta Corte de Contas.

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

O Governador do Estado do Ceará, Exmo. Senhor Cid Ferreira Gomes, pelo Ofício GG n.º 100/2011 (fl. 01, Volume Principal – Processo n.º 01673/2011-3), datado de 31/03/2011, enviou a este Tribunal, em data de 31/03/2011, a Prestação de Contas do Governo do Estado, alusiva ao exercício de 2010, com o objetivo de receber o competente Parecer, de acordo com o inciso I do art. 76 da Constituição Estadual.

Acompanhou a referida Prestação de Contas o Relatório Técnico, que demonstra uma visão global da gestão do exercício – Síntese do Balanço Geral (fls. 57/276, Volume Principal – Processo nº 01673/2011-3), cópias das atas das audiências públicas realizadas na Assembléia Legislativa (fls. 02/56, Volume Principal - Processo n.º 01673/2011-3), Relatório dos Resultados e Realizações dos Programas e Projetos de 2010 (fls. 277/375, Volume Principal - Processo nº 01673/2011-3), bem como os demonstrativos contábeis (Anexos, Volume I e II – Processo nº 01673/2011-3).

O Balanço Geral do Estado (Processo n.º 01673/2011-3), protocolizado junto a esta Corte de Contas em 31/03/2011, foi distribuído por sorteio eletrônico na sessão plenária de 08/02/2011, na forma do art. 85, *caput,* do Regimento Interno deste Tribunal, tendo sido designado como relator o Exmo. Sr. Conselheiro Edilberto Pontes.

Por despacho do ilustre Relator (Despacho Singular nº 929/2011, fl. 378, Volume Principal – Processo n.º 01673/2011-3), os autos foram encaminhados, em 01/04/2011, à Secretaria de Controle Externo desta Corte de Contas, para que a comissão designada pela Portaria nº 032/2011, da Presidência deste Tribunal, procedesse à instrução da espécie.

O Relatório ora apresentado fundamentou-se nos elementos contábeis das Gestões Orçamentária, Financeira e Patrimonial da Administração Direta e da Administração Indireta, esta abrangendo as autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e fundos, e das Demonstrações Financeiras das empresas estatais não dependentes. Desta forma, será apresentada, separadamente, a análise das demonstrações da Administração Direta e Indireta, uma vez que este foi o modelo disposto no próprio Balanço. Para tanto, far-se-á referência aos diversos órgãos e entidades, utilizando-se as abreviaturas e siglas constantes dos quadros a

seguir.

No presente Relatório, os valores serão expressos em R$ (reais) e a comparação dos dados insertos no Balanço Geral de 2010, com outros de exercícios anteriores, será efetuada com base nos valores atualizados, utilizando-se o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), extraído da revista *Conjuntura Econômica*, publicada pela Fundação Getúlio Vargas.

Os recursos orçamentários e financeiros, bem como os dispêndios das unidades administrativas, tanto da Administração Direta quanto da Indireta, serão examinados em seus detalhes quando da apresentação das Prestações de Contas Anuais de seus Ordenadores de Despesa, oportunidade em que será feita a apuração das divergências que forem de encontro às normas de administração financeira e da contabilidade pública, caso existam.

O presente Relatório está estruturado de forma a evidenciar a análise das seguintes matérias:

- Desempenho da economia cearense em 2010;
- Instrumentos do planejamento governamental - PPA (Lei n.º 14.053/2008), LDO (Lei n.º 14.416/2009) e LOA (Lei n.º 14.608/2010);
- Execução orçamentária da Administração Direta e Indireta;
- Gastos realizados mediante licitações, dispensas e inexigibilidades;
- Transferências voluntárias do Estado;
- Aplicações de recursos nas principais funções e programas de governo;
- Demonstrativos contábeis da Administração Direta e Indireta;
- Limites constitucionais;
- Gestão fiscal;
- Atendimento às recomendações do TCE sobre as Contas de 2009; e
- Recomendações alusivas ao exercício de 2010.

Convém ressaltar que, em cumprimento ao disposto no art. 42 da Lei Orgânica desta Casa (Lei n.º 12.509/95), acompanha as presentes contas o Relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo, cujo protocolo de entrada neste Tribunal gerou o Processo nº 01734/2011-8, que, mediante o Despacho Singular nº 963/2011, da lavra do Exmo. Sr. Conselheiro Relator Edilberto Pontes, restou apenso como parte integrante do Processo n° 01673/2011-3, às fls. 379/456 do Volume Principal.

No âmbito do Poder Executivo, o controle interno está atualmente sob a responsabilidade da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado - CGE, criada pela Lei n.º 13.297/03 e reestruturada pelas Leis 13.875/07 e 14.306/09.

Cabe destacar o fato de que o Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), publicou a Portaria n.º 589, de 27/12/01, estabelecendo conceitos, regras e procedimentos contábeis para consolidação das empresas estatais dependentes nas contas públicas.

> No Estado do Ceará, são consideradas dependentes, conforme definição do inciso III, do art. 2º da Lei Complementar n.º 101/2000(LRF), as estatais EMATERCE, ETICE, COHAB (em liquidação) e CODECE. Estas empresas realizam sua execução orçamentária no Sistema Integrado de Contabilidade - SIC, sem prejuízo da Lei n.º 6.404/76.

CAPÍTULO I
DESEMPENHO DA ECONOMIA CEARENSE EM 2010

I - DESEMPENHO DA ECONOMIA CEARENSE EM 2010

1 – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Com base nos dados oficiais disponíveis, realizar-se-á neste capítulo uma breve exposição das informações econômicas e sociais do Estado do Ceará, apresentando-se comparativos que evidenciam a situação do Estado em relação aos exercícios anteriores e em relação ao Brasil.

De início, será abordado o cenário econômico nacional, de acordo com os indicadores do IBGE, sendo demonstrada a evolução do Produto Interno Bruto – PIB ao longo dos anos, bem como uma série histórica do investimento em relação ao PIB.

Posteriormente, será comentado o cenário econômico estadual, demonstrando-se a evolução do PIB ao longo dos anos e sua comparação com o PIB nacional. Também será apontada a composição do PIB cearense por setores da economia. Além do PIB estadual, serão abordados ainda a balança comercial, a criação de empregos no Ceará e alguns indicadores sociais do Estado.

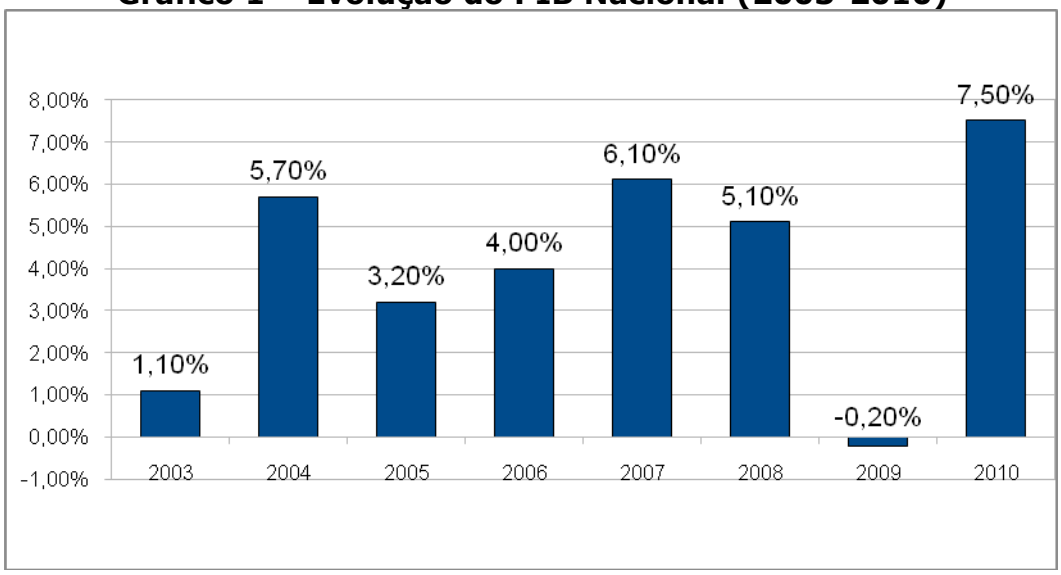
A conclusão principal é que o Estado do Ceará vem avançando bastante nos últimos anos, aumentando sua participação no PIB nacional, mas a distância que o separa do resto do Brasil ainda é significativa, uma vez que a renda per capita cearense ainda representa metade da renda per capita nacional. Também é relevante que além da baixa renda per capita, a desigualdade é elevada, o que faz com que a concentração de pobres no Estado seja substancial.

2 – CENÁRIO ECONÔMICO NACIONAL EM 2010

A crise financeira mundial, iniciada em 2008 e que se estendeu até 2009, trouxe impactos negativos sobre a economia nacional. O gráfico a seguir apresenta a evolução do PIB nacional de 2003 até 2010. Pode-se observar que em 2008, mesmo com os efeitos da crise financeira internacional iniciada no final do ano, o PIB obteve um crescimento de 5,1% em relação a 2007. Os reflexos da crise foram fortemente sentidos em 2009, quando houve decréscimo de 0,2% em relação a 2008. Na análise de 2010, o PIB a preços de mercado cresceu 7,5% em relação ao exercício de 2009. Beneficiado pela baixa base de comparação do ano ante-

rior, o seu crescimento acumulado em 2010 é o mais elevado desde 1986 (também de 7,5%). Entre 2001 e 2010, o crescimento anual médio foi de 3,6%, acima do registrado na década anterior (1991-2000), quando o PIB a preços de mercado cresceu, em média, 2,6%.

Gráfico 1 – Evolução do PIB Nacional (2003-2010)



Fonte: IBGE

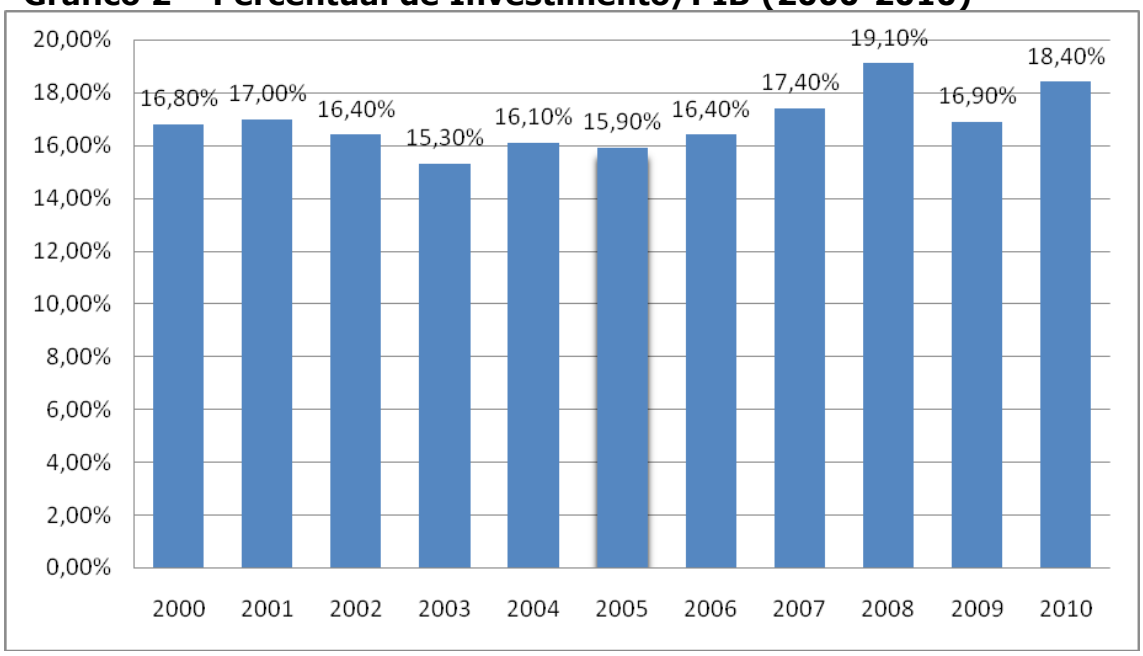
O incremento no PIB brasileiro em 2010, que atingiu o montante de **R$ 3.675 bilhões**, foi decorrente do aumento de 6,7% do Valor Adicionado[1] a preços básicos (que totalizou R$ 3.135,6 bilhões) e do crescimento de 12,5% nos Impostos sobre Produtos Líquidos de Subsídios (que totalizou R$ 539,3 bilhões). O aumento dos impostos reflete, principalmente, o crescimento em volume de 11,3% do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), além do aumento de 42,0% do Imposto sobre Importação e de 17,3% do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados).

A seguir será apresentado um gráfico com o percentual do investimento federal em relação ao PIB, para os exercícios de 2000 até 2010. Observa-se que esse percentual em 2010 foi de 18,40%, sendo inferior apenas ao exercício de 2008 que atingiu 19,1%. Em relação ao ano de 2009, o incremento de 1,50% decorreu principalmente da expansão da Formação Bruta de Capital Fixo[2] que foi de 21,80%.

[1] **Valor Adicionado** é o que a atividade agrega aos bens e serviços consumidos no seu processo produtivo. É a contribuição ao produto interno bruto pelas diversas atividades econômicas, obtida pela diferença entre o valor de produção e o consumo intermediário absorvido por essas atividades.

[2] Acréscimos ao estoque de bens duráveis destinados ao uso das unidades produtivas, realizados em cada ano, visando ao aumento da capacidade produtiva do País.

Gráfico 2 – Percentual de Investimento/PIB (2000-2010)



Fonte: IBGE

3 - DESEMPENHO DA ECONOMIA CEARENSE EM 2010

CONJUNTURA ECONÔMICA

Antes do início da análise da economia cearense em 2010, faz-se necessário destacar que os dados citados nesse capítulo, referentes a 2010, são preliminares, de acordo com as publicações do IPECE, até a presente data. Com isso, tais valores podem vir a sofrer alterações nas futuras publicações desse Instituto.

Segundo relatório *IPECE Informe nº 02 – Março 2011*, o Produto Interno Bruto (PIB) do Ceará em 2010 cresceu 7,9%, superando, mais uma vez, a média nacional, que foi de 7,5%. Em valores, o PIB cearense totalizou R$ 74,94 bilhões, um crescimento da ordem de R$ 10 bilhões quando comparado com o ano de 2009[3]. Não se pode negar que parte desse expressivo incremento foi decorrente da baixa base de comparação, ano de 2009, que sofreu forte influência da crise financeira mundial. Da mesma forma que no ano anterior, a economia cearense só não teve um crescimento mais forte devido à retração no setor da agropecuária. Segundo o IPECE, caso não houvesse uma retração de 8,1% nesse setor, a evolução do PIB cearense para 2010 seria de 8,4% e não de 7,9%.

[3]Utilizou-se para a estimativa do PIB pm do Ceará, de 2010, o deflator do Brasil, 7,34%.

Ademais, é de se destacar que, nos últimos anos, tanto a economia brasileira quanto a cearense vinham crescendo sustentadas, principalmente, pelo aumento do consumo e, em 2009, apesar de terem seus crescimentos ameaçados em face da instabilidade do cenário econômico mundial, não tiveram redução drástica em seus desempenhos, em virtude de medidas corretivas adotadas pelo Governo Federal, tais como incentivos à produção e ao consumo, por meio de redução e isenção de impostos para atividades de relevância da economia. Em 2010, o consumo interno cresceu de forma mais acentuada, o que impulsionou o desempenho econômico estadual e nacional.

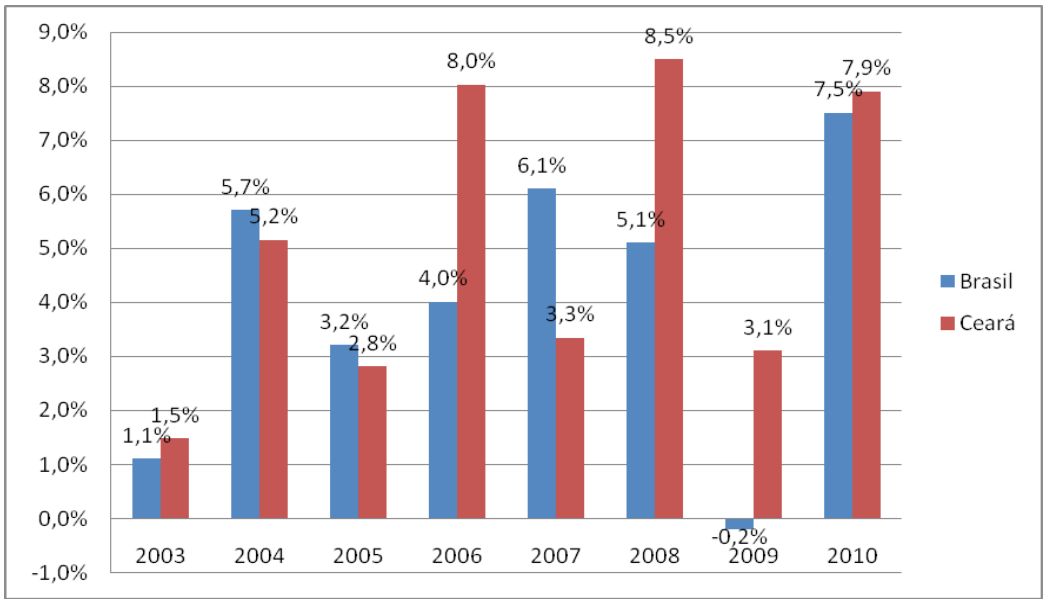
Porém, com o aumento da demanda, o índice de inflação, em 2010, medido pelo *Índice* de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) alcançou 5,91%, ficando acima da meta estipulada pelo BACEN – Banco Central do Brasil - para o período (4,5%), e alcançando o maior percentual desde o ano de 2004.

O PIB leva em conta três grupos principais: **Agropecuária**, formada por Agricultura, Extrativa Vegetal e Pecuária; **Indústria**, que engloba Extrativa Mineral, Transformação, Serviços Industriais de Utilidade Pública e Construção Civil; e **Serviços**, que incluem Comércio, Transporte, Comunicação, Serviços da Administração Pública e outros serviços.

Impende destacar que o resultado do PIB do Ceará posicionou-se consideravelmente acima da previsão estabelecida no Anexo de Metas Anuais da LDO-2010, que estimou um crescimento de 3%.

O quadro a seguir mostra a evolução histórica do PIB do Ceará em relação ao Brasil nos últimos anos.

Gráfico 3 – Evolução PIB – Brasil x Ceará (2003-2010)

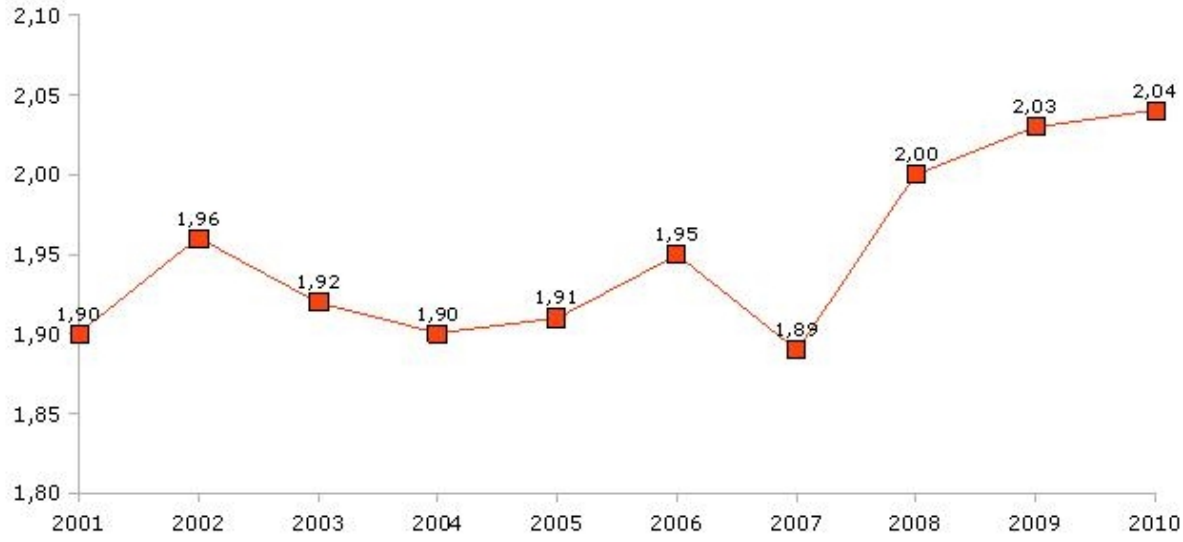


Fonte: IPECE

O Ceará tem aumentado sua participação no PIB do Brasil. Destaca-se o ano de 2009 em que, apesar da crise financeira, o Estado obteve um crescimento de 3,1%, enquanto o país obteve uma taxa negativa de 0,2%.

O Gráfico 4 mostra a evolução da participação do PIB do Ceará sobre o PIB do Brasil no período de 2001 – 2010. Verifica-se o aumento na participação do estado no PIB nacional apesar de algumas quedas ao longo do período.

Gráfico 4 – Participação (%) do PIB do Ceará sobre o PIB do Brasil 2001-2010.



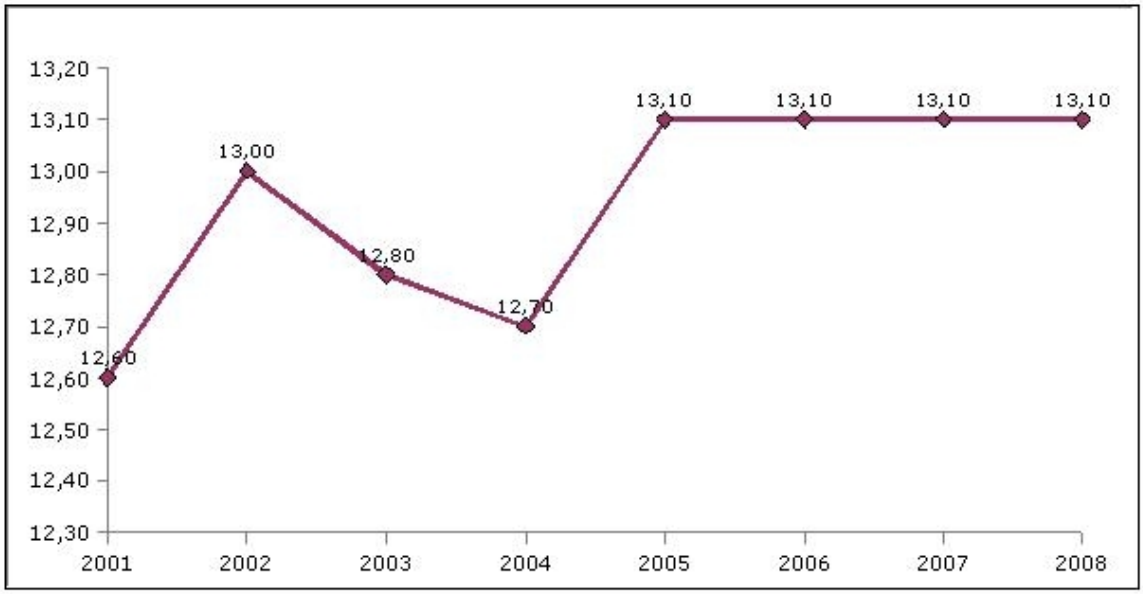
Fonte: IPECE e IBGE

Outro fato que convém ressaltar é a participação da região nordeste no PIB brasileiro (Gráfico 4). Observa-se que o Nordeste mantém uma participação praticamente inalterada, durante o período analisado, obtendo apenas um aumento de 0,1 ponto percentual. Como o Ceará tem aumentado sua participação no PIB do Brasil, a sua parcela no PIB do Nordeste também tem se ampliado.

Segundo dados do IBGE, neste mesmo período regiões consideradas a base do PIB nacional, perderam participação ao longo do mesmo período. O Sudeste perdeu 0,7 ponto percentual e o Sul 0,3 ponto percentual. Em contrapartida, o Norte e Centro-Oeste cresceram 0,4 ponto percentual cada.

O estado da Bahia é no Nordeste o que detém maior participação no PIB do Brasil. É possível destacar que o grau de concentração na produção ainda situa-se no Sudeste do país.

Gráfico 5 – Participação (%) do PIB do Nordeste sobre o PIB do Brasil 2001-2008.



Fonte: IBGE

A baixa renda *per capita* no Ceará e a desigualdade são considerados pontos críticos e contribuem para o que o Estado reuna cerca de 8% da pobreza do país, sendo assim a população sofre com a má distribuição da renda.

Na Tabela 3, mostra-se a renda real *per capita* no Ceará e em suas regiões metropolitanas, urbanas e rurais ao longo dos anos de 2001-2009. Segundo o LED/CAEN/UFC o Ceará possui a 5ª menor renda real *per capita* do país. A taxa

anual de crescimento no período de 2001-2008 ficou em cerca de 3,73%, enquanto apenas no período de 2008-2009 foi de 4,43%. A final do período analisado observou-se uma taxa de crescimento de 3,82%, o que ainda é considerada baixa.

Tabela 1 – Evolução da Renda Real *per capita*, Ceará 2001-2009 (R$).

Ano	Ceará	Metropolitana	Rural	Urbana
2001	311,96	486,26	138,74	228,97
2002	306,76	461,32	140,79	238,70
2003	280,83	401,83	141,89	232,03
2004	300,98	445,84	137,31	239,45
2005	323,99	467,47	167,95	257,00
2006	345,04	487,29	169,47	292,45
2007	358,95	496,85	192,48	303,64
2008	403,24	555,04	218,70	343,84
2009	421,09	588,86	218,58	348,86

Fonte: LEP/CAEN/UFC

Complementando os dados observa-se na Tabela 1, o número de domicílios em cada classe de rendimento nominal mensal domiciliar *per capita* para o Brasil, Nordeste e Ceará, e também a participação relativa de cada classe de rendimento para cada uma das dimensões.

Tabela 2 – Domicílios por classe de Rendimento nominal mensal domiciliar *per capita*: Brasil, Nordeste e Ceará – 2010.

	Brasil		Nordeste		Ceará	
	N	(%)	N	(%)	N	(%)
Sem rendimentos (salário mínimo)	2.449.573	4.27%	847.922	5.68%	105.371	4.45%
Até 1/4 (salário mínimo)	5.252.767	9.16%	3.063.595	20.53%	515.628	21.80%
Mais 1/4a 1/2 de salário mínimo	10.591.130	18.48%	4.005.405	26.84%	648.315	27.41%
Mais 1/2 a 1 de salário mínimo	16.441.266	28.68%	4.067.741	27.26%	659.736	27.89%
Mais 1 a 2 de salário mínimo	12.551.391	21.90%	1.701.424	11.40%	253.603	10.72%
Mais 2 a 3 de salário mínimo	4.025.026	7.02%	485.355	3.25%	69.758	2.95%
Mais 3 a 5 de salário mínimo	3.056.396	5.33%	383.956	2.57%	56.524	2.39%
Mais de 5 salário mínimo	2.939.438	5.13%	365.670	2.45%	55.797	2.36%

Fonte: IPECE

Destaca-se que no estado do Ceará, 21,80%, declararam ter renda mínima mensal domiciliar *per capita* inferior a ¼ do salário mínimo, sendo assim, e considerando a linha de miséria neste mesmo patamar, as duas primeiras classes

classificam-se nessa situação.

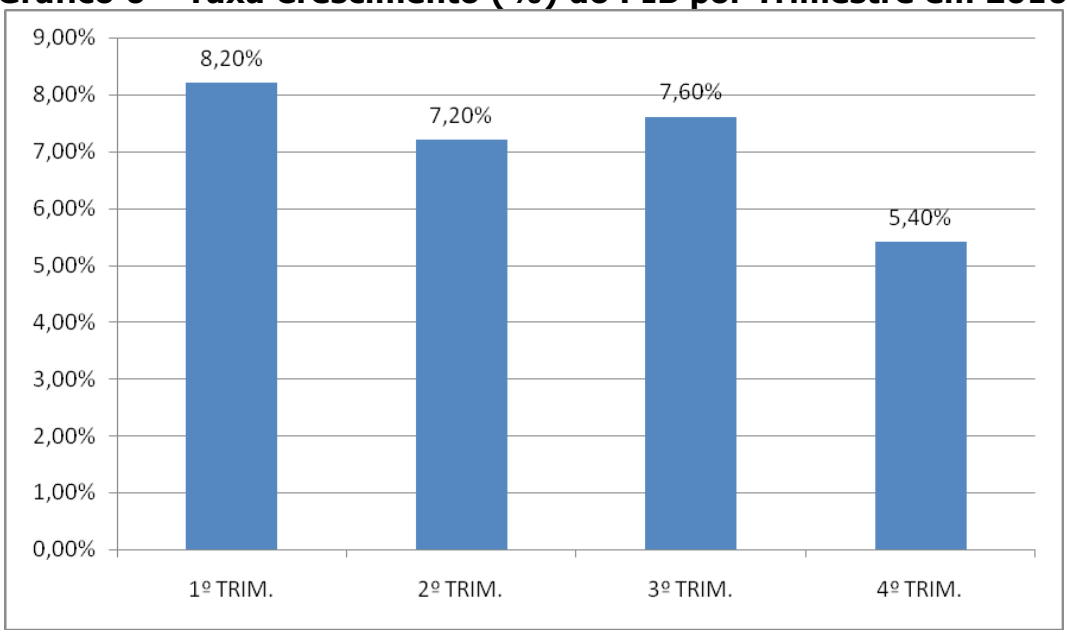
Quando observada as dimensões, nota-se que a classe que possui a maior parte dos domicílios é a de rendimentos entre ½ e 1 salário mínimo. No Ceará, 27,89% dos domicílios foram classificados nessa classe.

O Ceará possui ainda uma elevada concentração de renda, apesar da diminuição na última década, o que é considerado o grande desafio para o Governo. A fonte de rendimento mais importante é a renda do trabalho, com 75%, porém nas áreas mais pobres é levado em consideração o mercado de trabalho escasso e os programas sociais.

Comportamento do PIB em 2010

Com relação a 2010, todos os seus trimestres tiveram significativo crescimento, na comparação com os mesmos períodos de 2009. Apenas o quarto trimestre não acompanhou o forte crescimento dos três primeiros, reduzindo um pouco o crescimento do Ceará para o exercício em análise.

Gráfico 6 – Taxa Crescimento (%) do PIB por Trimestre em 2010

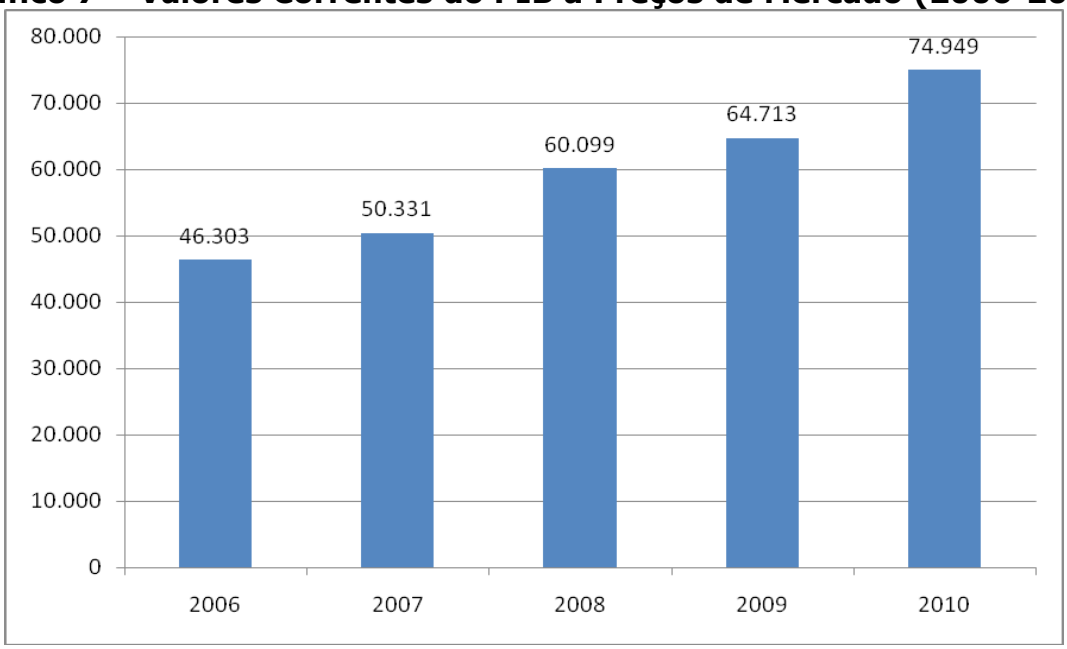


Fonte: IPECE

Conforme dados preliminares fornecidos pelo IPECE, a economia cearense, em termos de valores correntes, no ano de 2010, alcançou R$ 74.949 milhões. O gráfico 7 traz a evolução dos valores correntes ao longo dos últimos cinco anos. Com base nesses dados, extrai-se que o **crescimento nominal** (sem

desprezar a inflação) do Ceará foi de aproximadamente 62%, quando compararmos os valores de 2010 em relação aos de 2006.

Gráfico 7 – Valores Correntes do PIB a Preços de Mercado (2006-2010)



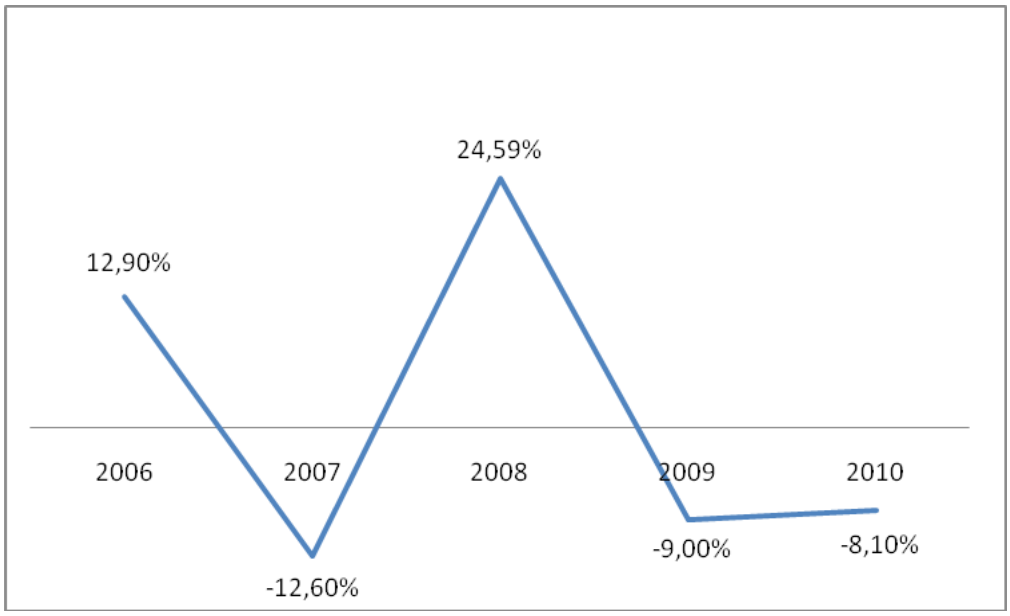
Fonte: IPECE

DESEMPENHO SETORIAL

Agropecuária

Conforme se pode observar no Gráfico 6, o setor Agropecuário do Ceará registrou uma variação negativa de 8,1% em 2010, diminuindo, portanto, o crescimento do PIB estadual no período. A retração para esse setor vem tornando-se freqüente, pois houve decréscimo em três (2007, 2009 e 2010) dos últimos cinco exercícios.

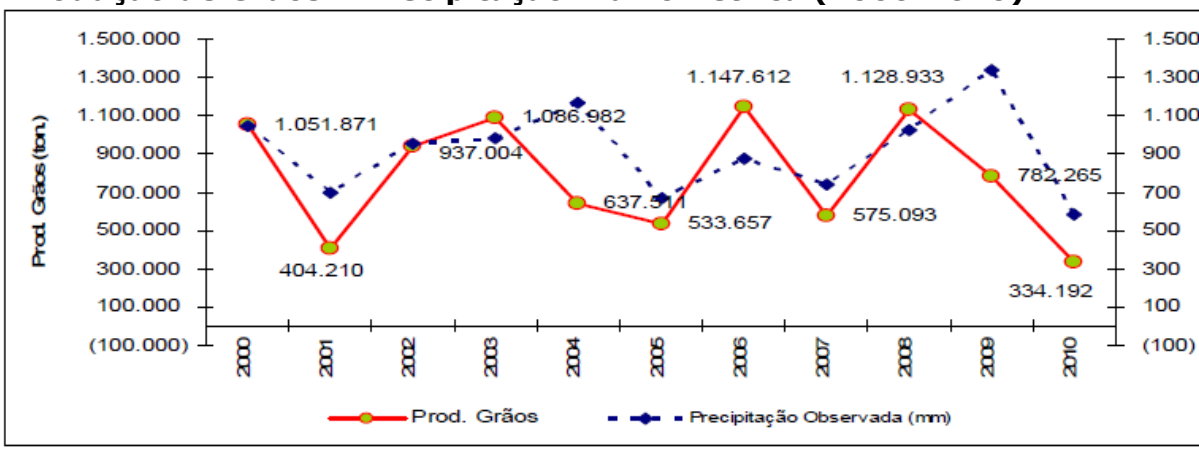
Gráfico 8 – Variação PIB – Setor Agropecuário (2006-2010)



Fonte: IPECE

Segundo relatório *IPECE Informe nº 02 – Março 2011*, os resultados adversos na agropecuária, em 2010, podem ser creditados em grande parte pela irregularidade das chuvas nas áreas produtoras. Para ilustrar essa relação entre a produção de grãos e a precipitação pluviométrica, segue gráfico extraído dessa publicação.

Gráfico 9 – Produção de Grãos x Precipitação Pluviométrica (2000-2010)



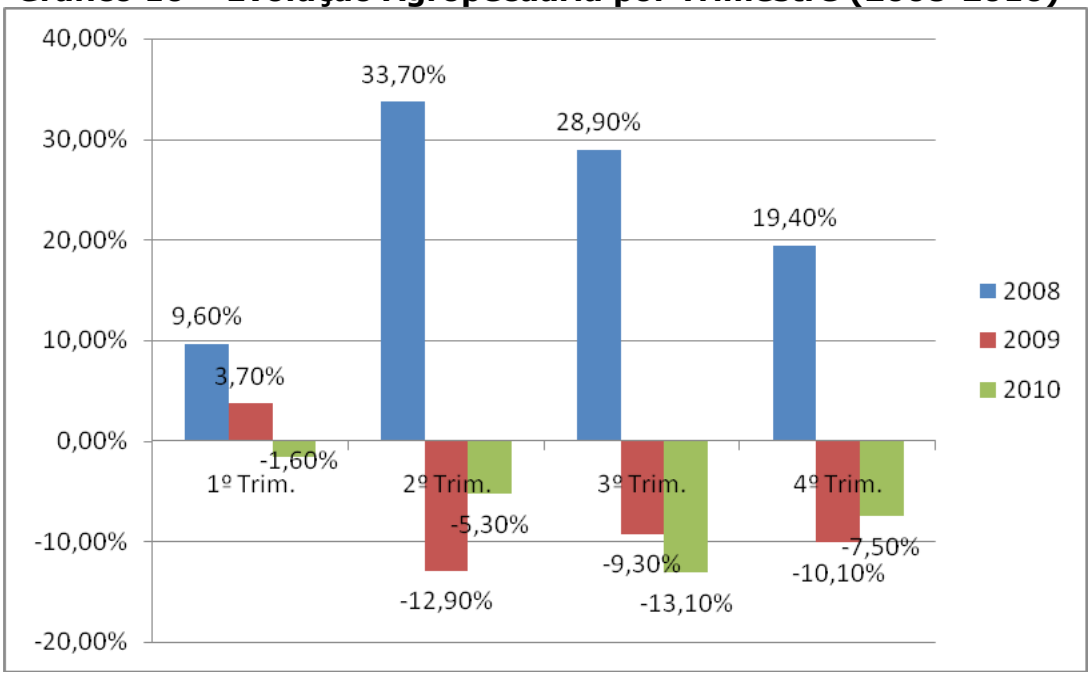
Fonte: IBGE e FUNCEME.

Com base no gráfico acima, verifica-se que com a exceção dos anos de 2004 e 2009, a produção de grãos acompanhou o índice de precipitação do exercício.

Consoante dados disponibilizados pelo IPECE, constata-se que houve

variação negativa nos quatro trimestres de 2010, sendo que a queda foi mais acentuada no seu 3º trimestre. O Gráfico 10 demonstra a evolução do setor de agropecuária, por trimestre, nos anos de 2008 e 2010.

Gráfico 10 – Evolução Agropecuária por Trimestre (2008-2010)



Fonte: IPECE

O desempenho negativo da agricultura cearense deveu-se, principalmente, à queda verificada na produção de Milho (-67,6%), Feijão (-35,9%), Arroz (-31,6%) e Castanha de Caju (-62,1%). Deve ser destacado que as três primeiras representam cerca de 95% do total de grãos produzidos pelo Estado, justificando o baixo desempenho agrícola do Ceará.

Ainda no que se refere à produção agrícola, obtiveram crescimento as culturas de Maracujá (23,9%), Melão (11,1%) e Banana (3,6%). Todavia, tais culturas representam pequena parcela da safra cearense, e não conseguiram conter o forte decréscimo na produção de grãos.

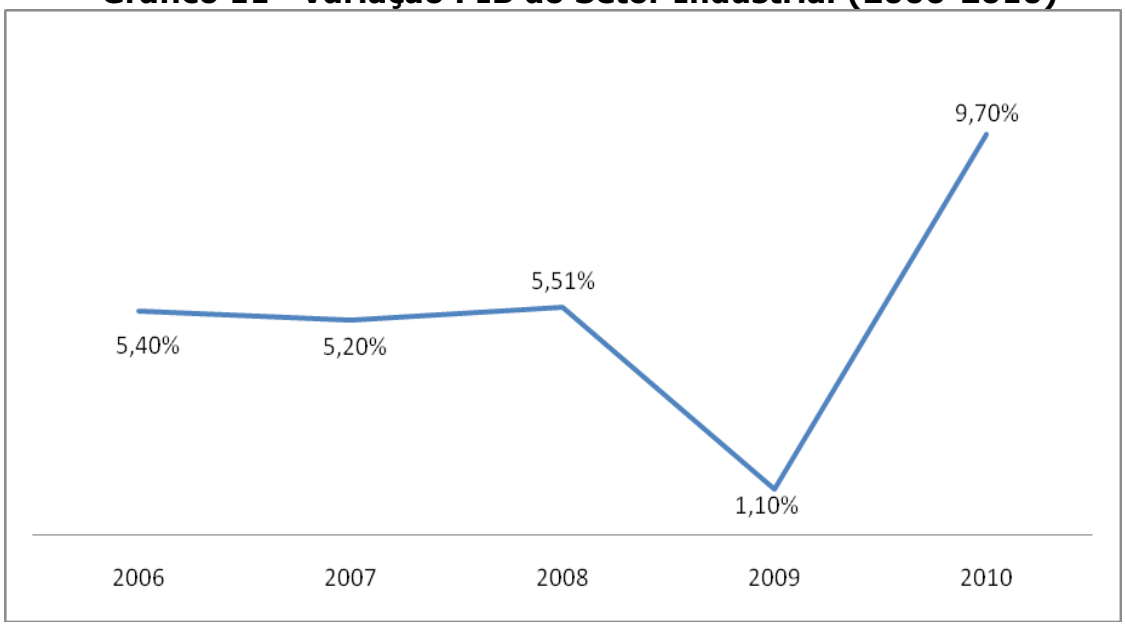
Ainda de acordo com a publicação supracitada, verifica-se que, no tocante à produção animal, a produção de Leite (4,8%), Aves (2,5%) e Suínos (14,6%) obtiveram crescimento, mas não foram suficientes para reverter o desempenho negativo da Agropecuária, como um todo, em 2010.

Indústria

O setor industrial apresentou um forte crescimento em 2010 (9,7%),

em relação a 2009, como se pode visualizar abaixo. Esse foi o setor com maior variação positiva no Estado, superando inclusive o de serviços (7,5%) que possui maior peso no PIB cearense.

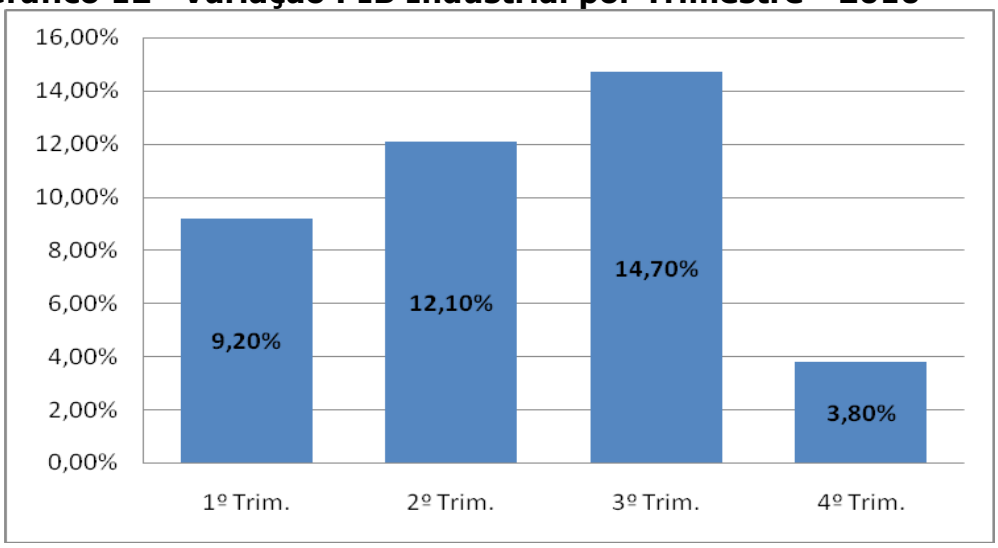
Gráfico 11– Variação PIB do Setor Industrial (2006-2010)



Fonte: IPECE

Verificando o seu desempenho por trimestre, Gráfico 12, percebe-se que a Indústria cearense apresentou maior crescimento no seu 3º trimestre, ao contrário da agropecuária que teve sua maior retração nesse mesmo período.

Gráfico 12– Variação PIB Industrial por Trimestre - 2010



Fonte: IPECE

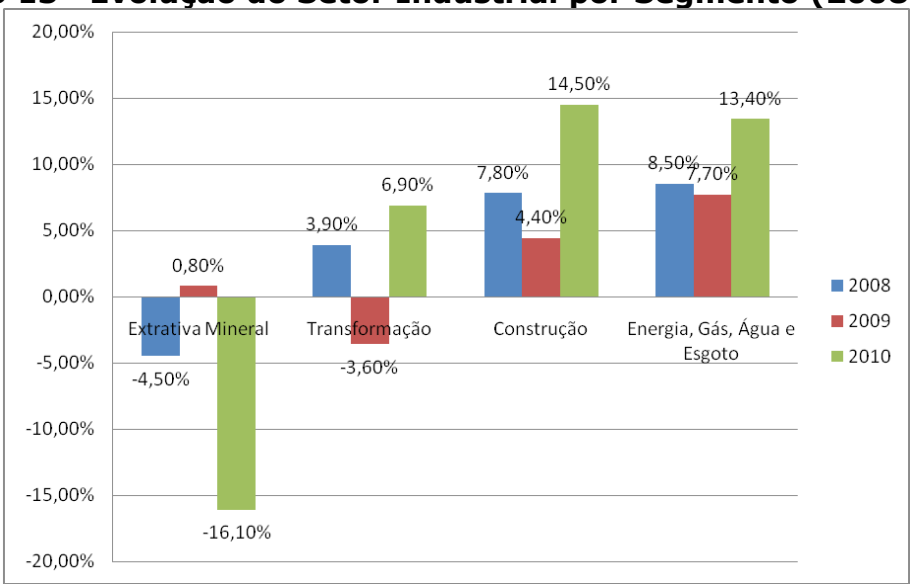
Outro ponto importante para a indústria cearense é verificar como se

comportaram as exportações dos produtos industrializados. De acordo com o relatório *IPECE Informe nº 01 – Março 2011,* os valores alcançados pelas exportações industriais somaram US$ 849,54 milhões em 2010 contra US$ 700,52 milhões no ano anterior, segundo os dados do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Esse resultado aponta um crescimento de 21,27%, sendo influenciado pela recuperação da produção industrial e melhoras observadas no mercado externo. Com esse desempenho, as exportações industriais ampliaram sua participação no total exportado pelo Estado, passando de 64,85% em 2009 para 66,92% em 2010.

Quanto às vertentes que o compõem, é possível observar, a partir do Gráfico 13 que segue abaixo, que, à exceção da Indústria Extrativa Mineral, que apresentou um acentuado resultado negativo (-16,1%), os resultados foram positivos no ano de 2010.

Entre os segmentos que apresentaram crescimento, a Construção Civil recebe destaque com crescimento de 14,5%. O ramo Eletricidade, Gás, Água, Esgoto também apresentou bom desempenho, aumentando 13,4%, influenciado pelo aumento do consumo de energia elétrica e água em todas as categorias (industrial, comercial, residencial e rural), seguindo o ritmo da própria economia cearense. Já a Indústria de Transformação, que vem em recuperação desde novembro de 2009, fechou o ano com um crescimento modesto de 6,9% quando comparado com os outros dois setores.

Gráfico 13– Evolução do Setor Industrial por Segmento (2008-2010)



Fonte: IPECE

Com relação às atividades industriais pesquisadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, ressalte-se que a indústria de *Alimentos e Bebidas*, que representa aproximadamente 25% do segmento industrial, recuperou-se da queda sofrida no ano de 2009, -16,12%, e cresceu 11,54% no ano de 2010. Na mesma linha de recuperação, também os setores de *Metalurgia Básica*, que saiu de um decréscimo de -29,12% (2009/2008) para um crescimento de 32,08% (2010/2009), *Produtos de Metal – exclusive máquinas e equipamentos*, que teve variação negativa de -1,84% (2009/2008) e um incremento de 26,32% (2010/2009), e *Máquinas, aparelhos e materiais elétricos* que obteve uma retração de -19,27% (2009/2008) e uma variação positiva de 63,51% (2010/2009).

O expressivo crescimento apresentado por essas quatro atividades industriais contribuiu, em grande parte, para que toda a Indústria de Transformação saísse de um resultado negativo de -3,75% (2009/2008) para um crescimento de 9,05% (2010/2009).

No entanto, apesar do resultado positivo da indústria de transformação, duas das suas atividades tiveram modestos resultados negativos em 2010, quais sejam: Têxtil (-1,94%) e Vestuário e Acessórios (-4,22%).

A tabela abaixo ilustra um comparativo entre os anos de 2009 e 2010 dessas atividades.

Tabela 3 – Serviços e Atividades da Indústria (2009-2010)

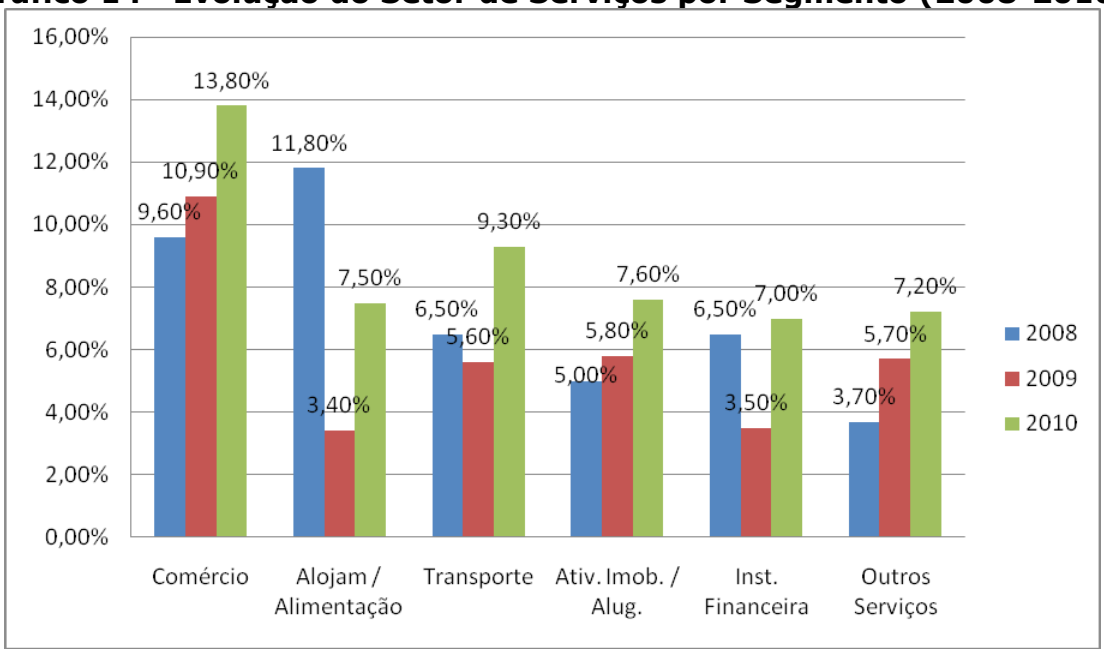
Serviços e Atividades Industriais	2009	2010
Indústria de Transformação	-3,75%	9,05%
Alimentos e bebidas	-16,12%	11,54%
Têxtil	6,69%	-1,94%
Vestuário e acessórios	0,74%	-4,22%
Calçados e artigos de couro	7,95%	4,9%
Refino de petróleo e álcool	3,26%	13,58%
Produtos químicos	3,31%	16,84%
Minerais não metálicos	1,05%	9,77%
Metalurgia básica	-29,12%	32,08%
Produtos de metal – exclusive máq./equip.	-1,84%	26,32%
Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	-19,27%	63,51%

Fonte: IBGE

Serviços

O setor de serviços apresentou uma variação positiva de 7,5% em relação ao ano de 2009, tendo sido novamente o principal sustentáculo da economia cearense no ano de 2010. O gráfico 14 demonstra a evolução das vertentes que compõem o setor para os anos de 2008, 2009 e 2010.

Gráfico 14– Evolução do Setor de Serviços por Segmento (2008-2010)



Fonte: IPECE

Observa-se, a partir do gráfico, que todos os segmentos desse setor apresentaram crescimento em relação a 2009. E como esse é o de maior representatividade para o estado, cerca de 70% do PIB, seu crescimento foi fundamental para o forte crescimento apresentado em 2010.

Pode-se destacar o expressivo crescimento do segmento Comércio (13,8%), que vem expandindo as vendas no comércio varejista desde 2004, influenciado pela conjuntura favorável, como ampliação de crédito, salários com ganhos reais, uma política monetária flexível, com redução da taxa básica de juros – SELIC, e, também devido às medidas fiscais dos Governos Federal e Estadual, as quais acarretaram redução de impostos e concederam outros benefícios fiscais. Esse alto desempenho também foi influenciado pela perda de intensidade da crise econômica mundial em 2010. Também deve ser destacada a variação positiva (7,5%) no segmento de Alojamento e Alimentação, o que mostra a recuperação do

turismo cearense.

MERCADO DE TRABALHO

O bom desempenho da economia cearense em 2010 aqueceu o mercado de trabalho, tendo o Estado registrado um saldo positivo de 84.187 empregos formais, segundo dados do IPECE *Informe nº 01 – Março 2011*, acumulando um saldo de 229.786 vagas criadas entre os anos de 2007 e 2010, conforme demonstrado na Tabela 4.

Tabela 4 – Empregos Formais Gerados por Ano (2007-2010)

ANO	SALDOS
2007	**39.722**
2008	**41.441**
2009	**64.436**
2010	**84.187**
2007-2010	**229.786**

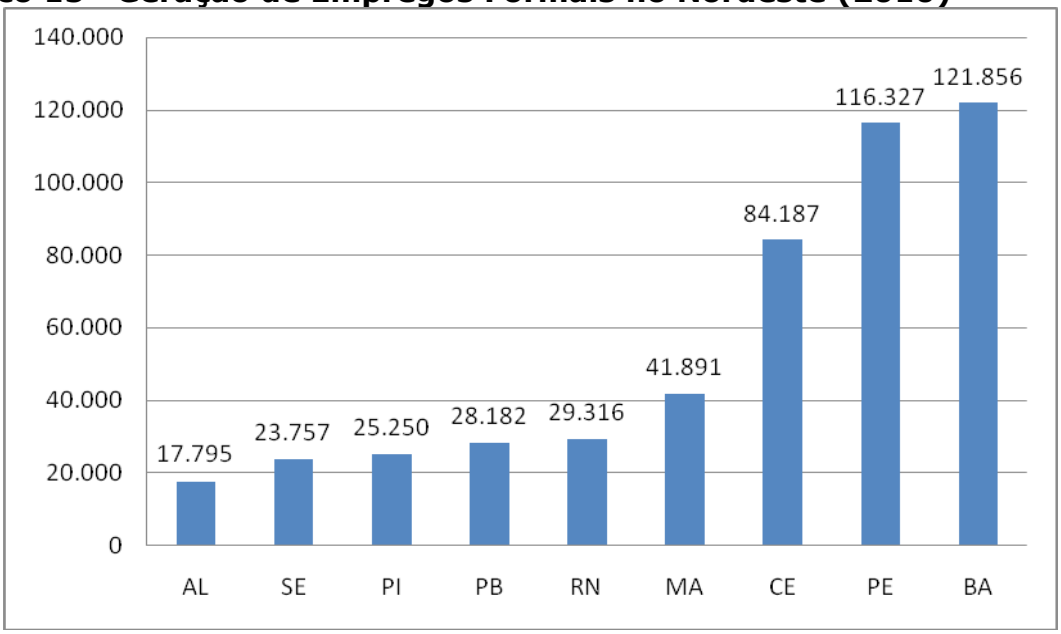
Fonte: CAGED/MTE

Do total de empregos gerados em 2010, cerca de 87,66% (73.798 vagas) foram criados na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), e apenas 12,34% (10.389 vagas) contemplaram o interior do estado. É mais um indicador da predominância econômica da capital em relação ao interior, muito mais dinâmica , o que acaba por centralizar boa parte das oportunidades de trabalho.

Em comparação com os demais estados do Nordeste, o Ceará gerou o terceiro maior saldo de empregos formais. Do total de 488.561 postos de trabalho gerados nessa região, o Ceará contribuiu com 17,23%.

Esse dado, embora compatível com a participação do Ceará na economia da região, revela um substancial em relação à economia pernambucana, que gerou sozinha quase 25% dos empregos formais nordestinos, ficando atrás apenas da Bahia, mas por uma pequena margem.

Gráfico 15– Geração de Empregos Formais no Nordeste (2010)



Fonte: CAGED/MTE

Em relação à geração de vagas formais no Brasil, o Ceará foi o nono estado que mais cresceu, com 3,33% de todos os postos com carteira assinada ofertados pelo país. O indicador deve ser ressaltado, porque o Estado do Ceará só representa 2% da economia nacional e sua participação na geração de empregos foi mais de 50% superior a esse percentual.

O setor de Serviços foi o maior responsável pela geração de empregos formais nesse ano de 2010, com a oferta de 33.659 empregos com carteira assinada, seguidos pelo Comércio (20.498), Construção Civil (16.075) e pela Indústria de Transformação, com 13.853 vagas criadas.

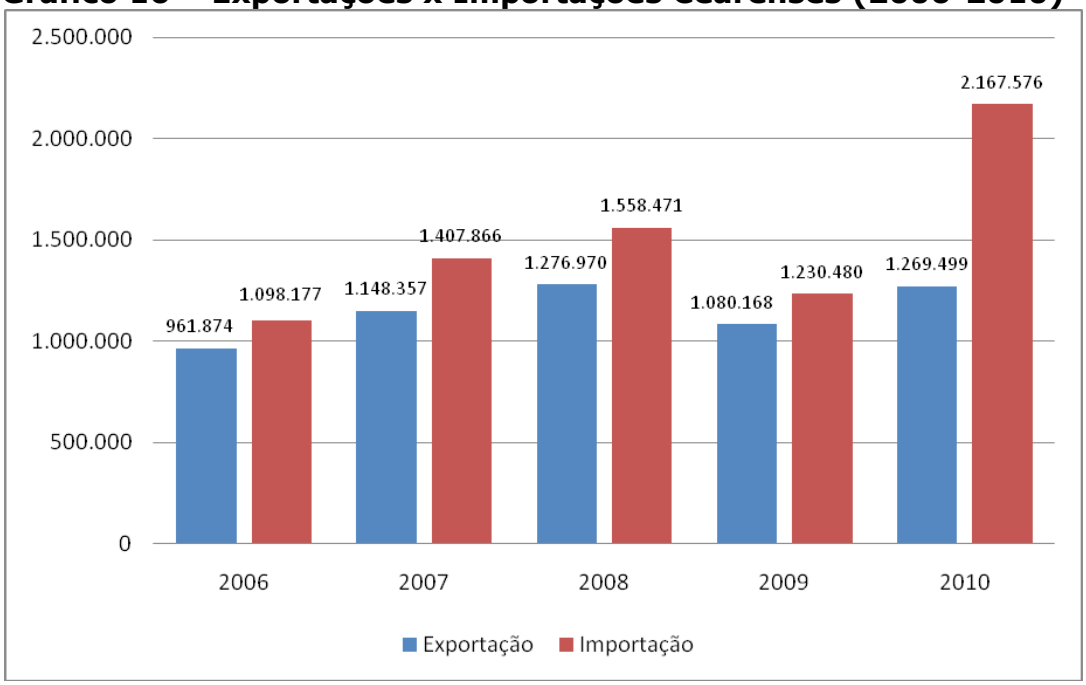
Em decorrência da variação negativa do PIB (-8,1%) para a Agropecuária, houve um encolhimento de 1.191 vagas formais para esse setor. É importante destacar que apenas esse setor teve saldo negativo na geração de empregos formais, de acordo com o informe do IPECE acima citado.

BALANÇA COMERCIAL

A participação do Ceará no comércio exterior brasileiro é muito pequena, bem inferior à própria participação da economia cearense no PIB nacional, que é de 2%. As importações representam pouco mais de 1% das exportações brasileiras e as exportações não chegam a 0,7%.

De acordo com a Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (SECEX/MDIC), o saldo da Balança Comercial (exportações – importações) do Estado com outros países no último quinquênio foi deficitário. Em 2006 seu déficit foi de 136.303 mil, em 2007 atingiu 259.509 mil, em 2008 alcançou 281.501 mil. Nessa série histórica, o ano de 2009 foi o único que houve redução do déficit (150.312 mil) em relação ao exercício anterior, entretanto em 2010 o saldo negativo cresceu bastante, alcançando 898.077 mil. Esse incremento no déficit deveu-se principalmente ao aumento significativo nas importações em 2010, que variou positivamente em 76,16% (2010/2009). O Gráfico 16 demonstra claramente o aumento do déficit em 2010.

Gráfico 16 – Exportações x Importações Cearenses (2006-2010)



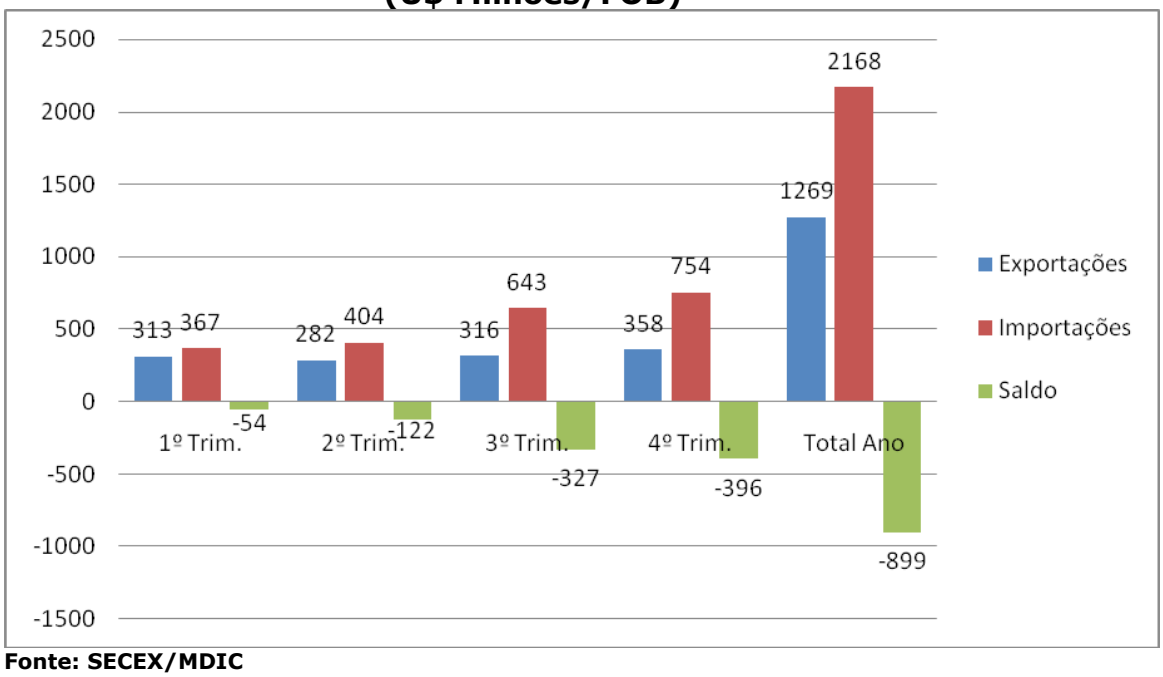
Fonte: SECEX/MDIC

Analisando especificamente o exercício de 2010, constata-se que as exportações cearenses atingiram o montante de, aproximadamente, US$ 1.269.499.000, contra US$ 1.080.168.000, em 2009, tendo tido, portanto, um crescimento de 17,58%. O mesmo aconteceu com as importações que passaram de US$ 1.230.384.000, em 2009, para US$ 2.167.576.000, em 2010, tendo sofrido acréscimo de 76,16%. Como o crescimento das importações superou bastante o das exportações, o saldo da Balança Comercial Cearense passou de cerca de U$ 150 milhões negativos para aproximadamente US$ 899 milhões deficitário, com

variação de aproximadamente 500%.

Para detalhar o seu saldo deficitário em 2010, segue gráfico detalhado por trimestre. Percebe-se que em todos os trimestres as importações superaram as exportações, e à medida que o ano transcorria, o seu saldo negativo aumentava.

Gráfico 17 – Balança Comercial Cearense por Trimestre em 2010 (U$ Milhões/FOB)



Fonte: SECEX/MDIC

DAS IMPORTAÇÕES

O Brasil aproveitou o comportamento do dólar que esteve em baixa o ano todo para ampliar as importações em todas as categorias. Assim como os demais estados brasileiros, o Ceará também aumentou suas importações conforme exposto mais detalhadamente no tópico anterior. No ultimo trimestre do ano de 2010, o Ceará importou US$ 754,1 milhões, valor recorde para esse período. Comparando o quarto trimestre de 2010 com o mesmo período do ano anterior, observou-se um crescimento 151,3%. Mesmo com esse significativo incremento nas importações, o Ceará continua ocupando o 14º lugar no ranking brasileiro, participando com 1,2% do total nacional. Dentre os estados nordestinos, o Ceará permanece em 4º lugar, participando com 12,4% do total importado pela região.

Na análise para o acumulado do ano, a importação de produtos metalúrgicos foi de US$ 554,8 milhões, correspondendo a 25,6% do valor das importações cearenses e crescimento de 156,05% com relação ao ano passado,

sendo o setor com maior valor em importação. Em segundo lugar aparece os combustíveis e minerais com U$ 393,6 milhões, e um aumento de 270,1% em relação a 2009. Logo em seguida vem o setor de Reatores Nucleares, Máquinas, Aparelhos e Material Elétrico com U$ 390, 3 milhões, um crescimento de 33,6% em relação ao ano passado. Um fato que merece destaque é o alto percentual de importação de produtos industrializados (88,6%), que possui alto valor agregado.

Dentre os principais produtos que compõem a pauta cearense de importação, apresentaram maior crescimento em 2010: Arroz semibranqueado, não parboilizado (571,1%); combustíveis e minerais (270,1%); Aeronaves e aparelhos espaciais e suas partes (240,0%); produtos metalúrgicos (145,0%); Plásticos e suas partes (106,0%) e; Veículos automóveis, tratores, ciclos e outros veículos terrestres e suas partes (100,03%).

Quanto aos países que exportaram para o Ceará, os seis principais, em 2010, foram a China (21,64%), Estados Unidos (10,13%), Alemanha (7,76%), Trininad e Tobago (6,13%), Itália (6,03%) e Argentina (5,44%). Esses foram responsáveis por mais de 51% das importações do Estado. Em relação aos que mais aumentaram suas vendas para o Ceará, pode-se elencar a Itália (526,4%); Rússia (486,7%); Nigéria (405,3%); Turquia (262,3%); e Estados Unidos (216,4%).

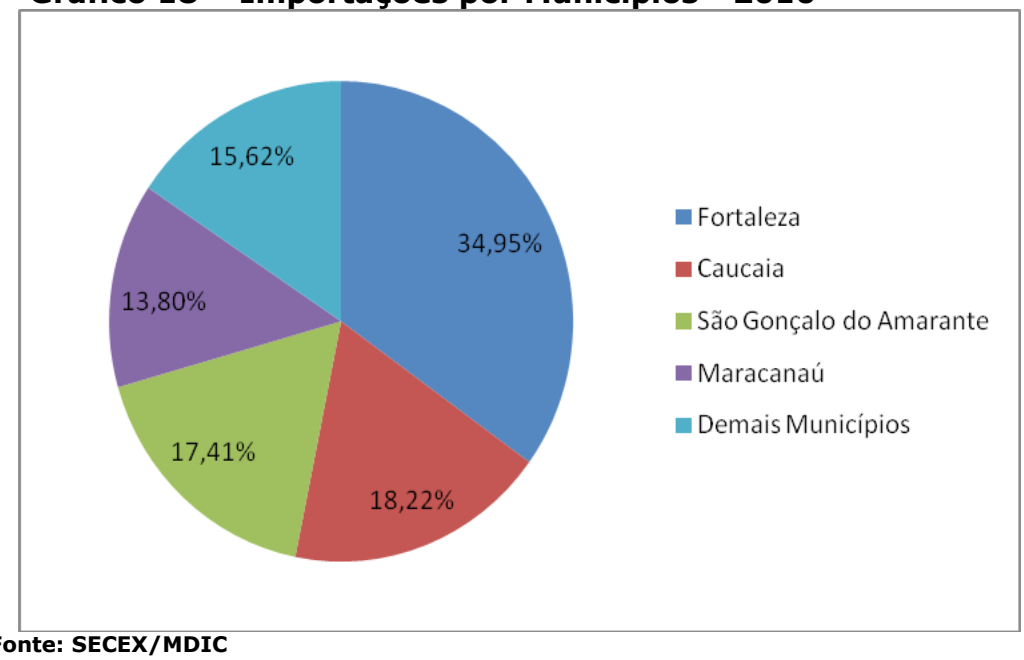
No que se refere às empresas importadoras, apenas 5 (cinco) responderam por mais de 45% (quarenta e cinco por cento) das importações do ano, sendo elas:

- PETROLEO BRASILEIRO S/A - PETROBRAS – 17,71%;
- AÇO CEARENSE INDUSTRIAL LTDA - 17,36%;
- M DIAS BRANCO S.A. INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE ALIMENTOS -4,17%;
- AÇO CEARENSE COMERCIAL LTDA - 3,12%; e
- GRANDE MOINHO CEARENSE S/A – 3,10%

Por fim, no que concerne às importações cearenses por municípios, tem-se que, em 2010, apenas 50 desses entes federativos realizaram compras originárias do exterior. No topo do ranking encontra-se o município de Fortaleza, com participação de quase 35% das importações cearenses, seguidas dos municípios de Caucaia (18,2%), São Gonçalo do Amarante (17,4%) e Maracanaú

(13,8%). Apenas esses quatro entes federativos compraram o equivalente a 84,38% do total importado pelo Estado.

Gráfico 18 – Importações por Municípios - 2010



Fonte: SECEX/MDIC

DAS EXPORTAÇÕES

O Ceará ocupou a 14ª posição nacional com o valor exportado de US$ 1.269,5 milhões em 2010, ou seja, um incremento de US$ 189,3 milhões comparado ao ano de 2009. Apesar das vendas cearenses terem registrado um crescimento de 17,5%, em relação a 2009, o estado registrou o 19º maior crescimento no valor exportado dentre todos os estados brasileiros no acumulado de janeiro a dezembro de 2010. Vale ressaltar que a média de crescimento nacional foi de 32% e a nordestina de 31,7%. Ambas consideravelmente maiores que o cearense. Por conta disso, o Ceará perdeu participação relativa no total exportado pelo país passando de 0,71%, em 2009, para 0,63% em 2010.

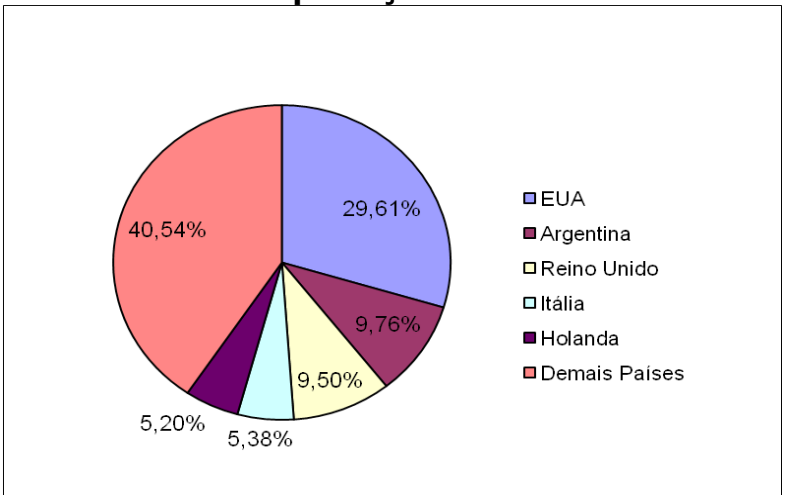
Os cinco principais produtos exportados pelo Ceará em 2010 foram: Calçados e partes (31,78%), Castanha de Caju (14,34%), Couros e Peles (13,07%), Frutas (7,84%) e Têxteis (5,57%). Apenas esses representaram mais de 72% das exportações do Ceará. Os *calçados e partes* continuaram liderando a lista das vendas em 2010 (US$ 403,5 milhões), tendo vendido quase um terço do total do estado. Suas exportações registraram alta de 35,3% na comparação com o exercício anterior.

Dentre os principais produtos exportados pelo Ceará, apresentaram queda de valor exportado no acumulado, quando comparado ao ano anterior: Castanha de Caju (-2,68%) e Frutas (-5,78%).

De acordo com o *Boletim de Comércio Exterior do Ceará de* 2010, publicado pelo IPECE, das exportações efetuadas pelo Estado, em 2010, 66,9% foram de **produtos industrializados** e 29,4% foram de produtos básicos. As vendas daqueles produtos cresceram 21,3% em relação a 2009, variação superior ao observado pelas vendas de produtos básicos que registraram crescimento de 3,2% na mesma comparação. Fica evidente a retomada do crescimento da participação dos bens industrializados na pauta de exportações cearenses em 2010, devido principalmente à intensa expansão do valor exportado desses produtos que gerou incremento acima de US$ 149,0 milhões, superior a variação absoluta dos produtos básicos que foi de US$ 11,7 milhões. Esse cenário descrito acima é salutar para a economia do estado, uma vez que os produtos industrializados apresentam maior valor agregado, o que gera maior desenvolvimento.

O total de valor exportado pelo estado em 2010 superou em 17,5% o do exercício anterior, percentual bem menor que o incremento havido nas importações (76,16%). Os cinco principais destinos das exportações cearenses no acumulado de janeiro a dezembro de 2010 foram: Estados Unidos (US$ 375,9 milhões), Argentina (US$ 124,0 milhões), Reino Unido (US$ 120,6 milhões), Itália (US$ 68,3 milhões) e Holanda (US$ 66,0 milhões). Percebe-se que as vendas para esses cinco países representaram 59,46% do total vendido em 2010, caracterizando alta concentração para esses destinos. Abaixo segue gráfico ilustrando as vendas cearenses por destino.

Gráfico 19 – Destino das Exportações Cearenses - 2010



Fonte: SECEX/MDIC

Saliente-se que dos cinco países listados no gráfico acima, apenas a Holanda apresentou queda nas vendas (-4,53%) em relação ao exercício anterior.

Em relação às empresas exportadoras, apenas 4 (quatro) responderam por quase 40% do total, sendo elas:

- GRENDENE S/A - 14,21%;
- CASCAVEL COURO LTDA - 10,06%;
- PAQUETA CALCADOS LTDA – 9,72%;
- VICUNHA TEXTIL S/A – 5,31%;

Deve-se ressaltar que essas quatro foram as mesmas que, também, mais exportaram em 2009.

Segundo o IPECE, o município de Fortaleza liderou, novamente, as exportações, com US$ 264,7 milhões, seguido por Sobral (US$ 179,9 milhões), Cascavel (US$ 160,9 milhões), Maracanaú (US$ 147,9 milhões), Itapagé (US$ 82,3 milhões) e Icapuí (US$ 75,8 milhões), restando confirmados, portanto, dados de anos passados, no sentido da forte centralização das vendas cearenses em poucos municípios. Apenas esses seis entes federativos, citados acima, contribuíram com cerca de 72% do total vendido para o exterior em 2010.

4 – POBREZA NO BRASIL E NO CEARÁ

Nesse item será analisada a distribuição da população total e da população em situação de extrema pobreza[4] segmentadas por estado, região geográfica, por faixa etária e por escolaridade. Essas análises são necessárias para se ter uma visão do cenário social estadual, e poder relacionar a evolução econômica com a social no Ceará.

Para realizar esse estudo foram utilizadas duas publicações do Laboratório de Estudos da Pobreza (LEP) da Universidade Federal do Ceará – UFC.

[4]**São aqueles que possuem renda mensal inferior a 1/8 do salário mínimo.**

Tabela 5 – População e Pessoas em situação de extrema pobreza por Região - 2009

	Dist. Populacional		Dist. Extrema Pobreza	
Região	**População**	**% do Brasil**	**Qtd. Pessoas**	**% do Brasil**
Centro-Oeste	13.978.355	7,29%	468.877	4,66%
Nordeste	**54.019.878**	**28,17%**	**5.764.734**	**57,29%**
Norte	15.555.081	8,11%	1.069.397	10,63%
Sudeste	80.466.148	41,95%	2.098.734	20,86%
Sul	27.776.167	14,48%	659.794	6,56%
Brasil	191.795.629	100,00%	10.061.536	100,00%

Fonte: LEP/CAEN

De acordo com os dados acima, constata-se que a região nordeste possui cerca de 28% da população nacional e 57% dos indivíduos em situação de extrema pobreza. Percebe-se claramente a concentração desse segmento da população na região nordestina.

Detalhando a região Nordeste por estado, têm-se os dados abaixo extraídos do LEP (Laboratório de Estudos da Pobreza) - Relatório de Pesquisa nº 08 (Uma Caracterização da Extrema Pobreza no Brasil) de 31/01/2011:

Tabela 6 – Pessoas em situação de extrema pobreza por Estados do Nordeste – 2009

	Dist. Extrema Pobreza		
UF	**Qtd. Pessoas na Extrema Pobreza (A)**	**% do NE**	**(A)/População do Estado**
AL	475.250	8,24%	14,83%
BA	1.392.197	24,15%	9,47%
CE	**908.985**	**15,77%**	**10,61%**
MA	897.412	15,57%	13,87%
PB	364.901	6,33%	9,54%
PE	967.806	16,79%	10,97%
PI	305.724	5,30%	9,57%
RN	270.581	4,69%	8,49%
SE	181.878	3,16%	8,86%
TOTAL NE	**5.764.734**	**100,00%**	

Fonte: LEP/CAEN

Fazendo um comparativo dos estados nordestinos, pode-se concluir que o Ceará possui 15,77% das pessoas extremamente pobres da sua região, sendo o terceiro do Nordeste com mais pessoas nessa situação. Em termos

proporcionais, 10,61% da sua população se enquadram nesse perfil, o Ceará é o quarto estado da região com maior proporção de indivíduos extremamente pobres.

Analisando a população em extrema pobreza por faixa etária, conforme tabela que segue, evidencia-se grande concentração desses brasileiros na faixa etária de 0-14 anos (44,55%), apesar de a população brasileira ser de aproximadamente 24% para esse mesmo intervalo de idade.

Tabela 7 – População e Pessoas em situação de extrema pobreza por Faixa Etária no Brasil - 2009

	Dist. Populacional		Dist. Extrema Pobreza	
Faixa Etária	**População**	**% do Brasil**	**Qtd. Pessoas**	**% do Brasil**
00 – 14	46.410.479	24,20%	4.482.261	44,55%
15 – 24	33.433.706	17,43%	1.926.935	19,15%
25 – 34	31.533.213	16,44%	1.499.073	14,90%
35 – 44	27.175.188	14,17%	1.023.529	10,17%
45 - 54	22.787.037	11,88%	717.415	7,13%
55 - 64	15.368.040	8,01%	329.045	3,27%
>= 65	15.087.966	7,87%	83.278	0,83%
BRASIL	191.795.629	100,00%	10.061.536	100,00%

Fonte: LEP/CAEN

Assim como no Brasil, a faixa etária mais atingida pela extrema pobreza no Ceará é a dos indivíduos com menos de 15 anos (45,83%), conforme tabela abaixo.

Tabela 8 – População e Pessoas em situação de extrema pobreza por Faixa Etária no Ceará - 2009

	Dist. Populacional		Dist. Extrema Pobreza	
Faixa Etária	**População**	**% do Brasil**	**Qtd. Pessoas**	**% do Brasil**
00 – 14	2.324.026	27,12%	416.559	45,83%
15 – 24	1.654.273	19,31%	168.981	18,59%
25 – 34	1.369.413	15,98%	132.073	14,53%
35 – 44	1.106.740	12,92%	101.694	11,19%
45 – 54	891.574	10,41%	65.648	7,22%
55 – 64	579.424	6,76%	22.567	2,48%
>= 65	643.140	7,51%	1.463	0,16%
BRASIL	**8.568.590**	**100,00%**	**908.985**	**100,00%**

Fonte: LEP/CAEN

As duas tabelas acima, que tratam do Brasil e do Ceará

respectivamente, apresentaram menor concentração da população extremamente pobre nas faixas etárias mais elevadas.

Com o cenário acima exposto, pode-se afirmar que a concentração de pessoas extremamente pobres na faixa etária (0-14 anos) é um elemento importante que pode ser um fator perpetuador da pobreza no Estado nas décadas futuras.

Sob o enfoque da população extremamente pobre por *anos de estudo*, seguem as Tabelas 9 e 10 que se referem ao Brasil e ao Ceará, respectivamente:

Tabela 9 – Distribuição por Anos de Estudo no Brasil, pessoas acima de 15 anos – 2009

	Dist. Populacional		Dist. Extrema Pobreza	
Anos de Estudo	**Qtd. Pessoas**	**% do Brasil**	**Qtd. Pessoas**	**% do Brasil**
Sem Instrução	15.022.887	10,70%	916.724	17,37%
1 a 4 anos	28.998.794	20,66%	1.483.651	28,11%
5 a 8 anos	31.615.440	22,52%	1.538.875	29,16%
9 a 12 anos	48.083.219	34,25%	1.209.891	22,92%
13 anos ou mais	16.650.285	11,86%	128.917	2,44%
BRASIL	**140.370.625**	**100,00%**	**5.278.058**	**100,00%**

Fonte: LEP/CAEN

Tabela 10 – Distribuição por Anos de Estudo no Ceará, pessoas acima de 15 anos – 2009

	Dist. Populacional		Dist. Extrema Pobreza	
Anos de Estudo	**Qtd. Pessoas**	**% do Brasil**	**Qtd. Pessoas**	**% do Brasil**
Sem Instrução	1.098.624	18,22%	97.782	21,13%
1 a 4 anos	1.188.923	19,72%	127.888	27,64%
5 a 8 anos	1.427.697	23,68%	143.558	31,02%
9 a 12 anos	1.873.261	31,07%	91.901	19,86%
13 anos ou mais	439.866	7,30%	1.621	0,35%
CEARÁ	**6.028.371**	**100,00%**	**462.750**	**100,00%**

Fonte: LEP/CAEN

De início, percebe-se claramente o baixo percentual de brasileiros (2,44%) e de residentes no Ceará (0,35%) extremamente pobres que possuem mais de doze anos de estudo. Constata-se também o baixo percentual de indivíduos residentes no Ceará com alta escolaridade. Como o Estado concentra cerca de 80% dos mais pobres na faixa que possui menos de 8 anos de estudo, fica claro a

importância da educação no combate a pobreza.

Em valores absolutos, o Ceará possui 4,2 milhões de pessoas pobres[5], representando mais de 49% da população residente no estado. O desempenho cearense é similar ao do Nordeste que também possui pouco mais de 49% de sua população em situação de pobreza. O ceará ocupa a quinta posição entre as unidades da Federação em proporção de pobres, estando à frente dos estados de Alagoas, Maranhão, Paraíba e Piauí. Com relação aos indivíduos extremamente pobres, o Ceará possui mais de 908 mil pessoas nessa categoria, que corresponde a mais de 10,6% da sua população residente. Percentual quase idêntico ao do nordeste (10,7%), mas bastante superior ao brasileiro (5,2%).

Para se ter uma visão da evolução tanto da renda como da pobreza nos estados nordestinos em uma série histórica, serão apresentadas as tabelas que seguem, extraídas do LEP (Laboratório de Estudos da Pobreza) - *Relatório de Pesquisa nº 06 (Quais os Estados Brasileiros que obtiveram os Melhores Desempenhos) de setembro/2009.*

Um estudo conjunto dessas tabelas permitirá concluir se o crescimento da renda está acarretando a diminuição da pobreza, ou se esse crescimento está concentrado em um pequeno segmento da população.

Tabela 11 – Rendimento Familiar per Capita por UF do Nordeste (2006-2008)

UF	2006	2008	Variação
AL	310,45	318,30	2,53%
BA	330,21	374,20	13,32%
CE	**301,54**	**352,55**	**16,92%**
MA	286,86	291,77	1,71%
PB	350,70	398,62	13,66%
PE	337,76	364,23	7,84%
PI	318,13	361,90	13,76%
RN	370,00	419,72	13,44%
SE	366,53	390,31	6,49%

Fonte: LEP/CAEN
Nota: Valores em Reais (set/2008) deflacionados pelo INPC

Evidencia-se que a renda per capita familiar do Ceará foi a que mais cresceu dentre os estados do Nordeste. Apesar desse expressivo crescimento, o Estado ainda possui o sétimo pior desempenho nesse quesito, estando à frente

[5] **São aqueles que possuem renda mensal inferior a metade do salário mínimo.**

apenas dos Estados de Alagoas e Maranhão.

Na Tabela abaixo estão apresentadas as proporções de pobres de cada estado para os anos de 2006 e 2008.

Tabela 12 – Proporção de Pobres por UF do Nordeste (2006-2008)

UF	2006	2008
AL	65,27%	56,36%
BA	54,76%	47,33%
CE	**56,99%**	**48,39%**
MA	63,61%	54,19%
PB	53,98%	48,98%
PE	56,08%	49,39%
PI	60,76%	50,53%
RN	50,48%	41,84%
SE	51,79%	45,21%

Fonte: LEP/CAEN
Nota: linha de pobreza igual a 1/2 salário mínimo de 2008, R$ 207,50.

Com base nesses dados, nota-se que o Ceará melhorou sua posição entre os estados do Nordeste que possuem mais pobres. Em 2006 ele era a quarta UF com mais pobres, em termos proporcionais, passando para a sexta posição em 2008. Além dessa melhora em relação aos demais estados, também deve ser destacado que o Ceará diminuiu bastante o número de pobres no seu território, saindo de quase 57% em 2006 para pouco mais de 48% em 2008. Conforme já exposto nesse item, a linha da pobreza caracteriza-se pelo rendimento mensal inferior a meio salário mínimo.

O Coeficiente de GINI mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula). A Tabela 13 trata especificamente desse tema, e permite inferir que a redução da desigualdade cearense foi discreta quando comparada com outros estados da região como Alagoas, Maranhão, Piauí e Sergipe.

Tabela 13 – Índice de Gini do Rendimento Familiar per Capita (2006-2008)

UF	GINI(2006)	GINI(2008)	Variação
AL	63,36	58,64	-7,45%
BA	56,88	56,79	-0,16%

CE	**55,91**	**54,55**	**-2,43%**
MA	61,09	53,14	-13,01%
PB	57,63	59,09	2,53%
PE	59,30	57,30	-3,37%
PI	61,01	58,43	-4,23%
RN	56,91	56,15	-1,34%
SE	56,86	54,43	-4,27%

Fonte: LEP/CAEN

4.1 – CONCLUSÕES DA "POBREZA NO CEARÁ"

De acordo com o *Relatório de Pesquisa nº 06 (Quais os Estados Brasileiros que obtiveram os Melhores Desempenhos) de setembro/2009, do Laboratório de Estudo das Pobrezas, o* Estado do Ceará contribui com algo em torno de 4% da população brasileira, mas reúne por volta de 8% de toda a pobreza do país. Além de ser um estado pobre, a citada pesquisa afirma que: "além de possuir uma das maiores taxas de desigualdade do país, o Ceará também é caracterizado por uma das menores rendas *per capita*. Isto, obviamente, implica uma grave situação para o Estado, afetando, principalmente, as camadas mais pobres da população, que sofrem com este baixo dinamismo da economia e, especialmente, com a má distribuição dos rendimentos."

Relacionando o desempenho econômico com a diminuição da desigualdade no Estado, é forçoso concluir que o PIB cresceu com maior intensidade (Gráfico 3) do que a diminuição da desigualdade (Tabela 13). Ou seja, a população mais favorecida ficou com maior fatia desse crescimento, enquanto os mais pobres ficaram com a menor porção da expansão do Produto Interno Bruto cearense.

Em relatório publicado pela Fundação Getúlio Vargas "Desigualdade de Renda na Década", publicado em 03/05/2011, que trata da redução da desigualdade no Brasil, está expresso que houve redução de 67% na pobreza da edição do *plano real* até 2010, atingindo o seu mínimo histórico, mas ainda está alta para os padrões internacionais. Esse estudo também aponta que a renda dos 50% mais pobres cresceu 68%, e a dos 10% mais ricos apenas 10% nesse mesmo período.

Por fim, o relatório da FGV destacada que a educação foi "a ferramenta" que mais incrementou a renda dos mais pobres, seguida pelas transferências governamentais realizadas através de programas sociais.

CAPÍTULO II
INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

II – INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

1. PLANO PLURIANUAL

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento da ação governamental que tem por finalidade estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

A Lei do PPA expressa o plano de governo de médio prazo, compreendendo um período de quatro anos, no qual são congregadas as estratégias definidas pela administração pública para o alcance dos objetivos e metas traçados e os meios orçamentários necessários para a operacionalização das ações planejadas, o que confere a esta peça um papel central no processo de planejamento governamental.

Dessa forma, o PPA constitui-se em um poderoso instrumento de gestão, pois possibilita a otimização das despesas de caráter continuado, os investimentos públicos e, consequentemente, o incremento dos benefícios gerados para a sociedade.

No âmbito do Estado do Ceará, o Plano Plurianual para o período 2008-2011 foi instituído pela Lei nº 14.053/2008 e orientou-se por uma construção coletiva, envolvendo a participação de diferentes segmentos da sociedade, do poder local e do setor privado, compreendendo as demandas coletivas e potencialidades das regiões do Estado. Sua elaboração pautou-se na participação popular, no enfoque regional, na gestão por resultados, na integração de políticas e programas, na cooperação e parcerias entre as esferas de governo e organizações da sociedade.

O PPA 2008-2011 foi organizado por Eixo, Área de Atuação, Programas e Ações regionalizadas. Os produtos e metas físicas previstos para cada ação dos Programas do Governo do PPA constituem a base da programação prioritária a ser observada nas leis de diretrizes orçamentárias, nas leis orçamentárias e nas leis que as modifiquem.

A ação do Governo Estadual para o quadriênio em análise apoia-se em três amplas diretrizes estratégicas, conforme evidenciado a seguir:

- **Economia para uma Vida Melhor** - Este eixo busca o

crescimento econômico ancorado no avanço do setor industrial, na promoção do turismo sustentável, na modernização do comércio e dos serviços e na sustentabilidade do meio rural pelo fortalecimento da agricultura familiar, harmonizados com a desconcentração regional e o respeito ao meio ambiente.

- **Sociedade Justa e Solidária** - Esta diretriz tem como premissa promover um salto em direção ao resgate da dignidade da maioria da população ainda excluída dos avanços e conquistas, gerar trabalho e renda, superar as desigualdades, garantir a segurança da população e valorizar a vida.
- **Gestão Ética, Eficiente e Participativa** - Este eixo visa estabelecer sustentabilidade política e institucional, com o intuito de promover a democracia, garantir os direitos sociais e a melhor aplicação dos recursos.

A sua programação foi, inicialmente, estruturada em 127 programas, sendo 102 Programas Finalísticos e 25 de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais. Convém registrar que em 2009, conforme previsto pelo §1º, art. 6º, da Lei nº 14.053/2008, foi realizada a revisão do PPA para os exercícios de 2010 e de 2011, a qual resultou na edição de Lei nº 14.557/09.

Tal revisão objetivou o aperfeiçoamento da concepção e do desempenho dos programas e da Gestão do Plano, bem como ajustou a programação constante do PPA e do orçamento. Sendo assim, o Plano Plurianual passou a apresentar em sua estrutura 137 programas, dos quais 106 Finalísticos e 31 de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais e trouxe a projeção dos dispêndios individualizada por ano.

Destaca-se que a Lei nº 14.557/09 não trouxe alterações no que concerne às fontes de financiamento, mantendo, assim, o que foi inicialmente projetado para o período 2008-2011.

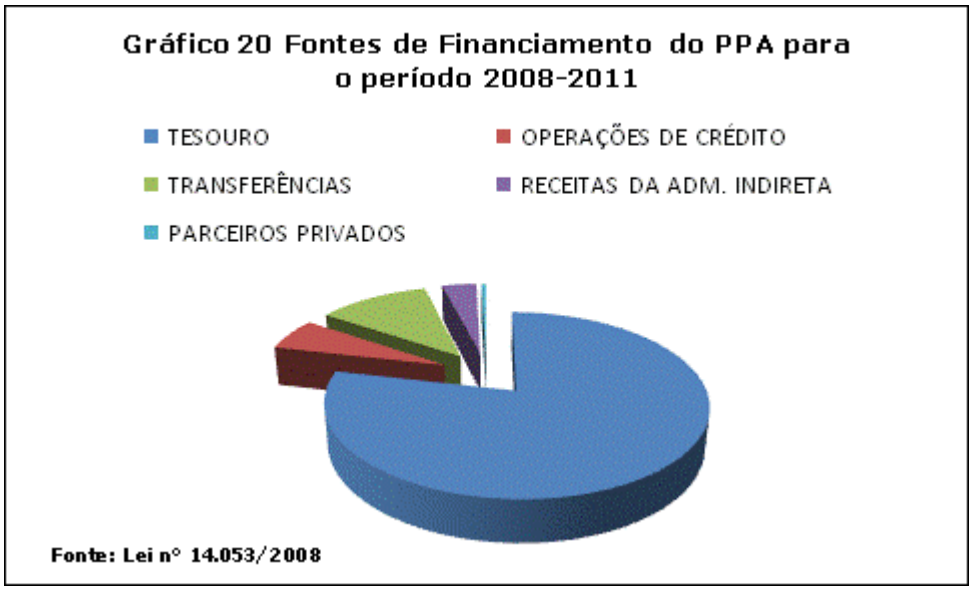
Tabela 14 - Financiamento do PPA 2008-2011 **(R$ 1,00)**

DISCRIMINAÇÃO	2008-2011	%
TESOURO	36.453.538.100,00	78,54
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	2.742.511	5,91

Tabela 14 - Financiamento do PPA 2008-2011 **(R$ 1,00)**

DISCRIMINAÇÃO	2008-2011	%
	9.600,00	
TRANSFERÊNCIAS	5.347.67 7.800,00	11,52
RECEITAS DA ADM. INDIRETA	1.648.89 7.900,00	3,55
PARCEIROS PRIVADOS	220.402. 200,00	0,47
TOTAL GERAL	**46.413. 035.600,00**	**100,0**

Fonte: Lei nº 14.053/08



A discriminação do montante de recursos a serem investidos no exercício de 2010, por eixo e área de atuação, está evidenciada no quadro abaixo:

Tabela 15 - Distribuição dos Recursos por Eixo / Área de Atuação **(R$ 1,00)**

EIXO / ÁREA DE ATUAÇÃO	2010	%
Eixo I - Sociedade Justa e Solidária	**5.378.497.990,00**	**38,96**
Trabalho, Assistência Social e Segurança Alimentar	439.489.498,00	3,18
Segurança Pública, Justiça e Cidadania	994.492.561,00	7,20
Cultura	66.928.800,00	0,49
Educação Básica	1.893.716.230,00	13,72
Esporte	48.256.304,00	0,35
Saúde	1.731.581.441,00	12,54
Essencial à Justiça	204.033.156,00	1,48
Eixo II - Economia para uma Vida Melhor	**3.371.820.950,00**	**24,42**
Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar	324.192.705,00	2,35
Logística de Transporte, Comunicação e Energia	1.029.343.203,00	7,46

Tabela 15 - Distribuição dos Recursos por Eixo / Área de Atuação **(R$ 1,00)**

EIXO / ÁREA DE ATUAÇÃO	2010	%
Infra-estrutura Hídrica	402.476.645,00	2,91
Meio Ambiente	134.427.854,00	0,97
Turismo Sustentável	345.450.600,00	2,50
Desenvolvimento Urbano e Regional	598.941.000,00	4,34
Educação Superior, Ciência, Tecnologia e Inovação	438.506.422,00	3,18
Desenvolvimento Econômico	98.482.521,00	0,71
Eixo III - Gestão Ética, Eficiente e Participativa	**5.054.988.637,00**	**36,62**
Ética, Transparência e Comunicação Social	139.611.586,00	1,01
Planejamento e Gestão	195.662.227,00	1,42
Gestão Fiscal e Financeira	418.029.171,00	3,03
Judiciário	492.870.100,00	3,57
Legislativo	350.072.973,00	2,54
Previdência	843.725.010,00	6,11
Reserva de Contingência	24.550.951,00	0,18
Encargos Gerais do Estado	2.590.466.619,00	18,76
TOTAL DOS DISPÊNDIOS	**13.805.307.577,00**	**100,0**

Fonte: Lei nº 14.557/09

De acordo com os dados constantes do quadro anterior, o **Eixo I – Sociedade Justa e Solidária** priorizou as áreas de **Segurança Pública, Justiça e Cidadania**, **Educação Básica** e **Saúde**, as quais, juntas, representam 85,89% dos recursos previstos, com destaque para as duas últimas que compreendem 67,40% dos dispêndios.

O **Eixo II – Economia para uma Vida Melhor** destinou quase a metade (48,28%) do valor previsto para o eixo na revisão do PPA para as áreas de **Logística de Transporte, Comunicação e Energia** e **Desenvolvimento Urbano e Regional**.

Já no **Eixo III – Gestão Ética, Eficiente e Participativa**, 67,94% dos gastos foram direcionados para o financiamento da **Previdência** e dos **Encargos Gerais do Estado**, sendo que esta última área representa, ainda, a maior previsão de dispêndios do Governo do Estado do Ceará para o exercício de 2010 (18,76%).

Ao comparar a estrutura da distribuição dos recursos por Eixo/Área de Atuação para o exercício de 2010 com a inicialmente prevista pela Lei nº 14.053/08 para o período 2009/2011, é possível perceber que não há mudanças que possam ser consideradas significativas.

Convém esclarecer que, embora a distribuição dos valores do PPA se

dê por Eixo e Área de Atuação, o SIC - Sistema Integrado de Contabilidade dispõe a apresentação dos valores da execução orçamentária a partir da despesa realizada por Função de Governo, o que dificulta a conciliação das informações do Plano Plurianual com os valores executados extraídos do SIC.

No entanto, apesar da dificuldade apontada, o Sistema Integrado de Orçamento e Finanças – SIOF, disponibilizado no sítio da Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG, gera relatórios que permitiram a realização de um estudo comparativo entre os valores globais projetados na revisão do PPA para o exercício de 2010 com os constantes da Lei Orçamentária Anual - LOA de 2010 e seus créditos adicionais e com os da execução orçamentária, por Eixo, com vistas a elaborar as Tabelas Comparativas dos Instrumentos de Planejamento apresentadas abaixo.

Tabela 16

(R$ 1,00)

DISTRIBUIÇÃO POR EIXO DE GOVERNO	**PPA 2010**	**LOA 2010**	**LEI + CRÉDITOS** (1)	**EXECUÇÃO 2010**
Sociedade Justa e Solidária	5.378.497.990,00	5.378.497.990,00	7.197.671.961,64	5.728.554.427,60
Economia para uma Vida Melhor	3.371.820.950,00	3.371.820.950,00	5.184.120.142,77	3.177.032.904,31
Gestão Ética, Eficiente e Participativa	5.054.988.637,00	5.054.988.637,00	6.090.078.051,71	5.570.388.461,12
Total Geral	**13.805.307.577,00**	**13.805.307.577,00**	**18.471.870.156,42**	**14.475.975.793,03**

Fonte: SIOF e Lei nº 14.557/09
(1) Foram desconsiderados R$ 4.000.000,00 classificados como "Sem Eixo Definido".

Tabela 17 - Quadro Comparativo dos Instrumentos de Planejamento

	EIXO SOCIEDADE JUSTA E SOLIDÁRIA	EIXO ECONOMIA PARA UMA VIDA MELHOR	EIXO GESTÃO ÉTICA EFICIENTE E PARTICIPATIVA
% PPA PLANEJADO PARA 2010	39%	24%	37%
% LOA 2010	39%	24%	37%
% LEI + CRÉDITOS 2010	39%	28%	33%
% ORÇAMENTO EXECUTADO 2010	40%	22%	38%

Fonte: SIOF / Lei nº 14.557/09

A partir da análise dos dados acima apresentados verifica-se que

apenas o Eixo **Sociedade Justa e Solidária** apresentou compatibilidade entre o que foi planejado no PPA para o exercício de 2010 e os percentuais autorizados na LOA e créditos adicionais para o período em referência. Acrescenta-se, ainda, que enquanto no Eixo **Economia para uma Vida Melhor** houve um incremento do que foi provisionado, passando de 24% (PPA) para 28% (LOA e créditos adicionais), no Eixo **Gestão Ética, Eficiente e Participativa** verificou-se uma redução da ordem de 4%.

No que concerne à execução orçamentária, constata-se que os percentuais de execução do exercício de 2010 ficaram bem próximos do que foi orçado no PPA, apresentando apenas uma pequena variação para mais (1%) e para menos (2%) no caso dos Eixos **Gestão Ética, Eficiente e Participativa** e **Economia para uma Vida Melhor**, respectivamente.

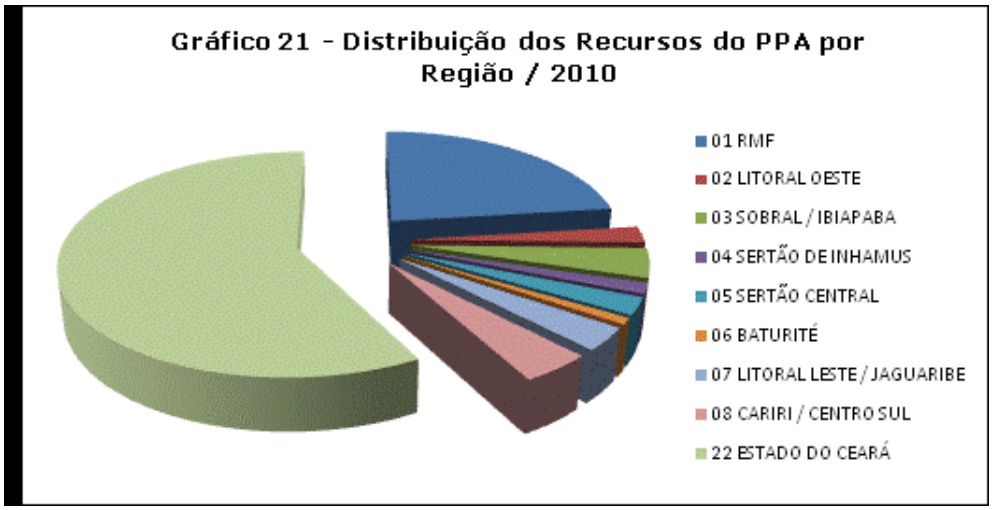
No que tange à fixação das despesas por região, os recursos previstos na revisão do Plano Plurianual para 2010 foram alocados em oito macrorregiões e na região 22 – Estado do Ceará, a qual abrange, indistintamente, todo o Estado do Ceará. A distribuição desses recursos por região, com base no Demonstrativo Consolidado por Região, Programa e Ação, está discriminada a seguir:

Tabela 18 – Distribuição dos Recursos do PPA por Macrorregião / 2010

(R$ 1,00)

MACRORREGIÃO DE PLANEJAMENTO	2010	%
01 RMF	3.180.441.518,00	23,04
02 LITORAL OESTE	326.030.448,00	2,36
03 SOBRAL/IBIAPINA	583.231.375,00	4,23
04 SERTÃO DE INHAMUS	200.638.802,00	1,45
05 SERTÃO CENTRAL	338.547.131,00	2,45
06 BATURITÉ	126.150.339,00	0,91
07 LITORAL LESTE/JAGUARIBE	449.561.302,00	3,26
08 CARIRI/CENTRO SUL	591.382.473,00	4,28
22 ESTADO DO CEARÁ	8.009.324.189,00	58,02
TOTAL GERAL	**13.805.307.577,00**	**100,0**

Fonte: Lei nº 14.557/09



Fonte: Lei nº 14.557/09

Ressalta-se, inicialmente, que a Constituição Federal, art. 165, §1º bem como a Constituição do Estado do Ceará, em seu art. 203, §1º, determinam que o Plano Plurianual será expresso em forma regionalizada, tendo como elementos dimensionadores a região metropolitana e as microrregiões, objetivando reduzir as desigualdades internas, tomando por critério, para maior alocação de recursos, as carências populacionais.

A partir das informações apontadas no quadro acima, percebe-se a concentração de 81% dos recursos em apenas duas regiões, **Estado do Ceará** (58%) e **Região Metropolitana de Fortaleza - RMF** (23%), ficando 19% para atender as demais.

É pertinente destacar que o Governo do Estado considera os recursos alocados na região 22 como não passíveis de regionalização quando da elaboração da Lei Orçamentária Anual, por gerarem benefícios para todo o Estado. Acrescenta-se, também, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO traz em seu texto (art. 10, §15) a possibilidade de que as referidas despesas sejam regionalizadas quando da execução do orçamento mediante processamento no SIC que registre a efetiva localização da despesa nas macrorregiões do Estado.

Todavia, é essencial salientar que a existência do dispositivo legal acima mencionado contraria os mandamentos constitucionais tendo em vista que a regionalização deve ocorrer na fase do planejamento e não na fase da execução do orçamento.

A elevada concentração de recursos não regionalizados (58%) impossibilita identificar quais regiões terão perspectivas de serem beneficiadas,

inviabilizando, também, o planejamento orçamentário dos respectivos municípios.

Importa registrar que algumas ações incluídas nas projeções da revisão do PPA para o exercício de 2010 apresentam valores que podem ser considerados como inexequíveis, conforme exemplificação abaixo discriminada:

Tabela 19 – Projeções Inexequíveis por Macrorregião/Programa/Ação - RMF **R$ 1,00)**

RMF	**$**
COOPERAÇÃO ENTRE ESTADO E MUNICÍPIO	
CONSTRUÇÃO DE CRECHES COMUNITÁRIAS EM PARCERIA COM A PREFEITURA DE MARACANAÚ	1.000,00
FORTALECIMENTO DA ATENÇÃO A SAÚDE NOS NÍVEIS SECUNDÁRIO E TERCIÁRIO	
CONSTRUÇÃO DE HOSPITAL DE EMERGÊNCIA (ANEL VIARIO / MARACANAÚ)	2.000,00
GESTÃO DE EQUIPAMENTOS E INSTALAÇÕES ESPORTIVAS	
CONSTRUÇÃO DE GINASIO POLIESPORTIVO (CONJUNTO INDUSTRIAL / MARACANAÚ)	1.000,00
PADRÕES BÁSICOS DE FUNCIONAMENTO DAS UNIDADES DE ENSINO	
CONSTRUÇÃO DE UMA ESCOLA PROFISSIONALIZANTE NO BAIRRO SIQUEIRA EM MARACANAÚ	1.000,00
SEGURANÇA MODERNA E COM INTELIGÊNCIA	
CONSTRUÇÃO DE PRÉDIO PARA O CORPO DE BOMBEIRO DE MARACANAÚ	1.000,00
REFORMA DA DELEGACIA METROPOLITANA DE MARACANAÚ	1.000,00
SUPRIMENTO HÍDRICO PARA CENTROS URBANOS E RURAIS	
CONSTRUÇÃO DE ADUTORA NO MUNICÍPIO DE PACAJUS	1.000,00

Fonte: Lei nº 14.557/09

Tabela 20 – Projeções Inexequíveis por Macrorregião/Programa/Ação – Cariri/Centro Sul **R$1,00)**

CARIRI/CENTRO SUL	**$**
AEROPORTUÁRIO	
CONSTRUÇÃO DE CAMPO DE POUSO/ICÓ	7.500,00
COOPERAÇÃO ENTRE ESTADO E MUNICÍPIO	
CONSTRUÇÃO DE CENTRO DE EDUCAÇÃO INFANTIL / BREJO SANTO	6.000,00
CONSTRUÇÃO DE CENTRO DE EDUCAÇÃO INFANTIL / MISSÃO VELHA	8.000,00
HABITACIONAL	
CONSTRUÇÃO DE MORADIA POPULAR / BREJO SANTO	6.000,00
MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO INSTITUCIONAL - DETRAN	
CONSTRUÇÃO POSTO AVANÇADO DETRAN-MISSÃO VELHA	4.000,00
PROTEÇÃO ÀS CRIANÇAS, ADOLESCENTES, MULHERES E MINORIAS	
CONSTRUÇÃO DA DELEGACIA ESPECIALIZADA NO ATENDIMENTO À MULHER / ICÓ	7.500,00
CONSTRUÇÃO DELEGACIA DE ATENDIMENTO ESPECIALIZADO AS CRIANÇAS E ADOLESCENTES/JUAZEIRO DO NORTE	1.000,00
RODOVIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ	
DUPLICAÇÃO DA CE 282 (TRECHO DE ACESSO À SEDE DO MUNICÍPIO DE ICÓ)	7.500,00

Fonte: Lei nº 14.557/09

A existência no PPA de ações orçadas com valores que não são compatíveis com a realidade demonstra uma falha de planejamento. A previsão de valores subdimensionados prejudica a integração que deve existir entre o orçamento e o planejamento, pois para que o Governo execute essas ações terá que reajustar seus valores podendo inclusive inviabilizar outras ações. Essa necessidade de reajuste atinge, ainda, o princípio da transparência, afinal o PPA deve refletir, em sua totalidade, as estratégias traçadas pelo Governo para o

alcance dos objetivos e metas estabelecidos pelo plano.

Ademais, é válido ressaltar que, de acordo com as informações contidas no Relatório do Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo, referente ao exercício de 2010, a SEPLAG vem adotando medidas de monitoramento da ação governamental, seja com os Relatórios de Desenvolvimento Setorial das Secretarias de Governo e suas vinculadas e com os Relatórios de Desenvolvimento do Eixo de Governo (resultados setoriais), seja com a implantação do Sistema de Monitoramento e Gerenciamento dos principais projetos e empreendimentos que o Governo vem executando em sua carteira.

No entanto, observa-se que as referidas ações são medidas pontuais de acompanhamento, o que não corresponde à implementação do Sistema de Gestão do Plano Pluarianual 2008-2011, estabelecido pelo Decreto Estadual nº 29.189, de 19 de fevereiro de 2008. Alem disso, a implementação de tal monitoramento é de vital importância para que o Controle Interno venha a exercer uma de suas principais funções, prevista no art. 74, inciso I, da Constituição Federal e art. 67, inciso I, da constituição Estadual, que é avaliar o cumprimento das metas previstas no PPA.

2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

Em cumprimento ao disposto nos arts. 4º, § 2º, inciso II e 203, § 2°, da Constituição Estadual e na Lei Complementar n° 101, de 04 de maio de 2000, a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve contemplar, de forma regionalizada, as metas e prioridades da Administração Pública Estadual, extraídas do Plano Plurianual, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente; as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária Anual; as alterações na legislação tributária; a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento; o equilíbrio entre receitas e despesas; os critérios e forma de limitação de empenho; as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos e demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

Dessa forma, a LDO se propõe a antecipar e orientar a direção e o sentido dos gastos públicos e os parâmetros que devem nortear a elaboração do projeto de lei orçamentária para o exercício subsequente.

As Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2010 foram

estabelecidas pela Lei Estadual nº 14.416, de 23 de julho de 2009, constando do artigo 2º as metas e prioridades da Administração Pública Estadual que terão precedência na aplicação dos recursos na LOA.

Convém ressaltar que embora a LDO referente ao exercício de 2009 tenha contemplado a regionalização das metas e prioridades, conforme preceitua o art. 4º, §2º, inciso II, da Constituição Estadual, a LDO de 2010 não atende a esta prescrição, sendo o Anexo de Metas e Prioridades classificado apenas por Eixo, Área de Atuação, Programa, Ação Orçamentária e Produto.

No que concerne à programação da execução orçamentária e financeira é relevante salientar que no dia 26 de janeiro de 2010 foi publicada a Resolução nº 02/2010 do Comitê de Gestão por Resultados e de Gestão Fiscal – COGERF, a qual estabeleceu as Metas Bimestrais de Arrecadação e a Programação Financeira e o Cronograma Mensal de Desembolso, por Poder e Órgão, em conformidade com o art. 49 da LDO 2010.

Exigências da LRF

De acordo com a LC nº 101/00, a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve dispor sobre:

1. regras que permitam o equilíbrio entre Receitas e Despesas (art. 4º, I, a);
2. critérios e formas de limitação de empenho (art. 4º, I, b);
3. normas relativas ao controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (art. 4º, I, e);
4. condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (art. 4º, I, f);
5. Anexo de Metas Fiscais (art. 4º, § 1º e 2º);
6. Anexo de Riscos Fiscais (art. 4º, § 1º);
7. montante e forma de utilização da reserva de contingência (art. 5º, III);
8. regras para a programação financeira e o cronograma de desembolso (art. 8º);
9. condições para concessão ou ampliação da renúncia de

receita (art. 14, caput);

10. definição do que se considera despesa irrelevante (art. 16, § 3º);

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).

A LDO do exercício em apreço atendeu às exigências apresentadas nos itens "**1**", "**2**", "**4**", "**6**", "**9**" e "**10**". Foram atendidas, parcialmente, as exigências contidas nos itens "**3**", "**5**", "**7**", "**8**" e "**11**".

Em relação às exigências contidas no item "**3**", a LDO de 2010 estabeleceu, no art. 18, que os Órgãos e Entidades da Administração Pública deverão observar, ao alocarem recursos na Lei Orçamentária e em seus créditos adicionais, bem como na respectiva execução, a classificação da ação orçamentária em relação à prevalência da despesa de acordo com a disposição por ela estabelecida, com o objetivo de propiciar o controle dos custos das ações e a avaliação dos resultados do programa do Governo, a elevação da eficiência e eficácia da gestão pública. No entanto, a previsão expressa no mencionado dispositivo não é suficiente para suprir a exigência acima apontada. Relativamente à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos públicos, ressalta-se que a LDO não abordou o assunto.

É relevante acrescentar, no que concerne ao controle de custos, que a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 50, §3º, exige que a Administração Pública mantenha sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. Todavia, apesar de o efetivo funcionamento desse sistema ser de vital importância para a Gestão Pública Estadual por proporcionar economicidade e eficiência na utilização dos recursos públicos, conforme já apontando em relatórios anteriores, ainda não se verificou a implantação do sistema em comento.

Importa registrar, de acordo com as informações constantes do Relatório do Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo, que o Banco Mundial ao analisar a proposta de "Implantação de Centro de Custos, Controle dos Gastos Recorrentes e Expansão da Ação Governamental no Estado do Ceará",

submetida pela SEPLAG, sugeriu alterações no projeto. Dessa forma, coube à Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE a reformulação do novo Termo de Referência, intitulado "Desenvolvimento de Modelagem para Apuração e Controle de Custos do Governo do Estado do Ceará", o qual foi novamente submetido ao Banco Mundial e obteve o "*no objection*" em fevereiro de 2011.

O citado relatório aponta, também, que em agosto de 2010 o COGERF demandou a formação de um grupo técnico intersetorial, composto por servidores da CGE, SEPLAG e Secretaria da Fazenda – SEFAZ, com o intuito de elaborar uma ferramenta de suporte informacional aos gestores, compreendendo uma sistemática de apuração e controle dos gastos de funcionamento dos novos equipamentos públicos, tendo sido definidos, até o momento, os gastos necessários para o funcionamento de três equipamentos públicos (uma escola de educação profissional, uma delegacia e uma policlínica). É relatado, ainda, que o grupo continua trabalhando e que as atividades deverão ser harmonizadas com as previstas no projeto submetido ao Banco Mundial.

Quanto às exigências atinentes ao Anexo de Metas Fiscais, item "**5**", muito embora o referido anexo cumpra as determinações previstas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, foi observado o não cumprimento de alguns critérios e medidas constantes na 2ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais - Volume I (Portaria nº 462/2009, aplicável para o exercício de 2010) da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, o qual estabelece padrões para as informações que deverão ser demonstradas pelo documento em apreço.

No que tange ao Demonstrativo III – Metas Fiscais Atuais Comparadas com as Fixadas nos Três Exercícios Anteriores, não foram incluídos os valores percentuais, segundo determina o Manual da STN. Ressalta-se que o Relatório do Controle Interno informa que a necessidade de tal atualização já foi objeto de discussão e que deverá ser implementada pelo órgão competente quando da edição da LDO de 2012.

Já em relação ao Demonstrativo VI – Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS, a tabela referente à Projeção Atuarial do citado regime apresenta as Receitas e as Despesas Previdenciárias projetadas para os próximos 37 anos, enquanto o Manual de Demonstrativos Fiscais estabelece que o período de tempo a ser considerado deve ser de, pelo menos, 75 anos.

Ainda analisando o Anexo de Metas Fiscais, quanto ao Demonstrativo VII - Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, verificou-se que o referido demonstrativo, além de apresentar um formato divergente do determinado pelo Manual da STN, não apresentou a previsão dos valores relativos à renúncia de receitas.

Ressalte-se que este tema é objeto de auditoria em tramitação nesta Corte de Contas, Processo nº 06294/2010-2, a qual analisa o atendimento das exigências da LRF na elaboração dos projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2011.

No que concerne ao Demonstrativo VIII – Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, não foi incluído o campo referente ao registro de novas despesas obrigatórias de caráter continuado geradas por Parcerias Público-Privadas previstas para o exercício orçamentário a que se refere a LDO. O Relatório do Controle Interno ao apontar este fato, informou, também, que a atualização do referido documento será implementada pelo órgão competente quando da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2012.

Relativamente ao item "**6**", convém observar que, apesar de ter sido cumprida a previsão existente na LRF, a apresentação do Anexo de Riscos Fiscais contido na LDO de 2010 diverge da forma estipulada pela 2ª edição do volume I do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, pois não apresenta a separação entre o Passivo Contingente e os Demais Riscos Fiscais. É recomendável que a gestão de riscos fiscais seja sempre aperfeiçoada, e que o Anexo em comento torne-se um documento mais complexo e completo a fim de possibilitar o incremento da transparência da gestão fiscal e a consequente melhoria das condições para o alcance dos resultados pretendidos.

É pertinente ressaltar, em consonância com as orientações trazidas pelo Manual de Demonstrativos Fiscais, que riscos repetitivos perdem a condição de riscos, devendo, assim, serem tratados no âmbito do planejamento, ou seja, devem ser incluídos como ações na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual do ente federativo.

Quanto aos requisitos contidos no item "**7**", destaca-se que o art. 73 da LDO 2010 estabelece que a Reserva de Contingência será constituída, exclusivamente, com recursos do orçamento fiscal, em montante equivalente a, no máximo, 1% da Receita Corrente Líquida, da fonte do Tesouro. Todavia, não há, na

lei, previsão para a forma de utilização de tal reserva, conforme determinado pela LRF.

No que concerne às exigências indicadas no item "**8**", o art. 49 da LDO 2010 tratou, apenas, da obrigação do Poder Executivo de elaborar e publicar, até 30 dias após a publicação da Lei Orçamentária de 2010, o cronograma anual de desembolso mensal e as metas bimestrais de arrecadação, não estabelecendo nenhuma outra regra inerente à formulação da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso.

Em relação às determinações contidas no item "**11**", a Lei de Diretrizes Orçamentárias determinou, em seu art. 25, que, na programação de investimentos da Administração Direta e Indireta, a alocação de recursos para os projetos em execução terá preferência sobre os novos projetos. No entanto, não apresentou os requisitos necessários para a operacionalização da inclusão de novos projetos, em consonância com o que prescreve o art. 45, caput, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

A Constituição Estadual estabelece, em seu art. 203, §3°, que a Lei Orçamentária Anual compreende 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.

A elaboração dessa lei deve orientar-se pelas disposições estabelecidas na LDO aprovada para o exercício e conformar-se com os objetivos e metas constantes do PPA vigente no período.

Para o exercício financeiro de 2010, o Orçamento Geral do Estado teve seus valores consignados na Lei nº 14.608, de 06 de janeiro de 2010, com as receitas estimadas em R$ 13.805.307.577,00 e as despesas fixadas em igual montante, contemplando o Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos, conforme demonstração a seguir:

Tabela 21 – Despesa por Esfera Orçamentária **R$ 1,00**

ESFERA ORÇAMENTÁRIA	Valor	Participação %
ORÇAMENTO FISCAL	10.205.740.440,00	73,93
ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	3.274.402.679,00	23,72
ORÇAMENTO DE INVESTIMENTOS DAS EMPRESAS	325.164.458,00	2,35
TOTAL	**13.805.307.577,00**	**100,00**

Fonte: Lei nº 14.608/10

É válido ressaltar que a Lei Orçamentária apresenta o Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos de forma individualizada, enquanto o Balanço Geral apresenta a execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social de forma conjunta.

Para o exercício financeiro de 2010, a Receita Orçamentária apresentou o seguinte desdobramento:

Tabela 22 – Desdobramento da Receita

$ 1,00

ESPECIFICAÇÃO	ORÇAMENTO FISCAL E SEGURIDADE		ORÇAMENTO DE INVESTIMENTOS	TOTAL
	RECEITAS DA ADM. DIRETA	RECEITAS PRÓPRIAS ADM. INDIRETA (1)	RECEITAS DAS EMPRESAS CONTROLADAS	
RECEITAS CORRENTES	**9.850.531.559,00**	**1.307.871.179,00**	**83.107.953,00**	**1.241.510.691,00**
Receita Tributária	5.594.187.906,00	244.377.802,00	0,00	5.838.565.708,00
Receita de Contribuições	510.345,00	316.147.246,00	0,00	316.657.591,00
Receita Patrimonial	191.719.470,00	15.384.600,00	1.500.000,00	208.604.070,00
Receita de Serviços	0,00	16.158.000,00	72.232.467,00	89.390.467,00
Transferências Correntes	3.918.943.291,00	498.239.845,00	0,00	4.417.183.136,00
Outras Receitas Correntes	145.170.547,00	217.563.686,00	8.375.486,00	371.109.719,00
RECEITAS DE CAPITAL	**2.188.343.672,00**	**133.396.709,00**	**242.056.505,00**	**2.563.796.886,00**
Operações de Crédito Internas	548.992.959,00	0,00	90.966.297,00	639.959.256,00
Operações de Crédito Externas	711.649.336,00	0,00	57.226.373,00	768.875.709,00
Transferências de Capital	918.668.968,00	133.346.709,00	93.863.835,00	1.145.879.512,00
Alienação de Bens	8.026.409,00	50.000,00	0,00	8.076.409,00
Outras Receitas de Capital	1.006.000,00	0,00	0,00	1.006.000,00
TOTAL	**2.038.875.231,00**	**41.267.888,00**	**325.164.458,00**	**3.805.307.577,00**

Fonte: Lei nº 14.608/10

(1) Autarquias, Fundos, Fundações e Empresas Estatais Dependentes

Importa destacar que tanto a Lei nº 4.320/64 (art. 30) quanto a LRF (art. 12) estabelecem em seus textos regras a serem seguidas quando da previsão da receita, como o dever de observar as normas técnicas e legais, de considerar os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante. Trazem, ainda, a exigência de que seja demonstrada a evolução da receita nos últimos três anos, a projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e a metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

Em relação a esta última exigência, observou-se que a Lei Orçamentária de 2010 trouxe, em seus anexos, o demonstrativo que apresenta a Evolução das Receitas no período de 2006 a 2010.

A Despesa Orçamentária, por poder e região, encontra-se detalhada a seguir:

Tabela 23 – Despesa Orçamentária por Poder **R$ 1,00**

PODER	Valor	Participação %
Poder Executivo	12.833.308.704,00	92,96
Poder Legislativo	331.992.247,00	2,41
Poder Judiciário	493.062.100,00	3,57
Ministério Público	146.944.526,00	1,06
TOTAL	**13.805.307.577,00**	**100,00**

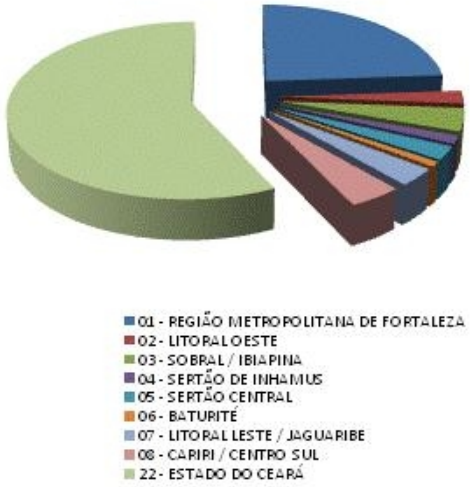
Fonte: Lei nº 14.608/10

Tabela 24 – Despesa Orçamentária por Região **R$ 1,00**

REGIÃO	Valor	Participação %
01 – REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA	3.294.570.623,00	23,86
02 – LITORAL OESTE	325.044.948,00	2,35
03 – SOBRAL / IBIAPINA	581.548.908,00	4,21
04 – SERTÃO DE INHAMUS	200.287.302,00	1,45
05 – SERTÃO CENTRAL	338.404.631,00	2,45
06 – BATURITÉ	126.098.339,00	0,91
07 – LITORAL LESTE/ JAGUARIBE	449.319.302,00	3,25
08 – CARIRI / CENTRO SUL	589.669.480,00	4,27
22 – ESTADO DO CEARÁ	7.900.364.044,00	57,23
TOTAL	**13.805.307.577,00**	**100,00**

Fonte: Lei nº 14.608/10

Gráfico 22 - Despesa Orçamentária por Região - 2010



Fonte: Lei nº 14.608/10

Convém ressaltar que a LOA 2010, ao discriminar a aplicação de recursos conforme a região, assim como o PPA, contemplou a região 22 – Estado do Ceará, a qual abrange, indistintamente, todo o Estado, o que inviabiliza uma aferição mais precisa do que foi efetivamente previsto para cada região, conforme aborda este documento em outro tópico.

De acordo com a tabela 24, o valor destinado no orçamento à região Estado do Ceará representa 57,23% do total da despesa fixada, ou seja, mais da metade dos dispêndios previstos na Lei Orçamentária não são regionalizados, o que dificulta o atendimento do mandamento constitucional que determina a regionalização do orçamento, tendo entre suas finalidades a redução das desigualdades inter-regionais, segundo o critério populacional (art.4º,§2º, inciso III e art. 203, §3º, inciso III da Constituição Estadual).

É pertinente acrescentar que embora a LOA não apresente a distribuição dos valores por Eixo e Área de Atuação, como ocorre com o PPA, o SIOF permite que sejam gerados relatórios referentes aos recursos do Orçamento em consonância com essa classificação. As despesas por Eixo e Região estão abaixo demonstradas:

Tabela 25 – Despesas por Eixo e Região / 2010 **(R$ 1,00)**

REGIÃO (1)	SOCIEDADE JUSTA E SOLIDÁRIA	%	ECONOMIA PARA UMA VIDA MELHOR	%	GESTÃO ÉTICA, EFICIENTE E PARTICIPATIVA	%
01 RMF	933.999.731,00	7,37	1.14 9.596.082,00	4,09	995. 785.199,00	19,70
02 LITORAL OESTE	95.9 54.481,00	,78	132. 267.651,00	,92	83.4 48.510,00	,65
03 SOBRAL/IBIAPABA	219. 856.786,00	,09	218. 158.216,00	,47	128. 559.374,00	2,54
04 SERTÃO DE INHAMUS	81.4 87.342,00	,52	75.2 15.451,00	,23	34.1 71.646,00	,68
05 SERTÃO CENTRAL	75.6 32.029,00	,41	201. 568.963,00	,98	49.2 44.599,00	,97
06 BATURITÉ	45.0 05.496,00	,84	49.6 69.551,00	,47	26.9 15.110,00	,53
07 LITORAL LESTE/JAGUARIBE	95.1 45.822,00	,77	238. 566.987,00	,08	103. 408.701,00	,05
08 CARIRI/CENTRO SUL	224. 292.548,00	,17	217. 383.679,00	,45	131. 075.075,00	,59
22 ESTADO DO CEARÁ	3.60 7.123.755,00	7,07	1.08 9.394.370,00	2,31	3.50 2.380.423,00	9,29
TOTAL	**5.37 8.497.990,00**	**00,00**	**3.37 1.820.950,00**	**00,00**	**5.05 4.988.637,00**	**00,00**

Fonte: SIOF

(1) Foram desconsiderados R$ 4.000.000,00 classificados como "Sem Eixo Definido".

A partir da análise da tabela acima, observa-se que nos Eixos **Sociedade Justa e Solidária** e **Gestão Ética, Eficiente e Participativa** o maior aporte de recursos se deu na região 22 – **Estado do Ceará**, com 67,07% e 69,29%, respectivamente. A **Região Metropolitana de Fortaleza** veio em segundo lugar com respectivos 17,37% e 19,70% dos dispêndios. Já em relação ao Eixo **Economia para uma Vida Melhor**, foi identificado que a previsão de gastos relativa à **RMF** superou a da região 22, com 34,09% contra 32,31%.

A despesa total fixada, por categoria econômica e por esfera orçamentária, apresenta o seguinte desdobramento:

Tabela 26 – Desdobramento da Despesa Orçamentária

(R$ 1,00)

GRUPO DE DESPESA	ORÇAMENTO FISCAL E SEGURIDADE		ORÇAMENTO DE INVESTIMENTOS	TOTAL
	ADM. DIRETA	ADM. INDIRETA(1)	DESPESAS DAS EMPRESAS CONTROLADAS	
DESPESAS CORRENTES	**8.5 92.708.853,00**	**1.1 42.275.993,00**	**16.719.258,00**	**9.751.704.104,00**
Pessoal e	4.			

Encargos Sociais	461.526.053,00	449.642.439,00	5.690.192,00	4.916.858.684,00
Juros e Encargos da Dívida	198.333.395,00	0,00	0,00	198.333.395,00
Outras Despesas Correntes	3. 932.849.405,00	692.633.554,00	11.029.066,00	4.636.512.025,00
DESPESAS DE CAPITAL	**3.4 21.615.427,00**	**2 98.991.985,00**	**308.445.200,00**	**4.029.052.522,00**
Investimentos	2. 947.225.128,00	297.598.395,00	308.432.742,00	3.553.256.265,00
Inversões				
Amortização da Dívida	100.012.299,00	1.393.500,00	12.458,00	101.418.257,00
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	374.378.000,00	0,00	0,00	374.378.000,00
	24.550.951,00	**0,00**	0,00	**24.550.951,00**
TOTAL	**12 .038.875.231,00**	**1.4 41.267.888,00**	**325.164.458,00**	**13.805.307.577,00**

Fonte: Lei nº 14.608/10

(1) Autarquias, Fundos, Fundações e Empresas Estatais Dependentes

A observação da tabela 26 permite identificar que, do total da despesa orçada, 87,20% foi destinado à **Administração Direta**, sendo 62,24% para atender às **despesas correntes**, 24,78% para as **despesas de capital** e 0,18% para a **Reserva de Contingência**.

Para a **Administração Indireta** (Autarquias, Fundações, Fundos e Empresas Estatais Dependentes), o orçamento destinou 10,44% dos recursos, ficando 8,27% para os gastos com **despesas correntes** e 2,17% para as **despesas de capital.**

Relativamente às **Despesas das Empresas Controladas**, foram destinados 2,36% dos recursos do orçamento, sendo 0,12% para as **despesas correntes** e 2,23% para as **despesas de capital**.

No que concerne à repartição das despesas por Função de Governo a LOA 2010 apresenta distribuição demonstrada a seguir:

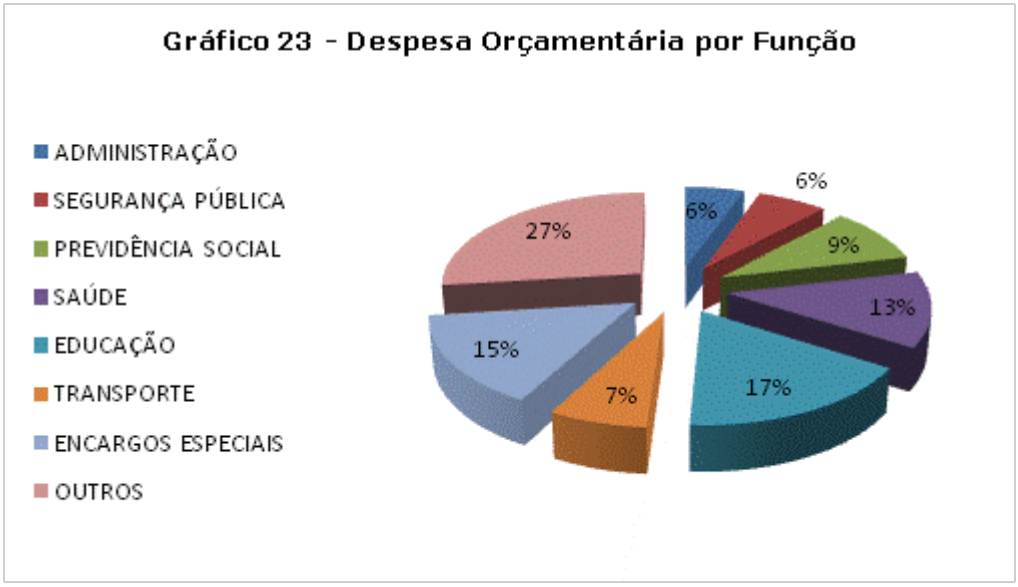
Tabela 27 – Consolidação das despesas por Função **R$ 1,00**

FUNÇÃO	RECURSOS			
	Tesouro	Outras fontes	Total	%
01 LEGISLATIVA	321.182.967,00	2.122.811,00	323.305.778,00	**2,34**
02 JUDICIÁRIA	339.975.100,00	137.515.000,00	477.490.100,00	**3,46**
03 ESSENCIAL À JUSTIÇA	185.143.626,00	2.381.000,00	187.524.626,00	**1,36**
04 ADMINISTRAÇÃO	610.517.044,00	144.940.359,00	755.457.403,00	**5,47**
06 SEGURANÇA PÚBLICA	725.651.399,00	165.938.850,00	891.590.249,00	**6,46**
08 ASSISTÊNCIA SOCIAL	149.313.624,00	59.179.171,00	208.492.795,00	**1,51**
09 PREVIDÊNCIA SOCIAL	1.294.696.263,00	7.086.516,00	1.301.782.779,00	**9,43**
10 SAÚDE	1.108.876.480,00	633.384.514,00	1.742.260.994,00	**12,62**
11 TRABALHO	41.865.414,00	19.430.703,00	61.296.117,00	**0,44**
12 EDUCAÇÃO	2.041.938.713,00	307.688.184,00	2.349.626.897,00	**17,02**

Tabela 27 – Consolidação das despesas por Função **R$ 1,00**

FUNÇÃO	RECURSOS			
	Tesouro	Outras fontes	Total	%
13 CULTURA	37.944.700,00	32.759.000,00	70.703.700,00	**0,51**
14 DIREITOS DA CIDADANIA	170.014.560,00	31.672.854,00	201.687.414,00	**1,46**
15 URBANISMO	47.613.165,00	343.332.622,00	390.945.787,00	**2,83**
16 HABITAÇÃO	49.842.577,00	114.262.934,00	164.105.511,00	**1,19**
17 SANEAMENTO	55.322.460,00	490.016.068,00	545.338.528,00	**3,95**
18 GESTÃO AMBIENTAL	60.266.759,00	162.663.346,00	222.930.105,00	**1,61**
19 CIÊNCIA E TECNOLOGIA	82.733.068,00	50.984.931,00	133.717.999,00	**0,97**
20 AGRICULTURA	173.805.331,00	133.714.741,00	307.520.072,00	**2,23**
21 ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	3.215.412,00	13.418.791,00	16.634.203,00	**0,12**
22 INDÚSTRIA	88.729.600,00	4.176.000,00	92.905.600,00	**0,67**
23 COMÉRCIO E SERVIÇOS	25.478.600,00	146.824.388,00	172.302.988,00	**1,25**
24 COMUNICAÇÕES	19.012.990,00	40.759.750,00	59.772.740,00	**0,43**
25 ENERGIA	18.074.405,00	20.506.321,00	38.580.726,00	**0,28**
26 TRANSPORTE	221.744.615,00	721.064.417,00	942.809.032,00	**6,83**
27 DESPORTO E LAZER	26.263.800,00	22.362.504,00	48.626.304,00	**0,35**
28 ENCARGOS ESPECIAIS	2.097.811.130,00	88.000,00	2.097.899.130,00	**15,20**
Totais	**9.997.033.802,00**	**3.808.273.775,00**	**13.805.307.577,00**	**100,00**

Fonte: Lei nº 14.608/10



Fonte: Lei nº 14.608/10

A maior previsão de dispêndios constante da LOA 2010 é a referente à função **Educação** (17,02%), seguida pela função **Encargos Especiais** (15,20%) e pela **Saúde** (12,62%), as quais somadas compreendem 44,84% dos recursos.

Importa registrar que, segundo demonstrado no gráfico 6, 73% da despesa orçada está concentrada nas funções **Administração**, **Segurança Pública**, **Previdência Social**, **Saúde**, **Educação**, **Transporte** e **Encargos Especiais**, ficando as demais com 27% dos recursos.

É relevante apontar que, a exemplo do PPA, foram identificadas na Lei Orçamentária Anual, referente ao exercício de 2010, algumas ações que foram orçadas com valores inexequíveis, segundo exemplificação a seguir:

Tabela 28 – Projeções Inexequíveis por Função/Subfunção/Programa e Projeto/Atividade/Operação Especial **R$1,00)**

SEGURANÇA PÚBLICA	
POLICIAMENTO	
RONDA	
CONSTRUÇÃO DA DELEGACIA DE ATENDIMENTO ESPECIALIZADO ÀS CRIANÇAS E ADOLESCENTES/SOBRAL	1.000,00
PROTEÇÃO ÀS CRIANÇAS, ADOLESCENTES, MULHERES E MINORIAS	
CONSTRUÇÃO DA DELEGACIA DA MULHER EM CRATEUS	1.000,00
CONSTRUÇÃO DELEGACIA DE ATENDIMENTO ESPECIALIZADO AS CRIANÇAS E ADOLESCENTES/JUAZEIRO DO NORTE	1.000,00
SEGURANÇA MODERNA E COM INTELIGÊNCIA	
CONSTRUÇÃO DE BATALHÃO DA PM / ARACATI	1.000,00
CONSTRUÇÃO DE PRÉDIO PARA O CORPO DE BOMBEIRO DE MARACANAÚ	1.000,00
CONSTRUÇÃO DO POSTO POLICIAL EM ENCANTADO – QUIXERAMOBIM	1.000,00
SAÚDE	
ASSISTÊNCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL	
PROGRAMA DE EXPANSÃO E MELHORIA DA ASSISTÊNCIA ESPECIALIZADA - EMPRÉSTIMO BID	
CONSTRUÇÃO DE HOSPITAL REGIONAL	1.000,00
CONSTRUÇÃO DO HOSPITAL REGIONAL DE QUIXERAMOBIM	1.000,00
EDUCAÇÃO	
ENSINO FUNDAMENTAL	
COOPERAÇÃO ENTRE ESTADO E MUNICÍPIO	
CONSTRUÇÃO DE CRECHES COMUNITÁRIAS EM PARCERIA COM A PREFEITURA DE MARACANAÚ.	1.000,00
ENSINO PROFISSIONAL	
PADRÕES BÁSICOS DE FUNCIONAMENTO DAS UNIDADES DE ENSINO	
CONSTRUÇÃO DE UMA ESCOLA PROFISSIONALIZANTE NO BAIRRO SIQUEIRA EM MARACANAÚ	1.000,00
TRANSPORTE	
TRANSPORTE RODOVIÁRIO	
RODOVIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ	
CONSTRUÇÃO DA RODOVIA RUSSAS - JAGUARUANA	1.000,00
CONSTRUÇÃO DA RODOVIA TAMBORIL – INDEPENDENCIA	1.000,00
CONSTRUÇÃO DA RODOVIA VIÇOSA DO CEARÁ / GRANJA	1.000,00
CONSTRUÇÃO DE RODOVIA OCARA - ARACOIABA / VIA VAZANTE	1.000,00
TRANSPORTE FERROVIÁRIO	
TRANSPORTE METRO-FERROVIÁRIO	
CONSTRUÇÃO DE TREM UNIVERSITARIO LIGANDO SENADOR POMPEU/QUIXERAMOBIM/QUIXADÁ	1.000,00

Fonte: Lei nº 14.608/10

A previsão na LOA de ações cujos valores estão abaixo do valor de mercado demonstra falha no planejamento. É sabido, entretanto, que tais ações podem ser suplementadas, desde que estejam dentro dos limites estabelecidos pela própria Lei do Orçamento, no entanto, tais suplementações devem suprir falhas pontuais no orçamento e não dotações simbólicas alocadas no orçamento.

Ao realizar uma análise comparativa para avaliar se as metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias foram abordadas na LOA de 2010, verificou-se que dos 61 programas constantes do Anexo de Metas e Prioridades da LDO apenas o programa "**692 – Expansão da rede de atendimento de água bruta para indústria e turismo**" não foi localizado na Lei de Orçamento, assim como a ação para ele prevista (Construção da Adutora do Aquiraz Riviera Resort). Muito embora não tenham sido identificados outros três programas, foi verificada a existência no orçamento das ações a eles inerentes.

Destaca-se, também, que sete programas tiveram alteração nas suas nomenclaturas.

Quanto às exigências contidas no artigo 2º da Lei nº 4.320/64 referentes à LOA, todos os quadro solicitados pelo §1º foram apresentados. No entanto, não consta na Lei nº 14.608/10 o Quadro Demonstrativo do Programa Anual de Trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços, conforme preceitua o inciso III, §2º do referido artigo.

É relevante citar que a Lei Orçamentária referente ao exercício de 2010 não contém nenhum dispositivo estranho à previsão de receitas e fixação de despesas, a não ser a autorização para a abertura de créditos suplementares e para a contratação de operações de créditos, em consonância com os ditames constitucionais constantes do §8º, art. 165 da Constituição Federal.

Ainda em relação aos créditos suplementares, é pertinente mencionar que a LOA em análise autorizou a sua abertura, art. 7º, inciso I, pelo Chefe do Poder Executivo até o limite de 25% do total da despesa fixada na referida lei, da fonte de recursos do tesouro, atendendo aos preceitos estabelecidos no art. 43 da Lei nº 4.320/64.

Exigências da LRF

De acordo com art. 5º da LRF (LC nº 101/00) a Lei Orçamentária Anual - LOA deve contemplar:

1. demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes no Anexo de Metas Fiscais da LDO (art. 5º, I);
2. estimativa e compensação da renúncia de receita e o aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado (art. 5º, II);
3. reserva de contingência a ser utilizada na forma definida na LDO (art. 5º, III);
4. despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão (art. 5º, §1º);
5. o refinanciamento da dívida pública (art. 5º, §2º);

6. limite da atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada (art. 5º, §3º).

Ao confrontar as exigências acima mencionadas com a Lei nº 14.608/2010, foi possível observar, no que concerne ao item "**1**", que a meta prevista para o resultado primário na LDO foi mantida no Demonstrativo dos Ajustes nas Metas Fiscais da LOA, enquanto a meta de resultado nominal não foi apresentada. Verificou-se, ainda, que as metas relativas às receitas e às despesas sofreram ajustes.

É válido ressaltar que a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2010, a exemplo dos exercícios anteriores, autoriza, em seu art. 3º, §1º, o ajuste das metas fiscais quando da elaboração da Lei Orçamenária ou durante sua execução, desde que ocorrências macroeconômicas, mudanças na legislação e outros fatores que afetem as projeções das receitas e despesas previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO justifiquem a necessidade de alterações.

Em relação ao fato acima mencionado, merece ser destacado que o Demonstrativo dos Ajustes nas Metas Fiscais da LDO integrante da LOA apresenta os fatos que justificaram a necessidade de alterações nas metas previstas para as receitas e para as despesas. Sendo assim, o ajuste procedido pela LOA 2010 foi realizado com respaldo na autorização da LDO e atendeu aos comandos por ela estabelecidos, o que demonstra o atendimento parcial do item em análise em virtude da ausência da meta de resultado nominal no respectivo demonstrativo.

Com referência à exigência indicada no item "**2**", é relevante destacar que o Governo do Estado, mesmo considerando que não foi programada para o exercício de 2010 nenhuma forma de renúncia de receitas, consolidou na Lei Orçamentária a projeção dos valores destinados ao programa de atração de empreendimentos instituído pelo FDI para o período 2010-2012, os quais estão demonstrados no anexo relativo à Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita. A apresentação destes valores teve como objetivo oferecer uma maior transparência das contas públicas, conforme informado em nota explicativa. Foi apresentado, também, o demonstrativo da Margem para Expansão da Despesa Continuada.

É relevante acrescentar que os temas abordados nos itens "**1**" e "**2**" são objeto de auditoria em tramitação neste Tribunal de Contas, Processo nº

06294/2010-2, a qual analisa o atendimento das exigências da LRF na elaboração dos projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2011.

Convém ressaltar que a regra tratada no item "**3**" foi plenamente atendida, assim como a exigência contida no item "**4**", pois a LOA de 2010 trouxe, em seus anexos, o Demonstrativo da Reserva de Contingência e o Demonstrativo das Despesas Relativas à Dívida Pública e das Receitas que as atenderão.

Em relação à exigência apontada no item "**5**", cabe informar 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.

Saliente-se, por fim, 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.

CAPÍTULO III
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

III – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A análise da execução orçamentária pelo controle externo, conforme determina o artigo 81 da Lei nº 4.320/1964, tem por objetivo verificar a probidade na guarda e legal emprego dos recursos públicos pela Administração, bem como o cumprimento do orçamento público.

Desta forma, o presente capítulo objetiva demonstrar o comportamento das Receitas previstas e arrecadadas, bem como das Despesas autorizadas e realizadas (empenhadas), identificando os fenômenos econômico-financeiros que, direta ou indiretamente, afetaram as finanças públicas estaduais.

As informações utilizadas foram extraídas das peças contábeis integrantes do Balanço Geral do Estado, da Síntese do Balanço Geral e do Relatório do Controle Interno sobre as contas anuais do governo, elaborados pela Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará e pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado; dos relatórios gerenciais originários do Sistema Integrado de Contabilidade – SIC e de demais relatórios disponibilizados por organismos públicos como a Secretaria do Tesouro Nacional - STN.

Como limitação aos trabalhos, ressalta-se que as análises realizadas acerca da Receita Orçamentária basearam-se em informações obtidas no Balanço Geral do Estado, uma vez que não há disponibilidade do módulo de consulta da Receita no Sistema Integrado de Contabilidade – SIC à esta Corte de Contas.

1 - ADMINISTRAÇÃO DIRETA

1.1 RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS

A Receita Orçamentária representa 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 4.320/64 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.

Para o exercício de 2010, a Lei Orçamentária Anual do Estado do Ceará estimou em R$ 12.038.875.231,00 a Receita da Administração Direta. Se comparado com o exercício de 2009, este valor cresceu 8,23%, no entanto, ao ser

considerado o índice de atualização do IGP-DI de 1,1131, o valor orçado na LOA, em 2010, decresceu 2,77%. Referida estimativa foi ajustada, conforme consta no Balanço Geral do Estado, alcançando uma previsão final de R$ 14.002.675.646,49, ou seja, um aumento de 16,31% quando comparado ao previsto na LOA.

A realização da Receita Orçamentária atingiu a cifra de R$ 12.861.165.311,85, resultando em uma arrecadação a menor de R$ 1.141.510.334,64 em comparação com a previsão atualizada, apresentando um percentual de realização de 91,85% da Receita prevista e um aumento de 1,86%, quando comparado a 2009.

Para verificar a evolução da Receita Orçamentária arrecadada nos últimos dez anos, apresenta-se a Tabela 29.

Tabela 29 – Evolução da Receita Orçamentária, por categoria econômica **(R$ 1,00)**

Exercício	Receitas Correntes		Receitas de Capital		Receita Total	
	Nominal	Real	Nominal	Real	Nominal	Real
2001	3.898.886.902,93	8.074.594.775,97	237.666.309,32	492.206.926,60	4.136.553.212,25	8.566.801.702,57
2002	4.502.849.233,80	7.377.017.899,73	344.417.714,06	564.259.540,94	4.847.266.947,86	7.941.277.440,68
2003	4.959.311.371,53	7.546.584.114,06	365.999.774,05	556.941.856,17	5.325.311.145,58	8.103.525.970,23
2004	5.439.611.335,11	7.382.096.542,88	339.755.535,79	461.082.237,62	5.779.366.870,90	7.843.178.780,50
2005	6.162.076.128,91	8.260.263.050,80	323.483.682,10	433.629.875,86	6.485.559.811,01	8.693.892.926,66
2006	7.099.547.548,40	9.169.065.658,76	1.153.529.779,42	1.489.783.710,12	8.253.077.327,82	10.658.849.368,88
2007	7.624.934.368,78	9.127.046.439,43	379.514.478,02	454.278.830,19	8.004.448.846,80	9.581.325.269,62
2008	9.237.724.936,02	10.134.708.027,31	394.860.760,81	433.201.740,68	9.632.585.696,83	10.567.909.767,99
2009	9.623.749.422,21	10.712.195.481,86	1.063.242.343,10	1.183.495.052,10	10.686.991.765,31	11.895.690.533,97
2010	11.227.822.490,50	11.227.822.490,50	1.633.342.821,35	1.633.342.821,35	12.861.165.311,85	12.861.165.311,85

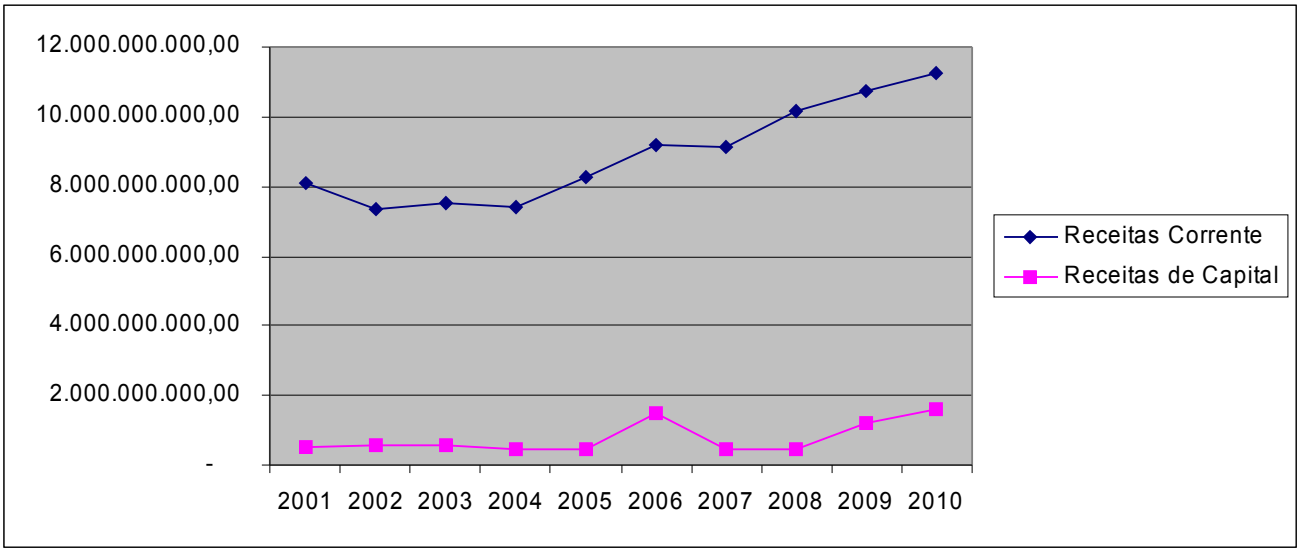
Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2001-2010.

Fator de correção: IGP-DI (FGV)

Ao analisar as variações percentuais e em termos reais das categorias econômicas da Receita com o realizado no exercício de 2010, constatam-se oscilações no montante total. A maior variação percentual positiva refere-se ao exercício de 2004, no qual houve um acréscimo de R$ 5.017.986.531,35 (63,98%), quando comparado a 2010. Este aumento foi influenciado, principalmente, em termos percentuais, pelo acréscimo na origem de Receita Patrimonial (660,97%), classificada na categoria econômica Receitas Correntes.

No tocante ao comportamento das Receitas Correntes e de Capital ao longo dos dez anos de análise, segue o Gráfico 24

Gráfico 24 – Evolução das Receitas Correntes e de Capital



Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2001-2010.
Fator de correção: IGP-DI (FGV)

Quando se compara a Receita realizada do exercício de 2009 com 2010, verifica-se um acréscimo nominal de R$ 2.174.173.546,54 (20,34%). Considerando-se o índice de atualização para o período de 1,1131, observa-se um acréscimo real de R$ 965.474.777,88, correspondente a 8,12%.

Este acréscimo foi representado, principalmente, pelo aumento, em termos reais, da origem alienação de bens em 1.745,04%. Quanto às demais origens de Receita, segue a Tabela 30, que apresenta os valores da previsão atualizada e da realização da Receita no exercício de 2010.

Tabela 30 – Receita Orçamentária, por categoria e origem **(R$ 1,00)**

Categoria Econômica	Prevista atualizada (1)	Realizada (2)	Diferença	% Realização (2)/ (1)
Receitas Correntes	**11.441.348.125,50**	**11.227.822.490,50**	**213.525.635,00**	**98,13**
Tributária	6.984.823.130,49	6.790.082.333,72	194.740.796,77	97,21
Contribuições	510.345,00	9.662,85	500.682,15	1,89
Patrimonial	191.719.470,00	182.275.871,92	9.443.598,08	95,07
Transf. Correntes	4.119.124.633,01	4.019.716.538,36	99.408.094,65	97,59
Outras Rec. Correntes	145.170.547,00	235.738.083,65	- 90.567.536,65	162,39
Receitas de Capital	**2.561.327.520,99**	**1.633.342.821,35**	**927.984.699,64**	**63,77**
Operações de Crédito	1.297.235.123,23	1.063.158.346,91	234.076.776,32	81,96
Alienação de bens	8.049.049,00	1.179.349,28	6.869.699,72	14,65
Transf. De Capital	1.255.037.348,76	566.843.125,16	688.194.223,60	45,17
Outras Rec. Capital	1.006.000,00	2.162.000,00	- 1.156.000,00	214,91
Total	**14.002.675.646,49**	**12.861.165.311,85**	**1.141.510.334,64**	**91,85**

Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2010

Da análise da Tabela 30, constata-se que o percentual de realização da Receita, em 2010, foi de 91,85%. As Receitas Correntes tiveram uma realização de 98,13%, enquanto as Receitas de Capital alcançaram 63,77%.

Comparando-se os percentuais de realização das Receitas Corrente e de Capital, referente ao exercício de 2010, com os percentuais do exercício de 2009, que foram, respectivamente, de 103,28% e 41,56%, constata-se, respectivamente uma redução e um aumento desses percentuais. No entanto, ao observar os montantes alocados nestas categorias de Receitas pelo Estado, constatam-se aumentos nos dois exercícios em análise.

Para uma análise mais pormenorizada das demais origens de Receita, são apresentadas as variações ocorridas nas categorias econômicas das Receitas Correntes e de Capital.

1.1.1 RECEITAS CORRENTES

Segundo a Lei nº 4.320/64, classificam-se como Receitas Correntes as tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, 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.

Estas Receitas, em conformidade com o levantamento efetuado nas peças componentes do Balanço Geral do Estado, apresentaram uma realização da ordem de R$ 11.227.822.490,50, inferior à previsão em R$ 213.525.635,00.

As origens que mais contribuíram na composição dos ingressos da Receita Corrente foram as Receitas Tributárias e as Transferências Correntes com percentuais de 60,48% e 35,80%, respectivamente. Constata-se que as Receitas Correntes contribuíram com 87,30% do total da Receita arrecadada.

RECEITA TRIBUTÁRIA

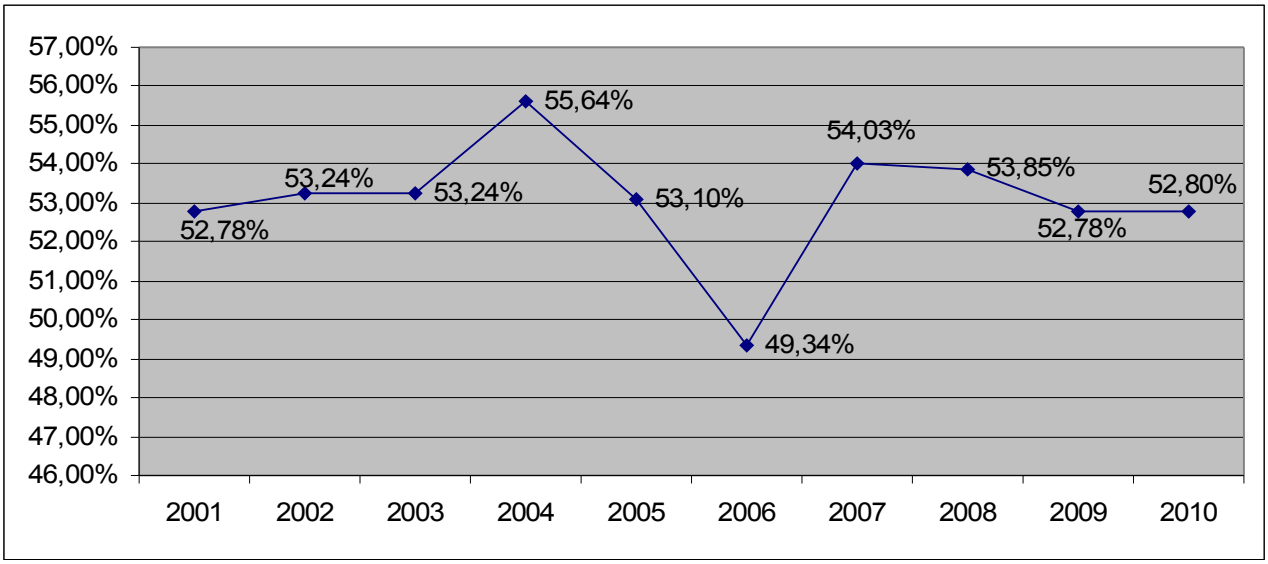
A Receita Tributária é formada pela arrecadação de Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria, representando a mais expressiva origem (fonte) de recursos existente no Estado. Conforme o artigo 155 da Constituição Federal,

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, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior (ICMS); e propriedade de veículos automotores (IPVA).

Ressalta-se ainda o disposto na Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) nº 212/2001, 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, Distrito Federal e municípios, antes contabilizada como Receita de transferência por estes entes.

No exercício em apreço, a Receita tributária atingiu a cifra de R$ 6.790.082.333,72, responsável por 52,80% do montante das Receitas Orçamentárias. Se comparado ao exercício de 2009 (52,78%), este percentual permaneceu praticamente constante, conforme se observa no Gráfico 25, que apresenta os percentuais da participação desta origem no total das Receitas orçamentárias no decurso de dez anos.

Gráfico 25 – Participação da Receita tributária no total da Receita orçamentária



Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2001-2010.

Fator de correção: IGP-DI (FGV)

Conforme apresentado no Gráfico 25, pode-se observar que, ao longo dos dez anos de análise, o maior percentual de Receita tributária ocorreu em 2004 (55,64%), e o menor em 2006 (49,34%). Quanto ao exercício de 2010, se comparado a 2009, a Receita tributária cresceu R$ 510.973.162,11, com **variação real positiva** de 8,14%.

A Lei de Responsabilidade Fiscal no artigo 11 considera como requisito essencial de responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do ente federado. Para verificar o cumprimento deste dispositivo legal apresenta-se a Tabela 31.

Tabela 31 – Previsão e arrecadação da Receita Tributária **(R$ 1,00)**

Receita Tributária	Prevista LOA*1	Autorizada (LOA + atualização) *2	Arrecadada*2
Impostos	**5.276.790.612,00**	**6.667.425.836,49**	**6.374.938.318,21**
ICMS	4.991.845.203,00	6.316.480.427,49	6.036.659.753,14
IPVA	266.203.664,00	332.203.664,00	313.542.147,17
ITCD	18.741.745,00	18.741.745,00	24.736.417,90
Taxas	**3.323.247,00**	**3.323.247,00**	**7.102.643,79**
Total	**5.280.113.859,00**	**6.670.749.083,49**	**6.382.040.962,00**

Fonte: Balanço Geral do Estado - BGE/2010
***1 Lei nº 14.608/2010**
***2 Anexo 10**

Do exposto, constata-se que o Estado do Ceará instituiu, previu e arrecadou 97,21% da sua Receita Tributária estimada, portanto pode-se considerar que foi atendido o comando legal em apreço. Ressalta-se que o ICMS e o IPVA foram atualizados no anexo 10 em 26,54% e 24,79%, respectivamente, quando comparados com os valores inicialmente previstos na LOA.

Quanto ao comportamento da Receita Tributária nos exercícios de 2009 e 2010, demonstra-se a Tabela 32.

Tabela 32 – Composição da Receita Tributária **(R$ 1,00)**

Receita Tributária	2009*	2010	Variação %
Impostos	**6.273.256.701,72**	**6.782.979.689,93**	**8,13**
ICMS	5.595.098.015,85	6.036.659.753,14	7,89
IRRF	346.473.107,60	408.041.371,72	17,77
IPVA	311.947.744,77	313.542.147,17	0,51
ITCD	19.737.833,50	24.736.417,90	25,32
Taxas	**5.852.469,88**	**7.102.643,79**	**21,36**
Total	**6.279.109.171,61**	**6.790.082.333,72**	**8,14**

Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2009-2010.
*** Valores atualizados IGP-DI: 1,1131**

Com relação ao exercício de 2010, a Receita

Tributária apresentou um crescimento real de 8,14%. As maiores variações percentuais dos valores arrecadados foram observadas nos aumentos dos impostos: ITCD e IRRF em, respectivamente, 25,32% e 17,77%, quando comparados ao arrecadado em 2009. Esse incremento, segundo informações constantes na Síntese do Balanço Geral do Estado, decorreu da maior eficiência dos controles, da intensificação do relacionamento fisco-contribuinte, da identificação das dificuldades e potencialidade dos setores econômicos, da utilização da informática no tratamento de informações econômico-fiscais, da melhoria dos mecanismos de cobrança, da modernização dos processos de administração tributária e da ampliação da sistemática da substituição tributária.

No tocante à participação destas espécies na Receita Tributária, a Receita com o ICMS representa 88,90% do total arrecadado nesta origem. A arrecadação deste imposto nos últimos cinco anos é apresentada na Tabela 33.

Tabela 33 – Evolução da arrecadação do ICMS no quinquênio 2006-2010 **(R$ 1,00)**

Exercício	Valor Nominal	Valor Real
2006	3.674.126.011,13	4.745.133.743,37
2007	3.867.112.250,95	4.628.933.364,39
2008	4.641.919.086,82	5.092.649.430,15
2009	5.026.590.617,06	5.595.098.015,85
2010	6.036.979.689,93	6.036.979.689,93

Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2006-2010.
Fator de correção: IGP-DI (FGV)

Dos dados apresentados na Tabela 33, observa-se que, em termos nominais e reais, em 2010, a arrecadação do ICMS foi superior à obtida em 2009. O crescimento nominal foi de 20,10% e o real de 7,90%. A maior variação percentual do ICMS, em termos reais, quando comparado a 2010, ocorreu no exercício 2007, representando um acréscimo da arrecadação de 30,42%.

A SEFAZ na síntese do Balanço Geral do Estado atribui este crescimento ao desempenho da atividade econômica local do Estado e às ações desenvolvidas por aquele Órgão fazendário para incrementar a arrecadação estadual, tais como: instituição do Programa de "Refinanciamento Fiscal – REFIS", que, em 2010, proporcionou ao Estado o ingresso de R$ 96 milhões; implantação do Sistema Público de Escrituração Digital e Nota Fiscal Eletrônica; e continuação

do "Programa Sua Nota Vale Dinheiro", que, em 2010, pagou R$ 17,17 milhões aos beneficiários.

O aumento real observado na arrecadação do ICMS no exercício de 2010 foi decorrente, principalmente, dos segmentos econômicos: Indústria (20,89%), Combustíveis (18,78%) e Comércio Atacadista (17,82%), consoante a Tabela 34.

Tabela 34 – Arrecadação do ICMS, por segmento econômico **(R$ 1,00)**

Segmento econômico	2009*	2010	% Variação 2009/2010
Indústria	1.186.465.037,85	1.260.974.711,33	6,28
Serviços de Comunicações	600.005.004,03	574.601.761,62	-4,23
Comércio Atacadista	1.043.188.657,96	1.075.519.826,33	3,10
Comércio Varejista	755.388.451,69	857.127.367,63	13,47
Energia Elétrica	501.627.882,76	574.679.694,53	14,56
Combustível	1.013.039.819,90	1.133.745.174,20	11,92
Demais Segmentos	250.866.010,93	297.187.143,16	18,46
FECOP	244.517.150,74	263.144.011,13	7,62
Total	**5.595.098.015,85**	**6.036.979.689,93**	**7,90**

Fonte: Adaptado da Síntese do Balanço Geral do Estado - 2010.
*** Valores atualizados IGP-DI: 1,1131**

Cabe destacar que a síntese do Balanço Geral do Estado apresentou, nesta Tabela, um valor total de arrecadação com ICMS de R$ 6.036.659.753,14, ou seja, uma diferença de R$ 319.936,79, a qual foi alocada, no item "Demais Segmentos".

Os segmentos econômicos que apresentaram as maiores variações, percentuais, de arrecadação, em termos reais, foram Energia Elétrica (14,56%), Comércio Varejista (13,47%) e Combustíveis (11,92%). O segmento de Serviços de Comunicações foi o único, dentre os segmentos, que apresentou variação real negativa, 4,23%.

Quanto ao segmento denominado FECOP, este é representado pelo Fundo de Combate à Pobreza, instituído pela Lei Complementar nº 37/2003, composto por 2% da alíquota do ICMS incidente sobre os produtos e serviços, estabelecidos por aquela Lei. Este Fundo tem a finalidade de promover transformações estruturantes que possibilitem o efetivo combate à pobreza. Assim, do total de R$ 263.144.011,13, o FECOP, em 2010, conforme Síntese do Balanço Geral do Estado, utilizou 38,06% dos recursos na função Agricultura, seguido das funções Assistência Social e Habitação, com 12,93% cada.

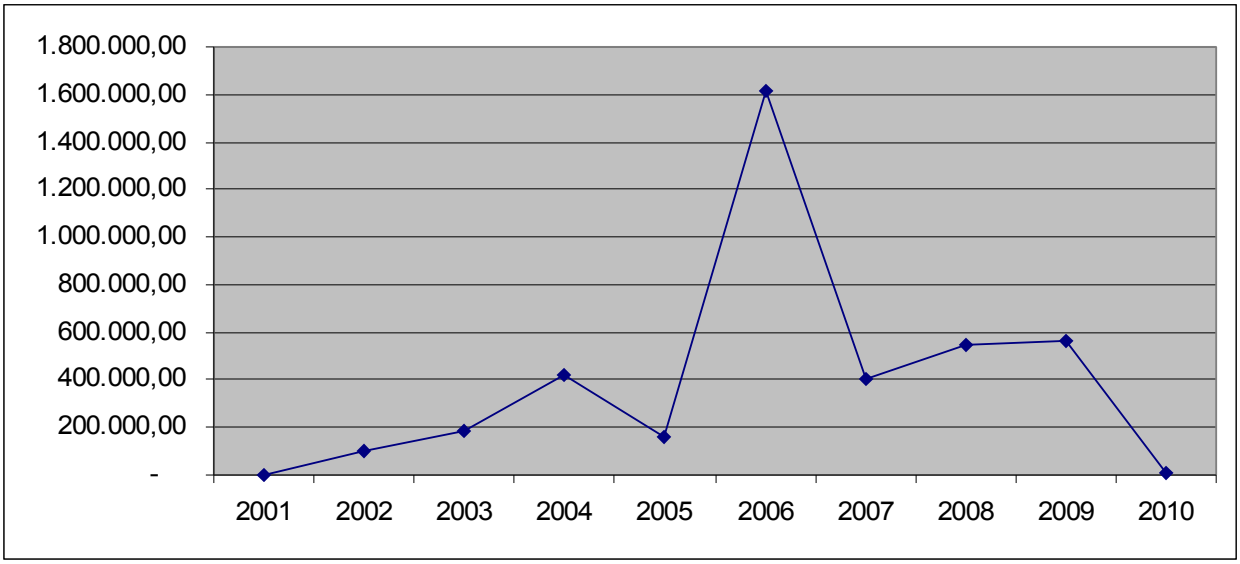
RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES

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 2010, estas Receitas atingiram o montante de R$ 9.662,85. Quando confrontado com o valor previsto atualizado, R$ 510.345,00, constata-se a existência de déficit de arrecadação na ordem de R$ 500.682,15.

Quando comparada a 2009, a Receita de contribuições diminuiu R$ 554.136,49, ou seja, 98,29%. O Gráfico 26 apresenta o comportamento desta Receita ao longo de dez anos.

Gráfico 26 – Participação da Receita de contribuições no total da Receita orçamentária



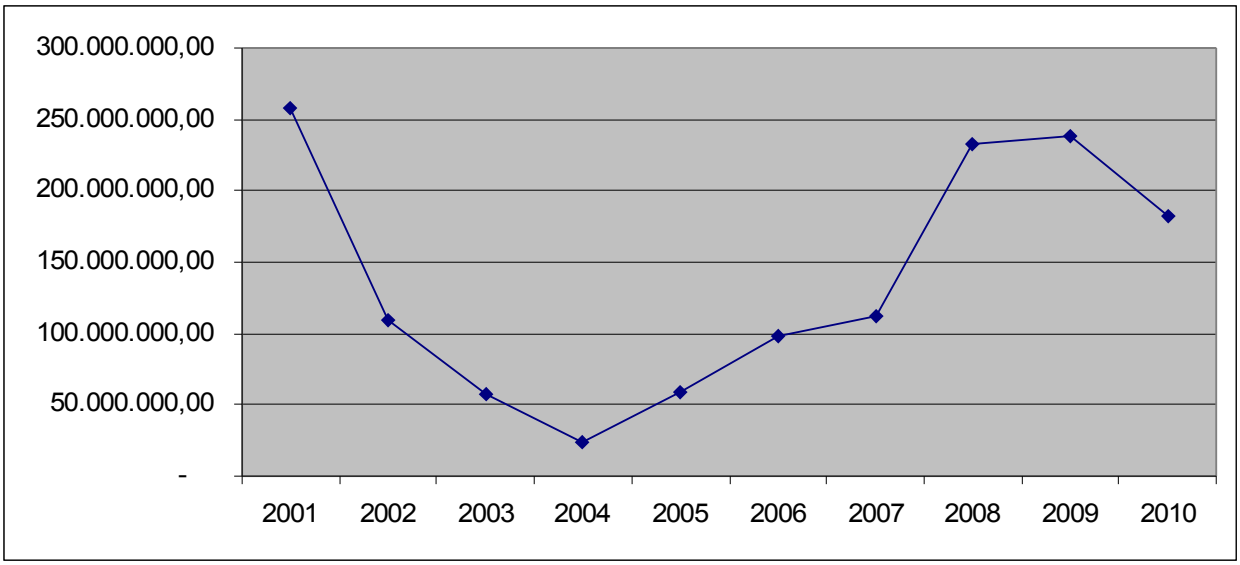
Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2001-2010.
Fator de correção: IGP-DI (FGV)

Do exposto, observa-se que o exercício de 2006 obteve a maior arrecadação de Receita de contribuições do período em análise, R$ 1.613.702,03. Desde então, estes valores estão diminuindo. Conforme a síntese do Balanço Geral do Estado, esta redução foi ocasionada pela transferência, em 2010, da Receita de Contribuições Econômicas – Cota Parte de Compensações Financeiras para a origem Transferência da União.

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 Estado do Ceará, as Receitas patrimoniais arrecadadas estão apresentadas no Gráfico 27.

Gráfico 27 – Participação da Receita patrimonial no total da Receita orçamentária



Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2001-2010.
Fator de correção: IGP-DI (FGV)

Pode-se observar que as Receitas patrimoniais apresentam um comportamento irregular. A maior arrecadação desta Receita ocorreu em 2001, R$ 257.471.339,99, nos exercícios posteriores, esta foi sendo reduzida alcançando, em 2004, a menor Receita já realizada no período da análise, R$ 23.953.008,12. No exercício de 2010, esta origem de Receita alcançou o montante de R$ 182.275.871,92, representando uma diminuição real de 23,47%, quando comparado a 2009.

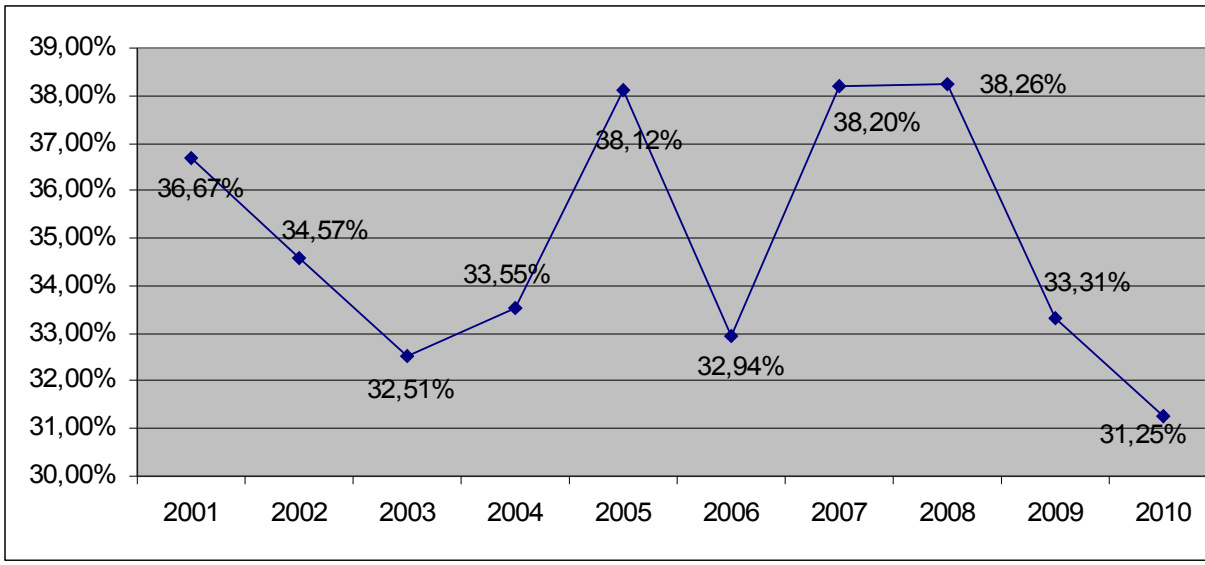
A Receita com juros de títulos da renda é a mais representativa nesta origem de Receitas, perfazendo um montante de R$ 153.945.733,28, ou seja, 84,46% do total arrecadado na Receita patrimonial. Esta Receita representa, conforme Síntese do Balanço Geral do Estado, as negociações por melhores taxas de rendimentos das aplicações e o volume destas.

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 FPE). Podem ainda ser provenientes de determinações constitucionais, legais ou mesmo voluntárias.

No Gráfico 28 são apresentadas as participações da Receita de Transferências Correntes no total da Receita Orçamentária no período de dez anos.

Gráfico 28 – Participação da Receita de Transferências Correntes no total da Receita Orçamentária



Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2001-2010.
Fator de correção: IGP-DI (FGV)

Na análise do Gráfico 28, constata-se que, em 2010, o percentual das Transferências Correntes no total da Receita Orçamentária foi o menor nos últimos dez anos, reduzindo-se, assim, a dependência do Estado por recursos advindos de Transferências. Quando comparada esta Receita com o total das Receitas Correntes, o percentual de participação, em 2010, alcançou 35,80%.

As chamadas "Transferências Constitucionais" representam a maior parcela dos recursos transferidos pela União ao Estado do Ceará. Estas

transferências 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), 21,5% da arrecadação dos impostos de produtos industrializados (IPI) e do imposto de renda (IR). Cabe destacar que, destes impostos, as Regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste recebem 3% "para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo [...], ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos".

Conforme dados do Balanço Geral do Estado e, confirmados nos relatórios da STN, foram repassados ao Estado do Ceará pela União os seguidos valores constitucionais, apresentados na Tabela 35.

Tabela 35 – Valores repassados a título de transferências constitucional ao Estado do Ceará **(R$ 1,00)**

Repasses União	2009*	2010	% Variação
FPE	3.696.087.782,13	3.578.948.678,04	- 3,17
IOF	29.098,50	9.019,39	- 69,00
IPI-export.	27.931.997,91	30.464.892,81	9,07
CIDE	28.115.810,39	46.531.215,50	65,50
Total	**3.759.200.916,15**	**3.655.953.805,74**	- 2,75

Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2009-2010.
*** Valores atualizados IGP-DI: 1,1131**

Em 2010, observa-se que, em termos reais, o valor repassado pela União ao Estado do Ceará, a título de transferências constitucionais, reduziu 2,75%, se comparado ao valor de 2009.

Cabe destacar que esta origem de Receita obteve uma arrecadação de R$ 4.019.716.538,36, inferior a sua previsão em 2,41%. Desse montante, a cota-parte do FPE (Fundo de Participação dos Estados) participou com a quantia de R$ 3.578.948.678,04, ou seja, 89,03%. Estabelecendo um paralelo com os dados de 2009 tanto o FPE quanto as Transferências Correntes tiveram acréscimos nominais. Aquele apresentou uma variação positiva de 7,78%, enquanto este de 12,92%.

Na Tabela 36 seguem as arrecadações do FPE (Fundo de Participação dos Estados) nos últimos cinco anos.

Tabela 36 – Evolução do FPE no quinquênio 2006-2010 **(R$ 1,00)**

Exercício	Valor Nominal	Valor Real	% Variação Real 2010

2006	2.432.476.731,61	3.141.543.698,87	13,92
2007	2.817.979.143,67	3.373.121.034,97	6,10
2008	3.445.251.959,63	3.779.785.924,91	-5,31
2009	3.320.535.245,38	3.696.087.781,63	-3,17
2010	3.578.948.678,04	3.578.948.678,04	-

Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2006-2010.
Fator de correção: IGP-DI (FGV)

Verifica-se que a maior variação percentual, em relação ao exercício de 2010, ocorreu em 2006, ou seja, um acréscimo de 13,92%. Comparando com o exercício de 2009, constata-se uma redução, em termos reais, de 3,17%.

Cabe salientar que na Síntese do Balanço Geral do Estado foi apresentado no "Gráfico VIII – Evolução da Receita do FPE", erroneamente, o valor de R$ 3.578.898.470,00, referente à Receita com FPE no exercício de 2009.

OUTRAS RECEITAS CORRENTES

Outras Receitas Correntes são os ingressos correntes provenientes de outras origens, não classificáveis nas demais origens dessa categoria econômica, abrangendo Multas e Juros de Mora, Indenizações e Restituições, Receitas da Dívida Ativa e Receitas Diversas. Esta origem obteve uma arrecadação de R$ 235.738.083,65, realizando 162,39% do valor da sua previsão. Essa fonte de Receita apresentou um acréscimo real de 1,57% em relação ao arrecadado no exercício de 2009.

Dentre as espécies desse grupo, constam as Receitas da Dívida Ativa, que representam créditos da Fazenda Pública de natureza tributária ou não. De acordo com o artigo 39, parágrafo 2º da Lei nº 4.320/64, estas naturezas são provenientes quando tributária "de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas," e não Tributária:

> § 2º - ..... os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.

Abrangendo os créditos a favor da Fazenda Pública, cuja certeza e liquidez foram apurados, por não terem sido efetivamente recebidos nas datas devidas. É, portanto, uma fonte potencial de fluxo de caixa, pois representa

créditos a receber. A Receita arrecadada da Dívida Ativa totalizou R$ 57.095.951,71 no exercício de 2010, correspondendo a 1,47% do estoque da Dívida Ativa existente no início do exercício, que era de R$ 3.886.764.228,17, percentual superior ao alcançado no exercício de 2009 (1,07%). Já a inscrição alcançou o montante de R$ 610.905.765,00. Na Tabela 37, faz-se um comparativo da Receita de dívida ativa nos exercícios de 2006 a 2010.

Tabela 37 – Demonstrativo da Dívida Ativa 2006-2010 **(R$ 1,00)**

Ano	Inscrição[*1]	Arrecadação[*2]	Cancelamento[*1]	Montante[*3]
2006	609.833.038,97	39.724.680,81	154.315.219,66	3.904.903.004,69
2007	696.497.184,41	23.013.451,67	12.440.980,64	4.565.945.756,79
2008	807.532.293,96	25.059.583,12	22.978.513,29	5.325.439.954,34
2009	2.917.918.131,38	57.179.002,43	4.299.414.855,12	3.886.764.228,17
2010	610.905.765,00	57.095.951,71	22.637.727,20	4.417.936.314,26

Fonte: Balanço Geral do Estado - BGE/2006-2010
[*1] Demonstração das Variações Patrimoniais
[*2] Anexo 10
[*3] Balanço Patrimonial

Com base nos dados dispostos na Tabela 37, constata-se que, em 2010, houve uma redução de 79,06% nos valores de inscrição da dívida ativa quando comparado ao inscrito em 2009. O cancelamento da dívida passou de R$ 4.299.414.855,12, em 2009, para R$ 22.637.727,20, em 2010, com variação negativa de 99,47% em termos nominais.

O expressivo aumento de cancelamentos e inscrições da Dívida Ativa gerou, em 2009, como recomendação ao Estado a reavaliação das medidas adotadas no que concerne à recuperação da Dívida Ativa, sendo esta não esclarecida no exercício de 2010.

Cabe destacar que foi realizada auditoria pela 8ª Inspetoria de Controle Externo deste Tribunal, a fim de fiscalizar a Dívida Ativa Tributária do Estado do Ceará, quanto à sua inscrição, contabilização e cobrança administrativa e judicial, no período de janeiro a novembro de 2010, sendo constatado que não há a efetiva cobrança dos valores inscritos na Dívida Ativa, destacando-se que o percentual de cobrança é de apenas 1%, carecendo, assim, ações efetivas para o recebimento desses créditos.

O artigo 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal, entre outros aspectos, exige que no anexo que trata do desdobramento das metas bimestrais de arrecadação sejam especificados a quantidade e os valores de ações ajuizadas para a cobrança da dívida ativa, bem como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança desta dívida. Cabe ressaltar que a Resolução

COGERF nº 02/2010 que estabelece as referidas metas de arrecadação não trouxe em seu bojo as exigências contidas no artigo anteriormente citado.

1.1.2 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. Esta Receita, em 2009, contribuiu com 9,95% da Receita Total, aumentando sua participação para 12,70%, em 2010.

Vale destacar que a Receita de Capital apresentou, no exercício de 2010, uma arrecadação no importe de R$ 1.633.342.821,35, inferior à previsão, que somou a importância de R$ 2.561.327.520,99. Em relação ao exercício anterior houve um acréscimo, em termos reais, de 38,01% desta Receita, consoante a Tabela 38.

Tabela 38 – Composição das Receitas de Capital **(R$ 1,00)**

Receitas de Capital	2009*	2010	% Variação 2009/2010
Operações de Crédito	706.969.043,55	1.063.158.346,91	50,38
Alienação de bens	63.920,07	1.179.349,28	1.745,04
Transf. De Capital	329.296.308,63	566.843.125,16	72,14
Outras Rec. Capital	147.165.779,85	2.162.000,00	- 98,53
Total	**1.183.495.052,10**	**1.633.342.821,35**	**38,01**

Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2009-2010.
*** Valores atualizados IGP-DI: 1,1131**

As Receitas de Operações de Crédito, Alienação de bens e Transferências de Capital, em 2010, apresentaram variações significativas de, respectivamente, 50,38%, 1.745,04% e 72,14%, em relação a arrecadação de 2009. Na Tabela 39, segue a participação das Operações de Crédito em relação à Receita total arrecadada nos últimos cinco exercícios.

Tabela 39 – Participação das Operações de Crédito na Receita total **(R$ 1,00)**

Exercício	Operações de Crédito	Receita Total	% Participação
2006	576.650.428,76	8.253.077.327,82	6,99
2007	227.924.755,03	8.004.448.846,80	2,85
2008	135.949.791,66	9.632.585.696,83	1,41
2009	635.135.247,10	10.686.991.765,31	5,94
2010	1.063.158.346,91	12.861.165.311,85	8,27

Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2006-2010.
Fator de correção: IGP-DI (FGV)

De acordo com a síntese do Balanço Geral do Estado, após dois anos (2007 e 2008) de decréscimos nos montantes das Receitas com operações de

crédito, o crescimento acentuado, a partir de 2009, é reflexo da política de ampliação dos programas de investimentos nas diversas áreas de atuação do Governo do Estado. Em 2010, as Receitas com operações de crédito representaram 8,27% do total da Receita arrecadada do Estado.

Dentre as Operações de Crédito realizadas em 2010, 66,02%, ou seja, R$ 701.881.615,81, representam operações de crédito internas. Deste total, de acordo com a síntese do Balanço Geral do Estado, R$ 666.484.797,81, ou seja, 94,96%, foi obtido junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, incluído neste valor a importância de R$ 220.000.000,00 referente a operações de crédito do "Programa Emergencial de Financiamento – PEF", criado para compensar as perdas com os repasses do FPE.

A arrecadação com a alienação de bens foi a Receita que apresentou a maior variação real percentual (1.745,04%) quando comparada ao arrecadado no exercício de 2009. No entanto, esta origem de Receita representa somente 0,01% do total da Receita arrecadada em 2010.

Quanto às origens Receitas de Transferência de Capital e Outras Receitas de Capital, a arrecadação destas foi de, respectivamente, R$ 566.843.125,16 e R$ 2.162.000,00, contribuindo com 4,41% e 0,02% do total da Receita arrecadada do Estado, e com 34,70% e 0,13% do total das Receitas de Capital.

1.2 DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS

A Despesa Orçamentária representa todo o dispêndio, autorizado pelo Poder Legislativo, para financiar a prestação do serviço público à sociedade, sendo classificada nas categorias econômicas de Despesas Corrente e de Capital.

A Despesa autorizada, referente à Administração Direta, alcançou, no final do exercício de 2010, a quantia de R$ 16.414.984.074,14. Quanto à realização, esta Despesa importou em R$ 13.295.040.624,94, existindo, assim, uma economia de R$ 3.119.943.449,20 nas Despesas orçamentárias, ou seja, um percentual de realização de somente 80,99%.

A evolução da Despesa Orçamentária, por categoria econômica, realizada nos últimos dez anos está evidenciada na Tabela 40.

Tabela 40 – Evolução da Despesa Orçamentária, por categoria econômica **(R$ 1,00)**

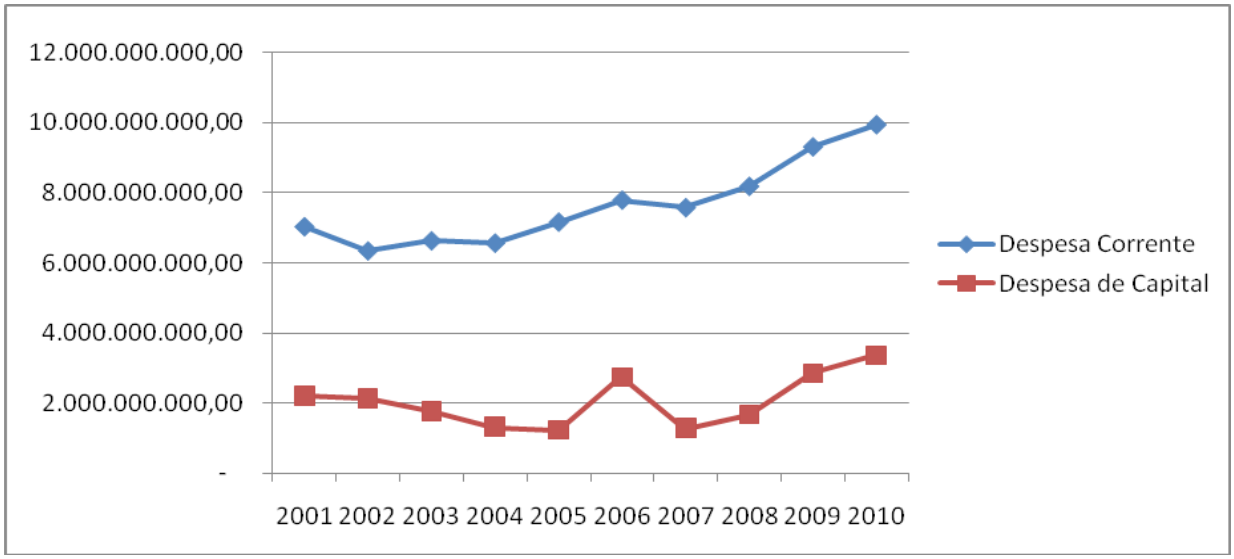
Exercício	Despesa Corrente		Despesa de Capital		Total	
	Nominal	Real	Nominal	Real	Nominal	Real
2001	3.397.302.411,87	7.035.813.294,98	1.062.956.993,98	2.201.383.934,53	4.460.259.405,85	9.237.197.229,52
2002	3.874.785.474,05	6.348.061.042,14	1.303.009.245,99	2.134.720.047,71	5.177.794.720,04	8.482.781.089,84
2003	4.360.954.990,40	6.636.065.208,89	1.159.467.299,99	1.764.361.390,39	5.520.422.290,39	8.400.426.599,29
2004	4.841.055.395,50	6.569.796.277,23	972.649.127,07	1.319.982.130,35	5.813.704.522,57	7.889.778.407,58
2005	5.345.986.611,19	7.166.295.052,30	920.131.806,98	1.233.436.687,26	6.266.118.418,17	8.399.731.739,56
2006	6.031.329.862,79	7.789.462.517,79	2.124.625.000,34	2.743.953.187,94	8.155.954.863,13	10.533.415.705,73
2007	6.328.056.461,37	7.574.683.584,26	1.069.083.064,98	1.279.692.428,78	7.397.139.526,35	8.854.376.013,04
2008	7.457.109.873,48	8.181.195.242,19	1.531.287.639,09	1.679.975.668,85	8.988.397.512,57	9.861.170.911,04
2009	8.354.886.693,36	9.299.824.378,38	2.556.090.923,64	2.845.184.807,10	10.910.977.617,00	12.145.009.185,48
2010	9.930.569.751,28	9.930.569.751,28	3.364.470.873,66	3.364.470.873,66	13.295.040.624,94	13.295.040.624,94

Fonte: Balanço Geral do Estado - BGE/2001-2010.

Fator de correção: IGP-DI (FGV)

No tocante ao comportamento das Despesas Correntes e de Capital ao longo dos dez anos de análise, segue o Gráfico 29.

Gráfico 29 – Evolução das Despesas Corrente e de Capital



Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2001-2010.

Fator de correção: IGP-DI (FGV)

Do exposto, verifica-se que, ao longo dos exercícios analisados, o comportamento das categorias econômicas das Despesas é semelhante, com exceção dos exercícios de 2003 a 2005, quando estas categorias tiveram comportamento inverso, ou seja, enquanto as Despesas Correntes aumentaram, as Despesas de Capital diminuíram.

Ao analisar as variações percentuais e em termos reais

destas categorias econômicas com o realizado no exercício de 2010, constatam-se oscilações no montante da Despesa Orçamentária do Estado, a maior variação percentual positiva refere-se ao exercício de 2004, no qual houve um acréscimo de R$ 5.405.262.217,36 (68,51%), quando comparado a 2010. Este aumento foi influenciado, principalmente, pelo acréscimo no grupo de investimentos (336,24%), classificado na categoria econômica Despesa de Capital.

Quando se compara a Despesa realizada do exercício de 2009 com 2010, verifica-se um acréscimo nominal de R$ 2.384.063.007,94 (21,85%). Considerando-se o índice de atualização para o período de 1,1131, observou-se um acréscimo real de R$ 1.150.031.439,46, correspondente a 9,47%.

Este acréscimo foi representado, principalmente, pelo aumento, em termos reais, do grupo investimentos em R$ 893.056.957,40 (42,79%). Quanto aos demais grupos de Despesa, segue a Tabela 41, que apresenta os valores da Despesa autorizada e realizada no exercício de 2010.

Tabela 41 – Despesa Orçamentária, por categoria e grupo **(R$ 1,00)**

Especificação	Autorizada*	Realizada	Diferença	Realização (%)
Despesas Correntes	**10.594.300.733,77**	**9.930.569.751,28**	**663.730.982,49**	**93,74**
Pessoal e Enc. Sociais	5.082.892.387,54	4.903.317.691,76	179.574.695,78	96,47
Juros e Enc. Da Dívida	224.307.698,66	189.008.956,55	35.298.742,11	84,26
Outras Desp. Correntes	5.287.100.647,57	4.838.243.102,97	448.857.544,60	91,51
Despesas de Capital	**5.797.106.864,25**	**3.364.470.873,66**	**2.432.635.990,59**	**58,04**
Investimentos	5.352.716.139,81	2.980.309.156,78	2.372.406.983,03	55,68
Inversões Financeiras	95.889.528,10	82.244.238,18	13.645.289,92	85,77
Amortização da Dívida	348.501.196,34	301.917.478,70	46.583.717,64	86,63
Total	**16.391.407.598,02**	**13.295.040.624,94**	**3.096.366.973,08**	**81,11**

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade – SIC.

***Do total da Despesa Autorizada foi excluída a parcela correspondente à Reserva de Contingência no valor de R$ 23.576.476,12**

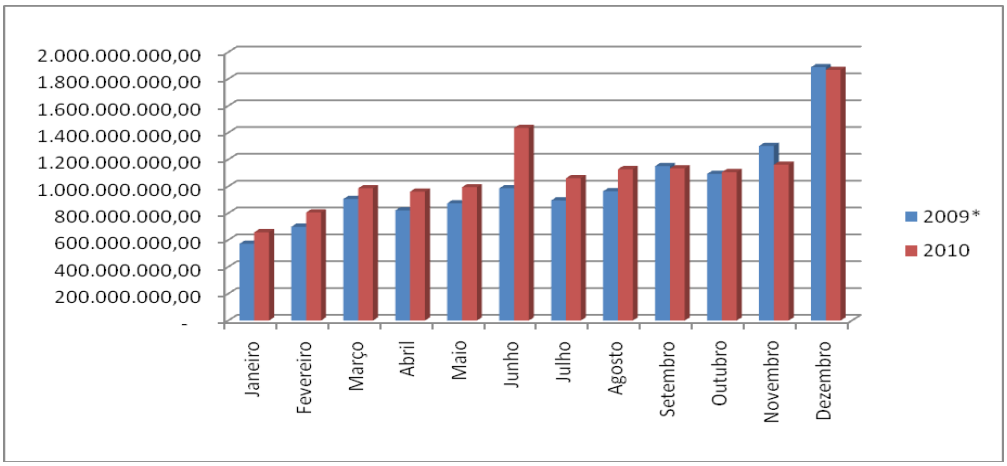
Com base nos dados apresentados na Tabela 41, verifica-se que as Despesas Correntes, que representam os gastos de natureza operacional destinados à manutenção e ao funcionamento dos serviços públicos, responderam por 74,69% do total dos gastos realizados. Enquanto as Despesas de Capital, que constituem desembolsos vinculados à expansão das atividades do Estado e à amortização da dívida pública, participaram com 25,31% do total despendido.

Comparando-se os percentuais de realização das Despesas Corrente e de Capital, referente ao exercício de 2010, com os percentuais do exercício de 2009, que foram, respectivamente, de 92,36% e 51,41%,

constata-se um aumento nos percentuais e montantes alocados nestas categorias de Despesas pelo Estado nos dois exercícios em análise.

No tocante aos valores empenhados mês a mês, segue no Gráfico 30 a segregação destes valores para os exercícios de 2009 e 2010.

Gráfico 30 – Evolução das Despesas Empenhadas, mês a mês



Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade – SIC.
*** Valores atualizados IGP-DI: 1,1131.**

Ao analisar os valores empenhados, mês a mês, pode-se constatar que, com exceção dos meses de setembro, novembro e dezembro, o montante empenhado em 2010 foi superior a 2009, principalmente no mês de junho, quando houve um aumento de 45,65% em 2010, se comparado a 2009.

Constata-se, ainda, que só no mês de dezembro de 2010 foi empenhado 14,05% do total da Despesa, superior à soma dos valores empenhados em janeiro e fevereiro do respectivo ano, representando 31,99% do total empenhado até junho de 2010.

Para uma análise mais pormenorizada dos demais grupos de Despesa, são apresentadas a seguir as variações ocorridas nas categorias econômicas das Despesas Correntes e de Capital.

1.2.1 DESPESAS CORRENTES

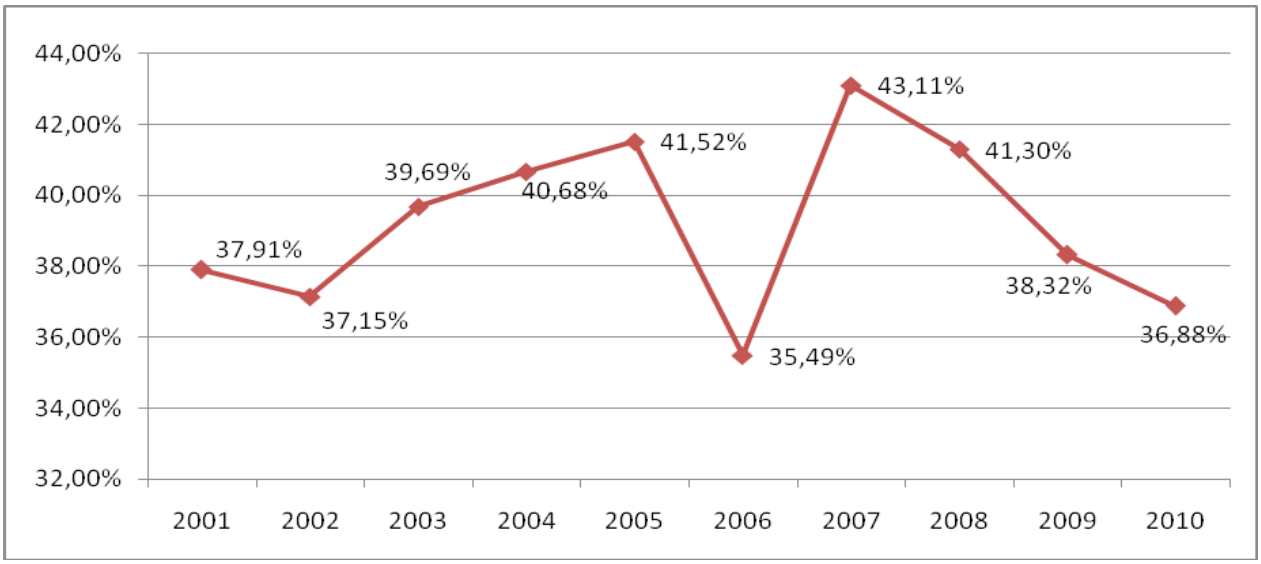
Classificam-se nessa categoria todas as Despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou a aquisição de um bem de capital, mas são destinadas ao custeio de serviços públicos e à transferências correntes, compreendendo as Despesas com Pessoal e Encargos Sociais, Juros e Encargos da Dívida Interna e Externa, bem como Outras Despesas Correntes. Esta categoria econômica teve sua realização no total de R$ 9.330.569.751,28, correspondente a 93,75% da Despesa Orçamentária autorizada.

PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

Estão incluídas em Pessoal e Encargos Sociais todas as Despesas orçamentárias de natureza remuneratória decorrente 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, contribuição a entidades fechadas de previdência, outros benefícios assistenciais, classificáveis neste grupo de Despesa, bem como soldos, gratificações, adicionais e outros direitos remuneratórios. Também se enquadram nesse grupo as Despesas com a contratação temporária para atender a necessidade de excepcional interesse público e Despesas com contratos de terceirização de mão-de-obra que se refiram à substituição de servidores e empregados públicos, conforme disposto no artigo 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000 - LRF.

No exercício de 2010, o grupo Pessoal e Encargos Sociais foi responsável por 36,88% do total das Despesas Orçamentárias. Se comparado ao exercício de 2009 (38,32%), este percentual diminuiu 1,44%, conforme se observa no Gráfico 31, que apresenta os percentuais da participação deste grupo no total das Despesas Orçamentárias no decurso de dez anos.

Gráfico 31 – Participação da Despesa com Pessoal e Encargos Sociais no total da Despesa orçamentária

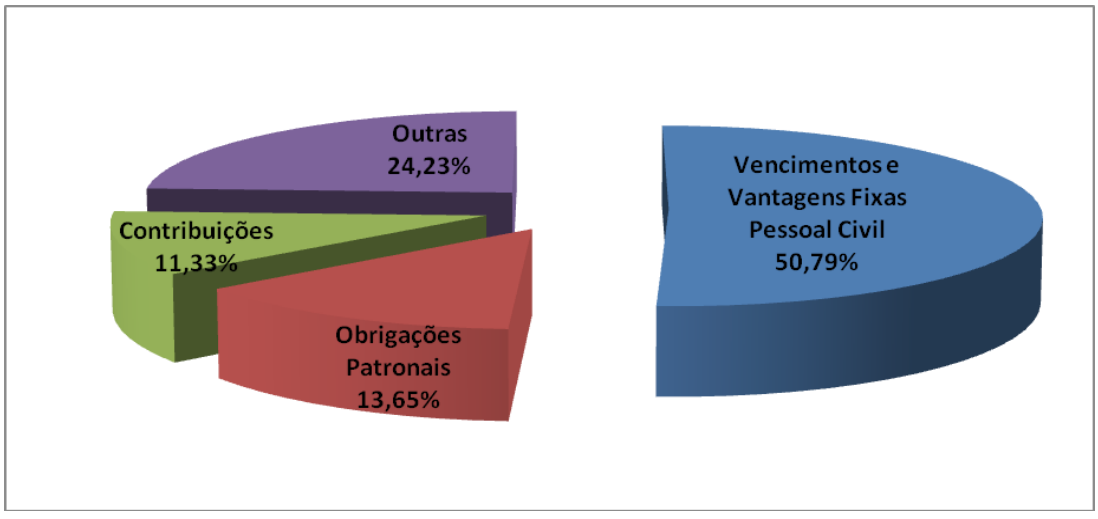


Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2001-2010.
Fator de correção: IGP-DI (FGV)

Conforme apresentado no Gráfico 31, pode-se observar que, ao longo dos dez anos de análise, o menor percentual de Despesas com Pessoal e Encargos Sociais ocorreu em 2006 (35,49%), e o maior em 2007 (43,11%). Quanto ao exercício de 2010, mesmo com a redução do percentual de participação deste grupo no total das Despesas Orçamentárias, se comparado a 2009, a Despesa com Pessoal e Encargos Sociais cresceu em R$ 248.910.735,21, com **variação real positiva** de 5,35%.

No Gráfico 32 é apresentada a composição dos elementos de Despesa do grupo Pessoal e Encargos Sociais referente ao exercício de 2010.

Gráfico 32 – Composição da Despesa com pessoal e encargos sociais



Fonte: Sistema de Contabilidade do Ceará - SIC

Observa-se, por meio do Gráfico 32, que este grupo de Despesa é representado, de forma expressiva, pelo elemento "Vencimentos e vantagens fixas - Pessoal civil", tanto para o exercício de 2010 (50,79%) quanto para 2009 (48,86%), sendo 9,51% a variação real percentual deste elemento ao comparar 2010 com 2009. Constata-se, ainda, a representatividade de "Obrigações patronais" (13,65%) e Contribuições (11,33%).

Para a análise dos demais elementos que compõem o grupo de Despesa com Pessoal e Encargos Sociais, segue o exposto na Tabela 42.

Tabela 42 - Despesa com Pessoal e Encargos Sociais, por natureza **(R$ 1,00)**

Natureza de Despesa	2009*	%	2010	%	Variação
Aposentadorias e Reformas	323.652.702,73	6,95	331.163.672,18	6,75	2,32%
Contratação Por Tempo Determinado	17.962.640,54	0,39	18.692.573,03	0,38	4,06%
Contribuição a Entidades Fechadas de Previdência	10.168.054,17	0,22	2.784.295,42	0,06	-72,62%
Contribuições	586.007.611,83	12,59	555.705.125,68	11,33	-5,17%
Despesas de Exercícios Anteriores	56.460.152,29	1,21	52.542.645,70	1,07	-6,94%
Indenizações	260.703,56	0,01	2.692.634,74	0,05	932,83%
Indenizações Trabalhistas	108.875,18	0,00	282.987,15	0,01	159,92%
Obrigações Patronais	632.379.722,92	13,59	669.184.140,99	13,65	5,82%
Out. Desp. de Pessoal Decorrentes de Contrat. Terceirização	99.385.315,08	2,14	112.084.244,41	2,29	12,78%
Outras Desp. Variáveis Pessoal Civil	90.577,72	0,00	1.734.085,65	0,04	1814,47%
Outros Benefícios Assistenciais	1.424.206,16	0,03	1.571.942,15	0,03	10,37%
Pensões	153.330.170,94	3,29	140.951.750,05	2,87	-8,07%
Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado	5.466.814,51	0,12	14.978.619,36	0,31	173,99%
Salário Família	616.694,17	0,01	548.222,11	0,01	-11,10%
Sentenças Judiciais	33.118.783,41	0,71	30.806.332,64	0,63	-6,98%
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	2.274.019.703,66	48,86	2.490.285.760,10	50,79	9,51%
Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Militar	459.954.227,67	9,88	477.308.660,40	9,73	3,77%
Total	**4.654.406.956,55**	**100,00**	**4.903.317.691,76**	**100,00**	**5,35%**

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade – SIC.
*** Valores atualizados IGP-DI: 1,1131**

Quanto às variações percentuais ocorridas no grupo de Despesa com Pessoal e Encargos Sociais, ao comparar 2010 com 2009, pode-se constatar que a maior variação real positiva foi provocada no elemento "Outras Desp. Variáveis – Pessoal Civil" (1.814,47%), o qual correspondeu a pagamentos de Ajuda de custos (R$ 322.725,72), Substituições (R$ 34.454,93), Plantões Normais (R$ 1.272.150,00), Plantões Extra (R$ 87.510,00) e Gratificações (R$ 17.245,00), com variações percentuais de, respectivamente, 274,47%, 100%, 100%, 100% e 292,26%, quando comparado ao empenhado em 2009.

Cabe destacar ainda os aumentos de 932,83% no elemento

"Indenizações", e 12,78% no elemento "Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização", sendo este último proporcionado, principalmente, pelos acréscimos de, respectivamente, 13,57% e 12,45% nas Despesas com "Conv. Cooperativas Médicas" e "Mão de Obra Terceirizada artigo 18 da LRF", quando comparado aos montantes de 2009.

No tocante à distribuição da Despesa com Pessoal e Encargos Sociais entre os poderes e órgãos/entidades, apresenta-se a Tabela 43, com valores para o biênio 2009/2010.

Tabela 43 – Despesa com Pessoal e Encargos Sociais, por órgãos **(R$ 1,00)**

ÓRGAOS/ ENTIDADES	2009*	%	2010	%	%Variação 2010/ 2009
06 – DPGE	49.008.355,56	1,05	54.353.746,48	1,11	10,91
08 – SEINFRA	52.113.022,66	1,12	51.940.782,94	1,06	- 0,33
10 – SSPDS	600.066.191,29	12,89	620.531.110,55	12,66	3,41
11 - GAB GOV	1.062.877,60	0,02	1.218.110,16	0,02	14,60
12 - VICE GOV	793.173,62	0,02	781.595,84	0,02	-1,46
13 – PGE	33.418.733,85	0,72	32.184.298,73	0,66	- 3,69
14 - C MILITAR	3.779.072,63	0,08	3.627.846,00	0,07	- 4,00
17 – CONS EDUC	1.354.602,56	0,03	1.382.020,04	0,03	2,02
18 – JUSTICA	30.450.216,27	0,65	35.799.659,55	0,73	17,57
19 – SEFAZ	278.496.521,54	5,98	425.797.734,24	8,68	52,89
21 – DAS	81.429.508,06	1,75	71.063.263,09	1,45	- 12,73
22 – SEDUC	925.133.933,15	19,88	909.517.658,50	18,55	- 1,69
24 – SAUDE	516.945.926,19	11,11	530.351.734,83	10,82	2,59
27 – CULTURA	5.382.145,59	0,12	4.724.289,79	0,10	- 12,22
29 – SRH	6.871.920,29	0,15	6.927.321,34	0,14	0,81
30 - CASA CIVIL	6.056.323,32	0,13	5.293.061,26	0,11	- 12,60
31 – SECITECE	172.254.702,42	3,70	200.132.187,64	4,08	16,18
36 – SETUR	1.395.140,21	0,03	1.254.243,07	0,03	- 10,10
40 – ENCARGOS GERAIS	625.510.600,87	13,44	659.987.427,23	13,46	5,51
41 – CGE	3.560.701,69	0,08	3.498.169,96	0,07	- 1,76
42 – SESPORTE	1.742.297,11	0,04	1.766.102,91	0,04	1,37
43 – CIDADES	1.427.859,56	0,03	1.379.439,82	0,03	- 3,39
46 – SEPLAG	524.094.248,89	11,26	519.288.103,07	10,59	- 0,92
47 – STDS	48.698.103,57	1,05	45.259.147,63	0,92	- 7,06
48 – CEDE	2.771.365,69	0,06	2.607.633,68	0,05	- 5,91
49 – CONPAM	6.459.232,02	0,14	8.987.153,77	0,18	39,14
Poder Executivo	**3.980.276.776,19**	**85,52**	**4.199.653.842,12**	**85,65**	**5,51**
01 – ASSEMBLEIA	144.929.297,05	3,11	147.049.363,51	3,00	1,46
02 – TCE	22.742.842,40	0,49	25.324.562,18	0,52	11,35
03 – TCM	26.250.720,76	0,56	26.613.627,22	0,54	1,38
Poder Legislativo	**193.922.860,22**	**4,17**	**198.987.552,91**	**4,06**	**2,61**
04 - T JUSTICA	342.910.765,57	7,37	372.326.558,42	7,59	8,58
Poder Judiciário	**342.910.765,57**	**7,37**	**372.326.558,42**	**7,59**	**8,58**
15 – PGJ	137.296.554,57	2,95	132.349.738,31	2,70	- 3,60
Ministério Público	**137.296.554,57**	**2,95**	**132.349.738,31**	**2,70**	**- 3,60**
TOTAL	**4.654.406.956,55**	**100,00**	**4.903.317.691,76**	**100,00**	**5,35**

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade – SIC.
*** Valores atualizados IGP-DI: 1,1131**

Cabe destacar que o Poder Executivo, no biênio, foi responsável por quase 86% das Despesas com Pessoal e Encargos Sociais, sendo mais expressivas, neste Poder, em 2010, as participações da Secretaria da Educação (SEDUC), de

Encargos Gerais e da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS), com, respectivamente, 23,25%, 15,72% e 15,08%.

Ao comparar com o exercício de 2009, os órgãos que tiveram os maiores aumentos foram Secretaria da Fazenda (SEFAZ) (52,89%) e Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente (CONPAM) (39,14%).

Ressalte-se que, segundo a síntese do Balanço Geral do Estado, o Poder Executivo, em 2010, realizou 8.604 nomeações de novos servidores para integrarem os seguintes órgãos: ADAGRI, SSPDS (Polícias Civil e Militar), SEFAZ, SEMACE, SESA, SEPLAG e SEDUC. No entanto, não foi informado qual o percentual de nomeações de cada órgão. A Despesa com esses novos servidores representou para o Estado, segundo a síntese, um custo adicional de R$ 163.413.035,63 para o exercício de 2010, sendo essas Despesas adicionais financiadas pelo tesouro e adequadas ao orçamento do Estado.

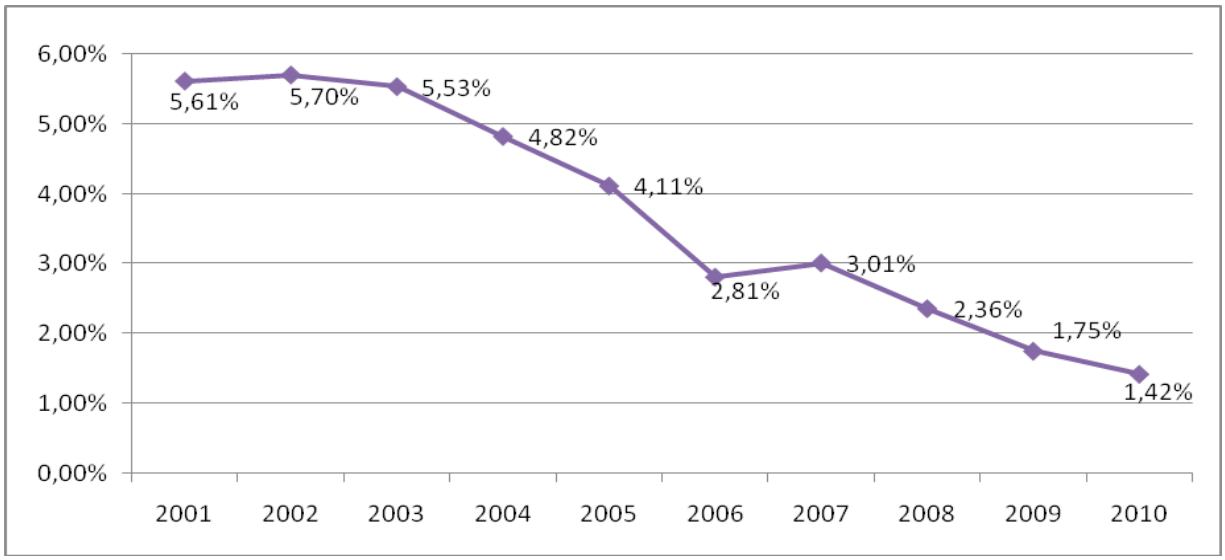
Quanto à adequação das Despesas de pessoal ao percentual estabelecido na LRF, este aspecto será analisado detalhadamente nos Capítulos VIII e IX, referentes aos *Limites Constitucionais e Gestão Fiscal.*

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 2010, esse grupo de Despesa somou R$ 189.008.956,55, representando 1,42% do total das Despesas Orçamentárias.

Ao comparar com o exercício de 2009, observa-se um decréscimo real de 11,16% nesse grupo. Para a visualização dos demais percentuais, que comparam a participação da Despesa com Juros e Encargos da Dívida no total da Despesa Orçamentária, segue o Gráfico 31.

Gráfico 31 – Participação da Despesa de Juros e Encargos no total da Despesa Orçamentária



Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2001-2010.
Fator de correção: IGP-DI (FGV)

Destaca-se, do exposto no Gráfico 31, que as Despesas com Juros e Encargos da Dívida estão diminuindo ao longo dos dez anos de análise, sendo constatada, no exercício de 2010, uma redução de 63,53% ao comparar com o valor empenhado em 2001.

Este grupo é dividido em Juros e Encargos da Dívida Interna e Externa, representando, respectivamente, R$ 160.359.468,32 e R$ 28.649.488,23, conforme Síntese do Balanço Geral do Estado. Informa-se, ainda, que no total das Despesas com Juros e Encargos da Dívida Interna, estão incluídas Despesas de juros e encargos da Companhia de Habitação do Ceará (COHAB), em R$ 15.595.895,00, e da Fundação de Saúde do Estado do Ceará (FUSEC), em R$ 8.664,48.

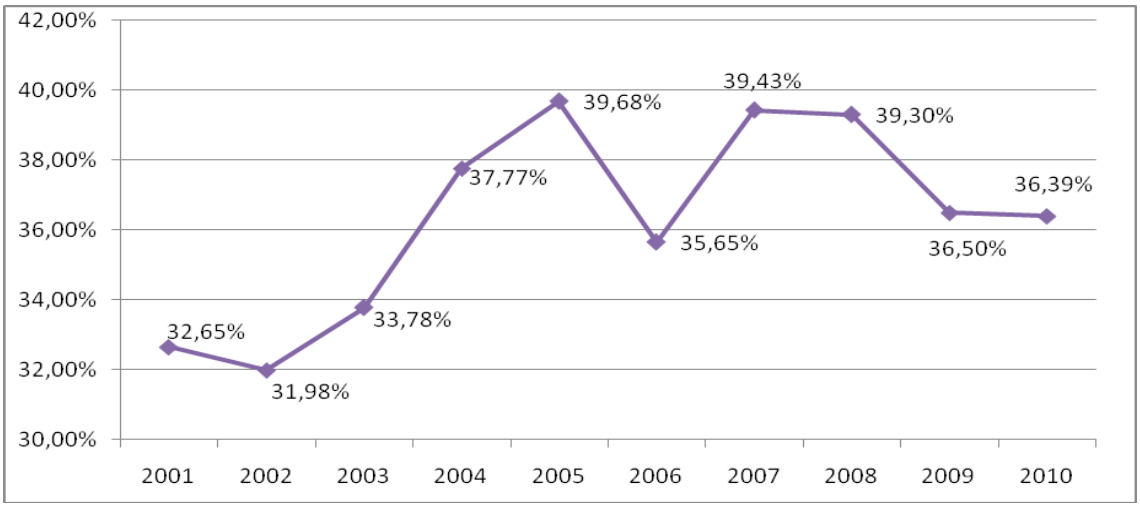
OUTRAS DESPESAS CORRENTES

Esse grupo de Despesa, um dos mais representativos 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, além de outras Despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de Despesa.

Esse grupo atingiu, em 2010, o montante de R$ 4.838.243.102,97 e o percentual de 36,39% do total da Despesa orçamentária. Quanto aos percentuais

dos demais exercícios, segue o Gráfico 32.

Gráfico 32 – Participação de Outras Despesa Correntes no total da Despesa Orçamentária



Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2001-2010.
Fator de correção: IGP-DI (FGV)

De 2002 a 2005, conforme exposto no Gráfico 32, os percentuais de participação de Outras Despesas Correntes no total da Despesa Orçamentária apresentaram-se crescentes, observando-se no exercício de 2005 o maior percentual (39,68%) dos últimos dez anos de análise.

Quanto ao exercício de 2010, constata-se que Outras Despesas Correntes foram superiores em R$ 405.588.698,43 ao valor empenhado em 2009, ou seja, um aumento real de 9,15%. No entanto, ao observar o percentual destas Despesas em relação ao total executado, verifica-se uma redução de 0,11%.

No tocante à composição de outras despesas correntes, apresenta-se a Tabela 44, com valores para o biênio 2009/2010.

Tabela 44 – Outras Despesas Correntes, por elemento **(R$ 1,00)**

Especificação	2009*	%	2010	%	% Variação 2010-2009
Auxílio Alimentação	17.249.487,56	0,39	19.471.795,27	0,40	12,88
Auxílio Financeiro a Estudantes	17.855.281,74	0,40	20.094.441,68	0,42	12,54
Auxílio Financeiro a Pesquisadores	913.378,00	0,02	1.214.424,99	0,03	32,96
Auxílio Transporte	4.319,72	0,00	-	0,00	-100,00
Auxílios	-	0,00	1.040.000,00	0,02	-
Contribuições	2.695.259.644,95	60,80	2.992.757.345,05	61,86	11,04
Despesas de Exercícios Anteriores	51.397.471,37	1,16	58.573.770,10	1,21	13,96
Diárias Civil	16.711.274,43	0,38	18.261.852,58	0,38	9,28
Diárias Militar	9.785.426,54	0,22	11.503.809,97	0,24	17,56
Indenizações e Restituições	81.020.319,36	1,83	46.138.953,51	0,95	-43,05
Locação de Mão de Obra	224.028.613,19	5,05	268.300.372,92	5,55	19,76

Tabela 44 – Outras Despesas Correntes, por elemento **(R$ 1,00)**

Especificação	2009*	%	2010	%	% Variação 2010-2009
Material de Consumo	201.138.421,64	4,54	239.206.091,23	4,94	18,93
Material de Distribuição Gratuita	94.078.109,74	2,12	123.747.382,81	2,56	31,54
Obrigações Patronais	9.955.552,02	0,22	10.314.529,06	0,21	3,61
Obrigações Tribut Contributivas	71.322.295,06	1,61	78.765.548,15	1,63	10,44
Outros Aux Financ a Pessoas Físicas	855.842,55	0,02	2.781.101,90	0,06	224,95
Outros Benefícios Assistenciais	1.932.115,81	0,04	3.315,80	0,00	-99,83
Outros Serv de Terceiros P. Física	123.540.221,80	2,79	128.965.549,03	2,67	4,39
Outros Serv de Terceiros P. Jurídica	763.153.923,76	17,22	759.475.639,46	15,70	-0,48
Passagens e Despesas com Locomoção	12.347.197,20	0,28	12.953.411,28	0,27	4,91
Pensões	9.265.228,37	0,21	8.891.978,23	0,18	-4,03
Premiações Culturais Artísticas Cient Desport e Outros	20.000.404,00	0,45	22.994.836,77	0,48	14,97
Sentenças Judiciais	385.344,87	0,01	14.183,98	0,00	-96,32
Serviços de Consultoria	4.929.905,01	0,11	6.888.281,03	0,14	39,72
Subvenções Sociais	5.524.625,85	0,12	5.884.488,17	0,12	6,51
TOTAL	**4.432.654.404,54**	**100,00**	**4.838.243.102,97**	**100,00**	**9,15**

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade – SIC.
*** Valores atualizados IGP-DI: 1,1131**

Do exposto na Tabela 44, pode-se observar que as Despesas mais expressivas, para o exercício de 2010, foram "Contribuições" (61,86%) e "Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica" (15,70%).

Quanto às Despesas com Contribuições, estas, comparadas ao exercício de 2009, aumentaram 11,04%. Cabe destacar que neste elemento de Despesa devem ser incluídas aquelas que não correspondam à contraprestação direta de bens e serviços, bem como à manutenção de outras entidades públicas ou privadas.

Neste aspecto, foi constatado que o Estado do Ceará não utiliza o elemento de Despesa 81, "Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas", impossibilitando, assim, mensuração precisa dos valores repassados para os municípios por exigências constitucional ou legais, dado que todos os valores transferidos estão registrados indevidamente no elemento de Despesa 41 "Contribuições", conforme exposto na Tabela 44.

Ressalta-se que, do total das Receitas tributárias, os estados devem repassar aos municípios, de acordo com o estabelecido no artigo 158 da Constituição Federal, 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).

Destarte, apresentam-se na Tabela 45 os valores repassados pelo Estado aos municípios, de acordo com o registrado nos itens de Despesa classificados no elemento "Contribuições", já mencionado.

Tabela 45 – Valores pagos a título de transferências aos municípios **(R$ 1,00)**

Transferência	2009*	2010	Variação 2010/2009
ICMS	1.310.680.377,28	1.420.023.334,71	8,34%
IPVA	159.302.999,37	161.304.713,47	1,26%
IPI - Exportação	6.983.000,20	7.741.875,21	10,87%
CIDE	Não identificado	Não identificado	-
Total	**1.476.966.376,86**	**1.589.069.923,39**	**7,59**

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade – SIC, valores pagos.
*** Valores atualizados IGP-DI: 1,1131**

Do exposto, observa-se no exercício de 2010 um aumento, em termos reais, de 7,59% no total dos valores transferidos para os municípios, quando comparado com o exercício anterior. No entanto, os valores homologados por esta Corte de Contas, referente ao ICMS, somaram o montante de R$ 1.167.501.289,97, verificando-se uma diferença a menor de R$ 252.522.044,74 do valor registrado no SIC.

Ressalta-se que estes valores homologados foram publicados no sítio eletrônico da SEFAZ, conforme Tabela 46.

Tabela 46 – Divergências entre os valores pagos a título de transferências aos municípios **(R$ 1,00)**

Transferências	Valor repassado (SIC)*[1]	Valor repassado (SEFAZ)*[2]	Diferença
ICMS	1.420.023.334,71	1.167.501.289,97	252.522.044,74
IPVA	161.304.713,47	129.245.094,65	32.059.618,82
IPI export.	7.741.875,21	6.092.978,95	1.648.896,26
CIDE	Não identificado	Não identificado	Não identificado
Total	**1.589.069.923,39**	**1.302.839.363,57**	**286.230.559,82**

Fonte: *[1] Sistema Integrado de Contabilidade – SIC, valores pagos
***[2] Secretaria da Fazenda. Disponível em:**
<http://www.sefaz.ce.gov.br/content/aplicacao/internet/financas_publicas/gerados/repasse_municipios_2010.asp>

Diante das constatações apresentadas, fez-se contato com a Secretaria da Fazenda, a fim de dirimir as dúvidas existentes, principalmente quanto aos valores repassados aos municípios, sendo informado que os valores constantes no site da SEFAZ, quanto aos repasses, são evidenciados de forma líquida, retirando-se o percentual relativo a transferências do FUNDEB. Foram apresentadas, ainda, a metodologia de cálculo, conforme Tabela 47, e as justificativas das divergências a maior entre os valores calculados a título do repasse constitucional e os registrados no SIC.

Tabela 47 – Valores repassados a título de transferências aos municípios **(R$ 1,00)**

Tributo	(A) Receita Bruta	(B) Deduções	(C = A - B) Receita Líquida	% Const.	Repasse Constitucional Devido	Repasse Realizado SIC*[1]	Diferença
ICMS	6.100.160.014,88	263.481.820,48	5.836.678.194,40	25	1.459.169.548,60	1.459.483.613,00	314.064,40
IPVA	323.095.594,05	-	323.095.594,05	50	161.547.797,03	161.815.312,80	267.515,78
IPI Export.	30.464.892,81	-	30.464.892,81	25	7.616.223,20	7.616.223,21	0,01
CIDE	46.531.215,50	-	-	25	registro pelo líquido	registro pelo líquido	-
Total	6.500.251.717,24	263.481.820,48	6.190.238.681,26	-	1.628.333.568,83	1.628.915.149,01	-

Fonte: Secretaria da Fazenda
***[1] Sistema Integrado de Contabilidade – SIC, valores empenhados**

Cabe destacar que na Receita Bruta (A) do ICMS e IPVA são considerados os valores arrecadados dos tributos, bem como das multas, dos juros e da dívida ativa decorrente destes, excluindo-se o montante de R$ 263.481.820,48, conforme artigo 2º, parágrafo 2º da Lei Complementar nº 37/2003 (FECOP).

Quanto à Tabela 47, cabem as seguintes observações:

- A diferença a maior entre o valor do repasse constitucional devido do ICMS e realizado SIC foi de R$ 314.064,40, sendo destacado pela SEFAZ que R$ 193.423,58, decorre de diferença de ajuste relativo a restituições realizadas em 2010 e deduzidas do repasse aos municípios apenas em 2011; R$ 72.005,68, de diferença relativa às Guias de Lançamentos (GLs) do ICMS principal; e R$ 48.635,14, de diferença relativa a demais estornos/restituições não identificados quando da efetuação das transferências aos municípios, bem como outros ajustes na contabilização;
- A diferença a maior entre o valor do repasse constitucional devido do IPVA e realizado SIC foi de R$ 267.515,78, sendo salientado pela SEFAZ que está sendo efetuado "levantamento no SIC para identificar e explicar a diferença ocorrida entre o repasse constitucional devido e o realizado para o SIC".

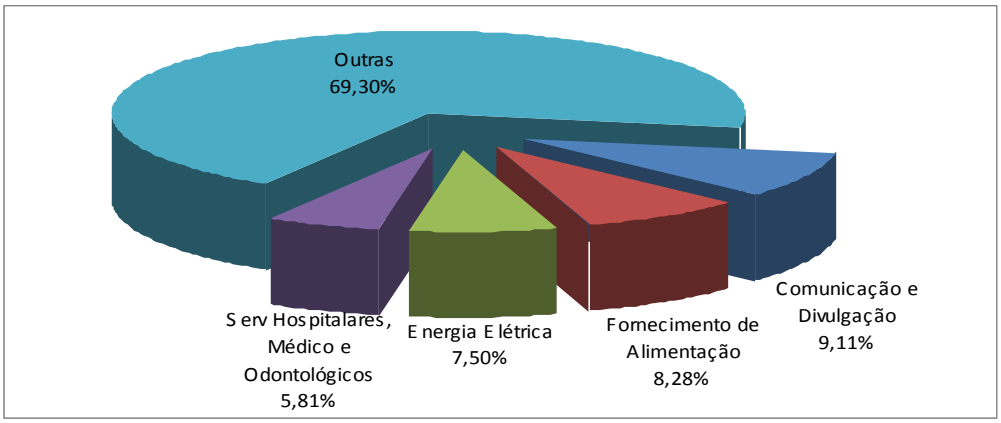
Outro ponto a ser destacado refere-se a não identificação dos valores repassados da CIDE, tanto no SIC como no site da SEFAZ, não sendo possível verificar se houve o correto repasse constitucional desta Receita para os municípios cearenses. A SEFAZ ressalta que "diferentemente do IPI exportação, a CIDE é registrada no SIC apenas pelo valor líquido, ou seja, os valores consignados no SIC correspondem a 75% (setenta e cinco por cento do total) das transferências

recebidas pelo Estado a título de CIDE". No entanto, entendemos que estes valores devem ser contabilizados, conforme os demais repasses, no elemento de despesa 81, "Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas".

Do exposto, faz-se necessário que a metodologia do cálculo dos repasses constitucionais, bem como as informações relativas aos valores utilizados no cálculo desses, ou seja, montante arrecadado, segregado por impostos, juros e multas arrecadados, bem como as deduções consideradas sejam claramente evidenciadas pelo Estado do Ceará, a fim de dirimir dúvidas e conflitos de informações encontrados, principalmente entre os valores constatados no site da SEFAZ e aqueles encaminhados a esta Corte de Contas.

No tocante às Despesas relacionadas com Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica, estas diminuíram 0,48%, se comparadas ao empenhado em 2009. Quanto à distribuição deste elemento de Despesa, apresenta-se o Gráfico 33.

Gráfico 33 – Distribuição das Despesas com Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica



Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade – SIC.

Ressalta-se que no Gráfico 33 são apresentadas as Despesas com Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica, retiradas, do total de R$ 759.475.639,46, as Despesas relacionadas com as modalidades "40 – Transferência a Municípios" e "50 – Transferência a Instituições Sem Fins Lucrativos", que perfazem um montante de R$ 228.674.027,15.

Destarte, Comunicação e Divulgação (9,11%), Fornecimento de Alimentação (8,28%), Energia Elétrica (7,5%) e Serviços Hospitalares, médicos e odontológicos (5,81%) são os mais expressivos dentre os valores empenhados com

Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica. Destaca-se que a categoria "Outras" agrega as Despesas com montantes empenhados inferiores a R$ 25.000.000,00.

Outro ponto a ser salientado, refere-se ao aumento, quando comparado a 2009, de 31,54% de Outras Despesas Correntes relacionadas com o elemento "Material de Distribuição Gratuita". Em 2010, estas Despesas alcançaram o montante de R$ 123.747.382,81.

Conforme exposto no artigo 73, parágrafo 10 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997,

> No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

Do exposto, pode-se constatar na Tabela 48 o empenho de novas despesas com os itens "Gêneros de Alimentação" e "Material Hospitalar Odontológico e Ambulatorial", que representam, respectivamente, 5,29% e 0,45% do total empenhado com Material de Distribuição Gratuita, os quais não ocorreram no exercício de 2009.

Ressalta-se que os valores constantes nestes itens, conforme dados do SIC, foram empenhados nos programas: "Sistema Integral de Assistência Farmacêutica" e "Fortalecimento da Atenção a Saúde nos Níveis Secundário e Terciário".

(R$ 1,00)

Tabela 48 – Itens de Despesa com material de distribuição gratuita **(R$ 1,00)**

Especificação	2009*	%	2010	%	% variação 2010/2009
Prêmios e Condecorações	790,30	0,00	12.293,00	0,01	1.455,48
Medalhas e Trofeus	66.782,16	0,07	52.942,59	0,04	- 20,72
Livros Didáticos	46.886,79	0,05	-	-	- 100,00
Medicamentos	66.171.695,50	70,34	70.458.374,44	56,94	6,48
Mat de Assist Social	3.552.424,50	3,78	5.011.934,39	4,05	41,08
Material Esportivo	2.693,81	0,00	9.960,00	0,01	269,74
Material p/ Presentear a Autoridades	17.801,59	0,02	27.700,88	0,02	55,61
Material de Divulgação	207.070,83	0,22	256.337,40	0,21	23,79
Distribuição de Leites	22.177.278,11	23,57	23.990.480,58	19,39	8,18
Material Educativo e Esportivo	190.302,38	0,20	12.801.018,52	10,34	6.626,67
Distribuição de Alimentos	525.509,55	0,56	2.648.179,52	2,14	403,93
Gêneros de Alimentação	-	-	6.550.192,29	5,29	-
Mat Hospitalar Odontológico Hospitalar e Ambulatorial	-	-	558.152,51	0,45	-
Outros Materiais para Distribuição	1.118.874,23	1,19	1.369.816,69	1,11	22,43

Tabela 48 – Itens de Despesa com material de distribuição gratuita (R$ 1,00)

Especificação	2009*	%	2010	%	% variação 2010/2009
Gratuita					
Total	**94.078.109,74**	**100,00**	**123.747.382,81**	**100,00**	**31,54**

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade – SIC.
*** Valores atualizados IGP-DI: 1,1131**

No tocante aos itens que obtiveram as maiores participações percentuais no total de Despesas com Material de Distribuição Gratuita, em 2010, cabe destacar "Medicamentos" (56,94%), "Distribuição de Leite" (19,39%) e "Material Educativo e Esportivo" (10,34%).

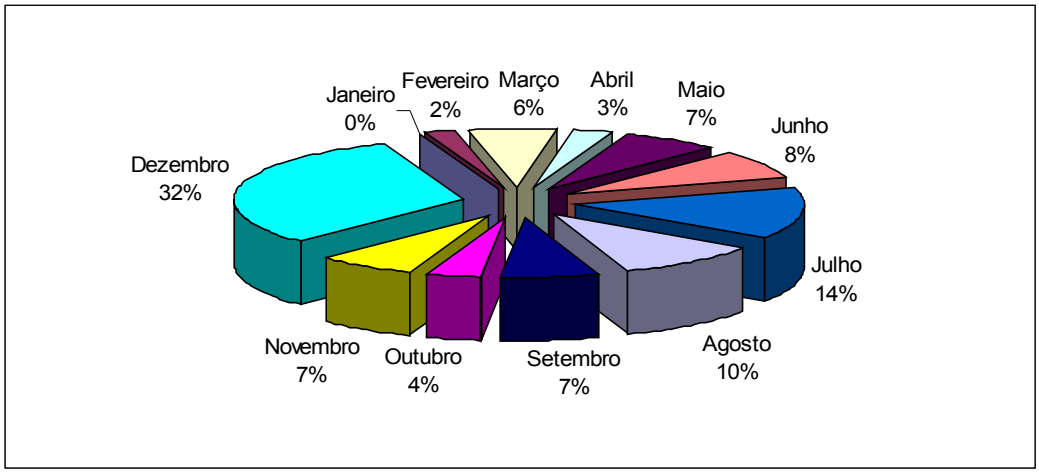
Ressalta-se que "Material Educativo e Esportivo" e "Prêmios e Condecorações" apresentaram as maiores variações positivas, em relação ao exercício de 2009, 6.626,67% e 1.455,48%, respectivamente.

No entanto, de acordo com o Manual da STN acerca dos procedimentos orçamentários, são classificadas como Despesas de Material de Distribuição Gratuita, a aquisição de materiais, bens ou serviços para distribuição gratuita, tais como livros didáticos, medicamentos, gêneros alimentícios e outros materiais, bens ou serviços que possam ser distribuídos gratuitamente, exceto se destinados a premiações culturais, artísticas, científicas, desportivas e outras.

Destarte, em 2010, foram classificados de forma incorreta R$ 65.235,59, referentes a "Prêmios e Condecorações" e "Medalhas e Trofeus", os quais deveriam ser classificados na natureza de Despesa "Premiações Culturais Artísticas Cient. Desport. e Outros", conforme disposto no Manual da STN.

O Gráfico 34 apresenta a distribuição percentual dos valores empenhados no elemento "Material de Distribuição Gratuita", mês a mês.

Gráfico 34 – Distribuição das Despesas com o elemento Material de Distribuição Gratuita, mês a mês



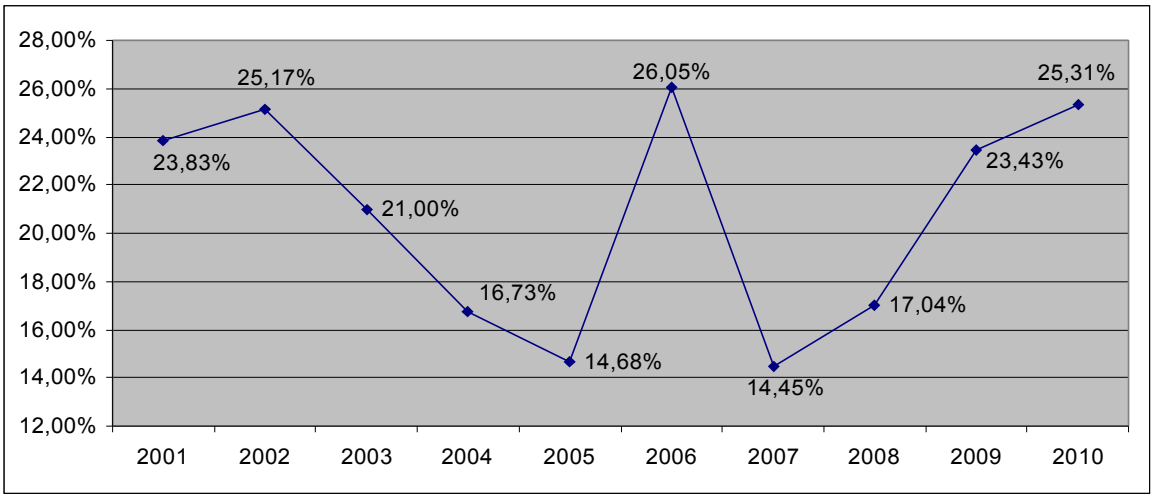
Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade – SIC.

Do exposto, cabe ressaltar que a maior parte dos valores empenhados, 73,97%, ocorreram no segundo semestre do exercício de 2010, concentrando nos meses de Dezembro (R$ 39.664.687,27) e Julho (R$ 17.391.297,61) a maior parte destes valores.

1.2.2 DESPESAS DE CAPITAL

Classificam-se nessa categoria aquelas Despesas 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 a importância de R$ 3.364.470.873,66, representando, portanto, 25,31% da Despesa orçamentária. No tocante aos percentuais dos demais exercícios, segue o Gráfico 35.

Gráfico 35 – Percentuais da participação de Despesas de Capital no total da Despesa Orçamentária



Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2001-2010.
Fator de correção: IGP-DI (FGV)

Na análise do comportamento dos percentuais das Despesas de Capital no total da Despesa Orçamentária, pode-se observar um decréscimo nos percentuais ao longo dos exercícios de 2002 a 2005. Em 2006, as Despesas de Capital atingiram o maior percentual (26,05%), voltando a cair em 2007, quando, desde então, estes percentuais só aumentam.

Em 2010, o montante empenhado de Despesas de Capital foi superior, em termos reais, a 18,25% (R$ 519.826.066,56) ao montante de 2009. No tocante ao valor autorizado, o Estado realizou apenas 58,17%. Referido resultado deveu-se, principalmente, conforme se verifica na Tabela 49, à baixa realização dos investimentos, que alcançaram apenas 55,81% do total autorizado.

Tabela 49 – Despesas de Capital, autorizada X realizada **(R$ 1,00)**

Especificação	Autorizado	% Autorizado	Realizado	%Realizado
Investimentos	5.352.716.139,81	92,33	2.980.309.156,78	88,58
Inversões Financeiras	95.889.528,10	1,65	82.244.238,18	2,44
Amortização da Dívida	348.501.196,34	6,01	301.917.478,70	8,97
Total	**5.797.106.864,25**	**100,00**	**3.364.470.873,66**	**100,00**

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade – SIC.

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 ano de 2010, o montante dos recursos alocados nesse grupo foi de R$ 2.980.309.156,78, superior ao destinado em 2009, que foi, em termos reais, de

R$ 2.087.252.199,38, representando um acréscimo real de 42,79%. Quanto ao comportamento de cada elemento de Despesa no grupo investimentos, apresenta-se a Tabela 50.

Tabela 50 – Elementos de Despesa do grupo investimentos **(R$ 1,00)**

Especificação	2009*	%	2010	%	% Variação 2010/2009
Aquisição de Imóveis	24.891.320,55	1,19	43.684.993,62	1,47	75,50
Auxílio Financeiro a Pesquisadores	834.825,00	0,04	2.709.458,07	0,09	224,55
Auxílios	207.092.127,15	9,92	363.427.726,49	12,19	75,49
Constituição ou Aumento de Capital de Empresas	37.123.915,45	1,78	112.301.206,19	3,77	202,50
Contribuições	89.462.699,03	4,29	63.578.145,71	2,13	- 28,93
Despesas de Exercícios Anteriores	25.478.510,34	1,22	41.881.689,05	1,41	64,38
Diária Civil	176.974,93	0,01	1.361,86	0,00	- 99,23
Equipamentos e Material Permanente	296.686.558,35	14,21	271.868.303,57	9,12	- 8,37
Indenizações e Restituições	38.181.230,62	1,83	15.798.655,14	0,53	- 58,62
Material de Consumo	10.996.840,56	0,53	2.746.520,60	0,09	- 75,02
Obras e Instalações	1.238.636.147,87	59,34	1.925.546.050,93	64,61	55,46
Outros Serv. de Terceiros Pessoa Jurídica	79.552.602,55	3,81	86.346.020,72	2,90	8,54
Outros Serv. de Terceiros Pessoa Física	356.520,36	0,02	115.471,00	0,00	- 67,61
Passagens e Despesas de Locomoção	59.623,78	0,00	35.326,29	0,00	- 40,75
Serviço de Consultoria	37.722.302,83	1,81	50.268.227,54	1,69	33,26
Total	**2.087.252.199,38**	**100,00**	**2.980.309.156,78**	**100,00**	**42,79**

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade – SIC.
*** Valores atualizados IGP-DI: 1,1131**

Dentre os elementos constantes na Tabela 50, "Obras e Instalações", "Auxílios" e "Equipamentos e Material Permanente" são os mais representativos do grupo investimento, em 2010, com, respectivamente, 64,61%, 12,29% e 9,12%.

Analisando-se estes elementos mais representativos, cabe destacar que "Auxílios" foi o elemento que apresentou a maior variação percentual, 75,49%, quando comparado ao exercício de 2009.

A Tabela 51 demonstra o montante de investimento realizado ao longo dos últimos dez anos, em termos nominais e reais, bem como as variações percentuais de Despesa com investimentos entre os exercícios.

Tabela 51 – Evolução da Despesa com investimentos **(R$1,00)**

Exercício	Nominal	Real	Variação real dos exercícios
2001	498.217.363,96	1.031.808.160,76	-
2002	557.816.274,71	913.870.402,86	-11,43%
2003	454.256.669,64	691.242.374,19	-24,36%
2004	503.414.186,39	683.183.392,35	-1,17%
2005	406.961.284,14	545.531.601,39	-20,15%
2006	1.170.228.256,87	1.511.349.793,75	177,04%
2007	573.022.721,75	685.908.197,93	-54,62%
2008	987.369.065,42	1.083.242.601,67	57,93%
2009	1.875.170.424,38	2.087.252.199,38	92,69%

Tabela 51 – Evolução da Despesa com investimentos **(R$1,00)**

Exercício	Nominal	Real	Variação real dos exercícios
2010	2.980.309.156,78	2.980.309.156,78	42,79%

Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2001-2010.
Fator de correção: IGP-DI (FGV)

O total dos valores empenhados com investimento, em 2010, foi superior aos valores empenhados no período de 2001 a 2009. No intervalo compreendido entre 2001 e 2009, as Receitas e as Despesas orçamentárias cresceram, em termos reais, 50,13% e 43,93%, respectivamente, enquanto os investimentos aumentaram em 188,84%.

Entretanto, apesar do crescimento realizado com investimentos em relação ao exercício anterior, o percentual de sua execução em comparação com planejado foi de apenas 55,68%, conforme demonstrado no item 1.2.2 (Despesa de Capital) desse capítulo. A síntese do Balanço Geral do Estado justifica o baixo percentual executado desse grupo face à dependência do Estado por recursos externos.

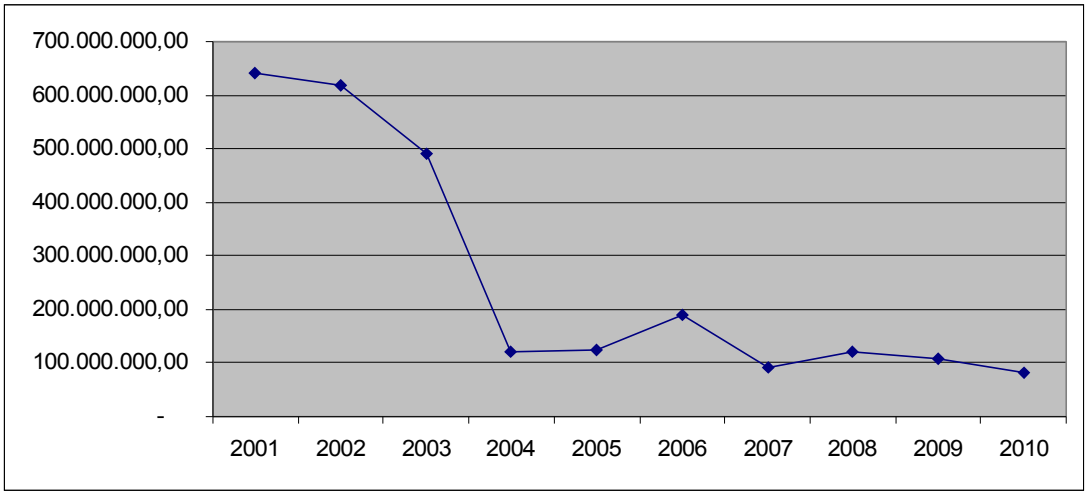
INVERSÕES FINANCEIRAS

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$ 82.244.238,18, que, em relação ao valor realizado em 2009, apresentou um decréscimo real de 24,68%. Quanto ao valor autorizado, o Estado realizou 85,77%.

O Gráfico 36 demonstra a evolução dos valores empenhados com inversões financeiras do Estado do Ceará ao longo de dez anos.

Gráfico 36 – Evolução da Despesa com inversões financeiras



Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2001-2010.
Fator de correção: IGP-DI (FGV)

Do exposto, pode-se verificar que, com exceção dos exercícios de 2006, último ano do mandato eleitoral, e 2007, primeiro ano do mandato eleitoral posterior, o valor realizado com inversões financeiras está decrescendo ao longo dos dez anos de análise.

Em 2010, Despesas deste grupo foram representadas por "Concessões de Empréstimos" (81,73%), seguidas por "Constituição e Aumento de Capital de Empresas Industriais" (18,27%). Dentre os aumentos de capital realizados em 2010, é estabelecido, na síntese do Balanço Geral do Estado, repasses para as empresas ADECE, CEARAPORTOS, EMAZP e METROFOR.

AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA

Integram o grupo 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.

Do total autorizado neste grupo de R$ 348.501.196,34, o Estado realizou 86,63%, ou seja, R$ 301.917.478,70, dividindo-se em R$ 175.561.659,58 para a Amortização da Dívida Interna e R$ 126.355.819,12 para a Amortização da Dívida Externa, conforme Síntese do Balanço Geral do Estado.

1.2.3 DESPESA AUTORIZADA E REALIZADA POR ÓRGÃOS

No exercício de 2010, o total da Despesa autorizada da

Administração Direta importou em R$ 16.414.984.074,14. Sua realização, no entanto, alcançou a quantia de R$ 13.295.040.624,94, restando um saldo orçamentário de R$ 3.119.943.449,20. Quanto a participação dos Poderes e Ministério Público no total da Despesa empenhada, segue o Gráfico 37.

Gráfico 37 – Participação dos Poderes e Ministério Público no total da Despesa Empenhada

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade – SIC.

Das Despesas empenhadas, em 2010, 93,07% pertencem ao Poder Executivo, 3,02%, ao Poder Judiciário, 2,76%, ao Poder Legislativo, e 1,15% ao Ministério Público.

A Tabela 52 demonstra, por classificação institucional, o comparativo entre a Despesa autorizada e realizada no exercício de 2010.

Tabela 52 – Comparativo entre valor autorizado e valor realizado, por órgão **(R$ 1,00)**

Órgãos/Entidades	Autorizado (1)	%	Realizado (2)	%	Saldo (1) - (2)
06 – DPGE	59.699.898,16	0,36	58.378.567,85	0,44	1.321.330,31
08 – SEINFRA	1.481.208.114,76	9,04	1.094.020.513,09	8,23	387.187.601,67
10 – SSPDS*[1]	1.142.684.937,80	6,98	936.676.242,64	7,05	206.008.695,16
11 - GAB GOV	40.412.810,25	0,25	30.264.696,89	0,23	10.148.113,36
12 - VICE GOV	3.898.275,62	0,02	3.578.682,15	0,03	319.593,47
13 – PGE	43.033.596,28	0,26	41.313.795,55	0,31	1.719.800,73
14 - C MILITAR	8.650.141,05	0,05	7.751.114,18	0,06	899.026,87
17 – CONS EDUC	5.492.555,43	0,03	4.007.196,51	0,03	1.485.358,92
18 – JUSTICA	165.453.400,56	1,01	124.251.212,00	0,93	41.202.188,56
19 – SEFAZ	643.305.848,70	3,93	502.174.203,75	3,78	141.131.644,95
21 – DAS	439.968.626,77	2,69	333.262.826,82	2,51	106.705.799,95
22 – SEDUC	2.937.882.096,58	17,94	2.421.233.148,31	18,21	516.648.948,27
24 – SAUDE	1.478.366.758,82	9,03	1.216.001.159,01	9,15	262.365.599,81
27 – CULTURA	66.541.262,64	0,41	53.315.125,66	0,40	13.226.136,98
29 – SRH	686.088.444,03	4,19	381.372.450,60	2,87	304.715.993,43
30 - CASA CIVIL	145.023.873,82	0,89	137.492.685,79	1,03	7.531.188,03
31 – SECITECE	421.340.629,58	2,57	357.777.320,45	2,69	63.563.309,13
36 – SETUR	596.024.832,50	3,64	311.059.952,25	2,34	284.964.880,25
40 – ENCARGOS GERAIS	3.056.150.257,32	18,66	2.915.875.278,52	21,93	140.274.978,80

Tabela 52 – Comparativo entre valor autorizado e valor realizado, por órgão **(R$ 1,00)**

Órgãos/Entidades	Autorizado (1)	%	Realizado (2)	%	Saldo (1) - (2)
41 – CGE	8.110.043,22	0,05	7.209.675,77	0,05	900.367,45
42 – SESPORTE	93.592.383,09	0,57	55.101.951,82	0,41	38.490.431,27
43 – CIDADES	735.621.598,64	4,49	359.021.202,43	2,70	376.600.396,21
46 – SEPLAG *[2]	752.504.283,32	4,60	674.896.460,81	5,08	77.607.822,51
47 – STDS	305.725.750,63	1,87	236.127.368,25	1,78	69.598.382,38
48 – CEDE*[3]	103.232.264,50	0,63	96.600.014,27	0,73	6.632.250,23
49 – CONPAM	21.807.504,07	0,13	14.963.794,12	0,11	6.843.709,95
Poder Executivo	**15.441.820.188,14**	94,29	**12.373.726.639,49**	93,07	**3.068.093.548,65**
01 – ASSEMBLEIA	285.513.037,18	1,74	284.844.252,95	2,14	668.784,23
02 - TCE	38.051.863,04	0,23	36.419.826,54	0,27	1.632.036,50
03 – TCM	47.136.406,07	0,29	45.400.223,66	0,34	1.736.182,41
Poder Legislativo	**370.701.306,29**	2,26	**366.664.303,15**	2,76	**4.037.003,14**
04 - T JUSTICA	407.124.125,59	2,49	401.919.386,01	3,02	5.204.739,58
Poder Judiciário	**407.124.125,59**	2,49	**401.919.386,01**	3,02	**5.204.739,58**
15 – PGJ	156.761.978,00	0,96	152.730.296,29	1,15	4.031.681,71
Ministério Público	**156.761.978,00**	0,96	**152.730.296,29**	1,15	**4.031.681,71**
TOTAL	**16.376.407.598,02**	100,00	**13.295.040.624,94**	100,00	**3.081.366.973,08**

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade - SIC.

***[1] Do total da Despesa Autorizada foi excluído R$ 5.000.000,00, referente a valores não empenhados no exercício.**

***[2] No valor da Despesa Autorizada não está incluída a parcela de R$ 23.576.476,12 relativa à Reserva de Contingência.**

***[3] Do total da Despesa Autorizada foi excluído R$ 10.000.000,00, referente a valores não empenhados no exercício.**

Quanto à variação da Despesa realizada nos órgãos, destacados na Tabela 52, Secretaria de Recursos Hídricos (SRH), Gabinete do Governador (GAB GOV) e Secretaria do Esporte (SESPORTE) obtiveram as maiores variações negativas de, respectivamente, 66,62%, 56,97% e 47,19%, quando comparado ao empenhado em 2009.

Ressalte-se que "Encargos Gerais do Estado" é uma unidade orçamentária ligada à Secretaria da Fazenda, na qual são realizadas as Despesas que abrangem todo o Estado com o Serviço e Amortização da Dívida Pública, as Transferências Constitucionais aos Municípios, as Sentenças Judiciais e outras, representando 21,23% da Despesa executada, e um acréscimo de 3,37%, se comparado ao executado em 2009.

Sabe-se que o orçamento-programa é um instrumento de planejamento da ação do governo, por meio do qual são identificados os programas de trabalho, projetos e atividades, com o estabelecimento de objetivos e metas a serem implementados e a previsão dos custos relacionados.

Um dos objetivos da utilização dessa técnica orçamentária é que o Orçamento Público deixe de ser uma peça fictícia, que quase nunca retrata a realidade, tornando, assim, o planejamento de fato interligado ao orçamento e ao que venha a ser executado dele.

No entanto, alguns Órgãos/Entidades não cumpriram com o exposto e obtiveram percentuais de realização da Despesa inferiores a 60% (sessenta por cento), ficando consideravelmente abaixo do planejado (da Despesa autorizada).

Tabela 53 – Órgãos com percentual de realização inferior a 60%

ÓRGAOS	% (Autorizado / Executado)
SECRETARIAS DAS CIDADES	48,81
SECRETARIA DO TURISMO	52,19
SECRETARIA DE RECURSOS HÍDRICOS	55,59
SECRETARIA DE ESPORTES	58,87

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade - SIC.

Destaca-se que, no exercício de 2009, estes órgãos atingiram os percentuais de realização de 46,63%, 33,03%, 30,91% e 56,92%, respectivamente.

Vale ressaltar que do montante das Despesas empenhadas (R$ 13.295.040.624,94) estão incluídas as transferências do Tesouro para a Administração Indireta, no total de R$ 2.521.536.951,28, representando 18,97% do total executado pela Administração Direta.

2 - ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

Na análise das Receitas e Despesas orçamentárias da Administração Indireta estão incluídos os valores das Autarquias, das Fundações, dos Fundos e das Empresas Estatais Dependentes (EMATERCE, ETICE, CODECE E COHAB), que possuem suas execuções orçamentárias registradas no Sistema Integrado de Contabilidade - SIC.

2.1 RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS

A Lei Orçamentária Anual estimou em R$ 1.766.432.346,00 a Receita orçamentária da Administração Indireta para o exercício de 2010. Referida estimativa foi ajustada, conforme consta na Síntese do Balanço Geral do Estado, alcançando uma previsão final de R$ 6.230.356.698,87, ou seja, um aumento de 252,71% quando comparado com a dotação inicial apresentada na LOA.

A realização da Receita atingiu a cifra de R$ 5.243.056.092,71, resultando em um excesso de arrecadação de 3.476.623.746,71, em comparação

com o orçamento inicial, e em uma insuficiência de arrecadação de R$ 987.300.606,16, em relação ao orçamento atualizado.

A evolução da Receita Orçamentária arrecadada nos dez últimos anos está evidenciada na Tabela 54.

Tabela 54 – Evolução da Receita Orçamentária, por categoria econômica **(R$ 1,00)**

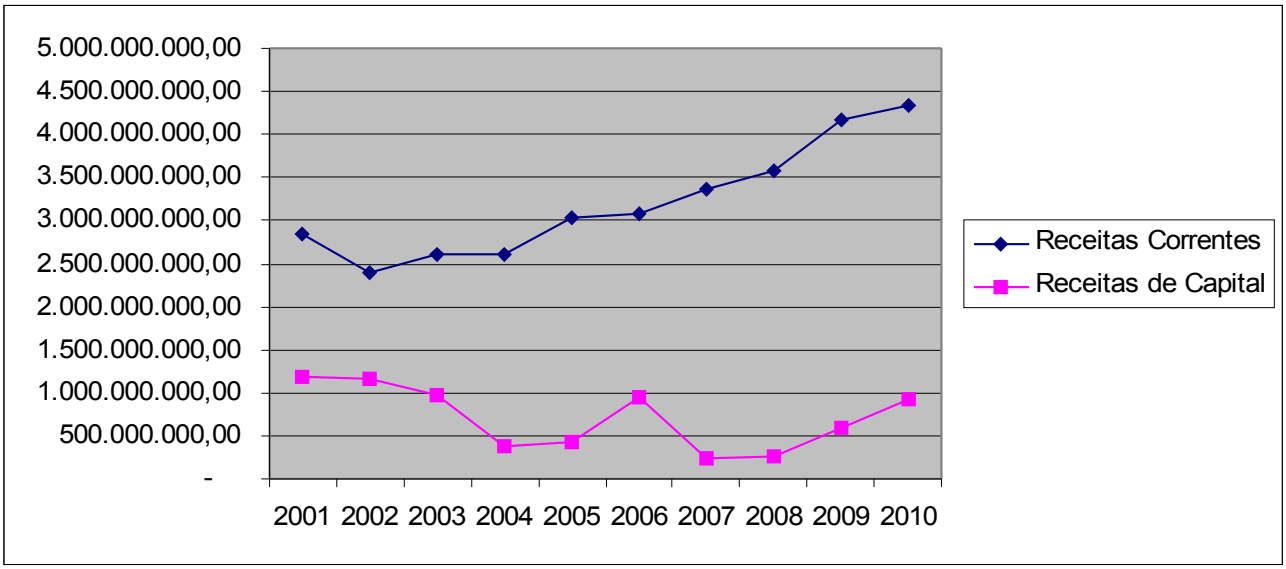
Exercício	Receitas Correntes		Receitas de Capital		Receita Total	
	Nominal	Real	Nominal	Real	Nominal	Real
2001	1.367.443.359,50	2.831.975.197,52	569.816.572,28	1.180.090.121,19	1.937.259.931,78	4.012.065.318,72
2002	1.466.034.383,95	2.401.804.131,23	706.783.821,03	1.157.923.933,99	2.172.818.204,98	3.559.728.065,22
2003	1.712.780.147,32	2.606.337.550,18	641.553.935,64	976.252.623,86	2.354.334.082,96	3.582.590.174,04
2004	1.918.866.565,73	2.604.093.816,35	273.982.145,00	371.821.168,98	2.192.848.710,73	2.975.914.985,33
2005	2.256.191.082,82	3.024.424.146,52	309.633.149,76	415.063.237,25	2.565.824.232,58	3.439.487.383,77
2006	2.382.580.910,16	3.077.103.245,47	731.333.974,08	944.517.827,52	3.113.914.884,24	4.021.621.073,00
2007	2.812.530.925,19	3.366.599.517,45	199.886.910,70	239.264.632,11	3.012.417.835,89	3.605.864.149,56
2008	3.253.938.927,23	3.569.896.397,06	236.751.509,59	259.740.081,17	3.490.690.436,82	3.829.636.478,24
2009	3.739.685.668,76	4.162.644.117,90	535.644.974,09	596.226.420,66	4.275.330.642,85	4.758.870.538,56
2010	4.324.670.551,80	4.324.670.551,80	918.385.540,91	918.385.540,91	5.243.056.092,71	5.243.056.092,71

Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2001-2010.

Fator de correção: IGP-DI (FGV)

No tocante ao comportamento das Receitas Correntes e de Capital ao longo dos dez anos de análise, segue o Gráfico 38.

Gráfico 38 – Evolução das Receitas Correntes e de Capital



Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2001-2010.

Fator de correção: IGP-DI (FGV)

Do exposto no Gráfico 38, constata-se que as Receitas Correntes estão crescendo ao longo dos dez anos de análise, apresentando, no exercício de 2010, o

maior montante de arrecadação, R$ 4.324.670.551,80. Quando este valor é comparado com o atualizado da Receita Corrente de 2001, observa-se um acréscimo de 52,71% nesta categoria de Receita.

Já as Receitas de Capital apresentam-se de forma mais assimétrica. O maior montante de arrecadação nesta categoria ocorreu em 2001, e o menor em 2007. No exercício de 2010, a Receita de Capital foi superior a 54,03% ao arrecadado em 2009.

Quando se compara o total da Receita arrecadada no exercício de 2009 com 2010, verifica-se um acréscimo nominal de R$ 967.725.449,86. Considerando-se o índice de atualização para o período de 1,1131, observou-se um acréscimo real de R$ 484.185.554,15.

Este aumento foi ocasionado, principalmente, pelo incremento, em termos reais, da origem Transferência de Capital em R$ 322.144.126,48. Quanto às demais origens de Receita, segue a Tabela 55, que apresenta os valores previstos atualizados e arrecadados no exercício de 2010.

Tabela 55 – Receita Orçamentária, por categoria e origem **(R$ 1,00)**

Categoria Econômica	Previsão atualizada	Arrecadada	Diferença	Realização (%)
Receitas Correntes	**4.749.633.572,16**	**4.324.670.551,80**	**424.963.020,36**	**91,05**
Tributária	300.247.341,40	176.619.695,54	123.627.645,86	58,82
Contribuições	1.014.856.339,72	976.098.276,01	38.758.063,71	96,18
Patrimonial	20.949.935,95	32.022.081,55	- 11.072.145,60	152,85
Serviços	26.591.865,99	57.684.911,25	- 31.093.045,26	216,93
Transf. Correntes	3.137.852.538,33	2.853.759.194,21	284.093.344,12	90,95
Outras Rec. Correntes	249.135.550,77	228.486.393,24	20.649.157,53	91,71
Receitas de Capital	**1.480.732.126,71**	**918.385.540,91**	**562.346.585,80**	**62,02**
Alienação de bens	50.000,00	281.415,61	- 231.415,61	562,83
Amortiz. de empréstimos	-	78.380,14	- 78.380,14	-
Transf. De Capital	1.480.682.126,71	918.025.745,16	562.656.381,55	62,00
Total	**6.230.365.698,87**	**5.243.056.092,71**	**987.309.606,16**	**84,15**

Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2010.

Da análise da Tabela 55, constata-se que o percentual de realização da Receita, em 2010, foi de 84,15%. As Receitas Correntes tiveram uma realização de 91,05%, enquanto as Receitas de Capital alcançaram 62,02%. Observa-se, ainda, que as Receitas de Transferências Correntes são as mais representativas, correspondendo a 54,43% do total da Receita da Administração Indireta.

Quanto ao total das Transferências, incluindo Correntes e de Capital, recebidas pela Administração Indireta, estas somaram R$ 3.771.784.939,37, ou seja, 71,94% do total da Receita arrecadada, conforme a Tabela 56.

Tabela 56 – Composição das Receitas de transferência **(R$ 1,00)**

Especificação	Receita arrecadada	% Relação ao total
Transferências do Tesouro	2.521.536.951,28	66,85
Transferências de Convênios	423.141.159,58	11,22
Outras Transferências	827.106.828,51	21,93
Total	**3.771.784.939,37**	**100,00**

Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2010.

A participação mais expressiva das Receitas de Transferência é originária dos recursos do Tesouro do Estado, com 66,85%. Percebe-se, então, a dependência dessas entidades em relação aos recursos repassados pelo Tesouro do Estado, pelos convênios e pelos Fundos.

2.1.1 RECEITAS CORRENTES

Esta categoria econômica apresentou uma arrecadação da ordem de R$ 4.324.670.551,80, inferior à previsão, que somou R$ 4.749.633.572,16. Em relação ao exercício anterior, o acréscimo real desta arrecadação foi de 3,89%.

A fonte desta Categoria Econômica que mais contribuiu na composição dos ingressos de Receitas foi as Transferências Correntes. Estabelecendo um paralelo com os dados de 2009, em termos reais, tais transferências tiveram uma redução de 0,19%.

Apesar da pequena representatividade das Receitas Patrimoniais (0,61%) e de Serviços (1,10%), em relação ao total arrecadado em 2010, destaca-se na Tabela 57 a variação destas Receitas no biênio 2009/2010.

Tabela 57 – Composição das Receitas Patrimoniais e de Serviços **(R$ 1,00)**

Especificação	2009*	2010	% Variação 2009/2010
Receita Patrimonial	**26.404.739,32**	**32.022.081,55**	**21,27**
Receitas Imobiliárias	944.202,02	142.414,95	-84,92
Alugueis	139.427,24	121.019,10	-13,20
Foros	316,55	1.203,71	280,25
Laudenios	25.406,51	20.192,14	-20,52
Outras Rec. Mobiliarias	779.051,72	-	-100,00
Receita Vr Mobiliários	25.460.537,30	26.737.987,20	5,02
Juros de Tit. de Rendas	25.459.239,45	26.732.070,40	5,00
Participações	1.297,84	5.916,80	355,90
Rendimentos de Recursos Vinculados	-	5.141.679,40	-
Juros de Tit. de Rendas	-	5.141.679,40	-
Receitas de Serviços	**41.264.640,54**	**57.684.911,25**	**39,79**
Custas Processuais	21.267.034,98	19.693.407,14	-7,40
Serviços de Comunicação	642.230,71	630.248,62	-1,87
Serviços Financeiros	-	14.117,43	-
Outras Rec. de Serviços	19.355.374,85	37.347.138,06	92,95

Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2009-2010.
*** Valores atualizados IGP-DI: 1,1131**

Na Tabela 57, pode-se verificar que a variação real positiva de 21,27%

nas Receitas Patrimoniais foi ocasionada pelos rendimentos de títulos de renda de recursos vinculados no montante de R$ 5.141.679,40.

Quanto às Receitas de Serviços, estas variaram, positivamente, 39,79%, em 2010, quando comparadas ao arrecadado em 2009. Este incremento foi influenciado, principalmente, pelo aumento real de 92,95% de Outras Receitas de Serviços.

2.1.2 RECEITAS DE CAPITAL

As Receitas de Capital apresentaram uma arrecadação no importe de R$ 918.385.540,91, inferior à previsão, que somou a importância de R$ 1.480.732.126,71. Em relação ao exercício anterior houve um acréscimo, em termos reais, de 54,03%, conforme Tabela 58.

Tabela 58 – Composição das Receitas de Capital **(R$ 1,00)**

Especificação	2009*	2010	% Variação 2009/2010
Alienações de Bens	318.769,58	281.415,61	-11,72
Amortização Empréstimos	26.032,40	78.380,14	201,09
Transferências de Capital	595.881.618,68	918.025.745,16	54,06
Total	**596.226.420,66**	**918.385.540,91**	**54,03**

Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2009-2010.
*** Valores atualizados IGP-DI: 1,1131**

Dentre as receitas de capital, a variação positiva mais expressiva ocorreu na origem Amortização de Empréstimos, cuja arrecadação cresceu 201,09% quando comparada a 2009. Destaca-se, ainda, o incremento de 54,06% das Transferências de Capital, decorrente dos aumentos de 48,97% e 394,84%, respectivamente, das Transferências do Estado e de Convênios.

2.2 DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS

A Despesa fixada da Administração Indireta alcançou, no final do exercício de 2010, a quantia de R$ 7.349.061.376,83. Sua realização, de acordo com o Sistema Integrado de Contabilidade, importou em R$ 5.134.333.164,31, ou seja, um percentual de 69,86%, quando comparado ao valor fixado.

Cotejando-se com a Despesa realizada do exercício anterior, R$ 4.252.760.754,33, constatou-se um acréscimo nominal de R$ 881.572.409,98. Ao atualizar estes valores pelo índice de 1,1131, observou-se acréscimo real de R$ 400.585.168,67, correspondendo a um crescimento real de 8,46%.

A evolução da Despesa Orçamentária executada nos últimos dez anos está evidenciada na Tabela 59.

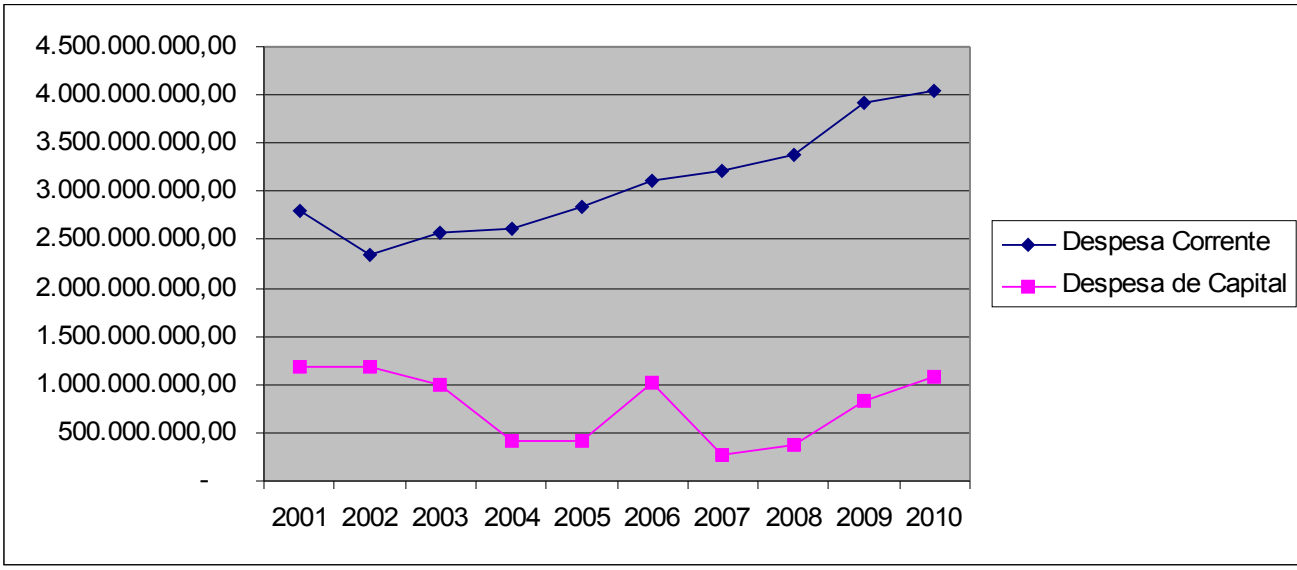
Tabela 59 – Evolução da Despesa Orçamentária, por categoria econômica **(R$1,00)**

Exercício	Despesa Corrente		Despesa de Capital		Total	
	Nominal	Real	Nominal	Real	Nominal	Real
2001	1.350.237.996,33	2.796.342.890,40	571.051.391,80	1.182.647.432,42	1.921.289.388,13	3.978.990.322,82
2002	1.433.871.733,01	2.349.112.060,19	725.559.129,59	1.188.683.522,01	2.159.430.862,60	3.537.795.582,20
2003	1.686.478.660,69	2.566.314.577,97	652.528.750,07	992.952.998,98	2.339.007.410,76	3.559.267.576,95
2004	1.930.995.610,86	2.620.554.143,50	311.492.695,97	422.726.737,70	2.242.488.306,83	3.043.280.881,20
2005	2.126.136.472,34	2.850.085.941,17	302.848.447,52	405.968.343,90	2.428.984.919,86	3.256.054.285,07
2006	2.405.373.019,17	3.106.539.254,26	786.450.678,40	1.015.701.051,15	3.191.823.697,57	4.122.240.305,41
2007	2.693.112.251,48	3.223.655.365,02	224.020.665,81	268.152.736,97	2.917.132.917,29	3.491.808.102,00
2008	3.075.644.387,38	3.374.289.457,39	348.251.921,48	382.067.183,06	3.423.896.308,86	3.756.356.640,45
2009	3.515.243.576,44	3.912.817.624,94	737.517.177,89	820.930.370,71	4.252.760.754,33	4.733.747.995,64
2010	4.050.931.869,01	4.050.931.869,01	1.083.401.295,30	1.083.401.295,30	5.134.333.164,31	5.134.333.164,31

Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2001-2010.
Fator de correção: IGP-DI (FGV)

No tocante ao comportamento das Despesas Correntes e de Capital ao longo dos dez anos de análise, segue o Gráfico 39.

Gráfico 39 – Evolução das Despesas Corrente e de Capital



Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2001-2010.
Fator de correção: IGP-DI (FGV)

Observa-se no Gráfico 39 que as Despesas Correntes e de Capital tiveram um comportamento inverso nos exercícios de 2003, 2004, 2005 e 2007, ou seja, enquanto, neste período, as Despesas Correntes aumentaram, as

Despesas de Capital diminuíram.

Ao comparar com os valores empenhados nos exercícios de 2009 e 2010, pode-se constatar um aumento de 20,73%, ou, em termos reais, de 8,46%. O incremento observado foi, principalmente, ocasionado pelo aumento no grupo investimentos em 37,22%.

Quanto aos demais grupos de Despesa, segue a Tabela 60, que apresenta os valores da Despesa autorizada e realizada no exercício de 2010.

Tabela 60 – Despesa Orçamentária, por categoria e grupo **(R$ 1,00)**

Especificação	Autorizada	Realizada	Diferença	Realização (%)
Despesas Correntes	**5.551.463.571,45**	**4.050.931.869,01**	**1.500.531.702,44**	**72,97**
Pessoal e Enc. Sociais	2.684.554.589,22	2.533.524.494,15	151.030.095,07	94,37
Juros e Enc. Da Dívida	15.595.895,00	15.595.895,00	-	100,00
Outras Desp. Correntes	2.851.313.087,23	1.501.811.479,86	1.349.501.607,37	52,67
Despesas de Capital	**1.797.597.805,38**	**1.083.401.295,30**	**714.196.510,08**	**60,27**
Investimentos	1.728.318.340,88	1.015.385.545,46	712.932.795,42	58,75
Inversões Financeiras	69.279.464,50	68.015.749,84	1.263.714,66	98,18
Total	**7.349.061.376,83**	**5.134.333.164,31**	**2.214.728.212,52**	**69,86**

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade - SIC

Com base na Tabela 60, é possível identificar que as Despesas Correntes, que representam os gastos com manutenção do serviço público, bem como os pagamentos de aposentadorias e pensões pelo SUPSEC, das Autarquias, Fundações, Empresas Estatais Dependentes e Fundos, respondem por 78,90% do total das Despesas realizadas pela Administração Indireta. As Despesas de Capital, por sua vez, que constituem aplicações vinculadas à expansão das atividades do Estado, representam 21,10% do total da Despesa.

2.2.1 DESPESAS CORRENTES

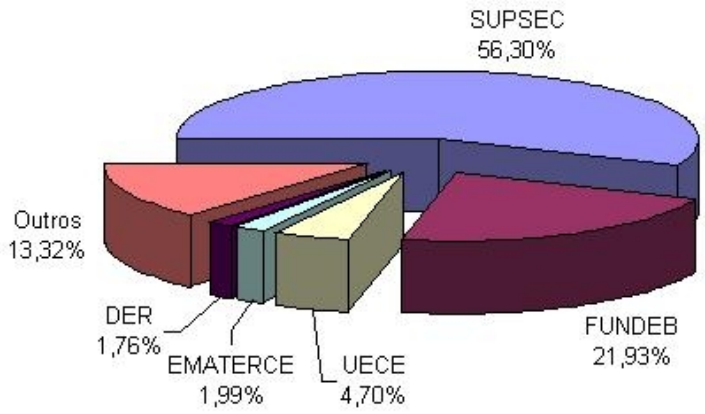
A categoria econômica de Despesas Correntes teve sua realização no importe de R$ 4.050.931.869,01, correspondente a somente 72,97% do total autorizado. Cabe destacar que este percentual, em comparação ao exercício de 2009, reduziu, em termos reais, 9,66%.

O grupo Pessoal e Encargos Sociais é aquele que possui a maior participação, correspondendo a 49,34% do total de Despesas empenhadas no exercício, sendo mais expressivos os valores empenhados nos elementos "Aposentadorias e Reformas" e "Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil",

representando, respectivamente, 40,02% e 29,71% do total empenhado no grupo Pessoal e Encargos Sociais.

Comparativamente ao exercício de 2009, as Despesas com Pessoal e Encargos Sociais da Administração Indireta cresceram R$ 984.660,76. Quanto à participação das entidades no total das Despesas com Pessoal e Encargos Sociais, segue o Gráfico 40.

Gráfico 40 – Participação das entidades no total das Despesas com Pessoal e Encargos Sociais



Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade – SIC.

Constata-se no Gráfico 40 que o Sistema Único de Previdência Social dos Servidores Públicos Civis e Militares, dos Agentes Públicos e dos Membros de Poder do Estado do Ceará (SUPSEC) é responsável por mais da metade (56,3%) das Despesas com Pessoal e Encargos Sociais no exercício de 2010. Este sistema foi criado pela Lei Complementar nº 12/1999 para organizar os aspectos relacionados com a previdência dos servidores públicos do Estado do Ceará.

Cabe destacar que estão incluídos na categoria "Outros" as demais entidades que realizaram valores com Pessoal e Encargos Sociais inferiores a R$ 40.000.000,00.

Quanto ao grupo Juros e Encargos da Dívida, ressalta-se que todo o valor orçado foi empenhado, ou seja, R$ 15.595.895,00. Este grupo refere-se às Despesas relacionadas aos empréstimos contraídos pela COHAB junto ao Banco do Brasil S/A, consoante ressaltado na Síntese do Balanço Geral do Estado.

O grupo Outras Despesas Correntes atingiu, em 2010, o montante de R$ 1.501.811.479,86, superior, em termos reais, em R$ 139.844.183,31 ao valor apurado em 2009, correspondendo a uma variação positiva de 10,27%.

2.2.2 DESPESAS DE CAPITAL

Os valores empenhados relacionados com Investimentos e Inversões Financeiras atingiram a importância de R$ 1.083.401.295,30, representando, portanto, 21,10% da Despesa empenhada. Considerando-se o índice de atualização para o período de 1,1131, observa-se um acréscimo real de R$ 262.470.924,59, correspondendo a uma variação real positiva de 31,97%, decorrente, principalmente, do aumento dos investimentos, quando comparado ao valor empenhado em 2009.

INVESTIMENTOS

No ano de 2010, o montante dos recursos alocados em Investimentos foi de R$ 1.015.385.545,46, superior ao destinado em 2009, que foi de R$ 664.804.918,24, representando um aumento nominal de 52,73%.

A Tabela 61 demonstra o montante de Investimento realizado ao longo dos últimos dez anos, em termos nominais e reais, bem como as variações percentuais de Despesa com Investimentos entre os exercícios.

Tabela 61 – Evolução da Despesa com investimentos **(R$1,00)**

Exercício	Nominal	Real	Variação real dos exercícios
2001	267.350.346,28	553.682.567,15	-
2002	353.887.726,65	579.774.262,57	4,71%
2003	332.600.326,00	506.117.916,07	-12,70%
2004	232.019.648,08	314.873.864,41	-37,79%
2005	217.034.616,34	290.934.903,20	-7,60%
2006	667.327.363,35	861.853.289,77	196,24%
2007	170.748.019,08	204.385.378,84	-76,29%
2008	262.438.079,81	287.920.817,36	40,87%
2009	664.804.918,24	739.994.354,49	157,01%
2010	1.015.385.545,46	1.015.385.545,46	37,22%

Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2001-2010.
Fator de correção: IGP-DI (FGV)

Do exposto na Tabela 61, constata-se que nos exercícios de 2006 e 2009 ocorreram os maiores aumentos de Despesas aplicadas em Investimentos. Quanto ao exercício de 2010, pode-se observar um aumento, em termos reais, de 37,22% quando comparado a 2009.

De acordo com a síntese do Balanço Geral do Estado, 46,07%, R$ 467.806.706,39, do total das Despesas com investimentos foi realizada pelo Departamento de Edificações e Rodovias (DER).

Apesar do incremento dos Investimentos, a realização das Despesas (Despesa realizada/Despesa autorizada) foi de 58,75% nesse grupo, o que caracteriza distanciamento entre o planejado e o executado, situação semelhante a apresentada na Administração Direta.

INVERSÕES FINANCEIRAS

O Grupo Inversões Financeiras foi representado pelos elementos "Concessão de Empréstimos e Financiamentos" e "Aquisição de produtos para revenda", nos montantes de, respectivamente, R$ 67.263.411,58 e R$ 752.338,26. Conforme a síntese do Balanço Geral do Estado, está incluída no elemento "Concessão de Empréstimos e Financiamentos" a Despesa com o FDI em R$ 67.216.681,58, a qual corresponde aos incentivos fiscais concedidos às indústrias instaladas no Estado, no âmbito do "Programa de Incentivos as Atividades Portuárias e Industriais do Ceará" (PROAPI).

Em relação ao valor realizado em 2009, as Inversões Financeiras apresentaram um decréscimo real de 15,96%.

2.2.3 DESPESA AUTORIZADA E DESPESA REALIZADA

No exercício de 2010, o total da Despesa autorizada da Administração Indireta importou em R$ 7.349.061.376,83, sendo realizada, no entanto, a quantia de R$ 5.134.333.164,31, restando um saldo orçamentário de R$ 2.214.728.212,52, conforme se demonstra na Tabela 62, que apresenta os valores autorizados e realizados, segregados por Autarquias, Fundações, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista, Fundos e Entidades vinculadas à Secretaria da Saúde.

Tabela 62 – Comparativo entre valor autorizado e valor realizado, por órgão **(R$ 1,00)**

ENTIDADES	SIGLA	AUTORIZADO	REALIZADO	% REAL.	SALDO	REALIZ./ AUTORIZ.
Autarquia		**1.205.760.785,82**	**923.761.396,86**	**100,00**	**281.999.388,96**	**76,61%**
Agência de Defesa Agropecuária do Estado do	ADAGRI	9.951.088,73	8.173.622,81	0,88	1.777.465,92	82,14%

Tabela 62 – Comparativo entre valor autorizado e valor realizado, por órgão **(R$ 1,00)**

ENTIDADES	SIGLA	AUTORIZADO	REALIZADO	% REAL.	SALDO	REALIZ./ AUTORIZ.
Ceará						
Agência Reguladora de Serv Pub Delegados	ARCE	15.007.987,20	11.510.784,32	1,25	3.497.202,88	76,70%
Departamento de Edificações e Rodovias	DER	754.570.307,12	539.139.310,08	58,36	215.430.997,04	71,45%
Departamento Estadual de Trânsito	DETRAN	220.892.885,15	191.603.570,77	20,74	29.289.314,38	86,74%
Escola De Saúde Pública	E S P	14.438.513,24	10.276.329,89	1,11	4.162.183,35	71,17%
Inst de Pesquisa e Estrategia Econômica do Ceará	IPECE	4.024.719,00	3.718.356,98	0,40	306.362,02	92,39%
Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará	IDACE	34.677.418,42	30.520.688,15	3,30	4.156.730,27	88,01%
Instituto de Saúde dos Servidores do Estado do Ceará	ISSEC	83.890.387,23	78.585.057,89	8,51	5.305.329,34	93,68%
Junta Comercial do Estado do Ceará	JUCEC	10.571.097,70	8.735.006,72	0,95	1.836.090,98	82,63%
Superintendencia de Obras Hidráulicas	SOHIDRA	21.306.860,53	16.316.765,92	1,77	4.990.094,61	76,58%
Superintendencia Estadual do Meio Ambiente	SEMACE	36.429.521,50	25.181.903,33	2,73	11.247.618,17	69,12%
Fundação		**389.615.345,65**	**313.902.019,09**	**100,00**	**75.713.326,56**	**80,57%**
Fundação Cearense de Apoio ao Desenv Cientif Tecnológico	FUNCAP	63.530.539,81	40.305.102,63	12,84	23.225.437,18	63,44%
Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos	FUNCEME	16.615.674,00	8.539.006,15	2,72	8.076.667,85	51,39%
Fundação de Teleducação do Estado do Ceará	FUNTELC	11.327.683,00	9.079.907,00	2,89	2.247.776,00	80,16%
Fundação Núcleo de Tecnologia Industrial	NUTEC	13.809.067,64	11.495.583,40	3,66	2.313.484,24	83,25%
Fundação Universidade Estadual do Ceará	FUNECE	187.492.867,10	154.749.000,98	49,30	32.743.866,12	82,54%
Universidade Estadual Vale do Acaraú	UVA	41.647.895,79	39.575.780,98	12,61	2.072.114,81	95,02%
Universidade Regional do Cariri	URCA	55.191.618,31	50.157.637,95	15,98	5.033.980,36	90,88%
Empresa Pública		**113.441.451,99**	**95.730.803,70**	**100,00**	**17.710.648,29**	**84,39%**
Empresa de Assistência Técnica Extensão Rural do Ceará	EMATERCE	90.757.047,00	74.234.158,82	77,54	16.522.888,18	81,79%
Empresa de Tecnologia da Informação do Ceará	ETICE	22.684.404,99	21.496.644,88	22,46	1.187.760,11	94,76%
Sociedade de Economia Mista		**22.371.500,00**	**20.209.780,43**	**100,00**	**2.161.719,57**	**90,34%**
Companhia de Desenvolvimento do Ceará	CODECE	4.488.100,00	2.709.252,81	13,41	1.778.847,19	60,37%
Companhia de Habitação do Ceará	COHAB	17.883.400,00	17.500.527,62	86,59	382.872,38	97,86%
Fundos		**5.056.718.824,13**	**3.356.150.093,78**	**100,00**	**1.700.568.730,35**	**66,37%**
FDS Colégio Corpo de Bombeiros	FDS C BOM	1.228.154,00	659.841,97	0,02	568.312,03	53,73%
FDS Colégio Policia Militar	FDS C PM	1.228.000,00	784.286,24	0,02	443.713,76	63,87%
FDS Coordenação Geral	FDS GERAL	64.000,00	2.300,00	0,00	61.700,00	3,59%
FDS Corpo de Bombeiros	FDS CB	1.163.515,00	409.150,68	0,01	754.364,32	35,17%
FDS Policia Civil	FDS PC	697.838,00	252.381,65	0,01	445.456,35	36,17%
FDS Policia Militar	FDS PM	1.228.154,00	409.971,43	0,01	818.182,57	33,38%
FDS Sec de Justiça e Cidadania	FDS SEJUS	725.676,00	-	-	725.676,00	0,00%
Fundo de Apoio e Aparelhamento da Defensoria Pública	FAADEP	5.852.270,00	2.731.806,15	0,08	3.120.463,85	46,68%

Tabela 62 – Comparativo entre valor autorizado e valor realizado, por órgão **(R$ 1,00)**

ENTIDADES	SIGLA	AUTORIZADO	REALIZADO	% REAL.	SALDO	REALIZ./ AUTORIZ.
Fundo de Defesa dos Direitos Difusos do Estado do Ceará	FDID	1.075.000,00	135.702,76	0,00	939.297,24	12,62%
Fundo de Desenvolvimento Industrial	FDI	67.885.964,50	67.216.681,58	2,00	669.282,92	99,01%
Fundo de Inovação Tecnológica	FIT	19.776.000,00	1.730.777,53	0,05	18.045.222,47	8,75%
Fundo de Modernização e Reaparelhamento da PGE	FUNPECEPGE	4.284.031,00	3.155.397,07	0,09	1.128.633,93	73,65%
Fundo de Previdência Parlamentar	FPP	6.820.246,00	160.992,91	0,00	6.659.253,09	2,36%
Fundo Desenvolvimento do Ensino Básico	FUNDEB	1.966.778.622,74	889.364.506,14	26,50	1.077.414.116,60	45,22%
Fundo do Desenvolvimento do Esporte e Juventude	FUNDEJ	10.790.160,00	9.896.124,97	0,29	894.035,03	91,71%
Fundo Especial de Reaparelhamento e Moderniz do Judiciário	FERMOJU	212.721.000,00	151.128.346,57	4,50	61.592.653,43	71,05%
Fundo Est de Desenvolvimento da Agricultura Familiar	FEDAF	100.273,00	-	-	100.273,00	0,00%
Fundo Est Esp do Des e Comercialização do Artesanato	FUNDART	1.905.000,00	804.216,36	0,02	1.100.783,64	42,22%
Fundo Estadual de Assistência	FEAS	131.471.992,40	98.575.327,90	2,94	32.896.664,50	74,98%
Fundo Estadual de Cultura	F E C	17.630.000,00	16.103.811,60	0,48	1.526.188,40	91,34%
Fundo Estadual de Saúde	FUNDES	1.084.875.462,37	684.416.922,06	20,39	400.458.540,31	63,09%
Fundo Estadual do Meio Ambiente	FEMA	950.200,50	950.200,50	0,03	-	100,00%
Fundo Estadual para Criança e Adolescência	FECA	2.535.000,00	931.140,59	0,03	1.603.859,41	36,73%
SUPSEC	SUPSEC	1.514.932.264,62	1.426.330.207,12	42,50	88.602.057,50	94,15%
Vinculados à Secretaria da Saúde		**546.153.469,24**	**424.579.070,45**	**100,00**	**121.574.398,79**	**77,74%**
Centro de Hematologia e Hemoterapia do Ceará	HEMOCE	43.580.275,72	34.610.085,75	8,15	8.970.189,97	79,42%
Centro de Saúde Dona Libania	D LIBANIA	4.222.823,21	1.915.295,04	0,45	2.307.528,17	45,36%
Centro Especializado de Odontologia	C E O	5.547.494,27	4.448.460,19	1,05	1.099.034,08	80,19%
Centro Integrado de Diabetes e Hipertenção	CIDH	2.845.597,10	2.080.637,01	0,49	764.960,09	73,12%
Centro Odontologico Tipo II CEO Joaquim Távora	CEO J TAV	1.721.490,00	1.347.880,17	0,32	373.609,83	78,30%
CEO Rodolfo Teófilo	CEO RODOLF	1.299.173,00	903.760,51	0,21	395.412,49	69,56%
Decima Oitava Microrregional de Iguatu	DEC OIT IG	3.744.912,00	2.772.918,74	0,65	971.993,26	74,04%
Decima Primeira Microrregional de Sobral	MIC SOBRAL	8.009.698,60	6.683.725,37	1,57	1.325.973,23	83,45%
Departamento Regional de Fortaleza	PRIM DERES	9.293.731,00	8.249.648,66	1,94	1.044.082,34	88,77%
Hospital de Messejana	H MESSEJ	113.728.418,52	89.234.332,23	21,02	24.494.086,29	78,46%
Hospital de Saúde Mental De Messejana	HSMM	8.046.915,40	7.053.336,01	1,66	993.579,39	87,65%
Hospital Geral Cesar Cals de Oliveira	H G C C O	64.933.538,13	45.494.587,05	10,72	19.438.951,08	70,06%
Hospital Geral de Fortaleza	H G F	146.563.218,68	125.407.144,94	29,54	21.156.073,74	85,57%
Hospital Infantil Dr Alberto Sabin	A SABIN	85.235.937,82	58.139.444,39	13,69	27.096.493,43	68,21%
Hospital São José	H S J	16.859.347,97	12.994.718,68	3,06	3.864.629,29	77,08%
Instituto de Prevenção do Câncer do Ceará	IPCC	4.474.631,00	3.036.444,26	0,72	1.438.186,74	67,86%
Laboratório Central de Saúde Pública	LACEN	17.094.054,82	13.833.404,03	3,26	3.260.650,79	80,93%

Tabela 62 – Comparativo entre valor autorizado e valor realizado, por órgão **(R$ 1,00)**

ENTIDADES	SIGLA	AUTORIZADO	REALIZADO	% REAL.	SALDO	REALIZ./ AUTORIZ.
Posto de Assistência Médica do Meireles	MEIRELES	3.169.429,00	2.037.042,60	0,48	1.132.386,40	64,27%
Quarta Microregião de Baturité	MICRO BATU	5.782.783,00	4.336.204,82	1,02	1.446.578,18	74,98%
TOTAL		**7.334.061.376,83**	**5.134.333.164,31**		**2.199.728.212,52**	**70,01%**

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade – SIC.

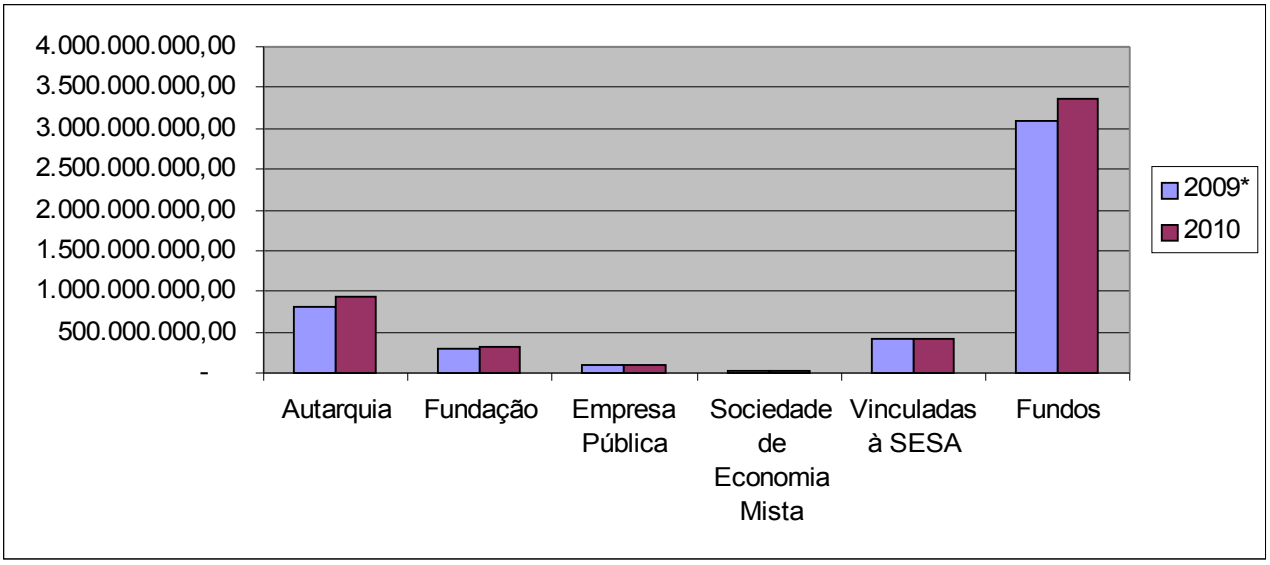
***[1] Do total da Despesa Autorizada foi excluído R$ 15.000.000,00, referente a valores autorizados para o Fundo de Defesa Civil do Estado do Ceará (FDCC) e o Fundo de Incentivo a Energia Solar do Estado do Ceará (FIES), não empenhados no exercício.**

Constata-se, pela Tabela 62, que 72,66% das Despesas empenhadas foram alocadas para cinco entidades, quais sejam: SUPSEC (27,78%), FUNDEB (17,32%), FUNDES (13,33%), DER (10,50%) e DETRAN (3,73%). Comparando o empenhado por estas entidades no exercício de 2009, verifica-se que o FUNDES apresentou o maior incremento de 22,78%.

Analisando a representatividade das entidades por grupo, destaca-se que DER (58,36%), FUNECE (49,30%), EMATERCE (77,54%), COHAB (86,59%), SUPSEC (42,50%) e HGF (29,54%) são as entidades com valores empenhados mais expressivos nos grupos das Autarquias, Fundações, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista, Fundos e Entidades vinculadas à SESA, respectivamente.

No tocante à evolução dos valores empenhados nestes grupos de entidades, apresenta-se o Gráfico 41.

Gráfico 41 – Evolução dos valores empenhados nos grupos de entidades da Administração Indireta



Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade – SIC.

*** Valores atualizados IGP-DI: 1,1131**

Do exposto, pode-se observar que as entidades do grupo Fundos englobam o maior percentual de valores empenhados da Administração Indireta, apresentando, em 2010, 66,37% do total de Despesas empenhadas. Cabe destacar que os Fundos não possuem natureza jurídica, mas simplesmente contábil e/ou financeira, utilizados, conforme artigo 71 da Lei nº 4.320/64, para segregar receitas que se vinculem à determinados objetivos ou serviços públicos.

Quanto ao percentual de realização em comparação ao autorizado, assim como constatado na Administração Direta, também houve entidades que executaram baixo percentual da Despesa autorizada. Na Tabela 63 seguem aquelas que não chegaram a atingir o percentual de, pelo menos, 50% (cinquenta por cento) de realização, ficando consideravelmente abaixo do planejado.

Tabela 63 – Entidades com percentual de realização inferior a 50%

ENTIDADES	% (Autorizado / Executado)
FAADEP	46,68
D LIBANIA	45,36
FUNDEB	45,22
FUNDART	42,22
FECA	36,73
FDS PC	36,17
FDS CB	35,17
FDS PM	33,38
FDID	12,62
FIT	8,75
FDS GERAL	3,59
FPP	2,36
FEDAF	0,00
FDS SEJUS	0,00
FIES	0,00
FDCC	0,00

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade - SIC.

Das 16 entidades que obtiveram percentual de realização inferior a 50%, 15 são Fundos, que, consequentemente, foi o grupo que apresentou o menor percentual de realização (66,37%) dentre os demais da Administração Indireta.

Ressalta-se que os Fundos: Estadual de Habitação de Interesse Social (FEHIS) e de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas (FCE)

apresentaram valores orçados na LOA de, respectivamente, R$ 5.000.000,00 e R$ 2.000.000,00. No entanto, quando da análise dos valores orçados e atualizados pelos créditos adicionais, estes Fundos não mais apresentaram os valores mencionados, tendo sido realizadas anulações das respectivas dotações orçamentárias.

O FEHIS tem a finalidade de, conforme Lei nº 14.103/2008, aplicar recursos em programas de habitação de interesse social, enquanto o FCE, conforme Lei Complementar nº 23/2003, tem por objetivo financiar programas voltados para o incremento do setor produtivo da economia, de fomento ao empreendedorismo no Estado do Ceará, compreendendo como beneficiários finais Micros, Pequenas e Médias Empresas, Empreendedores Informais, Trabalhadores Autônomos, Atividades do Meio Rural Agrícolas e não Agrícolas, Organizações Produtivas de Autogestão do Meio Urbano e Rural e Organizações Especializadas em Microfinanças.

No Relatório Anual das Contas do Governador, elaborado por este Tribunal, referente ao exercício de 2009, foi recomendada a adoção de medidas tendentes à concretização do mandamento constitucional de destinação de recursos para fomentar a atividade das micro, pequenas e médias empresas, a qual não foi observada no exercício de 2010, nem foi objeto de esclarecimento pelo Estado.

3 - ANÁLISE CONSOLIDADA

> Na consolidação da Execução Orçamentária foram considerados os dados da Administração Direta, Autarquias, Fundações, Fundos e Empresas Estatais Dependentes, fornecidos pela SEFAZ, no Capítulo III da Síntese do Balanço Geral do Estado.

Para a apuração desses dados, a SEFAZ excluiu da Receita das Autarquias, Fundações, Fundos e Empresas Estatais Dependentes os recursos do Tesouro que constam da Receita da Administração Direta. No tocante à consolidação da Despesa Orçamentária, foram excluídas as duplicidades com fontes comuns às duas administrações e incluídas as Despesas na modalidade de transferências, da Administração Direta, as quais foram repassadas ao FUNDEB.

As Empresas Públicas dependentes (ETICE e EMATERCE) e as

Sociedades de Economia Mista (COHAB e CODECE) executam suas Despesas diretamente no SIC, portanto não recebem recursos através da modalidade Transferências.

No tocante aos dados consolidados apresentados pela SEFAZ, o Relatório do Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo, no Capítulo III, salientou que os valores apresentados ainda contêm duplicidades referentes à operações intra-governamentais, ou seja, operações realizadas entre órgãos, fundos e entidades integrantes da estrutura administrativa do Estado. É enfatizado, ainda, que a partir do exercício de 2011 a exclusão destas duplicidades ocorrerá com a utilização da modalidade de aplicação 91.

> No entanto, entendemos que as duplicidades não devem ser excluídas, e sim evidenciadas de forma segregada, a fim de demonstrar as operações ocorridas entre os órgãos, fundos, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e outras entidades integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, conforme orientação da STN.

3.1 RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS

A Receita Orçamentária consolidada realizada pela Administração Direta, Autarquias, Fundações, Fundos e Empresas Estatais Dependentes alcançou no exercício de 2010 o montante de R$ 15.582.684.453,28, correspondendo a 90,64% da Receita prevista atualizada, que foi de R$ 17.192.294.677,86, conforme dados da Síntese do Balanço Geral do Estado. Quanto à realização das categorias econômicas, apresenta-se a Tabela 64.

Tabela 64 – Receita Orçamentária Consolidada, por categoria econômica **(R$ 1,00)**

Categoria Econômica	Autorizada	Realizada	Diferença	Realização (%)
Receitas Correntes	**14.378.622.202,46**	**13.905.613.551,24**	**473.008.651,22**	**96,71**
Administração Direta	11.441.348.125,50	11.227.822.490,50	213.525.635,00	98,13
Administração Indireta	2.937.274.076,96	2.677.791.060,74	259.483.016,22	91,17
Receitas de Capital	**2.813.672.475,40**	**1.677.070.902,04**	**1.136.601.573,36**	**59,60**
Administração Direta	2.561.327.520,99	1.633.342.821,35	927.984.699,64	63,77
Administração Indireta	252.344.954,41	43.728.080,69	208.616.873,72	17,33
Total	**17.192.294.677,86**	**15.582.684.453,28**	**1.609.610.224,58**	**90,64**

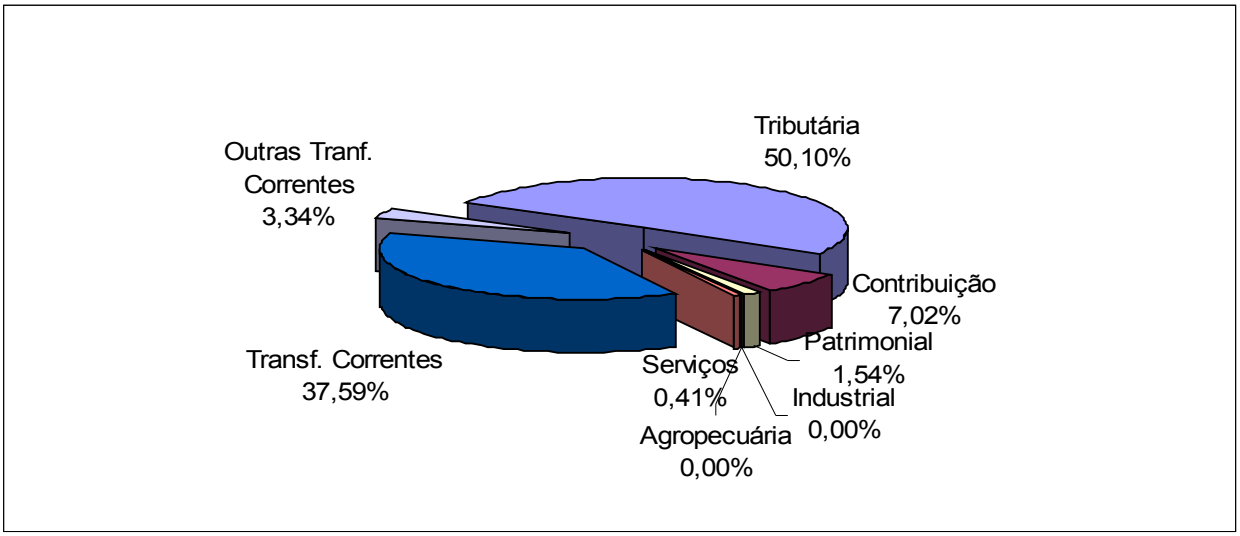
Fonte: Síntese do Balanço Geral do Estado - 2010.

A Tabela 64 evidencia que as Receitas realizadas pela Administração Direta corresponderam a 82,54% da Receita total do Estado no exercício em apreço, enquanto as Receitas obtidas pelas Administração Indireta atingiram 17,46% da Receita total.

Importante destacar que houve insuficiência de arrecadação de R$ 1.609.610.224,58, sendo R$ 473.008.651,22, em Receitas Correntes e R$ 1.136.601.573,36, em Receitas de Capital. Cabe destacar que no exercício anterior, as Receitas Correntes apresentaram um excesso de arrecadação de R$ 47.178.500,58.

Na categoria das Receitas Correntes, a Receita Tributária e as Transferências Correntes participaram juntas com o percentual de 87,69% do valor realizado, consoante Gráfico 42.

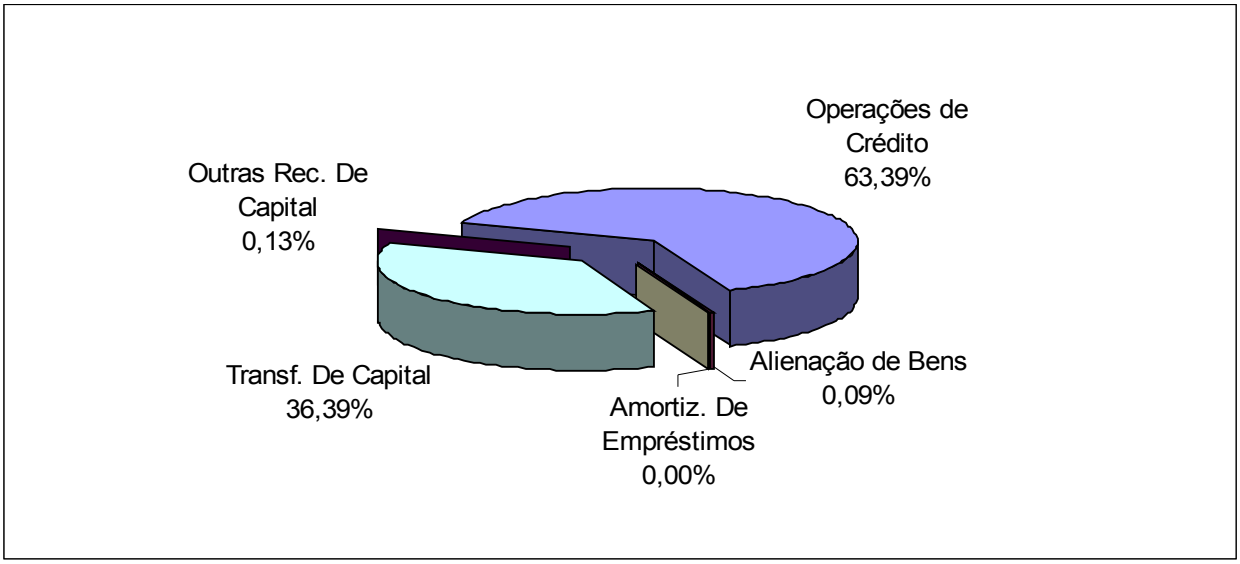
Gráfico 42 – Composição das Receitas Correntes Consolidadas



Fonte: Síntese do Balanço Geral do Estado - 2010.

Nas Receitas de Capital, as Operações de Crédito e as Transferências de Capital tiveram participação de 99,78%, conforme se pode visualizar no Gráfico 43.

Gráfico 43 – Composição das Receitas de Capital Consolidadas



Fonte: Síntese do Balanço Geral do Estado - 2010.

3.2 DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS

A Despesa realizada consolidada da Administração Direta, Autarquias, Fundações, Fundos e Empresas Estatais Dependentes, no exercício de 2010, atingiu o montante de R$ 15.964.233.172,78, equivalente a 77,09% da Despesa autorizada, conforme dados constantes na Tabela 65.

Tabela 65 – Comparativo entre a Despesa consolidada autorizada e realizada **(R$ 1,00)**

Especificação	Autorizada*	Realizada	Diferença	Realização (%)
Despesas Correntes	**14.337.530.012,95**	**12.325.234.404,18**	**2.012.295.608,77**	**85,96**
Pessoal e Enc. Sociais	6.799.004.347,59	6.523.906.340,58	275.098.007,01	95,95
Juros e Enc. Da Dívida	224.307.698,66	189.008.956,55	35.298.742,11	84,26
Outras Desp. Correntes	7.314.217.966,70	5.612.319.107,05	1.701.898.859,65	76,73
Despesas de Capital	**6.362.192.294,40**	**3.638.998.768,60**	**2.723.193.525,80**	**57,20**
Investimentos	5.916.408.069,96	3.254.037.983,46	2.662.370.086,50	55,00
Inversões Financeiras	97.283.028,10	83.043.306,44	14.239.721,66	85,36
Amortização da Dívida	348.501.196,34	301.917.478,70	46.583.717,64	86,63
Total	**20.699.722.307,35**	**15.964.233.172,78**	**4.735.489.134,57**	**77,12**

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade.
***Do total da Despesa Autorizada foi excluída a parcela correspondente à Reserva de Contingência no valor de R$ 23.576.476,12**

Com base na Tabela 65 é possível identificar que as Despesas Correntes responderam com 77,21% dos valores empenhados, enquanto as Despesas de Capital participaram com 22,79%.

O grupo de Despesa com maior representação é Pessoal e Encargos Sociais, com 40,87% da Despesa total empenhada. Este grupo foi também aquele que apresentou o maior percentual de realização, 95,95%, dentre as demais Despesas.

Quanto ao nível de realização da Despesa, ressalta-se que a categoria econômica Capital obteve o menor percentual, 57,20%. Este reduzido nível foi ocasionado, principalmente, pela baixa realização do grupo investimentos, 55,00%.

Fazendo uma análise integrada das Tabelas 64 e 65, que tratam, respectivamente, das Receitas e Despesas consolidadas do Estado, conclui-se que:

- Houve superávit da execução corrente de R$ 1.580.379.147,06, uma vez que as Receitas Correntes executadas foram superiores as Despesas Correntes realizadas. Esse resultado é positivo, pois o Superávit corrente pode financiar as Despesas de Capital, tendo sido este fato constatado em 2010;
- Houve déficit orçamentário de R$ 381.548.719,50, uma vez que as Receitas Orçamentárias foram inferiores as Despesas Orçamentárias, proporcionado, principalmente, pelo déficit da execução de capital de R$ 1.961.927.866,56, uma vez que as Receitas de Capital foram inferiores as Despesas de Capital. Se for retirada da Receita Orçamentária a Receita proveniente de operações de crédito, o déficit orçamentário aumenta para R$ 1.444.707.066,41.

No Capítulo VI deste Relatório, Avaliação por Função e Programa de Governo, será apresentada uma análise mais detalhada da composição dos gastos efetuados pela Administração Pública, no exercício de 2010, com ênfase para as funções e os programas de governo.

CAPÍTULO IV
DOS GASTOS REALIZADOS MEDIANTE LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES

IV - DOS GASTOS REALIZADOS MEDIANTE LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES

A análise que se segue objetiva demonstrar, de forma consolidada, o comportamento da gestão estadual em relação à realização dos diversos procedimentos licitatórios que a legislação aplicável à matéria impõe. Tem como base dados extraídos do Sistema Integrado de Contabilidade - SIC, cujo órgão gestor é a Secretaria da Fazenda.

Semelhante ao que ocorreu na elaboração dos Pareceres Prévios das Contas de Governo de exercícios anteriores, fragilidades observadas no sistema contábil estadual impuseram a adoção de metodologia específica para organizar os dados necessários à análise dos gastos da Administração Estadual em relação às modalidades licitatórias legalmente instituídas, bem como aos procedimentos de contratação direta, quais sejam:

- segregação dos dados lançados no SIC, de acordo com o campo da Nota de Empenho denominado "modalidade de licitação";

- desdobramento suplementar dos elementos de despesa, denominado “item de despesa”, distinguindo-se as despesas “licitáveis” das “não licitáveis”.

O desdobramento do elemento de despesa denominado "item de despesa" tem sua implementação autorizada no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público aprovado pela Portaria Conjunta da STN/SOF, nº 3 de 2008. Desse modo, alcança-se maior detalhamento da informação registrada na contabilidade em razão das despesas efetivadas, facilitando a análise dos registros.

Deve-se ressaltar que não foram levadas em consideração as informações constantes do Relatório do órgão de Controle Interno em relação a esta análise, uma vez que foram aplicadas metodologias distintas para apuração dos valores de referência.

Do total das despesas empenhadas em 2010 pelo Estado do Ceará, no montante de R$ 15.964.233.172,28, cuja composição é demonstrada no Quadro 01, identificaram-se R$ 4.160.184.025,10 correspondentes a gastos com compras, obras e serviços passíveis de licitação sob as várias modalidades licitatórias, incluindo as licitações internacionais e procedimentos de dispensas e inexigibilidades.

A tabela 66 a seguir demonstra, de forma objetiva, as etapas

necessárias para o alcance do valor final que será analisado, registrando, na primeira delas, os montantes identificados nos exercícios de 2009 e 2010 e, na segunda etapa, os valores relativos apenas ao exercício em análise.

TABELA 66 **EM R$ 1,00**

PRIMEIRA ETAPA DECOMPOSIÇÃO DAS DESPESAS REALIZADAS EM RAZÃO DO TIPO DE ITEM DE DESPESA TOTAL DESPESAS REALIZADAS PELO ESTADO DO CEARÁ (POR GRUPO DE DESPESA)	2009	2010
TIPO 0 (DESPESAS NÃO LICITÁVEIS)	**9.641.712.474,06**	**10.830.181.765,80**
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	582.819.555,87	301.917.478,70
INVERSÕES FINANCEIRAS	97.832.724,61	83.043.306,44
INVESTIMENTOS	296.832.179,59	377.296.559,25
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	191.144.566,79	189.008.956,55
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	2.812.419.431,92	3.355.009.124,28
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	5.660.664.015,28	6.523.906.340,58
TIPO 2 (DESPESAS SUPRIMENTO DE FUNDOS)	**3.662.222,45**	**4.189.311,99**
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	3.662.222,45	4.189.311,99
TIPO 3 (DESPESAS COM CONVÊNIOS E AJUSTES, TRANSFERÊNCIAS A INSTITUIÇÕES PRIVADAS E A ENTIDADES DE CARÁTER ASSISTENCIAL, DE NATUREZA NÃO LICITÁVEL)	**553.369.374,54**	**826.060.052,35**
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	405.820.390,28	529.088.481,48
INVESTIMENTOS	147.548.984,26	296.971.570,87
TIPO 4 (COMPONENTE NÃO LICITÁVEL)	**99.074.856,17**	**120.277.811,66**
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	29.068.456,10	42.940.840,72
INVESTIMENTOS	70.006.400,07	77.336.970,94
TIPO 1 (DESPESAS LICITÁVEIS)	**2.162.087.079,39**	**2.944.921.220,97**
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	1.272.503.346,06	1.601.316.713,97
INVESTIMENTOS	889.583.733,33	1.343.604.507,00
TIPO 4 (COMPONENTE LICITÁVEL)	**699.086.100,64**	**1.238.603.010,01**
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	117.415.142,41	79.774.634,61
INVESTIMENTOS	581.670.958,23	1.158.828.375,40
TOTAL DE GASTOS EXECUTADOS PELO ESTADO	**13.158.992.107,25**	**15.964.233.172,78**

SEGUNDA ETAPA (REF. EXERCÍCIO 2010)

TABELA 66 **EM R$ 1,00**

AJUSTES PARA DEPURAÇÃO DOS DADOS	
TOTAL DE GASTOS EXECUTADOS PELO ESTADO	**15.964.233.172,78**
(-) VALORES NÃO LICITÁVEIS (CÓDIGOS 0, 2, 3 e 4 - COMPONENTE NÃO LICITÁVEL)	11.780.708.941,80
= VALOR DE REFERÊNCIA Nº 1	**4.183.524.230,98**
(-) DESPESAS LICITÁVEIS SEM O REGISTRO DA MODALIDADE DE LICITAÇÃO	23.340.205,88
= VALOR DE REFERÊNCIA Nº 2	**4.160.184.025,10**

Fonte: Base de dados do Sistema Integrado de Contabilidade

OBS1: A nomenclatura "tipo" é relativa aos itens de despesas que indicam se as mesmas são passíveis ou não de procedimento licitatório, conforme a seguinte classificação convencionada no SIC:

0 - despesas que não cabem a realização de procedimentos de licitação;

1 - itens de despesas que devem ser processadas mediante prévia licitação ou por processos de dispensa ou inexigibilidades;

2 - despesas com "suprimento de fundos", que também não comportam a realização dos certames licitatórios;

3 - despesas de repasse de recursos por convênios, porém não contabilizadas sob a rubrica de modalidade de aplicação própria para se registrar transferências (modalidade de aplicação código 50). Geralmente não são precedidas de procedimentos de licitação; e

4 - itens despesas que a priori seriam licitáveis, no entanto, em algumas hipóteses, os órgãos executores utilizaram essa codificação para contabilizar repasses por convênios, apresentando comportamento híbrido, variando a interpretação de seu registro caso a caso.

De acordo com o conteúdo da tabela 66, no primeiro momento excluiu-se do montante de R$ 15.964.233.172,78 a soma correspondente a despesas cujas operações, por sua natureza, não são passíveis de procedimentos de licitação, alcançando-se inicialmente R$ 4.183.524.230,98. A seguir, foram excluídos R$ 23.340.205,88, relativos a despesas que não receberam o devido registro, chegando-se à importância de **R$ 4.160.184.025,10**, valor de referência para a realização da presente análise em sede de Contas de Governo. Referida importância corresponde a **26,06%** do total de gastos do Estado do Ceará.

Outro ponto a merecer destaque preliminar é o fato de que a aplicação das hipóteses legais em matéria de licitação aos casos concretos que determinaram a realização dessa ou daquela modalidade, ou a contratação direta (por dispensa ou inexigibilidade), terão suas análises de forma pormenorizada, quando dos exames das Prestações de Contas Anuais remetidas a esta Corte, indicando, inclusive, as falhas quanto aos registros contábeis que não permitem o alcance de uma informação consolidada com maior nível de precisão, da mesma forma como vem ocorrendo em exercícios passados.

Importante registrar que a Lei das Licitações, em seu art. 15, I, dispõe que, sempre que possível, as compras deverão ser processadas através de Sistema

de Registro de Preços. Contudo, no Sistema Integrado de Contabilidade não existe registro específico para as aquisições oriundas desse sistema, embora se observe corriqueiramente compras realizadas por meio de atas de registro de preços, seja como órgão participante, seja como órgão não participante originalmente do sistema de registro de preços, figura conhecida como "carona".

Cumpre ressaltar que as modalidades de licitação visando a seleção de preços para registro são a concorrência pública e o pregão, conforme previsto no Decreto Estadual nº 28.087/2006, que regulamenta o uso do Sistema de Registro de Preços no âmbito do Estado do Ceará. É recomendável que a Administração evidencie nos registros contábeis essa informação, a exemplo daquelas atinentes às várias modalidades de licitação registradas no momento do empenho da despesa, trazendo uma maior transparência para seus gastos processados por meio dessa forma de seleção de futuros contratados.

Outra deficiência do Sistema Integrado de Contabilidade é que não é possível distinguir, dentre as contratações processadas por Pregão, àquelas realizadas nas formas presencial ou eletrônica. Tal distinção tornaria a presente análise mais efetiva, na medida que possibilitaria alcançar informações mais condizentes com a realidade.

Desse modo, ante as deficiências do SIC, restou prejudicado um exame mais minucioso em virtude da impossibilidade de se separar as aquisições oriundas do Sistema de Registro de Preços e da não distinção entre as formas presenciais e eletrônicas das licitações mediante Pregão.

Quanto à aplicação das diversas modalidades de licitação, por Poder, foram obtidos em 2010 os importes demonstrados na Tabela 67:

TABELA 67 – LICITAÇÃO POR PODER **EM R$ 1,00**

MODALIDADE DE LICITAÇÃO	TOTAL POR PODER			TOTAL GERAL	%
	EXECUTIVO	LEGISLATIVO	JUDICIARIO		
1. CARTA CONVITE	3.489.232,50	1.265.463,68	569.591,62	5.324.287,80	**0,15%**
2. TOMADA DE PREÇOS	42.105.244,14	1.048.668,96	3.883.952,33	47.037.865,43	**1,31%**
3. CONCORRÊNCIA	2.055.984.820,30	37.896.382,30	21.858.873,43	2.115.740.076,03	**59,05%**
4. PREGÃO	1.254.184.582,10	43.277.785,15	71.583.353,13	1.369.045.720,38	**38,21%**
5. LICIT. INTERNACIONAL	45.055.181,78	828.563,51	-	45.883.745,29	**1,28%**
6. CONCURSO	9178	-	-	9.178,00	**0,0003%**
TOTAL DESPESAS MEDIANTE LICITAÇÃO (1+2+3+4+5+6)	**3.400.828.238,82**	**84.316.863,60**	**97.895.770,51**	**3.583.040.872,93**	**86,13%**
7. INEXIGIBILIDADE	265.517.251,74	2.344.356,78	11.713.279		**6,72%**

TABELA 67 – LICITAÇÃO POR PODER **EM R$ 1,00**

	TOTAL POR PODER				
			459,60	.575.068,12	
8. DISPENSA	262.140.812,99	30.194.168,85	5.233. 102,21	297. 568.084,05	**7,15%**
DISPENSA + INEXIGIBILIDADE (7+8)	**527.658.064,73**	**32.538.525,63**	**16.946.561,81**	**577.143.152, 17**	**13,87%**
TOTAL DAS DESPESAS COM OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS (1+2+3+4+5+6+7+8)	**3.928.486.303,55**	**116.855.389,23**	**114.842.332,32**	**4.160.184.02 5,10**	**100,00%**
% DE RECURSOS LICITÁVEIS POR PODER	**94,43%**	**2,81%**	**2,76%**	**-**	-

Fonte: Base de dados do Sistema Integrado de Contabilidade

Obs: Os valores correspondentes ao Ministério Público Estadual encontram-se, nessa tabela, inseridos nas despesas do Poder Executivo.

Concernente ao total geral discriminado na Tabela 67, constata-se que, do montante de R$ 4.160.184.025,10, relativo a despesas passíveis de licitação e destinado a obras, serviços e compras realizadas pela Administração Pública Estadual (três poderes), R$ 3.583.040.872,93, correspondentes a 86,13% do total, foram gastos mediante procedimento licitatório. Esse importe representa 22,44% do total de despesas empenhadas em 2010.

A Concorrência Pública surge em primeiro lugar, envolvendo 59,05% das despesas licitáveis executadas, seguida pelo Pregão, com 38,21%. Chama atenção para o total das licitações internacionais que, no ano de 2009, atingiu o valor de R$ 28.218.329,82 e em 2010 chegou a R$ 45.883.745,29, correspondendo a um aumento de 61,5%.

A Tomada de Preços, responsável por 1,31% do total licitável, teve uma redução significativa quando comparada com o ano de 2009, quando somou o montante de R$ 71.955.419,62. Já no ano de 2010, essa modalidade licitatória atingiu R$ 47.037.865,43, reduzindo-se em 65,4%, quando comparado com ano anterior.

A metodologia adotada permitiu a realização de uma análise comparativa entre os exercícios de 2007 a 2010, resultando no conteúdo da tabela 68, deixando-se de fora os registros sem descrição da modalidade licitatória:

TABELA 68 – MODALIDADE DE LICITAÇÃO – ANÁLISE COMPARATIVA *** Em R$ Milhões**

MODALIDADE	EXERC 2007	%	EXERC 2008	%	EXERC 2009	%	EXERC 2010	%
1. CARTA CONVITE	**6.86**	0,48%	**11.176**	0,61%	**9.036**	0,32%	**5.333**	0,13%
2. TOMADA DE PREÇOS	**33.853**	2,38%	**51.286**	2,79%	**71.955**	2,54%	**47.037**	1,13%
3. CONCORRÊNCIA	**265.038**	18,63%	**411.913**	22,45%	**1.190.085**	42,08%	**2.115.740**	50,86%
4. PREGÃO	**532.600**	37,44%	**792.975**	43,22%	**994.358**	35,16%	**1.369.045**	32,91%

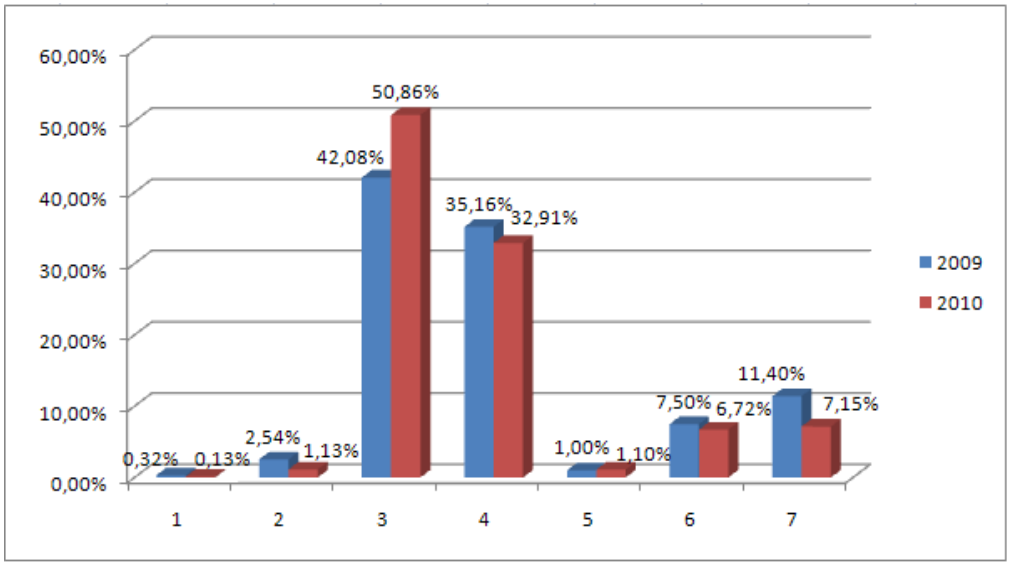
5. LICIT. INTERNACIONAL	**203.847**	14,33%	**113.708**	6,20%	**28.218**	1,00%	**45.883**	1,10%
6. INEXIGIBILIDADE	**157.778**	11,09%	**173.546**	9,46%	**212.177**	7,50%	**279.575**	6,72%
7. DISPENSA	**222.053**	15,61%	**280.336**	15,28%	**322.478**	11,40%	**297.568**	7,15%
TOTAL	**1422506**		**1.834.941**		**2.828.311**		**4.160.184**	100,00%

Fonte: Base de dados do Sistema Integrado de Contabilidade

A partir das informações demonstradas na tabela acima, observa-se um acréscimo de 32,01%, em relação ao exercício de 2009, no que se refere ao total de despesas licitáveis ou passíveis de contratação direta. Destaque para o incremento do montante executado aplicando-se a modalidade Concorrência Pública, 43,75% maior que o valor realizado em 2009, sendo a modalidade licitatória mais utilizada em 2010.

O Gráfico 44 permite uma melhor visualização dos percentuais correspondentes às despesas processadas em 2009 e 2010 por meio das respectivas modalidades licitatórias, bem como àquelas ocorridas mediante contratação direta (dispensa e inexigibilidade):

Gráfico 44 - Gastos por Modalidade de Licitação – 2009 e 2010



1 - CARTA CONVITE
2 - TOMADA DE PREÇOS
3 - CONCORRÊNCIA
4 - PREGÃO
5 - INTERNACIONAL
6 - DISPENSA
7 - INEGIBILIDADE

Para melhor [illegible] na execução das despesas licitadas através da modalidade Concorrência Pública, apresenta-se a Tabela 69 com os principais itens de despesa utilizadas por essa modalidade, comparando sua execução com a do exercício de 2009:

TABELA 69 – CONCORRÊNCIAS PÚBLICAS **Em R$ 1,00**

	2010		2009	
TOTAL	**2.115.740.076,03**	**%**	**1.190.085.713,95**	**%**
EDIFICACOES	870.685.428,33	41,15%	317.330.961,98	26,66%
CONST DE ADUTORAS ACUDES E BARRAG	332.654.453,80	15,72%	86.478.887,02	7,27%
OBRAS RODOVIARIAS E AEROPORTUARIAS	201.929.034,25	9,54%	178.184.656,56	14,97%
RESTAURACAO DE RODOVIAS	151.519.035,79	7,16%	112.318.204,37	9,44%
INSTALACOES E EQUIP PARA OBRAS	142.902.490,65	6,75%	85.025.057,47	7,14%
REFORMA E BENFEITORIA	85.265.763,78	4,03%	96.605.230,90	8,12%
CONSERVACAO DE RODOVIAS	68.017.588,21	3,21%	22.240.375,67	1,87%
DEMAIS ITENS DE DESPESAS	262.766.281,22	12,42%	291.902.339,98	24,53%

Fonte: Base de dados do Sistema Integrado de Contabilidade

De modo semelhante ao ocorrido no exercício anterior, o item de despesa EDIFICAÇÕES foi o mais representativo nas contratações por meio da modalidade de licitação CONCORRÊNCIA PÚBLICA, concentrando 41,15% do total das despesas executadas, diferentemente do percentual observado em 2009, o qual representou apenas 26,66% daquele montante. No período em análise, o valor executado do item de despesa em destaque aumentou 174,3% em relação ao ano de 2009, cujo montante foi de R$ 317.330.961,98.

Na esteira dessas considerações, merece destaque o crescimento do valor despendido com o item **CONSTRUÇÃO DE ADUTORAS AÇUDES E BARRAGENS**, responsável por 15,72% do montante total dos gastos mediante Concorrência Pública. No exercício de 2009, essa despesa foi de R$ 86.478.887,02, compreendendo 7,27% do montante então apurado. Já em 2010, esse item atingiu o importe de R$ 332.654.453,80, representando um crescimento de 284,6% em relação a 2009.

A despesa em tela foi concentrada em apenas duas unidades gestoras, quais sejam: Secretaria das Cidades e Secretaria dos Recursos Hídricos. Abaixo segue a Tabela 70 ilustrando em quais projetos foram alocados os recursos decorrentes daquele item.

TABELA 70 – ITEM CONSTRUÇÃO DE ADUTORAS, AÇUDES E BARRAGENS **(R$ 1,00)**

TOTAL	**332.654.453,80**	**%**
Construção do Eixo de Integração - Trecho IV - Açude Pacajus ao Açude Gavião	108.127.110,11	32,50%
Construção e Supervisão do Trecho V - Açude Gavião ao Porto do Pecém	107.925.857,27	32,44%

TABELA 70 – ITEM CONSTRUÇÃO DE ADUTORAS, AÇUDES E BARRAGENS		**(R$ 1,00)**
Implantação da Infraestrutura de Barragem, Dragagem e Urbanização - Projeto Mara	30.983.288,27	9,31%
Desapropriação,Construção e Supervisão da Barragem Umari em Madalena	18.944.458,87	5,69%
Construção e Supervisão da Adutora de Quixadá	15.333.573,73	4,61%
PAC MI Execusão das obras da 1º Etapa da ETA Oeste	13.979.067,11	4,20%
Desapropriação, Construção e Supervisão da Barragem Missi em Miraima	12.730.430,05	3,83%
Desapropriação, Construção e Supervisão da Barragem Gameleira em Itapipoca	10.248.395,92	3,08%
Desapropriação, Construção e Supervisão da Barragem Riacho da Serra em Alto Santo	6.563.763,91	1,97%
Construção da Adutora para Abastecimento De água em Nova Olinda.	5.196.973,92	1,56%
Projeto, Execusão e Construção do Sistema Adutor de Pereiro	1.038.680,63	0,31%
Supervisão e Construção da Adutora de Ibaretama (Ibaretama/Ce)	718.914,80	0,22%
Supervisão e Obras da Adutora de Irapuan Pinheiro	609.954,84	0,18%
Construção de Ramal da Adutora para Juatama e Usina Biodiesel – Quixadá	253.984,37	0,08%

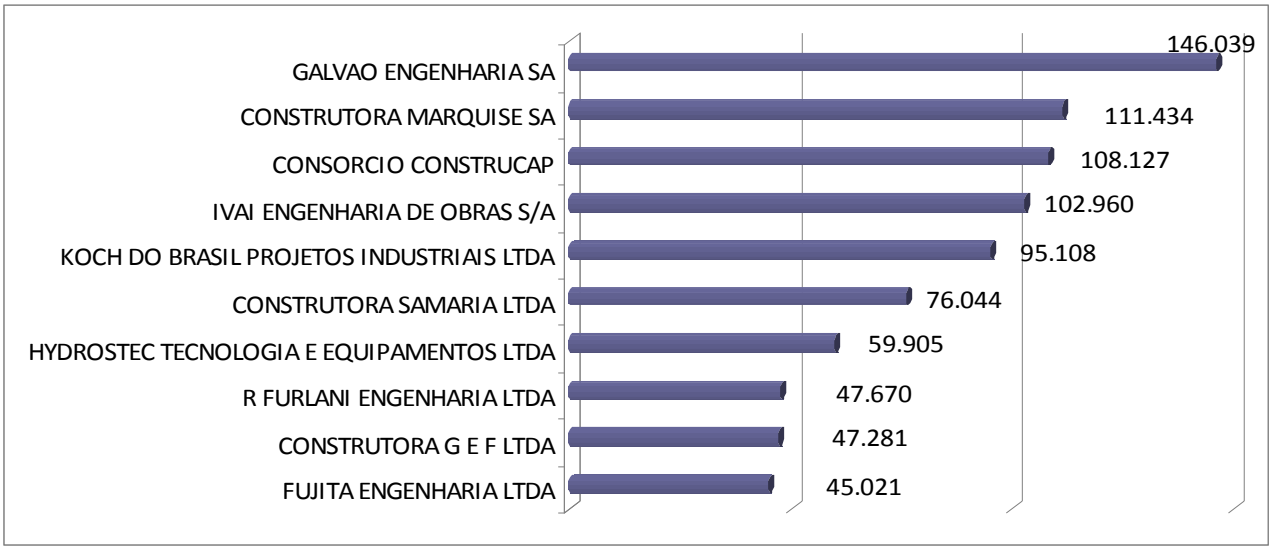
Fonte: Base de dados do Sistema Integrado de Contabilidade

A partir das informações demonstradas acima, vê-se que o aumento da despesa do item de despesa Construção de Adutoras, Açudes e Barragens foi decorrente da construção do trecho IV - açude Pacajus e Gavião e Trecho V – açude Gavião ao Porto do Pecém. Estes dois trechos correspondem a 64,94% do total empregado para o item em tela e cujas contratações se deram por Concorrência Pública.

Ainda no que se refere às contratações mediante Concorrência Pública, segue o Gráfico 45 contendo os dez maiores credores contratados a partir desta modalidade. Constata-se que somente à conta desses 10 contratados foram executados R$ 839.594.249,25, equivalente a 39,68% do total dessa modalidade.

Gráfico 45 - Concorrência – 10 Maiores Credores – 2010

Em R$ milhões



Fonte: Base de Dados do Sistema Integrado de Contabilidade

O gráfico acima retrata a celebração de diversos contratos. Por essa razão, destacaremos, na Tabela a seguir, aqueles mais representativos em termos financeiros.

TABELA 71 – MAIORES OBRAS CONTRATADAS POR CONCORRÊNCIA PÚBLICA **EM R$ 1,00**

DESCRIÇÃO DA OBRA	CONTRATADO	EXECUTADO EM 2010
Construção do Pavilhão Multifuncional do Ceará	327.730.024,43	146.0 39.650,88
Execução das Obras de Ampliação do Terminal Portuário do Pecém, no município de São Gonçalo do Amarante, Estado do Ceará.	186.293.806,95*	146.039.650,88
Execução das obras de construção do trecho 4, segundo o estabelecido no Convênio nº 0672/2005, que entre si celebram a União, por intermédio do Minsitério da Integração Nacional com a interveniência Da Secretaria De Infra-Estrutura Hídrica, e o Estado do Ceará por intermédio da Secretaria Dos Recursos Hídricos.	181.339.156,07	121.818.183,99
Execução das Obras de Ampliação do Terminal Portuário do Pecém, no município de São Gonçalo do Amarante, Estado do Ceará.	186.293.806,96*	102.960.671,36
Fornecimento e Instalação de Equipamentos de Transporte de Minérios (Correias Transportadoras) para o Complexo Industrial e Portuário do Pecém - CIPP, no Município de São Gonçalo do Amarante, Estado do Ceará.	154.106.924,10	95.108.213,42
Contr. 087/2009 - Pavimentação da Rodovia CE-257, trecho: Canindé - Aratuba/Pai João - Capistrano (46,6 km).	32.452.412,00	18.487.235,79
Execução das obras civis e fornecimento de equipamentos das estações elevatórias que compõem a 1ª e 2ª Etapas do sistema adutor Gavião Pecém - Trecho 5 do Eixão das Águas.	41.085.874,80	59.905.742,41
Execução de Obras de Contratação da Barragem Umari e da Construção da Agrovila com respectiva infraestrutura, situados no Município de Madalena-CE.	24.582.706,26	18.761.010,55
Pavimentação da Rodovia Vicinal, trecho: Ipueiras - Nova Fátima - América - Croatá (46,4km) - Marquise S.A (63%).	16.819.377,03	4.862.288,28
Restauração da Rodovia CE-364. Trecho: Campanário – Granja (29,2 km).	11.864.573,89	11.745.192,37
Restauração da Rodovia CE-176, trecho: Santa Quitéria - Catunda - Morro Redondo (51,3km).	15.012.857,19	5.258.948,90

TABELA 71 – MAIORES OBRAS CONTRATADAS POR CONCORRÊNCIA PÚBLICA **EM R$ 1,00**

DESCRIÇÃO DA OBRA	CONTRATADO	EXECUTADO EM 2010
Restauração da Rodovia CE-266, trecho: Tamboril - Sucesso (29,7km).	10.822.250,79	9.662.713,71
Construção do Hospital Regional do Cariri, em Juazeiro do Norte/CE.	56.661.007,36	29.494.610,74
Serviços complementares na Obra de Construção do Hospital Regional do Cariri.	12.079.090,58	11.410.472,22

Fonte: Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios – SACC
**** os valores são relativos ao contrato de execução das obras de ampliação do Terminal Portuário do Pecém, que teve como vencedores o Consórcio Marquise/Ivaí Engenharia**

Em 2010, foram executados no Programa **545 – Coordenação da Comunicação Social do Estado do Ceará**, R$ 89.376.518,92, uma redução de 14,97% em relação ao exercício de 2009. Este Programa compõe a Área de Atuação Ética, Transparência e Comunicação Social do Eixo Gestão Ética, Eficiente e Participativa.

Analisando as despesas do Programa Coordenação da Comunicação Social, efetuou-se comparação desse montante com outros programas executados em 2010. Através de dados do Sistema Integrado de Contabilidade - SIC, identificou-se que os gastos do programa em tela foram superiores a 105 dos 126 programas executados no exercício sob análise. Na tabela a seguir, são relacionados alguns casos, a título exemplificativo.

TABELA 72 – COMPARAÇÃO COM PROGRAMA COORDENAÇÃO DA COMUNICAÇÃO SOCIAL

COD.	PROGRAMA	VALOR EXECUTADO	% em relação ao Programa 545
545	**Coordenação da Comunicação Social do Estado do Ceará**	**89.376.518,92**	**----**
222	Habitacional	87.116.018,63	97,47%
711	Saneamento Ambiental do Ceará	82.980.903,30	92,84%
195	Gestão do Sistema de Ciência,Tecnologia, Inovação e Educação Superior	74.882.628,40	83,78%
040	Desenvolvimento Territorial Sustentável e Combate à Pobreza Rural	70.254.543,39	78,61%
001	Ronda	68.041.802,74	76,13%
095	Gestão do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará	67.216.681,58	75,21%
194	Formação de Recursos Humanos para o Desenvolvimento	65.048.744,34	72,78%
560	Ação Legislativa	64.218.705,69	71,85%
090	Programa de Expansão e Melhoria da Assistência Especializada	62.914.754,51	70,39%
016	Saúde do Servidor	62.667.045,83	70,12%
053	Desenvolvimento da Agricultura Familiar	58.607.628,22	65,57%
888	GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMACÃO TCE	58.071.381,89	64,97%
014	Gestão do Sistema Penitenciário do Ceará - GESPEN	57.550.413,92	64,39%
056	Programa de Desenvolvimento do Turismo do Estado do Ceará-PRODETUR/CE	57.486.497,38	64,32%
713	Proteção Social Especial	53.795.784,61	60,19%
091	Programa de Gerenciamento e Integração dos Recursos Hídricos	51.792.914,45	57,95%

COD.	PROGRAMA	VALOR EXECUTADO	% em relação ao Programa 545
	- PROGERI		
073	Gestão Estratégica de TIC Para o Estado - SEPLAG	50.416.948,20	56,41%
093	Programa de Desenvolvimento do Turismo - PRODETUR NACIONAL	47.129.729,54	52,73%
110	Programa de Incentivo à Artes e Culturas do Ceará	46.912.076,80	52,49%
153	Programa de Combate à Pobreza Rural no Ceará - PROJETO São JOSÉ II	46.296.726,78	51,80%
048	Qualidade da Educação Básica nas Zonas Rural e Urbana	44.900.548,43	50,24%
123	Defesa Civil Permanente	44.495.786,32	49,78%
559	Vigilância em Saúde	43.040.527,52	48,16%
185	Trânsito Rodoviário e Transporte de Passageiros	42.406.740,35	47,45%
052	Trabalho Competitivo, Alcançando a Empregabilidade	37.553.486,19	42,02%
666	MODERNIZAÇÃO DA GESTAO INSTITUCIONAL FUNPECE PGE	37.264.077,14	41,69%
022	Proteção Social Básica	34.235.104,88	38,30%
013	Gestão de Equipamentos e Instalações Esportivas	33.586.363,20	37,58%
536	Fortalecimento da Atenção Primária à Saúde	33.111.213,69	37,05%
729	Suprimento Hídrico para Centros Urbanos e Rurais	32.135.189,38	35,95%
021	Desenvolvimento das Cadeias Produtivas da Pecuária	30.823.871,38	34,49%
323	Suprimento e Universalização do Atendimento com Energia Elétrica	30.385.698,89	34,00%
596	Gestão do Planejamento Estadual	30.379.524,30	33,99%
080	Modernização da Infra-Estrutura Legislativa	27.597.405,06	30,88%
055	Desenvolvimento Sustentável de Recursos Hídricos para o Semi-árido	25.127.403,28	28,11%
154	Ação Fundiária	23.430.140,05	26,22%
192	Programa de Infra-Estrutura e Logística	23.263.812,88	26,03%
099	Gestão de Créditos Tributários de Exportação	22.585.965,00	25,27%
495	Gestão Tributária - SEFAZ	21.821.582,64	24,42%
050	Organização e Gestão Democrática da Educação Básica	20.939.746,11	23,43%
127	Assistência Técnica e Extensão Rural	19.564.772,13	21,89%
196	Pesquisa e Desenvolvimento Científico	17.045.011,15	19,07%

Fonte: Base de dados do Sistema Integrado de Contabilidade

Examinando a tabela apresentada, constatou-se que o total de recursos destinados ao Programa Coordenação da Comunicação Social em 2010:

- Foi superior em, aproximadamente, 24% ao Programa Ronda e 30% em relação ao Programa Saúde do Servidor;
- Chegou a quase o dobro do executado pelo Programa Defesa Civil Permanente;
- Foi ainda superior em mais de 70% ao Programa Fortalecimento da Atenção Primária à Saúde.

Relativamente aos gastos efetivados em 2010 através de contratação direta utilizando as hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, percebeu-se que houve um decréscimo percentual em relação ao exercício anterior: de **18,90%** (11,40% por dispensa + 7,50% por inexigibilidade) para **13,87%** (7,15% por

dispensa + 6,72% por inexigibilidade). No entanto, o montante despendido em 2010 foi superior ao de 2009. Neste, foram gastos R$ 534.656.611,54 através de dispensa e inexigibilidade, já no exercício em análise, esse valor foi de R$ 577.143.152,17, superior em 7,36%.

Procedendo-se a uma análise mais detalhada do montante de R$ 577.143.152,17, que corresponde a 13,87% das despesas licitáveis devidamente registradas, despendido mediante dispensas e inexigibilidades de licitação, obteve-se a seguinte composição, observando-se agrupamentos mais relevantes:

TABELA 73 – CONTRATAÇÕES DIRETAS **Em R$ 1,00**

	VALORES ANO 2010	% EM RELAÇÃO AO TOTAL 1	% EM RELAÇÃO AO TOTAL 2
TOTAL 1 – DESPESAS COM COMPRAS, OBRAS E SERVIÇOS (LICITÁVEIS)	**4.160.184.025,10**	**---**	---
TOTAL 2 – DESPESAS LICITÁVEIS PROCESSADAS POR DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE	**577.143.152,17**	**13,87%**	---
2.1 PAGAMENTO DE SERVIÇOS PÚBLICOS	**141.748.179,32**	3,41%	24,56%
DESPESAS COM ÁGUA E ESGOTO	18.282.412,05	0,44%	3,17%
DESPESAS COM ENERGIA ELÉTRICA	55.506.485,30	1,33%	9,62%
ECT – SERVIÇOS POSTAIS	21.282.825,64	0,51%	3,69%
TELEFONIA FIXA E MÓVEL	22.055.630,05	0,53%	3,82%
VALES-TRANSPORTES	24.620.826,28	0,59%	4,27%
2.2 EQUIPAMENTOS E MATERIAS PERMANENTES	**34.249.414,56**	**0,82%**	**5,93%**
EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE (TÍTULO DO ITEM DE DESPESA)	10.960.593,57	0,26%	1,90%
MAQUINAS MOTORES E AP DIVERSOS	16.493.418,65	0,40%	2,86%
EQUIPAMENTOS PARA AUDIO VIDEO E FOTO	1.030.474,14	0,02%	0,18%
EQUIPAMENTO, ELETRODOMÉSTICO E MOBILIARIO	151.996,58	0,00%	0,03%
EQUIPAMENTOS DE COMUNICACAO	3.705.008,38	0,09%	0,64%
ARMAMENTOS	537.430,00	0,01%	0,09%
VEICULOS E EQUIP PARA VEICULOS	8.070,53	0,00%	0,00%
EQUIP DE PROTECAO SEG E SOCORRO	127.649,60	0,00%	0,02%
MOBILIARIO EM GERAL	187.027,86	0,00%	0,03%
EQUIP E UTENSILIOS P/ESCRITORIO	102.723,81	0,00%	0,02%
APARELHOS E UTENSILIOS TIPO DOMESTICO	134.473,67	0,00%	0,02%
EQUIPAMENTOS PARA PESQUISA E UTENSILIOS PARA LABORATORIO	643.626,93	0,02%	0,11%
OUTROS EQUIPAMENTOS E MATERIAIS PERMANENTES	166.920,84	0,00%	0,03%
2.3 MEDICAMENTO, MATERIAL HOSPITALAR, SERV. HOSPITALARES E AMBULATORIAIS	**83.765.648,22**	**2,01%**	**14,51%**
ARTIGO CIRURGICO E DE LABORATORIO	6.603.458,98	0,16%	1,14%

TABELA 73 – CONTRATAÇÕES DIRETAS **Em R$ 1,00**

	VALORES ANO 2010	% EM RELAÇÃO AO TOTAL 1	% EM RELAÇÃO AO TOTAL 2
MATERIAL ODONTOLOGICO HOSPITALAR E AMBULATORIO	4.939.181,25	0,12%	0,86%
MEDICAMENTOS	15.963.805,44	0,38%	2,77%
MEDICAMENTOS E PRODUTOS FARMACEUTICO	2.036.463,94	0,05%	0,35%
SERV MEDICOS E ODONTOLOGICOS	8.882.472,47	0,21%	1,54%
MATERIAL QUIMICO E RAIO X	333.944,07	0,01%	0,06%
SERV HOSPITALARES, MEDICOS E ODONTOLOGICOS	30.156.382,03	0,72%	5,23%
APAREL DE USO ODON HOSP E LABORATORIAIS	241.654,61	0,01%	0,04%
EXAMES DE LABORATORIO E ESPECIALIZADOS	14.608.285,43	0,35%	2,53%
2.4 OBRAS, REFORMAS E OUTROS SERVIÇOS DE ENGENHARIA	**43.236.722,73**	**1,04%**	**7,49%**
REFORMA E BENFEITORIA	1.454.457,34	0,03%	0,25%
OBRAS E INSTALACOES (TÍTULO DO ITEM DE DESPESA)	1.807.465,60	0,04%	0,31%
RESTAURACAO DE RODOVIAS	17.229.646,58	0,41%	2,99%
EDIFICACOES	2.518.594,43	0,06%	0,44%
REPAROS CONSERVACAO E ADAPTACAO DE IMOVEIS	1.511.038,26	0,04%	0,26%
OBRAS DE SANEAMENTO	13.898,77	0,00%	0,00%
OBRAS RODOVIARIAS E AEROPORTUARIAS	15.268.523,50	0,37%	2,65%
CONSTRUCAO DE ADUTORAS ACUDES E BARRAGENS	3.433.098,25	0,08%	0,59%
2.5 PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DIVERSAS	**89.389.638,17**	**2,15%**	**15,49%**
SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS	41.627.250,31	1,00%	7,21%
SEGURANCA E VIGILANCIA	12.920.259,17	0,31%	2,24%
REMUNER DE SERVIÇOS DE NATUREZA EVENTUAL	19.997.014,66	0,48%	3,46%
APOIO ADMINISTRATIVO, PROFISSIONAL E OUTRAS	8.706.154,02	0,21%	1,51%
TÉCNICO ADMINISTRATIVO E ESCRITÓRIO	1.731.753,81	0,04%	0,30%
LIMPEZA EM GERAL	1.370.210,94	0,03%	0,24%
SERV DE TERC PESSOA JURÍDICA-INVESTIMENTOS	1.346.431,13	0,03%	0,23%
ASSESSORIA E CONSULTORIA TÉCNICA OU JURÍDICA	1.690.564,13	0,04%	0,29%
2.6 TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	**18.585.036,95**	**0,45%**	**3,22%**
SERV DE COMUNIC P/TEC DA INFORMACAO	8.858.135,29	0,21%	1,53%
LOCACAO DE MAO DE OBRA DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO	407.520,26	0,01%	0,07%
EQUIPAMENTOS P/TECNOLOGIA DA INFORMACAO	3.426.320,94	0,08%	0,59%
LICENCA DE USO DE SOFTWARE	174.784,26	0,00%	0,03%
SUPORTE TÉCNICO EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	795.133,51	0,02%	0,14%
LOCACAO DE MAQ,EQUIP SOFTWARE E INFRA-EST P/TI	1.687.090,36	0,04%	0,29%

TABELA 73 – CONTRATAÇÕES DIRETAS **Em R$ 1,00**

VALORES	ANO 2010	% EM RELAÇÃO AO TOTAL 1	% EM RELAÇÃO AO TOTAL 2
DESENV E MANUNT DE SOFTWARE APLICATIVO	1.529.226,39	0,04%	0,26%
MANUNT DE EQUIP DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	1.001.642,72	0,02%	0,17%
MAT PARA TEC DA INFORMACAO	311.370,64	0,01%	0,05%
OUTROS SERV PARA TECNOLOGIA DA INFORMACAO	88.020,34	0,00%	0,02%
PROTECAO E SEG DA INFORMACAO	27.744,21	0,00%	0,00%
TREINAMENTO DE PESSOAL DE TECNOLOG DA INFORMACAO	185.300,00	0,00%	0,03%
DEMAIS DESPESAS POR DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE VINCULADAS À ÁREA DE TI	92.748,03	0,00%	0,02%
2.7 LOCAÇÃO DE BENS MÓVEIS E IMÓVEIS	**12.778.184,78**	**0,31%**	**2,21%**
LOCACAO DE VEICULOS E AERONAVES	2.318.597,03	0,06%	0,40%
LOCACAO DE MOVEIS MAQUINAS E EQUIPAMENTOS	1.023.086,24	0,02%	0,18%
LOCACAO DE BENS IMOVEIS E ESPAÇOS PARA EVENTOS	9.436.501,51	0,23%	1,64%
2.8 REPAROS CONSERVAÇÃO DE MÓVEIS E EQUIPAMENTOS	**23.001.483,05**	**0,55%**	**3,99%**
REPAROS E MANUTENCAO DE VEICULOS	4.520.375,60	0,11%	0,78%
REPAROS E MANUNT DE AERONAVES	456.352,89	0,01%	0,08%
PECAS E ACESSORIOS PARA VEICULOS	11.253.559,13	0,27%	1,95%
PECAS E ACESSORIOS PARA AERONAVES	2.184.621,79	0,05%	0,38%
REPAROS CONSERVACAO DE MOVEIS E EQUIPAMENTOS	4.586.573,64	0,11%	0,79%
2.9 - OUTRAS DESPESAS REPRESENTATIVAS	**69.471.522,78**	**1,67%**	**12,04%**
DISTRIBUICAO DE LEITES	23.990.480,58	0,58%	4,16%
COMUNICACAO E DIVULGACAO	2.073.502,05	0,05%	0,36%
IMPRESSAO E ENCARDENACAO	13.291.934,87	0,32%	2,30%
MATERIAL EDUCATIVO E ESPORTIVO	12.028.153,35	0,29%	2,08%
SELECAO E TREINAMENTO DE PESSOAL	11.091.401,76	0,27%	1,92%
GENEROS DE ALIMENTACAO	6.996.050,17	0,17%	1,21%

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade – SIC

No que se refere ao primeiro agrupamento, observa-se que as despesas com serviços de água, luz, serviços postais, vales-transportes e telefonias fixa e móvel, totalizaram 24,56% das despesas contratadas diretamente. Nesse grupo, deve-se destacar as despesas com telefonia, uma vez que, após a privatização do sistema, se instalaram no Estado do Ceará diversas concessionárias, cabendo, portanto, a realização de prévio procedimento de licitação.

Quanto ao segundo agrupamento, chama a atenção para o item

"Maquinas, Motores e Ap. Diversos**"**, cujas despesas que por ele incorrem, a principio licitáveis, somaram o montante de R$ 16.493.418,65 sem licitação.

Uma categoria que se destacou dentre as despesas processadas sem realização de licitação foi o grupo "Medicamentos, material hospitalar, serviços hospitalares e ambulatoriais", num montante de R$ 83.765.648,22. Este montante foi ainda superior em relação ao exercício de 2009, no qual foram gastos R$ 67.988.097,20.

Identificaram-se contratações diretas agregadas na forma do item 2.4 da tabela 73, apontando gastos com "Obras, Reformas e Outros Serviços de Engenharia", no valor de R$ 43.236.722,73. Comparando-se nominalmente os gastos realizados nesse item nos exercícios de 2009 e 2010, verifica-se que a variação de um exercício para o outro teve uma queda expressiva, da ordem de 50,05%, passando de R$ 82.776.204,96 para R$ 41.429.257,13.

As contratações por dispensa e inexigibilidade de licitação relativas ao denominado grupo "PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DIVERSAS", no total de R$ 89.389.638,17, representou um percentual de aproximadamente 15,49% das despesas por meio de contratação direta. Esse percentual foi menor que o registrado em 2009, que foi da ordem de 20,06%.

Foram observadas outras despesas executadas sem licitação cujos valores são representativos, tais como "Distribuições de Leite", importando R$ 23.990.480,58; R$ 13.291.934,87, relativos ao item de despesa "Impressão e Encadernação" e R$ 12.028.153,35 para "Material Educativo e Esportivo".

Em conclusão, deve ser destacado que a contabilidade do Estado ainda apresenta excessiva segregação dos gastos por itens de despesas, dificultando a avaliação das informações disponíveis, merecendo a realização de um estudo para melhor delimitar essa modalidade de classificação contábil.

Quanto à análise das contratações diretas, verifica-se que os valores e percentuais, alcançados por meio da análise agregada dos dados do Sistema Integrado de Contabilidade, em relação ao **total 1 (despesas licitáveis - Tabela 73)**, possibilitam deduzir que os dispêndios processados em 2010, utilizando-se das hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, no importe de R$ 577.143.152,17, apresentaram aumento de 7,94% em relação ao ano anterior, que foi de R$ 534.656.611,54.

Registre-se, mais uma vez, a utilização das hipóteses de dispensas e

inexigibilidades de licitação não se traduz em tendência a burla à realização do procedimento licitatório. Essa possibilidade será examinada quando da análise dos respectivos casos concretos em momento oportuno, quer seja pelo acompanhamento concomitante, quer por ocasião do exame das Prestações de Contas Anuais dos diversos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública estadual.

CAPÍTULO V
DAS TRANSFERÊNCIAS A ENTES PÚBLICOS E PRIVADOS

V – DAS TRANSFERÊNCIAS A ENTES PÚBLICOS E PRIVADOS

A análise que se segue objetiva apontar, de forma consolidada, os importes executados pela Administração Estadual em relação à realização de transferências voluntárias para Municípios e de destinação de recursos públicos para entidades privadas.

As transferências voluntárias encontram sua definição legal na Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), art. 25, consistindo na entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. Os instrumentos jurídicos frequentemente utilizados para formalizar essas transferências são os termos de convênios.

Ressalte-se que as transferências de recursos para as entidades privadas sem fins lucrativos, sejam elas constituídas sob quaisquer das formas admitidas em direito, também são realizadas por meio de convênios, equiparando-se aos repasses voluntários aos municípios.

Conforme explicitado no Relatório das Contas de Governo do exercício de 2009, a descentralização de ações por parte do Estado, seja a um município ou a uma entidade de natureza privada que tenha como objetivo institucional a realização de ações de estrito interesse público, tem como objetivo atender ao princípio constitucional da eficiência, pela soma de esforços entre o Estado, por meio de seus órgãos, e o ente parceiro.

Entretanto, é necessário que os órgãos e entidades concedentes, ou seja, aqueles que destinam recursos a municípios ou entes privados por meio de convênios e acordos, estejam devidamente aparelhados com uma estrutura necessária para se fazer um acompanhamento eficaz da aplicação dos valores transferidos, a fim de tornar efetivo o alcance dos resultados pretendidos com essas transferências.

A análise será conduzida apontando-se os valores repassados por órgão concedente e por ente beneficiado e em seguida serão realizados alguns comentários pertinentes à espécie.

1 - TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS

Relativamente ao procedimento de repasse de recursos a municípios a título de transferência voluntária, existem instrumentos normativos federais e estaduais que tratam da matéria e que trazem exigências a serem previamente verificadas pelo órgão concedente para realizar os repasses. Destaque-se, dentre as normas postas, Lei nº 4.320/64, a Lei Complementar 101/2000 – LRF e a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2010, n° 14.416, de 23 de julho de 2009. São também traçadas exigências para a realização de transferências voluntárias por meio da Instrução Normativa Conjunta SECON/SEFAZ/SEPLAN n° 001/2005.

Deve-se ressaltar, a exemplo dos exercícios anteriores, a dificuldade em alcançar os valores efetivamente despendidos pelos órgãos e entidades estaduais, pois a execução da despesa não seguiu a uniformização da classificação da despesa orçamentária prevista na Portaria Interministerial (STN/SOF) nº 163/2001. Não obstante a existência de codificação própria para registrar esses repasses (modalidade de aplicação 40, correspondente a Transferência a Municípios), verificou-se, que a execução das despesas foi registrada à conta da modalidade de aplicação 90 – Aplicação Direta, que deveria corresponder no total a despesas com reflexo no próprio órgão aplicador. Essa inconsistência, novamente observada, confirma a ocorrência de falha na elaboração das peças orçamentárias, bem como omissão em realizar os ajustes necessários a facilitar o exame da execução da despesa pelos órgãos de controle interno e externo.

Após apuração dos recursos efetivamente despendidos com as transferências voluntárias destinadas aos Municípios, chegou-se a um valor total repassado de R$ 341.517.729,37, sendo os órgãos e entidades estaduais que mais realizaram repasse de recursos os seguintes:

TABELA 74 **EM R$ 1,00**

ÓRGÃOS/ ENTIDADES REPASSADORAS	VALOR REPASSADO	% EM RELAÇÃO AO TOTAL GERAL
SECRETARIA DAS CIDADES	127.316.097,00	37,28%
CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO CEARA	40.860.278,23	11,96%
FUNDO ESTADUAL DE SAUDE	26.947.558,76	7,89%
SECRETARIA DO ESPORTE	24.697.540,87	7,23%
SECRETARIA DA EDUCACAO	17.020.748,52	4,98%
FUNDO DESENVOLVIMENTO DO ENSINO BASICO	16.346.497,36	4,79%
SECRETARIA DA INFRA ESTRUTURA	15.775.745,68	4,62%

TABELA 74 **EM R$ 1,00**

ÓRGÃOS/ ENTIDADES REPASSADORAS	VALOR REPASSADO	% EM RELAÇÃO AO TOTAL GERAL
DEPARTAMENTO DE EDIFICACOES E RODOVIAS	15.672.076,32	4,59%
SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	13.802.752,20	4,04%
CASA CIVIL	10.109.629,50	2,96%
FUNDO ESTADUAL DE ASSISTENCIA SOCIAL	7.659.844,44	2,24%
SECRETARIA DO TURISMO	6.391.677,78	1,87%
SECRETARIA DO TRABALHO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL	6.311.475,08	1,85%
SECRETARIA DA SEG PUB E DEFESA SOCIAL	4.424.706,85	1,30%
SEC DA CIENCIA TECNOLOGIA E EDUCACAO SUPERIOR	3.362.731,52	0,98%
SECRETARIA DOS RECURSOS HIDRICOS	1.870.000,00	0,55%
FUNDO ESTADUAL DE CULTURA	1.064.128,00	0,31%
SUPERINTENDENCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE	732.900,00	0,21%
SUPERINTENDENCIA DE OBRAS HIDRAULICAS	588.141,26	0,17%
DECIMA PRIMEIRA MICRORREGIONAL DE SOBRAL	508.200,00	0,15%
SECRETARIA DA CULTURA	55.000,00	0,02%
TOTAL GERAL DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIA A MUNICÍPIOS	**341.517.729,37**	**100,00%**

Fonte: Base de dados do Sistema Integrado de Contabilidade

Em relação às transferências realizadas pelo FUNDES, deve-se ressaltar que não foram levados em consideração os repasses à conta da fonte de recursos 91 (recursos oriundos do SUS), seguindo a orientação contida na própria definição legal de "transferências voluntárias", extraída da LRF.

Examinando a planilha em relevo, observou-se que os órgãos que mais repassaram recursos a municípios, sob a forma de transferências voluntárias foram SECID, CBMC, FUNDES, SESPORTE, SEDUC e FUNDEB, equivalendo a 74,13% do total de repasses em 2010, sob essa rubrica, mantendo a pulverização de ações descentralizadas, assim como no exercício de 2009.

Segue na Tabela 75 relação dos 20 municípios que mais receberam recursos sob a forma de Transferências Voluntárias.

TABELA 75 **EM R$ 1,00**

MUNICÍPIOS BENEFICIADOS	POPULAÇÃO RESIDENTE*	VALOR REPASSADO	% EM RELAÇÃO AO TOTAL TRANSFERIDO
PREF MUNIC DE FORTALEZA	2.447.409	23.396.829,95	6,85%
PREF MUNIC DE SOBRAL	188.271	17.856.673,22	5,23%
PREF MUNIC DE IGUATU	56.281	8.343.527,16	2,44%
PREF MUNIC DE LIMOEIRO DO NORTE	96.523	8.082.166,57	2,37%

TABELA 75 **EM R$ 1,00**

MUNICÍPIOS BENEFICIADOS	POPULAÇÃO RESIDENTE*	VALOR REPASSADO	% EM RELAÇÃO AO TOTAL TRANSFERIDO
PREF MUNIC DE TAUA	55.755	6.652.477,71	1,95%
PREF MUNIC DE BREJO SANTO	45.190	6.284.813,58	1,84%
PREF MUNIC DE HORIZONTE	55.154	6.066.217,19	1,78%
PREF MUNIC DE GRANJA	52.670	5.678.681,25	1,66%
PREF MUNIC DE IPU	40.300	5.417.459,71	1,59%
PREF MUNIC DE RUSSAS	69.892	4.596.438,51	1,35%
PREF MUNIC DE CRATEUS	72.853	4.543.382,00	1,33%
PREF MUNIC DE ICO	65.453	4.088.558,32	1,20%
PREF MUNIC DE TAMBORIL	25.455	4.071.603,68	1,19%
PREF MUNIC DE BOA VIAGEM	52.521	3.768.112,22	1,10%
PREF MUNIC DE REDENCAO	26.423	3.758.711,95	1,10%
PREF MUNIC DE SANTANA DO ACARAU	29.977	3.647.336,10	1,07%
PREF MUNIC DE TIANGUA	68.901	3.399.467,12	1,00%
PREF MUNIC DE PENTECOSTE	35.412	3.263.764,84	0,96%
PREF MUNIC DE MARANGUAPE	57.542	3.053.393,20	0,89%
PREF MUNIC DE FARIAS BRITO	112.926	3.048.808,62	0,89%
TOTAL DOS 20 MAIORES RECEBEDORES	**3.654.908**	129.018.422,90	37,78%
TOTAL TRANSFERENCIA VOLUNTÁRIA A MUNICIPIOS		**341.517.729,37**	

Fonte: Base de dados do Sistema Integrado de Contabilidade

*** Informações retiradas do Anuario Estatístico do Estado do Ceará de 2010, publicado pelo IPECE**

Observando a Tabela acima, constatou-se que, dos 184 municípios cearenses, 20 perceberam 37,78% do total de transferências voluntárias. Destaque para os municípios de Fortaleza, Sobral, Iguatu, Limoeiro do Norte, e Tauá, que receberam juntos o importe de R$ 64.331.674,61, o que corresponde a 18,84% do total de repasses efetuados aos municípios. Em que pese o fato da concentração de recursos transferidos para poucos municípios, é de se ressaltar que, no ano em análise, ainda houve melhor distribuição das transferências quando comparado a 2009, visto que, naquele ano só o município de Fortaleza havia concentrado 16,14% dos recursos, enquanto em 2010, esse percentual foi de 6,85%.

De outro lado, os vinte municípios que menos receberam recursos

estaduais por essa categoria de repasse foram os constantes da Tabela 76.

TABELA 76 **EM R$ 1,00**

MUNICÍPIOS BENEFICIADOS	POPULAÇÃO RESIDENTE*	VALOR REPASSADO	% EM RELAÇÃO AO TOTAL TRANSFERIDO
PREF MUNIC DE GRANJEIRO	4.626	48.674,27	0,01%
PREF MUNIC DE UMARI	7.545	66.209,64	0,02%
PREF MUNIC DE PORANGA	12.003	102.308,71	0,03%
PREF MUNIC DE IPAUMIRIM	12.014	133.510,39	0,04%
PREF MUNIC DE SOLONOPOLE	54.961	201.917,36	0,06%
PREF MUNIC DE MARTINOPOLE	10.220	220.589,42	0,06%
PREF MUNIC DE MARACANAU	209.748	238.862,70	0,07%
PREF MUNIC DE JUCAS	17.657	243.284,54	0,07%
PREF MUNIC DE TURURU	14.415	247.561,35	0,07%
PREF MUNIC DE PACOTI	23.809	276.466,97	0,08%
PREF MUNIC DE UMIRIM	11.607	278.502,72	0,08%
PREF MUNIC DE QUIXELO	18.807	282.077,75	0,08%
PREF MUNIC DE MILAGRES	28.317	284.302,43	0,08%
PREF MUNIC DE AURORA	15.000	294.918,47	0,09%
PREF MUNIC DE MUCAMBO	14.102	308.701,12	0,09%
PREF MUNIC DE ALCANTARAS	10.773	326.995,12	0,10%
PREF MUNIC DE MONSENHOR TABOSA	24.573	338.086,69	0,10%
PREF MUNIC DE SENADOR POMPEU	26.494	346.722,43	0,10%
PREF MUNIC DE JARDIM	16.706	355.540,61	0,10%
PREF MUNIC DE IPAPORANGA	11.335	367.812,51	0,11%
TOTAL DOS 20 MAIORES RECEBEDORES	**544.712**	**4.963.045,20**	1,45%
TOTAL TRANSFERENCIA A MUNICIPIOS		**341.517.729,37**	

Fonte: Base de dados do Sistema Integrado de Contabilidade

*** Informações retiradas do Anuario Estatístico do Estado do Ceará de 2010, publicado pelo IPECE**

Diante das informações colhidas, verificou-se que o Estado do Ceará tornou mais equilibrada, em termos quantitativos, a realização de transferências

voluntárias a municípios, havendo incremento nominal dos valores repassados para as municipalidades que estão no final do ranking.

Quando fazemos a análise em termos per capita, as conclusões sobre que municípios receberam mais recursos se alteram bastante. O município de Fortaleza, por exemplo, sai do primeiro lugar, em termos absolutos, e vai para os piores lugares, com apenas R$ 9,56 de transferência voluntária por habitante. Já municípios que se encontram nos piores lugares, em termos absolutos, se deslocam para posições intermediárias. É o caso de Alcântaras e de Martinópolis, por exemplo, com R$ 32,45 e R$ 21,58, respectivamente, de transferência por habitante.

Quanto aos primeiros lugares em termos per capita, Tamboril (R$ 159,95), Iguatu (R$ 148,25), Redenção (R$ 142,25), Brejo Santo (R$ 139) e Ipu (R$ 134, 43) se destacam.

Vale notar a segregação do montante das transferências voluntárias a municípios segundo a classificação econômica da despesa.

TABELA 77 **EM R$ 1,00**

CATEGORIA ECONOMICA	EXECUTADO	%
CAPITAL	288.891.827,28	84,59%
CORRENTE	52.625.902,09	15,41%
TOTAL	**341.517.729,37**	**100,00%**

Fonte: Base de dados do Sistema Integrado de Contabilidade

De acordo com as informações apresentadas, constata-se que a maior parcela dos recursos repassados a municípios, 84,59%, foram utilizadas com despesas de capital. Os municípios que mais receberam à conta dessa rubrica foram os de Fortaleza, no importe de R$ 22.735.329,95, Sobral e Iguatu, nos respectivos valores de R$ 15.842.328,25 e R$ 7.398.528,65.

Não se deve olvidar que o exame de regularidade na aplicação dos recursos transferidos deverá ocorrer, em um primeiro momento, no âmbito do órgão ou entidade repassadora, pelo acompanhamento da execução dos respectivos objetos, e, num segundo momento, pelos órgãos de controle interno de cada poder, bem como por esta Corte de Contas, na qualidade de órgão de controle externo.

Recomenda-se, nos mesmos moldes constantes do relatório das Contas de Governo de anos anteriores, que sejam realizados ajustes nas peças orçamentárias quando de sua elaboração, bem como no decorrer da execução do orçamento, a fim de se regularizar os registros contábeis na rubrica "modalidade de

aplicação", de forma a permitir um acompanhamento mais eficaz da execução orçamentária, e, via de consequência, uma disponibilização de informações mais consistentes em relação aos recursos repassados a municípios.

2 - TRANSFERÊNCIAS A ENTIDADES PRIVADAS

Relativamente à realização de transferências a entidades privadas, observou-se, segundo os registros contábeis, que o Estado do Ceará repassou em 2010 o importe de R$ 591.882.552,60 sob a Modalidade de Aplicação "50" (TRANSFERÊNCIAS A INSTITUIÇÕES PRIVADAS).

As razões que viriam a justificar as transferências sob exame são das mais diversas, representando desde auxílios, repasses vinculados a contrato de gestão, até a realização de convênios de cooperação financeira.

Registre-se, oportunamente, que de forma assemelhada às operações relativas a transferências voluntárias a municípios quanto à observância das condições determinadas na LDO de 2010, há necessidade de o órgão repassador verificar previamente se a entidade privada a ser beneficiada atende aos requisitos estabelecidos na forma da Lei Estadual nº 13.553, de 29 de dezembro de 2004, regulamentada pelo Decreto nº 27.953, de 13/10/2005. As situações de fato que resultem repasses serão submetidas a exame desta Corte de Contas, quando da análise 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.

Não obstante o valor ora indicado, cabe ressaltar que os repasses não se restringiram a essa importância, tendo em vista falhas de escrituração no sistema contábil estadual, demandando um trabalho minucioso para a identificação do real valor destinado a essas instituições.

De acordo com informações constantes do Relatório Anual das Contas do Governo, exercício de 2009, apuradas utilizando-se a mesma metodologia aplicada neste exame, foram executados sob essa mesma rubrica R$ 371.071.969,30, denotando-se que houve um incremento nominal dessa modalidade de aplicação da ordem de R$ 220.810.583,30.

Da apuração realizada, segregou-se os importes da modalidade de aplicação "50" por item de despesa conforme Tabela 78 a seguir:

TABELA 78 **EM R$ 1,00**

DESCRIÇÃO DO ITEM DE DESPESA	VALOR REPASSADO	% EM RELAÇÃO AO TOTAL GERAL
TRANSF A ENT PRIVADAS	267.163.810,94	45,14%
TRANSF AS ORGANIZACOES SOCIAIS	246.319.388,07	41,62%
INSTITUICOES PRIVADAS	27.419.704,93	4,63%
TRANSF A INST PRIVADAS S/FINS LUCRATIVOS	16.505.726,86	2,79%
TRANSF A ENT PUBLICAS	15.520.144,63	2,62%
CONTRIBUICOES	6.902.978,44	1,17%
INSTITUICOES DE CARATER ASSISTENCIAL	5.902.445,06	1,00%
TRANSFERENCIAS A INST. PRIVADAS S/ FINS LUCRATIVOS	2.198.268,68	0,37%
OBRAS HIDROAMBIENTAIS	1.892.265,47	0,32%
TRANSF A MUNICIPIOS PARA INVESTIMENTOS	1.111.080,00	0,19%
AUXILIOS	800.000,00	0,14%
UNALE - ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	102.539,52	0,02%
DIVULGACAO DE GESTAO DE RECURSOS HIDRICOS	44.200,00	0,01%
TOTAL GERAL DE TRANSFERÊNCIAS A ENTIDADES PRIVADAS S/ FINS LUCRATIVOS	**591.882.552,60**	**100,00%**

Fonte: Base de dados do Sistema Integrado de Contabilidade

No decorrer da análise, observou-se ausência de uniformidade para registro dos recursos destinados as entidades privadas. Por exemplo, empenhos, para um mesmo Convênio, alocados ora no item **"Instituições Privadas"** e ora como **"Transf. a Inst. Privadas s/Fins Lucrativos"**. Portanto, em virtude da quantidade excessiva de itens de despesa para elementos de natureza semelhantes, ajustes foram efetuados para que o valor aqui apresentado seja o mais próximo do efetivamente realizado.

Na esteira dessas considerações, foi constatada existência de lançamentos contábeis registrados em modalidade própria para transferências a entidades privadas, mas empregados no registro de repasses a prefeituras. É o caso dos convênios cujos números no sistema são: 634437 e 634320, com os municípios de Morada Nova e Itapipoca, respectivamente. Estas transferências foram registradas no item "Transf. a Entidades Publicas", porém utilizando-se da modalidade "50".

Prosseguindo o detalhamento dos repasses a entidades privadas, buscou-se destacar aquelas que receberam recursos acima do montante de R$ 800.000,00, obtendo-se a composição da Tabela 79. É de se destacar que, para esta análise, foram considerados os itens de despesas listados na Tabela 78,

excetuando as rubricas "Transferências a Organizações Sociais", "Obras Hidroambientais", "Transferências a Entidades Públicas" e "UNALE – Assembléia Legislativa.

TABELA 79 **EM R$ 1,00**

DESCRIÇÃO DO ITEM DE DESPESA	VALOR REPASSADO	% EM RELAÇÃO AO TOTAL 1	% EM RELAÇÃO AO TOTAL 2
ASSOC DOS PROD SEMENTES ESTADO CEARA	26.717.650,00	8,17%	4,51%
CENTEC INST CENTRO DE ENSINO TECNOLOGICO	24.461.391,02	7,48%	4,13%
SOCIEDADE PARA O BEM ESTAR DA FAMILIA	16.713.888,63	5,11%	2,82%
INSTITUTO AGROPOLOS DO CEARA	16.518.057,20	5,05%	2,79%
CIRANDA DA VIDA ED AC DES SUST EMP SOC C	7.584.671,72	2,32%	1,28%
ASSOC BATISTA BENEFICENTE MISSIONARIA	7.377.213,24	2,25%	1,25%
ASSOC DOS MORADORES DO CONJ TANCREDO NEVES	7.264.117,10	2,22%	1,23%
MOVIMENTO CONSCIENCIA JOVEM	6.969.955,95	2,13%	1,18%
INSTITUTO DE ASSISTENCIA E PROTECAO SOCIAL	6.754.676,53	2,06%	1,14%
FUNDACAO CEARENSE DE PESQUISA E CULTURA	5.617.844,51	1,72%	0,95%
CENTRO EST TRABALHO E ASSES TRABALHADOR	5.315.665,86	1,62%	0,90%
DISTRITO IRRIG MANDACARU ALAG CURUPATI	4.565.170,09	1,40%	0,77%
CENTRO ESTUDOS ASSIST LUTAS TRABALHADOR	4.336.944,40	1,33%	0,73%
I D E R INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL DE ENERGIA RENOVAVEL	4.030.110,00	1,23%	0,68%
FUNDACAO DEMOCRITO ROCHA	3.906.165,00	1,19%	0,66%
AGENCIA DE DESENVOLVIMENTO ECON E SOCIAL	3.586.557,81	1,10%	0,61%
PROJETO MINHA CASA	3.086.897,13	0,94%	0,52%
SOCIEDADE BENEFICENTE SAO CAMILO	2.820.000,00	0,86%	0,48%
INSTITUTO DE ARTE E CULTURA DO CEARA IACC	2.546.292,00	0,78%	0,43%
CENTRO DE PESQUISA E QUALIDADE TECNOLOGICA CPQT	2.394.808,00	0,73%	0,40%
IRMAND DA S CASA DE MISERICORDIA DE SOB	2.340.000,00	0,72%	0,40%
ASSOC DE APOIO AO PROGR ALFAB SOLIDARIA	2.337.834,94	0,71%	0,39%
HOSPITAL MATERNIDADE S VICENTE DE PAULO	2.100.000,00	0,64%	0,35%
CONFED BRASILEIRA DE DESPORTO ESCOLAR	2.099.840,00	0,64%	0,35%
SOCIEDADE BENEFICIENTE SAO CAMILO	1.980.000,00	0,61%	0,33%
ASSOCIACAO SHALOM DE PROMOCAO HUMANA	1.762.527,41	0,54%	0,30%
DIONNE BEZERRA ROLIM	1.727.570,38	0,53%	0,29%
INSTITUTO BRASILEIRO DE INCLUSAO SOCIAL	1.671.320,00	0,51%	0,28%
SEBRAE CE SERV AP MIC PEQ EMP EST CEARA	1.653.545,00	0,51%	0,28%
INST DE TECNOLOGIA DA INF E COM ITC	1.623.430,00	0,50%	0,27%
SOCIEDADE Q P A M I H M JESUS MARIA JOSE	1.620.000,00	0,50%	0,27%
FUNDACAO OTILIA CORREIA SARAIVA	1.560.000,00	0,48%	0,26%
IDT INSTITUTO DE DESENV DO TRABALHO	1.558.308,60	0,48%	0,26%
INST CDL DE CULTURA E RESPONSBILIDADE SO	1.555.300,00	0,48%	0,26%
ONG FLOR DO PIQUI	1.494.086,24	0,46%	0,25%

TABELA 79			**EM R$ 1,00**
DESCRIÇÃO DO ITEM DE DESPESA	**VALOR REPASSADO**	**% EM RELAÇÃO AO TOTAL 1**	**% EM RELAÇÃO AO TOTAL 2**
ORGANIZACAO BARREIRA AMIGOS SOLIDARIOS	1.477.660,43	0,45%	0,25%
CENTRO ESTUDOS E APOIO AO TRAB E TRABALH	1.446.442,17	0,44%	0,24%
SOC BEN SAO C HOSP MAT SAO VIC DE PAULO	1.440.000,00	0,44%	0,24%
ASSOC DE P A S A MAT E A INF DE CAMOCIM	1.440.000,00	0,44%	0,24%
SOC HOSPITALAR SAO FRANCISCO DE CANINDE	1.440.000,00	0,44%	0,24%
HOSPITAL E CASA DE S RUSSAS	1.440.000,00	0,44%	0,24%
INSTITUTO VIDA MELHOR	1.434.492,02	0,44%	0,24%
CENTRO DEF DIR HUMANOS ANTO CONSELHEIRO	1.410.287,59	0,43%	0,24%
ASSOCIACAO PROTETORA A SAUDE A MAT A INF DE CAUCAIA	1.410.000,00	0,43%	0,24%
SOC ACARAUENSE DE P ASSIST MAT INFANCIA	1.408.677,42	0,43%	0,24%
CONS COM MOR PARQUE STA CECILIA	1.359.953,53	0,42%	0,23%
ASSOCIACAO CRISTA DE BASE	1.350.690,41	0,41%	0,23%
ASSOC PARENTES AMIGOS DE VITIMAS DA VIOL	1.350.000,00	0,41%	0,23%
ASSOCIACAO ARTISTICA DE CONCERTOS DO CE	1.320.000,00	0,40%	0,22%
GRUPO DE APOIO AO INV SOCIAL GAIS	1.299.000,00	0,40%	0,22%
INST ANTO CONS APOIO ASS PESQ DES HUMANO	1.284.759,07	0,39%	0,22%
FUNDACAO FRANCISCO DE LIMA BOTELHO	1.211.593,14	0,37%	0,20%
CONVENCAO BASTISTA CEARENSE	1.176.000,00	0,36%	0,20%
SOC DE PROT A MAT E A INFANCIA DE IPU	1.080.000,00	0,33%	0,18%
INST MADRE TERESA DE APOIO A VIDA IMTAVI	1.080.000,00	0,33%	0,18%
JANUS INST DE CONSC GLOBAL E ECOL SOCIAL	1.040.550,00	0,32%	0,18%
FUNDACAO COMIS DE TURISMO INTEG DO NORDE	1.004.571,04	0,31%	0,17%
ASSOCIACAO PROJETO CEARA 2000	1.000.000,00	0,31%	0,17%
ASSOC DO CONSELHO COMUN DO PQUE SAO JOSE	971.405,05	0,30%	0,16%
HOSPITAL E MAT JOSE PINTO DO CARMO	960.000,00	0,29%	0,16%
SOC. DE AUXILIO E PROTECAO A I	960.000,00	0,29%	0,16%
FEDERACAO UNIVERSITARIA CEARENSE DE ESPO	910.801,50	0,28%	0,15%
SIND DO COM VAREJ DE LIVR DO EST DO CEAR	898.247,91	0,27%	0,15%
INST PALMAS DE DES E SOCIOECONOMIA SOLID	874.100,00	0,27%	0,15%
IRM BENEF STA CASA MISERICORD	800.214,06	0,24%	0,14%
OBRA SOCIAL N S DA GLORIA DA FAZ DA ESPE	800.000,00	0,24%	0,14%
TOTAL	**226.731.284,10**	**69,29%**	**38,31%**
TOTAL 1 - TRANSFERÊNCIAS A ENTIDADES PRIVADAS	**327.204.014,91**	-	-
TOTAL 2 - TRANSFERÊNCIAS - MODALIDADE 50	**591.882.552,60**	-	-

Fonte: Base de dados do Sistema Integrado de Contabilidade

Pelo exame da Tabela acima, observa-se que, do montante de R$ 327.204.014,91 executados nos itens de despesa em questão (total 1), R$

84.410.986,85, equivalente a 25,80%, foram destinados somente a 4 instituições. Destas, as duas principais beneficiárias foram: Associação dos Produtores de Sementes do Estado Ceará e Instituto Centro de Ensino Tecnológico - CENTEC, recebendo, respectivamente, o montante de R$ 26.717.650,00 e R$ 24.461.391,02.

Em virtude da representatividade dos valores transferidos a essas duas instituições, detalhou-se em quais objetos foram aplicados os recursos, o que resultou na elaboração das Tabelas 80 e 81, ilustrando os convênios e instrumentos congêneres firmados com a Associação dos Produtores de Sementes do Estado Ceará e CENTEC, respectivamente.

TABELA 80 **EM R$ 1,00**

CONVÊNIOS FIRMADOS COM A ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORIES DE SEMENTES DO ESTADO DO CEARÁ

OBJETO DO CONVÊNIO	VALOR EXECUTADO	Nº CONVÊNIO (SIC)
Execução dos serviços necessários ao Projeto Distribuição de Sementes e Mudas, para a aquisição e distribuição, para os agricultores de base familiar, de sementes e mudas selecionadas e outros insumos de elevado potencial genético, aumentando a produção das culturas, propiciando um incremento de produtividade do milho, feijão, arroz, sorgo, algodão, mamona, gergelim, girassol, amendoim, palma forrageira, cana-de-açúcar, mandioca e do cajueiro, bem como capacitar os produtores nas tecnologias preconizadas, visando a melhoria de vida dos(as) agricultores(as) de base familiar, beneficiários(as) do projeto.	10.000.000,00	567876
Alocação de recursos financeiros objetivando a execução dos serviços necessários à 1ª Etapa do Projeto Hora de Plantar, para a aquisição e distribuição, para os agricultores de base familiar, de sementes e mudas selecionadas e outros insumos de elevado potencial genético, aumentando a produção das culturas, propiciando um incremento de produtividade do milho, feijão, arroz, sorgo, algodão, mamona, gergelim, girassol, amendoim, palma forrageira, cana-de-açúcar, mandioca e do cajueiro, bem como capacitar os produtores nas tecnologias preconizadas, visando a melhoria de vida dos(as) agricultores(as) de base familiar, beneficiários(as) do projeto.	7.717.650,00	631503
Execução dos serviços necessários à 2ª Etapa do Projeto Hora de Plantar, para a aquisição e distribuição, para os agricultores/as de base familiar, de sementes e mudas selecionadas e outros insumos de elevado potencial genético, aumentando a produção das culturas, propiciando um incremento de produtividade do milho, feijão, arroz, sorgo, algodão, mamona, gergelim, girassol, amendoim, palma forrageira, cana-de-açúcar, mandioca, forrageiras, cajueiro e outras fruteiras, bem como capacitar os produtores nas tecnologias preconizadas, visando a melhoria de vida dos(as) agricultores(as) de base familiar, beneficiários(as) do projeto.	8.000.000,00	663718
Custeio de despesas operacionais - armazenamento, frete e acompanhamento da execução do Projeto de Distribuição de Sementes e Mudas.	1.000.000,00	601496
TOTAL	**26.717.650,00**	

Fonte: Base de dados do Sistema Integrado de Contabilidade

Pela leitura das informações contidas na Tabela 80, o considerável volume de recursos transferidos à referida entidade decorreu da implantação do Projeto Distribuição de Sementes e Muda, além da implantação da 1ª e 2ª etapas do Projeto Hora de Plantar, todos da área de atuação da Secretaria do Desenvolvimento Agrário.

O Instituto Centro de Ensino Tecnológico – CENTEC, segunda entidade

mais beneficiada, percebeu recursos no montante de R$ 24.461.391,02, cujo destino do repasse encontra-se na Tabela a seguir:

TABELA 81 **EM R$ 1,00**

CONVÊNIOS FIRMADOS COM O INSTITUTO CENTEC

Item Despesa	OBJETO DO REPASSE	VALOR EXECUTADO	Nº CONVÊNIO/CONTRATO (SIC)
INSTITUICOES PRIVADAS	Contribuir com a execução pedagógica do programa Ensino Médio Integrado - EMI a ser implantado nas escolas estaduais de educação profissional do estado do Ceará.	19.769.387,02	601856
INSTITUICOES PRIVADAS	Execução do Projeto e-Jovem, visando articular a formação de nível médio com o ensino profissional e o mundo do trabalho através da capacitação de jovens em tecnologia da informação e comunicação, empreendedorismo e cooperativismo.	3.005.192,00	642517
TRANSF A MUNICIPIOS PARA INVESTIMENTOS	Execução da adequação pedagógica e física dos espaços do Projeto Aprender, Brincar e Crescer - ABC, em Centros de Inclusão tecnológica e Social - CITs, unidades de ensino profissionalizantes voltadas para a difusão de conhecimentos práticos na área de serviços técnicos e para transferência de conhecimentos tecnológicos na área de processos produtivos.	822.000,00	420195
TRANSF A ENT PRIVADAS	Implantação de unidades de transformação microbiótica de material orgânico para a produção de biofertlizante, a partir dos restolhos da cultura da mamona, massa verde gerada pela podas das árvores e uma organização produtiva e gerencial de produtores e agricultores familiares, nos Municípios de Itatira (localidade de Umarizeiras), Tauá (localidade de Várzea do Boi) e Pedra Branca (localidade do Sítio Lagoa Velha), conforme Plano de Trabalho e seus anexos.	420.000,00	658857
TRANSF A ENT PRIVADAS	Execução da adequação pedagógica e física dos espaços do Projeto Aprender, Brincar e Crescer - ABC, em Centros de Inclusão tecnológica e Social - CITs, unidades de ensino profissionalizantes voltadas para a difusão de conhecimentos práticos na área de serviços técnicos e para transferência de conhecimentos tecnológicos na área de processos produtivos.	401.382,00	420195
INSTITUICOES PRIVADAS	Implantação e operacionalização do Sistema de Informações Culturais - SINF da Secretaria da Cultura.	43.430,00	473135
TOTAL		**24.461.391,02**	

Fonte: Base de dados do Sistema Integrado de Contabilidade

Inicialmente, chama-se atenção para a falta de padronização dos registros contábeis, em que os entes repassadores se utilizam de itens diferentes de despesas para registrar a mesma situação, fato esse já comentado anteriormente. Por exemplo, para o convênio nº 420195 foram repassados recursos utilizando os itens "Transf. A Ent. Privadas" e "Transf. a Municípios Para Investimentos", o que pode levar, equivocadamente, pensar tratar-se de convênios distintos.

Outra observação a ser consignada é que o CENTEC tem firmado tanto contratos quanto convênios e contratos de gestão (a ser visto posteriormente) com vários órgãos e entidades estaduais, tais como, SEDUC, SECULT e SDA, o que pode haver similitudes em seus objetos, prática essa vedada pelo artigo 20 da Instrução

Normativa Conjunta SECON\SEFAZ\SEPLAG nº 01/2005, em plena vigência.

Relativamente ao repasse de recursos às instituições qualificadas como Organizações Sociais para fazer face aos contratos de gestão, reiteramos a observação de que os órgãos e entidades estaduais não obedecem à correta contabilização das despesas, haja vista a identificação de gastos à conta do item de despesa específico a 37 entidades, não obstante existirem qualificadas com Organizações Sociais apenas 06, conforme se pode verificar na Tabela 82 a seguir:

TABELA 82 **EM R$ 1,00**

CREDOR	ITEM - DESCRICAO	EXECUTADO
INSTITUTO DE SAUDE E GESTAO HOSPITALAR	TRANSF AS ORGANIZACOES SOCIAIS	62.339.040,31
IDT INSTITUTO DE DESENV DO TRABALHO	TRANSF AS ORGANIZACOES SOCIAIS	49.822.525,69
CENTEC INST CENTRO DE ENSINO TECNOLOGICO	TRANSF AS ORGANIZACOES SOCIAIS	36.983.934,90
CENTRO DE GESTAO E DESEN TECNO CGDT	TRANSF AS ORGANIZACOES SOCIAIS	36.071.431,70
INSTITUTO AGROPOLOS DO CEARA	TRANSF AS ORGANIZACOES SOCIAIS	27.239.901,31
INSTITUTO DE ARTE E CULTURA DO CEARA IAC	TRANSF AS ORGANIZACOES SOCIAIS	10.102.052,50
GRUPO DE APOIO AO INV SOCIAL GAIS	TRANSF AS ORGANIZACOES SOCIAIS	3.095.417,50
CENTRO DE PESQ E QUAL TECNOLOGICA CPQT	TRANSF AS ORGANIZACOES SOCIAIS	2.766.619,50
CENTRO COMUNITARIO STA MARIA	TRANSF AS ORGANIZACOES SOCIAIS	2.689.475,50
INST DE PESQ DESENV E EDUC IPDE	TRANSF AS ORGANIZACOES SOCIAIS	2.534.812,50
JANUS INST DE CONSC GLOBAL E ECOL SOCIAL	TRANSF AS ORGANIZACOES SOCIAIS	2.471.010,00
INSTITUTO EMPREENDER	TRANSF AS ORGANIZACOES SOCIAIS	1.077.481,25
INSTITUTO DE ESTUDOS PESQ E PROJ DA UECE	TRANSF AS ORGANIZACOES SOCIAIS	971.649,00
ASTEF ASSOC TEC CIENT ENG PAULO FRONTIN	TRANSF AS ORGANIZACOES SOCIAIS	832.644,00
ASSOCIACAO ALIANCA COMUNITARIA CEARENSE	TRANSF AS ORGANIZACOES SOCIAIS	702.760,00
INSTITUTO BRASILEIRO DE INCLUSAO SOCIAL	TRANSF AS ORGANIZACOES SOCIAIS	677.500,00
SOCIEDADE PARA O BEM ESTAR DA FAMILIA	TRANSF AS ORGANIZACOES SOCIAIS	440.775,00
ASSOC DE ESTUDOS E PESQ TEC CIENTIFICA	TRANSF AS ORGANIZACOES SOCIAIS	300.000,00
SERVICO NACIONAL DE APREDIZAGEM INDUSTRI	TRANSF AS ORGANIZACOES SOCIAIS	265.918,00
FUNDACAO CEARENSE DE PESQUISA E CULTURA	TRANSF AS ORGANIZACOES SOCIAIS	224.802,00

TABELA 82 **EM R$ 1,00**

CREDOR	ITEM - DESCRICAO	EXECUTADO
FEDERACAO TRAB COM SERV EST DO CEARA	TRANSF AS ORGANIZACOES SOCIAIS	148.672,00
FED TRABALHADORES NA AGRICULTURA CEARA	TRANSF AS ORGANIZACOES SOCIAIS	123.750,00
SERVICO NACIONAL DE APRENDIZ COML SENAC	TRANSF AS ORGANIZACOES SOCIAIS	91.264,00
FEDER DAS CAMARAS DOS DIRIGENTES LOJISTA	TRANSF AS ORGANIZACOES SOCIAIS	80.000,00
ASSOC BREJOSANTENSE DE APOIO A FAMILIA	TRANSF AS ORGANIZACOES SOCIAIS	79.488,00
SENAT SERV NAC DE APREND DO TRANSPORTE	TRANSF AS ORGANIZACOES SOCIAIS	78.016,00
AGENCIA P DESENV SUT E INCL SOCIA TEAR	TRANSF AS ORGANIZACOES SOCIAIS	61.852,00
CETREDE CENTRO DE TREI E DESENVOLVIMENTO	TRANSF AS ORGANIZACOES SOCIAIS	61.824,00
ASSOC DOS CEGOS DO ESTADO DO CEARA	TRANSF AS ORGANIZACOES SOCIAIS	52.470,00
CDL CAMARA DE DIRIGENTES LOJISTA FORT	TRANSF AS ORGANIZACOES SOCIAIS	44.160,00
ASSOC PAIS AMIGOS DEF AUDITIVO APADA	TRANSF AS ORGANIZACOES SOCIAIS	42.570,00
INST GRANDE REINT DE AFETO UNIVERSAL	TRANSF AS ORGANIZACOES SOCIAIS	41.808,00
SINDICATO DOS EMP. NO COMERCIO DE FORT.	TRANSF AS ORGANIZACOES SOCIAIS	39.744,00
SERVICO DE APRENDIZAGEM DO TRANSPORTE	TRANSF AS ORGANIZACOES SOCIAIS	31.500,00
CENTRO DE FORMACAO PROF E INCL SOCIAL	TRANSF AS ORGANIZACOES SOCIAIS	29.440,00
ASSOCIACAO ELOS DA VIDA	TRANSF AS ORGANIZACOES SOCIAIS	25.740,00
ASSOC NACIONAL POLITICA E ADM EDUCACAO	TRANSF AS ORGANIZACOES SOCIAIS	15.400,00
TOTAL		**242.657.448,66**

Fonte: Base de dados do Sistema Integrado de Contabilidade

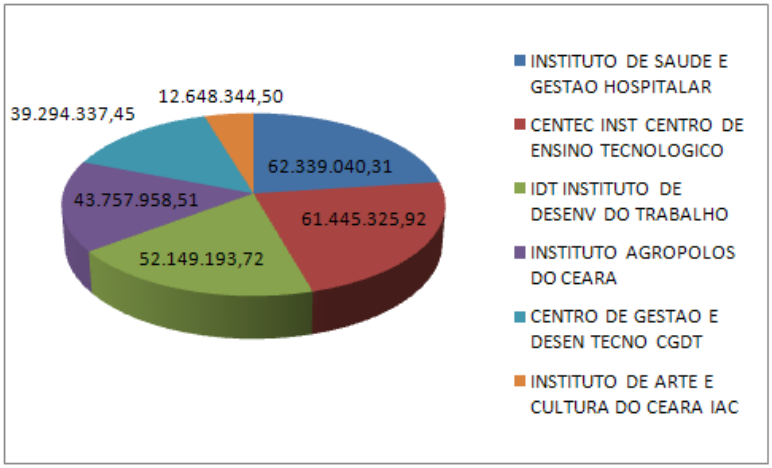
Observou-se que o montante repassado à conta do item de despesa "Transferência a Organizações Sociais" importou em R$ 242.657.448,66. No entanto, como já explicitado, existem apenas 06 entidades qualificadas como Organização Social no âmbito do Estado do Ceará, com 18 contratos de Gestão firmados no período analisado.

Evidencia-se, portanto, assim como no registro de transferências voluntárias a municípios, que os itens de despesas não estão sendo utilizados de forma adequada, comprometendo a fidedignidade das informações contábeis.

Na oportunidade, é relevante destacar as transferências efetivadas ao Instituto Centro de Ensino Tecnológico – CENTEC à conta do item de despesa sob

exame, no valor de R$ 24.461.391,02 (ver Tabela 79), que somado aos repasses registrados em outras rubricas, chegou ao montante de R$ 61.445.325,92, o que a torna a segunda entidade mais beneficiada no exercício em análise, como ilustrado no gráfico abaixo. É salutar, portanto, que na análise das Prestações de Contas Anuais de 2010 sejam acompanhadas mais de perto as parcerias firmadas com essa entidade.

Gráfico 46 – Distribuição de Recursos para as Organizações Sociais em 2010



Realizando uma comparação entre os repasses efetuados em 2009 e 2010 às Organizações Sociais, observou-se uma elevação dos valores em termos globais, na ordem de R$ 91.453.366,65, composto dos seguintes importes:

TABELA 83 **EM R$ 1,00**

ENTIDADES BENEFICIADAS	VALOR EXECUTADO		VARIAÇÃO %
	2009	2010	
INSTITUTO DE SAUDE E GESTAO HOSPITALAR	51.542.969,07	62.339.040,31	20,95%
IDT INSTITUTO DE DESENV DO TRABALHO	19.928.263,80	50.590.885,12	153,86%
CENTRO DE GESTAO E DESEN TECNO CGDT	5.175.828,08	38.965.011,68	652,83%
CENTEC INST CENTRO DE ENSINO TECNOLOGICO	30.378.438,66	36.983.934,90	21,74%
INSTITUTO AGROPOLOS DO CEARA	19.353.155,53	27.239.901,31	40,75%
INSTITUTO DE ARTE E CULTURA DO CEARA IACC	8.388.804,03	10.102.052,50	20,42%
TOTAL	**134.767.459,1782**	**226.220.825,**	**67,86%**

Fonte: Base de dados do Sistema Integrado de Contabilidade

Chamamos atenção para o aumento de repasses ao Instituto de

Desenv. do Trabalho – IDT e Centro de Gestão e Desenv. Tecnológico – CGDT, os quais tiveram um incremento de 153,86% e 652,83%, respectivamente.

A Tabela 84 ilustra em que objetos foram empregados o montante recebido por essas entidades.

TABELA 84 **EM R$ 1,00**

CENTRO DE GESTÃO E DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO CGDT

OBJETO DO REPASSE	VALOR EXECUTADO	Nº CONTRATO (SIC)
Contratação da gestão dos serviços de construção dos sistemas de informação que compõem o Sistema de Gestão Governamental por resultados - S2GPR, o qual inclui os sistemas de Contabilidade, Compras Governamentais, Ciclo orçamentário, Sistema de Cadastro do patrimônio e Middleware de Integração.	603.921,92	357656
Celebração do Contrato de Gestão com o CGDT, visando a gestão para o acompanhamento e contratação dos serviços de elaboração, construção, planejamento de implantação, teste e homologação do Sistema Integrado de Informação das Universidades públicas Estaduais - S2IUPE e treinamento na area de TI em ferramentas de software livre para servidores da UECE, URCA e UVA.	639.000,00	497335
Contratação do Centro de Gestão e Des. Tecnológico - CGTD para operacionalizar a fase de análise, projeto, detalhamento e especificações do SIT	470.000,14	635876
Ampliação do Projeto de Virtualização do Poder Judiciário	37.252.089,62	200900251
TOTAL	**38.965.011,68**	

IDT INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO

OBJETO DO REPASSE	VALOR EXECUTADO	Nº CONTRATO (SIC)
Fomento e a execução de atividades nas áreas do trabalho, emprego e renda e do desenvolvimento social, especialmente as decorrentes do Convênio 038/2006 MTE/SPPE/CODEFAT, celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego - MTE e o governo do estado de ceará, para operacionalização e manutenção das funções e ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda - SPETER, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego - SINE/CE.	298.251,15	232515
Formação de parceria entre os partícipes, com a finalidade de fomento e execução de atividades nas áreas do trabalho, emprego e renda e do desenvolvimento social, especialmente as decorrentes do Convênio 038/2006 MTE/SPPE/CODEFAT, celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego-MTE e o governo do estado do ceará, para operacionalização e manutenção das funções e ações do Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda-SPETR, do âmbito do Sistema Nacional de Emprego-SINE/CE (intermediação de mão de obra), geração de formação sobre mercado de trabalho, fomento as atividades empreendedoras, atendimento do seguro desemprego, qualificação e educação profissional),conforme detalhamento no plano de trabalho-anexo i e iv, parte integrante deste contrato de gestão, independentemente de transcrição.	470.108,28	148292
Formação de parceria entre os partícipes, com a finalidade de fomento e execução de atividades nas áreas do trabalho, emprego e renda e do desenvolvimento social, especialmente as decorrentes do Convênio 038/2006 MTE/SPPE/CODEFAT, celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego - MTE e o Governo do Estado do Ceará, para operacionalização e manutenção das funções e ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda - SPETER, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego - SINE/CE.	2.591.458,11[2]	569635
Celebração do contrato entre a STDS/IDT para realização das ações complementares de apoio e análise para o projovem trabalhador.	2.004.625,00	502275

TABELA 84		**EM R$ 1,00**
Desenvolver o Programa Nacional de Inclusão de Jovens: educação, qualificação e ação comunitária - PROJOVEM CAMPO.	4.025.588,44	417436
Fomento e execução das atividades do PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSÃO DE JOVENS: Educação, Qualificação e Ação Comunitária-PROJOVEM URBANO, visnado proporcionar formação integral aos jovesn por meio de efetiva associação entre: Formação básica para elevação de escolaridade, tendo em vista a conclusão do Ensino Fundamental; Qualificação Profissional com certificação de formação inicial; e participação cidadã com a promoção de experiência de atuação social na comunidade.	16.181.116,36	565596
Contratação do IDT - Instituto do Desenvolvimento do Trabalho, para desenvolver o Programa Nacional de Inclusão de Jovens: educação, qualificação e ação comunitária - PROJOVEM URBANO.	4.505.172,78	192676
Fomentar o artesanato como atividade econômica sustentável e de inclusão social, mediante a valorização da identidade cultural cearense, integrando-se à cadeia produtiva do turismo e da cultura e, assim, promover a ampliação das oportunidades de trabalho e geração de renda para os artesãos do Estado do Ceará.	410.034,00	634076
Dinamizar do Centro de Artesanato do Cariri transformando-o em espaço de capacitação e comercialização do artesanato caririense, com vistas a valorização da identidade cultural local e integração da atividade artesanal à cadeia produtiva do turismo e da cultura e, assim, promover a ampliação das oportunidades de trabalho e geração de renda para os artesãos da região.	104.531,00	634056
TOTAL	**50.590.885,12**	

Fonte: Base de dados do Sistema Integrado de Contabilidade

Denota-se que os valores transferidos a entidades qualificadas como Organizações Sociais que firmaram contratos de gestão com a Administração Estadual continuam em patamares elevados, seguindo a mesma orientação administrativa levada a efeito em gestões anteriores.

É relevante fazer constar que, no tocante à discriminação da aplicação dos valores transferidos, não foi possível alcançar esse nível de detalhamento, uma vez que 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.

Aponta-se que, no modelo adotado pelo Estado do Ceará em relação às Organizações Sociais e celebração de Contratos de Gestão, estas entidades foram concebidas exclusivamente para receberam tal habilitação, passando então a perceberem recursos públicos, seja por meio de contrato de gestão, mediante convênios, ou através de contratos administrativos em sentido estrito.

É importante ressaltar que as Organizações Sociais não tinham patrimônio, tampouco recursos próprios suficientes para sobreviver sem a

interveniência do Poder Público Estadual, nem experiência nas atividades objeto da "publicização". Ademais, 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).

Toda essa contextualização já descrita e criticada em Relatórios de Contas de Governo anteriores, leva à dedução de 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, submetendo-as a regras mais rígidas.

Nesse passo, vale destacar o art. 21 da Instrução Normativa Conjunta SECON/SEFAZ/SEPLAN nº 01/2005, publicada no D.O.E. de 31/01/2005, que impõe às entidades convenentes, de natureza privada, a obrigação de realizar procedimentos análogos aos impostos pela Lei de Licitações e Contratos quando da aplicação dos recursos estaduais repassados.

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, há evidências de que esses entes (organizações sociais) devem se submeter às regras da Lei de Licitações e ainda ao envio de prestação de contas ao TCE/CE.

Quanto ao item "Transferência a Entidades Públicas", foram registradas despesas no valor total de R$ 15.520.144,63, tendo como principal órgão repassador a Secretaria do Desenvolvimento Agrário, responsável pelos repasses dos montantes mais significativos, R$ 10.443.780,00 à Caixa Econômica Federal e R$ 3.749.084,00 ao Banco do Brasil S/A. Identificou-se como inconsistências na classificação contábil destas despesas, o repasse a entidades de natureza privada no montante de R$ 772.280,63, a exemplo do pagamento à Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura e ao Instituto de Arte e Cultura de Horizonte, nos respectivos valores de R$ 179.960,13 e R$ 15.000,00.

CAPÍTULO VI
AVALIAÇÃO POR FUNÇÃO E PROGRAMA DE GOVERNO

VI - AVALIAÇÃO POR FUNÇÃO E PROGRAMA DE GOVERNO

1 - FUNÇÕES DE GOVERNO

As despesas orçamentárias, conforme a Portaria nº 42, de 14/04/1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Secretaria de Orçamento Federal, sob o enfoque administrativo-legal, combina as seguintes classificações: institucional e funcional-programática.

A classificação institucional corresponde aos órgãos e às unidades orçamentárias que constituem o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias. Tem como objetivo principal a distribuição das despesas por instituição ou departamentos. Pela classificação institucional, é identificado onde o gasto acontece.

Já a classificação funcional, composta de um rol de funções e subfunções pré-fixadas, corresponde ao maior nível de agregação das diversas áreas de despesas que competem ao setor público. É, portanto, uma classificação que agrupa as diversas ações de Governo em grandes áreas de atuação, para fins de planejamento, programação e orçamento. Essa classificação estabelece as políticas públicas, indo ao encontro dos fundamentos do orçamento–programa, em que as despesas são fixadas a partir da identificação das necessidades públicas.

A Portaria n.º 42/99 estabelece, nos §§ 1º e 3º do art. 1º, os conceitos de função e subfunção, como sendo, a primeira, o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público, enquanto a segunda é uma partição da função, que visa a agregar determinado subconjunto de despesas do setor público.

Na classificação funcional, todas as funções são subdivididas em subfunções. São as subfunções típicas. No planejamento orçamentário, entretanto, as funções podem ser combinadas tanto com as subfunções típicas como com as atípicas, que são as pertencentes a outra função.

Nesse sentido, as funções de governo, de acordo com a aludida portaria, compreendem 28 funções. A citada classificação, por ser de aplicação comum e obrigatória no âmbito dos Municípios, dos Estados e da União, detendo um papel de agregador dos gastos públicos por áreas de atuação do governo, nas três esferas, permite a consolidação nacional dos gastos do setor público.

A classificação programática, por sua vez, estabelece uma

convergência entre as estruturas do Plano Plurianual - PPA e do Orçamento Anual a partir do programa "módulo" comum integrador do PPA com o orçamento. Em termos de estruturação, o plano termina no programa e o orçamento começa no programa, o que lhes confere uma integração desde a origem, sem a necessidade, portanto, de buscar uma compatibilização entre módulos diversificados. O programa age como único módulo integrador, e os projetos e as atividades como instrumentos de realização dos programas.

As estruturas programáticas são diferenciadas conforme a peculiaridade de cada esfera de governo. O programa é definido, pela Portaria nº 42/99, como instrumento de organização da ação governamental, visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no Plano Plurianual. Os objetivos de um programa são alcançados por meio de instrumentos de programação denominados Projetos/Atividades.

Em sintonia com a portaria acima aludida, o Orçamento de 2010 alocou recursos em 26 das 28 funções de governo. Foram excluídas as funções 05 – Defesa Nacional e 07 – Relações Exteriores, por serem ações desenvolvidas exclusivamente no âmbito da União.

Este tópico cuida, portanto, de visualizar os recursos aplicados em cada área de atuação do Estado do Ceará, englobando, a princípio, uma análise macro de todas as funções e grupos de funções, consubstanciadas por uma relação demonstrativa de suas dotações orçamentárias iniciais e adicionais, bem como pelo exame comparativo das despesas realizadas no quadriênio – 2007/2010.

Ademais, busca apresentar os principais objetivos da atuação governamental, contextualizando as referidas funções por meio de seus órgãos executores, subfunções (típicas e atípicas), natureza da despesa e principais programas de investimentos.

Por último, conforme estabelece a Constituição Federal, em seu art. 74, inciso IV, o sistema de controle interno dos poderes do Estado apoiará o controle externo no exercício de sua missão institucional. Daí, coadunando-se com tais propósitos, este relator utiliza, como parâmetro para avaliação do desempenho orçamentário dos principais programas de investimento governamental, o limite de 75% (satisfatório) utilizado pela Portaria CGE nº 23/2010, Anexo III, subitem 1.2, quando da implementação de suas atividades de auditoria integrada para o exercício 2010.

2 – ANÁLISE COMPARATIVA DAS DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E DESPESAS REALIZADAS POR FUNÇÕES DE GOVERN0 – EXERCÍCIO 2010

Segundo a Lei nº 4320/64, em seu art. 2º, *caput,* a Lei Orçamentária conterá a estimativa das receitas e a autorização para a realização das despesas públicas de forma a evidenciar a política econômica e financeira e o programa de trabalho do Governo.

Conforme preleciona Sergio Jund, em seu livro AFO – Administração Financeira e Orçamentária, Editora Elsevier/2007, "quando a lei é aprovada pelo Poder Legislativo, temos o surgimento da autorização para a realização de gastos dos recursos público, de acordo com os montantes programados e que serão destinados a cada órgão segundo a sua finalidade. Essa autorização recebe o nome de crédito orçamentário (inicial ou ordinário)."

Por sua vez, no decorrer da execução do orçamento, podem ocorrer fatos novos ou imprevisíveis que ampliam ou reduzem as necessidades coletivas já planejadas, necessitando de retificações. Assim, os Créditos Adicionais são autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei do Orçamento, os quais se classificam em: suplementares, destinados a reforço de dotação orçamentária; especiais, destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; e extraordinários, destinados ao atendimento de despesas imprevisíveis e urgentes.

A Portaria MOG nº 42/1999, já anteriormente elucidada, obriga, nas leis orçamentárias, que as ações públicas sejam determinadas em termos de funções, subfunções, programas, projetos, atividades e operações especiais, que se aplicam à União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Nessa linha, o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, Parte I – Procedimentos Contábeis e Orçamentários, instituído pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 04/2010, evidencia que tais identificações, em conjunto com a classificação do crédito orçamentário por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação, atendem ao Princípio da Especificação, o que demonstra como a Administração Pública está efetuando os gastos para atingir determinados fins.

Torna-se, portanto, essencial ilustrar como se procedeu a referida relação quando da execução das despesas do Estado para o período 2010, a saber:

Tabela 85 - Tabela comparativa das dotações orçamentárias x despesas realizadas por funções de governo – exercício 2010

FUNÇÕES	DOTAÇÃO INICIAL (a)	CRÉDITOS ESPECIAIS E SUPLEMENTARES (b)	DOTAÇÃO ATUALIZADA (c)	DESPESAS EMPENHADAS (d)	% (b/a)	% (d/c)
Típ. de Estado	**1.879.910.753**	**466.119.101**	**2.346.029.854**	**2.052.741.439**	**24,79**	**87,50**
Legislativa	323.305.778	43.090.940	366.396.718	362.729.189	13,33	99,00
Judiciária	477.490.100	125.783.026	603.273.126	538.039.554	26,34	89,19
Essencial a Justiça	187.524.626	13.144.979	200.669.605	194.055.068	7,01	96,70
Segurança Pública	891.590.249	284.100.156	1.175.690.405	957.917.629	31,86	81,48
Administ. Geral	**750.034.173**	**194.087.442**	**944.121.615**	**767.196.953**	**25,88**	**81,26**
Administração	750.034.173	194.087.442	944.121.615	767.196.953	25,88	81,26
Sociais	**7.870.136.384**	**2.561.681.621**	**10.431.818.005**	**7.900.830.356**	**32,55**	**75,74**
Assistência Social	208.492.795	40.695.372	249.188.167	172.234.575	19,52	69,12
Previdência Social	1.720.988.737	448.994.277	2.169.983.014	2.057.797.792	26,09	94,83
Saúde	1.742.260.994	425.502.711	2.167.763.705	1.628.955.018	24,42	75,14
Trabalho	61.296.117	21.217.818	82.513.935	69.207.922	34,62	83,87
Educação	3.816.080.323	1.493.614.083	5.309.694.406	3.640.426.226	39,14	68,56
Cultura	70.703.700	40.284.818	110.988.518	78.320.523	56,98	70,57
Direit. da Cidadania	201.687.414	35.616.303	237.303.717	188.890.224	17,66	79,60
Desporto e Lazer	48.626.304	55.756.239	104.382.543	64.998.077	114,66	62,27
Rec. Nat. e M. Ambiente	**220.105.421**	**35.491.378**	**255.596.799**	**145.599.311**	**16,12**	**56,96**
Gestão Ambiental	220.105.421	35.491.378	255.596.799	145.599.311	16,12	56,96
Infraestrutura	**1.834.806.664**	**1.400.382.811**	**3.235.189.475**	**2.041.961.755**	**76,32**	**63,12**
Urbanismo	390.945.787	207.153.110	598.098.897	279.234.025	52,99	46,69
Habitação	164.105.511	59.695.671	223.801.182	89.020.651	36,38	39,78
Saneamento	362.254.807	285.660.389	647.915.196	355.627.107	78,86	54,89
Energia	19.862.526	28.085.271	47.947.797	31.393.450	141,40	65,47
Transporte	837.865.293	792.758.887	1.630.624.180	1.222.365.755	94,62	74,96
Comunicações	59.772.740	27.029.484	86.802.224	64.320.766	45,22	74,10
Produção	**712.909.978**	**340.781.544**	**1.053.691.522**	**747.310.936**	**47,80**	**70,92**
Ciência e Tecnologia	133.717.999	19.101.941	152.819.940	93.174.063	14,29	60,97
Agricultura	300.475.188	137.332.780	437.807.968	323.536.501	45,71	73,90
Organização Agrária	16.634.203	18.901.588	35.535.791	26.605.970	113,63	74,87
Indústria	89.779.600	14.203.965	103.983.565	96.134.730	15,82	92,45
Comércio e Serviços	172.302.988	151.241.270	323.544.258	207.859.673	87,78	64,24
Encargos Especiais	**2.073.348.179**	**359.926.858**	**2.433.275.037**	**2.308.592.422**	**17,36**	**94,88**
TOTAL (e)	**15.341.251.552**	**5.358.470.755**	**20.699.722.307***	**15.964.233.173**	**34,93**	**77,12**

Fontes: Base SIC/Balanço Geral do Estado – Exercício –2010;
Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção – Relatórios Fiscais – Portal da Transparência (www.transparencia.ce.gov.br)
***A Reserva de Contigência resta excluída da Dotação Atualizada**

A Tabela ora apresentada tem por fim retratar o montante de recursos dotados inicialmente, bem como sua retificação por meio de créditos adicionais no decorrer do período, enfatizando percentualmente essa relação. Além disso,

confronta os dispêndios empenhados (executados) com o volume total fixado em lei (dotação atualizada). Ambas as análises foram cotejadas conforme os grupos e funções de governo.

Assim, considerando os grupos de funções, cabe ressaltar os Grupos Infraestrutura e Produção, de que as "correções" no orçamento, mediante créditos adicionais, aumentaram os gastos em 76,32% e 47,80%, respectivamente, em relação às dotações iniciais. Decompondo-se individualmente, destacam-se as Funções Energia, Desporto e Lazer e Organização Agrária, cujas dotações adicionais (141,40%, 114,66% e 113,63%, respectivamente) superaram a própria dotação preliminarmente fixada. Várias outras funções também atingiram o percentual de 50%, a citar: Cultura (56,98%), Urbanismo (52,99%), Saneamento (78,86%), Transporte (94,62%) e Comércio e Serviços (87,78%).

Do excerto, observa-se que, ao contrário do que preceitua a legislação e a própria doutrina, quando diz que os créditos adicionais somente serão abertos em situações singulares ou em problemas não previstos na fase de elaboração da LOA, tal procedimento é utilizado regularmente, já que as suplementações estão detectadas em todas as funções do Estado. A exceção, portanto, virou regra geral, devido à fragilidade no planejamento fundamentador do Orçamento-Programa.

Quanto ao outro ponto objeto de análise, em uma visão global das despesas (no conjunto das funções), detectou-se um índice de execução orçamentária de 77,12%. Assim, da dotação atualizada do período, 77,12% das despesas foram realizadas.

Trazendo por analogia ao presente caso, o referido nível está dentro do limite considerado satisfatório (75%) pela Secretaria da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, no momento da implementação de suas atividades de auditoria integrada, segundo o Anexo III, subitem 1.2, da Portaria SECON nº23/2010; apesar de que algumas funções não obedecem singularmente a essa orientação normativa.

3 - ANÁLISE COMPARATIVA DA DESPESA REALIZADA POR FUNÇÃO DE GOVERNO NO QUADRIÊNIO – 2007/2010

A análise procedida a seguir levou em consideração o período que abrange os quatro últimos exercícios, cabendo ressaltar que o ano de 2010 corresponde ao terceiro exercício do Plano Plurianual 2008-2011.

A tabela seguinte apresenta as despesas realizadas por função em valores absolutos e em percentuais, permitindo que se faça uma rápida comparação entre o exercício 2010 e os demais exercícios do quadriênio 2007-2010, uma vez que os dispêndios anteriores a 2010 foram todos atualizados com base no IGP-DI.

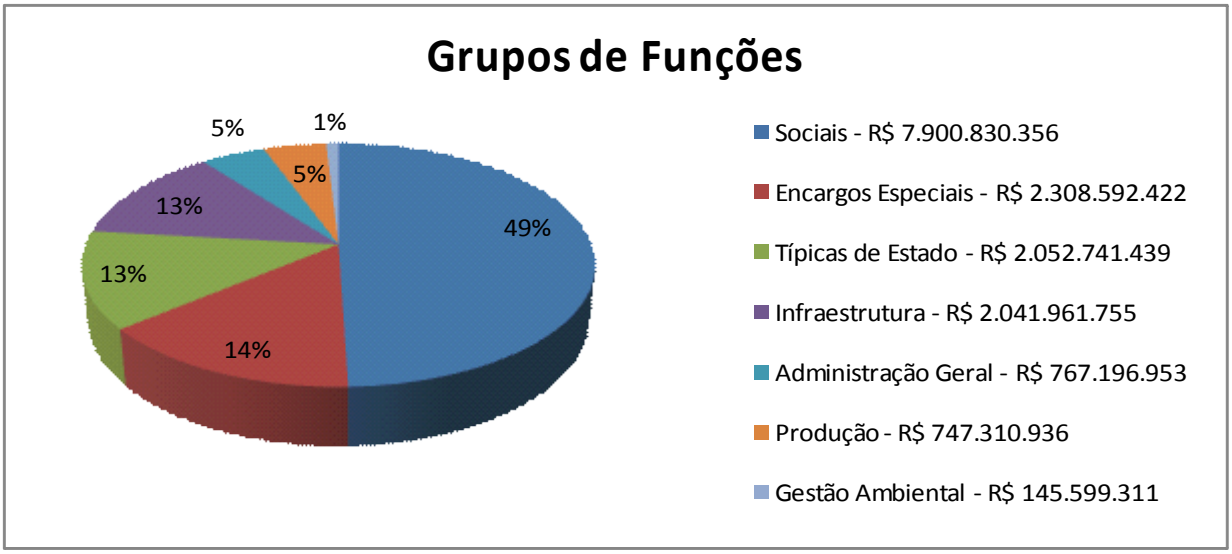
Tabela 86 - Tabela comparativa das Despesas Realizadas por funções de governo - Exercícios de 2007/2010

FUNÇÕES	EXERCÍCIO – VALORES EM REAL				% (d/e)	% (d-c)/c	% (d-b)/b	% (d-a)/a
	2007* (a)	2008** (b)	2009*** (c)	2010 (d)				
Típ. de Estado	**1.391.408.390**	**1.522.953.901**	**1.968.019.827**	**2.052.741.439**	**12,86**	**4,30**	**34,79**	**47,53**
Legislativa	256.139.777	292.183.216	341.190.730	362.729.189	2,27	6,31	24,14	41,61
Judiciária	384.284.410	416.637.807	483.417.543	538.039.554	3,37	11,30	29,14	40,01
Essencial a Justiça	128.083.586	126.657.360	155.066.410	194.055.068	1,22	25,14	53,21	51,51
Segurança Pública	622.900.612	687.475.517	988.345.143	957.917.629	6,00	(3,08)	39,34	53,78
Administ. Geral	**631.121.747**	**532.678.880**	**665.148.621**	**767.196.953**	**4,81**	**15,34**	**44,03**	**21,56**
Administração	631.121.747	532.678.880	665.148.621	767.196.953	4,81	15,34	44,03	21,56
Sociais	**5.553.151.207**	**6.176.281.167**	**7.359.030.891**	**7.900.830.356**	**49,49**	**7,36**	**27,92**	**42,28**
Assistência Social	148.625.316	163.775.505	168.025.644	172.234.575	1,08	2,50	5,17	15,89
Previdência Social	1.796.816.459	1.824.917.569	2.021.831.543	2.057.797.792	12,89	1,78	12,76	14,52
Saúde	1.064.203.823	1.171.956.197	1.483.430.479	1.628.955.018	10,20	9,81	38,99	53,07
Trabalho	28.761.610	48.547.201	53.662.901	69.207.922	0,43	28,97	42,56	140,63
Educação	2.365.393.121	2.746.716.877	3.334.836.276	3.640.426.226	22,80	9,16	32,54	53,90
Cultura	32.514.379	47.288.712	73.082.564	78.320.523	0,49	7,17	65,62	140,88
Direit. da Cidadania	104.255.245	142.681.945	203.454.388	188.890.224	1,18	(7,16)	32,39	81,18
Desporto e Lazer	12.581.254	30.397.162	20.707.097	64.998.077	0,41	213,89	113,83	416,63
Rec. Nat. e M. Ambiente	**32.014.333**	**70.018.279**	**78.405.181**	**145.599.311**	**0,91**	**85,70**	**107,94**	**354,79**
Gestão Ambiental	32.014.333	70.018.279	78.405.181	145.599.311	0,91	85,70	107,94	354,79
Infraestrutura	**586.715.134**	**791.747.097**	**1.410.109.878**	**2.041.961.755**	**12,79**	**44,81**	**157,91**	**248,03**
Urbanismo	9.718.609	89.570.943	163.206.794	279.234.025	1,75	71,09	211,75	2773,19
Habitação	31.655.943	30.248.667	54.416.407	89.020.651	0,56	63,59	194,30	181,21
Saneamento	298.386.757	189.781.504	177.995.859	355.627.107	2,23	99,80	87,39	19,18
Energia	1.003.086	17.345.896	25.689.740	31.393.450	0,20	22,20	80,98	3029,69
Transporte	245.950.739	419.914.721	938.914.062	1.222.365.755	7,66	30,19	191,10	397,00
Comunicações	0	44.885.365	49.887.016	64.320.766	0,40	28,93	43,30	0
Produção	**343.503.194**	**505.758.751**	**571.908.790**	**747.310.936**	**4,68**	**30,67**	**47,76**	**117,56**
Ciência e Tecnologia	73.254.086	43.101.135	60.083.328	93.174.063	0,58	55,07	116,18	27,19
Agricultura	181.473.512	235.242.838	256.539.015	323.536.501	2,03	26,12	37,53	78,28
Organização Agrária	9.870.778	9.143.990	9.375.905	26.605.970	0,17	183,77	190,97	169,54
Indústria	67.117.214	102.367.065	110.571.559	96.134.730	0,60	(13,06)	(6,09)	43,23
Comércio e Serviços	11.787.603	115.903.721	135.338.982	207.859.673	1,30	53,58	79,34	1663,38
Encargos Especiais	**2.155.942.640**	**2.276.410.713**	**2.594.650.929**	**2.308.592.422**	**14,46**	**(11,02)**	**1,41**	**7,08**
TOTAL (e)	**10.693.856.642**	**11.875.848.787**	**14.647.274.114**	**15.964.233.173**	**100**	**8,99**	**34,43**	**49,28**

Fonte: Base SIC/Balanço Geral do Estado – Exercícios 2007/2010
*** VALORES ATUALIZADOS PELO IGP-DI FATOR 1,1970**
**** VALORES ATUALIZADOS PELO IGP-DI FATOR 1,0971**
***** VALORES ATUALIZADOS PELO IGP-DI FATOR 1,1131**

Na análise dos dados demonstrados na tabela anterior, considerando as despesas dispostas em grupos de funções, observa-se que, em relação ao total da despesa aplicada em 2010, os grupos apresentaram os seguintes percentuais: Funções Típicas de Estado (12,86%), Administração Geral (4,81%), Funções Sociais (49,49%), Recursos Naturais e Meio Ambiente (0,91%), Infraestrutura (12,79%), Produção (4,68%) e Encargos Especiais (14,46%), os quais podem ser melhor representados pelo gráfico abaixo:

Gráfico 47 – Execução de despesas por Grupos de Funções – exercício 2010



Deste modo, no conjunto das despesas, o grupo das Funções Sociais foi o responsável pela execução de quase a metade do total dos recursos implementados no exercício 2010. Tal representatividade deve-se, principalmente, aos dispêndios aplicados nas Funções Educação (22,80%), Saúde (10,20%) e Previdência Social (12,89%), que, juntas, totalizaram 45,89% da despesa do período. A Função Encargos Especiais, com despesas da ordem de 14,46% do Orçamento executado de 2010, é a segunda em representatividade. Assim, dos recursos aplicados para realização das atividades do Estado em 2010, o percentual de 63,95% foi alocado nos Grupos de Funções: Sociais (49,49%) e Encargos Especiais (14,46%).

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 27,35% do total realizado em 2010. Por outro lado, as duas

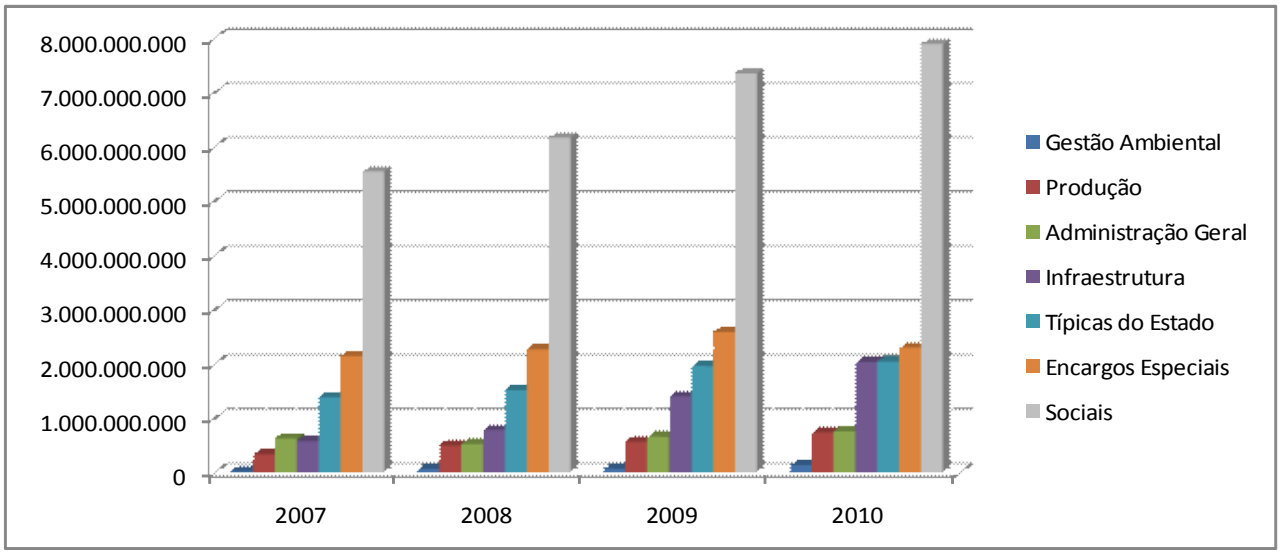
principais funções finalísticas (Educação e Saúde), tanto em termos de recursos alocados, quanto à importância para o provimento de serviços básicos à sociedade, na medida em que o próprio Estado é obrigado a obedecer os limites mínimos estabelecidos em sua Constituição, juntas, alcançaram 33% dos dispêndios incorridos, estando aquelas funções bem próximas deste patamar.

Na outra esteira, através da análise individual de cada função, dentre as 26 (vinte e seis) funções do Estado, 10 (dez) não atingiram um ponto percentual (1%) das despesas realizadas em 2010, quais sejam: Trabalho (0,43%), Cultura (0,49%), Desporto e Lazer (0,41%), Gestão Ambiental (0,91%), Habitação (0,56%), Energia (0,20%), Comunicação (0,40%), Ciência e Tecnologia (0,58%), Organização Agrária (0,17%) e Indústria (0,60%). Vale destacar que o baixo percentual de valores executados, totalizando apenas 4,75%, a contrário senso, refere-se a algumas áreas essenciais do governo, cujas diretrizes gerais encontram-se estatuídas, devido a sua relevância, em separado na Constituição do Estado do Ceará, em seu Título VIII – Das Responsabilidades Culturais, Sociais e Econômicas.

Cabe salientar que, quando comparado ao exercício anterior (2009), com exceção do Grupo da Função Encargos Especiais, que decresceu 11,02%, todos os demais grupos de funções tiveram acréscimos no que tange à execução da despesa. O Grupo das Funções Recursos Naturais e Meio Ambiente sobressaiu-se na medida em que seu incremento alcançou a ordem de 85,70%. Dentre os demais grupos, merecem destaque o Grupo Infraestrutura, com aumento de 44,81%, e o Grupo Produção, que teve aumento na ordem de 30,67%. Quanto às variações individuais, houve decréscimos nas Funções: Segurança Pública (3,08%), Direito da Cidadania (7,16%), Indústria (13,06%) e Encargos Especiais (11,02%). Na outra mão, as demais funções alavancaram seus gastos, ficando em realce as Funções: Desporto e Lazer, Organização Agrária e Saneamento, que tiveram acréscimos de 213,89%, 183,77% e 99,80%, respectivamente. Finalmente, é conveniente ressaltar que o incremento da despesa executada em 2010 chegou a 8,99% do total dos dispêndios realizados em 2009.

Em relação à análise dos valores realizados no último quadriênio (exercício referência – 2010), quanto aos grupos de funções, observa-se a seguinte variação ao longo do referido período:

Gráfico 48 – Despesas realizadas por Grupos de Funções no último quadriênio – 2007/2010



De posse de tais dados, infere-se que, com exceção dos Grupos das Funções Administração Geral, que decresceu em 2008, quando comparado a 2007, e Encargos Especiais, que decresceu em 2010 (exercício em análise), quando comparado a 2009, os demais grupos incidiram em crescimentos constantes (anuais) de despesas realizadas ao longo do quadriênio. Salientam-se, então, os Grupos das Funções Recursos Naturais e Meio Ambiente, cujos crescimentos, em 2010, relativamente aos exercícios de 2007, 2008 e 2009, foram de 354,79%, 107,94% e 85,70%, respectivamente, bem como o Grupo Infraestrutura, que terminou o período com acréscimos de 248,03%, 157,91% e 44,81%, respectivamente.

No Grupo das Funções Típicas do Estado, destaca-se a Função Essencial à Justiça, que cresceu 51,51%, 53,21% e 25,14%, em 2010, quando comparado a 2007, 2008 e 2009, respectivamente. Já no que concerne ao Grupo Funções Sociais, evidencia-se a Função Desporto e Lazer, que, utilizando-se da mesma metodologia comparativa, cresceu 416,63%, 113,83% e 213,89%.

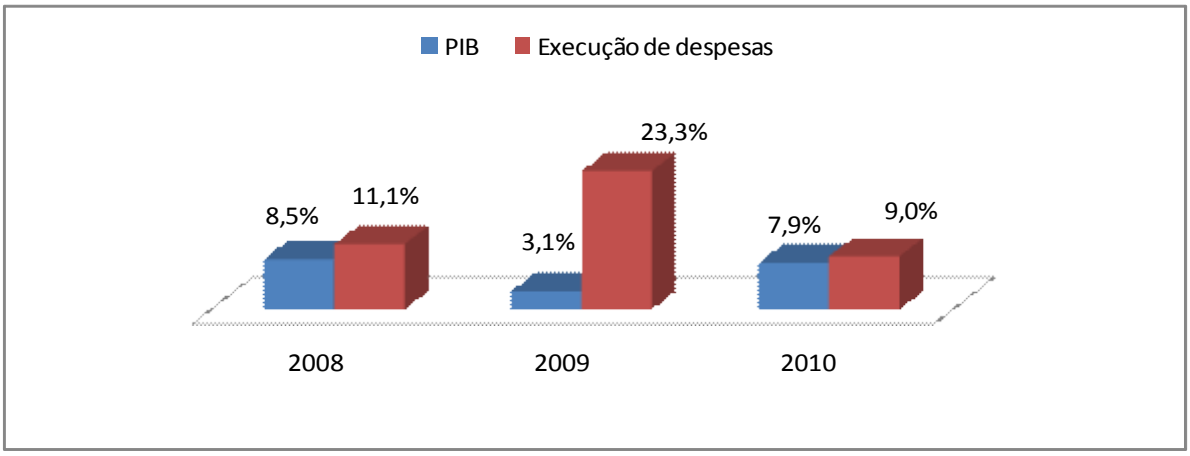
Dentro do Grupo Infraestrutura, merecem destaque 3 (três) funções. A Função Comunicações, na qual não foram executadas despesas em 2007, mas que em 2008, 2009 e 2010 apresentou gastos nos valores de R$ 44.885.365, R$ 49.887.016 e R$ 64.320.766, respectivamente; a Função Energia, a qual foi responsável pelas maiores variações: aumentos relativos a 2007, 2008 e 2009, em

3029%, 80,98% e 22,20%, respectivamente; e a Função Saneamento, que vinha acumulando decréscimos nos três últimos exercícios, mas que em 2010 cresceu 99,80%, em relação a 2009.

Para o Grupo das Funções Produção, destaca-se a Função Comércio e Serviços, cujas ascensões, em 2010, relativamente aos períodos de 2007, 2008 e 2009, foram de 1663,38%, 79,34% e 53,58%, respectivamente.

Inerente à matéria, é de relevo evidenciar que os incrementos anuais de despesas executadas ao longo do referido período, tomando como parâmetro para a análise o exercício imediatamente anterior, foram superiores aos acréscimos observados quanto ao Produto Interno Bruto do Estado do Ceará – PIB:

Gráfico 49 – PIB X Execução de despesas



NOTA: Atualizados segundo o fator IGP-DI

4 - ANÁLISE DAS FUNÇÕES POR AGRUPAMENTO

A análise seguinte também será realizada por agrupamento de funções, as quais, como já foi mostrado na tabela anterior, foram divididas nos seguintes grupos: Funções Típicas de Estado, Administração Geral, Sociais, Recursos Naturais e Meio Ambiente, Infraestrutura, Produção e Encargos Especiais.

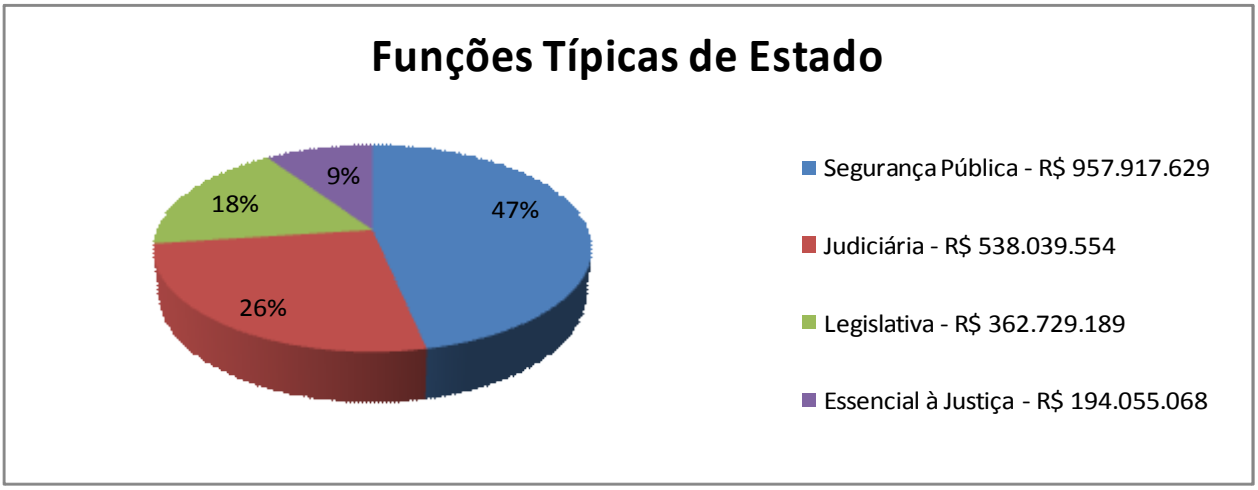
4.1 - FUNÇÕES TÍPICAS DE ESTADO (LEGISLATIVA,

JUDICIÁRIA, ESSENCIAL À JUSTIÇA, SEGURANÇA PÚBLICA)

Representatividade de cada função no grupo

O gráfico a seguir apresenta a participação das despesas realizadas em cada função, tanto em termos absolutos como em termos percentuais, no Grupo das Funções Típicas do Estado para o exercício 2010:

Gráfico 50 – Despesas executadas por Função, no Grupo: Típicas de Estado



Participação dos Órgãos na Despesa

A tabela a seguir apresenta os Órgãos/Entidades e Fundos que participaram das despesas realizadas no Grupo das funções Típicas de Estado, bem como os percentuais destes em relação à despesa total do grupo no exercício 2010.

Tabela 87 – Participação dos Órgãos/Entidades e Fundos na Despesa das Funções Típicas de Estado

ÓRGÃO/ENTIDADE	FUNÇÃO – VALOR EM REAL (R$ 1,00)				Total/Grupo	%
	Legislativa	Judiciária	Ess. À Justiça	Seg. Pública		
Assembléia Legislativa	283.387.604	-	-	-	283.387.604	13,81
Tribunal de Contas dos Municípios	45.400.224	-	-	-	45.400.224	2,21
Tribunal de Contas do Estado	33.941.362	-	-	-	33.941.362	1,65
Tribunal de Justiça	-	401.860.437	-	-	401.860.437	19,58
Fundo Esp. De Reap. e Moder. Do Judiciário	-	136.179.117	-	-	136.179.117	6,63
Procuradoria Geral do Estado	-	-	38.243.172	-	38.243.172	1,86
Fundo de Moder. E Reap. da PGE	-	-	3.155.397	-	3.155.397	0,15
Procuradoria Geral da Justiça	-	-	152.520.796	-	152.520.796	7,43
Fundo de Def. dos Direit. Difu. Do Estado	-	-	135.703	-	135.703	0,01
Polícia Militar	-	-	-	490.060.431	490.060.431	23,87
SSPDC Polícia Civil	-	-	-	143.890.399	143.890.399	7,01
Secretaria de Seg. Pública e Defesa Social	-	-	-	157.714.776	157.714.776	7,68
Corpo de Bombeiro Militar do Ceará	-	-	-	118.061.435	118.061.435	5,75
Departamento Estadual de Trânsito	-	-	-	11.631.920	11.631.920	0,57
Casa Militar	-	-	-	7.751.114	7.751.114	0,38
FDS Colégio do Corpo de Bombeiros	-	-	-	659.842	659.842	0,03

ÓRGÃO/ENTIDADE	FUNÇÃO – VALOR EM REAL (R$ 1,00)				Total/Grupo	%
	Legislativa	Judiciária	Ess. À Justiça	Seg. Pública		
FDS Colégio da Polícia Militar	-	-	-	784.286	784.286	0,04
FDS Coordenação Geral	-	-	-	2.300	2.300	0,00
FDS Polícia Civil	-	-	-	252.382	252.382	0,01
FDS Polícia Militar	-	-	-	409.971	409.971	0,02
FDS Corpo de Bombeiros	-	-	-	409.151	409.151	0,02
Perícia Forense do Estado do Ceará	-	-	-	26.289.622	26.289.622	1,28
Total/Função	**362.729.189**	**538.039.554**	**194.055.068**	**957.917.629**	**2.052.741.439**	**100**

Fonte: Base de Dados do Sistema Integrado de Contabilidade/Balanço Geral do Estado

Ante os dados apresentados, observa-se que o Órgão com maior representatividade nas despesas do Grupo Funções Típicas de Estado, é a Polícia Militar, com execução de R$ 490.060.431 (23,87%), a qual pertence à Função Segurança Pública; seguida do Tribunal de Justiça, R$ 401.860.437 (19,58%), pertencente à Função Judiciária; e Assembléia Legislativa, R$ 283.387.604 (13,81%), pertencente à Função Legislativa, que juntos absorveram a quantia de R$ 1.175.308.472, equivalente a 57,26% do total das despesas executadas no grupo.

Cabe salientar que dentro do Órgão Polícia Militar, a monta de R$ 410.358.007 pertence à natureza de despesa 31901200 – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Militar. Desta feita, 83,74% das despesas do órgão foram utilizados para o pagamento do seu quadro de pessoal.

PARTICIPAÇÃO DAS SUBFUNÇÕES NA DESPESA

A tabela seguinte apresenta as subfunções que participaram das despesas empenhadas no Grupo das Funções Típicas de Estado, bem como seus percentuais em relação à despesa total do grupo.

Tabela 88 – Participação das Subfunções na Despesa das Funções Típicas de Estado

SUBFUNÇÃO	FUNÇÃO – VALOR EM REAL (R$ 1,00)				Total/Grupo	%
	Legislativa	Judiciária	Ess. À Justiça	Seg. Pública		
Administração Geral	294.240.352	29.299.097	183.562.756	647.886.595	1.154.988.801	56,27
Ação Legislativa	62.762.057	-	-	-	62.762.057	3,06
Controle Externo	1.110.276	-	-	-	1.110.276	0,05
Tecnologia da Informação	4.327.997	7.467.858	8.569.128	17.156.629	37.521.612	1,83
Formação de Recursos Humanos	288.508	100.129	11.230	2.510.401	2.910.268	0,14
Ação Judiciária	-	496.356.948	-	-	496.356.948	24,18
Previdência Especial	-	4.815.521	-	-	4.815.521	0,23
Defesa da Ordem Jurídica	-	-	1.911.954	-	1.911.954	0,09
Policiamento	-	-	-	239.637.513	239.637.513	11,67
Defesa Civil	-	-	-	44.495.786	44.495.786	2,17
Informação e Inteligência	-	-	-	6.119.491	6.119.491	0,30
Assitência ao Idoso	-	-	-	52.425	52.425	0,00
Assistência ao Portador de Deficiência	-	-	-	58.787	58.787	0,00
Total/Função	**362.729.189**	**538.039.554**	**194.055.068**	**957.917.629**	**2.052.741.439**	**100**

Fonte: Base de Dados do Sistema Integrado de Contabilidade/Balanço Geral do Estado

Do exame dos dados, verifica-se que a subfunção com maior participação nas despesas do Grupo Funções Típicas de Estado, é a Administração Geral (56,27%), seguida da Ação Judiciária (24,18%) e Policiamento (11,67%). Daí percebe-se que na Subfunção Administração Geral há uma elevada concentração na realização de despesas com pessoal civil e militar e os encargos sociais delas decorrentes, que atingiram o valor de R$ 945.600.945, correspondente a 81,87% do total da subfunção.

Participação por Natureza da Despesa

A tabela a seguir apresenta a natureza da despesa no Grupo das Funções Típicas de Estado, bem como os percentuais destes em relação à despesa total do grupo.

Tabela 89 – Participação por Natureza da Despesa nas Funções Típicas de Estado

NATUREZA DA DESPESA	FUNÇÃO – VALOR EM REAL (R$ 1,00)				Total/Grupo	%
	Legislativa	Judiciária	Ess. À Justiça	Seg. Pública		
Material de Consumo	2.290.484	8.603.991	1.297.725	48.153.635	60.345.835	2,94
Indenizações e Restituições	1.226.752	419.218	627.152	314.227	2.587.349	0,13
Indenizações Trabalhistas	-	-	5.440	-	5.440	0,00
Locação de Mão-de-Obra	8.005.877	21.552.522	11.055.565	33.788.353	74.402.316	3,62
Despesas de Exercícios Anteriores	2.561.218	9.649.488	2.140.137	3.088.221	17.439.064	0,85
Contribuições	4.173.140	-	-	4.424.707	8.597.846	0,42
Auxílios	-	-	-	40.860.278	40.860.278	1,99
Material de Distribuição Gratuita	108.529	13.080	63.709	3.121.809	3.307.127	0,16
Outros Benefícios Assistenciais	9.600	2.978	-	190.117	202.695	0,01
Diárias – Militar	88.341	47.315	-	11.511.889	11.647.545	0,57
Diárias – Civil	688.816	1.165.599	1.965.702	2.341.310	6.161.428	0,30
Obras e Instalações	32.221.041	25.769.891	135.980	41.987.401	100.114.313	4,88
Aquisição de Imóveis	-	-	-	1.396.600	1.396.600	0,07
Serviço de Consultoria	497.491	-	11.333	-	508.824	0,02
Outros Serviços de Terc. Pessoa Física	50.733.602	3.516.306	1.579.524	6.826.027	62.655.459	3,05
Vencim. E Vant. Fixas – Pessoal Civil	169.644.755	355.566.290	161.696.474	150.169.603	837.077.123	40,78
Vencim. E Vant. Fixas – Pessoal Militar	1.649.587	3.500.165	-	471.499.329	476.649.081	23,22
Equipamento e Material Permanente	8.533.303	25.584.894	3.508.766	41.690.884	79.317.846	3,86
Outros Serviços de Terc. Pess. Jurídica	38.562.066	63.803.824	6.809.887	92.762.372	201.938.148	9,84
Auxílio Alimentação	-	8.646.140	1.959.214	1.973.433	12.578.787	0,61
Ressarcimento de Desp. De Pess. Req	6.437.585	71.637	252.905	364.011	7.126.139	0,35
Outras Desp. De Pess. Decorr. De Cont. Terceirização	7.156.576	490.754	-	-	7.647.330	0,37
Premiações Cult. Art. Cient. Desp	105.993	-	-	-	105.993	0,01
Obrigações Patronais	21.718.371	4.599.337	407.169	145.385	26.870.263	1,31
Pensões	-	4.790.342	-	-	4.790.342	0,23
Passagens e Despesas com Locomoção	6.247.564	230.051	305.469	1.295.871	8.078.955	0,39
Outras Desp. Variáveis Pessoal Civil	68.500	15.732	227.972	-	312.204	0,02
Salário Família	-	-	946	12.164	13.110	0,00
Sentenças Judiciais	-	-	4.000	-	4.000	0,00
Total/Função	**362.729.189**	**538.039.554**	**194.055.068**	**957.917.629**	**2.052.741.439**	**100,**

Fonte: Base de Dados do SIC/Balanço Geral do Estado

Conforme se depreende da tabela acima, bem como pelo que se observara das tabelas anteriores do grupo, verifica-se que a despesa classificada no

elemento Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil (40,78%) absorveu a maior parte das despesas do Grupo Funções Típicas de Estado, seguida do elemento Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Militar (23,22%), que juntos atingiram a cifra de R$ 1.313.726.204, equivalente a 64% do valor do grupo.

4.1.1 – Principal Função do Grupo

4.1.1.1 – Segurança Pública

A Função Segurança Pública, a mais representativa do grupo, foi responsável pela execução de quase a metade das despesas do conjunto (46,67%), o equivalente ao montante de R$ 957.917.629. Tal valor representa 6% no que concerne à totalidade de recursos realizados em 2010. Ato contínuo, a referida função apresentou crescimentos, em 2010, de 39,34% e 53,78%, em relação aos exercícios de 2008 e 2007, respectivamente. Porém, quando comparado ao período de 2009, decresceu 3,08%.

Após exame das tabelas ora descritas, cumpre enfatizar que a Polícia Militar, contemplada com a despesa de R$ 490.060.431, equivalente a 51,16% do total dos dispêndios da função, foi o Órgão com maior representatividade. A Administração Geral, com dispêndios de R$ 647.886.595, correspondente a 67,63%, foi a subfunção que teve maior participação, bem superior à Subfunção Policiamento, a segunda em recursos aplicados, com R$ 239.637.513, representando 25,02% das despesas da função. Os itens de despesa: Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Militar (R$ 471.499.329) (49,22%) e Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil (R$ 150.169.603) (15,68%), juntos, absorveram a quantia de R$ 621.668.932, que representa 64,90% das despesas da função. Infere-se, portanto, que quase 2/3 das despesas da Função Segurança Pública vinculam-se a gastos com pessoal.

4.1.1.1.1 – Gastos com Investimentos

A tabela a seguir demonstra os gastos com investimentos por programas na Função Segurança Pública.

Tabela 90 – Investimentos por programas na Função Segurança Pública

Código	Programa	Valor – Em Real (R$)		%
		Fixado	Realizado	
001	Ronda	19.686.000	14.794.450	75,15
011	Otimização Da Segurança do Trânsito	2.170.000	1.586.173	73,10
024	Segurança Institucional	455.000	0	0,00
074	Programa de Atenção à Pessoa com Deficiência	122.000	34.451	28,24
076	Programa de Atendimento à Pessoa Idosa	200.000	52.425	26,21
123	Defesa Civil Permanente	41.422.704	40.969.157	98,91
200	Proteção às Crianças Adolescentes, Mulheres e Minorias	6.600.000	856.394	12,98
204	Segurança Moderna e com Inteligência	204.483.687	64.969.647	31,77
400	Coordenação e Manutenção Geral	785.000	226.519	28,86
666	Modernização da Gestão Institucional FUNPECE PGE	1.537.991	1.212.898	78,86
777	Valorização do Servidor	1.206.200	10.105	0,84
888	Gestão de Tecnologia da Informação TCE	11.256.169	1.358.789	12,07
Total		**289.924.750**	**126.071.007**	**43,48**

Fonte: Base de Dados do SIC/Balanço Geral do Estado

Ao caso em apreço, cumpre retratar o desempenho orçamentário dos gastos com investimentos na Função Segurança Pública, cuja execução incorreu na quantia de R$ 126.071.007, quando foi orçado R$ 289.924.750, o equivalente ao percentual de 43,48%. Tal índice, na esteira das orientações do controle interno, já delineadas no início do presente capítulo, resta considerado "não-satisfatório", na medida em que não atingiu o limite de 75%.

No que concerne à realização individual dos investimentos, destaca-se o Programa Defesa Civil Permanente, que fixou no orçamento de 2010 o valor de R$ 41.422.704, sendo realizado R$ 40.969.157 (98,91%), o melhor índice de execução desta função. Por outro lado, o Programa Segurança Institucional, fixado em R$ 455.000, foi o responsável pelo pior desempenho orçamentário, não realizando qualquer despesa.

O Programa Segurança Moderna e com Inteligência, apesar de conter o maior valor fixado da função, R$ 204.483.687, executou apenas a quantia de R$ 64.969.647, representando 31,77% do que fora planejado.

4.2 – ADMINISTRAÇÃO GERAL

A Função Administração, classificada como Administração Geral, apresentou despesas no importe de R$ 767.196.953, equivalente a 4,81% da execução orçamentária de 2010. Convém ressaltar que a citada função, em 2010, acumulou crescimentos de 15,34%, 44,03% e 21,56%, em relação a 2009, 2008 e 2007, respectivamente.

Participação dos Órgãos na Despesa

A tabela seguinte apresenta os Órgãos/Entidades que participaram das

despesas realizadas na Função Administração, bem como os percentuais destes em relação à despesa total da função.

Tabela 91 – Participação dos Órgãos/Entidades na Despesa da Função Administração

ÓRGÃO/ENTIDADE	FUNÇÃO– VALOR EM REAL	%
	Administração	
Secretaria da Fazenda	502.139.404	65,45
Departamento Estadual de Trânsito	9.054.985	1,18
Casa Civil	129.467.484	16,88
Secretaria do Planejamento e Gestão	51.185.907	6,67
Departamento de Edificações e Rodovias	2.123.376	0,28
Instituto de Saúde dos Servidores Estado do Ceará	6.961.674	0,91
Empresa de Tecnologia da Informação do Ceará	12.933.159	1,69
Secretaria da Infraestrutura	374.375	0,05
Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará	3.718.357	0,48
Instituto de Desenvolvimento Agrário	61.704	0,01
Secretaria da Controladoria e Ouvidoria Geral	5.879.989	0,77
Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Ceará	8.797.620	1,15
Gabinete do Governador	5.552.819	0,72
Tribunal de Contas do Estado	2.409.324	0,31
Gabinete do Vice-Governador	3.578.682	0,47
Fundo Especial de Reaparelhamento e Modernização do Judiciário	14.949.230	1,95
Fundação de Teleducação do Ceará	5.599.670	0,73
Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará	1.491.386	0,19
Companhia de Desenvolvimento do Ceará	15.238	0,00
Conselho Estadual de Desenvolvimento	902.570	0,12
Total	**767.196.953**	**100**

Fonte: Base de Dados do SIC/Balanço Geral do Estado

Ante o exposto, evidencia-se que a Secretaria da Fazenda executou dispêndios no importe de R$ 502.139.404, sendo o órgão com maior participação nas despesas da Função Administração, 65,45% em relação ao total. Tal pasta é seguida pela Casa Civil (16,88%), que, juntas, absorveram R$ 631.606.888 (82,33%), mais de quatro quintos do total da despesa.

Na outra mão, realizando dispêndios de R$ 61.704 e R$ 15.238, respectivamente, o Instituto de Desenvolvimento Agrário e a Companhia de Desenvolvimento do Ceará participaram de maneira insignificante nas despesas da Função Administração.

Participação das Subfunções na Despesa

A tabela a seguir apresenta as subfunções que participaram das despesas realizadas na Função Administração, bem como os percentuais destas em relação à despesa total da função.

Tabela 92 – Participação das Subfunções na Despesa da Função Administração

SUBFUNÇÃO	FUNÇÃO– VALOR EM REAL	%
	Administração	
Administração Geral	648.421.336	84,52
Tecnologia da Informação	25.446.955	3,32
Comunicação Social	89.376.519	11,65
Controle Interno	56.352	0,01
Administração Financeira	49.900	0,01
Planejamento e Orçamento	1.087.390	0,14
Formação de Recursos Humanos	2.758.501	0,36
Total	**767.196.953**	**100**

Fonte: Base de Dados do SIC/Balanço Geral do Estado

A Subfunção Administração Geral, com participação de 84,52%, concentrou o maior volume de recursos da presente função, um pouco mais do sétuplo da segunda subfunção em representatividade, a Comunicação Social (11,65%). Ambas absorveram a maior parte das despesas da função, um total de R$ 737.797.855, correspondente a 96,17% dos recursos.

Participação por Natureza da Despesa

Na tabela a seguir é apresentada a Natureza da Despesa da Função Administração, bem como seus percentuais em relação à despesa total da função.

Tabela 93 – Participação por Natureza da Despesa na Função Administração

NATUREZA DA DESPESA	FUNÇÃO– VALOR EM REAL	%
	Administração	
Material de Consumo	5.687.520	0,74
Obrigações Patronais	3.753.375	0,49
Equipamento Material Permanente	15.527.104	2,02
Outros Serviços de Terceiro Pessoa Jurídica	112.135.993	14,62
Contribuições	25.496.845	3,32
Auxílio Alimentação	299.220	0,04
Auxílio Financeiro a Estudantes	325.973	0,04
Obras e Instalação	25.758.459	3,36
Diárias Civil	1.044.859	0,14
Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil	451.591.454	58,86
Despesas da Exercícios Anteriores	48.179.427	6,28
Passagens e Despesas com Locomoções	1.332.661	0,17
Locação de Mão-de-Obra	46.241.946	6,03
Indenizações e Restituições	12.268.476	1,60
Indenizações	429.769	0,06
Obrigações Tributárias Contributivas	181.520	0,02
Serviço de Consultoria	6.432.791	0,84
Aquisição de Imóveis	2.065.000	0,27
Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física	2.316.519	0,30
Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil	1.400	0,00
Contratação por Tempo Determinado	366.598	0,05
Ressarcimento de Desp. De Pess. Req	1.042.423	0,14
Outras Desp. De Pess. Decorr. De Cont. Terceirizados	4.657.882	0,61
Material de Distribuição Gratuita	23.828	0,00
Outros Benefícios Assistenciais	19.303	0,00

NATUREZA DA DESPESA	FUNÇÃO– VALOR EM REAL	%
	Administração	
Sentenças Judiciais	8.000	0,00
Salário Família	8.609	0,00
Total	**767.196.953**	**100**

Fonte:Base de Dados do Sistema Integrado de Contabilidade/Balanço Geral do Estado

Convém observar, nos dados da tabela anterior, que só as despesas classificadas nos elementos Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil (58,86%) e Outros Serviços de Terceiro Pessoa Jurídica (14,62%), juntas, somaram R$ 563.727.447 (73,48%), quase quatro quintos do total da despesa da função. Configura-se, com isso, que a Função Administração, por sua própria natureza, reserva a maior fatia de seus recursos em gastos com pessoal do quadro do Estado ou em dispêndios decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas para os órgãos públicos.

4.2.1 – Gastos com Investimentos

A tabela seguinte apresenta os gastos com investimentos por programas na Função Administração.

Tabela 94 – Investimentos por programas na Função Administração

Código	Programa	Valor – Em real		%
		Fixado	Realizado	
019	Programa de Modernização da Gestão Fiscal - PROFISC	88.515.445	2.648.872	2,99
044	Modernização das Receitas e da Gestão Fiscal, Financeira e Patrimonial	16.681.255	2.458.632	14,74
045	Gestão do Patrimônio Público Estadual	4.006.500	1.256.098	31,35
051	Modernização da Gestão Pública Estadual - SEPLAG	3.370.000	1.825.524	54,17
062	Ação Integrada para o Aposentado	90.000	2.000	2,22
166	Educação Fiscal - PEF	30.000	0	0,00
177	Edificações e Obras Públicas	2.825.266	2.123.376	75,16
400	Coordenação e Manutenção Geral	629.783	171.544	27,24
495	Gestão Tributária SEFAZ	35.655.470	19.897.148	55,80
563	Informação e Gestão do Conhecimento	215.200	200.285	93,07
596	Gestão do Planejamento Estadual	345.000	0	0,00
666	Modernização da Gestão Institucional FUNPECE PGE	24.085.797	15.011.985	62,33
777	Valorização do Servidor	492.110	0	0,00
888	Gestão de Tecnologia da Informação TCE	16.022.905	3.089.954	19,28
Total		**192.964.732**	**48.685.417**	**25,23**

Fonte:Base de Dados do SIC/Balanço Geral do Estado

Fica em evidência, em termos globais, o desempenho orçamentário não-satisfatório dos gastos com investimentos na Função Administração, fixado em R$ 192.964.732 e realizado em R$ 48.685.417, que corresponde ao percentual de

apenas 25,23%.

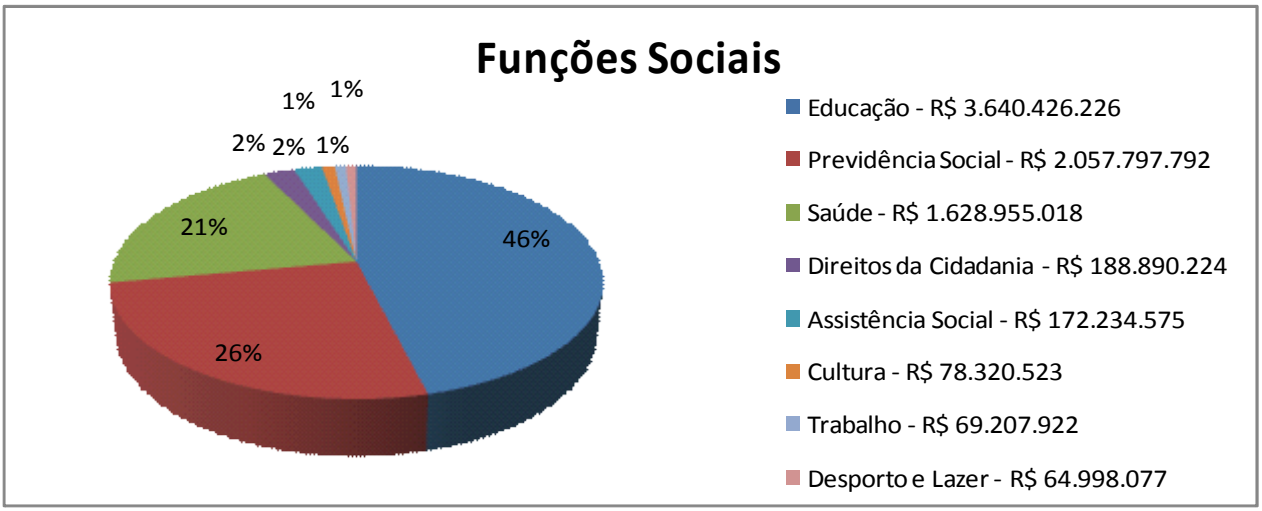
Assim, dentre eles, o Programa de Modernização da Gestão Fiscal - PROFISC, que apresentou o maior valor fixado para as despesas com investimentos, R$ 88.515.445, executou, de maneira diversa, a quantia de R$ 2.648.872, apresentando desempenho orçamentário de apenas 2,99%. Em adição, puxando o percentual total para baixo, podem ser citados os Programas Educação Fiscal – PEF; Gestão de Planejamento Estadual; e Valorização do Servidor, os quais não promoveram realização de despesas.

4.3 - FUNÇÕES SOCIAIS (ASSISTÊNCIA SOCIAL, PREVIDÊNCIA SOCIAL, SAÚDE, TRABALHO, EDUCAÇÃO, CULTURA, DIREITOS DA CIDADANIA, DESPORTO E LAZER)

Representatividade de cada função no grupo

O gráfico a seguir apresenta a participação das despesas realizadas em cada função, tanto em termos absolutos como em termos percentuais, no Grupo das Funções Sociais do Estado para o exercício 2010:

Gráfico 51 – Despesas executadas por Função, no Grupo: Sociais



Participação dos Órgãos na Despesa

A tabela seguinte apresenta os Órgãos/Entidades e Fundos que participaram das despesas realizadas no Grupo das Funções Sociais, bem como os percentuais destes em relação à despesa total do grupo.

Tabela 95 – Participação dos Órgãos/Entidades e Fundos na Despesa das Funções

Sociais

ÓRG./ENTIDADE	FUNÇÃO – VALOR EM MIL REAIS								Total/ Grupo	%
	Assist. Social	Previdên. Social	Saúde	Trabalho	Educação	Direit. Da Cidadania	Desp. E Lazer	Cultura		
Fundo Est. de Ass. Social	97.070	-	-	-	-	-	-	-	97.070	1,23
Sec. Do Trab. E Desenv. Social	74.234	-	-	69.208	-	-	-	-	143.442	1,82
Fundo Est. para a Cri. E o Adolescente	931	-	-	-	-	-	-	-	931	0,01
Sist. Ún. Previd. Soc. Serv. Púb. Do Est. Ceará – SUPSEC	-	1.426.330	-	-	-	-	-	-	1.426.330	18,05
Encargos Ger. Do Estado	-	629.253	-	-	-	-	-	-	629.253	7,96
Assemb. Legislativa	-	1.457	-	-	-	-	-	-	1.457	0,02
Outros	-	758	-		-	-	-	-	758	0,01
Fundo Est. de Saúde	-	-	684.417	-	-	-	-	-	684.417	8,66
Secretaria da Saúde	-	-	437.406	-	-	-	-	-	437.406	5,54
Hosp. Geral de Fortaleza	-	-	125.407	-	-	-	-	-	125.407	1,59
Hosp. De Messejana	-	-	89.234		-			-	89.234	1,13
Hospital Infantil Albert Sabin	-	-	58.139	-	-	-	-	-	58.139	0,74
Hospital Geral César Cals de Oliveira	-	-	45.495	-	-	-	-	-	45.495	0,58
Instit. De Saú. Dos Serv. De Saúde do Estado	-	-	71.617	-	-	-	-	-	71.617	0,91
Centro de Hemo. E Hema. Do Ceará	-	-	34.610	-	-	-	-	-	34.610	0,44
Escola de Saúde Pública	-	-	10.276	-	-	-	-	-	10.276	0,13
Hospital S. José	-	-	12.995	-	-	-	-	-	12.995	0,16
Laborat. Cent. De Saúde Pública	-	-	13.833	-	-	-	-	-	13.833	0,18
Outros	-	-	45.525	-	-	-	-	-	45.525	0,58
Secretaria da Educação	-	-	-	-	2.421.233	-	-	-	2.421.233	30,65
Fund. De Desev. Do Ensino Básico	-	-	-	-	889.365	-	-	-	889.365	11,26
Fund. Univ. Est. do Ceará	-	-	-	-	154.749	-	-	-	154.749	1,96
Univers. Reg. Do Cariri	-	-	-	-	50.158	-	-	-	50.158	0,63
Univers. Est. Vale do Acaraú	-	-	-	-	39.576	-	-	-	39.576	0,50
Secr. Da Ciência e Tecnologia	-	-	-	-	38.097	-	-	-	38.097	0,48
Gabinete do Governador	-	-	-	-	24.712				24.712	0,31
Outros	-	-	-	-	22.537	-	-	-	22.537	0,29
Secret. Da Justiça e Cidadania	-	-	-	-	-	124.233	-	-	124.233	1,57
Defens. Púb. Ger. Do Estado	-	-	-	-	-	58.375	-	-	58.375	0,74
Outros	-	-	-	-	-	6.282	-	-	6.282	0,08
Secret. Do Esporte	-	-	-	-	-	-	55.102	-	55.102	0,70
Fundo de Desenv. Do Esporte	-	-		-	-	-	9.896	-	9.896	0,13
Secretaria da Cultura	-	-	-	-	-	-	-	53.315	53.315	0,67
Fund. Est. da Cultura	-	-	-	-	-	-	-	16.104	16.104	0,20
Secret. De Turismo	-	-	-	-	-	-	-	8.902	8.902	0,11
Total/Função	**172.235**	**2.057.798**	**1.628.955**	**69.208**	**3.640.426**	**188.890**	**64.998**	**78.321**	**7.900.830**	**100**

Fonte:Base de Dados do SIC/Balanço Geral do Estado

Inerente aos dados da tabela anterior, observa-se que o órgão com maior participação na despesa do Grupo das Funções Sociais é a Secretaria da Educação (30,65%), seguida do Sistema Único de Previdência Social do Servidor

Público do Estado do Ceará – SUPSEC (18,05%), que absorveram R$ 3.847.563 mil (48,70%), quase a metade do total das despesas do grupo.

Participação das Subfunções na Despesa

A tabela a seguir apresenta as subfunções que participaram das despesas realizadas no Grupo das Funções Sociais, bem como os percentuais destas em relação à despesa total do grupo.

Tabela 96 – Participação das Subfunções na Despesa das Funções Sociais

SUBFUNÇÃO	FUNÇÃO – VALOR EM MIL REAIS									
	Assist. Social	Previd. Social	Saúde	Trabalho	Educação	Direit. Da Cidadania	Desp. E Lazer	Cultura	Total/ Grupo	%
Transferências para a Educação Básica	-	-	-	-	992.221	-	-	-	992.221	12,56
Administração Geral	54.602	-	631.603	56	110.835	96.286	3.741	15.504	912.626	11,55
Assistência à Criança e o Adolescente	55.810	-	-	26.721	-	-	-	-	82.531	1,04
Assist. Comunitária	44.528	-	-	-	-	-	-	-	44.528	0,56
Assistência ao Idoso	4.640	-	-	-	-	21	-	-	4.662	0,06
Tecn. Da Informação	1.584	-	12.656	-	31.361	1.990	409	388	48.388	0,61
Assist. ao Portador de Deficiência	10.693	-	-	-	-	725	-	-	11.418	0,14
Formação de Recursos Humanos	118	-	11.119	-	2.409	470	409	-	14.524	0,18
Previdência do Regime Estatutário	2	2.056.180	25	-	-	-	-	-	2.056.207	26,03
Previdência Básica	-	1.618	-	-	-	-	-	-	1.618	0,02
Assist. Hosp. E Ambulatorial	-	-	677.222	-	-	187	-	-	677.409	8,57
Suporte Profil. E Terapêutico	-	-	193.007	-	-	-	-	-	193.007	2,44
Atenção Básica	-	-	59.951	-	-	-	-	-	59.951	0,76
Vigilância Epidemiológica	-	-	24.992	-	-	-	-	-	24.992	0,32
Vigilância Sanitária	-	-	17.792	-	-	-	-	-	17.792	0,23
Desenvolvimento Científico	-	-	319	-	-	-	-	-	319	0,00
Direitos Indiv., Coletivos e Difusos	258	-	225	-	-	13.145	-	-	13.629	0,17
Fomento ao Trabalho	-	-	-	25.488	-	-	-	-	25.488	0,32
Prot. E Benefícios ao Trabalhador	-	-	-	6.399	-	-	-	-	6.399	0,08
Controle Interno	-	-	-	2.794	-	-	-	-	2.794	0,04
Ensino Profissional	-	-	-	6.680	304.373	3.485	-	-	314.537	3,98
Serviç. Financeiros	-	-	-	1.070	-	-	-	-	1.070	0,01
Ensino Fundamental	-	-	-	-	403.943	-	-	-	403.943	5,11
Ensino Médio	-	-	-	-	1.491.881	-	-	-	1.491.881	18,88
Ensino Superior	-	-	-	-	272.755	-	-	-	272.755	3,45
Educação de Jovens e Adultos	-	-	-	-	29.757	-	-	-	29.757	0,38
Difu. Do Conhec. Cient. e Tecnológico	-	-	44	-	-	-	-	-	44	0,00
Educação Especial	-	-	-	-	891	-	-	-	891	0,01
Desporto Comunitário	-	-	-	-	-	-	25.379	-	25.379	0,32
Custódia e Reinteg. Social	-	-	-	-	-	72.581	-	-	72.581	0,92
Desporto de Rendimento	-	-	-	-	-	-	1.475	-	1.475	0,02
Lazer	-	-	-	-	-	-	33.586	-	33.586	0,43
Difusão Cultural	-	-	-	-	-	-	-	51.131	51.131	0,65
Patr. Hist., Art. E Cultural	-	-	-	-	-	-	-	11.298	11.298	0,14

SUBFUNÇÃO	FUNÇÃO – VALOR EM MIL REAIS									
	Assist. Social	Previd. Social	Saúde	Trabalho	Educação	Direit. Da Cidadania	Desp. E Lazer	Cultura	Total/ Grupo	%
Total/Função	**172.235**	**2.057.798**	**1.628.955**	**69.208**	**3.640.426**	**188.890**	**64.998**	**78.321**	**7.900.830**	**100**

Fonte: Base de Dados do SIC/Balanço Geral do Estado

Da tabela ora apresentada, observa-se que a Subfunção Previdência do Regime Estatutário, com participação de 26,03%, seguida do Ensino Médio (18,88%), Transferências para a Educação Básica (12,56%) e Administração Geral (11,55%), absorveram R$ 5.452.935 mil (69,02%), mais de três quintos das despesas desse grupo.

PARTICIPAÇÃO POR NATUREZA DA DESPESA

A tabela seguinte apresenta a Natureza da Despesa no Grupo das Funções Sociais, bem como seus percentuais em relação à despesa total do grupo.

Tabela 97 - Participação por Natureza da Despesa nas Funções Sociais

NATUREZA DA DESPESA	FUNÇÃO – VALOR EM MIL REAIS								Tot./Grupo	%
	Assist. Social	Previd. Social	Saúde	Trabalho	Educação	Direit. da Cidadania	Desp. e Lazer	Cultura		
Contribuições	72.249	-	69.713	3.982	1.685.309	1.560	13.406	17.042	1.863.261	23,58
Venc. e Vant. Fixas – Pess. Civil	43.264	-	464.546	-	901.155	90.076	1.475	4.603	1.505.119	19,05
Venc. e Vant. Fixas – Pess. Militar	-	-	660	-	-	-	-	-	660	0,01
Material de Consumo	7.374	-	130.644	379	59.477	11.826	5.724	1.625	217.049	2,75
Eq. Mat. Permanente	2.047	-	92.799	472	110.162	4.943	127	989	211.539	2,68
Outros Serviços Pessoa Jurídica	16.632	-	236.606	53.163	251.049	35.246	927	16.860	610.483	7,73
Auxílio Alimentação	528	-	3.842	-	4.621	160	38	28	9.217	0,12
Auxílio Financ. A Estudantes	5	-	-	-	19.122	-	-	-	19.127	0,24
Obras e Instalações	9.771	-	143.075	-	233.374	13.641	4.478	10.668	415.007	5,25
Diárias Civil	748	-	2.580	34	2.472	2.571	41	42	8.487	0,11
Pensões	-	411.001	-	-	-	-	-	-	411.001	5,20
Desp. de Exercícios Anteriores	1.868	1.754	63.655	868	7.145	631	194	764	76.879	0,97
Auxílios	7.427		41.322	800	10.087	-	24.698	2.058	86.392	1,09
Obrig. Patronais	-	630.503	40	-	33.356	-	18	-	663.917	8,40
Outras Desp. Variáv. Pessoal Civil	-	-	24.573	-	23	22	-	-	24.618	0,31
Locação de Mão-de-Obra	1.660	-	49.000	2.576	101.273	23.857	3.541	5.813	187.722	2,38
Indenizações	-	-	2.465	-	1	-	-	-	2.466	0,03
Indenizações e Restituições	43	-	8.169	-	1.564	125	-	160	10.062	0,13
Indenizações Trabalhistas	6	-	-	-	-	-	-	-	6	0,00
Obrigações Tribut. Contributivas	-	-	492	-	1.720	-	-	-	2.212	0,03
Serv. de Consultoria	-	178	417	6	1.125	142		24	1.892	0,02
Aquis. de Imóveis	-	-	4.176	-	12.202	-	-	-	16.378	0,21
Contrato por Tempo Determinado	-	-	700	-	149.680	-	-	-	150.381	1,90
Outros Serv. de Terc. Pessoa Física	1.298	-	27.883	6.921	26.164	3.586	4.630	2.376	72.858	0,92
Ressarcimento de Desp. de Pess. Req	312	-	979	-	3.640	-	168	30	5.128	0,06
Outras Desp. de Pess. Decorr. de Cont.	1.199	-	92.216	-	4.884	-	-	-	98.300	1,24

NATUREZA DA DESPESA	FUNÇÃO – VALOR EM MIL REAIS								Tot./Grupo	%
	Assist. Social	Previd. Social	Saúde	Trabalho	Educação	Direit. da Cidadania	Desp. e Lazer	Cultura		
Terceirização										
Sentenças Judiciais	-	-	-	-	9	-	-	-	9	0,00
Mat. De Distrib. Gratuita	49	-	163.401	-	13.593	3	2.740	-	179.787	2,28
Outros Benefícios Assistenciais	12	379	692	-	48	1	-	4	1.136	0,01
Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas	1.250	-	-	-	-	-	-	6.091	7.342	0,09
Subvenções Sociais	4.298	-	588	-	423	-	-	576	5.884	0,07
Após. E Reformas	-	1.013.930	-	-	-	-	-	-	1.013.930	12,83
Prem. Cult. E Art., Cient. e Desporto	-	-	-	-	5.203	-	2.410	8.526	16.138	0,20
Pass. E Despesas com Locomoção	188	-	3.481	8	1.306	499	381	39	5.900	0,07
Salário Família	5	52	241		240	1	3	3	544	0,01
Total/Função	**172.235**	**2.057.798**	**1.628.955**	**69.208**	**3.640.426**	**188.890**	**64.998**	**78.321**	**7.900.830**	**100**

Fonte:Base de Dados do SIC/Balanço Geral do Estado

Da Tabela ilustrada, depreende-se que os gastos mais relevantes do Grupo das Funções Sociais estão enquadrados nos elementos de despesa Contribuições (23,58%), Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil (19,05%) e Aposentadoria e Reformas (12,83%), os quais absorveram mais da metade das despesas desse grupo, o equivalente a R$ 4.382.310 mil (55,46%).

É de bom alvitre salientar que o valor total das Contribuições, R$ 1.863.261 mil, refere-se às despesas classificadas nas seguintes Modalidades de Aplicação: **20** – Transferências à União, no valor de R$ 115 mil (0,01%); **40** – Transferências a Municípios, no valor de R$ 61.908 mil (3,32%); **50** – Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos, no valor de R$ 147.578 mil (7,92%); **60** - Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos, no valor de R$ 2.175 mil (0,12%); **70** – Transferências a Instituições Multigovernamentais, no valor de R$ 1.639.669 mil (88%); **71** – Transferências a Consórcios Públicos, no valor de R$ 10.019 mil (0,54%); e **90** – Aplicações Diretas, no valor de R$ 1.797 mil (0,10%).

Do exposto, 2 (duas) ponderações são levantadas. Primeiramente, salienta-se que, por meio da modalidade **70**, mais de quatro quintos das despesas de contribuições do grupo são alocadas mediante transferências de recursos financeiros a entidades criadas e mantidas por dois ou mais Entes da Federação, como é o caso do FUNDEB. Em segundo, o elemento de despesa Contribuições, pela essência, pressupõe repasse de recursos para atender a despesas de manutenção de outras entidades de direito público ou privado, sem contraprestação em bens ou serviços, não se revelando, porém, compatível com aplicações diretas pela própria

unidade orçamentária a qual o crédito foi alocado. (Modalidade – **90**).

4.3.1 - Principais Funções do Grupo

4.3.1.1 - SAÚDE

A Função Saúde, com despesa de R$ 1.628.955 mil, equivalente a 10,20% do total da execução orçamentária de 2010, classificada no Grupo das Funções Sociais, apresentou crescimentos de 9,81%, em relação ao período de 2009, 38,99%, em relação ao exercício de 2008 e 53,07%, em relação a 2007.

Da Tabela Participação dos Órgãos/Entidades e Fundos na Despesa das Funções Sociais, observa-se que o Fundo Estadual de Saúde, contemplado com a despesa de R$ 684.417 mil, equivalente a 42,02% do total dos dispêndios da função, juntamente com a Secretaria da Saúde, com dispêndios de R$ 437.406 mil, correspondente a 26,85% do total da função, tiveram a maior participação.

Quanto à Tabela Participação das Subfunções na Despesa das Funções Sociais, observa-se que a Assistência Hospitalar e Ambulatorial, com participação de R$ 677.222 mil, representando 41,57% do total da função, em conjunto com a Administração Geral, com participação de R$ 631.603 mil, correspondendo a 38,77% da despesa, foram as subfunções de maior relevância na Função Saúde, absorvendo mais de quatro quintos do total dos gastos, 80,34%.

Por último, na Tabela Participação por Natureza da Despesa nas Funções Sociais, os itens de despesa: Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil (R$ 464.546 mil) (28,52%), Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica (R$ 236.606 mil) (14,53%) e Material de Distribuição Gratuita (163.401 mil) (10,03%), absorveram a quantia de R$ 864.7553 mil, equivalente a 53,08% da despesa da função.

4.3.1.1.1 – Gastos com Investimentos

A tabela seguinte apresenta os gastos com investimentos por programas na Função Saúde.

Tabela 98 – Investimentos por programas na Função Saúde

Código	Programa	Fixado	Realizado	%
005	Sistema Integral de Assistência Farmacêutica	1.010.000	872.801	86,42

Código	Programa	Fixado	Realizado	%
016	Saúde do Servidor	60.000	0	0,00
067	Desenvolvimento Educacional, Cientifico e Produção do Conhecimento	5.000	0	0,00
071	Desenvolvimento Educacional Permanente no SUS	24.900	0	0,00
076	Programa de Atendimento à Pessoa Idosa	6.500	0	0,00
090	Expansão e Melhoria da Assistência Especializada	227.111.345	62.834.047	27,67
400	Coordenação e Manutenção Geral	150.699	0	0,00
535	Fortalecimento da Atenção à Saúde nos Níveis Secundário e Terciário	302.498.740	181.095.688	59,87
536	Fortalecimento da Atenção Primária em Saúde	48.906.229	29.881.413	61,10
553	Gestão, Controle Social e Institucional do SUS	3.225.125	1.583.500	49,10
554	Gestão do Trabalho e Educação em Saúde	47.800	0	0,00
559	Vigilância em Saúde	9.096.209	4.942.037	54,33
666	Modernização da Gestão Institucional FUNPECE/PGE	202.630	95.433	47,10
888	Gestão de Tecnologia da Informação TCE	11.627.026	3.936.631	33,86
Total		**603.972.203**	**285.241.549**	**47,23**

Fonte:Base de Dados do SIC/Balanço Geral do Estado

Mais uma vez, no conjunto acima demonstrado, os gastos com investimentos apresentaram desempenho orçamentário não-satisfatório, qual seja: 47,23%, o que significa um valor fixado em R$ 603.972.203, sendo executado, porém, menos da metade do planejado, R$ 285.241.549.

Em termos de materialidade do valor fixado, destacam-se os Programas Expansão e Melhoria da Assistência Especializada e Fortalecimento da Atenção à Saúde nos Níveis Secundário e Terciário, em que os valores previamente assentados foram R$ 227.111.345 e R$ 302.498.740, respectivamente, e executados somente R$ 62.834.047 (27,67%) e R$ 181.095.688 (59,87%), respectivamente. Ademais, dos 14 (quatorze) programas de investimentos retratados, 6 (seis) não realizaram dispêndios.

Por sua vez, considerando que a Função Saúde possui singular importância na potencialização da qualidade de vida da população, na esteira do que aduz a Constituição Federal de 1988, em seu art. 196, *caput,* que garante ações e serviços essenciais para a promoção, proteção e recuperação dos indivíduos, não se revela compatível o presente desempenho

4.3.1.2 – EDUCAÇÃO

A Função Educação, com despesa de R$ 3.640.426 mil, equivalente a 22,80% do total da execução orçamentária de 2010, a primeira em representatividade e classificada no grupo das Funções Sociais, acumulou crescimentos de 9,16%, em relação ao orçamento realizado de 2009, 32,54%, em relação a 2008 e 53,90%, em relação a 2007.

Impende destacar que a Secretaria da Educação, contemplada com a

despesa de R$ 2.421.233 mil, equivalente a 66,51% do total dos dispêndios da função, foi o órgão com maior participação, seguido do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Básico, com execução de R$ 889.365 mil, equivalente a 24,43%.

Da Tabela Participação das Subfunções na Despesa das Funções Sociais, percebe-se que o Ensino Médio, com valor de R$ 1.491.881 mil, equivalente a 40,98% da despesa, foi a subfunção com maior representatividade, seguida da Transferências para a Educação Básica, com dispêndios incorridos em R$ 992.221 mil (27,26%), e do Ensino Fundamental, com gastos de R$ 403.943 mil (11,10%). Juntas, tais subfunções consumiram a quantia de R$ 2.888.045 mil, que equivale a 79,33% da despesa.

Do detalhamento das despesas alocadas na Subfunção Ensino Médio, destaca-se maior participação das despesas a cargo do FUNDEB, porque delas fizeram parte as seguintes ações/atividades: Ação 28000 – Atividade a Cargo do FUNDEB – Pessoal Ensino Médio (R$ 393.854mil); Ação 28005 – Atividade a Cargo do FUNDEB – Finalístico Ensino Médio – Padrões Básicos (R$ 59.176 mil); Ação 18020 – Atividade a Cargo do FUNDEB – Finalístico Ensino Médio – Qualidade da Educação (R$ 639 mil); Ação 18021 – Atividade a Cargo do FUNDEB – Finalístico Ensino Médio – Gestão Democrática (R$ 139 mil); e Ação 28006 – Atividade a Cargo do FUNDEB – Cooperação Estado/Município – Transporte Escolar (R$ 10.382 mil), que juntas perfizeram a importância de R$ 464.190 mil, equivalente a 12,75% do valor da despesa da função e 31,11% da subfunção.

Já na Subfunção Ensino Fundamental, fizeram parte as seguintes ações/atividades: Ação 18014 – Atividade a Cargo do FUNDEB – Finalístico Ensino Fundamental – Padrões Básicos (R$ 5.000 mil); e Ação 28004 – Atividade a Cargo do FUNDEB – Pessoal Ensino Fundamental (R$ 161.851 mil), que absorveram, juntas, a importância de R$ 166.851 mil, equivalente a 4,58% do valor da despesa da função e 11,18% da subfunção.

Finalmente, na Tabela Participação por Natureza da Despesa nas Funções Sociais, os itens de despesa Contribuições, com R$ 1.685.309 mil (46,29%) e Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil, com R$ 901.155 mil (24,75%), conjuntamente, somaram R$ 2.586.464 mil, equivalente a 71,04% do total dos dispêndios da função.

4.3.1.2.1 – Gastos com Investimentos

A tabela seguinte apresenta os gastos com investimentos por programas na Função Educação.

Tabela 99 – Investimentos por programas na Função Educação

Código	Programa	Valor – Em Real		%
		Fixado	Realizado	
018	Transferência de Tecnologias para o Desenvolvimento Regional Integrado	204.000	0	0,00
041	Padrões Básicos de Funcionamento das Unidades de Ensino	165.932.863	109.154.781	65,78
048	Qualidade da Educação Básica nas Zonas Rural e Urbana	1.048.262	444.160	42,37
050	Organização e Gestão Democrática da Educação Básica	744.882	216.231	29,03
058	Cooperação entre Estado e Município	105.489.280	14.827.410	14,06
074	Programa de Atenção à Pessoa com Deficiência	1.140.000	468.122	41,06
096	Gestão de Políticas Públicas da Educação Básica	661.610	4.015	0,61
194	Formação de Recursos Humanos para o Desenvolvimento	32.476.052	11.479.920	35,35
195	Gestão do Sistema de Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Superior	26.091.629	12.232.497	46,88
196	Pesquisa e Desenvolvimento Científico	2.396.931	1.477.169	61,63
400	Coordenação e Manutenção Geral	4.152.229	2.174.258	52,36
534	Desenvolvimento e Gestão de Políticas de Juventude	338.738.857	198.663.449	58,65
666	Modernização da Gestão Institucional FUNPECE PGE	170.000	110.000	64,71
777	Valorização do Servidor	301.469	236.098	78,32
888	Gestão de Tecnologia da Informação TCE	53.331.630	29.406.192	55,14
Total		**732.879.693**	**380.894.303**	**51,97**

Fonte: Base de Dados do SIC/Balanço Geral do Estado

Os gastos com investimentos, em termos globais, apresentaram um percentual de execução de 51,97% (não-satisfatório), com destaque para o Programa Desenvolvimento e Gestão de Políticas de Juventude, que, apesar dos recursos terem sido fixados em R$ 338.738.857, o mais representativo da função, foi executado em R$ 198.663.449 (58,65%), um pouco mais da metade do planejado.

Já o Programa Valorização do Servidor, com valor fixado para investimentos em R$ 301.469, apresentou desempenho orçamentário satisfatório, haja vista que fora executado em R$ 236.098, o equivalente a 78,32%, sendo o único programa a ultrapassar o limite de 75%.

4.3.1.3 – PREVIDÊNCIA SOCIAL

A Função Previdência Social, com participação no importe de R$ 2.057.798 mil, equivalente a 12,89% do total da execução orçamentária de 2010, terceira em representatividade e classificada no grupo das Funções Sociais, cresceu 1,78% em relação ao orçamento realizado de 2009, 12,76%, em relação ao exercício de 2008 e 14,52%, em relação a 2007.

Sobre a matéria em tela, cabe considerar que o Sistema Único de

Previdência Social do Servidor Público do Estado do Ceará – SUPSEC, contemplado com a despesa de R$ 1.426.330 mil, correspondente a 69,31% do total dos dispêndios da função, juntamente com as despesas vinculadas aos Encargos Gerais do Estado, no valor de R$ 629.253 mil (30,58%), absorveram a elevada quantia de R$ 2.055.583 mil, representando 99,89% da função.

Da Tabela Participação das Subfunções na Despesa das Funções Sociais, destaca-se a Subfunção Previdência do Regime Estatutário, com participação da ordem de R$ 2.056.180 mil, correspondente a 99,92% da despesa, cabendo à Previdência Básica o valor residual de R$ 1.618 mil, cerca de 0,08%. Convém elucidar que mais de 2/3 das despesas classificadas na Subfunção Previdência do Regime Estatutário foram empenhadas nas seguintes Ações: Ação 20430 – Pagamento de Inativos e Pensionistas da Administração Geral do Poder Executivo, no valor de R$ 489.243 mil; Ação 20100 – Contribuição Patronal do Poder Executivo – Pessoal Civil, no valor de R$ 411.716 mil; Ação 21321 – Pagamento de Inativos e Pensionistas do Ensino Básico – Folha Normal, no valor de R$ 286.012; e Ação 20429 – Pagamento de Inativos e Pensionistas da Segurança Pública (Pessoal Militar), no valor de R$ 236.974, totalizando R$ 1.423.945, o que equivale a 69,25% da subfunção.

Os itens de despesa: Aposentadorias e Reformas (R$ 1.013.930 mil) (49,27%), Obrigações Patronais (R$ 630.503 mil) (30,64%) e Pensões (R$ 411.001 mil) (19,97%), absorveram R$ 2.055.434 mil, correspondente a 99,89% da despesa.

4.3.1.3.1 – Gastos com Investimentos

A tabela seguinte apresenta os gastos com investimentos por programas na Função Previdência Social.

Tabela 100 – Investimentos por programas na Função Previdência Social

Código	Programa	Valor – Em Real		%
		Fixado	Realizado	
027	Gestão da Previdência Estadual	460.000	178.200	38,74
Total		**460.000**	**178.200**	**38,74**

Fonte:Base de Dados do SIC/Balanço Geral do Estado

Do exposto, verifica-se que, além de só haver um único programa de investimento para a função (027 – Gestão da Previdência Estadual), o Estado

realizou apenas 38,74% da despesa previamente projetada.

4.3.1.3.2 – Programas que Compuseram a Função

A tabela exposta a seguir apresenta todos os programas que compuseram a Função Previdência Social.

Tabela 101 – Programas da Função Previdência Social

Código	Programa	Valor – Em Real	%
		Realizado	
027	Gestão da Previdência Estadual	1.426.508.407	69,32
678	Encargos Gerais do Estado	629.252.652	30,58
560	Ação Legislativa	1.456.649	0,07
562	Ação Legislativa – Fundo de Previdência	160.993	0,01
400	Coordenação e Manutenção Geral	360.142	0,02
566	Ação Judiciária	58.949	0,00
Total		**2.057.797.792**	**100**

Fonte:Base de Dados do SIC/Balanço Geral do Estado

Da análise da tabela anterior, verifica-se que o Programa Gestão da Previdência Estadual, com participação de R$ 1.426.508.407, representando 69,32% do valor da função, foi o mais significativo. O referido programa é composto dos seguintes elementos de despesa: Aposentadorias e Reformas, com R$ 1.013.831.012; Pensões, com R$ 410.922.379; Salário Família, com R$ 51.736; Despesas de Exercícios Anteriores, com R$ 1.525.079; e Serviços de Consultoria, com R$ 178.200.

Urge salientar também que as despesas empenhadas na Unidade Orçamentária Encargos Gerais do Estado, referentes à Natureza da Despesa – Obrigações Patronais – 31901300, foram divididas nas seguintes ações:

Tabela 102 - Encargos Gerais do Estado – Obrigações Patronais

Código	Atividade	Valor – Em Real	%
		Realizado	
20100	Contribuição Patronal do Poder Executivo - Pessoal Civil	411.715.900	65,45
21107	Contribuição Patronal do Poder Executivo - Pessoal Militar	85.341.328	13,57
20203	Contribuição Patronal do Poder Judiciário	63.195.335	10,05
20204	Contribuição Patronal do Poder Legislativo	18.970.398	3,02
20205	Contribuição Patronal do Ministério Público	25.303.171	4,02
20447	Contribuição Patronal do Regime Geral de Previdência	24.520.441	3,90
	Total	**629.046.573**	**100**

Fonte: Base de Dados do SIC/Balanço Geral do Estado

Assim, constata-se que o valor da Contribuição Patronal do Poder Executivo (R$ 497.057.228), representou 79,02% do total das Obrigações

Patronais. Entretanto, comparando-se com o valor total da função, corresponde apenas a 24,15%.

4.3.1.4 - ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Função Assistência Social, com participação no valor de R$ 172.235 mil, que corresponde a 1,08% do total da execução orçamentária de 2010, apresentou, em 2010, crescimentos de 2,50%, 5,17%, e 15,89%, em relação a 2009, 2008 e 2007, respectivamente.

Quanto à participação dos Órgãos/Entidades e Fundos na Despesa das Funções Sociais, percebe-se que o Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS, contemplado com a despesa de R$ 97.070 mil, equivalente a 56,36% do total dos dispêndios da função, foi o ente com maior participação, seguido da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social, com execução de despesas da ordem de R$ 74.234 mil, que equivale a 43,10% da função. Juntos, realizaram R$ 171.304 mil (99,46%), quase a totalidade dos recursos aplicados na Assistência Social.

A Subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente, com participação de R$ 55.810 mil (32,40%) da despesa executada e a Administração Geral, com valores realizados em R$ 54.602 mil (31,70%), absorveram a quantia de R$ 110.412 mil, equivalente a 64,10% do total executado.

Os itens de despesa: Contribuições (R$ 72.249 mil) (41,95%) e Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil (R$ 43.264 mil) (25,12%) absorveram R$ 115.513 mil, que representa 67,07% da despesa.

Não se pode deixar de constatar a vultosa quantia da despesa empenhada na Modalidade de Aplicação Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos, classificada nos elementos: Contribuições (3350 4100 -R$ 64.763 mil e 4450 4100 - R$ 110 mil); Subvenções Sociais (3350 4300 - R$ 4.298 mil); Auxílios (4450 4200 - R$ 822 mil) e Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (3350 3900 - R$ 5.411 mil e 4450 3900 - R$ 1.800 mil), que somaram a importância de R$ 77.204 mil, equivalente a 44,82% da despesa da função. Isso demonstra que a maioria dos programas de assistência social do Governo, sob a gestão da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social, foi executada indiretamente por essas entidades.

4.3.1.4.1 – Gastos com Investimentos

A tabela seguinte mostra os gastos com investimentos por programas na Função Assistência Social.

Tabela 103 – Investimentos por programas na Função Assistência Social

Cód	Programa	Valor – Em Real		%
		Fixado	Realizado	
003	Programa de Apoio às Reformas Sociais do Ceará - PROARES - FASE II	49.007.408	8.482.536	17,31
022	Proteção Social Básica	6.198.631	3.192.779	51,51
076	Programa de Atendimento à Pessoa Idosa	3.223.876	1.526.641	47,35
714	Gestão das Políticas do Trabalho e Assistência Social	100	0	0,00
074	Programa de Atenção à Pessoa com Deficiência	7.804.901	5.258.747	67,38
713	Proteção Social Especial	16.317.548	2.694.922	16,52
888	Gestão de Tecnologia da Informação TCE	208.900	0	0,00
Total		**82.761.364**	**21.155.624**	**25,56**

Fonte:Base de Dados do SIC/Balanço Geral do Estado

Ante o arrolado, salienta-se o desempenho orçamentário não-satisfatório dos gastos com investimentos da Função Assistência Social, cuja despesa foi fixada em R$ 82.761.364 e executada em R$ 21.155.624 (25,56%).

4.4 – RECURSOS NATURAIS E MEIO AMBIENTE (GESTÃO AMBIENTAL)

A Função Gestão Ambiental, classificada como Recursos Naturais e Meio Ambiente, teve participação no importe de R$ 145.599.311, representando apenas 0,91% da execução orçamentária de 2010. Cabe salientar, porém, que, devido à relevância que a matéria vem assumindo no cenário nacional e internacional, por meio de políticas públicas de proteção ambiental, tal função acumulou, em 2010, aumentos anuais de 85,70%, 107,94% e 354,79%, em relação a 2009, 2008 e 2007, respectivamente.

Participação dos Órgãos na Despesa

A tabela a seguir apresenta os Órgãos/Entidades que participaram das despesas realizadas na Função Gestão Ambiental, bem como os percentuais destes em relação à despesa total da função.

Tabela 104 - Participação dos Órgãos/Entidades na Despesa da Função Gestão

Ambiental

ÓRGÃO/ENTIDADE	FUNÇÃO– VALOR EM REAL Gestão Ambiental	%
Secretaria dos Recursos Hídricos	105.737.634	72,62
Superintendência Estadual do Meio Ambiente	24.885.889	17,09
Superintendência de Obras Hidráulicas	9.210.706	6,33
Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos	1.218.444	0,84
Fundo Estadual do Meio Ambiente	950.201	0,65
Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente	3.596.438	2,47
Total	**145.599.311**	**100**

Fonte:Base de Dados do SIC/Balanço Geral do Estado

Da Tabela em apreço, destaca-se a Secretaria dos Recursos Hídricos, órgão com maior participação nas despesas da Função Gestão Ambiental, que realizou dispêndios no montante de R$ 105.737.634, o equivalente a 72,62% da função. Vale lembrar, também, que a Superintendência Estadual do Meio Ambiente e a Superintendência de Obras Hidráulicas, na sequência, foram as responsáveis pela execução de gastos na quantia de R$ 24.885.889 (17,09%) e R$ 9.210.706 (6,33%), respectivamente. As três Unidades Orçamentárias, juntas, absorveram mais de três quartos do total das despesas da função, o correspondente a R$ 139.834.229 (96,04%).

Participação das Subfunções na Despesa

A tabela a seguir apresenta as subfunções que participaram das despesas realizadas na Função Gestão Ambiental, bem como os percentuais destas em relação à despesa total da função.

Tabela 105 – Participação das Subfunções na Despesa na Função Gestão Ambiental

SUBFUNÇÃO	FUNÇÃO– VALOR EM REAL Gestão Ambiental	%
Recursos Hídricos	102.827.093	70,62
Administração Geral	25.834.432	17,74
Controle Ambiental	3.584.532	2,46
Tecnologia da Informação	5.827.635	4,00
Preservação e Conservação Ambiental	3.017.825	2,07
Difusão do Conhecimento Científico	1.218.444	0,84
Recuperação de Áreas Degradadas	3.289.350	2,26
Total	**145.599.311**	**100**

Fonte:Base de Dados do Sistema Integrado de Contabilidade/Balanço Geral do Estado

Com fulcro na tabela acima, certifica-se que a Subfunção Recursos

Hídricos, com maior representatividade, participou com R$ 102.827.093 (70,62%) das despesas executadas na função, seguida da Administração Geral, com R$ 25.834.432, cerca de 17,74%. Juntas, as referidas subfunções atingiram a importância de R$ 128.661.525 (88,36%).

Participação por Natureza da Despesa

A tabela seguinte apresenta a Natureza da Despesa na Função Gestão Ambiental, bem como seus percentuais em relação à despesa total da função.

Tabela 106 – Participação por Natureza da Despesa na Função Gestão Ambiental

NATUREZA DA DESPESA	FUNÇÃO– VALOR EM REAL	%
	Gestão Ambiental	
Material de Consumo	913.625	0,63
Equipamento e Material Permanente	5.710.377	3,92
Outros Serviços Pessoa Jurídica	10.962.950	7,53
Auxílio Alimentação	155.997	0,11
Auxílio Financeiro a Pesquisadores	44.800	0,03
Diárias Civil	1.475.201	1,01
Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil	14.594.375	10,02
Despesas de Exercícios Anteriores	4.388.130	3,01
Passagens e Despesas com Locomoções	640.711	0,44
Obras e Instalações	89.802.909	61,68
Obrigações Tributárias e Contributivas	2.109	0,00
Locação de Mão-de-Obra	10.559.743	7,25
Indenizações e Restituições	1.135.124	0,78
Serviço de Consultoria	242.304	0,17
Outros Serviços de Terceiros Pessoa física	236.231	0,16
Auxílios	1.065.361	0,73
Contribuições	2.343.445	1,61
Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado	25.801	0,02
Material de distribuição Gratuita	18.300	0,01
Outras Desp. De Pess. Decorr. De Cont. Terceirização	1.276.035	0,88
Outros Benefícios Assistenciais	3.600	0,00
Salário Família	2.184	0,00
Total	**145.599.311**	**100**

Fonte:Base de Dados do Sistema Integrado de Contabilidade/Balanço Geral do Estado

Do exposto, constata-se que as despesas classificadas como Obras e Instalações (61,68%), Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil (10,02%) e Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica (7,53%) absorveram a quantia de R$ 115.360.234, que representa 79,23% das despesas na Gestão Ambiental.

4.4.1 – Gastos com Investimentos

A tabela seguinte mostra os gastos com investimentos por programas

na Função Gestão Ambiental.

Tabela 107 – Investimentos por programas na Função Gestão Ambiental

Código	Programa	Valor – Em Real		%
		Fixado	Realizado	
046	Programa de Proteção dos Recursos Ambientais	2.607.870	220.273	8,45
055	Desenvolvimento Sustentável de Recursos Hídricos	46.312.759	24.178.458	52,21
059	Programa de Gestão Ambiental Estratégica	1.683.591	498.711	29,62
091	Programa de Gerenciamento e Integração dos Recursos Hídricos - PROGERI	101.972.844	49.702.283	48,74
197	Programa de Climatologia e Meio Ambiente - PROCLIMA	6.874.000	1.218.444	17,73
226	Programa de Controle Ambiental PCA	1.104.303	937.303	84,88
400	Coordenação E Manutenção Geral	2.112.023	1.032.233	48,87
435	Programa de Educação Ambiental do Ceará PEACE	921.768	235.110	25,51
475	Programa da Biodiversidade - PROBIO	7.079.522	4.504.036	63,62
666	Modernização da Gestão Institucional FUNPECE PGE	835.341	307.835	36,85
710	Oferta Hídrica Estratégica Para Múltiplos Usos	30.554.405	21.463.809	70,25
729	Suprimento Hídrico Para Centros Urbanos e Rurais	106.500	0	0,00
888	Gestão de Tecnologia da Informação TCE	2.783.714	1.038.479	37,31
Total		**204.948.639**	**105.336.974**	**51,40**

Fonte:Base de Dados do Sistema Integrado de Contabilidade/Balanço Geral do Estado

Impende destacar, ainda, apesar do aumento verificado em relação ao exercício anterior, em que havia sido executado o montante de 25,69%, o desempenho orçamentário não-satisfatório dos gastos com investimentos na Função Gestão Ambiental, fixados em R$ 204.948.639 e executados em R$ 105.336.974 (51,40%).

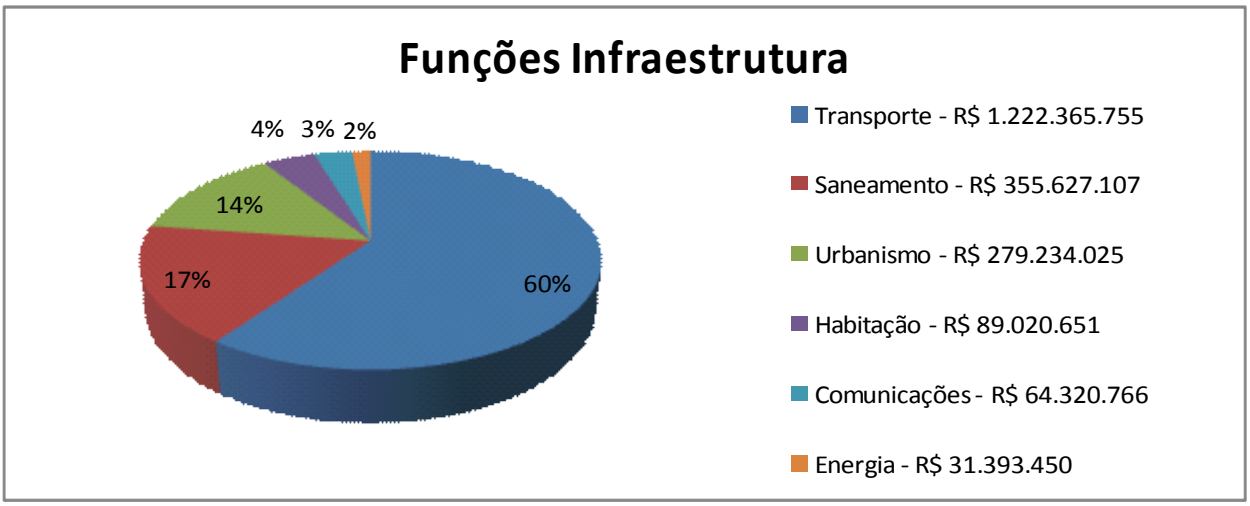
O Programa de Gerenciamento e Integração dos Recursos Hídricos - PROGERI, com valor fixado em R$ 101.972.844, principal em termos de previsão de gastos com investimentos, foi executado em apenas R$ 49.702.283, equivalente a 48,74% de realização. Já o Programa de Controle Ambiental - PCA apresentou o maior índice de execução orçamentário (84,88%), embora o valor fixado, R$ 1.104.303, seja sensivelmente menor que o relatado anteriormente.

4.5 – INFRAESTRUTURA (URBANISMO, HABITAÇÃO, SANEAMENTO, ENERGIA, TRANSPORTE, COMUNICAÇÃO)

Representatividade de cada função no grupo

O gráfico a seguir apresenta a participação das despesas realizadas em cada função, tanto em termos absolutos como em termos percentuais, no Grupo das Funções Infraestrutura do Estado para o exercício 2010:

Gráfico 52 – Despesas executadas por Função, no Grupo: Infraestrutura



Participação dos Órgãos na Despesa

A tabela seguinte apresenta os Órgãos/Entidades que participaram das despesas realizadas no Grupo Infraestrutura, bem como os percentuais destes em relação à despesa total do grupo.

Tabela 108 – Participação dos Órgãos/Entidades na Despesa das Funções do Grupo Infraestrutura

ÓRGÃO/ENTIDADE	FUNÇÃO – VALOR EM REAL						Total/Grupo	%
	Urbanismo	Habitação	Comunicações	Saneamento	Energia	Transporte		
Secretaria das Cidades	188.924.281	87.116.019	-	82.980.903	-	-	359.021.202	17,58
Secretaria da Infraestrutura	15.625.876	-	1.860.095	-	27.404.000	498.010.384	542.900.355	26,59
Secretaria do Turismo	71.808.398	-	-	4.365.499	2.981.699	25.230.251	104.385.847	5,11
Companhia de Habitação do Ceará	-	1.904.633	-	-	-	-	1.904.633	0,09
Secretaria dos Recursos Hídricos	-	-	-	259.631.436	-	-	259.631.436	12,71
Superintendência de Obras Hidráulicas	-	-	-	7.106.060	-	-	7.106.060	0,35
Agê. Reg. Dos Serv. Púb. Delegados	-	-	-	1.543.210	1.007.751	162.203	2.713.164	0,13
Depart. De Edificações e Rodovias	2.875.471	-	-	-	-	534.140.464	537.015.934	26,30
Depart. Estadual de Trânsito	-	-	-	-	-	164.822.453	164.822.453	8,07
Fund. De Telec. Do Est. do Ceará	-	-	3.480.237	-	-	-	3.480.237	0,17
Secretaria do Planej. e Gestão	-	-	50.416.948	-	-	-	50.416.948	2,47
Empresa de Tecnol. Da Informação	-	-	8.563.486	-	-	-	8.563.486	0,42
Total/Função	**279.234.025**	**89.020.651**	**64.320.766**	**355.627.107**	**31.393.450**	**1.222.365.755**	**2.041.961.755**	**100**

Fonte: Base de Dados do Sistema Integrado de Contabilidade/Balanço Geral do Estado

Da Tabela em análise, salienta-se que o Órgão com maior participação

na despesa do Grupo Infraestrutura é a Secretaria da Infraestrutura (26,59%), seguida do Departamento de Edificações e Rodovias (26,30%), Secretaria das Cidades (17,58%) e Secretaria dos Recursos Hídricos (12,71%), que juntos somaram R$ 1.698.568.927, equivalente a 83,18%, mais de quatro quintos das despesas do grupo.

Participação das Subfunções na Despesa

A tabela seguinte apresenta as subfunções que participaram das despesas realizadas no Grupo Infraestrutura, bem como seus percentuais em relação à despesa total do grupo.

Tabela 109 – Participação das Subfunções na Despesa das Funções do Grupo InfraEstrutura

SUBFUNÇÃO	FUNÇÃO – VALOR EM REAL						Total/Grupo	%
	Urbanismo	Habitação	Comunicações	Saneamento	Energia	Transporte		
Infraestrutura Urbana	244.314.986	-	-	-	-		244.314.986	11,96
Administração Geral	5.186.572	1.805.631	3.970.568	-	-	186.293.536	197.256.306	9,66
Habitação Urbana	-	74.198.984	-	-	-	-	74.198.984	3,63
Habitação Rural	-	12.917.035	-	-	-	-	12.917.035	0,63
Tecnologia da Informação	1.048.502	99.002	55.009.866	-	-	14.472.352	70.629.722	3,46
Ordenamento Territorial	6.953.339	-	-	-	-	-	6.953.339	0,34
Recursos Hídricos	-	-	-	266.737.496	-	-	266.737.496	13,06
Telecomunicações	-	-	5.340.332		-	-	5.340.332	0,26
Saneamento Básico Urbano	-	-	-	83.910.263	-	-	83.910.263	4,11
Saneamento Básico Rural	-	-	-	2.827.090	-	-	2.827.090	0,14
Normatização e Fiscalização	-	-	-	1.543.210	1.007.751	162.203	2.713.164	0,13
Vigilância Sanitária	-	-	-	609.049	-	-	609.049	0,03
Energia Elétrica	-	-	-	-	30.385.699	-	30.385.699	1,49
Transporte Rodoviário	-	-	-	-	-	534.235.965	534.235.965	26,16
Transporte Ferroviário	-	-	-	-	-	129.735.341	129.735.341	6,35
Transporte Hidroviário	-	-	-	-	-	350.604.435	350.604.435	17,17
Formação de Recursos Humanos	17.146	-	-	-	-	122.651	139.796	0,01
Transporte Aéreo	-	-	-	-	-	6.739.272	6.739.272	0,33
Turismo	21.713.480	-	-	-	-		21.713.480	1,06
Total/Função	**279.234.025**	**89.020.651**	**64.320.766**	**355.627.107**	**31.393.450**	**1.222.365.755**	**2.041.961.755**	**100**

Fonte:Base de Dados do Sistema Integrado de Contabilidade/Balanço Geral do Estado

Atinente aos dados acostados, percebe-se que a Subfunção Transporte Rodoviário, a primeira em representatividade, participou com 26,16%, seguida do Transporte Hidroviário, com 17,17%, Recursos Hídricos (13,06%) e Infraestrutura Urbana (11,96%). Somando-se, as quatro subfunções totalizam R$ 1.395.892.882 (68,36%), mais de dois terços do total da despesa despendida nesse grupo.

Participação por Natureza da Despesa

A tabela a seguir apresenta a Natureza da Despesa no Grupo Infraestrutura, bem como seus percentuais em relação à despesa total do grupo.

Tabela 110 – Participação por Natureza da Despesa das Funções do Grupo Infraestrutura

NATUREZA DA DESPESA	FUNÇÃO – VALOR EM REAL						Total/Grupo	%
	Urbanismo	Habitação	Comunicações	Saneamento	Energia	Transporte		
Material de Consumo	333.540	10.289	125.071	475.950	-	8.599.150	9.544.000	0,47
Equipamento Material Permanente	391.679	-	11.423.082	-	-	29.091.534	40.906.296	2,00
Outros Serv. De Terc. Pessoa Jurídica	9.872.947	3.035.858	8.269.974	5.880.477	10.730	179.681.434	206.751.420	10,13
Auxílio Alimentação	3.294	-	129.652	-	-	558.525	691.471	0,03
Auxílio Financeiro a Estudantes	1.506	-	-	-	-	-	1.506	0,00
Diárias Civil	106.468	-	23.251	11.669	2.088	4.386.048	4.529.524	0,22
Vencim. E Vantag. Fixas – Pessoal Civil	805.782	-	-	-	-	66.034.236	66.840.019	3,27
Despesas de Exercícios Anteriores	4.588.103	292.316	237.636	14.385.330	47.471	17.103.569	36.654.425	1,80
Passagens e Despesas com Locomoções	130.422	-	26.358	-	1.080	834.356	992.216	0,05
Auxílios	128.878.207	21.558.801		3.579.714		23.310.013	177.326.735	8,68
Obras e Instalações	120.688.167	37.604.902	40.800.962	322.196.889	2.981.699	679.680.156	1.203.952.775	58,96
Aquisição de Imóveis	-	-	-	-	-	22.906.908	22.906.908	1,12
Locação de Mão-de-Obra	3.929.436	3.984.054	3.144.068	82.809	90.004	15.060.783	26.291.153	1,29
Indenizações e Restituições	3.019.281	8.757.529	-	2.549.201	8.436	420.628	14.755.075	0,72
Serviço de Consultoria	5.913.987	167.154	-	2.079.570	847.943	38.636.158	47.644.811	2,33
Outros Serv. De Terceiros Pessoa Física	50.687	199.749	49.380	-	-	868.927	1.168.742	0,06
Contribuições	-	13.410.000	-	4.385.499	27.404.000	-	45.199.499	2,21
Obrigações Tributária e Contributivas	-	-	91.332	-	-	8.282.407	8.373.739	0,41
Obrigações Patronais	-	-	-	-	-	5.151.673	5.151.673	0,25
Constituição ou Aumento de Capital de Empr.	-	-	-	-	-	106.374.693	106.374.693	5,21
Contratação por Tempo Determinado	-	-	-	-	-	6.943.686	6.943.686	0,34
Ressarcim. De Desp. De Pessoal Requisitado	520.520	-	-	-	-	521.032	1.041.552	0,05
Outras Desp. Decorr. De Contratos Terceirização	-	-	-	-	-	587.218	587.218	0,03
Outras Desp. Variáveis Pessoal Civil	-	-	-	-	-	5.520.110	5.520.110	0,27
Outros Benefícios Assistenciais	-	-	-	-	-	45.208	45.208	0,00
Salário Família	-	-	-	-	-	793	793	0,00
Sentenças Judiciais	-	-	-	-	-	1.697.660	1.697.660	0,08

NATUREZA DA DESPESA	FUNÇÃO – VALOR EM REAL						Total/Grupo	%
	Urbanismo	Habitação	Comunicações	Saneamento	Energia	Transporte		
Pensões	-	-	-	-	-	68.850	68.850	0,00
Total/Função	**279.234.025**	**89.020.651**	**64.320.766**	**355.627.107**	**31.393.450**	**1.222.365.755**	**2.041.961.755**	**100**

Fonte:Base de Dados do Sistema Integrado de Contabilidade/Balanço Geral do Estado

À luz do que fora arrazoado, salienta-se a relevância da despesa classificada em "Obras e Instalações", que alcançou a importância de R$ 1.203.952.775 (58,96%), mais da metade das despesas realizadas. Tal vultosidade de gastos se coaduna com o momento de crescimento econômico e estrutural em que se encontra o Estado do Ceará e com a própria natureza das funções aglutinadas no Grupo Infraestrutura, que concentra as grandes obras executadas por seu governo.

4.5.1. Principais Funções do Grupo

4.5.1.1. Urbanismo

A Função Urbanismo, com participação no importe de R$ 279.234.025, representa 1,75% da execução orçamentária de 2010. Porém, apesar da pequena relevância global, apresentou significativos acréscimos em 2010: de 71,09%, em relação ao orçamento realizado de 2009, 211,75%, em relação ao exercício de 2008, e 2.773,19%, em relação a 2007.

Da Tabela Participação dos Órgãos/Entidades e Fundos na Despesa das Funções do Grupo Infraestrutura, culmina que os Órgãos Secretaria das Cidades (R$ 188.924.281) e Secretaria do Turismo (R$ 71.808.398), juntos, absorveram a maior parte dos dispêndios da Função Urbanismo, R$ 260.732.679 (93,37%).

A Subfunção Infraestrutura Urbana, com despesas de R$ 244.314.986 (87,49%), tendo a maior participação na Função Urbanismo, juntamente com a Subfunção Ordenamento Territorial (R$ 6.953.339) (2,49%), absorveram importante parte dos recursos alocados na citada função. Assim, R$ 251.268.325 (89,98%) foram empregados na expansão dos serviços públicos finalísticos, ficando as demais subfunções atreladas aos gastos com manutenção.

Nos itens de despesa Auxílios, R$ 128.878.207 (46,15%), e Obras e Instalações, R$ 120.688.167 (43,22%), foram realizadas despesas no importe de R$ 249.566.374, equivalente a 89,37% dos dispêndios executados. Convém

ressaltar que na rubrica Auxílios há despesas classificadas em 2 (duas) modalidades de aplicação: **40** – Transferências a Municípios (R$ 123.547.789) e **50** – Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos (R$ 5.330.418).

4.5.1.1.1 – Gastos com Investimentos

A tabela seguinte mostra os gastos com investimentos por programas na Função Urbanismo.

Tabela 111 – Investimentos por programas na Função Urbanismo

Código	Programa	Valor – Em Real		%
		Fixado	Realizado	
002	Estruturação e Requalificação Urbana	227.457.670	168.169.272	73,93
056	Programa de Desenvolvimento do Turismo do Estado do Ceará PRODETUR/CE	43.388.123	24.678.668	56,88
075	Desenvolvimento Urbano de Pólos Regionais	452.000	0	0,00
093	Programa de Desenvolvimento do Turismo – PRODETUR Nacional	169.320.368	47.129.730	27,83
103	Melhoria Urbana e Ambiental do Rio Cocó	89.198.216	287.619	0,32
177	Edificações e Obras Públicas	2.875.471	2.875.471	100,00
192	Programa de Infraestrutura e Logística	25.916.739	15.625.876	60,29
223	Projeto de Desenvolvimento Econômico Regional Do Ceara	14.148.050	421.519	2,98
523	Desenvolvimento e Integração Regional	10.131.027	5.613.542	55,41
666	Modernização da Gestão Institucional FUNPECE PGE	453.539	153.539	33,85
888	Gestão de Tecnologia da Informação TCE	394.000	242.580	61,57
Total		**583.735.202**	**265.197.817**	**45,43**

Fonte:Base de Dados do Sistema Integrado de Contabilidade/Balanço Geral do Estado

Ao serem examinados os dados da tabela anterior, observa-se o desempenho orçamentário não-satisfatório dos gastos com investimentos na Função Urbanismo, cuja despesa foi fixada em R$ 583.735.202 e executada em R$ 265.197.817 (45,43%).

Na análise individual, destacam-se os Programas Estruturação e Requalificação Urbana, o de maior relevância em valor fixado, R$ 227.457.670, o qual executou R$ 168.169.272 (73,93%); e Edificações e Obras Públicas, realizando 100% dos gastos previamente planejados, R$ 2.875.471.

4.5.1.2 - Saneamento

A Função Saneamento, com participação de R$ 355.627.107, representando 2,23% da execução orçamentária de 2010, apresentou acréscimos de 99,80%, em relação ao exercício de 2009, 87,39 %, em relação a 2008 e

19,18%, em relação a 2007. Cabe destacar que a presente função vinha acumulando decréscimos nos três últimos exercícios, mas, de maneira contrária, reverteu esse quadro com o aumento de quase 100% em relação ao período anterior, o que ratifica a importância que tal função exerce, dentro do contexto de crescimento urbano e até mesmo rural, no processo de promoção da saúde coletiva.

Da tabela Participação dos Órgãos/Entidades e Fundos na Despesa das Funções de Infraestrutura, observa-se que a Secretaria dos Recursos Hídricos, com dispêndios de R$ 259.631.436, representando 73,01% da despesa executada, foi o órgão com maior participação, seguida da Secretaria das Cidades, que realizou gastos de R$ 82.980.903, representando 23,33% do total dos dispêndios da Função Saneamento.

No que concerne à participação das subfunções nas despesas da Função Saneamento, destaca-se a Subfunção Recursos Hídricos, com dispêndios de R$ 266.737.496, equivalente a 75% da despesa, seguida da rubrica Saneamento Básico Urbano, com despesas de R$ 83.910.263 (23,60%). Ambas absorveram quase a totalidade dos recursos da Função Saneamento, 98,60%.

Em última análise, da Tabela Participação por Natureza da Despesa nas Funções de Infraestrutura, identifica-se que o único item de despesa Obras e Instalações, com R$ 322.196.889 (90,60%), foi o responsável pela execução de quase a totalidade dos recursos alocados na Função Saneamento. Mais uma vez evidenciando a íntima relação do grupo com os programas de investimentos do Estado.

4.5.1.2.1 – Gastos com Investimentos

A tabela seguinte mostra os gastos com investimentos por programas na Função Saneamento.

Tabela 112 – Investimentos por programas na Função Saneamento

Código	Programa	Valor – Em Real		%
		Fixado	Realizado	
034	Desenvolvimento de Destinos e Produtos Turísticos	4.365.499	4.365.499	100,00
042	Regulação e Fiscalização dos Serviços Públicos Concedidos/Permitidos	192.000	0	0,00
055	Desenvolvimento Sustentável de Recursos Hídricos	3.289.792	948.945	28,85
091	Programa de Gerenciamento e Integração dos Recursos	57.049.769	2.090.631	3,66

Código	Programa	Valor – Em Real		%
		Fixado	Realizado	
	Hídricos - PROGERI			
710	Oferta Hídrica Estratégica para Múltiplos Usos	267.728.020	234.130.371	87,45
711	Saneamento Ambiental do Ceara	157.515.725	82.980.903	52,68
729	Suprimento Hídrico para Centros Urbanos e Rurais	155.716.608	29.567.548	18,99
Total		**645.857.413**	**354.083.898**	**54,82**

Fonte:Base de Dados do Sistema Integrado de Contabilidade/Balanço Geral do Estado

A tabela apresentada destaca, novamente, o desempenho orçamentário não-satisfatório dos gastos com investimentos da Função Saneamento, cuja despesa foi fixada em R$ 645.857.413 e executada em apenas R$ 354.083.898 (54,82%), apesar do principal Programa, Oferta Hídrica Estratégica para Múltiplos Usos (87,45%), ter realizado dispêndios em índices superiores às orientações normativas instituídas pelo órgão de controle interno do Estado do Ceará, que é de 75%.

4.5.1.3. Transporte

A Função Transporte, com despesas de R$ 1.222.365.755, que corresponde a 7,66% da execução orçamentária de 2010, sendo a mais representativa dentro do grupo das Funções de Infraestrutura (59,86%), apresentou, em 2010, crescimentos de 30,19%, 191,10% e 397%, em relação aos orçamentos realizados de 2009, 2008 e 2007, respectivamente.

Pelo delineado na Tabela Participação dos Órgãos/Entidades e Fundos na Despesa das Funções de Infraestrutura, percebe-se que o Departamento de Edificações e Rodovias, com despesas de R$ 534.140.464, representando 43,70%, teve maior participação nos dispêndios da Função Transporte, seguido da Secretaria da Infraestrutura, que executou despesas da ordem de R$ 498.010.384, equivalente a 40,74%. Juntos absorveram R$ 1.032.150.848, que representa 84,44% do total dos dispêndios da função.

Quanto às subfunções, o Transporte Rodoviário, que participou com R$ 534.235.965, correspondente a 43,71% da despesa, teve maior participação, seguido do Transporte Hidroviário, com R$ 350.604.435, equivalente a 28,68%. Juntos, tais subfunções foram responsáveis por mais de dois terços da Função Transporte, 72,39%.

Já na Tabela Participação por Natureza da Despesa nas Funções de Infraestrutura, merecem destaque as rubricas Obras e Instalações, com despesas

de R$ 679.680.156 (55,60%), que obteve maior participação, seguida de Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica, R$ 179.681.434 (14,70%) e Constituição ou Aumento de Capital de Empresas, R$ 106.374.693 (8,70%), que absorveram R$ 965.736.283, o equivalente a 79,01%, mais de três quartos dos dispêndios da função.

4.5.1.3.1 – Gastos com Investimentos

A tabela seguinte mostra os gastos com investimentos por programas na Função Transporte.

Tabela 113 – Investimentos por programas na Função Transporte

Código	Programa	Valor – Em Real		%
		Fixado	Realizado	
004	Rodoviário do Estado do Ceará - Ceará III	349.363.490	233.237.541	66,76
056	Programa de Desenvolvimento do Turismo do Estado do Ceará PRODETUR/CE	27.032.000	21.369.133	79,05
089	Complexo Industrial e Portuário do Pecém	442.830.415	350.604.435	79,17
165	Aeroportuário	10.988.131	6.739.272	61,33
180	Rodoviário do Estado do Ceará	313.136.743	225.475.591	72,01
185	Trânsito Rodoviário e Transporte de Passageiros	42.500	0	0,00
192	Programa de Infra-estrutura e Logística	11.227.000	7.637.936	68,03
400	Coordenação e Manutenção Geral	20.000	13.440	67,20
578	Transporte Metroferroviário	200.893.375	129.735.341	64,58
666	Modernização da Gestão Institucional FUNPECE PGE	974.027	816.512	83,83
888	Gestão de Tecnologia da Informação TCE	390.322	386.622	99,05
Total		**1.356.898.004**	**976.015.824**	**71,93**

Fonte:Base de Dados do Sistema Integrado de Contabilidade/Balanço Geral do Estado

Da análise dos dados da tabela anterior, muito embora a Função Transporte tenha apresentado certo crescimento quando comparado ao exercício anterior (período 2009 – 52,79%), bem como seja, dentre as funções já delineadas, aquela que maior realizou dispêndios com investimentos, observa-se, ainda, um desempenho orçamentário não-satisfatório de seus gastos, cuja despesa foi fixada em R$ 1.356.898.004, porém, executada em R$ 976.015.824 (71,93%).

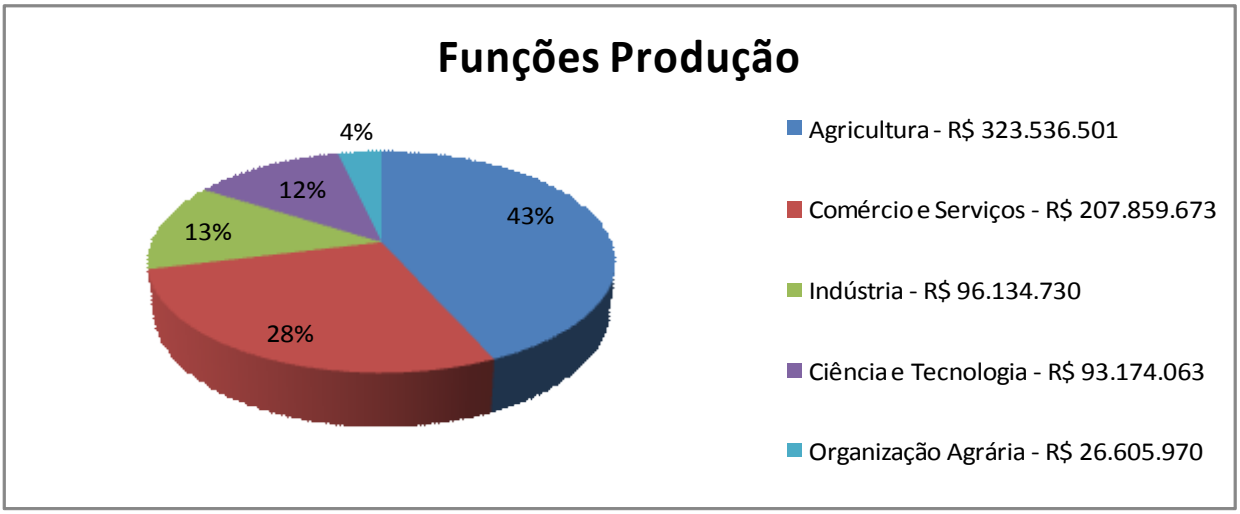
Em exame pormenorizado, pode-se constatar que o Programa Complexo Industrial e Portuário do Pecém, com o maior valor fixado para gastos com investimentos na Função Transporte, R$ 442.830.415, teve execução de R$ 350.604.435, equivalente a 79,17% do valor fixado. O Programa Rodoviário do Estado do Ceará – Ceará III, o segundo em previsão de recursos, com valor fixado em R$ 349.363.490, apresentou execução de R$ 233.237.541, correspondente a 66,76%.

4.6 – PRODUÇÃO (CIÊNCIA E TECNOLOGIA, AGRICULTURA, INDÚSTRIA, ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA E COMÉRCIO E SERVIÇOS)

Representatividade de cada função no grupo

O gráfico a seguir apresenta a participação das despesas realizadas em cada função, tanto em termos absolutos como em termos percentuais, no grupo das Funções Produção do Estado para o exercício 2010:

Gráfico 53 – Despesas executadas por Função, no Grupo: Produção



Participação dos Órgãos na Despesa

A tabela a seguir apresenta os Órgãos/Entidades que participaram das despesas realizadas no Grupo Produção, bem como os percentuais destes em relação à despesa total do grupo.

Tabela 114 - Participação dos Órgãos/Entidades na Despesa das Funções do Grupo Produção

ÓRGÃO/ENTIDADE	FUNÇÃO – VALOR EM REAL					Total/Grupo	%
	Ciência e Tecnologia	Agricultura	Organização Agrária	Indústria	Comércio e Serviços		
Fundação Cearense de Apoio ao Desenv. Científico e Tecnológico	21.775.449	-	-	-	-	21.775.449	2,91
Fundação Núcleo de Tecnologia Industrial	11.495.583	-	-	-	-	11.495.583	1,54
Secr. da Ciência, Tecn. e Educação Superior	50.851.691	-	-	-	-	50.851.691	6,80
Fundo de Inovação Tecnológica	1.730.778	-	-	-	-	1.730.778	0,23
Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social	-	-	-	-	729.918	729.918	0,10
Fundação Cear. de Meteor. e Rec. Hídricos	7.320.562	-	-	-	-	7.320.562	0,98
Secretaria de Desev. Agrário	-	234.942.622	2.334.843	-	-	237.277.465	31,75

ÓRGÃO/ENTIDADE	FUNÇÃO – VALOR EM REAL					Total/Grupo	%
	Ciência e Tecnologia	Agricultura	Organização Agrária	Indústria	Comércio e Serviços		
Empresa de Assist. Téc. E Extensão Rural	-	74.234.159	-	-	-	74.234.159	9,93
Agência de Defesa Agropec. do Est. do Ceará	-	8.173.623	-	-	-	8.173.623	1,09
Instituto de Desenvolvimento Agrário	-	6.186.097	24.271.127	-	-	30.457.224	4,08
Fundo de Desev. Industrial	-	-	-	67.216.682	-	67.216.682	8,99
Companhia de Desenv. do Ceará	-	-	-	2.693.324	690	2.694.015	0,36
Conselho Estadual de Desenv. Econômico	-	-	-	26.042.045	-	26.042.045	3,48
Secretaria do Turismo	-	-	-		197.772.519	197.772.519	26,46
Junta Comercial do Estado do Ceará	-	-	-	182.678	8.552.328	8.735.007	1,17
Fundo Estad. Especial do Desenv. Comercialização do Artesanato	-	-	-	-	804.216	804.216	0,11
Total/Função	**93.174.063**	**323.536.501**	**26.605.970**	**96.134.730**	**207.859.673**	**747.310.936**	**100**

Fonte:Base de Dados do Sistema Integrado de Contabilidade/Balanço Geral do Estado

Com efeito, revela-se que o órgão com maior participação nas despesas do Grupo Produção é a Secretaria de Desenvolvimento Agrário (31,75%), seguida da Secretaria do Turismo (26,46%), que conjuntamente realizaram gastos no importe de R$ 435.049.984 (58,22%), mais da metade das despesas do grupo.

Participação das Subfunções na Despesa

A tabela a seguir apresenta as subfunções que participaram das despesas realizadas no Grupo Produção, bem como seus percentuais em relação à despesa total do grupo.

Tabela 115 – Participação das Subfunções na Despesa das Funções do Grupo Produção

SUBFUNÇÃO	FUNÇÃO – VALOR EM REAL					Total/Grupo	%
	Ciência e Tecnologia	Agricultura	Organização Agrária	Indústria	Comércio e Serviços		
Difusão do conhecimento Científico e Tecnológico	36.888.048	-	-	-	-	36.888.048	4,94
Administração Geral	17.166.825	84.992.963	644.137	3.235.525	8.057.298	114.096.748	15,27
Desenvolvimento Científico	30.817.973	-	-	-	-	30.817.973	4,12
Assistência ao Idoso	42.599	-	-	-	-	42.599	0,01
Formação de Recursos Humanos	-	13.280	-	-	-	13.280	0,00
Tecnologia da Informação	6.166.781	2.397.899	196.850	15.545	2.465.313	11.242.388	1,50
Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia	2.091.837	-	-	-	-	2.091.837	0,28
Promoção Industrial	-	-	-	70.297.695	-	70.297.695	9,41
Promoção Comercial	-	-	-	-	1.534.135	1.534.135	0,21
Turismo	-	-	-	-	195.802.927	195.802.927	26,20
Comércio Exterior	-	-	-	22.585.965	-	22.585.965	3,02
Extensão Rural	-	47.486.635	-	-	-	47.486.635	6,35

SUBFUNÇÃO	FUNÇÃO – VALOR EM REAL					Total/Grupo	%
	Ciência e Tecnologia	Agricultura	Organização Agrária	Indústria	Comércio e Serviços		
Promoção da Produção Vegetal	-	48.228.405	-	-	-	48.228.405	6,45
Promoção da Produção Animal	-	57.167.046	-	-	-	57.167.046	7,65
Irrigação	-	53.471.470	-	-	-	53.471.470	7,16
Saneamento Básico Rural	-	25.732.896	-	-	-	25.732.896	3,44
Defesa Sanitária Vegetal	-	18.561	-	-	-	18.561	0,00
Defesa Sanitária Animal	-	1.339.511	-	-	-	1.339.511	0,18
Educação de Jovens e Adultos	-	2.687.835	-	-	-	2.687.835	0,36
Reforma Agrária	-	-	25.764.983	-	-	25.764.983	3,45
Total/Função	**93.174.063**	**323.536.501**	**26.605.970**	**96.134.730**	**207.859.673**	**747.310.936**	**100**

Fonte:Base de Dados do Sistema Integrado de Contabilidade/Balanço Geral do Estado

Considerando as informações acima delineadas, certifica-se que a Subfunção Turismo, com R$ 195.802.927 (26,20%), teve maior participação nas despesas do grupo, já que este setor, para a economia cearense, representa uma das principais fontes de renda ao setor privado e, indiretamente, por meio das várias formas de arrecadação derivada do Estado, ao setor público. Em seguida, destacam-se as Subfunções Administração Geral, R$ 114.096.748 (15,27%), e Promoção Industrial, R$ 70.297.695 (9,41%), que somadas totalizam a importância de R$ 380.197.370 (50,88%), mais da metade do total das despesas desse grupo.

Participação por Natureza da Despesa

Estão dispostas, na tabela seguinte, as despesas classificadas por Natureza do grupo Produção, bem como seus percentuais em relação à despesa total do grupo.

Tabela 116 – Participação por Natureza da Despesa nas Funções do Grupo Produção

NATUREZA DA DESPESA	FUNÇÃO – VALOR EM REAL					Total/Grupo	%
	Ciência e Tecnologia	Agricultura	Organização Agrária	Indústria	Comércio e Serviços		
Material de Consumo	485.124	4.195.648	165.054	48.019	207.375	5.101.220	0,68
Equipamento Material Permanente	19.263.596	32.596.868	456.940	31.000	434.400	52.782.804	7,06
Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica	7.489.799	26.769.089	22.298.074	417.077	19.469.779	76.443.818	10,23
Auxílio Alimentação	129.704	411.526	39.323	-	61.824	642.376	0,09
Diárias Civil	191.785	1.939.375	1.051.199	4.495	294.142	3.480.995	0,47
Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil	12.213.331	52.829.843	-	1.723.130	3.294.455	70.060.759	9,38
Despesas da Exercícios Anteriores	11.004.724	1.229.825	393.523	6.549	547.563	13.182.184	1,76
Passagens e Despesas com Locomoção	162.112	190.619	25.783	852	242.694	622.059	0,08

NATUREZA DA DESPESA	FUNÇÃO – VALOR EM REAL					Total/Grupo	%
	Ciência e Tecnologia	Agricultura	Organização Agrária	Indústria	Comércio e Serviços		
Auxílios	1.072.462	56.886.455	1.098.000	-	1.970.203	61.027.121	8,17
Contribuição à Entid. Fechadas de Previdência	-	2.784.295	-	-	-	2.784.295	0,37
Aquisição de Imóveis	938.831	-	-	-	-	938.831	0,13
Obras e Instalações	11.893.869	30.312.124	-	-	169.272.598	211.478.591	28,30
Obrigações Patronais	733.324	13.537.193	-	422.918	306.254	14.999.689	2,01
Locação de Mão-de-Obra	3.067.652	4.301.049	231.176	-	3.569.884	11.169.762	1,49
Indenizações e Restituições	6.012	178.757	280	22.867.026	34.277	23.086.352	3,09
Indenizações Trabalhistas	-	271.427	-	-	-	271.427	0,04
Serviço de Consultoria	2.500	1.004.245	-	6.750	2.152.536	3.166.031	0,42
Outros Serviços de Terc. Pessoa Física	4.108.387	12.371.280	75.955	50.802	104.064	16.710.488	2,24
Contribuições	13.069.880	53.724.731	600.000	2.831.013	5.011.985	75.237.608	10,07
Subvenções Sociais	-	27.593	-	-	-	27.593	0,00
Contratação por Tempo Determinado	-	52.855	-	-	-	52.855	0,01
Outras Desp. Decorr. De Contratos Terceirização	-	252.240	-	-	-	252.240	0,03
Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado	284.699	155.817	170.662	400.130	-	1.011.307	0,14
Material de distribuição Gratuita	-	26.638.660	-	-	6.465	26.645.125	3,57
Outros Benefícios Assistenciais	4.058	803.320	-	-	-	807.378	0,11
Salário Família	4.449	4.979	-	-	-	9.428	0,00
Sentenças Judiciais	-	66.690	-	11.070	-	77.760	0,01
Auxílio Financeiro Pesquisadores	5.928.583	-	-	-	-	5.928.583	0,79
Auxílios Financeiros a Estudantes	1.047.423	-	-	-	-	1.047.423	0,14
Aquisição de Produtos Para Revenda	-	-	-	-	752.338	752.338	0,10
Obrigações Tributárias e Contributivas	59.171	-	-	97.217	80.107	236.494	0,03
Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil	12.590	-	-	-	-	12.590	0,00
Concessão de Empréstimos e Financiamentos	-	-	-	67.216.682	46.730	67.263.412	9,00
Total/Função	**93.174.063**	**323.536.501**	**26.605.970**	**96.134.730**	**207.859.673**	**747.310.936**	**100**

Fonte:Base de Dados do Sistema Integrado de Contabilidade/Balanço Geral do Estado

Sobre a matéria em tela, percebe-se que as despesas classificadas no elemento Obras e Instalações, com valor de R$ 211.478.591 (28,30%), teve maior participação, seguida dos elementos Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (R$ 76.443.818) (10,23%), Contribuições (R$ 75.237.608) (10,07%), Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil (R$ 70.060.759) (9,38%) e Concessão de Empréstimos e Financiamentos (R$ 67.263.412) (9,00%), que, somados, absorveram R$ 500.484.188 (66,97%), dois terços dos dispêndios desse grupo.

4.6.1. Principais Funções do Grupo

4.6.1.1. Agricultura

A Função Agricultura, que realizou despesas de R$ 323.536.501, representando 2,03% da execução orçamentária de 2010, cresceu 26,12%, em relação ao orçamento executado de 2009, 37,53%, em relação ao exercício de 2008, e 78,28%, em relação ao exercício de 2007.

Da análise da Tabela Participação dos Órgãos/Entidades e Fundos na Despesa do Grupo das Funções de Produção, depreende-se que a Secretaria do Desenvolvimento Agrário, com despesas executadas de R$ 234.942.622, equivalente a 72,62% do total dos dispêndios da Função Agricultura, foi o órgão com maior participação, acompanhada pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural com R$ 74.234.159 (22,94%), somando a importância de R$ 309.176.781, representando 95,56% do total da função.

Da Tabela Participação das Subfunções na Despesa do Grupo das Funções de Produção, observa-se que a Subfunção Administração Geral, com valor de R$ 84.992.963, representando 26,27% da despesa, teve maior participação, seguida da Promoção da Produção Animal, R$ 57.167.046 (17,67%), e Irrigação, R$ 53.471.470 (16,53%), que juntas absorveram R$ 195.631.479, representando 60,47%, quase dois terços dos dispêndios da função.

Naquilo que se refere à participação por Natureza da Despesa no Grupo das Funções de Produção, destacam-se os itens de despesa Auxílios, R$ 56.886.455 (17,58%); Contribuições, R$ 53.724.731 (16,61%); e Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil, R$ 52.829.843 (16,33%), os quais executaram a importância de R$ 163.441.029, representando 50,52% da despesa da função.

É de bom alvitre destacar as despesas que foram realizadas mediante Transferências a Entidades Privadas sem Fins Lucrativos, classificadas na Modalidade **50**, das quais sobrelevam os elementos Auxílios (44504200), R$ 44.320.211 (13,70%); Contribuições (33504100), R$ 52.424.174 (16,20%) e (44504100), R$ 31.349 (0,01%); Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (33503900), R$ 18.114.229 (5,60%); e Subvenções Sociais (33504300), R$ 17.957 (0,01%), que importam em R$ 114.907.920, representando 35,52% das despesas da função.

4.6.1.1.1 – Gastos com Investimentos

A tabela seguinte mostra os gastos com investimentos por programas na Função Agricultura.

Tabela 117 – Investimentos por programas na Função Agricultura

Código	Programa	Valor – Em Real		%
		Fixado	Realizado	
017	Desenvolvimento da Pesca Artesanal e Piscicultura Associativa	204.082	18.000	8,82
021	Desenvolvimento das Cadeias Produtivas da Pecuária	31.065.948	29.270.948	94,22
030	Defesa Agropecuária	997.838	15.151	1,52
036	Modernização da Gestão Pública ADAGRI	425.000	401.163	94,39
040	Desenvolvimento Territorial Sustentável e Combate à Pobreza Rural	51.918.875	18.515.714	35,66
053	Desenvolvimento da Agricultura Familiar	18.417.629	13.697.077	74,37
092	Aproveitamento do Potencial Hidroagrícola - Complexo Castanhão	21.835.539	7.993.218	36,61
100	Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável São José III	6.880.935	0	0,00
127	Assistência Técnica e Extensão Rural	7.765.337	3.834.528	49,38
153	Programa de Combate à Pobreza Rural - Projeto São José II	56.194.321	45.327.874	80,66
666	Modernização da Gestão Institucional FUNPECE PGE	7.283.128	2.133.753	29,30
888	Gestão de Tecnologia da Informação TCE	6.000	0	0,00
	Total	**202.994.633**	**121.207.426**	**59,71**

Fonte:Base de Dados do SIC/Balanço Geral do Estado

Consoante as informações ora aventadas, observa-se, mais uma vez, o desempenho orçamentário não-satisfatório dos gastos com investimentos na Função Agricultura, cuja despesa foi fixada em R$ 202.994.633 e executada em apenas R$ 121.207.426 (59,71%).

Considerando-se individualmente os programas, constata-se que o Programa de Combate à Pobreza Rural – Projeto São José II, com o maior valor fixado em gastos com investimentos, R$ 56.194.321, executou R$ 45.327.874, o equivalente a 80,66% do total fixado. Já o Programa Desenvolvimento Territorial Sustentável e Combate à Pobreza Rural, que teve valor fixado em R$ 51.918.875, executou apenas R$ 18.515.714, equivalente a 35,66% do valor orçado.

4.6.1.2. Comércio e Serviços

A Função Comércio e Serviços, com despesas de R$ 207.859.673, representando apenas 1,30% da execução orçamentária de 2010, apresentou crescimentos relevantes de 53,58%, em relação ao orçamento realizado de 2009, 79,34%, em relação a 2008, e 1.663,38%, em relação ao exercício de 2007.

Quanto à Tabela Participação dos Órgãos/Entidades e Fundos na Despesa do Grupo das Funções de Produção, evidencia-se que a Secretaria do Turismo, com despesas de R$ 197.772.519, equivalente a 95,15% do total dos

dispêndios, teve maior participação na Função Comércio e Serviços. Cabe destacar a Junta Comercial do Estado do Ceará, com execução de despesas da ordem de R$ 8.552.328, que corresponde a 4,11%, quase o percentual restante da função, ficando aos demais órgãos a fração de 0,74%.

A Subfunção Turismo, que participou com R$ 195.802.927, representando 94,20% da despesa, a maior em representatividade, harmoniza-se com os gastos alocados à Secretaria do Turismo, anteriormente arrolado.

Já na Tabela Participação por Natureza da Despesa nas Funções de Produção, os itens de despesa Obras e Instalações, R$ 169.272.598 (81,44%), e Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, R$ 19.469.779 (9,37%), participaram com R$ 188.742.377, que representa 90,80% das despesas da função.

4.6.1.2.1 – Gastos com Investimentos

A tabela seguinte mostra os gastos com investimentos por programas na Função Comércio e Serviços.

Tabela 118 – Investimentos por programas na Função Comércio e Serviços

Código	Programa	Valor – Em Real		%
		Fixado	Realizado	
034	Desenvolvimento de Destinos e Produtos Turísticos	259.804.518	171.372.618	65,96
056	Programa de Desenvolvimento do Turismo do Estado do Ceará PRODETUR/CE	11.192.000	326.305	2,92
066	Desenvolvendo o Empreendedorismo e o Artesanato	436.100	249.966	57,32
074	Programa de Atenção à Pessoa Com Deficiência	280.000	80.000	28,57
093	Programa de Desenvolvimento do Turismo - PRODETUR Nacional	3.745.449	0	0,00
400	Coordenação e Manutenção Geral	407.315	70.579	17,33
888	Gestão de Tecnologia da Informação TCE	240.775	94.451	39,23
Total		**276.106.156**	**172.193.919**	**62,37**

Fonte:Base de Dados do SIC/Balanço Geral do Estado

Impende destacar, da tabela demonstrada, o desempenho orçamentário não-satisfatório dos gastos com investimentos na Função Comércio e Serviços, haja vista que foi realizado R$ 172.193.919 de um total de R$ 276.106.156 das despesas fixadas, cerca de 62,37%, malgrado tenha crescido em relação ao período passado (exercício – 2009, 39,12%).

Do exame individualizado, depreende-se que o Programa Desenvolvimento de Destinos e Produtos Turísticos, contemplado com o maior valor fixado para gastos com investimentos na função, R$ 259.804.518, foi executado

em R$ 171.372.618, o equivalente a 65,96% do previsto.

4.7 – ENCARGOS ESPECIAIS

A Função Encargos Especiais, com participação de R$ 2.308.592.422, representando 14,46% das despesas executadas em 2010, a segunda maior função do Estado em representatividade, decresceu, em 2010, 11,02%, em relação ao exercício de 2009, e cresceu 1,41% e 7,08%, em relação aos períodos 2008 e 2007, respectivamente.

Sobre a matéria em tela, também é possível encontrar base normativa no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, Parte 1 – Procedimentos Contábeis-Orçamentários, instituído pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 04/2010, para discorrer acerca de sua definição: "A Função Encargos Especiais engloba as despesas orçamentárias em relação às quais não se pode associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra."

Participação dos Órgãos na Despesa

Como já foi frisado no parágrafo anterior, foram alocados, na citada função, recursos da ordem de R$ 2.308.592.422, nos seguintes Órgãos/Entidades:

Tabela 119 – Participação dos Órgãos/Entidades na Despesa da Função Encargos Especiais

ÓRGÃO/ENTIDADE	FUNÇÃO– VALOR EM RAL Encargos Especiais	%
Encargos Gerais do Estado	2.286.622.627	99,05
Departamento Estadual de Trânsito	6.077.885	0,26
Companhia de Habitação do Ceará	15.595.895	0,68
Superintendência Estadual do Meio Ambiente	296.015	0,01
Total	**2.308.592.422**	**100**

Fonte:Base de Dados do SIC/Balanço Geral do Estado

Com fulcro na tabela apresentada, cumpre relatar que a unidade orçamentária Encargos Especiais do Estado absorveu 99,05% do total das despesas desse grupo, quase a totalidade dos recursos empregados na citada função.

Participação das Subfunções na Despesa

A tabela seguinte apresenta as subfunções que participaram das

despesas realizadas no grupo Encargos Especiais, bem como seus percentuais em relação ao total da função.

Tabela 120 – Participação das Subfunções na Despesa do Grupo Encargos Especiais

SUBFUNÇÃO	FUNÇÃO– VALOR EM REAL	%
	Encargos Especiais	
Outros Encargos Especiais	192.097.512	8,32
Refinanciamento da Dívida Interna	163.362.759	7,08
Serviço da Dívida Interna	178.452.786	7,73
Serviço da Dívida Externa	133.514.996	5,78
Transferências	1.640.868.355	71,08
Administração Geral	296.015	0,01
Total	**2.308.592.422**	**100**

Fonte:Base de Dados do SIC/Balanço Geral do Estado

Do exposto, depreende-se que a Subfunção Transferências, com participação de R$ 1.640.868.355 (71,08%) da despesa, teve maior representatividade na função, absorvendo mais da metade dos recursos aplicados, dentre os quais, grande parte dessa quantia, R$ 1.634.790.470, refere-se a despesas classificadas na modalidade de aplicação Transferências a Municípios, classificada no elemento de despesa Contribuições (33404100).

Da tabela, também pode ser inferido que o pagamento da dívida e os encargos decorrentes são compostos de recursos alocados nas seguintes Subfunções: Refinanciamento da Dívida Interna, R$ 163.362.759 (7,08%), Serviço da Dívida Externa, R$ 133.514.996 (5,78%) e Serviço de Dívida Interna, R$ 178.452.786 (7,73%), importando em R$ 475.330.541, (20,59%).

Por último, na Subfunção Outros Encargos Especiais, a quantia de R$ 15.595.895 refere-se ao item de despesa Juros sobre a Dívida por Contrato. Assim, a despesa com o pagamento da dívida e seus encargos atinge a monta de R$ 490.926.436, equivalente a 21,27% do total da função.

Participação por Natureza da Despesa

A tabela a seguir apresenta a Natureza da Despesa no Grupo Encargos Especiais, bem como seus percentuais em relação à despesa total da função.

Tabela 121 - Participação por Natureza da Despesa no Grupo Encargos Especiais

NATUREZA DA DESPESA	FUNÇÃO– VALOR EM REAL	%
	Encargos Especiais	
Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica	8.845.341	0,38
Despesas da Exercícios Anteriores	1.590.800	0,07
Indenizações e Restituições	17.794.096	0,77
Contribuições	1.640.868.355	71,08
Principal da Dívida Contratual Resgatado	301.917.479	13,08
Juros Sobre a Dívida Contratual	181.806.420	7,88
Obrigações Tributárias e Contributivas	70.307.333	3,05
Constituição ou Aumento de Capital de Empresas	20.954.069	0,91
Premiações Culturais, Artísticas, Científicas e Desporto	17.740.438	0,77
Sentenças Judiciais	30.730.757	1,33
Pensões	8.830.778	0,38
Outros Encargos sobre a Dívida Pública Contratual	7.202.536	0,31
Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil	4.019	0,00
Total	**2.308.592.422**	**100**

Fonte:Base de Dados do SIC/Balanço Geral do Estado

Dos dados apresentados na tabela anterior, merece destaque o valor relevante da despesa classificada no elemento Contribuições, que teve a maior participação, com R$ 1.640.868.355 (71,08%). Tal elemento foi distribuído em dois Programas: Programa 400 – Coordenação e Manutenção Geral, em que foi executado o montante de R$ 6.077.885, e Programa 678 – Encargos Gerais do Estado, em que foi realizada a cifra de R$ 1.634.790.470.

Convém observar que o Programa 678 – Encargos Gerais do Estado foi utilizado para executar transferências aos municípios, sendo detalhado nas seguintes ações/itens de despesa:

Tabela 122 - Transferências aos Municípios – Elemento de Despesa Contribuições

Ações/Itens de Despesa	Valor – Em Real	% Participação
Ação-20440: Participação dos Municípios no Produto da Arrecadação do ICMS/Item-3340410001: Transferência do ICMS aos Municípios	1.459.483.613	89,28
Ação-21439: Participação dos Municípios no Produto da Arrecadação do IPVA/Item-3340410002: Transferência do IPVA aos Municípios	161.815.313	9,90
Ação-20438: Participação dos Municípios no Produto das Transferências do IPI sobre Exportação/Item-3340410003: Transferência do IPI-exportação aos Municípios	7.616.223	0,47
Ação-20437: Participação dos Municípios na Indenização de Petróleo, Xisto e Gás/Item-3340410004: Transferência da Indenização de Petróleo, Xisto e Gás	5.875.321	0,36
Total	**1.634.790.470**	**100**

Fonte: Base de Dados do SIC/Balanço Geral do Estado

É conveniente destacar a relevância do valor das transferências aos municípios com participação decorrente da arrecadação do ICMS, que representou 89,28% do total do elemento de despesa Contribuições – Programa 678.

5 - PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS

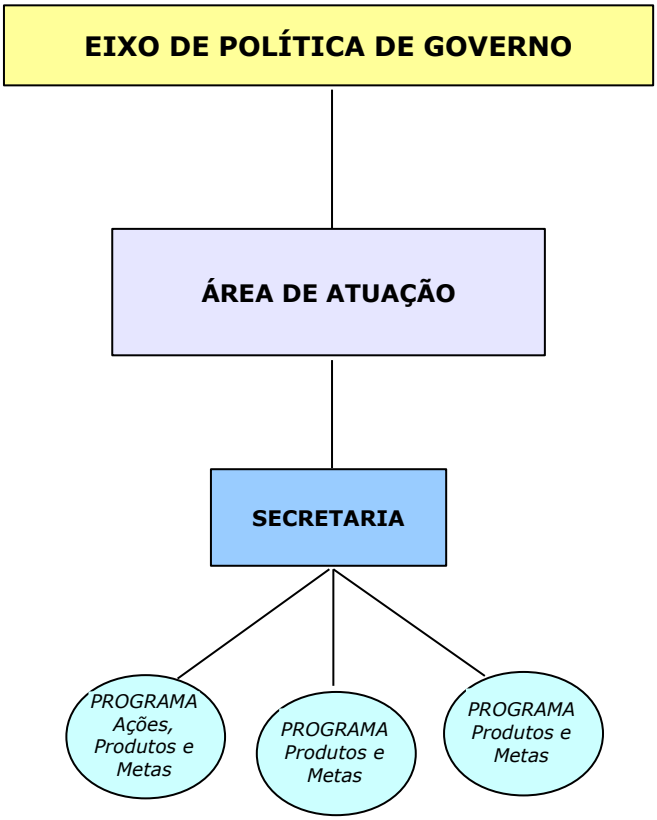
5.1– Visão Geral

A definição constante na **Portaria nº 42 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de 14.04.99**, aplicável à União, Estados e Municípios, estabelece que os programas de governo são instrumentos de organização da ação governamental, visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no Plano Plurianual. Em outras palavras, são os programas de governo que materializam o planejamento e a execução das ações empreendidas pela Administração Pública no cumprimento de seus objetivos socioeconômicos.

A utilização de parâmetros, tais como, indicadores, produtos e unidades de medida são obrigatórios por força da citada Portaria nº 42 do MPOG.

O Plano Plurianual (PPA) de Governo - 2008/2011 foi aprovado por meio da Lei nº 14.053, de 07/01/2008, e encontra-se estruturado por Eixo, Área de Atuação, Programas e Ações regionalizadas, tendo apresentado os seguintes anexos: I - Eixos, Áreas de Atuação e Programas de Governo; II - Programas de Governo; III – Programas de Governo, Ações e Produtos – Finalísticos; IV – Programas de Governo e Ações – Apoio às Políticas e Áreas Especiais e V – Demonstrativo Consolidado por Região, Programa e Ação.

Nessa linha de raciocínio foram delineados no PPA 2008-2011 três grandes Eixos: Economia para uma Vida Melhor; Sociedade Justa e Solidária; e Gestão Ética, Eficiente e Participativa. No âmbito de cada Eixo foram definidas Áreas de Atuação e inseridos em cada uma destas, os respectivos Programas Governamentais, com a indicação dos órgãos/entidades da Administração Pública Estadual comprometidos com a sua execução e, vinculadas àqueles, as ações a serem desenvolvidas e a quantificação de produtos a serem alcançados. Eis a estrutura programática do Plano abstraída a partir do conteúdo de seus anexos:



Importante salientar que a versão inicial do PPA, fixada pela Lei nº 14.053/2008, estruturou o planejamento da ação governamental dividindo-o em dois períodos para estabelecer valores e metas: um, para o primeiro ano de execução, 2008 e, o segundo, aglutinando os resultados previstos para os três exercícios subseqüentes, de 2009 a 2011. Desse modo, não se podia particularizar os valores consignados para cada um destes três exercícios.

Porém, com a publicação da Lei nº 14.557, de 21/12/2009, que trata da revisão do PPA 2008-2011 para os exercícios de 2010 e 2011, houve, em seu Anexo VI, a fixação dos créditos orçamentários e dos produtos a serem alcançados pela execução dos programas finalísticos, cumprindo, em princípio, a fase do planejamento.

A referida Lei Estadual nº 14.557, de 21/12/2009 dispôs no seu Art. 1º, inciso I, que "*a partir de 1º de janeiro de 2010, a programação do Plano Plurianual se apresenta na forma constante dos anexos IV, V, VI, VII e VIII desta Lei de Revisão",* a saber:

- Anexo IV – Demonstrativo consolidado por eixo, área de

atuação e programa;

- Anexo V – Demonstrativo consolidado por programa;
- Anexo VI - Demonstrativo consolidado por secretaria, órgão, programa, ação e
- produto – finalísticos;
- Anexo VII – Demonstrativo consolidado por secretaria, órgão, programa,
- ação-apoio às políticas e áreas especiais;
- Anexo VIII - Demonstrativo consolidado por região, programa e ação.

Deve ser enfatizado que a lei orçamentária anual para o exercício de 2010 destinou-se tão-somente a consignar os créditos orçamentários para os programas governamentais, não tratando da fixação de produtos e metas físicas para cada ação.

No entanto, a Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 14.416/2009, que contempla o Anexo de Prioridades e Metas (Anexo I), fixou quantitativos para apenas 61 programas que retrataram as prioridades da Administração Pública Estadual para o exercício em apreço, não as fixando para os demais programas constantes do PPA que, embora não prioritários, também foram executados.

Ao proceder a análise do citado Anexo I da LDO para 2010, que se encontra estruturado por Eixo/Área de Atuação/Programa/Ação Orçamentária/Produto, verifica-se um descompasso com as ações e produtos constantes do Anexo VI do PPA (Demonstrativo consolidado por secretaria, órgão, programa, ação e produto – finalísticos).

A respeito, conforme definição constante na própria mensagem do Governador que encaminhou o PPA 2008-2011, o Plano Plurianual é o instrumento normativo que materializa o planejamento por meio de programas e ações e a partir dele é que se define as metas e prioridades que, constando da LDO a cada exercício, nortearão a elaboração da Lei Orçamentária respectiva.

A ausência de uniformidade entre os instrumentos de planejamento do Estado não é admissível, configurando transgressão aos mandamentos reguladores da matéria. Ainda que os programas constantes do Anexo I da LDO sejam prio-

ritários para o Governo, suas ações e produtos devam ser coincidentes com aqueles previstos no PPA.

Corroborando com este entendimento, cita-se a própria LDO para o exercício de 2010, que em seu art. 2º prevê que *"as prioridades e metas da Administração Pública Estadual para o exercício de 2010**, consoante objetivos e diretrizes estabelecidas** na Lei Estadual nº 14.053, de 7 de janeiro de 2008, **Lei do Plano Plurianual 2008-2011**, **e em suas revisões**, correspondem às previstas do anexo I desta Lei..."* , e, ainda, em seu art. Art. 5°, inciso I, que o programa é o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, "*sendo mensurado por produtos, metas e indicadores* ***estabelecidos no Plano Plurianual***", (grifos nossos).

A despeito da divergência entre PPA e LDO, no que tange às ações e produtos dos programas prioritários, houve um avanço, sob a ótica do planejamento, para o exercício de 2010 em relação a 2009 considerando a definição, por meio da revisão do Plano Plurianual em vigor, dos indicadores/metas em seu Anexo VI que trata do demonstrativo consolidado por secretaria, órgão, programa, ação e produto – finalísticos.

Por definição constante no próprio PPA, os programas finalísticos destinam-se a atender as demandas e necessidades da sociedade e que devem apresentar produtos a serem alcançados em cada ação, com suas respectivas metas, ou seja, possibilitam a aferição da sua execução quanto ao alcance de seus objetivos (indicador de meta física).

Tal análise não é possível para os programas governamentais e ações voltados ao apoio às políticas e áreas especiais, estabelecidos no Anexo VII do PPA, que visam atender aos serviços típicos de Estado, ao planejamento, à formulação de políticas setoriais, à coordenação, à avaliação ou ao controle dos programas finalísticos, resultando em bens ou serviços ofertados ao próprio Estado. Esses programas podem ser compostos inclusive por despesas de natureza tipicamente administrativa.

É o que ocorre, por exemplo, com os Programas 400 – Coordenação e Manutenção Geral, 888 – Gestão da Tecnologia da Informação e 666 – Modernização da Gestão Pública, que estão presentes em todas as Áreas de Atuação, que se destinam, o primeiro ao funcionamento da máquina administrativa,

o segundo, a promover a manutenção e a modernização de TI dos órgãos e entidades públicas e o terceiro, a prover de bens e serviços adequados a Administração Pública Estadual.

Ademais, dentre os programas não finalísticos, também são destinadas quantias vultosas para programas governamentais que visam tão-somente o pagamento de obrigações devidas pelo Estado (contribuição patronal, pagamento da dívida interna e externa e de precatórios, transferências constitucionais, etc) e de inativos e pensionistas da Administração Pública Estadual, como os programas 678 – Encargos Gerais do Estado e 027 – Gestão da Previdência Estadual, cujas dotações alcançaram o valor de R$ 4.587.599.426,94, sem que haja uma contrapartida direta para a sociedade.

Para o exercício de 2010 foram orçados R$ 10.410.321.522,69 para programas governamentais e ações voltados ao apoio às políticas e áreas especiais, tendo sido este valor abstraído do valor total fixado para o período para fins de seleção da amostra.

Feitas estas considerações, para seleção da amostra, será considerado o universo dos programas governamentais constantes do PPA 2008-2011, revisado para o exercício de 2010, em seu Anexo VI, que trata da fixação de indicadores e metas para os **programas finalísticos**, num total de 106, que, por definição, são aqueles que melhor se adequam à análise a que se pretende empreender no presente capítulo.

5.2 – Seleção da Amostra

Elegeu-se, para fins de amostragem, um total de 45 programas finalísticos inseridos em cinco Áreas de Atuação, de um total de vinte e quatro, com o maior volume de recursos fixados na LOA (dotação inicial acrescida dos créditos adicionais) para o exercício de 2010, a saber: **Educação Básica**, com 13,29%; **Logística de Transporte e Comunicação e Energia**, com 7,58%; **Saúde**, com 7,57%; **Desenvolvimento Urbano e Regional**, com 3,84%; e **Trabalho, Assistência Social e Segurança Alimentar**, com 3,60%, responsáveis por 70,73% (R$ 7.560.514.058,86) dos recursos alocados em programas finalísticos (R$ 10.689.076.808,78).

A amostra baseada na vinculação dos programas finalísticos e suas respectivas áreas de atuação permite um diagnóstico setorial no que tange a execução orçamentária e alcance das metas fixadas e representa, em termos orçamentários, cerca de 35,87% dos 137 programas que apresentaram dotação orçamentária ao final do período.

Vale salientar, como forma de garantir a representatividade dos programas governamentais a serem analisados, que as Áreas de Atuação consideradas relevantes sob o aspecto da materialidade, estão inseridas nos Eixos de Políticas de Governo "Sociedade Justa e Solidária", com as Áreas **Educação Básica**, **Saúde** e **Trabalho, Assistência Social e Segurança Alimentar,** e "Economia para uma Vida Melhor", com as Áreas **Logística de Transporte e Comunicação e Energia** e **Desenvolvimento Urbano e Regional**. Ficando de fora da amostra, portanto, o Eixo "Gestão Ética, Eficiente e Participativa".

Almejou-se com essa abordagem a priorização de políticas públicas diretamente relacionados à redução da pobreza e das desigualdades sociais, abrangendo os setores mais essenciais à vida e às demandas da população carente.

A lógica utilizada na escolha da amostra encontra-se sintetizada no quadro abaixo:

Tabela 123 - Total de Recursos Previstos na LOA x Áreas de Atuação com maior aporte de Recursos **(R$ 1,00)**

Total de Recursos (LOA + créditos adicionais) 2010	R$ 21.079.398.331,47	
(-) Recursos alocados nas Áreas de Atuação Previdência, Reserva de Contingência e Encargos Gerais do Estado	4.611.175.903,06	**%**
(-) Demais Programas não finalísticos	5.799.145.619,63	
Total de Recursos alocados nos Programas Finalísticos	**10.689.076.808,78**	100,00
Áreas de Atuação com maior Volume de Recursos em Programas Finalísticos		
Educação Básica	2.801.945.007,07	26,2
Logística de Transporte e Comunicação e Energia	1.597.507.828,50	14,9
Saúde	1.596.573.517,04	14,9
Desenvolvimento Urbano e Regional	808.864.693,54	7,6
Trabalho, Assistência Social e Segurança Alimentar	755.623.012,71	7,1
Total de Recursos das cinco Áreas de Atuação	**7.560.514.058,86**	**70,7**

FONTE: LOA e ALTERAÇÕES

Para o exame da execução dos programas governamentais no exercício em apreço buscou-se como parâmetro dois indicadores de desempenho, que permitem estabelecer um confronto entre o planejamento e a execução: um, de **recursos orçamentários**, baseado na relação entre a despesa realizada e a

despesa autorizada, que abrange a dotação inicial estabelecida na LOA acrescida dos créditos adicionais concedidos ao longo do exercício; e outro, de **meta física**, centrado no confronto entre os produtos fixados e o resultado alcançado no exercício.

Conforme já salientado, para o exercício em tela houve a fixação de metas para os programas finalísticos contidos no PPA - Revisão, o que, em princípio, viabilizaria a apuração do indicador de meta física.

A análise do indicador de meta física se mostra fundamental para uma apreciação percuciente do esforço da máquina administrativa para um determinado exercício, muito mais que o desempenho orçamentário, até porque 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, sendo mensurado por produtos, 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 pretendidos.

Torna-se imperioso destacar o fato de que, sob os aspectos da legalidade e legitimidade, as despesas executadas à conta dos programas ora destacados serão oportunamente analisadas quando do exame das prestações de contas anuais dos órgãos/entidades responsáveis pelo seu gerenciamento.

5.3 - Análise Globalizada

Para fins da presente análise, o Tribunal fundamentou-se em informações coletadas na base de dados do Sistema Integrado de Contabilidade – SIC, no caso de apuração do indicador da execução orçamentária, bem como no Anexo VI do Plano Plurianual Revisado e no Relatório de Execução dos Principais Programas e Projetos, que, a teor do art. 79 da Lei nº 14.416/2009 (LDO), deverá acompanhar a Prestação de Contas Anual das Contas do Governador do Estado, no caso da apuração do indicador de meta física.

Conforme já salientado, foram selecionados na amostra apenas os programas finalísticos, passíveis de avaliação quanto ao desempenho de seus produtos e metas.

Desta forma, tomando por base os programas governamentais considerados relevantes para o alcance das metas estabelecidas para as cinco Áreas de Atuação, que foram contemplados com a maior fixação de recursos na LOA

(dotação inicial acrescida dos créditos adicionais) para o exercício de 2010, compôs a amostra um total de 45 programas, cerca de 32,85% de todos os 137 com dotação orçamentária prevista, e 41,28% do total de 109 programas finalísticos.

Feitas estas observações, os programas governamentais selecionados, em valores absolutos, representam R$ 7.560.514.058,86, cerca de 35,87% de um total de R$ 21.079.398.331,47, referente à despesa autorizada na Lei Orçamentária Anual para 2010 (Lei nº 14.608/2010) e suas alterações, e aproximadamente 73% do total de recursos alocados nos programas finalísticos (R$ 10.689.076.808,78), cujas ações se traduzem em oferta de bens ou serviços diretamente à sociedade e que apresentam produtos passíveis de mensuração.

Em verdade, na esteira destas considerações, o percentual dos programas selecionados para a abordagem que ora se processa, situa-se num patamar bastante representativo.

5.3.1 - Indicador de Recursos Orçamentários

De início convém enfatizar que o orçamento-programa é um instrumento de planejamento da ação governamental, por meio da identificação dos seus programas de trabalho, projetos e atividades, com estabelecimento de objetivos e metas a serem implementados e previsão dos custos relacionados.

Um dos objetivos da utilização dessa técnica orçamentária é permitir que o Orçamento Público não seja apenas uma peça fictícia, ou seja, que retrate fielmente os pressupostos estabelecidos no Plano Plurianual já que este é o instrumento normativo que materializa o planejamento por meio de programas e ações e a partir dele é que se define as metas e prioridades que, constando da LDO a cada exercício, nortearão a elaboração da Lei Orçamentária respectiva.

A partir do cotejo entre os valores orçados para os 45 programas selecionados e os efetivamente realizados, obtêm-se os seguintes resultados:

Tabela 124 - DESPESA ORÇADA X DESPESA REALIZADA DOS PROGRAMAS ANALISADOS

DOTAÇÃO AUTORIZADA	DESPESA ORÇADA (A)	DESPESA REALIZADA (B)	B/A
Total dos 45 Programas Eleitos	7.560.514.058,86	4.488.103.999,41	59,36

Fonte: SIC

Depreende-se que, em termos globais, a média de execução orçamentária dos programas selecionados alcançou 59,36%, situando-se no mesmo patamar do ano anterior, qual seja, 57,85 %, haja vista que apresentou apenas um discreto incremento de pouco mais de 1,5 %.

No entanto, com o objetivo de uma análise mais qualitativa desta execução, faz-se necessário uma abordagem setorial do desempenho orçamentário dos programas finalísticos, de acordo com sua alocação nas cinco Áreas de Atuação eleitas como mais relevantes, conforme consolidação a seguir:

Tabela 125 - 2010 – Valor Orçado e Realizado – Área de Atuação

R$ 1,00

1 – EDUCAÇAO BÁSICA

PROGRAMAS	**ORÇADO**	**REALIZADO**	**%**
041 – PADROES BASICOS DE FUNCIONAMENTO DAS UNIDADES DE ENSINO	494.268.009,95	351.499.996,84	71,12%
048 – QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BASICA NA ZONA RURAL E URBANA	55.664.146,42	44.900.548,43	80,66%
050 – ORGANIZAÇÃO E GESTAO DEMOCRATICA DA EDUCAÇÃO BASICA	40.298.366,98	20.939.746,11	51,96%
058 – COOPERAÇÃO ENTRE ESTADO E MUNICIPIO	2.210.592.993,96	1.075.874.453,63	48,67%
096 – GESTAO DE POLITICAS PUBLICAS DA EDUCAÇÃO BASICA	1.121.489,76	462.795,00	41,27%
Soma do Programa	**2.801.945.007,07**	**1.493.677.540,01**	**53,31%**

2 – LOGÍSTICA DE TRANSPORTE E COMUNICAÇAO E ENERGIA

PROGRAMAS	**ORÇADO**	**REALIZADO**	**%**
004 – RODOVIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ – CEARÁ III	349.363.490,43	233.237.540,50	66,76%
011 – OTIMIZAÇÃO DO TRÂNSITO	14.770.400,00	11.631.919,50	78,75%
087 – PROGRAMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO ESTADO	1.910.095,00	1.860.095,00	97,38%
089 – COMPLEXO INDUSTRIAL E PORTUÁRIO DO PECÉM	448.252.629,50	350.604.435,05	78,22%
165 – AEROPORTUÁRIO	10.988.131,45	6.739.272,33	61,33%
177 – EDIFICAÇÕES PÚBLICAS	5.700.736,55	4.998.846,38	87,69%
180 – RODOVIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ	321.601.483,45	229.584.614,28	71,39%
185 – TRÂNSITO RODOVIÁRIO E TRANSPORTE DE PASSAGEIROS	48.852.500,00	42.406.740,35	86,81%
192 – PROGRAMA DE PROJETOS DE INFRA-ESTRUTURA E LOGÍSTICA	37.143.738,82	23.263.812,88	62,63%
210 – GAS NATURAL	17.917.000,00	0,00	0,00%
323 – SUPRIMENTO E UNIVERSALIZAÇÃO DO ATENDIMENTO COM ENERGIA ELÉTRICA	36.446.675,71	30.385.698,89	83,37%
578 – TRANSPORTE METRO-FERROVIÁRIO	304.560.947,59	129.735.341,28	42,60%
Soma do Programa	**1.597.507.828,50**	**1.064.448.316,44**	**66,36%**

3 – SAÚDE

PROGRAMAS	**ORÇADO**	**REALIZADO**	**%**
005 – SISTEMA INTEGRAL DA ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA	231.484.280,00	192.558.440,11	83,18%
007 – ESPORTE EDUCACIONAL	14.781.490,00	13.610.807,81	92,08%
016 – SAÚDE DO SERVIDOR	65.659.806,00	62.667.045,83	95,44%
067 – DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL CIENTIFICO E PRODUÇÃO DO CEARÁ	484.838,00	157.332,03	32,45%
071 – DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL PERMANENTE DO SUS	10.223.033,60	7.651.731,89	74,85%
090 – EXPANSÃO E MELHPORIA DA ASSISTÊNCIA ESPECIALIZADA	227.341.344,78	62.914.754,51	27,67%
535 – FORTALECIMENTO DA ATENÇAO A SAÚDE NOS NÍVEIS SECUNDÁRIO	888.912.676,26	659.400.709,19	74,18%
536 – FORTALECIMENTO DA ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE	56.853.427,36	33.111.213,69	58,24%
553 – GESTÃO, CONTROLE SOCIAL E INSTITUCIONAL DO SUS	11.470.834,28	4.886.659,89	42,60%
554 – GESTÃO DO TRABALHO E EDUCAÇÃO EM SAÚDE	30.261.529,20	3.411.097,59	11,27%

Tabela 125 - 2010 – Valor Orçado e Realizado – Área de Atuação

			R$ 1,00
559 – VIGILÂNCIA EM SAÚDE	59.100.257,56	43.040.527,52	72,83%
Soma do Programa	**1.596.573.517,04**	**1.083.410.320,06**	**67,86%**

4 – DESENVOLVIMENTO URBANO E REGIONAL

PROGRAMAS	**ORÇADO**	**REALIZADO**	**%**
002 – ESTRUTURAÇÃO E REQUALIFICAÇÃO URBANA	233.111.734,00	173.762.813,89	74,54%
075 – DESENVOLVIMENTO URBANO DE POLOS REGIONAIS CIDADES	1.228.861,93	776.861,93	63,22%
222 – HABITACIONAL	210.370.614,51	87.116.018,63	41,41%
223 – PROJETO DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO REGIONAL DO CEARA	15.539.709,88	1.813.179,31	11,67%
523 – DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO REGIONAL	11.656.126,83	6.953.339,48	59,65%
711 – SANEAMENTO AMBIENTAL DO CEARA	336.957.646,39	82.980.903,30	24,63%
Soma do Programa	**808.864.693,54**	**353.403.116,54**	**43,69%**

5 – TRABALHO, ASSITÊNCIA SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR

PROGRAMAS	**ORÇADO**	**REALIZADO**	**%**
003 – PROGRAMA DE APOIO AS REFORMAS SOCIAIS DO CEARA	49.007.408,00	8.482.535,60	17,31%
020 – SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	2.793.106,53	1.505.794,67	53,91%
022 – PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA	44.166.436,64	34.235.104,88	77,51%
052 – TRABALHO COMPETITIVO ALCANÇANDO A EMPREGABILID.	44.456.374,99	37.553.486,19	84,47%
066 – DESENV. O EMPREENDEDORIOSMO E O ARTESANATO	12.510.354,08	9.622.585,05	76,92%
074 – PROGRAMA DE ATENÇÃO A PESSOA COM DEFICIÊNCIA	18.107.329,45	12.586.401,29	69,51%
076 – PROGRAMA DE ATENDIMENTO A PESSOA IDOSA	9.326.946,91	5.483.032,91	58,79%
083 – DESENV. DO AGRONEGÓCIO NO ESTADO DO CEARÁ	590.779,00	0,00	0,00%
534 – DESENV. E GESTÃO DE POLÍTICAS DE JUVENTUDE	502.956.743,43	328.910.779,58	65,40%
713 – PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL	70.685.812,45	53.795.784,61	76,11%
714 – GESTÃO DAS POLÍT. DO TRABALHO E ASSIT. SOCIAL	1.021.721,23	989.201,58	96,82%
Soma do Programa	**755.623.012,71**	**493.164.706,36**	**65,27%**
Total geral	**7.560.514.058,86**	**4.488.103.999,41**	**59,36%**

FONTE: Sistema Integrado de Contabilidade

Segundo a Tabela 125, verificou-se que dos 45 programas, somente 15 (quinze), correspondentes a 33,33%, apresentaram execução orçamentária média superior a 75% da dotação autorizada prevista na LOA 2010, destacando-se os seguintes: 087 – PROGRAMA DE TELECOMUNICAÇÕES DO ESTADO (97,38%); 714 - GESTÃO DAS POLÍTÍCAS DO TRABALHO E ASSIT. SOCIAL (96,82%); 016 – SAÚDE DO SERVIDOR (95,44%); 007 – ESPORTE EDUCACIONAL (92,08%), com índices de execução superiores a 90%, sem que tenha havido qualquer programa com índice de 100% de realização.

Um total de 4 (quatro) programas, cerca de 8,9% dos 45 da amostra, apresentaram execução orçamentária média inferior a 25%, foram eles: 003 - PROGRAMA DE APOIO AS REFORMAS SOCIAIS DO CEARÁ (17,31%); 223 - PROJETO DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO REGIONAL DO CEARÁ (11,67%); 554 – GESTÃO DO TRABALHO E EDUCAÇÃO EM SAÚDE (11,27%) e 711 - SANEAMENTO AMBIENTAL DO CEARA (24,63%).

Os programas 083 - DESENVOLVIMENTO DO AGRONEGÓCIO NO

ESTADO DO CEARÁ e 210 – GÁS NATURAL sequer apresentaram desempenho orçamentário no exercício, denotando um total descompasso entre planejamento e execução.

Torna-se relevante ressaltar que, em termos setoriais, as Áreas de Atuação "Saúde", "Logística de Transporte e Comunicação e Energia" e "Trabalho, Assistência Social e Segurança Alimentar" apresentaram as melhores avaliações, situando-se num mesmo patamar de execução, com percentuais de 67,86%, 66,36% e 65,27%, respectivamente.

O resultado obtido pela Área de Atuação "Logística de Transporte e Comunicação e Energia", ainda que tenha apresentado o segundo melhor desempenho orçamentário entre as cinco áreas de atuação contempladas na amostra, cerca de 66%, deve ser considerado insatisfatório uma vez que a estratégia do governo contempla programas direcionados à realização de obras de infraestrutura.

A Área de Atuação "Educação Básica", para o qual houve a maior destinação dos recursos no orçamento para o exercício de 2010, R$ 2.801.945.007,07, realizou despesas no total de R$ 1.493.677.540,01, apresentando índice de execução orçamentária em torno de 53,31%, destacando-se, em termos percentuais, o Programa 048 – Qualidade da Educação Básica na Zona Rural e Urbana, com aproximadamente 80,66%.

Quanto à análise individual dos programas, o **058** – Cooperação Estado e Município, **535** – Fortalecimento da Atenção à Saúde nos Níveis Secundário e Terciário, **534** – Desenvolvimento e Gestão de Políticas de Juventude e **041** – Padrões Básicos de Funcionamento das Unidades de Ensino, foram priorizados em 2010 com os maiores valores orçados, registrando percentuais de execução da ordem de 48,67%, 74,18%, 65,40% e 71,12%.

O Programa 058, ainda que tenha sido executado em 48,67%, foi o programa finalístico com o maior volume de recursos dispendidos em 2010, um total de R$ 1.075.874.453,63. Dentre os quatro programas citados acima, todos alcançaram percentual semelhante ao ano anterior, com exceção do programa **041** que decresceu quase 15%.

Para uma consolidação destes resultados, foi elaborada a Tabela 126:

Tabela 126 – Quantidade de Programas por Área de Atuação e Faixa

Área de Atuação	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Faixa 4
EDUCAÇAO BÁSICA	0	2	2	1
LOGÍSTICA DE TRANSPORTE E COMUNICAÇAO E ENERGIA	1	1	4	6
SAÚDE	1	3	4	3
DESENVOLVIMENTO URBANO E REGIONAL	2	1	3	0
TRABALHO, ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR	2	0	4	5
Total de Programas por Faixas	**6**	**7**	**17**	**15**

Faixa 1 – até 25% de realização do programa
Faixa 2 – de 25,01% a 50% de realização do programa
Faixa 3 – de 50,01% a 75% de realização do programa
Faixa 4 – a partir de 75,01% do programa

A análise que trata do desempenho orçamentário por faixa de realização dos programas permite aferir que a maioria dos programas (37,78%) constantes da amostra situou-se na faixa que representa índice de realização de despesa entre 50,01 e 75%.

Na Faixa 4, que contempla programas com alto percentual de execução, situaram-se 15 programas, cerca 33,33% da amostra, destacando-se a Área de Atuação "Logística de Transporte e Comunicação e Energia.

Um total de 13 programas, 28% da amostra, apresentou um índice insatisfatório de desempenho orçamentário, ou seja, abaixo de 50%, o que corrobora com as conclusões reiteradamente expendidas ao longo da presente instrução no que se refere ao distanciamento entre o planejamento a execução das ações governamentais.

5.3.2 – Indicador de Meta Física

A avaliação da execução de metas físicas se processa mediante o confronto entre as metas estabelecidas para os produtos, com suas respectivas unidades de medida, fixados no PPA para cada um dos programas governamentais, e os resultados alcançados no exercício em apreço. Este indicador torna-se imprescindível para uma análise aproximada da eficácia e para a quantificação dos bens e serviços que se destinaram à satisfação efetiva da demanda da sociedade.

Conforme reiteradamente ressaltado no presente capítulo, houve para o exercício de 2010 a fixação dos indicadores/metas para cada ação finalística (Anexo VI do PPA Revisado) de forma a permitir, em princípio, a avaliação da

execução física dos programas, caracterizando, inclusive, sob a ótica do planejamento, um avanço se comparado ao exercício de 2009.

A respeito, com fixação de metas a partir da revisão do Plano Plurianual denota-se que a ação governamental desenvolveu-se em observância aos preceitos legais que definem o planejamento como um poderoso instrumento de gestão, que poderá ser utilizado na otimização da aplicação dos recursos disponíveis, de modo a gerar o máximo de resultados positivos para a sociedade.

Para fins de averiguar o alcance dos resultados pretendidos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2010, em seu art. 79, estabeleceu que a prestação de contas do Governador do Estado deveria incluir relatório de execução dos principais programas e projetos, contendo indicação, datas de início e conclusão, quando couber, e informações quantitativas, podendo ser em percentual de realização física. Nesse sentido, foi enviado o *Relatório dos Resultados e Realizações dos Programas e Projetos de 2010*, atendendo, assim, sob a perspectiva formal, a mencionada exigência legal.

Em verdade, o citado relatório apresenta as informações consolidando-as por Eixos e Áreas de Atuação e dentro de cada uma destas, os indicadores setoriais constantes do Sistema de Gestão por Resultados, bem como os resultados dos principais produtos por programa, em termos quantitativos e qualitativos. Compôs, ainda, o relatório, a execução orçamentária dos programas finalísticos, vinculando-os também às respectivas Áreas de Atuação.

De início já é possível identificar que, não obstante o citado relatório apresentar a especificação das realizações por programa, não houve a especificação dos resultados **por ação**, além do que estes não foram cotejados com as metas estabelecidas, também **por ação**, indispensável a uma análise quanto à consecução dos objetivos propostos.

Outra forma de avaliação não poderia ser esperada de um Plano Plurianual que estabelece produtos e metas, senão efetivar, ao final do exercício financeiro, comparações entre os resultados almejados e aqueles efetivamente realizados pelos Programas. Ou seja, não há como comparar o planejamento feito no PPA com o relatório de execução dos programas elaborado pela SEPLAG.

Interpretação distinta não seria admissível, a teor da própria **Portaria nº 42** do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao definir que os programas de governo são instrumentos de organização da ação governamental,

visando à concretização dos objetivos pretendidos, **sendo mensurado por indicadores** estabelecidos no Plano Plurianual.

Resta, portanto, inviabilizada a avaliação do indicador de meta física, assim como ocorreu na análise dos programas governamentais de exercícios anteriores, em decorrência da ausência de resultados vinculados às ações que compõem cada programa, revelando a ausência de um sistema eficiente de planejamento e avaliação das políticas públicas no Estado do Ceará.

Reiteradamente vem sendo recomendado que o *Relatório dos Resultados e Realizações dos Programas* apresente dados que possibilitem a avaliação de desempenho de todos os programas, tanto pelos órgãos de controle como pela sociedade.

O mandamento insculpido na própria Lei nº 14.053, de 07/01/2008, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011, ***verbis,*** referenda tal ilação:

> **Art.13. O Poder Executivo enviará à Assembléia Legislativa até março de 2010 e março de 2012, relatório de avaliação do Plano Plurianual, respectivamente dos biênios 2008-2009 e 2010-2011, que conterá:**
>
> **I - avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas que fundamentaram a elaboração do Plano, explicitando, se for o caso, as razões das discrepâncias verificadas entre os valores previstos e observados;**
>
> **II – demonstrativo da execução física e financeira do exercício e acumulada até o exercício, de forma regionalizada, por eixo, programa e ação;**
>
> **III - avaliação, por eixo, por programa, dos objetivos e dos resultados qualitativos alcançados, inclusive com a manifestação da sociedade, relacionando, quando couber, as medidas corretivas para elevar a eficácia do programa.**
>
> **§ 1º. O relatório de que trata o caput do artigo deverá incorporar o resultado da avaliação do plano pela sociedade.**
>
> **§2º. A avaliação do plano pela sociedade será realizada de forma presencial em eventos promovidos pelo Poder Executivo, em todas as macrorregiões do Estado.** (grifos nossos)

No entanto, o envio de Relatório de Avaliação somente a cada dois anos (2010 e 2012) caracteriza-se como um retrocesso em relação ao PPA 2004-2007, no qual o encaminhamento deveria ocorrer até abril do exercício seguinte, permitindo um controle mais efetivo.

Faz-se necessário esclarecer que não estão sendo questionadas no presente tópico as realizações do Governo no exercício em apreço, todas consolidadas por Área de Atuação, mas, sim, a não apresentação de forma objetiva

dos resultados alcançados por programa, mediante a comparação com as metas estabelecidas, em conformidade com a determinação deste Tribunal de Contas (Instrução Normativa 01/2000).

Forçoso concluir que o PPA em questão configura-se como um instrumento de planejamento fictício, elaborado apenas para cumprir as formalidades impostas pelos diplomas legais pertinentes, não havendo compromisso com o seu acompanhamento e apresentação dos resultados.

Na prática, é sabido que o governo dispunha de projetos para o exercício de 2010 apresentados em forma de mapps constantes do Sistema WebMapp e que estes nortearam as ações empreendidas no período, inclusive com a intervenção direta do Governador.

Por sua vez, a matriz de Gestão por Resultados, disponibilizada no WebMapp, sob a qual encontra-se estruturado o Relatório dos Resultados e Realizações dos Programas e Projetos de 2010, contempla os programas finalísticos de governo considerados prioritários, vinculando-os a cada uma das Secretárias de Estado.

Impende salientar que o WebMapp poderia ser utilizado como ferramenta de acompanhamento da execução do PPA desde que **não** contemplasse tão-somente a fixação de metas para os produtos constantes da Matriz de GPR e, ainda, que não houvesse o descompasso entre as metas previstas no PPA e na Matriz GPR.

A busca de indicadores quantitativos capazes de justificar com resultados mensuráveis, a atuação dos órgãos públicos deveria ser o objetivo maior da Gestão por Resultados, implantada no Estado do Ceará em 2003.

No entanto, a Matriz de GPR tal qual estruturada no Sistema WebMapp, com a fixação de Resultados Estratégicos de Governo, Resultados Estratégicos Setoriais e Indicadores de Resultados, sequer foi contemplada pela Lei nº 14.053/2008 que dispõe sobre o Plano Plurianual para 2008-2011. Ademais, em cada um dos programas prioritários foram selecionados somente alguns produtos constantes do PPA para compor a matriz.

Mesmo que o Sistema WebMapp permitisse aferir os resultados alcançados quanto às metas estabelecidas na Matriz GPR, perdura a ineficiência do "**Relatório dos Resultados e Realizações dos Programas e Projetos de 2010"** para atender de forma clara e objetiva à determinação constante da

Instrução Normativa nº 01/2000 deste Tribunal ao disciplinar que o mesmo deve contemplar ***"(...) os projetos concluídos e em conclusão, contendo identificação, data de início, data de conclusão, quando couber, e percentual de realização física, nos termos do disposto no parágrafo único do art. 45 da LRF".***

Ora, a Matriz de GPR contempla somente alguns produtos (metas) dos programas que passaram a ser monitorados, não atendendo, assim, aos preceitos estabelecidos na citada Instrução Normativa deste Tribunal. Ademais, conforme já realçado, as metas estabelecidas no PPA divergem daquelas constantes da Matriz de GPR, tornando-se impossível a avaliação do desempenho físico do Plano Plurianual, seja pelos órgãos de controle, seja pela sociedade, ou até mesmo pelo Governo, contrariando a essência deste instrumento de planejamento.

Ainda a respeito, merece destaque o Decreto nº 29.189/2008, que disciplina o Sistema de Gestão do PPA 2008-2011 e o Sistema de Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários – MAPP, que em seu art. 2º, afirma que o primeiro deles se orienta pelo modelo de Gestão por Resultados e que sua implementação se dá em nível de Resultados Estratégicos e de Resultados Operacionais.

Ora, forçoso repisar que os produtos e metas dos programas constantes do PPA não coincidem com aqueles estabelecidos na Matriz de GPR. Ademais, também como já foi demonstrado, o modelo de Gestão por Resultados, com seus resultados estratégicos e setoriais, sequer foi contemplado nos anexos do PPA 2008-2011.

Quanto ao MAPP, nos termos do Art. 3º do citado decreto, ***"constitui-se em instrumento gerencial do planejamento governamental, compreendendo a definição das ações e projetos prioritários no âmbito dos programas do PPA, a análise e a aprovação dos limites de recursos financeiros pelo Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal (COGERF) e a sistemática de gestão em nível de órgão ou entidade responsável por sua implementação"***.

Na prática, acessando ao Sistema WebMapp, pôde-se constatar que o mesmo mostra-se mais eficaz no gerenciamento financeiro dos programas. Quanto ao monitoramento da execução física por produto, esse sistema mostra-se precário e com inconsistência quando comparado com o *Relatório de Resultados dos Programas de Governo* da SEPLAG.

Em outras palavras, o que se observa é que o referido sistema encontra-se estruturado apenas para atender a fase do planejamento, mostrando-se ineficiente quanto ao monitoramento e à avaliação das políticas públicas, tão importantes quanto à primeira, mas que se mostram por demais incipientes. A despeito das deficiências apontadas quanto aos dados inseridos, totalmente conflitantes com aqueles constantes do PPA, o sistema instituído para acompanhar a gestão do Plano Plurianual, indubitavelmente deveria contemplar ferramentas que permitissem a inserção de dados físicos de forma a permitir a sua permanente avaliação e controle.

À título de exemplo, sob o enfoque do monitoramento e avaliação, apontamos a seguir algumas das inconsistências encontradas para ilustrar melhor as suas ilações acerca do WebMapp.

De início, destaque-se que para 2010 consta no Sistema WebMapp um total de 463 produtos com metas físicas definidas, de acordo com o Relatório ***Execução Física Por Produto***.

A inconsistência mais relevante diz respeito a **não vinculação** destes produtos com os programas de governo, impedindo qualquer inferência quanto à alcance das metas estabelecidas no PPA.

Abaixo, segue Tabela com alguns produtos extraídos do WebMapp que comprovam tal ilação.

Tabela 127 – Previsão x Execução Física por Produtos (2010)

Produtos	Unidade de Medida	Qtd. Prevista	Qtd. Realizada	% Execução
Via Pavimentada	M²	2.429.288	1.095.222	45,08%
Rodovia pavimentada	Km	322	56	17,39%
Rodovia não pavimentada conservada	Km	4.298	8.597	200,02%
Rodovia Restaurada	Km	7.152	15	0,21%
Delegacia Reformada	Unidade	23	12	52,17%
Academia de Segurança Pública Equipada	Unidade	2	2	100,00%
Hospital Equipado	Unidade	70	9	12,86%
Hospital Ampliado	Unidade	1	0	0,00%
Hospital Reformado	Unidade	32	0	0,00%
Hospital Construído	Unidade	5	0	0,00%
Centro Odontológico Equipado	Unidade	2	30	1.500,00%

Fonte: Sistema WebMapp – Relatório Execução Física por Produto

Ademais, estas informações não coincidem com aquelas apresentadas no **Relatório dos Resultados e Realizações dos Programas e Projetos de 2010** elaborado pela SEPLAG**,** encaminhado com as Contas de Governo de 2010.

Para ilustrar tal inconsistência, são apresentados a seguir os resultados apresentados no multicitado **Relatório dos Resultados e Realizações dos Programas e Projetos de 2010** para alguns produtos constantes do WebMapp.

Produtos	Unidade de Medida	Qtd. Realizada
Rodovia Restaurada	Km	545,95
Hospital Equipado	Unidade	1
Hospital Construído	Unidade	1

Fonte: Relatório dos Resultados e Realizações dos Programas e Projetos de 2010

Em verdade, o SIAP - Sistema de Acompanhamento de Projetos, instituído por meio do Decreto nº 27.119/2003, que disciplina a Gestão por Programas no Estado do Ceará, é o instrumento legalmente adotado pelo Estado para acompanhamento das ações do governo, conforme preceitua o seu art. 7º, inciso IV.

Alvo de avaliação por este Tribunal nos últimos anos, o SIAP vem sendo criticado pela ausência de inserção de dados pelas secretarias de governo responsáveis pelos programas, ainda que haja módulos específicos para viabilizar o acompanhamento da execução física, a despeito do que preceitua o Art. 8º do citado Decreto nº 27.119/2003 no sentido de que aquele sistema deve ***"(...) fornecer em tempo real as informações necessárias ao monitoramento da execução do programa e à tomada de decisão".***

Do exame dos relatórios disponibilizados no referido Sistema, verificou-se que não houve inserção de dados referentes ao exercício de 2010, tal como observado nos exercícios anteriores.

A ausência de inserção de dados no SIAP e a ausência de módulos de acompanhamento da execução física no WebMapp trazem prejuízos ao acompanhamento das ações governamentais na medida em que impossibilita a correção das ações necessárias ao alcance das metas estabelecidas no planejamento.

A falta de registros por todos os órgãos da administração pública estadual denota que não há sequer o gerenciamento por parte do órgão

responsável, no caso a SEPLAG – Secretaria do Planejamento e Gestão, a quem compete, nos termos da Lei nº 1.3875/2007, "***acompanhar os planos de ações e a execução orçamentária em nível dos programas governamentais***", e, ainda, ***"coordenar a formulação de indicadores para o sistema de gestão por resultados e o monitoramento dos programas estratégicos de governo",*** no sentido de exigir a inserção dos dados.

A este respeito, o citado Decreto 27.119/03 criou a figura do Gerente de Programa no âmbito do Governo Estadual com o objetivo de responsabilização dos administradores públicos com foco no controle de resultados, destacando-se dentre suas atribuições, nos termos do inciso II do seu art. 6º, ***"manter atualizado o sistema de informações gerenciais coordenado pela SEPLAN, permitindo o acompanhamento físico e financeiro do Programa".***

O novel Decreto nº 29.189/2008, também já citado e que definiu o sistema de gestão do PPA 2008-2011, além de ratificar as competências do Gerente de Programa, instituiu o Gerente de Projeto, escolhido mediante processo de seleção pública e nomeado pelo Governador do Estado.

Em assim sendo, pela ausência de ferramentas efetivas de monitoramento de dados pelos órgãos setoriais do governo responsáveis pelo acompanhamento das políticas públicas, restou prejudicada a aferição do indicador de metas físicas.

Análise do Controle Interno

O Relatório do Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo, integrante da Síntese das Contas Anuais do Governador – exercício 2010, no Capítulo VI - DA EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS DE GOVERNO (fls. 447/455), também se deteve na avaliação do cumprimento das metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento estadual.

Abordou em sua análise "*... o perfil da execução orçamentária, os produtos elaborados e os indicadores de resultados dos programas selecionados*" e para a seleção da amostra, segundo o relatório, foram observados *"... critérios de materialidade do valor empenhado e área de atuação, bem como o critério relacionado com ações que gerem maior impacto junto à sociedade"*.

Ao contrário dos exercícios anteriores, em que adotou metodologia similar àquela adotada por este Tribunal, a CGE selecionou como amostra os 30

(trinta) programas do Poder Executivo que tiveram maior volume de aplicação de recursos, sem distinção entre programas finalísticos e programas de apoio às políticas e áreas especiais.

Ao incluir programas não finalísticos, entendemos que a análise ora empreendida resta prejudicada pois, além de não permitir a sua avaliação quanto ao cumprimento de produtos e metas (indicador de meta física), os índices de desempenho orçamentário destes programas serão sempre satisfatórios, próximos de 100%, haja vista que os mesmos se destinam ao funcionamento da máquina administrativa ou pagamento de obrigações devidas pelo Estado, cuja exequibilidade ocorre sem que haja qualquer esforço governamental.

Confirmando tal entendimento, os três programas com melhor desempenho orçamentário foram 400 – Coordenação e Manutenção Geral, 678 – Encargos Gerais do Estado e 027 – Gestão da Previdência Estadual e, a respeito, a própria Controladoria assevera que "*tais programas pelas suas características não possuem produtos diretamente relacionados ou indicarores de resultados, motivo pelo qual a análise desses contemplará apenas os aspectos financeiros"*.

Realizou, ainda, o órgão de controle interno uma análise por Eixo "*... com seus respectivos programas, produtos e indicadores de resultados, levando também em consideração critérios de materialidade do valor empenhado e área de atuação e, impacto junto à sociedade."*

Neste tópico apresentou demonstrativos, por Eixo, contemplando: I) Previsão/Execução Orçamentária; II) Principais Programas e Produtos; e III) Evolução dos indicadores 2007-2010.

O demonstrativo referente aos principais programas e produtos, elaborado a partir da mensagem encaminhada à Assembléia Legislativa, apresentou os resultados de 2010 e o acumulado no período de 2007 a 2010 em termos percentuais, não estabelecendo um paralelo com as **ações** e os **quantitativos** estimados no PPA, não se prestando à avaliação a que se pretende realizar com a presente abordagem, qual seja, o confronto entre planejamento e execuçao e, consequentemente, a aferição quanto ao alcance dos objetivos pretendidos.

Quanto ao "Quadro com a Evolução dos Indicadores 2007-2010", retrata os resultados setoriais e a respectiva variação em termos percentuais, não se referindo aos programas finalísticos constantes do Anexo VI do Plano Plurianual,

estando em verdade atrelados à Gestâo por Resultados e, tal como o demonstrativo dos principais programas e produtos, não estabeleceu um paralelo com as metas previstas. Ainda que um determinado resultado setorial apresente uma variação crescente não há como se fazer inferências acerca do alcance dos objetivos (execução) sem que haja uma comparação com os objetivos almejados (previsão).

Em todos os tópicos a CGE discorre sobre os resultados alcançados pelo Governo no exercício de 2010, salientando, principalmente a evolução satisfatória das políticas públicas, não entrando no mérido quanto à eficácia das ferramentas de acompanhamento e monitoramento do PPA no sentido de apresentar de forma objetiva os resultados alcançados ao final de cada exercício.

Em sua conclusão, assevera aquela Controladoria:

Finalizando a análise da execução dos programas, os dados demonstram que houve de forma geral uma melhoria dos indicadores de resultados nos últimos quatro anos. Cabe ressaltar também a melhoria obtida na análise do presente capítulo em relação aos anos anteriores, devendo o Estado continuar avançando na otimização das ações de acompanhamento de programas no intuito de proporcionar uma avaliação mais efetiva, que permita fzaer comparativos dos objetivos e produtos planejados com os resultados alcançados.

Conforme já ressaltado, não estão sendo questionadas no presente tópico as realizações do Governo no exercício em apreço, todas consolidadas por Área de Atuação, mas não se coaduna com o posicionamento defendido pelo Controle Interno de que houve uma evolução nos instrumentos de acompanhamento da execução do PPA, bem como na apresentação objetiva dos resultados alcançados por programa, mediante a comparação com as metas estabelecidas, em conformidade com a determinação deste Tribunal de Contas (Instrução Normativa 01/2000).

No sentir deste Relator, a evolução, quando comparada a 2009, ocorreu tão somente quanto ao planejamento, a medida em que a revisão do PPA incluiu anexo com quantificação de produtos para cada um dos produtos finalísticos.

Importante ressaltar que, embora não tenha discorrido acerca da eficácia das ferramentas de acompanhamento e monitoramento do PPA no sentido de apresentar de forma objetiva os resultados alcançados ao final de cada exercício, a Controladoria, no Capítulo VII de seu relatório, apresentou como oportunidade de melhoria:

2. Aperfeiçoar e efetivar o uso das ferramentas de acompanhamento dos programas de governo de modo a permitir:

✓ uma melhor avaliação dos objetivos definidos para os programas, com indicadores que quantifiquem a situação que o programa tenha como finalidade modificar e os produtos (bens e serviços) necessários para atingir o objetivo.

✓ tomadas de decisões capazes de incrementar o nível de execução dos programas prioritários para o Estado.

✓ As ferramentas devem permitir efetuar análises comparativas dos valores e metas planejadas e alcançadas, para o pleno cumprimento do Art. 4º, inciso I, letra „e" da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF, do Art. 67, Inciso I da Constituição do Estado do Ceará e do Art. 15-A, Inciso IV, da Lei Estadual nº 13.875/2007, alterada pela Lei Estadual nº 14.306/2009.

Conclusão

Conforme pôde ser observado, a análise globalizada dos Programas Governamentais a que se propunha o presente tópico restou prejudicada em função da impossibilidade de avaliação das metas físicas, considerando que a análise do dispêndio orçamentário de forma isolada não é suficiente para um posicionamento acerca dos resultados alcançados.

Na oportunidade, ratificamos o posicionamento no sentido de que o instrumento a ser utilizado pelo Governo para demonstrar de forma objetiva o desempenho físico dos programas contidos no PPA, é o *Relatório dos Resultados e Realizações dos Programas e Projetos*, a teor da Instrução Normativa nº 01/2000 deste TCE, ainda que venham existir sistemas informatizados eficientes de acompanhamento.

Em verdade, a abordagem global que se tentou empreender mais uma vez no Relatório Anual das Contas do Governador revelou que as incongruências verificadas nos anos anteriores quanto ao acompanhamento das ações públicas, repetiram-se no exercício de 2010, ante as falhas significativas no seu monitoramento e avaliação e, em especial, na disponibilização dos resultados, inclusive com a infringência de ordenamentos jurídicos regulamentadores da matéria, conforme salientado.

Imperioso destacar, ainda, que compete aos Tribunais de Contas, nos termos do inciso V, parágrafo primeiro, Art. 59 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), alertar aos Poderes ou órgãos da administração pública quando constatarem fatos que comprometam os custos ou os resultados

dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

Ressalte-se que o Tribunal de Contas do Estado Ceará, reiteradamente vem observando em seus Pareceres Prévios das Contas do Governador, e recomendando aos gestores públicos, a implementação de efetivos instrumentos de acompanhamento e avaliação dos resultados alcançados na execução física dos programas de governo, sem que tenha sido dada a devida importância às ressalvas realizadas.

Por fim, é importante destacar trecho do *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - VOLUME I - Procedimentos Contábeis Orçamentários*, publicado por meio da Portaria Conjunta STN/SOF nº 2, de 06.08.09, que sintetiza a importância da avaliação dos programas como forma de aferir a eficácia e eficiência da ação governamental:

> *4.2.3.1 Programa*
>
> Programa é o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores instituídos no plano, visando à solução de um problema ou ao atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade.
>
> O programa é o módulo comum integrador entre o plano e o orçamento. O plano termina no programa e o orçamento começa no programa, o que confere a esses instrumentos uma integração desde a origem. O programa age como módulo integrador, e as ações, como instrumentos de realização dos programas.
>
> A organização das ações do governo sob a forma de programas visa proporcionar maior racionalidade e eficiência na administração pública e ampliar a visibilidade dos resultados e benefícios gerados para a sociedade, bem como elevar a transparência na aplicação dos recursos públicos.

Cada programa deve conter objetivo, indicador que quantifica a situação que o programa tenha como finalidade modificar e os produtos (bens e serviços) necessários para atingir o objetivo. A partir do programa são identificadas as ações sob a forma de atividades, projetos ou operações especiais, especificando os respectivos valores e **metas** e as unidades orçamentárias responsáveis pela realização da ação. A cada projeto ou atividade só poderá estar associado um

produto, que, quantificado por sua unidade de medida, dará origem à meta." (grifos nossos)

CAPÍTULO VII
BALANÇOS GERAIS

VII - BALANÇOS GERAIS

A transparência na gestão dos recursos públicos é considerada, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, como um dos pressupostos de responsabilidade na gestão fiscal. Nesse sentido, as demonstrações contábeis exercem um papel fundamental no cumprimento deste requisito legal, já que elas refletem sinteticamente os principais atos e fatos da gestão.

A elaboração dos balanços no setor público deve observar as disposições contidas no art. 101 da Lei 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 Anexo 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.

As empresas controladas cujo Estado possui a maioria do capital social com direito a voto, caracterizadas como estatais não dependentes devem elaborar seus demonstrativos contábeis em conformidade com a Lei n° 6.404/76 e suas alterações, evidenciando seus resultados no Balanço Patrimonial, nas Demonstrações dos Lucros ou Prejuízos Acumulados, do Resultado do Exercício, dos Fluxos de Caixa e do Valor Adicionado, este último para companhia aberta.

1 – BALANÇOS DA LEI Nº 4.320/64

1.1. BALANÇO OÇAMENTÁRIO

Este demonstrativo, exigido pelo art. 102 da Lei Nº 4.320/64, apresenta a previsão das receitas e a fixação das despesas orçamentárias, comparando-as com suas realizações, indica ainda o

resultado orçamentário do exercício o qual compreende a diferença entre a receita efetivamente arrecadada e a despesa empenhada durante o ano. Em síntese o Balanço Orçamentário demonstra capacidade de planejamento financeiro da gestão para um exercício financeiro.

1.1.1. Estrutura e Análise do Balanço Orçamentário

Foram apresentados os balanços orçamentários da Administração Direta, Indireta, bem como a forma consolidada deste demonstrativo, obedecendo-se as disposições contidas na Lei nº 4.320/64 e na LRF. Contudo, a estrutura e os valores apresentados no Balanço Orçamentário Consolidado elaborado pela Secretaria da Fazenda, Tabela 128, não obedeceu a estrutura definida no Anexo XII da Lei nº 4.320/64.

Vale salientar que uma abordagem mais detalhada acerca da previsão e execução das receitas e despesas foi realizada no Capítulo III deste relatório, portanto neste Capítulo faremos uma análise de valores macro, propósito principal dos balanços públicos.

Tabela 128 - BALANÇO ORÇAMENTÁRIO – Consolidado **Valores em R$ mil**

RECEITAS	ADMINISTRAÇÃO DIRETA		ADMINISTRAÇÃO INDIRETA		EXECUÇÃO ADM. DIRETA E INDIRETA
	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	
RECEITAS CORRENTES	**11.441.348**	**11.227.822**	**2.937.274**	**2.677.791**	**13.905.614**
Receita Tributária	6.984.823	6.790.082	300.247	176.620	6.966.702
Receita de Contribuições	510	10	1.014.856	976.098	976.108
Receita Patrimonial	191.719	182.276	20.950	32.022	214.298
Receita de Serviço	0	0	26.592	57.685	57.685
Transferências Correntes	4.119.125	4.019.717	1.325.493	1.206.880	5.226.596
Outras Receitas Correntes	145.171	235.738	249.136	228.486	464.224
RECEITAS DE CAPITAL	**2.561.328**	**1.633.343**	**252.345**	**43.728**	**1.677.071**
Operações de Crédito	1.297.235	1.063.158	0	0	1.063.158
Alienação de Bens	8.049	1.179	50	281	1.461
Amortização de Empréstimos	0	0	0	78	78
Transferências de Capital	1.255.037	566.843	252.295	43.368	610.211
Outras Receitas de capital	1.006	2.162	0	0	2.162
SUBTOTAL	**14.002.676**	**12.861.165**	**3.189.619**	**2.721.519**	**15.582.684**
DÉFICIT	**2.412.308**	**-433.875**	**-1.118.696**	**0**	**-381.549**
TOTAL	**16.414.984**	**13.295.041**	**4.308.315**	**2.721.519**	**15.964.233**

DESPESAS	ADMINISTRAÇÃO DIRETA	ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	EXECUÇÃO ADM. DIRETA

Tabela 128 - BALANÇO ORÇAMENTÁRIO – Consolidado **Valores em R$ mil**

	PREVISÃO	EXECUÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	E INDIRETA
DESPESAS CORRENTES	**10.594.301**	**9.930.570**	**3.743.229**	**2.394.665**	**12.325.234**
Pessoal e Encargos	5.082.892	4.903.318	1.716.112	1.620.589	6.523.906
Juros e Encargos da Dívida	224.308	189.009	0	0	189.009
Outras Despesas Correntes	5.287.101	4.838.243	2.027.117	774.076	5.612.319
DESPESAS DE CAPITAL	**5.797.107**	**3.364.471**	**565.085**	**274.528**	**3.638.999**
Investimentos	5.352.716	2.980.309	563.692	273.729	3.254.038
Inversões Financeiras	95.890	82.244	1.394	799	83.043
Amortização da Dívida	348.501	301.917	0	0	301.917
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	**23.576**	**0**	**0**	**0**	**0**
SUBTOTAL	**16.414.984**	**13.295.041**	**4.308.315**	**2.669.193**	**15.964.233**
SUPERÁVIT	**0**	**0**	**0**	**52.327**	**0**
TOTAL	**16.414.984**	**13.295.041**	**4.308.315**	**2.721.519**	**15.964.233**

Fonte: Balanço Geral do Estado de 2010 – Relatório da SEFAZ

A coluna "EXECUÇÃO ADM. DIRETA E INDIRETA" apresenta os valores das receitas efetivamente arrecadadas e da despesa legalmente empenhada, nos termos do art. 35 da Lei nº 4.320/64. Observa-se que o demonstrativo consolidado acima não apresenta a previsão de receita, da fixação e a diferença entre os valores previstos e realizados, impossibilitando a verificação da diferença entre o planejamento e a execução. Em relação à despesa, esta foi apresentada por Categoria Econômica e Grupo de Despesa, quando deveria ser apresentada na forma de créditos orçamentários e adicionais.

Em termos monetários pode-se observar que as principais fontes de receita do Estado, Receitas Tributárias e Transferências Correntes, tiveram um desempenho considerado satisfatório já que em ambas aproximadamente 96% do valor previsto foram arrecadados. Apesar disso a arrecadação total foi inferior a previsão em R$ 1,6 bilhões, 9,4%, devido principalmente ao baixo desempenho nas receitas de Operações de Crédito e as Transferências de Capital arrecadando-se 81,9% e 40,5% do valor previsto, respectivamente.

Em relação a despesa dos R$ 20,7 bilhões dos gastos autorizados pelo Poder Legislativo, foram executados R$ 15,9 bilhões demonstrando uma realização de despesa na ordem de 77,0% dos créditos orçamentários.

No confronto entre as receitas e despesas realizada apurou-se um déficit de execução na ordem de R$ 381,6 milhões demonstrando que, neste exercício, a receita arrecadada foi inferior a despesa empenhada.

A Constituição Federal em seu art. 167, inciso III, veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital,

ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

Pode-se observar que o Estado cumpriu este dispositivo constitucional, tendo em vista que as operações de crédito realizadas no exercício somaram R$ 1,0 bilhões enquanto as despesas de capital atingiram a cifra de R$ 3,6 bilhões.

1.2. BALANÇO FINANCEIRO

O Balanço Financeiro demonstra o fluxo financeiro em termos orçamentários e extra-orçamentário em determinado exercício financeiro. Conforme art. 103 da Lei nº 4.320/64, demonstrará a receita e a despesa orçamentárias bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extra-orçamentária, conjugados com os saldos em espécies provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte. Sua estrutura é definida pelo Anexo III da supracitada Lei.

1.2.1. Estrutura e Análise do Balanço Financeiro

A Tabela 129 representa o Balanço Financeiro elaborado pela Secretaria da Fazenda de forma a atender as disposições do art. 2º, inciso III da LRF. A análise a seguir tem por objetivo examinar a estrutura do Balanço Financeiro, sua conformidade com outros demonstrativos e ainda avaliar o fluxo financeiro expresso neste balanço.

Tabela 129 - BALANÇO FINANCEIRO – Consolidado **Valores em R$ mil**

RECEITAS			
ESPECIFICAÇÃO	**ADM. DIRETA**	**ADM. INDIRETA**	**CONSOLIDAÇÃO**
ORÇAMENTÁRIA	**12.861.165**	**2.707.379**	**15.568.544**
Receitas Correntes	11.227.822	2.663.651	13.891.473
Receitas de Capital	1.633.343	43.728	1.677.071
EXTRA-ORÇAMENTÁRIA	**18.220.401**	**418.284**	**18.638.685**
Restos a Pagar	641.804	74.782	716.587
Depósitos de Div. Origens	4.376.448	343.501	4.719.949
Agentes Financ. Devedores	13.202.149	0	13.202.149
SALDO EXERC. ANTERIOR	**505.161**	**450.776**	**955.937**
Bancos e Correspondentes	438.377	449.156	887.533
Órgãos Arrecadadores	66.784	1.620	68.404
TOTAL GERAL	**31.586.728**	**3.576.438**	**35.163.166**

Tabela 129 - BALANÇO FINANCEIRO – Consolidado **Valores em R$ mil**

DESPESAS			
ESPECIFICAÇÃO	**ADM. DIRETA**	**ADM. INDIRETA**	**CONSOLIDAÇÃO**
ORÇAMENTÁRIA	**13.295.041**	**2.663.651**	**15.958.692**
Corrente	9.930.570	2.392.910	12.323.480
Capital	3.364.471	270.741	3.635.212
EXTRA-ORÇAMENTÁRIA	**17.756.781**	**388.865**	**18.145.646**
Restos a Pagar Pagos em 2010	702.335	36.920	739.255
Depósitos de Div. Origens	4.350.920	348.854	4.699.775
Entidades Autárquicas Devedoras	12.703.526	3.091	12.706.616
SALDO EXERC. SEGUINTE	**534.906**	**523.922**	**1.058.828**
Bancos e Correspondentes	496.506	522.058	1.018.564
Órgãos Arrecadadores	38.400	1.864	40.264
TOTAL GERAL	**31.586.728**	**3.576.438**	**35.163.166**

Fonte: Balanço Geral do Estado de 2010 – Relatório da SEFAZ

As receitas e despesas orçamentárias destacadas no Balanço Financeiro da Administração Direta correspondem aos valores apresentados no Balanço Orçamentário e demais anexos da Lei nº 4.320/64. No entanto as receitas e despesa apresentadas no Balanço Financeiro da Administração Indireta não guardam conformidade com os valores apresentados no Balanço Orçamentário havendo uma diferença de R$ 14,1 milhões na Receita Corrente, não sendo possível identificar em qual fonte de receita se deu esta diferença em virtude do não detalhamento das fontes de receita no balanço financeiro consolidado.

Os Valores de restos a pagar inscritos no exercício, conforme apresentados nos Balanços Financeiros foram R$ 641,8 e R$ 74,7 milhões para a Administração Direta e Indireta respectivamente. Foram pagos no exercício a importância de R$ 702,3 milhões pela Administração Direta e R$ 36,9 milhões pela Administração Indireta referente a restos a pagar inscritos em exercícios anteriores.

Na conta "Depósitos de Diversas Origens" são contabilizadas receitas e despesas relativas a valores consignados e pagos a título de valores previdenciários para o regime próprio e geral de previdência, valores referentes a impostos retidos e que devem ser repassados as órgãos competentes, valores depositados a títulos de cauções em decorrência de contratos firmados, valores consignados a título de empréstimos consignados em folha, dentre outros. No Balanço Financeiro e na Demonstração de Dívida Flutuante, Anexo XVII do Balanço Geral, não há a distinção desses valores, portanto não há como identificar os valores retidos e pagos inerentes a cada uma das transações descritas acima. Esta segregação é

fundamental, tendo em vista que esta conta movimentou aproximadamente R$ 4,7 bilhões de receitas e despesas extra-orçamentárias. Não é possível também distinguir os principais passivos de curto prazo que o Estado tem para com terceiros no Demonstrativo da Dívida Flutuante.

Em relação à disponibilidades financeiras no início e no final do exercício deve-se atentar que estas não representam o saldo financeiro disponível inicial e final já que o saldo das aplicações financeiras não foi considerada como disponibilidade. Esta correção deve ser realizada nos próximos exercícios para que o balanço financeiro possa demonstrar as reais disponibilidades do Estado na forma definida no art. 103 da Lei nº 4.320/64. Ficou, portanto prejudicada uma das principais análises feitas no balanço financeiro que consiste em apurar o resultado financeiro do exercício obtido pela diferença entre a disponibilidade financeiras no final de no início do exercício.

1.3. - BALANÇO PATRIMONIAL

O Balanço Patrimonial, considerado um dos principais demonstrativos contábeis, sintetiza a situação patrimonial do Estado ao final de cada exercício financeiro. Esta peça contábil evidencia os valores dos bens, direitos, obrigações e a situação patrimonial líquida.

Segundo o art. 105 da Lei nº 4.320/64, o Balanço Patrimonial é dividido em Ativo Financeiro, Ativo Permanente, Passivo Financeiro e Passivo Permanente.

O Ativo Financeiro, que compreende os créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e os valores numerários.

O Ativo Permanente composto por bens, créditos e valores, cuja mobilização ou alienação dependa de autorização legislativa.

O Passivo Financeiro é composto pelo saldo dos restos a pagar, serviços da dívida a pagar, depósitos, os débitos de tesouraria e outros pagamento independa de autorização orçamentária.

O Passivo Permanente é composto pela a dívida fundada e outras obrigações que dependam de autorização legislativa para que ocorra o pagamento.

São evidenciadas ainda no Balanço Patrimonial as contas de compensação que representam os atos potenciais que podem vir a afetar a situação

patrimonial do Estado.

1.3.1. Estrutura e Análise do Balanço Patrimonial

Em relação ao Balanço Patrimonial Consolidado apresentado no Relatório da SEFAZ, pag. 148, foi identificado que os valores da Dívida Fundada Interna e Externa, não foram incluídos no Passivo Permanente, prejudicando, com isso, a análise consolidada deste demonstrativo. Assim o exame do Balanço Patrimonial foi feito separadamente tendo como base os demonstrativos da Administração Direta e Indireta. Destaque-se que o valor da Dívida Fundada foi corretamente evidenciado no Demonstrativo da Dívida Fundada e no Balanço Patrimonial da Administração Direta.

A seguir expõem-se os balanços patrimoniais da Administração Direta (Tabela 130) e Indireta (Tabela 131) do exercício de 2010, comparado com o exercício de 2009. Informamos que os valores apresentados foram descritos em termos nominais.

Tabela 130 - BALANÇO PATRIMONIAL – Administração Direta **Valores em R$ mil**

ATIVO			PASSIVO		
TÍTULO	**2010**	**2009**	**TÍTULO**	**2010**	**2009**
ATIVO FINANCEIRO	**1.607.856**	**2.076.734**	**PASSIVO FINANCEIRO**	**880.954**	**955.651**
Disponível	**534.906**	**505.161**	Restos a Pagar	685.629	785.401
Bancos e Correspondentes	496.506	438.377	Depósito Diversas Origens	193.945	168.421
Órgãos Arrecadadores	38.400	66.784	Outras Entidades Credoras	1.380	1.829
Realizável	**1.072.949**	**1.571.573**			
Agentes Financeiros Devedores	1.072.467	1.571.090			
Diversos Responsáveis	483	483			
ATIVO PERMANENTE	**11.569.049**	**8.797.764**	**PASSIVO PERMANENTE**	**4.259.959**	**3.446.817**
Bens do Estado	**5.029.823**	**3.038.034**	**Dívida Fundada Interna**	**2.927.363**	**2.293.788**
Bens Móveis	1.452.887	1.078.087	Por Contratos	2.540.828	1.896.999
Bens Imóveis	3.576.936	1.959.947	INSS Parcelamento	87.571	102.203
Créditos	**6.518.298**	**5.744.041**	PASEP Parcelamento	44.231	47.500
Dívida Ativa	4.417.936	3.886.764	Por Precatórios	254.732	247.086
Participação no Capital Empresas	2.100.362	1.857.277	**Dívida Fundada Externa**	**1.332.596**	**1.153.029**
Valores	**20.927**	**15.688**	Por Contratos	1.332.596	1.153.029
Títulos Repres. Capital Empresas	4.161	4.161			
Almoxarifados	16.766	11.528			
ATIVO REAL	**13.176.904**	**10.874.498**	**PASSIVO REAL**	**5.140.912**	**4.402.468**
			ATIVO REAL LÍQUIDO	**8.035.992**	**6.472.030**
ATIVO COMPENSADO	**1.098.447**	**1.026.553**	**PASSIVO COMPEN-**	**1.098.447**	**1.026.553**

Tabela 130 - BALANÇO PATRIMONIAL – Administração Direta **Valores em R$ mil**

			SADO		
Valores de Terceiros	1.462	1.462	Contrap. Val. de Terceiros	1.462	1.462
Valores e Obrigações Diversas	1.096.985	1.025.090	Contrap. Val . Obrig. Diversas	1.096.985	1.025.090
TOTAL GERAL	**14.275.351**	**11.901.051**	**TOTAL GERAL**	**14.275.351**	**11.901.051**

Fonte: Balanço Geral do Estado de 2010

Tabela 131 - BALANÇO PATRIMONIAL – Administração Indireta **Valores em R$ mil**

ATIVO			PASSIVO		
TÍTULO	**2010**	**2009**	**TÍTULO**	**2010**	**2009**
ATIVO FINANCEIRO	**523.922**	**450.776**	**PASSIVO FINANCEIRO**	**193.583**	**221.107**
Disponível	**523.922**	**450.776**	Restos a Pagar	178.228	200.400
Bancos e Correspondentes	522.058	449.156	Depósito Diversas Origens	15.354	20.707
Órgãos Arrecadadores	1.864	1.620	Outras Entidades Credoras	0	0
Realizável	**0**	**0**			
ATIVO PERMANENTE	**470.650**	**427.252**	**PASSIVO PERMANENTE**	**0**	**0**
Bens do Estado	**250.736**	**211.530**			
Bens Móveis	155.817	131.820			
Bens Imóveis	94.919	79.710			
Créditos	**181.364**	**182.003**			
Dívida Ativa	176.634	176.634			
Devedores por Empréstimos	4.730	5.369			
Valores	**38.549**	**33.720**			
Bens para Revenda	856	734			
Títulos Repres. Capital Empresas	36	36			
Almoxarifados	37.657	32.949			
ATIVO REAL	**994.572**	**878.029**	**PASSIVO REAL**	**193.583**	**221.107**
			ATIVO REAL LÍQUIDO	800.989	656.922
ATIVO COMPENSADO	**67.685**	**63.454**	**PASSIVO COMPENSADO**	**67.685**	**63.454**
Valores de Terceiros	2.551	2.551	Contrap. Val. de Terceiros	2.551	2.551
Valores e Obrigações Diversas	65.134	60.903	Contrap. Val . Obrig. Diversas	65.134	60.903
TOTAL GERAL	**1.062.257**	**941.483**	**TOTAL GERAL**	**1.062.257**	**941.483**

Fonte: Balanço Geral do Estado de 2010

Ao se examinar o conteúdo do Balanço Patrimonial é importante se avaliar a consistência deste demonstrativo com objetivo de verificar a qualidade das informações nele apresentadas, para isso é necessário comparar os dados de natureza patrimonial nele destacados com outros relatórios exigidos na legislação.

No Ativo Financeiro da Administração Direta destacam-se as contas "Disponível" e "Realizável" correspondentes a 15% do Ativo representado principalmente pelas disponibilidades de caixa. Cabe destacar que as referidas disponibilidades de caixa apresentada no Balanço Patrimonial (Bancos e Correspondentes mais

Agentes Financeiros) difere daquele destacado no Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa (Anexo V do Relatório de Gestão Fiscal), havendo uma divergência na ordem de R$ 55,9 milhões. Ainda a respeito da conta "Disponível" do balanço em análise verificou-se que esta se encontra subavaliada, haja vista que o saldo das aplicações financeiras do Estado está indevidamente apropriada na conta "Agentes Financeiros" no grupo "Realizável".

O Ativo Permanente, composto principalmente pelas contas de bens móveis e imóveis, créditos relativos a divida ativa e participação acionaria no capital de empresas, correspondeu a 85% do Ativo Real.

Entre os itens do ativo permanente destacam-se os bens imóveis, registrados no balanço patrimonial sob o valor de R$ 3,6 bilhões, somando-se Administração Direta e Indireta. Realizamos consulta ao Sistema de Gestão de Bens Imóveis – SGBI, a fim de obter informações mais detalhadas acerca desse importante componente do patrimônio do Estado. No exame foi identificado que o Estado possui 5.065 imóveis dos quais 2.745 (54% do total), estão registrados a R$ 1,00 (Um real), entre estes se destacam escolas, postos de saúde, açudes, postos fiscais, cadeia pública, entre outros. Em face ao exposto, concluimos que o Balanço Patrimonial, em relação aos bens imóveis, não reflete a real composição do patrimônio do Estado. Destarte observa-se que o patrimônio do Estado está subavaliado por não se observar os preceitos estabelecidos na Lei nº 4.320/64, a qual determina em seu art. 94 que haverá registro analítico de todos os bens de caráter permanente com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles.

No que diz respeito à Dívida Ativa do Estado, percebe-se um incremento nominal na ordem de R$ 531,1 milhões em relação ao final do exercício de 2009. A Tabela 132 demonstra sinteticamente a movimentação da dívida ativa no início e no final do ano de 2010.

Tabela 132 - Comportamento da Dívida Ativa em 2010 **Valores em R$ mil**

Descrição	Valor
Saldo no Início do Exercício	3.886.764
(+) Inscrições	610.906
(-) Valor Arrecadado	57.096
(-) Cancelamento	22.638
Saldo Final	**4.417.936**
Fonte: Balanço Patrimonial e DVP 2010	

Em relação à Dívida Ativa é importante destacar que a LRF em seu art. 13 determina que juntamente com o relatório que trata das metas bimestrais de arrecadação sejam destacadas as medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa. Ao se analisar a Resolução COGEF nº 02/2010, verificou-se que o relatório que tratou das metas bimestrais de arrecadação para o exercício de 2010 não expos as medidas acerca da Dívida Ativa conforme determina o dispositivo legal acima exposto.

Outro componente do Ativo que merece destaque é a participação do Estado no Capital de empresas. O Balanço Patrimonial demonstra uma variação ativa na ordem de R$ 243,0 milhões em relação ao ano de 2009, no entanto a Demonstração das Variações Patrimoniais evidencia uma variação ativa no valor de R$ 127,3 milhões, sendo bem inferior ao valor anteriormente destacado.

O Passivo Financeiro nos valores de R$ 880,9 e R$ 193,5 milhões da Administração Direta e Indireta respectivamente, representam 20,14% do total do Passivo Real. Pode-se ainda constatar que estes valores correspondem exatamente aos valores destacados no Anexo XVII (Demonstrativo da Dívida Flutuante).

Verifica-se no Passivo Permanente da Administração Direta que o estoque da dívida fundada alcançou o montante de R$ 4,2 bilhões, sendo superior em 23,5% ao saldo da dívida fundada ao final de 2009. A o se comparar com o valor da dívida fundada apurada no 3º quadrimestre na Demonstração da Dívida Fundada, Anexo II do Relatório de Gestão Fiscal, verificou-se que este equivale ao valor acima destacado. A Tabela 133 de demonstra a composição da dívida fundada realizada por contrato e sua variação no Exercício de 2010. Ressalte-se que na Demonstração da Dívida fundada não foram demonstrados os saldos referentes a Dívida com a Receita Federal do Brasil a título de INSS e PASEP, bem como os saldo referente aos Precatórios do Estado.

Tabela 133 - Dívida Fundada Contratada — **Valores em R$ mil**

Dívida Fundada Contratada	Saldo Inicial	Liberações	Reajuste	Encargos Débitos	Amortizações	Encargos Crédito	Saldo Final
Interna	1.896.999	701.882	87.183	152.515	153.008	144.743	2.540.828
Externa	1.153.029	361.277	-52.722	26.017	126.356	28.649	1.332.596

Fonte: Balanço Geral - Anexo 16

1.4 - DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS

A Lei nº 4.320/64, em seu art. 104, determina que a Demonstração das Variações Patrimoniais evidenciará as alterações ocorridas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício.

As variações a que se referem a supracitadas Lei são aquelas que ocasionam aumento ou decréscimo na composição do patrimônio do Estado. São as chamadas variações patrimoniais ativas e variações patrimoniais passivas, respectivamente. O resultado patrimonial, resultante da diferença entre as variações ativas e passivas, é denominado de *superávit* ou *déficit* patrimonial. O resultado patrimonial será incorporado ao patrimônio líquido do Balanço Patrimonial.

A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê em seu art. 2º, inciso VI que a demonstração das variações patrimoniais dará destaque a origem e ao destino dos recursos provenientes da alienação de ativos. A intenção do legislador foi garantir o cumprimento do seu art. 44 da LRF, o qual veda 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.

1.4.1. Estrutura e Análise da Demonstração das Variações Patrimoniais

Abaixo, na Tabela 134, destaca-se a Demonstração das variações Patrimoniais consolidada, elaborada pela SEFAZ.

Tabela 134 - DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRMONIAIS – Consolidado **Valores em R$ Mil**

VARIAÇÕES ATIVAS			
TÍTULO	**ADM. DIRETA**	**ADM. INDIRETA**	**TOTAL**
RES. EXEC. ORÇAMENTÁRIA	**14.907.331**	**3.600.543**	**18.507.874**
Receita Orçamentária	12.861.165	2.707.379	15.568.544
Mutações Patrimoniais	2.046.166	893.164	2.939.330
INDEP. EXEC. ORÇAMENTÁRIA	**2.858.330**	**67.805**	**2.926.136**
Receita Extra-Orçamentária	2.858.330	67.805	2.926.136
TOTAL DAS VARIAÇÕES ATIVAS	**17.765.662**	**3.668.348**	**21.434.010**
DÉFICIT PATRIMONIAL	0	0	0
TOTAL GERAL	**17.765.662**	**3.668.348**	**21.434.010**
VARIAÇÕES PASSIVAS			

Tabela 134 - DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRMONIAIS – Consolidado **Valores em R$ Mil**

TÍTULO	ADM. DIRETA	ADM. INDIRETA	TOTAL
RES. EXEC. ORÇAMENTÁRIA	**14.415.295**	**2.664.360**	**17.079.655**
Despesa Orçamentária	13.295.041	2.663.651	15.958.692
Mutações Patrimoniais	1.120.254	709	1.120.963
INDEP. EXEC. ORÇAMENTÁRIA	**1.786.405**	**917.658**	**2.704.064**
Despesa Extra-Orçamentária	1.786.405	917.658	2.704.064
TOTAL DAS VARIAÇÕES PASSIVAS	**16.201.700**	**3.582.018**	**19.783.719**
SUPERÁVIT PATRIMONIAL	1.563.962	86.330	1.650.292
TOTAL GERAL	**17.765.662**	**3.668.348**	**21.434.010**

Fonte: Balanço Geral do Estado de 2010 – Relatório da SEFAZ

A Demonstração acima revela que as variações ativas somaram R$ 21,4 bilhões, sendo que 86,3% deste valor decorre de variações de natureza orçamentária e 13,7% de variações extra-orçamentárias. Em relação as variações passivas, estas somaram R$ 19,7 bilhões. No confronto entre as variações ativas e passivas apurou-se um superávit patrimonial de R$ 1,6 bilhões.

Em relação ao cumprimento do seu art. 2º, inciso VI da LRF pode-se verificar que a demonstração das variações patrimoniais não deu destaque a origem e ao destino dos recursos provenientes da alienação de ativos, em virtude das contas do demonstrativo em epígrafe não apresentarem um nível de detalhamento suficiente para este fim.

2 – DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS DAS EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

Neste tópico foram objeto de análise as demonstrações financeiras das seguintes Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista do Estado do Ceará.

- **Empresas Públicas:**

Emp. Assist. Técnica e Extensão Rural do Ceará – EMATERCE; e

Empresa de Tecnologia da Informação do Ceará – ETICE.

- Sociedades de Economia Mista:

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;
Companhia de Habitação do Ceará – COHAB;
Centrais de Abastecimento do Ceará S/A - CEASA;
Companhia de Desenvolvimento do Ceará – CODECE;
Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos – COGERH; e
Empresa Adm. da Zona de Processamento de Exp. de Pecém - EMAZP

Destaque-se que o artigo 176 da Lei nº 6.404/76, alterada pelas Leis nºs 11.638/07 e 11.941/09, estabelece que ao fim de cada exercício social serão elaboradas, com base na escrituração mercantil da companhia, as seguintes demonstrações financeiras, que deverão exprimir com clareza a situação do patrimônio da companhia e as mutações ocorridas no exercício: Balanço Patrimonial; Demonstração dos Lucros ou Prejuízos Acumulados; Demonstração do Resultado do Exercício; Demonstração dos Fluxos de Caixa e Demonstração do Valor Adicionado, sendo este último obrigatório somente para companhia aberta .

As análises individualizadas dessas demonstrações financeiras são a seguir apresentadas.

Deve-se destacar que as empresas estatais dependentes devem obedecer também as normas de contabilidade pública, conforme art. 2º, inciso III e art. 50, inciso III, sem prejuízo da escrituração mercantil para atender a legislação societária.

Ressalta-se que foram solicitadas as demonstrações das entidades mencionadas, a fim de aprofundar as análises, bem como confrontar os valores expressos no Balanço Geral do Estado.

2.1 - BALANÇO PATRIMONIAL

Semelhante o Balanço Patrimonial definido pela Lei nº 4.320/64, esta peça contábil demonstra a situação patrimonial da entidade em determinada data. A diferença principal reside na estrutura, já que para o caso de entidades de direito privado deve-se observar a estrutura definida pela Lei nº 6.404/76 e suas alterações, a qual descreve-se em seguida.

No ativo, as contas são dispostas em ordem decrescente de grau de liquidez dos elementos nelas registrados, nos grupos, ativo circulante e ativo não circulante, este último segregado em ativo realizável a longo prazo, investimentos, imobilizado e intangível.

Já no passivo, as contas são classificadas em ordem decrescente de exigibilidade, agrupadas nos grupos passivo circulante, passivo não circulante e patrimônio líquido, sendo este dividido em capital social, reservas de capital, ajustes de avaliação patrimonial, reservas de lucros, ações em tesouraria e prejuízos acumulados, conforme artigo 178 da Lei nº 6.404/76.

Na Tabela 135 apresenta-se a síntese do Balanço Patrimonial consolidado das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista do Estado do Ceará, relativa aos exercícios de 2009 e 2010.

Tabela 135 – Balanço Patrimonial das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista — **Valores em R$ 1,00**

BALANÇO PATRIMONIAL				
TÍTULO	**2010**	**2009**	**VARIAÇÃO 2010/2009**	
			DIFERENÇA	**PERCENTUAL**
ATIVO CIRCULANTE	**595.635.352**	**501.483.535**	**94.151.817**	**18,77%**
DISPONIBILIDADES	337.176.770	272.935.137	64.241.633	23,54%
ESTOQUES	14.212.637	22.400.808	-8.188.171	-36,55%
DIREITOS REALIZÁVEIS	243.986.376	205.901.418	38.084.958	18,50%
DESPESAS ANTECIPADAS	259.569	246.172	13.397	5,44%
ATIVO NÃO-CIRCULANTE	**3.537.156.727**	**3.068.097.401**	**469.059.326**	**15,29%**
REALIZÁVEL LONGO PRAZO	653.220.007	641.438.829	11.781.178	1,84%
INVESTIMENTOS	37.058.636	34.228.712	2.829.924	8,27%
IMOBILIZADO	2.772.275.939	2.337.486.784	434.789.155	18,60%
INTANGÍVEL	29.725.097	8.508.294	21.216.803	249,37%
DIFERIDO	44.877.048	46.434.782	-1.557.734	-3,35%
TOTAL DO ATIVO	**4.132.792.079**	**3.569.580.936**	**563.211.143**	**15,78%**
PASSIVO CIRCULANTE	**359.616.042**	**273.711.011**	**85.905.031**	**31,39%**
FORNECEDORES	143.409.170	108.170.161	35.239.009	32,58%
OBRIG. SOCIAIS/TRIBUTÁRIA	29.535.483	21.014.892	8.520.591	40,55%
CONNVÊNIOS	7.258.927	0	7.258.927	-
EMPRÉST./FINANCIAMENTOS	45.327.849	66.004.910	-20.677.061	-31,33%
OUTRAS OBRIGAÇÕES	131.851.550	76.799.013	55.052.537	71,68%
PROVISÕES	2.233.063	1.722.035	511.028	29,68%
PASSIVO NÃO-CIRCULANTE	**1.600.734.059**	**1.354.777.628**	**245.956.431**	**18,15%**
FORNECEDORES	62.697	61.015	1.682	2,76%
EMPRÉST./FINANCIAMENTOS	1.312.806.411	1.077.334.876	235.471.535	21,86%
OUTRAS OBRIGAÇÕES	287.864.951	277.381.737	10.483.214	3,78%
PATRIMÔNIO LÍQUIDO	**2.172.441.978**	**1.941.092.297**	**231.349.681**	**11,92%**
CAPITAL SOCIAL	2.136.479.368	2.003.136.476	133.342.892	6,66%
RESERVA CAPITAL	242.433.008	124.654.147	117.778.861	94,48%
AJUSTES PATRIMONIAIS	121.461.739	124.395.100	-2.933.361	-2,36%
RESERVA DE LUCROS	48.708.079	40.959.343	7.748.736	18,92%
LUCRO/PREJ. ACUMULADOS	-376.640.216	-352.052.769	-24.587.447	6,98%
TOTAL DO PASSIVO	**4.132.792.079**	**3.569.580.936**	**563.211.143**	**15,78%**

Fonte: Balanço Geral do Estado de 2010 e 2009/Secretaria da Fazenda

Do exposto na Tabela 135, constata-se que o grupo do Ativo consolidado, composto pelos Ativos Circulante e Não Circulante, teve um acréscimo de 15,78%, proporcionado pelo aumento em R$ 469.059.326,00 (15,29%) no Ativo Não Circulante, em especial pela conta do Imobilizado (18,60%).

No tocante ao Passivo consolidado, os grupos Circulante, Não Circulante e Patrimônio Líquido tiveram acréscimos na ordem de 31,39%, 18,15% e 11,92%, respectivamente.

Salienta-se, ainda, que foram apresentadas no Balanço Geral do Estado as contas referentes a lucros acumulados pelas empresas: ADECE (R$ 4.250.739,00), CEASA (R$ 1.979.147,00) e ETICE (R$ 2.167.124,00), no entanto a Lei nº 6.404/76 e alterações excluiu da estrutura do balanço patrimonial esta conta.

Para a análise de cada Empresa Pública ou Sociedade de Economia Mista, serão apresentados na Tabela 136 os quocientes: Liquidez Corrente (QLC) e Liquidez Imediata (QLI). O primeiro constata a capacidade de pagamento a curto prazo de uma entidade, e o segundo faz esta mesma análise, considerando somente as disponibilidades (caixa, bancos, aplicações financeiras de curtíssimo prazo).

Tabela 136 – Análise por índices das Entidades

QUOCIENTE	QLC		QLI	
FÓRMULA	AC/PC		Disponibilidades/PC	
EXERCÍCIO/ENTIDADE	2010	2009	2010	2009
TOTAL	**1,66**	**1,83**	**0,94**	**0,99**
ADECE	2,33	2,03	1,21	1,05
CAGECE	1,17	1,31	0,27	0,33
CEARAPORTOS	9,11	13,29	8,18	11,63
CEASA	3,32	3,84	1,88	0,15
CEGÁS	1,33	1,65	0,68	0,97
CODECE	2,92	3,77	1,98	2,20
COGERH	4,97	6,12	4,09	4,40
COHAB	0,27	0,28	0,17	0,18
EMATERCE	0,60	0,55	0,52	0,15
EMAZP	41,57	-	41,57	-
ETICE	-	93,00	-	0,00
METROFOR	20,90	11,63	20,05	11,04

Fonte: Balanço Geral do Estado de 2010 e 2009/Secretaria da Fazenda
Legenda: AC – Ativo Circulante; PC – Passivo Circulante.

O Quociente da Liquidez Corrente (QLC) do total das Entidades demonstra que existe R$ 1,66 de Ativo Circulante para cada R$ 1,00 de dívida a curto prazo, observando-se um decréscimo de 9,49% quando comparado ao quociente de 2009. Já a análise individualizada por Entidade demonstra que, no

exercício de 2010, das 12 entidades existentes, somente a COHAB e a EMATERCE, conforme já observado no exercício anterior, apresentaram Quociente de Liquidez Corrente menor que 1,00.

Já o Quociente da Liquidez Imediata (QLI) do total das Entidades teve um decréscimo de 5,29% em relação ao quociente de 2009, revelando que para cada R$1,00 de dívida de curto prazo existe R$ 0,94 de disponibilidade para saldá-la. A análise individualizada evidencia que, no exercício de 2010, CEGÁS, CAGECE, COHAB e EMATERCE apresentaram Quociente da Liquidez Imediata menor que 1,00.

2.2 - DEMONSTRAÇÃO DO RESULTADO DO EXERCÍCIO

Conforme dispõe o artigo 187, da Lei nº 6.404/76, alterado pela Lei n° 11.941/09, a Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) deve descriminar as receitas e despesas, decorrentes ou não das atividades da empresa e o resultado, lucro ou prejuízo, ao final do exercício.

Ressalta-se que a DRE consolidada apresentada no Balanço Geral, não seguiu a estrutura da Demonstração do Resultado do Exercício exigida pela legislação, sendo apresentada, conforme a Tabela 137, a síntese consolidada das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista do Estado do Ceará, relativa aos exercícios de 2009 e 2010.

Tabela 137 – Demonstração do Resultado do Exercício das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista **(R$ 1,00)**

DEMONSTRAÇÃO DO RESULTADO DO EXERCÍCIO				
TÍTULO	**2010**	**2009**	**VARIAÇÃO 2010/2009**	
			DIFERENÇA	**PERCENTUAL**
RECEITA BRUTA	**1.137.171.164**	**930.569.034**	**206.602.130**	**22,20%**
(-) DEDUÇÕES	163.001.431	129.800.102	33.201.329	25,58%
RECEITA LÍQUIDA	**974.169.733**	**800.768.932**	**173.400.801**	**21,65%**
(-) CUSTO DE VENDA	603.854.320	487.130.420	116.723.900	23,96%
LUCRO BRUTO	**370.315.413**	**313.638.512**	**56.676.901**	**18,07%**
(-) DESPESAS OPERACIONAIS	327.244.734	310.303.455	16.941.279	5,46%
(+) RECEITAS OPERACIONAIS	67.298.662	58.791.591	8.507.071	14,47%
RESULTADO OPERACIONAL	**110.369.341**	**62.126.648**	**48.242.693**	**77,65%**
(-) OUTRAS DESPESAS	52.986.275	1.180.785	51.805.490	4387,38%
(+) OUTRAS RECEITAS	62.374.105	16.391.012	45.983.093	280,54%
(-) PROVISÕES	44.254.571	28.598.464	15.656.107	54,74%
RESULT. LÍQ. DO EXERCÍCIO	**75.502.600**	**48.738.411**	**26.764.189**	**54,91%**

Fonte: Balanço Geral do Estado de 2008 e 2009/Secretaria da Fazenda

Na análise da DRE das entidades, Tabela 137, constata-se que, em 2010, o resultado líquido do exercício teve um acréscimo de 54,91%, em relação ao apurado em 2009. Já quanto ao desempenho individual das entidades, tiveram resultados positivos (lucros) as seguintes entidades: ADECE (R$ 4.971.114,00), CAGECE (R$ 66.652.000,00), CEARÁ-PORTOS (R$ 5.233.847,00), CEGÁS (R$ 35.637.085,00), CODECE (R$ 465.000,00), COGERH (R$ 519.693,00) e ETICE (R$ 587.070,00). Tiveram resultados negativos as seguintes empresas: CEASA (R$ 376.714,00), COHAB (R$ 15.042.673,00), EMATERCE (R$ 5.409.570,00), EMAZP (R$ 24.056,00) e METROFOR (R$ 17.710.196,00).

2.3 - DEMONSTRAÇÃO DE LUCROS OU PREJUÍZOS ACUMULADOS

A Lei nº 6.404/76, no artigo 186, dispõe que a Demonstração de Lucros ou Prejuízos Acumulados discriminará: o saldo do início do período, os ajustes de exercícios anteriores e a correção monetária do saldo inicial; as reversões de reservas e o lucro líquido do exercício; as transferências para reservas, os dividendos, a parcela dos lucros incorporada ao capital; e o saldo ao fim do período.

A síntese da Demonstração de Lucros ou Prejuízos Acumulados consolidada das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista do Estado do Ceará, relativa aos exercícios de 2009 e 2010, é apresentada na Tabela 138.

Tabela 138 – Demonstração de Lucros ou Prejuízos Acumulados das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista **(R$ 1,00)**

DEMONSTRAÇÃO DE LUCROS OU PREJUÍZOS ACUMULADOS				
TÍTULO	**2010**	**2009**	**VARIAÇÃO 2010/2009**	
			DIFERENÇA	**PERCENTUAL**
SALDO NO INÍCIO DO EXERCÍCIO	-350.577.669	-321.661.330	-28.916.339	8,99%
AJUSTES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	94.938	-12.043.254	12.138.192	-100,79%
SALDO AJUSTADO E CORRIGIDO	**-350.482.731**	**-333.704.584**	**-16.778.147**	**5,03%**
REVERSÕES DE RESERVAS	1.080.000	0	1.080.000	-
LUCRO (PREJUÍZO) LÍQUIDO DO EXERCÍCIO	**75.502.601**	**47.503.580**	**27.999.021**	**58,94%**
TRANSFERÊNCIAS PARA RESERVAS	-24.572.520	-18.046.137	-6.526.383	36,16%
DIVIDENDOS	-74.859.822	-42.910.701	-31.949.121	74,45%
OUTROS	-3.307.743	10.327.366	-13.635.109	-132,03%
SALDO NO FINAL DO EXERCÍCIO	**-376.640.215**	**-336.830.476**	**-39.809.739**	**11,82%**

Fonte: Balanço Geral do Estado de 2008 e 2009/Secretaria da Fazenda

A análise da peça contábil das Entidades, apresentada na Tabela 138, revela que o resultado negativo do exercício teve um acréscimo de 11,82%, em relação a 2009, proporcionado, principalmente, pelo aumento do prejuízo do METROFOR, que aumentou 49,80%, comparado a 2009.

2.4 - DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA

A Demonstração do Fluxo de Caixa indicará, no mínimo, as alterações ocorridas, durante o exercício, no saldo de caixa e equivalentes de caixa, segregando-se essas alterações em, no mínimo, três fluxos: das operações, dos financiamentos e dos investimentos, conforme estabelece o artigo 188 da Lei nº 6.404/76 e alterações). Esta Lei ainda estabelece no parágrafo 6º, artigo 176, que "a companhia fechada com patrimônio líquido, na data do balanço, inferior a R$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) não será obrigada à elaboração e publicação da demonstração dos fluxos de caixa". No Estado do Ceará, está enquadrada nesta situação a COHAB.

Na Tabela 139 apresenta-se a síntese da Demonstração dos Fluxos de Caixa consolidada das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista do Estado do Ceará, relativa aos exercícios de 2009 e 2010. A COHAB não foi incluída pelos motivos expostos acima.

Tabela 139 – Demonstração dos Fluxos de Caixa das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista **(R$ 1,00)**

DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA				
TÍTULO	**2010**	**2009**	**VARIAÇÃO 2010/2009**	
			DIFERENÇA	**PERCENTUAL**
ATIVIDADES OPERACIONAIS	356.222.551	159.931.098	196.291.453	122,74%
ATIVIDADES DE INVESTIMENTO	-712.322.755	-324.784.995	-387.537.760	119,32%
ATIVIDADES DE FINANCIAMENTO	426.107.138	200.340.803	225.766.335	112,69%
TOTAL FLUXO DE CAIXA	70.006.934	35.486.906	34.520.028	97,28%
CAIXA INÍCIO DO PERÍODO	261.102.562	239.269.655	21.832.907	9,12%
CAIXA FIM DO PERÍODO	335.755.707	274.756.561	60.999.146	22,20%
SALDO DE CAIXA DO EXERCÍCIO	74.653.145	35.486.906	39.166.239	110,37%

Fonte: Balanço Geral do Estado de 2008 e 2009/Secretaria da Fazenda

A análise da DFC, apresentada na Tabela 139, revela que o saldo de caixa do exercício das Entidades teve um acréscimo de 110,37%, em relação a 2009. Destaca-se, ainda, uma divergência nos valores do total de fluxo de caixa e do saldo de caixa do exercício em R$ 4.646.211,00, os quais deveriam ser iguais, a

fim de demonstrar o fluxo dos recursos ocorrido no exercício. Esta diferença foi ocasionada pela COGERH.

2.5 - DEMONSTRAÇÃO DO VALOR ADICIONADO

Conforme o artigo 188 da Lei nº 6.404/76 e alterações, a Demonstração do Valor Adicionado indicará, no mínimo, o valor da riqueza gerada pela companhia, a sua distribuição entre os elementos que contribuíram para a geração dessa riqueza, tais como empregados, financiadores, acionistas, governo e outros, bem como a parcela da riqueza não distribuída.

Na Tabela 140 apresenta-se a síntese da Demonstração do Valor Adicionado, consolidada das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista do Estado do Ceará, relativa aos exercícios de 2009 e 2010.

Tabela 140 – Demonstração do Valor Adicionado das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista **(R$ 1,00)**

DEMONSTRAÇÃO DO VALOR ADICIONADO				
TÍTULO	**2010**	**2009**	**VARIAÇÃO 2010/2009**	
			DIFERENÇA	**PERCENTUAL**
RECEITA BRUTA	1.027.924.069	584.135.635	443.788.434	75,97%
INSUMOS ADQUIRIDOS DE TERCEIROS	-616.241.137	-278.947.628	-337.293.509	120,92%
TRANSFERÊNCIA DE OUTRAS SOCIEDADES	44.715.822	10.307.587	34.408.235	333,81%
RETENÇÕES	-54.962.844	-46.540.198	-8.422.646	18,10%
TOTAL DO VALOR ADICIONADO GERADO	**401.435.910**	**268.955.396**	**132.480.514**	**49,26%**
PESSOAL	130.937.170	98.469.700	32.467.470	32,97%
GOVERNO	107.045.474	86.413.066	20.632.408	23,88%
FINANCIADORES	55.930.334	31.022.590	24.907.744	80,29%
ACIONISTAS	93.657.566	48.909.000	44.748.566	91,49%
RETENÇÃO PARA INVESTIMENTOS	13.865.366	4.141.040	9.724.326	234,83%
TOTAL DO VALOR ADICIONADO DESTRIBUÍDO	**401.435.910**	**268.955.396**	**132.480.514**	**49,26%**

Fonte: Balanço Geral do Estado de 2008 e 2009/Secretaria da Fazenda

Da análise da Tabela 140, observa-se que o total de valor adicionado distribuído pelas Entidades aumentou 49,26%, em relação ao distribuído em 2009. Do total distribuído, R$ 401.435.910,00, 32,62% é absorvido por Pessoal, seguido pelo Governo, com 26,67%.

Cabe ressaltar que CAGECE, CEARÁPORTOS e CEGÁS foram as entidades que apresentaram a DVA no exercício de 2010. A ADECE apresentou esta demonstração em 2009, mas não em 2010. Contudo, somente a CAGECE é obrigada a elaborar esta demonstração, em observância ao disposto no artigo 176, inciso V, da Lei n° 6.404/76 e alterações.

2.6 – EMPRESAS CONTROLADAS 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 ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

O intuito deste tópico e identificar dentre as empresas controladas pelo Estado quais se enquadram neste 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 Pode Executivo em relação à LRF.

Até o exercício de 2010 foram consideradas 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 - EMAZP

A fim de verificar ou grau de dependência das entidades acima foram analisadas a Demonstração de Resultado do Exercício – DRE de cada uma delas, bem como suas respectivas Notas Explicativas e demais peças contábeis.

Na análise detalhada das demonstrações contábeis e das notas explicativas das empresas examinadas verificou-se que a COMPANHIA CEARENSE DE TRANSPORTES URBANOS apresentou prejuízos nos dois últimos anos, sendo que em 2010 este prejuízo chegou a R$ 17,7 milhões. Verificou-se ainda que as

receitas operacionais desta empresa, de R$ 3,7 milhões em 2010, não cobriram seus gastos operacionais no mesmo exercício, dentre eles podemos citar o gasto de pessoal que atingiu a cifra de R$ 6,6 milhões, quase o dobro das receitas já destacadas. Com isso percebe-se o grau de dependência desta empresa em relação aos recursos do Estado.

Sobre a ADECE verifica-se que a mesma não apresentou prejuízo no exercício, no entanto as receitas operacionais auferidas por esta entidade para cobrir seus gastos com pessoal e despesas de custeio tiveram como origem os recursos do estado, conforme se observa no item 22 da Nota Explicativa das Demonstrações Contábeis transcritas a seguir.

"As receitas são decorrentes do repasse do recurso de participação do FDI com depósitos mensais feitos pelo governo do Estado do Ceará."

Assim observa-se que as empresas acima destacadas não obtiveram, no exercício de 2010, receitas suficientes para custear suas despesas com pessoal, custeio e de investimentos, caracterizando-se, portanto, como empresas estatais dependentes nos termos do art. 2º, Inciso III da LRF.

CAPÍTULO VIII
LIMITES CONSTITUCIONAIS

VIII- LIMITES CONSTITUCIONAIS

1 - APLICAÇÃO DE RECURSOS NA EDUCAÇÃO

De acordo com a Constituição Federal, no seu art. 212, a aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino público deverá ser, no mínimo, de 25% da receita líquida de impostos, incluindo as transferências da União.

Como forma de verificar se o Estado atingiu esse limite foi analisado o Anexo X do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do último bimestre de 2010, bem como os dados apresentados na Tabela 30 do Relatório da SEFAZ, subitem 2.1.2.2.1 (Síntese do BGE), o qual estão sintetizados na tabela abaixo:

Tabela 141 - Gastos com Educação **(R$1,00)**

RECEITAS DO ENSINO	**RECEITAS REALIZADAS**
RECEITA BRUTA DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS	10.491.551.266,25
(+) IMPOSTOS (ICMS+ITCD+IPVA+IRRF)	6.782.955.570,92
(+) RECEITA DE TRANSF. CONST. E LEGAIS (FPE+IPI+LEI. COMP. 87/96 + IOF OURO)	3.633.243.936,52
(+) DÍVIDA ATIVA DOS IMPOSTOS	45.471.262,31
(+) MULTAS, JUROS DE MORA E OUTROS ENCARGOS DOS IMPOSTOS	25.643.770,36
(+) MULTAS, J. DE MORA, E OUT. ENC. DA DÍVIDA ATIVA DOS IMPOSTOS	4.236.726,14
(-) TRANSF. CONST. E LEGAIS AOS MUNICÍPIOS (25% DO ICMS+50% DO IPVA+25% DO IPI)	1.628.333.790,82
(I) TOTAL DA RECEITA LÍQUIDA DOS IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS	**8.863.217.475,43**

DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE ENSINO POR SUBFUNÇÃO	**DESPESAS REALIZADAS**
ENSINO FUNDAMENTAL	191.167.873,99
ENSINO MÉDIO	760.033.015,49
ENSINO SUPERIOR	223.255.990,58
ENSINO PROFISSIONAL NÃO INTEGRADO AO ENSINO REGULAR	106.134.422,02
OUTRAS SUBFUNÇÕES	1.339.210.093,38
(**II)** TOTAL DAS DESPESAS P/ FINS DE LIMITE	2.619.801.395,46
(III)TOTAL DAS DESPESAS PARA FINS DE LIMITE CONSTITUCIONAL.	**2.619.060.798,26**
(**IV)** PERCENTUAL DA RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS APLICADO NA EDUCAÇÃO (III = **II/I** * 100)	**29,55%**

Fonte: Tabela 30 do Relatório da SEFAZ e RREO do 6º bimestre de 2010.

Conforme a tabela acima, os recursos aplicados na Educação foram destinados às Subfunções: Ensino Fundamental, Ensino Médio, Ensino Superior, Ensino Profissional não integrado ao Ensino Regular e outras Subfunções.

Os gastos computados em Outras Subfunções tem a composição indicada na tabela abaixo:

Tabela 142 – Outras Subfunções da Educação **(R$ 1,00)**

Descrição	Valor
Administração Geral	108.523.995,10
Assistência à Criança e ao Adolescente	7.480.378,93
Educação de Jovens e Adultos	7.823.003,81
Educação Especial	422.998,40
Formação de Recursos Humanos	887.136,06
Tecnologia da Informação	1.407.417,40
Transferências para a Educação Básica	992.221.433,71
Total Parcial	**1.118.766.363,41**
Despesa Patronal	170.601.971,82
Transferência às Organizações Sociais (Secitece/Funcap)	28.351.446,61
Dívida Programa de Qualificação da Educação Básica- PQEB	21.490.311,54
Total Geral	**1.339.210.093,38**

Fonte: SEFAZ

Observando a composição das Outras Subfunções, verifica-se que a mais representativa é **a Transferência para a Educação Básica,** com participação de 74,09% do total, seguida da Despesa Patronal com 12,74%. Cabe mencionar ainda que os gastos da Administração Geral correspondeu a 8,10%.

Importante destacar que, pela Portaria nº 462/2009 da STN, que disciplina a elaboração do demonstrativo de gastos com Educação, a Contribuição Patronal ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores - RPPS, referente ao pessoal ativo da área de educação, deve ser considerada para fins do limite constitucional em destaque.

O valor apresentado no item Organizações Sociais se refere a ações no âmbito da educação profissionalizante, por meio de cursos superiores de tecnologia e de educação profissional técnica de nível médio, e ainda, de extensão tecnológica para trabalhadores jovens e adultos, através do estabelecimento de parcerias entre a Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior - SECITECE/FUNCAP e o Instituto Centro de Ensino Tecnológico – CENTEC.

A subfunção **Assistência à Criança e ao Adolescente** contempla despesas com creches realizadas pelo Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS.

De acordo com os dados apresentados, observou-se que não foram incluídos nos gastos com educação despesas com inativos e pensionistas, conforme já decidido por este Tribunal. É de se ressaltar que os referidos gastos, segundo a Portaria nº 462/2009 da STN devem ser classificadas como Previdência.

No tocante às receitas de impostos e transferências (base de cálculo), cabe ressaltar que, consultando o Balanço Geral do Estado (Anexo 10 das Receitas), verifica-se que o valor das transferências constitucionais e legais (cota -

parte do FPE, cota - parte do IPI- Exportação, Transferências aos Estados Lei Comp. 87/96 e cota – parte do IOF Ouro), obtidas, no exercício de 2010, totalizou R$ 3.633.243.936,52, ou seja, o mesmo valor apresentado na Tabela 30 do Relatório da SEFAZ.

Portanto, verificando os dados, se observa que o Estado aplicou, no exercício de 2010, em Educação, o montante de R$ 2.619.060.798,26 que corresponde a 29,55% da Receita Líquida de Impostos e Transferências – RLIT (R$ 8.863.217.475,43), atendendo, com isso, ao limite mínimo fixado Constitucionalmente (25%). Por último, vale destacar que o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, constante do RREO do 6º bimestre de 2010, seguiu o padrão estabelecido pela Portaria STN nº 462/2009.

1.1 - APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDEB COM PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO

Conforme estabelecido no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a redação dada pela Emenda Constitucional n° 53/2006 que trata do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamentada pela Lei Federal nº 11.494/2007, no mínimo, 60% dos recursos do Fundo devem ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério.

No referido exercício, os gastos com profissionais do magistério, utilizando recursos do FUNDEB, segundo dados do RREO do 6º bimestre, atingiram o montante de R$ 555.705.125,68, correspondendo, assim, a 66,21% da receita do Fundo, que foi de R$ 839.320.901,05. Portanto, verifica-se que foi atendido o limite legal.

Verificou-se, também, que não foram utilizados recursos do FUNDEB para pagamento de inativos e pensionistas.

Cabe ressaltar que o exame detalhado acerca das receitas e despesas do FUNDEB será efetuado, quando do exame da Prestação de Contas Anual do Fundo.

2 - APLICAÇÕES DE RECURSOS NA SAÚDE

De acordo com o § 2º do art. 198 da Constituição Federal, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre base de cálculo definida para cada ente da federação. No caso dos Estados e do Distrito Federal, o cálculo será efetuado com base no produto da arrecadação dos impostos a que se refere os arts. 155, 157 e 159, I, a e inciso II da Constituição, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos Municípios.

Por sua vez, o § 3º do referido artigo prevê que Lei Complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá os percentuais de que trata o § 2º do mesmo artigo, bem como os critérios de rateio dos recursos, as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal. Cabe informar que referida lei ainda não foi editada até o presente momento.

O limite a ser aplicado em saúde, enquanto não fixado pela citada Lei Complementar, foi estabelecido no inciso II do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, acrescentado pela Emenda Constitucional n.º 29/2000 (Emenda da Saúde). Com isso, os Estados devem aplicar em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os artigos mencionados, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.

De acordo com os dados apresentados pela SEFAZ, contidos na Tabela 32 do Relatório da referida Secretaria, subitem 2.1.2.2.1, sintetizados na tabela abaixo, o Estado aplicou em 2010, 18,22 % da referida receita em ações e serviços públicos de saúde, conforme Emenda Constitucional nº 29, de 13/09/2000, superando, assim, o mínimo constitucional.

Tabela 143 - Gastos com Saúde **(R$ 1,00)**

(I) RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS (Base de Cálculo)	**7.870.405.664,14**
Impostos	6.782.955.570,92
Multas, Juros de Mora e Outros Encargos dos Impostos	25.643.770,36
Dívida Ativa dos Impostos	45.471.262,31
Multas, Juros de Mora, Atualização Monetária e Outros Encargos da Dívida Ativa dos Impostos	4.236.726,14
Receita de Transferências Constitucionais e Legais	3.633.234.917,13

Tabela 143 - Gastos com Saúde	**(R$ 1,00)**
(-)Transferências a Municípios	(1.628.915.149,01)
(-)Perdas do FUNDEB	(992.221.433,71)
(II) DESPESAS PRÓPRIAS COM AÇÕES E SERVIÇO PÚBLICOS DE SAÚDE **(II = II.1 – II.2)**	**1.434.315.659,82**
II.1 DESPESAS TOTAL COM SAÚDE (POR SUBFUNÇÃO)	**1.987.345.876,44**
301 – Atenção Básica	59.950.975,57
302 – Assistência Hospitalar Ambulatorial	677.221.545,81
303 – Suporte Profilático e Terapêutico	193.007.001,31
304 – Vigilância Sanitária	18.401.228,10
305 – Vigilância Epidemiológica	24.991.732,81
Outras Subfunções	1.013.773.392,84
II.2 DESPESAS CUSTEADAS COM OUTROS RECURSOS DESTINADOS A SAUDE	**553.030.216,62**
Recursos de Transferências do Sistema Único de Saúde	
Recursos de Operações de Crédito	
Outros Recursos	
(III) PARTICIPAÇÃO DAS DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE NA RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS **(III = II/I *100)**	**18,22%**

Fonte: Tabela 32 do Relatório da SEFAZ.
Nota: Os valores apresentados na Despesa Total com Saúde por Subfunção engloba as Fontes do Tesouro, as Especiais e Outras Fontes. Essas duas últimas classes de fontes estão excluídas no campo "Despesas Custeadas com Outros Recursos Destinados à Saúde", conforme preconiza o Demonstrativo proposto pela Secretaria do Tesouro Nacional-STN

Foi verificado que a receita Líquida de Impostos e Transferências Constitucionais e Legais, bem como as Despesas Próprias com Saúde, apresentadas na referida Tabela, foram as mesmas constatadas no Relatório do Controle Interno, item V.2 (Dos Gastos com a Saúde).

No tocante à presente análise, merece ser destacada a dedução das perdas do FUNDEB, na base de cálculo da Receita Líquida de Impostos e Transferências – RLIT, para apuração do limite constitucional exigido a ser aplicado na área da saúde.

A metodologia de cálculo das perdas do FUNDEB consiste no confronto dos valores das parcelas de impostos do Estado e transferências constitucionais recebidas pelo Estado destinadas ao valor global do FUNDEB (deduções do FUNDEB), a serem rateados entre o Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos, e as receitas recebidas pelo Estado (retorno do FUNDEB). Esse confronto pode ser perda ou ganho. Será perda (perda do FUNDEB) se os valores destinados pelo Estado para a formação do FUNDEB forem maiores do que os valores das transferências recebidas para o Fundo, e ganho (ganho do FUNDEB), quando o ingresso for maior que o importe repassado.

De acordo com o Balanço Geral do Estado, no exercício em apreço, o Estado apresentou perda com as operações do FUNDEB no valor de R$ 992.221.433,71. Aludida perda do FUNDEB foi deduzida da Receita Líquida de

Impostos e Transferências para efeito do cálculo dos gastos com saúde (conta retificadora), a exemplo de exercícios anteriores.

Este Relator ratifica o entendimento manifestado nos relatórios sobre as contas anteriores, no sentido de ser coerente a dedução da referida perda, haja vista que o percentual a ser aplicado na saúde deve ter como base de cálculo os recursos que efetivamente pertencem ao Tesouro Estadual.

É importante observar que não houve diferença no montante da Receita Líquida de Impostos e Transferências Constitucionais e Legais (Base de Cálculo) constante no Balanço Geral e no RREO do 6º Bimestre de 2010 (Anexo VXI).

No que tange aos recursos aplicados na Saúde, verificou-se que os mesmos foram destinados às seguintes subfunções: Atenção Básica, Assistência Hospitalar e Ambulatorial, Suporte Profilático e Terapêutico, Vigilância Sanitária, Vigilância Epidemiológica e Outras Subfunções.

Vale destacar que o modelo de instrução de preenchimento do Demonstrativo da Receita Líquida de Impostos e das Despesas Próprias com Ações e Serviços Públicos de Saúde, aprovado pela Portaria nº 462/2009 da Secretaria do Tesouro Nacional, além de apresentar as subfunções típicas da função "Saúde", destaca, também, as subfunções atípicas daquela função, desde que estas sejam despesas com saúde custeadas com recursos de impostos. Portanto, essas despesas atípicas da função saúde estão enquadrada em "Outras Subfunções".

O valor constante do demonstrativo no item "Outras Subfunções", no importe de R$ 1.013.704.320,98, tem a sua composição apresentada a seguir, conforme discriminação apresentada na tabela abaixo:

Tabela 144 - Outras Subfunções (Despesas Atípicas da Função Saúde) **(R$ 1,00)**

DESCRIÇÃO	VALOR
Administração Geral	631.603.474,92
Desenvolvimento Científico	318.854,15
Direitos Individuais, Difuso e Coletivos	225.380,87
Formação de Recursos Humanos	11.118.925,92
Normatização e Fiscalização	1.543.209,53
Recursos Hídricos	143.327.642,86
Saneamento Básico Rural	2.827.090,06
Saneamento Básico Urbano	83.910.263,27
Tecnologia da Informação	12.655.875,03
Total Parcial	**887.530.716,61**
Despesa Patronal	68.470.910,40
Dívida (Amortização e Juros)	57.702.693,97
Total Geral	**1.013.704.320,98**

Fonte: Relatório do Controle Interno

Conforme se observa, a subfunção Administração Geral representou 62,31% dos gastos, sendo, portanto, a mais representativa do grupo, seguida de Recursos Hídricos, com 14,14% e Saneamento Básico (urbano e rural) com 8,56%.

Com relação à Despesa Patronal, é de se ressaltar que aí estão inclusas as despesas de pessoal e os encargos sociais pertinentes ao pessoal efetivo da saúde, conforme portaria STN nº 462/2009.

Vale assinalar que não foram incluídos nos gastos com saúde despesas previdenciárias (gastos com inativos), conforme já decidido por este Tribunal.

Foram computadas no cálculo das despesas com ações e serviços públicos de saúde, pela SEFAZ, despesas com "Saneamento Básico". Quanto à inclusão destas despesas, cumpre esclarecer que esta Corte de Contas tem reiteradamente deliberado no sentido de acatar a inclusão dos gastos com saneamento básico no cômputo dos gastos com saúde, para efeito do cumprimento do limite constitucional, por entender que tais dispêndios são de caráter preventivo, contribuindo para melhoria das condições de saúde da coletividade.

Quanto ao gasto com recursos hídricos, vale ressaltar o que foi abordado no Capítulo VI deste relatório, onde foi observada a participação da subfunção Recursos Hídricos nas despesas da Função Saneamento.

Merece observar que ,mesmo excluindo os gastos da subfunção "Recursos Hídricos" e "Saneamento Básico", o montante aplicado em ações e serviços públicos de saúde corresponderia a 15,30% das receitas líquidas de impostos e transferências, ficando, ainda, acima do limite mínimo constitucional (12%).

3 - APLICAÇÃO DE RECURSOS COM INVESTIMENTOS

A Constituição Estadual, no seu art. 205, § 2º, estabelece que o Estado deve aplicar no mínimo vinte por cento (20%) da sua arrecadação tributária com investimentos.

Consultando o banco de dados do SIC, verificou-se que o valor realizado a título de investimentos e inversões financeiras financiados com recursos de origem tributária, no exercício de 2010, alcançou o montante de 1.090.723.848,69, ou seja, 26,54% das receitas

tributárias obtidas pela administração direta e indireta (R$ 4.108.627.456,54), deduzidas as transferências constitucionais aos municípios referentes a participações na arrecadação tributária (R$1.620.717.567,62), bem como as deduções do FUNDEB (R$ 1.237.357.005,10). Constata-se, dessa forma, que foi cumprido o percentual mínimo constitucional mencionado.

A Constituição Estadual no seu art. 210, *caput,* estabelece, ainda, que, para investimentos do setor público estadual no interior, deve ser observada dotação nunca inferior a 50% (cinqüenta por cento) do valor global consignado para esse fim; e, que, para tal, excluem-se dessa classificação os Municípios integrantes da Região Metropolitana de Fortaleza.

Extraindo-se da base de dados do SIC os gastos com investimentos (Grupo de Natureza de Despesa - Investimento), obtém-se a seguinte composição:

Tabela 145 - Demonstrativo dos Investimentos Por Macroregião (R$1,00)

MACROREGIÃO/DESPESA	DESPESA AUTORIZADA	% DESPESA AUTORIZADA	DESPESA EMPENHADA	% DESPESA EMPENHADA
22 - ESTADO DO CEARA	1.708.100.783,00	29%	1008.829.752,00	31%
08 - CARIRI / CENTRO SUL	593.623.631,00	10%	361.276.475,00	11%
07 - LITORAL LESTE / JAGUARIBE	375.899.917,00	6%	165.527.964,00	5%
06 - BATURITE	91.371.923,00	2%	43.214.020,00	1%
05 – SERTAO CENTRAL	434.921.881,00	7%	230.372.916,00	7%
04 – SERTAO DE INHAMUS	232.228.963,00	4%	122.426.080,00	4%
03 – SOBRAL / IBIAPINA	508.513.914,00	9%	247.068.995,00	8%
02 - LITORAL OESTE	309.135.966,00	5%	202.231.061,00	6%
01 – REGIÃO METROPOLITANA	1.662.611.092,00	28%	873.090.722,00	27%
TOTAL	**5.916.408.070,00**	**100%**	**3.254.037.983,00**	**100,00%**

Fonte: BASE DE DADOS DO SIC

Analisando os dados anteriormente apresentados, sob a rubrica 44 – Despesas de Capital/Investimentos, verificou-se a seguinte proporção: Investimentos no interior – 42,17% e Investimentos nas demais regiões (Região Metropolitana e Estado do Ceará) – 57,83% considerando-se as despesas empenhadas. Com base neste rateio, a princípio, não teria sido atendido o limite fixado constitucionalmente.

Cabe ressaltar, no entanto, que no cálculo acima realizado não foram incluídas as despesas que foram alocadas na Região 22, denominada de Estado do Ceará, despesas essas 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.

Observando as informações presentes no Relatório da SEFAZ, item 2.1.2.2.2 (Despesa de Capital - Investimento), consta que **"o Estado conseguiu realizar 55,68% do valor autorizado para as ações de investimento, face à sua dependência de recursos externos"**, sendo destacado que **"apesar da maior parte do investimento ter sido realizado com recursos do grupo fonte tesouro**, **o Ceará ainda possui necessidades além de sua capacidade de geração de recursos próprios**".

Então, levando em conta a arrecadação oriunda de Receita de Capital verificou-se que, segundo dados do BGE (Anexo 10), o volume de Receita de Capital previsto (Operações de Créditos, Transferências de Capital e Alienação de Bens) para o exercício de 2010 foi de R$ 2.561.327.520,99, sendo obtida uma arrecadação na importância de R$ 1.633.342.821,35 representando, desta forma, 63,76% do previsto o que justifica o baixo nível de investimentos.

4 - APLICAÇÃO DE RECURSOS COM FOMENTO DAS ATIVIDADES DE PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA (FUNCAP)

De acordo com o art. 258 da Constituição Estadual, 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 dois por cento da receita tributária como renda de sua administração privada.

A Receita Tributária do Estado, obtida pela administração direta e indireta, no exercício de 2010, de acordo com a tabela 26 e Anexo 10 da Receita (BGE), foi de R$ 6.966.702.029,26, deduzindo desse valor as transferências constitucionais aos municípios referentes às participações na arrecadação tributária do ICMS e IPVA (R$ 1.620.717.567,62), bem como as deduções do FUNDEB (R$ 1.237.357.005,10) tem-se uma Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual (base de cálculo) no valor de R$ 4.108.627.456,54

Os recursos do Tesouro repassados para a FUNCAP, conforme registrado no BGE, totalizaram R$ 28.257.523,66, correspondendo a 0,68% da Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual, inferior, portanto, ao limite fixado pela Constituição Estadual.

Nos exercícios de 2007, 2008 e 2009 os percentuais foram de 1,11%, 0,69 % e 0,79%, respectivamente.

5 - DOS FUNDOS DE FINANCIAMENTO AO SETOR PRODUTIVO

O Art. 209 da Constituição Estadual estabelece que o Estado destinará recursos para a constituição 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 micros, 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 Micros, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará - FCE e o Fundo de Desenvolvimento Industrial - FDI. O primeiro, como o próprio nome indica, é destinado ao fomento das Micros, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará, e o segundo às empresas de modo geral, independentemente do porte.

5.1 - DO FUNDO DE FINANCIAMENTO ÀS MICRO, PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS DO ESTADO DO CEARÁ - FCE

De acordo com a consulta no banco de dados, não houve execução orçamentária, no referido exercício, pelo FCE, a exemplo do que aconteceu no ano anterior (2009), tendo como conseqüência o não atendimento à exigência do art. 209 da Constituição Estadual, pela não operacionalização do referido fundo.

5.2 - DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL-FDI

Inicialmente, cabe ressaltar que a Lei Estadual nº 10.367/79, que instituiu o FDI, com a redação modificada pela Lei nº 10.380/80, estabelecia que os recursos do referido Fundo deveriam ser limitados ao montante equivalente a 10% da receita do ICMS. Com a edição da Lei Estadual nº13.755/2006 foi eliminado aludido limite, passando a ser de acordo com as possibilidades do Tesouro Estadual.

Observando os dados do BGE constata-se que as operações do FDI realizadas por meio de concessão de empréstimos e financiamento atingiram, no

exercício de 2010, o total de R$ 67.216.681,58.

É importante observar que as operações realizadas pelo FDI, por meio de concessão de empréstimos, bem como sob a forma de dilação do prazo do pagamento do ICMS, serão objeto de análise, quando do exame das Prestações de Contas Anuais de 2010 do referido Fundo, ocasião na qual a matéria em destaque será ressaltada para uma avaliação aprofundada pelo órgão instrutivo responsável pela fiscalização do FDI, bem como pelo Pleno deste Tribunal.

CAPÍTULO IX
GESTÃO FISCAL

IX – GESTÃO FISCAL

1 – GESTÃO FISCAL

Com relação ao cumprimento da LC nº 101/00-LRF, inicialmente, é importante destacar o seguinte contexto:

Pelas disposições contidas nos artigos 56 e 57 da LRF, as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo, Judiciário, bem como do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20 da lei, as quais receberão parecer prévio do Tribunal de Contas no prazo de sessenta dias do recebimento, sendo estabelecido no § 2º do art. 56 que o parecer prévio sobre as contas do Tribunal de Contas é de competência da comissão mista permanente referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente das Casas Legislativas.

Ocorre que, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) 2238 foi questionada a constitucionalidade de alguns artigos da LRF, entre eles os dispositivos supracitados.

O Supremo Tribunal Federal na citada ação deferiu o pedido de liminar no tocante aos artigos 56 e 57 da LRF, suspendendo automaticamente a eficácia dos citados artigos.

Com a decisão do STF, foi reafirmada a competência dos Tribunais de Contas, conferida pela Constituição, para julgar a gestão do Poder Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público, não cabendo a emissão de parecer prévio pelo Tribunal nas Contas do Governador do Estado sobre a gestão fiscal dos referidos Poderes e órgão para julgamento pelo Legislativo.

Assim, no presente relatório, será emitido pronunciamento, apenas, sobre a gestão fiscal do Poder Executivo Estadual, conforme procedimento adotado nas contas dos exercícios de 2008 e 2009.

Merece ressaltar que a verificação do cumprimento das disposições da LC 101/00 pelos demais Poderes e órgãos do Estado será efetuada por esta Corte de Contas, quando da apreciação dos seus relatórios de gestão fiscal, bem como de suas prestações de contas anuais. Destaca-se, ainda, que o julgamento das contas do Tribunal de Contas do Estado do Ceará compete à Assembléia Legislativa do Estado do Ceará, conforme estabelecido no art. 76, § 4º da Constituição Estadual,

bem como no art. 97 da Lei Estadual nº 12.509/95 (Lei Orgânica do Tribunal).

1.1-RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)

A Receita Corrente Líquida-RCL é a base de cálculo para apuração dos limites fixados na LRF, referente a despesas com pessoal, dívida, operações de crédito e garantias.

Esta receita corresponde ao somatório das receitas correntes da administração direta, autarquias, fundações, fundos e empresas estatais dependentes, com as deduções estabelecidas na LRF e excluídas as duplicidades.

De acordo com o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida, Anexo III do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2010, bem como a Tabela 26 do Relatório da SEFAZ (BGE), a RCL do Estado no referido exercício, importou em R$ 9.664.272.960,87.

Analisando os valores da RCL, verifica-se que a mesma apresentou o seguinte comportamento nos últimos cinco anos:

Tabela 146 - Receita Corrente Líquida **R$1,00**

Exercício	Valor	Variação (%)
2006	6.032.605.775, 00	
2007	6.560.099.267,00	8,74%
2008	7.886.592.914,00	20,22%
2009	8.400.940.156,00	6,52%
2010	9.664.272.960,87	15,03%

Fonte: RREO do 6º Bimestre/2010 e BGE

Portanto, de acordo com tabela acima, a RCL do exercício de 2010 teve uma variação em termos nominais de 15,03%, em relação ao exercício de 2009.

Analisando a variação da Receita Corrente Líquida, principalmente no biênio 2009-2010, se torna fundamental destacar o comportamento da Receita Tributária nesses dois últimos anos, pois como se sabe, ela contribui de maneira significativa no montante desta receita (RCL). Então, com base nessas duas variáveis (RCL e Receita Tributária), segue a tabela seguinte:

Tabela 147 - Receita Corrente Líquida e Receita Tributária **R$1,00**

Exercício	RCL	Receita Tributária
2009	8.400.940.156,00	5.799.444.303,05
2010	9.664.272.960,87	6.966.702.029,26

Fonte: BGE e RREO do 6º Bimestre de 2009 e 2010.

De acordo com os dados, verifica-se que em 2009, a Receita Tributária representou 69,03% da Receita Corrente Líquida. Com relação ao exercício de 2010, esse percentual chegou a 72,08%.

1.2 - CUMPRIMENTO DOS LIMITES DA LRF

1.2.1 - DÍVIDA CONSOLIDADA

A Dívida Consolidada, de acordo com a definição estabelecida na Resolução nº 43 do Senado Federal, corresponde ao montante das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de título, assumidas em virtude de lei, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais, a partir de 5 de maio de 2000 (data da publicação da LRF) e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento.

Vale ressaltar que o Estado, segundo os dados do RGF do 3º quadrimestre de 2010, não possui dívida decorrente de emissão de títulos (dívida mobiliária).

Com relação ao Estoque da dívida contratual do Estado (Dívida Fundada Interna e Externa), foi verificado, no intervalo de 2006 – 2010, o seguinte comportamento destacado na tabela a seguir:

Tabela 148 - Evolução da Dívida Contratual Interna e Externa **R$ 1,00**

ANO	DIV. CONTRATUAL INTERNA	DÍV. CONTRATUAL EXTERNA	TOTAL
2006	2.440.739.135,76	1.465.191.354,51	3.905.930.490,27
2007	1.943.902.922,86	1.198.367.555,09	3.142.270.477.45
2008	1.972.954.682,59	1.463.147.956,82	3.436.102.639,41
2009	1.896.998.767,11	1.153.028.913,57	3.050.027.680,68
2010	2.540.828.437,78	1.332.595.831,04	3.873.424.268,00

Fonte: BGE, RGF(Anexo II) do 3º quadrimeste de 2010 e Relatórios Técnicos sobre as contas de Governo anteriores

De acordo com os dados acima observa-se que, no período de 2006 a 2007 houve um decréscimo no Estoque da dívida contratual do Estado. Considerando 2007 a 2008, houve um aumento. No que tange 2008 a 2009 ocorreu uma redução, já com relação a 2009 e 2010, observa-se um aumento do Estoque

da dívida. Comparando os valores dos dois últimos exercícios, observa-se que, tanto a dívida contratual interna como a externa apresentaram respectivamente aumento de 33,93% e 15,57%, gerando, com isso, um acréscimo no Passivo Permanente do Balanço Patrimonial do Estado para o exercício de 2010.

Na tabela a seguir, é apresentada a composição dos credores da dívida contratual interna do Estado, as respectivas liberações no exercício de 2010, bem como os saldos a serem amortizados no exercícios seguintes.

Tabela 149 - Dívida Interna Contratual **R$1,00**

CREDOR	VR. LIBERADO	SALDO P/ 2011
BANCO DO BRASIL	0,00	0,00
CEF	20.514.069,44	85.855.406,2
BNB	14.882.748,56	160.707.431,77
TESOURO NACIONAL	0,00	1.107.134.000,46
BNDES	666.484.797,81	1.187.131.598,57
TOTAL	701.881.615,81	2.540.828.437,78

Fonte: BGE

Analisando os dados acima, verifica-se que o principal credor da dívida interna contratual do Estado é o BNDES com um crédito correspondente a 46,72% da dívida.

Na próxima tabela são destacados os credores da dívida contratual externa do Estado com as respectivas liberações efetuadas no exercício em apreço, como também, os saldos das dívidas a serem amortizados nos exercícios seguintes.

Tabela 150 - Dívida Externa Contratual **R$1,00**

CREDOR	VR. LIBERADO	SALDO P/ 2011
BIRD	124.895.869,72	803.286.560,36
BID	221.169.803,05	503.859.967,86
KFW	1.408.885,08	3.911.412,43
THE OVERSEAS	0,00	2.809.320,00
MLW INTERMED	13.802.173,25	18.728.570,39
TOTAL	361.276.731,1	1.332.595.831,04

Fonte: BGE

Verifica-se que os principais credores da dívida externa do Estado no referido exercício são o BIRD e o BID com um crédito correspondente a 60,27% e 37,81%, respectivamente.

Analisando o Passivo Permanente do Balanço Geral do Estado, verifica-se que a sua dívida com precatórios e parcelamento de dívidas (INSS e PASEP)

alcançou no final do exercício de 2010 a importância de R$ 254.732.173,09 e R$ 131.802.393,78, respectivamente.

Na tabela seguinte, é demonstrada a composição do Estoque da Dívida Consolidada do Estado no final dos exercícios de 2009 e 2010:

Tabela 151 - Dívida Consolidada **R$ 1,00**

DÍVIDA CONSOLIDADA	2009	2010
DÍVIDA INTERNA	**2.293.787.969,11**	**2.927.363.004,65**
POR CONTRATOS	1.896.998.767,11	2.540.828.437,78
INSS PARCELAMENTO	102.203.409,00	87.571.167,82
PASEP PARCELAMENTO	47.499.832,00	44.231.225,96
POR PRECATÓRIOS	247.085.961,00	254.732.173,09
DÍVIDA EXTERNA	**1.153.028.913,57**	**1.332.595.831,04**
POR CONTRATOS	1.153.028.913,57	1.332.595.831,04
TOTAL	**3.446.816.882,68**	**4.259.958.835,69**

Fonte: BGE, RGF(Anexo II) DO 3º QUADRIMESTRE/10 DO PODER EXECUTIVO

Verificando os valores presentes nesta tabela, observa-se que a Dívida consolidada do Estado, no exercício sob análise, apresentou um incremento em relação ao exercício de 2009, de 23,59% tendo, portanto, um reflexo direto no crescimento do Passivo Permanente.

1.2.1.1- LIMITE DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA

O limite de endividamento estabelecido na Resolução nº 40/2001, com alterações promovidas pela Resolução nº 05/2002, ambas do Senado Federal, é apurado com base na Dívida Consolidada Líquida, que corresponde ao saldo da Dívida Consolidada deduzidas das disponibilidades financeiras líquidas dos restos a pagar processados.

De acordo com a referida Resolução, a Dívida Consolidada Líquida dos Estados não poderá exceder a duas vezes a Receita Corrente Líquida – RCL (2 x RCL).

No exercício de 2010, a Dívida Consolidada Líquida do Estado correspondeu a 0,27 vezes a Receita Corrente Líquida, abaixo, portanto, do limite fixado pela Resolução em referência, conforme pode ser verificado no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida integrante do RGF do Poder Executivo, referente ao último quadrimestre/2010, sintetizada na tabela que segue:

Tabela 152- Montante da Dívida Consolidada Líquida em Relação à RCL **R$ 1,00**

MONTANTE DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	MONTANTE DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA EM RELAÇÃO À RCL	LIMITE
2.680.112.222,00	9.664.272.961,00	0,27 VEZES A RCL	2 VEZES A RCL

Fonte: BGE E RGF do 3º Quadrimestre/2010 do Poder Executivo

É importante destacar que, em comparação ao exercício de 2009, que foi de 0,17 vezes a RCL, houve um aumento no percentual de comprometimento da referida dívida em relação à RCL. Conforme se observa, a Receita Corrente Líquida cresceu (15,03%), mas o montante da Dívida Consolidada Líquida aumentou em proporção bem maior (85,2%), o que justifica esse crescimento do comprometimento em relação ao exercício anterior, mesmo possuindo um valor considerável do saldo das disponibilidades de caixa do Tesouro no final do exercício de 2010.

1.2.1.2 – COMPROMETIMENTO COM AMORTIZAÇÃO E ENCARGOS DA DÍVIDA

A Resolução do Senado Federal nº 43, em seu art. 7°, inciso II, estabelece que:

Art. 7º As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites:

[...]

II - o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, não poderá exceder a 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida;

Os dispêndios realizados, no exercício de 2010, com amortizações, juros e encargos da dívida consolidada do Estado, excluídos os desembolsos com pagamento de garantias oferecidas pelo Tesouro, representaram um percentual de 5,08% da Receita Corrente Líquida, abaixo, portanto do limite estabelecido na aludida Resolução do Senado Federal (11,5%), conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 153 - Amortização, Juros e Encargos da Dívida	**R$1,00**
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA CONSOLIDADA (1)	301.917.480,00
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA CONSOLIDADA (2)	189.008.960,00
TOTAL (1 + 2)	490.926.440,00
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA-RCL	9.664.272.961,00
% DE COMPROMETIMENTO	**5,08%**
LIMITE FIXADO NA RESOLUÇÃO Nº 43 DO SF	**11,5%**

Fonte: BGE
Nota: No total da amortização, juros e encargos da dívida foi excluído o pagamento de Garantias.

Importante destacar que este percentual foi bem menor em comparação ao exercício de 2009 que foi de 9,21%.

1.2.2 – OPERAÇÕES DE CREDITO

Nos termos do art. 29, inciso III da Lei Complementar nº 101/2000, e do art. 3º da Resolução nº 43/2001, com alterações promovidas pela Resolução nº 19/2003, ambas do Senado Federal, 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, inclusive com uso de derivativos financeiros.

Equiparam-se às operações de crédito, segundo o art. 37 da LRF e art. 3º, § 1º, da Resolução nº 43/2001, e estão vedados:

- - o 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;
- - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de títulos de crédito; e
- - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a *posteriori* de bens e serviços.

Além dos conceitos acima, é bom destacar que através do art. 33 da

LRF as operações de crédito devem atender as condições e limites estabelecidos.

Cabe ressaltar o fato de que não foi constatada, no exercício em apreço, a realização de operações de crédito pelo Estado em desacordo com as normas do art. 33 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Da mesma forma, não foi constatada a realização de operação de crédito vedada no art. 37 da referida lei.

1.2.2.1 - LIMITES DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO

No final do exercício de 2010, o montante das operações de crédito realizadas pelo Tesouro Estadual correspondeu a 11% da Receita Corrente Líquida, abaixo, portanto, do limite fixado pela Resolução nº 43/01 do Senado Federal, que é de 16% da RCL, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 154 - Montante das Operações de Crédito em Relação à RCL **R$ 1,00**

MONTANTE DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO (Internas e Externas)	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	MONTANTE DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO EM RELAÇÃO À RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	LIMITE
1.063.158.347,00	9.664.272.961,00	11% DA RCL	16,00% DA RCL

Fonte: BGE(Anexo 10 da Receita) e RGF do 3º quadrimestre/2010 do Poder Executivo

1.2.2.1.1 - LIMITE DAS RECEITAS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO POR ANTECIPAÇÃO DA RECEITA

Segundo o art. 38 da LRF, as operações de crédito por antecipação da receita (ARO) destinam-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirão as exigências mencionadas no art. 32 e mais os seguintes pontos:

1- realizar-se-á somente a partir do décimo dia do início do exercício;

2 - deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano;

3 - não será autorizada se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira, ou à que vier a esta substituir;

- estará proibida:

a) enquanto existir operação anterior da mesma natureza não

integralmente resgatada;

b) **no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.**

O art. 10 da Resolução nº 43 do Senado Federal 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% (sete por cento) da Receita Corrente Líquida.

Conforme verificado no RGF (Anexo IV) do 3º quadrimestre do exercício de 2010, o Estado não realizou operações de crédito por antecipação de receita – ARO.

1.2.3 – GARANTIAS E CONTRAGARANTIAS DE VALORES

A concessão de garantia compreende os compromissos de obrigações financeiras ou contratuais assumidos pelo ente da Federação ou entidade a ele vinculado. Segundo o art. 40 da Lei Complementar Federal nº 101/2000-LRF, os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas e externas.

A LRF, em seu art. 40, § 1º, e a Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, em seu art. 18, I e II, preceituam que a concessão de garantia, pelos Estados, às operações de crédito interno e externo, demandará a apresentação de contragarantias em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, e a adimplência do tomador relativamente às suas obrigações para com o garantidor e entidades por ele controladas. Observando o RGF do 3º quadrimestre de 2010, verificou-se que o **Estado do Ceará não possuía contragarantias** de valores.

1.2.3.1 - LIMITE DAS GARANTIAS

No final do exercício de 2010, as garantias concedidas pelo Tesouro Estadual corresponderam a 8,46% da Receita Corrente Líquida, abaixo, portanto, do limite fixado pela Resolução nº 43/01 do Senado Federal, que é de 22% da RCL. Esse percentual pode ser verificado, conforme Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores integrante do RGF do Poder Executivo, referente ao 3º quadrimestre/2010, sintetizada na tabela que segue:

Tabela 155 - Montante das Garantias em Relação à RCL **R$ 1,00**

MONTANTE DAS GARANTIAS	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	MONTANTE DAS GARANTIAS EM RELAÇÃO À RCL	LIMITE
817.186.226,00	9.664.272.961,00	8,46% DA RCL	22 % DA RCL

Fonte: BGE e RGF do 3º Quadrimestre/2010 do Poder Executivo

1.2.4 - LIMITE DAS DESPESAS COM PESSOAL

Com relação a este ponto (Despesa de Pessoal), é oportuno destacar a Resolução deste Tribunal, nº 2230/2010 - TCE, que determinou com base no art. 169 da CF/88 c/c o art. 19 da LRF a não inclusão dos gastos com pensionista no cômputo da despesa de pessoal. Portanto, com base nesse novo contexto, segue a análise da referida despesa.

Segundo os dados constantes do Demonstrativo das Despesas com Pessoal do Poder Executivo, integrante ao Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2010, que abrange o período de janeiro a dezembro/10, o total das despesas com pessoal do referido Poder, para fins de apuração do limite fixado na LRF, no exercício em apreço, atingiu o montante de R$ 3.956.285.659,78, correspondendo a um percentual de 40,94% da Receita Corrente Líquida (R$ 9.664.272.960,87), abaixo, portanto, do limite prudencial (46,17%) e do limite máximo legal (48,60%), estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (arts. 19 e 20), conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 156 - Despesa com Pessoal **R$ 1,00**

DESPESA COM PESSOAL	2009	2010
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	4.202.960.407,78	4.580.566.066,89
PESSOAL ATIVO	3.071.164.891,23	3.618.474.752,08
PESSOAL INATIVOS	753.579.579,80	857.018.402,11
PENSIONISTAS	293.984.431,72	-
OUTRAS DESPESAS DE PESSOAL DECORRENTES DE CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO (art. 18 § 1º da LRF)	84.231.505,03	105.072.912,70

Tabela 156 - Despesa com Pessoal **R$ 1,00**

(-) DESPESAS NÃO COMPUTADAS* (art. 19, § 1º da LRF) **(II)**	775.726.668,29	624.280.407,11
DESPESA TOTAL COM PESSOAL PARA FINS DE APURAÇÃO DO LIMITE **(III = I – II)**	3.427.233.739,49	3.956.285.659,78
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA –RCL	8.400.940.156,67	9.664.272.960,87
% DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL PARA FINS DE APURAÇÃO DO LIMITE SOBRE A RCL	**40,80%**	**40,94 %**
LIMITE PRUDENDICIAL	46,17%	46,17 %
LIMITE MÁXIMO	48,60%	48,60 %

Fonte: Tabela 25 do Relatório da SEFAZ, RGF do 3º quadrimestre de 2010 do Poder Executivo e Relatório Técnico do Exercício Anterior.

Nota 1: Não foram computadas as despesas com pensionistas (pensão civil e de montepio), no exercício de 2010.

Nota 2: Foram computadas as despesas com terceirizados em substituição a servidores (art. 18 § 1º da LRF) contabilizadas na natureza de despesas 319034-Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização, conforme disposto na Portaria nº 462/2009 da STN, Resolução nº 3408/2005 deste Tribunal e Lei nº 14.416, de 23/07/09), art. 59 (LDO de 2010).

Nota 3: Foram computadas nas despesas com pessoal do Poder Executivo os valores relativos a Contribuição Patronal, conforme decido por este Tribunal no Processo nº 03245/2005-1, estando incluídas no montante das despesas com pessoal ativo, conforme orientação contida na Portaria nº 462/2009 da STN.

Nota 4: *Despesas não Computadas (art. 19, § 1º da LRF), referente a despesas com indenização por demissão e incentivo à demissão voluntária, despesas decorrentes de decisão judicial, despesas de exercícios anteriores e despesas de inativo e pensionistas pagas com as contribuições dos servidores e patronal (fonte 03 e 04).

Nota 5: Exluídos pensionistas conforme Resolução nº 2230/10 - TCE

Observa-se que no exercício de 2009, com a exclusão dos pensionistas, o total das despesas de pessoal chegou a 37,2% em relação a RCL. Portanto, verifica-se que houve um crescimento na despesa de pessoal do poder executivo, no exercício de 2010 em comparação ao de 2009, de 26,6%. Cabe destacar que as despesas realizadas no item "Outras Despesas de Pessoal Decorrente de Contrato de Terceirização", comparando o exercício de 2010 em relação ao de 2009, conforme a tabela acima, foi a que apresentou um maior crescimento, ou seja, de 24,74%, enquanto os Ativos foi de 17,82% e inativos, 13,76%. Importante frisar que apesar de ter ocorrido um aumento da Receita Corrente Líquida em 15,03% em relação ao ano anterior, houve também um incremento, em proporção maior, das despesas de pessoal de 15,4% justificando, assim, este crescimento da despesa de pessoal em relação a RCL.

Cabe ressaltar que o Poder Executivo esclarece no Relatório integrante da Síntese do BGE, item 2.1.2.2.1, que em 2010 foram realizadas 8.604 nomeações de novos servidores para integrarem o quadro dos seguintes órgãos:

ADAGRI, POLÍCIA CIVIL, SEFAZ, SEMACE, SESA, SEPLAG, SEDUC e POLICIA MILITAR. Foi, destacado, também, que a despesa com esses novos servidores representou para o Estado um custo adicional de R$ 163.413.035,63 para 2010 e de R$ 171.583.687,42 para os exercícios de 2011 e 2012, considerando a expectativa de inflação de 4,5% estabelecida na LDO de 2010. Foi ressaltado, também, que essas despesas adicionais são financiadas pelo Tesouro e que foram adequadas ao orçamento do Estado, não havendo alterações que ultrapassem o percentual de gasto com pessoal.

Do levantamento efetuado na base de dados do SIC, foi apurado um montante das Despesas Brutas com Pessoal do Poder Executivo (ativo, inativo e terceirizados em substituição a servidores) no valor de R$ 4.608.302.088,74, e um montante das Despesas não Computadas (art. 19, § 1º da LRF) na importância de R$ 607.468.913,23 sendo apurada uma Despesa Líquida com Pessoal para fins de apuração do limite da LRF na importância de R$ 4.000.833.175,51, correspondendo a 41,40% da Receita Corrente Líquida (R$9.664.272.960,87). Foi atendido, portanto, o limite de gastos com pessoal pelo Poder Executivo.

Merece destacar que, no exercício de 2010, de acordo com o relatório do controle interno foi criado no SIC o item (Subelemento de despesa) específico: **18 –** natureza da despesa **319011**, com a finalidade de atender a Resolução nº 2582/2009 do Tribunal de Contas, a fim de não ser computado o Abono de Permanência de Servidores nas despesas com pessoal de acordo com a LRF. Com isso, foi atendida a recomendação proposta nas contas de 2009 onde sugeria:

Criar elemento de despesa específico para registrar as despesas com Abono de Permanência de Servidores, previsto na EC nº 41/2003 (CF/88), para atendimento da Resolução 2582/2009 deste tribunal, que firmou entendimento de que as despesas com o referido abono, por não ter natureza remuneratória nos termos do art. 18, capt, da LRF, não deve ser incluído no cálculo das despesas com pessoal para fins de cumprimento dos limites da LRF.

1.2.5 - DISPONIBILIDADES, OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS E REGRA DO ART. 42 DA LRF.

De acordo com o Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa,

integrante do Relatório de Gestão Fiscal do 3º Quadrimestre de 2010 do Poder Executivo, incluídos os valores financeiros pertinentes ao regime próprio de previdência, o Estado apresentou ao final do exercício de 2010, disponibilidades na importância de R$ 2.146.926.202,73. Com relação as obrigações financeiras, o valor atingiu um montante de R$ 980.578.787,28. Portanto, confrontando os valores referentes as disponibilidades com as obrigações financeiras é gerado uma disponibilidade de caixa líquida no importe de R$ 1.166.347.415,45 (suficiência financeira).

Analisando o referido Demonstrativo, integrante do Relatório de Gestão Fiscal do 3º Quadrimestre de 2010, vale mencionar que o mesmo foi confeccionado detalhando de forma segregada os recursos ordinários e vinculados em conformidade com o modelo estabelecido no volume do anexo III do Manual de Demonstrativos Fiscais, Volume III, aplicados à União, Estados, DF e Municípios , conforme a Portaria Conjunta STN nº 2/2009. Cabe destacar que no citado demonstrativo foi apresentada as destinações e obrigações de recursos com seus respectivos recursos vinculados ou não. Desta maneira foi apurada a disponibilidade bruta e líquida conforme identificação do recurso.

Com relação ao exercício de 2010, que se refere ao último ano de mandato, é necessário destacar o conteúdo do art. 42 da LRF que diz:" é vedado ao titular de Poder ou órgão, referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesas que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito".

Como forma de verificar se o Governo atendeu aos objetivos estipulados no referido artigo (art. 42), é necessário averiguar os dados do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa do 3º Quadrimestre do último ano de mandato (exercício de 2010).

Observando os dados extraídos do Demonstrativo, verificou-se que de fato havia disponibilidade financeira suficiente para cobrir o total do passivo financeiro e que portanto foi respeitado o art. 42 da Lei de responsabilidade fiscal.

1.2.6- RECEITA DE ALIENAÇÃO DE ATIVOS E APLICAÇÃO DOS RECURSOS

Segundo o art. 53, parágrafo primeiro, inciso III da LRF, o RREO do último bimestre do exercício será acompanhado do demonstrativo da variação patrimonial, evidenciando a alienação de ativos e aplicações dos recursos dela decorrentes. Com relação a este assunto, a Portaria STN, nº 462/2009, afirma que os Entes da Federação devem apresentar o Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos e que deve integrar o RREO referente ao último bimestre do exercício.

É bom destacar, também, que 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 conteúdo do demonstrativo (anexo XIV), como também o anexo 10 (da receita) do BGE, observa-se que o Estado auferiu uma receita de alienação de bens, em 2010, no total de R$ 1.460.765,00, considerando a Administração direta e Indireta. Quanto a aplicação dos recursos arrecadados no exercício sob análise, observa-se pelo demonstrativo que não ocorreu aplicação dos recursos. Com relação ao saldo do exercício anterior no valor de R$ 5.405.696,00 verificou-se também que não foi utilizado ficando, portanto, com um saldo a realizar a importância de R$ 6.866.461,00.

Importante destacar que como forma de atender ao art. 8º, § único da LRF, foi gerada uma recomendação, nas contas de Governo de 2009, no sentido de se criar uma fonte específica para aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos. Analisando o Balanço Geral do Estado, do exercício de 2010, verifica-se que a referida fonte foi criada (**fonte 12**) para tal finalidade, ou seja, já existe a fonte para identificar a receita decorrente de alienação de ativos.

1.3 - METAS FISCAIS

Segundo o art. 4, § 1º da LRF, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias deve contemplar Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a

receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

As metas fiscais, para o exercício de 2010, foram estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de 2010 (Lei nº 14.416, de 23/07/09), e, posteriormente, ajustadas na Lei Orçamentária Anual - LOA daquele exercício (Lei nº 14.608, de 06/01/2010) as metas para receitas e despesas mentendo-se as demais metas. Acerca da revisão das metas fiscais fixadas na LDO, a matéria foi tratada no Capítulo II - Instrumento do Planejamento Governamental deste Relatório.

Na tabela 38 do Relatório da SEFAZ, subitem 2.1.2.3, são apresentadas as metas fiscais previstas para o exercício de 2010, bem como as realizações no que tange às receitas, despesas, resultados primário e nominal.

Tabela 157 - Demonstrativo Comparativo da Previsão de Metas Fiscais com a Realização **R$ 1,00**

ESPECIFICAÇÃO	PREVISÃO PARA O EXERCÍCIO (META)	REALIZAÇÃO
1. RECEITA TOTAL	13.899.113.000,00	15.582.683.000,00
1.1.RECEITAS NÃO – FINANCEIRAS	12.430.182.000,00	14.332.167.000,00
2.DESPESA TOTAL	13.874.562.000,00	13.945.931.000,00
2.1.DESPESAS NÃO FINANCEIRAS	12.280.182.000,00	13.455.005.000,00
3.RESULTADO PRIMÁRIO (1.1 – 2.1)	150.000.000,00	877.162.000,00
4.RESULTADO NOMINAL	1.204.429.000,00	1.233.489.000,00

Fonte: Tabela 38 do Relatório da SEFAZ
Notas:

1) Excluídas as estatais: ADECE, CAGECE, COGERH, CEGÁS, CEARÁ PORTOS, METROFOR E CEASA;

2) Deduzidas as despesas discricionárias;

3) Excluídas as concessões de empréstimos do grupo "inversões Financeiras";

4) Resultado Nominal = Dívida Fiscal Líquida (2010) R$ 2.680.112.222,00 – Dívida Fiscal Líquida (2009) R$ 1.446.623.253,00;

5)Despesa pelo valor liquidado;

6)A "Previsão "foi extraída do Demonstrativo da LOA 2010 .

Nos itens seguintes, são efetuados os comentários sobre o alcance das metas fiscais estabelecidas para o exercício de 2010.

1.3.1 - Receitas e Despesas Totais

A meta para a Receita Total (receitas da Administração direta, autarquias, fundações, fundos e empresas estatais dependentes) fixada na LDO foi de R$ 12.379.323.000,00 tendo sido ajustada na LOA para R$ 13.899.113.000,00. Conforme demonstrado na tabela anterior, a Receita Total obtida no exercício em apreço foi de R$ 15.582.683.000,00, portanto, superior a meta ajustada na LOA.

Já para a Despesa Total (despesas da Administração direta, autarquias, fundações, fundos e empresas estatais dependentes) foi estabelecida uma meta na LDO no importe de R$ 11.912.348.000,00 sendo ajustada na LOA para R$ 13.874.562.000,00. Conforme consta na referida tabela, a Despesa Total realizada alcançou a importância de R$ 13.945.931.000,00 ficando, com isso, acima da meta ajustada na LOA.

Cabe destacar que no cálculo da Despesa Total, efetuado pela SEFAZ, foi levado em conta as despesas liquidadas e deduzidas as despesas realizadas nos programas de infraestruturas, seguindo a metodologia definida na Lei Estadual nº 14.824/2010.

1.3.2 - Resultado Primário

O Resultado Primário, de acordo com a conceituação dada pela Portaria STN nº 462, de 2009, que aprova a 2ª edição do Manual Técnico de Demonstrativos Fiscais, em vigor para o exercício de 2010, representa a diferença entre as receitas primárias (receitas não financeiras) e as despesas primárias (despesas não financeiras) da Administração Direta, Autarquias, Fundações, Fundos e Empresas Estatais Dependentes. O referido resultado objetiva demonstrar o quanto as ações correntes da Administração Pública afetam sua situação econômica, financeira e patrimonial. Quanto maior esse indicador, apurado antes da apropriação dos juros e outros encargos da dívida, maior será o volume de recursos disponíveis para pagamento dos serviços da dívida ou realizar outros investimentos. Portanto, é um indicador de suma importância no contexto da avaliação da política fiscal.

A meta de Resultado Primário, para o exercício de 2010, estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da LDO, foi de um superávit primário na importância de R$ 150.000.000,00, tendo a mesma sido mantida na LOA.

Consultando os dados do Demonstrativo do Resultado Primário (anexo VII), integrante do RREO do 6º bimestre de 2010, verificou-se a ocorrência de um Resultado Primário positivo no exercício sob análise no importe de R$ 877.163.031,61.

Merece destacar que o Resultado Primário, constante da síntese do BGE (Tabela 38), apresentou um valor de R$ 877.162.000,00, gerando, portanto, uma diferença de R$ 1.031,61 .

Analisando a evolução do Resultado Primário nos últimos quatro anos conforme a tabela abaixo, verifica-se, em termos nominais, que de 2007 a 2009 houve um aumento considerável, entretanto ao analisar o exercício de 2010 em comparação ao de 2009 ocorreu uma redução de 32,77%.

Tabela 158 - Resultado Primário **R$ 1,00**

Exercício	Valor	Variação (%)
2007	1.055.884.018,00	
2008	1.133.990.436,00	7,39%
2009	1.164.640.969,00	2,70%
2010	877.162.000,00	32,77%

Fonte: Relatório do controle Interno e BGE.

Cabe destacar que, no cálculo do Resultado Primário, efetuado pela SEFAZ, foi levado em conta as despesas liquidadas e deduzidas as despesas realizadas nos programas de infraestruturas, seguindo a metodologia definida na Lei Estadual nº 14.824/2010.

De acordo com a Portaria nº 462/2009 da STN, no RREO do último bimestre do exercício de referência, as despesas liquidadas e as despesas inscritas em restos a pagar não-processados deverão ser somadas gerando o total das despesas executadas, de forma a permitir o cálculo do Resultado Primário, que deverá demonstrar a diferença, até o bimestre, entre as receitas realizadas e as despesas executadas, ou seja, no RREO do 6º bimestre do exercício, que abrange o período de janeiro a dezembro, o

Resultado Primário segundo a referida Portaria deve ser apurado considerando todas as despesas empenhadas. Conforme se observa, a metodologia de apuração do Resultado Primário definida na aludida Lei Estadual vai de encontro com a estabelecida na Portaria da STN.

Além disso o fato de se calcular o resultado primário pela despesa empenhada, no último bimestre, tem como respaldo legal o art. 35, inciso II da Lei nº 4.320/64 que diz que pertence ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas.

É importante destacar que o Resultado Primário obtido no exercício em apreço, a exemplo dos exercícios de 2007, 2008 e 2009, ficou acima da meta fixada. Com relação a este comportamento (realização do resultado primário superior as metas), vale destacar a posição do Relatório do Controle Interno, manifestada nas contas de 2009, item 8.9, onde foi ressaltado que "**resultados positivos continuados muito acima dos previstos podem sugerir a necessidade de um melhor planejamento ou de uma execução mais efetiva dos projetos do governo".**

1.3.3 - Resultado Nominal

O Resultado Nominal, de acordo com a Portaria nº 462/2009 da STN, representa, no bimestre, a diferença entre o saldo da dívida fiscal líquida ao final do bimestre de referência e o saldo ao final do bimestre anterior. No exercício, o resultado nominal representa a diferença entre o saldo da dívida fiscal líquida acumulada até o final do bimestre de referência e o saldo em 31 de dezembro do exercício anterior ao de referência. O saldo da 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.

O Resultado Nominal representa o quanto o saldo da Dívida Fiscal Líquida de um ente público aumentou ou diminuiu. Sendo obtido um resultado negativo, significa que o saldo da referida dívida decresceu, e, no caso de resultado positivo, representa um aumento no saldo da aludida dívida.

A meta para o Resultado Nominal, estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da LDO de 2010, foi de um resultado positivo no importe de R$ 1.204.429.000,00, ou seja, a dívida fiscal líquida do Estado poderia crescer até o referido valor.

É de se ressaltar que, no exercício de 2010, segundo dados do anexo VI do RREO do último bimestre, foi obtido um Resultado Nominal positivo de R$1.233.488.969,00, o que representa um aumento no saldo da Dívida Fiscal Líquida do Estado no período sob análise. Portanto, observa-se que o resultado apurado excedeu em 2,4% ao limite fixado, considerando o critério "abaixo da linha".

1.3.4 - MONTANTE DA DÍVIDA PÚBLICA ESTADUAL

Observando a tabela 38 do relatório da SEFAZ, que corresponde a um demonstrativo comparativo da previsão de metas fiscais com a realização, verifica-se que não foi apresentado a referida meta e respectiva realização, referente ao montante da dívida pública estadual.

No Anexo de Metas fiscais da LDO do exercício, sob análise, foi fixada uma meta para a Dívida Pública Consolidada, bem como para a Dívida Consolidada Líquida do Estado.

Na tabela abaixo são apresentadas as metas fixadas e o valor realizado no exercício de 2010.

Tabela 159 - Dívida Pública Estadual **R$ 1,00**

ESPECIFICAÇÃO	PREVISÃO PARA O EXERCÍCIO DE 2010 (LDO)	REALIZAÇÃO (saldo no final do exercício de 2010)
DÍVIDA PÚBLICA CONSOLIDADA	4 .407.706.000,00	4.259.958.835,00
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA	3 .914.479.000,00	2.680.112.222,00

Fonte: Anexo II da LDO de 2010, RGF do 3º Quadrimestre/10 do Poder Executivo.

Com base nos dados contidos na tabela anterior, verifica-se que, os montantes da Dívida Consolidada e da Dívida Consolidada Líquida do Estado, no final do exercício de 2010, ficaram abaixo dos valores previstos na LDO, o que representa um resultado favorável, considerando o critério "abaixo da linha".

1.4 - 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, distrital e municipais.

Em cumprimento às normas supra 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 2010, relativos às receitas, despesas, resultados nominais e primários, bem como do montante da dívida pública, conforme atestam as atas das audiências públicas constantes às fls. 02 a 56 do Processo nº 01673/2011-3 Volume Principal.

1.4.1 - EMISSÃO E PUBLICAÇÃO DOS RELATÓRIOS RESUMIDOS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - RREO E DE GESTÃO FISCAL- RGF

Os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) e os da Gestão Fiscal (RGF), de responsabilidade do Poder Executivo Estadual, foram emitidos e publicados, inclusive em meio eletrônico, no endereço www.sefaz.ce.gov.br, conforme previsto nos arts. 52 a 55 da Lei Complementar nº 101/00 - LRF, discriminado em seguida.

Tabela 160 - Relatório Resumido da Execução Orçamentária(RREO)

PERÍODO	DATA DA PUBLICAÇÃO NO D.O.E
1º BIMESTRE/2010	31/03/2010
2º BIMESTRE/2010	31/05/2010
3º BIMESTRE/2010	22/07/2010
4º BIMESTRE/2010	30/09/2010
5º BIMESTRE/2010	25/11/2010
6º BIMESTRE/2010	31/01/2011

Tabela 161 – Relatório de Gestão Fiscal (RGF)

PODER	1º QUADRIMESTRE DE 2010 (MAI/09 A ABRIL/10)	2º QUADRIMESTRE DE 2010 (SET/09 a AGO/10)	3º QUADRIMESTRE DE 2010 (JAN/10 a DEZ/10)
	DATA DA PUBLICAÇÃO NO D.O. E	DATA DA PUBLICAÇÃO NO D.O. E	DATA DA PUBLICAÇÃO NO D.O. E
PODER EXECUTIVO	31/05/2010	30/09/2010	31/01/2011

1.5 - TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO FISCAL

Em 27 de maio de 2009 foi sancionada pelo Presidente da República a Lei Complementar Nº131, com efeito para os Estados a partir de 2010, e ficou conhecida como a Lei da Transparência. Este Diploma Legal representa um marco na administração pública, pois possibilita ao cidadão um melhor 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.

Portanto, deve-se liberar ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

É importante ressaltar que em 2010 foi publicado o Decreto nº 7.185, regulamentando a Lei em tablado, devendo ser observado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Este Decreto dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle no âmbito de cada ente da Federação.

Tomando como base a referida legislação e a maneira de divulgação das informações no que tange a gestão pública, segue o tabela abaixo que demonstra os pontos em que o Portal da Transparência do Poder Executivo atendeu ou não, bem como os que foram acatados parcialmente.

Tabela 162 - Análise das Exigências da Lei Complementar nº 131/2009 e do Decreto nº 7.185/2010 (Poder Executivo)

Base Legal	Descrição (pontos)	Situação
LC 101/2000 (art. 48)	São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.	Atendido Parcialmente 1
DC 7.185/2010	Liberação em tempo real: a disponibilização das informações, em meio eletrônico	Não foi possível

Tabela 162 - Análise das Exigências da Lei Complementar nº 131/2009 e do Decreto nº 7.185/2010 (Poder Executivo)

Base Legal	Descrição (pontos)	Situação
(art.2º,§ 2º, II)	que possibilite amplo acesso público, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo SISTEMA, sem prejuízo do desempenho e da preservação das rotinas de segurança operacional necessários ao seu pleno funcionamento.	Verificar esse ponto no portal
DC 7.185/2010 (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
DC 7.185/2010 (art.7º,I, a)	Quanto a despesa: o valor do empenho, liquidação e pagamento.	Atendido
DC 7.185/2010 (art.7º,I, b)	O número do correspondente processo da execução, quando for o caso.	Atendido
DC 7.185/2010 (art.7º,I, c)	A classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto.	Atendido
DC 7.185/2010 (art.7º,I, d)	A pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários.	Atendido
DC 7.185/2010 (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
DC 7.185/2010 (art.7º,I, f)	O bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso.	Atendido
DC 7.185/2010 (art.7º,II, a)	Quanto à receita, os valores de todas as receitas da unidade gestora, compreendendo no mínimo sua natureza, relativas a previsão	Atendido Parcialmente 2
DC 7.185/2010 (art.7º,II, b)	Lançamento, quando for o caso.	Não Atendido
DC 7.185/2010 (art.7º,II, c)	Arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários.	Atendido

Analisando os dados da tabela, verifica-se que apenas um ponto não foi atendido totalmente, e que a maior parte do que é exigido pela legislação foi acatado. Já com relação aos pontos que foram atendidos parcialmente, merece destacar as seguintes observações:

1 - Não estão disponibilizados no site do Portal da Transparência os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) e parecer prévio do TCE, apesar de estes estarem disponíveis no sítio da SEPLAG e TCE, respectivamente, podendo ser feito os *links* para os referidos sítios eletrônicos;

2 - As receitas relativas as transferências, outras receitas

correntes e as receitas de capital não estão detalhadas conforme determina o art. 48, inciso II da Lei de Complementar nº 131/2009 e art. 2º do Decreto nº 7.185/2010.

Por último vale mencionar a segunda questão da tabela acima que ressalta a necessidade do Portal disponibilizar em tempo real as informações postadas, pois como se observou na consulta ao portal não foi possível ter acesso as informações conforme estabelece o DC 7.185/2010 (art.2º,§ 2º, II).

CAPÍTULO X
ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO SOBRE AS CONTAS ANUAIS DO GOVERNO DE 2009

X - ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO SOBRE AS CONTAS ANUAIS DE GOVERNO DE 2009

O presente capítulo tem como objetivo analisar as ações de melhoria ou corretivas que foram e 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 ao exercício de 2009.

Segundo o Relatório do Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo, tais ações foram definidas no âmbito da Comissão Gestora Intersetorial para Aplicação do Plano de Ação para Sanar Fragilidades - PASF, ferramenta criada pelo Decreto n° 29.388, de 27 de agosto de 2008, que instituiu a Auditoria Preventiva com Foco em Riscos.

Por sua vez, a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado- CGE, seguindo orientação normativa constante do art. 6º do referido decreto, instituiu a referida comissão, coordenada por representante da CGE e formada por representantes da Procuradoria Geral do Estado - PGE, Secretaria da Fazenda -SEFAZ e Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG.

RECOMENDAÇÃO 1:

Aprimorar os Instrumentos do Planejamento Governamental (LDO e LOA), de forma a atender satisfatoriamente às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), haja vista que os referidos instrumentos, relativos ao exercício sob exame, atenderam, em parte, às disposições da LRF, conforme evidenciado no Capítulo II, itens 2 e 3, do Relatório Técnico.

Comentários:

Acerca da recomendação em destaque, o relatório do órgão de controle interno informa que o aprimoramento dos instrumentos de planejamento é perseguido de forma permanente pelo Poder Executivo e que está presente na Lei de Diretrizes Orçamentárias relativa ao exercício de 2011 que, em consonância com a recomendação em epígrafe, traz, eu seu art. 49, critérios específicos para definição do cronograma mensal de desembolso.

Apesar das informações prestadas pelo Órgão de Controle Interno, identificou-se que os instrumentos de planejamento necessitam de ajustes para

contemplar as exigências da legislação conforme se destaca a seguir:

Quanto à aderência da LDO às orientações da LRF:

- art. 4º, I, "e", da LRF, referente às normas relativas ao controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- art. 4º, § 1º, da LRF, quanto à composição do Anexo de Metas Fiscais;
- art. 5º, III, no tocante à forma de utilização da reserva de contingência;
- art. 8º da LRF, quanto às regras para a programação financeira e o cronograma de desembolso;
- art. 45, *caput*, da LRF, referente aos 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.

Quanto à aderência da LOA às orientações da LRF:

- art. 5º, I, da LRF, quanto à apresentação da meta de resultado nominal no Demonstrativo dos Ajustes nas Metas Fiscais da LDO;
- art. 5º, II, da LRF, referente à estimativa e compensação da renúncia de receita e o aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.

Situação: Atendida parcialmente.

RECOMENDAÇÃO 2:

Implantar na Administração Pública Estadual, 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, § 3° da LRF.

Comentários:

Esclarece o controle interno que o Banco Mundial ao analisar a proposta de "Implantação de Centro de Custos, Controle dos Gastos Recorrentes e Expansão da Ação Governamental no Estado do Ceará", submetida pela SEPLAG, sugeriu alterações no projeto. Dessa forma, coube à CGE a reformulação do novo Termo de Referência, intitulado "Desenvolvimento de Modelagem para Apuração e Controle de Custos do Governo do Estado do Ceará", o qual foi novamente submetido ao Banco Mundial e obteve o "*no objection*" em fevereiro de 2011.

O relatório do controle interno aponta, também, que em agosto de 2010 o COGERF demandou a formação de um grupo técnico intersetorial, composto por servidores da CGE, SEPLAG e Secretaria da Fazenda – SEFAZ, com o intuito de elaborar uma ferramenta de suporte informacional aos gestores, compreendendo uma sistemática de apuração e controle dos gastos de funcionamento dos novos equipamentos públicos, tendo sido definidos, até o momento, os gastos necessários para o funcionamento de três equipamentos públicos (uma escola de educação profissional, uma delegacia e uma policlínica). É relatado, ainda, que o grupo continua trabalhando e que as atividades deverão ser harmonizadas com as previstas no projeto submetido ao Banco Mundial.

Situação: Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO 3:

Implementar ações direcionadas à educação ambiental em todos os níveis de ensino, conforme mandamento constitucional (art. 225, item VI).

Comentários:

O Controle Interno informa que, no exercício de 2010, a Comissão Gestora Intersetorial para Aplicação do Plano de Ação para Sanar Fragilidades – PASF realizou reuniões com os órgãos relacionados com a gestão de ações pertinentes ao meio ambiente (SECITECE, SEMACE e CONPAM) com o objetivo de identificar e monitorar o desempenho das ações relativas à educação ambiental em todos os níveis de ensino, em consonância com o mandamento constitucional e a recomendação desta Corte.

Declara, em seguida, que o CONPAM possui o Programa de Educação Ambiental do Ceará – PEACE por meio do qual foram executadas, no período de 2007 a 2010, capacitações de professores (5.276) e de agentes ambientais

(5.229), implantação de Centros de Informação e Documentação Ambiental (25) e da Rede Cearense de Educação Ambiental (1), elaboração de plano de ação (19), assim como a realização de cursos (157), beneficiando 184 municípios.

Acrescenta que o PEACE conta, ainda, com um conjunto homogêneo de ações voltado para questões essenciais, conforme as linhas de ação a seguir:

- Capacitação em Educação Ambiental;
- Educação Ambiental no Ensino Formal;
- Educação Ambiental e Mecanismos de Articulação e Mobilização da Comunidade;
- Educação Ambiental e Mecanismos Locais de Gestão dos Recursos Naturais;
- Educação Ambiental, Comunicação e Arte;
- Estudos e Pesquisas em Educação Ambiental.

É ressaltado que está prevista para esta última linha a criação de núcleos de apoio à produção de material educativo (livros, cartilhas, jogos, kits com prática, etc) e que universidades, escolas profissionalizantes, centros de documentação e ONGS devem se articular para executar as ações previstas na referida linha.

Salienta que a SECITECE, em seu programa de **Climatologia e Meio Ambiente**, também executou atividades de educação ambiental, no período de 2007 a 2010, cujo montante foi R$ 1.909.758,00, tendo como produto 106 Estudos e Pesquisas para a geração e difusão do desenvolvimento ambiental.

São destacadas, por fim, algumas ações desenvolvidas pelas setoriais:

- Criação do Selo Municipal Verde;
- Criação do GeoPark Araripe; e
- Implantação do projeto **Minha Escola Planta**.

Situação: Atendido.

RECOMENDAÇÃO 4:

Aperfeiçoar o controle contábil dos recursos do Estado, por destinação de recursos, de forma a possibilitar a identificação individualizada das disponibilidades financeiras por recursos ordinários e vinculados (recursos do

tesouro, operações de créditos, convênios, etc.), informações necessárias para controle da obediência aos ditames dos arts. 8º e 42º da LRF, adotando-se, para tanto, procedimentos contábeis previstos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público- Volume I, Procedimentos Contábeis Orçamentários, aprovados pela Portaria Conjunta STN/SOF Nº2/2009, para controle da destinação de recursos.

Comentários:

A respeito do assunto o controle interno afirmou que:

"O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa do exercício de 2010 já foi elaborado mostrando de forma segregada os recursos ordinários e vinculados, em conformidade com o modelo apresentado no volume III do Manual de Demonstrativos Fiscais, Volume III, aplicado à União, Estados, DF e Municípios para o exercício de 2010, conforme Portaria Conjunta STN/SOF nº 2/2009". No citado demonstrativo são apresentadas as destinações e obrigações de recursos com seus respectivos recursos vinculados ou não e apurada a disponibilidade bruta e líquida conforme identificação do recurso"

De fato, examinando o referido demonstrativo se observa que o mesmo foi elaborado conforme a manifestação exposta pelo Controle Interno. Entretanto, apesar de o Demonstrativo já apresentar essas informações por fonte de recursos não foi incluída a disponibilidade de caixa decorrente da alienação de ativo no valor R$ 6.866.461,00, conforme anexo XIV do RREO. É bom ressaltar que além deste ponto, existem destinações de recursos (Manuntenção e Desenvolvimento do Ensino e Ações e Serv. Públicos de Sáude), constante do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa, das quais não se encontra uma fonte corresponde no BGE. Além disso, analisando o balanço geral não foi possível identificar as receitas por fonte de recursos.

Situação: Atendida parcialmente.

RECOMENDAÇÃO 5:

Manter no Projeto da Lei Orçamentária Anual as metas fiscais estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, para

efeito de padronização nacional, conforme consenso obtido nas discussões sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, promovidas no âmbito do Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros – PROMOEX.

Comentários:

Este tema é objeto de auditoria em tramitação neste Tribunal de Contas, Processo nº 06294/2010-2, a qual analisa o atendimento das exigências da LRF na elaboração dos projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2011.

Situação: Em auditoria pelo TCE.

RECOMENDAÇÃO 6:

Dar cumprimento à Resolução n° 3.303/2006, lavrada no Processo n° 01887/2006-5, deste Tribunal, de 21 de novembro de 2006, que determina aos entes integrantes da Administração Pública Direta Estadual a submissão à Instrução Normativa n° 01, de 01 de março de 2005, editada por este Tribunal, inclusive no que se refere à obrigatoriedade de apresentação individualizada das peças contábeis exigidas na legislação vigente.

Comentários:

Em relação a esta recomendação o Órgão de Controle Interno informa que a partir de 2009 os Demonstrativos Contábeis individuais dos órgão integrantes da Administração Direta passaram a integrar as contas anuais de gestão.

Informa ainda o Órgão de Controle que, no desenvolvimento do módulo de contabilidade do Sistema Governamental de Gestão por Resultados – S2GPR, estão sendo levadas em consideração as orientações dos normativos e de controle sobre esta matéria. Informa ainda que está sendo elaborada uma minuta de decreto para instituir um grupo de trabalho (GTCON\CE) para inserir o Estado no processo de convergência às Normas Internacionais de Contabilidade Pública instituída pelo IFAC (*International Federation of Accountants* – Federação Internacional de Contadores), pelas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade e pelos Manuais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público da Secretaria do Tesouro Nacional.

Observou-se que as contas de gestão de cada órgão da administração

direta estão acompanhadas do balanço orçamentário, financeiro, patrimonial e demonstração das variações patrimoniais exigidos pela Lei nº 4.340/64. No entanto, as peças acima destacadas não foram anexadas ao BGE 2010, devendo constar da próxima prestação de contas.

Situação: Atendida.

RECOMENDAÇÃO 7:

Criar fonte de recurso específica para a aplicação dos recursos obtidos com alienação de ativos que integram o patrimônio público do Estado (direitos, empresas, bens imóveis e móveis, inclusive inservíveis), para fins de comprovação de sua aplicação, bem como para permitir aos órgãos de controle (interno e externo) o acompanhamento do atendimento ao art.44 da LRF.

Comentários:

De acordo com as informações apresentadas pelo Controle Interno e também verificadas no BGE, na relação de fontes, constata-se que, em 2010, já foi criada a referida fonte (fonte 12), como forma de identificar a receita proveniente de alienação de ativos.

Situação: Atendida

RECOMENDAÇÃO 8:

Consolidar os Balanços Gerais da Administração Direta e Indireta, sob os aspectos financeiro e patrimonial.

Comentários:

No relatório do Controle Interno foi informado que a consolidação dos Demonstrativos Contábeis da Administração Direta e Indireta,sob os aspectos orçamentários, financeiro e patrimonial, está sendo observado no campo das ações desenvolvidas para a implantação do módulo de Contabilidade no âmbito do desenvolvimento do S2GPR, que irá funcionar a partir de 2012.

Inicialmente, cumpre informar que a consolidação das contas anuais vem sendo exigida legalmente desde a edição da Lei Complementar nº 101/2000, quando, em seu art. 50, inciso I, determina 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".

No que tange ao Balanço de 2010, observa-se, no relatório da SEFAZ, que se procurou consolidar os demonstrativos em questão, no entanto eles não obedeceram a estrutura e o grau de detalhamento exigidos.

Situação: Não Atendida.

RECOMENDAÇÃO 9:

Confeccionar, para os próximos exercícios, o Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, informando o tributo sobre o qual recai a renúncia, a forma como é concedida, os setores beneficiados e as medidas compensatórias.

Comentários:

Este tema é objeto de auditoria em tramitação neste Tribunal de Contas, Processo nº 06294/2010-2, a qual analisa o atendimento das exigências da LRF na elaboração dos projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2011.

Situação: Em auditoria pelo TCE.

RECOMENDAÇÃO 10:

Proceder à adequada alocação dos recursos orçamentários diretamente na unidade executora da ação, nos termos do art. 7° da Portaria STN/SOF 163/01, com a utilização da modalidade de aplicação de recursos 91 - Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social,nos moldes da Portaria STN/SOF 88/05, no intuito de evitar duplicidades na execução orçamentária com reflexo nas Demonstrações Contábeis Consolidadas.

Comentários:

Seguindo o Controle Interno, a modalidade de aplicação 91 vem sendo utilizada desde o exercício de 2010, por meio da orientação técnica contida no Manual do Orçamento da SEPLAG.

Em consulta ao banco de dados do SIC, verificamos que foram

executados apenas R$ 8.8 milhões de reais de despesas na modalidade 91 (Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social), no elemento de despesa 39 (Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica). Não foi verificado, por exemplo, qualquer contabilização no elemento de despesas 13 (Contribuição Patronal) na referida modalidade, a título de pagamento do Estado ao Regime Próprio de Previdência.

Ademais não foi verificado, em contrapartida a este tipo de despesa, a contabilização em receitas intra-orçamentárias, na forma prevista na Portaria Interministerial (STN/SOF) nº 338/2006.

A não contabilização das operações intra-orçamentárias, além de não eliminar a dupla contagem, impossibilita que a sociedade, os órgão de controle e o próprio Estado, verifiquem quanto custam as despesas decorrentes de operações entre os órgãos contemplados pelo orçamento do Estado.

Os órgãos de planejamento e execução do Estado devem ainda observar as disposições contidas na Portaria (STN) nº 339/2001, a qual define para os Estados, Distrito Federal e municípios, os procedimentos relacionados aos registros decorrentes da execução orçamentária e financeira das despesas realizadas de forma descentralizada (em substituição às transferências intragovernamentais).

Situação: Atendida parcialmente

RECOMENDAÇÃO 11:

Readequar o aplicativo onde são registradas as informações relativas às modalidades licitatórias, detalhando, inclusive, as diversas hipóteses legais de contratação direta (dispensas e inexigibilidades de licitação) constantes na legislação de regência, bem como a realização de uma crítica prévia por parte dos órgãos executores, ou por meio de confronto de informações de sistemas.

Comentários:

A Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado discorre em seu Relatório sobre a forma de alimentação dos dados relativos à execução da despesa, permitindo o registro das respectivas modalidades de licitação pelas quais elas são processadas.

Não obstante a informação de que o Sistema Integrado de Contabilidade – SIC foi aperfeiçoado de forma a reduzir a alimentação manual, e ainda de que o Estado buscará a automatização de referida informação a partir do cadastro dos respectivos instrumentos contratuais, recomenda-se que o Poder Executivo estabeleça um cronograma para implementação desse processo de automação, uma vez que já existe em produção base de dados relativa aos respectivos instrumentos contratuais produzidos pelos órgãos e entidades do Poder Executivo, que é alimentada diariamente por agentes dos órgãos jurisdicionados e é gerida pela própria CGE.

A fixação desse cronograma se faz necessária, uma vez que não existe uma agenda de curto prazo para realização de ajustes nos sistemas corporativos estaduais, justificada em razão do projeto S2GPR, que terá como um de seus produtos a interligação entre diversos sistemas do estado, dentre eles o novo sistema de contabilidade e o de controle de contratos, o que retarda desarrazoadamente a regularização das ferramentas de controle já existentes.

Propõe ainda que sejam acrescidas ao sistema contábil rotinas que possibilitem identificar se as despesas foram processadas por meio de processos de Registro de Preços, permitindo o registro quanto à sua forma de participação, ou seja, se os órgãos contratantes são parte do processo na qualidade gestor do registro de preços (Art. 1º, IV, do Decreto nº 28.087/2006), de participante (Art. 1º, V, do Decreto nº 28.087/2006) ou na qualidade de interessado (Art. 1º, VII, do Decreto nº 28.087/2006), também conhecido como CARONA, possibilitando aos órgãos de controle identificar, de imediato, essas hipóteses de contratação.

Situação: Não Atendido.

RECOMENDAÇÃO 12:

Adotar medidas tendentes a reverter o quadro de elevado índice de contratação de mão-de-obra terceirizada em substituição a servidores e empregados públicos.

Comentários:

Sobre a recomendação de nº 12, a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado informa que a diretriz do Governo do Estado em relação à terceirização de serviços é no sentido de direcionar para atividades acessórias ou complementares,

sendo uma alternativa dos órgãos e entes do Poder Executivo para atender demandas de serviços pela população.

Segue discorrendo que os investimentos efetuados pelo Estado do Ceará em escolas, hospitais e infra-estrutura, entre os anos de 2007 a 2010, cresceram e tiveram como consequência o aumento dos gastos com pessoal, e para atender a demanda surgida, foi ampliado o número de nomeações de servidores efetivos ao longo deste período.

Continuando em sua explanação, aquele órgão afirmou que a quantidade de nomeações neste ínterim foi de 12.193, embora tenham sido ofertadas 15.485 vagas.

Não obstante as elucidações trazidas pela Controladoria, destaca-se que, desde o exercício 2008, o TCE vem examinando esta questão sob duas perspectivas, quais sejam:

- as hipóteses de contratação de mão-de-obra terceirizada em substituição a servidores e empregados públicos (art. 18, § 1º, da LRF), diversas vezes questionada por esta Corte de Contas, tendo como exemplo as contratações de cooperativas das áreas de saúde médica e não-médica; e
- a contratação de mão-de-obra terceirizada para realizar atividades de caráter acessório, contabilizada na rubrica de código **33903700**.

Dando continuidade, apresenta-se a evolução dos gastos com terceirização de mão-de-obra de 2006 a 2010, conforme quadro a seguir:

GASTOS COM TERCEIRIZAÇÃO

CÓDIGO	NATUREZA DE DESPESA	2006*	2007**	2008***	2009****	2010
31903400	OUTRAS DESPESAS DE PESSOAL DECORRENTES DE CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO	75.861.782,34	79.110.232,40	83.321.009,15	101.906.602,63	112.720.242,75
VARIAÇÃO EM COMPARAÇÃO AO EXERCÍCIO ANTERIOR (%)			4,28%	5,32%	22,31%	10,61%
CÓDIGO	**NATUREZA DE DESPESA**	**2006***	**2007****	**2008*****	**2009******	**2010**
33903700	LOCAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA	227.561.915,57	212.669.132,14	226.197.679,47	307.915.891,68	356.386.691,66

CÓDIGO	NATUREZA DE DESPESA	2006*	2007**	2008***	2009****	2010
VARIAÇÃO EM COMPARAÇÃO AO EXERCÍCIO ANTERIOR (%)			-6,54%	6,36%	36,13%	15,74%
TOTAL TERCEIRIZAÇÃO		**303.423.697,92**	**291.779.364,54**	**309.518.688,62**	**409.822.494,31**	**469.106.934,41**

FONTE: BASE DE DADOS DO SIC

*** VALORES ATUALIZADOS PELO IGP-DI FATOR 1,291**
**** VALORES ATUALIZADOS PELO IGP-DI FATOR 1,197**
***** VALORES ATUALIZADOS PELO IGP-DI FATOR 1,097**
****** VALORES ATUALIZADOS PELO IGP-DI FATOR 1,113**

Note-se que os registros contábeis apresentam duas naturezas de despesas, seguindo a orientação contida na Portaria Interministerial nº 163/2001, possibilitando identificar especificamente as duas categorias de gastos que serão abordadas.

Diante dos dados em destaque, é possível fazer as seguintes considerações:

No tocante às contratações registradas sob a rubrica OUTRAS DESPESAS DE PESSOAL DECORRENTES DE CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO (31903400), houve um incremento real de 10,08% em relação a 2009 e de 47,88% em relação a 2006. Esta constatação denota que, ainda que o Governo do Ceará tenha ampliado o quadro de servidores efetivos para atender demandas de serviços em atividades-fins, tais ações não se refletiram em redução do montante despendido com terceirizações. Além disso, as despesas relativas à natureza LOCAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA cresceram 15,74% em relação ao ano de 2009.

Portanto, diante dos números alcançados, entendemos que a recomendação não foi atendida.

Situação: Não atendida.

RECOMENDAÇÃO 13:

Ajustar o sistema de contabilidade estadual de modo que concentre o registro de repasses a organizações sociais para fazer face a contratos de gestão em item de despesa específico para esse fim.

Comentários:

Quanto à recomendação nº 13, as considerações apresentadas pelo órgão de controle interno do Poder Executivo merecem aceitação parcial. É certo que o detalhamento da despesa pela rubrica "item de despesa" é facultativo, inexistindo obrigação de o Estado do Ceará em adotá-la. Ao aplicar no SIC esse

nível de detalhamento, age em homenagem a melhor técnica contábil, vez que torna possível a mensuração dos custos em relação a cada tipo de despesa, ação de extrema importância para o próprio Estado.

De outro lado, já que o Estado opta por utilizá-la em seu plano de contas, impõe-se a necessidade de uma atenção especial pelas setoriais que atuam na contabilidade, bem como de uma automação no sistema contábil que impeça registros incorretos, o que na espécie é plenamente possível sem a necessidade de arranjos de maior complexidade na estrutura lógica do sistema de contabilidade do Estado, principalmente no que concerne aos registros de gastos com contrato de gestão, vez que geram um número reduzido de lançamentos e de operadores contábeis.

Em exame aos registros contábeis relativos ao exercício de 2010, observa-se que ainda não foram criados mecanismos, em nível de sistema informatizado, que impeçam lançamentos indevidos de gastos com contratos de gestão em "itens de despesas" que não tenham correlação com essa modalidade de operação. Observou-se, outrossim, que diferentemente do que foi afirmado pelo órgão de controle interno, não houve uma padronização nos lançamentos contábeis relativos aos contratos de gestão, sendo tal constatação evidenciada, tendo como exemplo o registro de repasses, em 2010, pelo item de despesa "INSTITUICOES PRIVADAS", no valor de R$ 19.769.387,02, para fazer face ao contrato nº sic 601856, firmado pela SEDUC e custeado com recursos do FUNDEB, com o objetivo de contribuir com a execução pedagógica do programa Ensino Médio Integrado – EMI, a ser implantado nas escolas estaduais de educação profissional.

Portanto, diante das constatações ora evidenciadas, entendemos que a recomendação não foi atendida.

Situação: Não Atendida.

RECOMENDAÇÃO 14:

Realizar estudo objetivando a readequação/racionalização da estrutura de contas em nível do detalhamento "Item de Despesa", eliminando itens criados para o registro de informações idênticas e a inserção de novas rubricas, segregando despesas de natureza diversa.

Comentários:

Em seu relatório, o órgão de controle interno do Poder Executivo informou que na implementação do módulo de contabilidade do Sistema de Gestão Governamental por Resultados (S2GPR), serão observadas as orientações dos órgãos de controle e normativos, no sentido de aperfeiçoar a qualidade da informação, bem como a padronização de procedimentos contábeis.

Analisando a resposta à recomendação de nº 14, deve-se registrar que é do amplo conhecimento desta Corte que se encontra em andamento o projeto S2GPR, oportunidade em que devem ser aprimorados os sistemas corporativos do Estado, dentre eles, o de contabilidade.

No entanto, entendemos que os ajustes no sentido de re-adequar a estrutura de contas em nível do detalhamento "Item de Despesa" poderiam ser efetivados independentemente da preparação do "módulo contabilidade", previsto no S2GPR. A necessidade dessa e outras melhorias no sistema contábil já foi pauta de reunião técnica realizada nesta Corte, com a participação de servidores da SEFAZ e CGE, e ainda apontada no exame das Contas de Governo de outros exercícios.

Reforce-se que esse nível de detalhamento, apesar de ter a sua implementação facultativa, nos termos do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 2ª edição, publicado pela Portaria Conjunta STN/SOF n° 2, de 6 de agosto de 2009, é essencial para segregar os gastos realizados pelo Estado do Ceará, a um nível de detalhamento que facilita sobremaneira o controle por parte dos órgãos de controle interno e externos e futura apuração dos custos por parte do Estado, e por essa razão medidas saneadoras devem ser adotadas para fazer a readequação contábil que ora se aponta.

Situação: Não atendida.

RECOMENDAÇÃO 15:

Implementar o Sistema de Gestão do PPA 2008-2011, nos termos do Decreto Estadual n° 29.189/08, para permitir o acompanhamento e gerenciamento desse dispositivo legal.

Comentários:

Em conformidade com as informações contidas no Relatório do Controle Interno, a SEPLAG vem adotando medidas de monitoramento da ação

governamental, seja com os Relatórios de Desenvolvimento Setorial das Secretarias de Governo e suas vinculadas e com os Relatórios de Desenvolvimento do Eixo de Governo, seja com a implantação do Sistema de Monitoramento e Gerenciamento dos principais projetos e empreendimentos do Governo.

Assevera-se, ainda, que o Governo espera *"... avançar na gestão do PPA, notadamente no que se refere ao item avaliação dos programas e seus resultados esperados (não só de ofertas/produtos)"*, e que a SEPLAG *"...vem tomando providências/atitudes nesse sentido para cumprir o que determina a Lei nº 14.053/2008 (Lei do PPA 2008-2011) em seu art. 12, combinado com o Decreto Estadual nº 29.189/08"*.

Entende-se que as ações até então adotadas são medidas pontuais de acompanhamento, o que não corresponde efetivamente à implementação do Sistema de Gestão do Plano Pluarianual 2008-2011.

A respeito, a própria CGE, no Capítulo VII de seu relatório, apresentou como oportunidade de melhoria *" 2 - Aperfeiçoar e efetivar o uso das ferramentas de acompanhamento dos programas de governo..."*, corroborando com o posicionamento da Comissão.

Situação: Não atendida.

RECOMENDAÇÃO 16:

Dotar o Sistema de Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários - WebMapp de módulo específico para registro de dados referentes à execução física dos programas de governo constantes da Matriz de Gestão por Resultados, de forma a possibilitar o acompanhamento das ações governamentais em tempo real nos termos do Decreto Estadual n° 27.119/03, que disciplina a Gestão por Resultados no Estado do Ceará

Comentários:

Sobre essa recomendação, a CGE (Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado) dispôs:

> O sistema WEBMAPP contempla, desde o exercício de 2009, relatórios de desempenho setorial e de acompanhamento de programas e produtos vinculados ao Modelo de Gestão por Resultados. Os relatórios têm como objetivo gerar subsídios para avaliar o desempenho dos indicadores de resultado e de oferta, dando uma visão do que foi alcançado em termos de evolução dos indicadores de resultados e da realização de produtos segundo

> cada área de atuação. Disponibiliza módulo específico para gerir informações de gestão por resultados.
> Para 2011 está sendo desenvolvido sistema específico de acompanhamento dos componentes do Modelo GPR, incluindo o Relatório de Acompanhamento de Programas e Produtos. Essa estruturação prevê a vinculação do Modelo GPR à programação operativa, o que possibilitará o acompanhamento das ações governamentais quando de sua completa operacionalização, prevista para o PPA de 2012 a 2015.

Como restou evidente, o sistema WEBMAPP não apresentou em 2010 evolução significativa na fase de acompanhamento dos indicadores/metas físicas, contudo esses avanços devem começar a ser implementados já em 2011, de acordo com o relatório da CGE.

Situação: Não atendida.

RECOMENDAÇÃO 17:

Estabelecer produtos e metas coincidentes para os programas governamentais contemplados no PPA e Matriz de GPR, ambos gerenciados pela SEPLAG.

Comentários:

Sobre essa recomendação, a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado assim dispôs:

> A SEPLAG, compreendendo a dificuldade de integração dos instrumentos de planejamento, no que se refere aos produtos e metas, tendo como referência o Plano Plurianual, definiu, a partir de 2010, um grupo técnico gestor para orientar a demanda por produtos das secretarias, a fim de evitar inclusão de produtos na base WEBMAPP que não se refletissem no PPA. (...)
> Cumpre ressaltar que esse processo poderá apresentar possíveis dificuldades, entretanto possibilitará o aperfeiçoamento da elaboração do novo PPA 2012-2015. (grifos nossos).

A formação de um grupo de trabalho, na SEPLAG, com o objetivo de uniformizar os produtos existentes no WEBMAPP com aqueles definidos no PPA, denota que o Governo Estadual corrobora com as inferências realizadas pelo TCE ao longo dos últimos exercícios no que se refere ao acompanhamento do Plano Plurianual. No entanto, para o exercício de 2010 perdurou a inconsistência quanto à adoção de parâmetros diferenciados no PPA e Matriz de GPR.

Situação: Não atendida.

RECOMENDAÇÃO 18:

Elaborar relatório de execução dos principais programas e projetos, a ser enviado em anexo à Prestação de Contas Anual do Governo, bem como o relatório de avaliação do Plano Plurianual, que deverá ser encaminhado à Assembléia Legislativa, contemplando a indicação dos resultados por programa e ação em confronto com as metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento, nos moldes previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias e Plano Plurianual e Instrução Normativa n° 01/2000 deste Tribunal.

Comentários:

Sobre essa recomendação, a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado assim se posicionou:

> O Relatório da Execução dos principais Programas e Projetos é elaborado anualmente pela Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG) e compõe o Balanço de Governo cuja responsabilidade pela elaboração é da Secretaria da Fazenda (SEFAZ). Esse Relatório é elaborado com demonstrativo da execução orçamentária dos principais programas de governo e informa as principais realizações/resultados desses programas e projetos.

De inicio, conforme ressaltado no Capítulo VI, o citado relatório apresenta as informações consolidando-as por Eixos e Áreas de Atuação e dentro de cada uma destas, os indicadores setoriais constantes do Sistema de Gestão por Resultados, bem como os resultados dos principais produtos para aqueles programas diretamente comprometidos com os resultados setoriais, em termos quantitativos e qualitativos. Compôs, ainda, o relatório em 2010, a execução orçamentária dos programas finalísticos, vinculando-os também às respectivas Áreas de Atuação.

Portanto, não obstante o citado relatório apresentar a especificação das realizações por programa, não houve a especificação dos resultados **por ação**, além do que estes não foram cotejados com as metas estabelecidas, também **por ação**, indispensável a uma análise quanto à consecução dos objetivos propostos.

Percebe-se que, assim como nos exercícios anteriores, no ano de 2010 não houve evolução na elaboração do aludido Relatório, permanecendo desse modo a impossibilidade de comparar as metas planejadas com os resultados alcançados

pelos programas de governo.

Importante frisar que essa limitação decorreu da ausência de padronização entre o modelo utilizado nos instrumentos legais de planejamento (PPA e LDO), e a elaboração do *Relatório dos Resultados e Realizações dos Programas,* responsável pela divulgação dos resultados dos indicadores dos Programas de Governo.

Na análise das Contas do Governo, realizada por esta Corte de Contas, vem sendo reiteradamente recomendado que o *Relatório dos Resultados e Realizações dos Programas* apresente dados que possibilitem a avaliação de desempenho de todos os programas, tanto pelos órgãos de controle como pela sociedade.

Situação: Não atendida.

RECOMENDAÇÃO 19:

Reverter de forma drástica e urgente os baixos índices de desempenho orçamentário de programas de investimentos do governo relacionados à implementação de direitos fundamentais sociais - educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, assistência aos desamparados (CF, art. 6º).

Comentários:

A Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE, tratando da presente recomendação, assevera que o montante de investimentos pelo Poder Executivo nas áreas responsáveis pela implementação dos direitos fundamentais sociais alcançou, nos quatro últimos exercícios, crescimentos relevantes quanto aos dispêndios realizados, tendo em vista que, em 2007, partiu da quantia de R$ 167 milhões, passando por R$ 275 milhões e R$ 580,2 milhões, em 2008 e 2009, respectivamente, até atingir o nível de R$ 926 milhões, em 2010.

Continua o órgão de controle interno, em suas explanações, aduzindo que a execução orçamentária dos investimentos em assistência social, desporto e lazer, educação, habitação, saúde, segurança e trabalho, quando comparado ao total orçado, representou pequenos incrementos, já que atingiu 37,09%, em 2007; 41,36%, em 2008; 44,11%, em 2009; e 46,42%, em 2010, como demonstrados na tabela a seguir:

QUADRO COMPARATIVO DOS INVESTIMENTOS EM ÁREAS RELACIONADAS AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS (VALORES EM MIL)												
Função	**Ano 2007**			**Ano 2008**			**Ano 2009**			**Ano 2010**		
	Lei + Crédito	**Executado**	**%**	**Lei + Crédito**	**Executado**	**%**	**Lei + Crédito**	**Executado**	**%**	**Lei + Crédito**	**Executado**	**%**
Assistência Social	23.792	801	3,37%	47.695	10.445	21,90%	71.856	18.138	25,24%	82.761	21.156	25,56%
Desporto e Lazer	6.491	3.458	53,27%	26.494	18.562	70,06%	21.384	6.415	30,00%	63.878	29.303	45,87%
Educação	150.777	61.225	40,61%	136.691	79.400	58,09%	410.397	188.165	45,85%	732.880	380.894	51,97%
Habitação	56.712	22.700	40,03%	98.165	23.767	24,21%	115.704	43.258	37,39%	216.903	82.520	38,04%
Saúde	105.062	20.183	19,21%	227.577	78.966	34,70%	366.277	159.769	43,62%	603.972	285.242	47,23%
Segurança	106.177	58.036	54,66%	126.635	62.681	49,50%	327.500	163.568	49,94%	292.825	126.071	43,05%
Trabalho	1.134	569	50,19%	1.467	1.135	77,38%	2.349	926	39,41%	1.578	890	56,37%
Total Geral	**450.144**	**166.972**	**37,09%**	**664.724**	**274.957**	**41,36%**	**1.315.468**	**580.239**	**44,11%**	**1.994.797**	**926.074**	**46,42 %**
Incremento		**Ano base**			**64,67%**			**247,51%**			**454,63%**	

Ademais, a CGE expõe alguns dados extraídos do relatório do IPECE (Instituto de Pesquisa do Ceará), publicado em 2010, cujo conteúdo da Síntese dos Indicadores Sociais do Ceará retrata uma melhora da situação cearense em relação aos padrões do nordeste e nacionais entre os períodos 1999/2009, evidenciados por meio de alguns indícios, a saber:

> "O Ceará em 2009, se encontrava (sic) em uma situação (valor absoluto) melhor que o Nordeste em 14 indicadores, e melhor que o Brasil e o Nordeste em 3";
>
> "No período de 2008 a 2009, o Ceará teve melhor performance (variação percentual) do que o Brasil e o Nordeste em 8 indicadores, apenas melhor que o Brasil em 2, e somente melhor que o Nordeste em 2";
>
> "No período de 1999 a 2009, o Ceará obteve melhor performance (variação percentual) do que o Brasil e o Nordeste em 14 indicadores, apenas melhor que o Brasil em 2 e somente melhor que o Nordeste em 3" [...]

Pelo que fora acostado, resta claro que houve um crescimento no volume de recursos aplicados nos programas de investimentos das funções relacionadas à implementação de direitos fundamentais sociais no período sob exame, haja vista que as despesas executadas em tais áreas, tendo por referência

o exercício 2007, acumularam, como demonstrado no quadro ora apresentado, incrementos de 64,67%, 247,51% e 454,63%, em 2008, 2009 e 2010, respectivamente.

Porém, o problema reside na manutenção dos índices não-satisfatórios de desempenho orçamentário dos programas de investimentos das referidas funções, pois, consoante ponderado pelo controle interno, de 2009 a 2010, esse índice passou de 44,11% para 46,42%, o equivalente à diferença de apenas 2,31 pontos percentuais. Com isso, o presente aumento não foi suficiente para alcançar o limite mínimo considerado satisfatório pela própria CGE (75%), no momento da implementação de suas atividades de auditoria integrada para as contas de gestão, segundo o Anexo III, da Portaria SECON nº23/2010; o que, por analogia, pode vir a ser aplicado ao caso em exame.

Sobre a matéria, os dados abaixo são elucidativos:

Tabela comparativa dos Programas de Investimentos do Governo, entre os exercícios de 2009 e 2010, relacionados às Funções que implementam Direitos Fundamentais Sociais

Função	Exercício 2009 (*)		% I_1=b/a	Exercício 2010		% I_2=d/c	2009/2010	
	Fixado (a)	Realizado (b)		Fixado (c)	Realizado (d)		% (d-b)/b	%(I_2-I_1)/I_1
Educação	399.309.539	174.160.888	43,62%	732.879.693	380.894.303	51,97%	118,70%	19,16%
Saúde	270.357.440	162.198.546	59,99%	603.972.203	285.241.549	47,23%	75,86%	-21,28%
Trabalho	2.614.476	1.030.480	39,41%	1.578.401	889.779	56,37%	-13,65%	43,02%
Habitação	128.790.472	48.150.226	37,39%	216.902.750	82.519.617	38,04%	71,38%	1,76%
Desporto e Lazer	23.339.069	6.686.355	28,65%	63.877.887	29.302.618	45,87%	338,25%	60,12%
Segurança Pública	350.158.662	175.412.777	50,10%	289.924.750	126.071.007	43,48%	-28,13%	-13,20%
Previdência Social	41.185	3.820	9,28%	460.000	178.200	38,74%	4564,73%	317,64%
Assistência Social	68.566.438	19.148.309	27,93%	82.761.364	21.155.624	25,56%	10,48%	-8,47%
Total	**1.243.177.280**	**586.791.400**	**47,20%**	**1.992.357.048**	**926.252.697**	**46,49%**	**57,85%**	**-1,51%**

Fonte: Base de dados do SIC 2009/2010
***VALORES ATUALIZADOS PELO IGP-DI FATOR 1,1131**

Na tabela anterior, muito embora contenha divergências de valores quanto ao formulado pelo controle interno, na medida em que restam acrescentados os programas de investimentos da Função Previdência Social, bem como vir atualizados pelo fator IGP-DI, percebe-se que houve crescimento de 57,85% no valor total (R$ 926.252.697) dos recursos realizados nos programas de investimentos das funções que implementam os direitos fundamentais sociais, se comparados aos valores de 2009 (R$ 586.791.400).

Obviamente, que sempre cabe a ponderação sobre a natureza autorizativa do orçamento público, o que desobriga a Administração a executar a totalidade do gasto autorizado. Níveis muito baixos de execução em seguidos anos sugerem, entretanto, disfunções no planejamento governamental.

Anote-se que, não obstante o crescimento geral dos dispêndios

realizados, mais uma vez observa-se que o desempenho orçamentário de 2010 (46,49%) foi tão baixo (ainda menor) quanto o do ano anterior (47,20%). Pode-se concluir, portanto, que a recomendação deste Tribunal não foi atendida.

Situação: Não atendida.

RECOMENDAÇÃO 20:

Estabelecer uma agenda de capacitação de servidores que operam o sistema de contabilidade do Estado, para melhor orientá-los em relação às técnicas de escrituração contábil como forma de reduzir lançamentos indevidos, a exemplo dos registros nas modalidades de aplicação 40 e 50, que correspondem, respectivamente a transferências a municípios e transferências a entidades privadas sem fins lucrativos.

Comentários:

Quanto à recomendação nº 20, a resposta trazida pela CGE no Relatório do Controle Interno abordou a criação da Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará, através da Lei nº 14.335, de 20 de abril de 2009, com as atribuições de elaborar, coordenar, executar, controlar e avaliar programas, projetos e ações de educação em gestão pública para servidores. Segundo a CGE, essa escola, já no exercício de 2010, ministrou alguns cursos correlatos ao tema ora abordado.

Outro ponto abordado no relatório ainda em relação a essa recomendação, foi a ação empreendida pela CGE e Secretaria da Fazenda, solicitando à Escola de Gestão, por meio dos ofícios nº 705/2010 e 1295/2010, a oferta de treinamentos para 2011 de cursos para os servidores nas áreas de contabilidade e execução de despesas.

Não obstante a execução das ações mencionadas, os resultados não foram percebidos quando na análise destas Contas de Governo. Foram constatados lançamentos indevidos, tais como os relativos aos convênios nº 634437 e 634320, firmados com os municípios de Morada Nova e Itapipoca, respectivamente. Essas transferências foram registradas no item "Transf. a Entidades Publicas", porém utilizando-se da modalidade 50, própria para transferências a entidades privadas. Essas ocorrências vêm comprometendo a fidedignidade das informações contábeis.

Conclui-se, portanto, que as ações empreendidas pelo Estado do Ceará, a fim de evitar lançamentos errôneos, não obtiveram pleno êxito, o que faz concluir-mos que a recomendação foi atendida de forma parcial.

Situação: Atendida parcialmente.

RECOMENDAÇÃO 21:

Reavaliar o atual modelo de parceria entre o Estado do Ceará e as Organizações Sociais como partes em contratos de gestão, tendo em vista a submissão administrativo-financeira desta para com o ente estatal, e, no caso específico da realização de procedimentos de licitação, remeter os regulamentos já elaborados e publicados ao TCE, para exame de conformidade.

Comentários:

Acerca da recomendação nº 21, as considerações levadas a efeito pela CGE merecem guarida parcial. Conforme ressaltado pelo órgão de controle interno do Poder Executivo, o Conselho de Gestão por Resultado e Gestão Fiscal (COGERF) realizou reunião em 15/02/2011, e decidiu pela constituição de um Grupo de Trabalho, formado por representantes da Controladoria e Ouvidoria Geral (CGE), Procuradoria Geral do Estado (PGE), Secretaria da Fazenda (SEFAZ), Casa Civil e Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG), visando reformular o modelo de contratação das organizações sociais.

Não obstante esta resposta, como até o momento de elaboração deste relatório não se verificou qualquer resultado concreto deste Grupo de Trabalho quanto à reformulação do modelo de parcerias entre o Estado do Ceará e as organizações sociais, resta manter a recomendação, além de reiterar o entendimento já proferido pelo Tribunal de Contas da União expresso nos autos do Recurso de Reconsideração nº TC-010.653/2004-3, contra decisão proferida no processo de prestação de contas da Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncroton, exercício de 2003, entidade qualificada como Organização Social e que mantém contrato de gestão com o Ministério da Ciência e Tecnologia, cujo teor da parte preambular é o seguinte:

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. ORGANIZAÇÃO SOCIAL. SUJEIÇÃO A NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO E DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO PODER PÚBLICO. OBRIGATORIEDADE DE UTILIZAÇÃO DE PREGÃO. NÃO PROVIMENTO.

1- As organizações sociais estão sujeitas às normas gerais de licitação e de administração financeira do poder público.

2 – As organizações sociais estão obrigadas a utilizar o pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns realizadas com recursos federais transferidos voluntariamente.

Situação: Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO 22:

Proceder à distribuição por região dos recursos previstos no PPA e LOA, bem como no decorrer da execução orçamentária, de forma a possibilitar a análise da alocação e aplicação desses valores estimados, com a verificação do atendimento aos arts. 4º, § 2º, III, 203, § 3º, III e 210, todos da Constituição Estadual, eliminando-se a macrorregião 22, por abranger todo o Estado do Ceará, indo de encontro à premissa de regionalização dos gastos, na forma dos dispositivos legais citados.

Comentários:

O Controle Interno aponta que a região 22- Estado do Ceará foi criada por Lei Estadual juntamente com as outras oito macrorregiões de planejamento e que essa metodologia assemelha-se à utilizada pela União ao tratar de recursos que são destinados à Região Nordeste e que não são segregados por Estado, os quais recebem a denominação genérica "Nordeste – não regionalizado".

Declara, em seguida, que objetivando a efetiva e transparente regionalização dos recursos, o Estado traz previsão legal desde 2010, facilitando a identificação da aplicação dos recursos durante a execução orçamentária, ainda que não seja possível a regionalização quando da elaboração do orçamento, de acordo com o que dispõe os parágrafos 14 e 15 do art. 10 da LDO, reproduzidos a seguir:

> Art.10.
> §14. As despesas não regionalizadas, por não serem passíveis de regionalização quando da elaboração do orçamento anual, serão identificadas na Lei Orçamentária Anual e na execução orçamentária pelo localizador de gasto que contenha a expressão, "Estado do Ceará" e código identificador "22".
> §15. As despesas não regionalizadas, conforme disposto no § 14 deste artigo, poderão ser regionalizadas na execução orçamentária, mediante processamento no Sistema Integrado de Contabilidade –

> SIC que registre a efetiva localização da despesa nas macrorregiões do Estado, de forma a favorecer e tornar transparente a interiorização dos investimentos.

É fato que diversas despesas possuem abrangência em todo o Estado, não sendo possível identificar municípios ou regiões específicas beneficiadas. É o caso de uma estrada que corte todo o Estado, de um centro de eventos que implemente o turismo de diversas regiões do Estado, de um hospital de referência que esteja disponível para toda a população, entre outras despesas.

No entanto, sempre que possível, deve-se assegurar, por expressa determinação constitucional, a regionalização das despesas públicas.

Situação: Parcialmente atendida.

RECOMENDAÇÃO 23:

Observar as atualizações promovidas pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, para elaboração dos Anexos de Metas Fiscais e Anexo de Riscos Fiscais.

Comentários:

Em relação a esta recomendação, o Controle Interno afirma que a matéria já foi apreciada pelos agentes competentes, os quais estão cientes do reclame e irão agir de modo que os demonstrativos integrantes do Anexo de Metas Fiscais e Anexo de Riscos Fiscais, que acompanharão a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2012, próxima Lei a ser editada após a emissão da recomendação em comento, sejam elaborados observando os modelos atualizados conforme manuais da STN.

Situação: Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO 24:

Criar elemento de despesa específico para registrar as despesas com o Abono de Permanência de Servidores, previstos na EC 41/2003 (CF/88), para atendimento da Resolução nº 2.582/2009 deste Tribunal, que firmou entendimento de que as despesas com o referido abono, por não ter natureza remuneratória nos

termos do art. 18, caput, da LRF, não deve ser incluído no cálculo das despesas com pessoal para fins de cumprimento dos limites da LRF.

Comentários:

No tocante à recomendação em tela, observa-se que, no relatório do controle interno, a questão foi sanada com a criação no SIC do item de despesa específico (18) - elemento 319011, onde os valores registrados nesta rubrica não estão sendo incluídos no cálculo das despesas de pessoal para afins de apuração dos limites estabelecidos pela LRF.

Situação: Atendida

RECOMENDAÇÃO 25:

Na elaboração do Balanço Orçamentário consolidado do Estado, excluir as duplicidades referentes aos repasses previdenciários realizados. Caso contrário, tanto o total das receitas quanto o das despesas apresentarão valores maiores que o devido.

Comentários:

Em relação a esta recomendação, o Setor de Contabilidade do Estado deverá observar para as operações intraorçamentárias as disposições contidas na Portaria STN nº 339/2001 e Portaria STN/SOF nº 338/2006. Deve-se observar ainda as novas orientações trazidas na portaria STN nº 664/2010 no que se refere à forma de evidenciação das receitas e despesas intraorçamentárias no balanço orçamentário, a qual determina que "a identificação das receitas e despesas intraorçamentárias, quando necessária, deverá ser apresentada em notas explicativas", ou seja, devem ser evidenciadas e não excluídas do balanço orçamentário.

Situação: Atendidas parcialmente.

RECOMENDAÇÃO 26:

Que sejam acrescidas ao sistema contábil rotinas que possibilitem identificar se as despesas foram processadas por meio de processos de Registro de

Preços, lançando-se a informação relativa à forma de participação do órgão ou entidade contratante, ou seja, se são parte do processo na qualidade gestor do registro de preços (Art. 1º, IV, do Decreto nº 28.087/2006), de participante (Art. 1º, V, do Decreto nº 28.087/2006) ou na qualidade de interessado (Art. 1º, VII, do Decreto nº 28.087/2006), também conhecido como "carona", possibilitando aos órgãos de controle identificar de imediato, essas hipóteses de contratação. Em caso de se fazer o registro, tornar obrigatório o preenchimento das seguintes informações:

- Órgão participante ou órgão não participante originalmente da Ata de Registro de Preços (figura do carona);
- Nº da Ata de Registro de Preços;
- Descrição completa do objeto, indicando lote e quantidade adquirida.

Comentários:

A CGE informou em seu relatório, que por questões operacionais junto ao Sistema Integrado de Contabilidade – SIC, não é possível a implementação da recomendação sob exame, que ficarão pendentes de inclusão no S2GPR, cuja operacionalização está prevista para 2012.

Em análise à resposta relativa à recomendação de nº 26 é do conhecimento desta Corte as deficiências do Sistema Integrado de Contabilidade – SIC, e o desenvolvimento do novo sistema contábil S2GPR. Porém, segundo o processo nº 06354/2010-5 realizado por este Tribunal, no âmbito da SEPLAG, para avaliar o desenvolvimento do sistema S2GPR, foi constatado ser pouco provável que o software esteja concluído na data prevista.

Sendo assim, considera-se a recomendação atendida de forma parcial, tendo em vista a possibilidade de o sistema S2GPR não entrar em execução no ano de 2012 e, até sua entrada em produção, as deficiências do atual Sistema Integrado de Contabilidade – SIC permanecerem dificultando análise das contas dos órgãos estaduais.

Portanto, mantém-se a recomendação de melhoria ao SIC, mas, limitando-se agora que este sistema possa, ao menos, identificar o nº da Ata de Registro de Preços, quando o órgão tiver aderido a uma.

Situação: Atendida Parcialmente.

RECOMENDAÇÃO 27:

Realizar revisões anuais ao Plano Plurianual de forma a definir metas físicas para as ações dos programas finalísticos a cada exercício.

Comentários:

Em resposta ao questionamento desta Recomendação do TCE, o *Relatório do Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo – 2010* assim se posicionou:

A Lei do PPA em vigor (Lei nº 14.053 de 07 de janeiro de 2008) estabeleceu uma única revisão para o biênio 2010/2011. Com efeito, por meio da Lei nº 14.557, de 21 de dezembro de 2009, procedeu-se à revisão de programas, ações, produtos e metas para o biênio mencionado.

Nada obstante, a recomendação será considerada quando da elaboração do novo Plano Plurianual para o quadriênio 2012/2015.

Com a publicação da Lei nº 14.557 de 2009, de revisão do PPA 2008-2011, houve uma individualização dos valores e metas orçamentárias para os exercícios 2010 e 2011. Ou seja, com a vigência dessa lei, conclui-se que sob o aspecto orçamentário houve atualização dos valores definidos na Lei nº 14.053/2008 para o ano de 2010.

Entretanto, com relação à atualização das metas físicas, que é o tema tratado na presente recomendação, não houve qualquer evolução em relação ao exercício de 2009. A lei que deveria tratar do tema, Lei nº 14.557/2009, não definiu qualquer atualização das metas físicas para os programas finalísticos.

Ademais, no relatório da CGE, foi afirmado que as atualizações anuais das metas físicas para os programas de governo serão consideradas na elaboração do PPA 2012-2015. Conclui-se que de acordo com a exposição feita pelo Órgão de Controle Interno esta recomendação apenas **poderá** ser atendida a partir do exercício de 2012, não havendo a intenção de o Governo Estadual realizar as atualizações anuais no PPA em exercício, como ocorreu no Plano Plurianual 2004-2007.

Situação: Não atendida.

RECOMENDAÇÃO 28:

Desenvolver com fundamento na Lei Estadual no 14.217/08 políticas públicas integradas nas áreas de saúde, assistência social, educação, segurança pública, esporte e cultura para enfrentamento do crack através da implementação de ações nas seguintes vertentes:

a) Realização de estudos e diagnóstico sobre o problema do crack, com o objetivo de aprimorar as políticas de prevenção, tratamento, reinserção social e de abordagem policial do crack;

b) prevenção: campanhas publicitárias na mídia em geral, conscientizando a população sobre os efeitos do crack na saúde; educativas, com a realização de palestras nas escolas públicas sobre o perigo do uso do álcool e drogas; e a realização de práticas de incentivo à qualidade de vida (esporte, arte e etc);

c) tratamento: investimento na ampliação das unidades de assistência para dependentes químicos, inclusive fomentando a parceria com os segmentos sociais atuantes na área, como igrejas e organizações não governamentais; e na capacitação dos profissionais envolvidos com o combate ao crack;

d) reinserção social dos dependentes químicos: investimentos em programas de qualificação profissional de toxicodependentes, em especial na área do turismo, arte, esporte, dentre outras, e de assistência psicossocial aos familiares, como palestras, vivências e assistência psicoterapêutica;

e) abordagem policial da questão: treinamentos de policiais sobre as características e efeitos do crack e implementação de ações de combate e desbaratamento das organizações criminosas responsáveis pelo tráfico de drogas, inclusive com o mapeamento das áreas de risco.

Comentários:

Em relação a esta recomendação, o órgão de Controle Interno discorre que o Governo do Estado vem desenvolvendo através de seus órgãos e entidades ações com o intuito de prevenção e tratamento para usuários de drogas, conforme relação a seguir:

- Polícia Civil, atráves da Divisão de Proteção ao Estudante (DIPRE) - desenvolvimento junto à comunidade estudantil de trabalho de prevenção e comba-

te ao uso indevido de drogas (debates, simpósios, seminários, conferências e palestras), bem como do projeto **Uma Ciranda Pela Vida** com o intuito de capacitar agentes multiplicadores para atuar na prevenção do uso indevido de drogas nas escolas e comunidades;

- PROERD – Polícia Militar – realização de cursos ministrados por policiais militares fardados a alunos entre 9 e 12 anos de idade. Ao término desses cursos os estudantes fazem um juramento de se manterem longe das drogas e da violência e recebem o diploma de Aluno PROERD;

- CEPOD (Conselho Estadual de Políticas sobre Drogas do Ceará) – realização da 12ª Semana Estadual Sobre as Drogas, no período de 19 a 26 de julho de 2010, concomitantemente com a realização de outros eventos estaduais;

- Casa São Pio (Eusébio – CE) – Comunidade Terapêutica que mantém parceria com a Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS, com capacidade de atendimento de 30 leitos, destinada ao atendimento de jovens entre 16 e 21 anos, do sexo masculino, egressos de medidas sócio-educativas;

- Casa Renata Couras (Aquiraz – CE) – Comunidade Terapêutica que mantém parceria com a Secretaria de Saúde – SESA, com capacidade de atendimento de 30 leitos, detinada ao atendimento de homens e mulheres, sem limite de idade;

- Centro de Convivência Elo de Vida – Hospital Mental de Messejana (HSMM) – Destinado ao tratamento/monitoramento dos sintomas da síndrome de abstinência e motivação do paciente para o tratamento posterior à desintoxicação. Atende pacientes entre 18 e 60 anos e menores de idade com autorização dos responsáveis.

No entanto, com base nas informações acima apresentadas, não foi observada a implementação de ações especificamente direcionadas ao enfrentamento do crack decorrentes do desenvolvimento de políticas públicas integradas nas áreas de saúde, assistência social, educação, segurança pública, esporte e cultura, conforme recomendado pelo Ministério Público desta Corte de Contas em seu Parecer nº 0402/2010.

Situação: Não atendida.

RECOMENDAÇÃO 29:

Promover a devida execução de todos os programas governamentais de combate às drogas previstos no orçamento.

Comentários:

O Controle Interno informa que em 2009 foram executados pela Secretaria de Saúde R$ 555.494,00 referente ao programa **Fortalecimento da Atenção Primária à Saúde**, tendo como atividade a **Construção de Centros de Reabilitação** nos municípios de Cascavel e Pacatuba. Em seguida, relata que em 2010 houve um incremento da ordem de 110% na execução desses gastos, passando para R$ 1.166.149,00. Foram executados R$ 350.000,00 relativos às atividades de **Apoio a Estruturação da Assistência aos usuários de drogas lícitas e ilícitas** (programa **Fortalecimento da Atenção a Saúde nos níveis Secundários e Terciários**), R$ 406.000,00 referente à **Construção de Centro para Dependentes Químicos** e R$ 332.402,00 para as ações de **Promoção, Prevenção e Controle do Tabagismo e outros fatores** (programa **Fortalecimento da Atenção Primária à Saúde**).

Foi apresentado, ainda, um quadro dos gastos com programas e atividades ligadas a política de combate às drogas da Secretaria de Saúde a partir do qual foi possível observar que só foram executados 47,90% dos R$ 2.434.555,00 orçados para os mencionados programas, ou seja 0,07% do total executado na função Saúde. Tendo em vista que o tema "drogas" é um problema de saúde pública, entendemos que não se está dando a devida atenção ao tema em questão. Além do mais, identificou-se que não houve execução financeira das seguintes atividades: **Reforma do Centro de Saúde do Meireles para Implantação do Centro de Reabilitação** (orçada em R$ 530.000,00) e **Construção de Centro de Reabilitação de Viciados em Drogas - Lícita e Ilícitas** (orçada em R$ 14.000,00).

Situação: Não atendida.

RECOMENDAÇÃO 30:

Adotar as medidas necessárias à edição de uma lei fixadora dos casos, condições e percentuais mínimos de cargos em comissão a serem preenchidos por

servidores de carreira, bem como a inserção nas leis de criação de cargos comissionados das atribuições a eles inerentes, tudo em atendimento ao art. 37, V, da Constituição Federal de 1988.

Comentários:

O Relatório do controle interno sobre as contas anuais de Governo esclarece que a Lei Estadual n°. 11.966, de 17 de junho de 1992, estabelece diretrizes para elaboração, implantação e administração dos Planos de Cargos e Carreiras do Estado, tendo sido alterada pela Lei n°. 14.508/2009, que trata do preenchimento dos cargos em comissão por servidores de carreira, assim dispondo:

> Art. 26 - Os cargos de provimento em comissão, para efeito de nomeação ou designação, serão de recrutamento restrito ou amplo:
> I - de recrutamento restrito - são aqueles de exercício privativo de servidores estaduais, permitido o recrutamento entre órgãos e entidades do Estado, até o nível hierárquico, de símbolo DAS-2.
> II - de recrutamento amplo - são aqueles declarados em Lei de livre nomeação, designação e exoneração e de nível hierárquico superior ao símbolo DAS-2, bem assim os cargos de direção e assessoramento integrantes dos gabinetes dos dirigentes máximos dos órgãos e entidades da Administração Estadual além dos cargos de Assessores.
> Parágrafo único. Ficam excluídos da regra deste artigo os cargos de provimento em comissão para efeito de nomeação de coordenador escolar e secretário escolar de escolas públicas estaduais.

Todavia, verifica-se que os dispositivos em referência não estabelecem o percentual mínimo de cargos em comissão que devem ser preenchidos por servidores de carreira, consoante determina o artigo 37, V, da Constituição Federal, uma vez que estão abrangidos pela Lei supramencionada somente os casos até o nível hierárquico, de símbolo DAS-2, estando excluídos desta regra os cargos de provimento em comissão para efeito de nomeação de coordenador escolar e secretário escolar de escolas públicas estaduais.

Segundo o relatório do controle interno, citando informações da Secretaria do Planejamento e Gestão, existem "4.729 cargos de provimento em comissão de nível hierárquico até DAS-2, o que equivale a aproximadamente 55% do total de cargos comissionados da estrutura organizacional da Administração Pública Estadual". No entanto, o referido percentual não considera os cargos eletivos da Secretaria da Educação, não representando de forma real o total de cargos comissionados da Administração Estadual e, desta forma, não alcança

plenamente o dispositivo da Constituição Federal de 1988.

Situação: Atendida parcialmente.

RECOMENDAÇÃO 31:

Fazer, já no presente exercício financeiro, a segregação pormenorizada da movimentação financeira do Fundo de Desenvolvimento Industrial- FDI, em função do porte das empresas, de modo a possibilitar a verificação do atendimento ao art. 209 da Constituição Estadual, acerca da utilização de, no mínimo, 50% dos recursos destinados ao apoio do setor produtivo em micros, pequenas e médias empresas, bem como de destinar metade desse valor a empreendimentos no interior do Estado, com o respectivo planejamento da execução orçamentária do FCE.

Comentários:

No que tange ao FDI, o controle interno firmou o entendimento de que os recursos movimentados pelo FDI não devem ser analisados sob a ótica do Art. 209 da Constituição Estadual, uma vez que o FDI não destina nenhum recurso para microempresas e empresas de pequeno porte, por força do Art.24 da Lei Complementar Federal n° 123/2006, de 14/12/2006 (Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte), o qual orienta que as microempresas e as empresas de pequeno porte optantes pelo Simples Nacional não poderão utilizar qualquer valor a título de incentivo fiscal. Com relação a este ponto, o controle interno afirmou ainda que os rercusos movimentados pelo FDI, mesmo não sendo considerado sob a ótica do Art. 209 da Constituição Estadual, em 2010, tiveram a seguinte distribuição: 31% para Região Metropolitana de Fortaleza e os 69% restantes distribuídos pelo interior do Estado. Com relação ao FCE, não houve um posicionamento por parte do controle interno quanto ao planejamento da exercução orçamentária.

Constatamos que, a exemplo de exercícios anteriores, não houve execução orçamentária por parte do FCE.

Situação: Atendida parcialmente.

RECOMENDAÇÃO 32:

Proceda às necessárias providências no sentido de regularizar os bens imóveis do Estado, nos termos a que se refere o Decreto nº 27.786, de 02 de maio de 2005, bem assim a correta utilização do Sistema de Gestão de Bens Imóveis, a cargo da SEPLAG, criado com a finalidade de efetuar um controle corporativo de todos os bens imóveis de uso do Estado, de sua propriedade ou locados, com o fim de maior transparência ao patrimônio público estadual.

Comentários:

A Controladoria Geral do Estado informou, em seu relatório, que durante o primeiro trimestre de 2011 foram realizadas reuniões entre SEPLAG, SEFAZ e CGE com o objetivo de alinhar e nivelar o entendimento dos procedimentos contábeis patrimoniais que abordam os aspectos relacionados ao reconhecimento, mensuração, registro, avaliação e controle do patrimônio público e da necessidade de habilitar os sistemas de informações patrimoniais do Estado face as novas exigências contábeis e em obediência a Portaria nº 664, de 30 de novembro de 2010, da Secretaria do Tesouro Nacional.

O Órgão de Controle informou ainda que a área de TI da SEPLAG apresentou os sistemas informatizados existentes e/ou em desenvolvimento e a situação atual de cada um deles destacadas abaixo:

- Sistema de Gestão do Patrimônio Imobiliário: foi informado pelos analistas da SEPLAG que esse sistema encontra-se em operação no Estado, mas que não foi concebido com a idéia de depreciação. Necessita, portanto, de alterações para controle e implementação de depreciação.

- Sistema de Gestão de Frota: esse sistema se encontra em plena operação no Estado. Contudo falta inserir os dados financeiros e definição das regras de depreciação.

- Sistema de Gestão de Estoques: esse sistema já se encontra em operação em algumas secretarias do Estado e utiliza o cadastro de bens, materiais e serviços do Estado.

- Sistema de Gestão de Patrimônio Mobiliário: o sistema encontra-se em fase de desenvolvimento, sem, contudo estarem definidas as regras de depreciação.

Dos Sistemas mencionados acima tivemos acesso somente

ao Sistema de Gestão de Bens Imóveis – SGBI, e nele foram realizadas consultas a fim de obter informações detalhadas acerca dos bens imóveis pertencentes ao Estado. Neste exame foi identificado que o Estado possui 5.065 imóveis, dos quais 2.745 (54% do total), estão registrados a R$ 1,00 (Um real). Entre estes destacam-se escolas, postos de saúde, açudes, postos fiscais, cadeia pública, entre outros. Em face ao exposto, concluimos que o Balanço Patrimonial, em relação aos bens imóveis, não reflete a real composição do patrimônio do Estado haja vista que o patrimônio do Estado está subavaliado. Conclui-se que não foram observados os preceitos estabelecidos na Lei nº 4.320/64, a qual determina em seu art. 94 que haverá registro analítico de todos os bens de caráter permanente com indicação dos elementos necessários à perfeita caracterização de cada um deles, e ainda as determinações para controle dos bens imóveis previstos no Decreto nº 27.786, de 02 de maio de 2005.

Acrescente-se, em relação aos bens móveis, que não foi possível fazer qualquer verificação a nível de controle desses bens, tendo em vista que o Estado ainda não dispõe de qualquer sistema coorporativo para este fim.

Em face ao exposto pela CGE, percebemos a preocupação dos órgãos do Estado em adequar-se às novas diretrizes na avaliação e mensuração dos ativos, e considera oportuna esta medida. Contudo a necessidade de se elaborar o inventário dos bens móveis e imóveis não é novidade e tem respaldo no art. 96 da Lei nº 4.320/64.

Situação: Em fase de implementação.

Conclusão sobre o cumprimento das recomendações do TCE nas Contas do Governo do Estado

Constata-se que, das 32 recomendações formuladas pelo TCE, por meio do Parecer nº 01/2010, lavradas no processo nº 01216/2010-1, que trata da Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo Estadual, alusivas ao exercício de 2009, 04 (quatro) foram atendidas plenamente, 04 (quatro) estão em fase de implementação, 08 (oito) atendidas parcialmente, 14 (quatorze) não foram atendidas e 02 (duas) estão em processo de auditoria por esta Corte de Contas.

CAPÍTULO XI
RECOMENDAÇÕES

XI - RECOMENDAÇÕES ALUSIVAS AO EXERCÍCIO DE 2010

O presente Capítulo objetiva compilar as ocorrências e as recomendações realizadas ao longo do presente relatório, bem como aquelas remanescentes das Contas de Governo – exercício de 2009, que persistiram, mesmo que de forma parcial, nos termos do Capítulo IX, de forma a melhor subsidiar a elaboração do Parecer Prévio sobre as Contas do Governador - exercício de 2010.

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 devem, via de consequência, resultar em ações retificadoras efetivas, por parte dos órgãos e entidades jurisdicionados.

1 - OCORRÊNCIAS VERIFICADAS

1.1 REMANESCENTES DO EXERCÍCIO ANTERIOR

1.1.1. Atendimento parcial das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal na elaboração dos instrumentos de planejamento governamental (LDO e LOA).

1.1.2. Ausência de um sistema de custos na Administração Pública Estadual, que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, em atendimento às exigências contidas no art. 50, VI, § 3° da LRF.

1.1.3. Consolidação dos Balanços Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e da Demonstração das Variações Patrimoniais em desacordo com os anexos XII, XIII, XIV e XV da Lei nº 4.320/64, e art. 50, inciso III da Lei de Responsabilidade Fiscal.

1.1.4. Ausência de contabilização das operações intraorçamentárias, contrariando o disposto na Portaria Interministerial (STN/SOF) nº 338/2006 e (STN) nº 339/2001.

1.1.5. Falhas nos registros das modalidades de licitação e hipóteses de contratação direta no Sistema Integrado de Contabilidade.

1.1.6. Elevado índice de contratação de mão-de-obra terceirizada em

substituição a servidores e empregados públicos.

1.1.7. Contabilização de despesas relativas a repasses para fazer face a contratos de gestão firmados com organizações sociais em diversos "itens de despesas", dificultando o exame da execução orçamentária e financeira quanto a essa modalidade de parceria com o setor privado.

1.1.8. Existência, no plano de contas do Estado, de diversos itens de despesas (detalhamento da natureza da despesa) para o registro de gastos de um mesmo gênero, dificultando o agrupamento de informações contábeis por parte dos órgãos de controle.

1.1.9. Inexistência de sistema que permita o acompanhamento e gerenciamento do Plano Plurianual 2008-2011, nos termos do Decreto Estadual n° 29.189/08.

1.1.10. Inexistência de Módulo no Sistema de Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários – MAPP que permita o acompanhamento das ações governamentais em tempo real, nos termos do Decreto Estadual n° 27.119/03, que disciplina a Gestão por Resultados no Estado do Ceará.

1.1.11. Divergência entre produtos e metas dos programas governamentais contemplados no PPA e Matriz de GPR, ambos gerenciados pela SEPLAG.

1.1.12. Inobservância, no Relatório dos Resultados e Realizações dos Programas e Projetos, dos preceitos estabelecidos nas Leis Estaduais nºs 14.053/2008 e 14.201/2008, que dispõem sobre o Plano Plurianual 2008/2011 e Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2009, e, ainda, na Instrução Normativa nº 01/2000 do TCE/CE, no que diz respeito à apresentação de demonstrativo, por programa governamental e por ação, da execução física e financeira do exercício, de forma a evidenciar os resultados alcançados em confronto com as metas fixadas nos instrumentos de planejamento;

1.1.13. Índices não-satisfatórios de desempenho orçamentário de programas de investimentos do governo relacionados à implementação de direitos fundamentais sociais - educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, assistência aos desamparados (CF, art. 6º).

1.1.14. Erro de escrituração contábil de despesas que distorcem os valores registrados nos demonstrativos exigidos pela legislação, comprometendo as informações acerca da situação orçamentária, financeira e patrimonial do Estado.

1.1.15. Mitigação dos institutos constitucionais exorbitantes do direito comum, no âmbito das entidades qualificadas como Organização Social e que são partes em contratos de gestão celebrados com o Poder Público estadual, não obstante a ingerência do Estado em seus conselhos de administração e a dependência financeira desses entes quanto aos repasses de recursos públicos.

1.1.16. Utilização da macrorregião 22 (Estado do Ceará), em desacordo ao mandamento constitucional que determina a regionalização do orçamento (arts. 4º, § 2º, III, 203, § 3º, III e 210, todos da Constituição Estadual).

1.1.17. Inobservância das atualizações promovidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, responsável pela edição anual do Manual Técnico de Demonstrativos Fiscais, que orienta a elaboração do Anexo de Metas Fiscais e Anexo de Riscos Fiscais.

1.1.18. Baixo nível de execução de todos os programas governamentais de combate às drogas previstos no orçamento.

1.1.19. Inexistência de lei fixadora dos casos, condições e percentuais mínimos de cargos em comissão a serem preenchidos por servidores de carreira, bem como a inserção nas leis de criação de cargos comissionados das atribuições a eles inerentes, tudo em atendimento ao art. 37, V, da Constituição Federal de 1988.

1.1.20. Ausência de operacionalização do Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará - FCE, a exemplo do que aconteceu no ano anterior (2009), tendo como conseqüência o não atendimento à exigência do art. 209 da Constituição Estadual.

1.1.21. Subavaliação da maioria dos bens imóveis do Estado, com 54% acervo imobiliário registrado a R$ 1,00 (um real) no Sistema de Gestão de Bens Imóveis - SGBI.

1.1.22. Ausência, no sistema de contabilidade, de registros específicos que permitam a identificação das contratações realizadas por meio de pregão em suas versões presencial ou eletrônica, bem como através do Sistema de Registro de Preços, inclusive aquelas em que o órgão ou entidade contratante aderiram a registros de preços na qualidade de "carona", possibilitando aos órgãos de controle verificar essas hipóteses a partir da contabilidade, com maior celeridade.

1.2 OCORRÊNCIAS IDENTIFICADAS EM 2010

1.2.1. Existência de ações com valores inexequíveis na Lei nº 14.557/09 (Lei de Revisão do PPA) e na Lei nº 14.608/10 (LOA), conforme se observa na Tabela 6 do Capítulo II.

1.2.2. Ausência de regionalização das metas e prioridades na Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme preceitua o art. 4º, §2º, inciso II, da Constituição Estadual.

1.2.3. Ausência na LOA do Quadro Demonstrativo do Programa Anual de Trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços, conforme preceitua o inciso III, §2º do art. 2º da Lei nº 4.320/64.

1.2.4. Evidenciação, na página eletrônica da SEFAZ, das transferências constitucionais repassadas aos municípios, em valores inferiores aos constantes da base de dados contábeis.

1.2.5. Não contabilização pelo valor bruto dos importes recebidos em decorrência de transferências constitucionais a título da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE).

1.2.6. Contabilização das transferências constitucionais aos municípios no elemento de despesa 41 (Contribuições) quando o correto seria o 81 (Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas), nos termos da Portaria Interministerial (STN/SIF) nº 163/2001.

1.2.7. Não inclusão, no anexo que trata do desdobramento das metas bimestrais de arrecadação, da quantidade e dos valores de ações ajuizadas para a cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa, na forma prevista pelo artigo 13 da LRF.

1.2.8. Impossibilidade de identificação, no Portal da Transparência do Poder Executivo, de todas as informações exigidas pela Lei Complementar nº 131/2009 e pelo Decreto nº 7.185/2010, em especial as informações sobre o PPA, LDO e LOA, bem como sobre a pormenorização das receitas, evidenciação de todos os Anexos que compõe o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e indicação de que as informações foram disponibilizadas em tempo real, na forma prevista pelo Decreto supracitado.

1.2.9. Inexistência de uma ferramenta que possibilite a identificação e o controle da abertura de créditos adicionais autorizados, bem como a obediência

aos limites estabelecidos pela Lei Orçamentária Anual, mais precisamente na Seção que trata da "Autorização para a Abertura de Créditos Suplementares".

1.2.10. Não segregação das contas que compõem as transações extra-orçamentárias no Balanço Financeiro e no Demonstrativo da Dívida Flutuante que possam evidenciar as operações independentes de autorização orçamentária.

1.2.11. Não inclusão dos saldos, inscrições e baixas relativos à Dívida com o Regime Geral de Previdência, bem como dos precatórios a cargo do Estado, no Demonstrativo da Dívida Fundada, Anexo 16 da Lei nº 4.320/64.

1.2.12. Ausência de destaque, na Demonstração das Variações Patrimoniais, da origem e destino dos recursos provenientes da alienação de ativos, nos termos do art. 50, inciso VI da LRF.

1.2.13. Caracterização das estatais Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S/A – ADECE e Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos – METROFOR, como Empresas Estatais Não-Dependentes quando na verdade deveriam estar enquadradas como Empresas Estatais Dependentes , nos termos do art. 2º, Inciso III da LRF e Resolução nº 43 do Senado Federal.

1.2.14. Impossibilidade de conciliar os valores contabilizados nas contas relativas a bens móveis, tendo em vista que ainda não se encontra implementado um sistema coorporativo para controle desses bens.

1.2.15. Não atendimento da meta fiscal para Despesa Fixada na LDO e ajustada na LOA, bem como a meta para o Resultado Nominal fixado na LDO e mantido na LOA.

2 - RECOMENDAÇÕES PROPOSTAS

Objetivando facilitar a distinção das recomendações destacadas no Parecer Prévio das Contas de Governo do exercício de 2009 e mantidas, daquelas observadas no presente exercício, procedeu-se à divisão em itens específicos, indicando-se os órgãos e entidades aos quais se darão os devidos encaminhamentos, conforme exposto a seguir.

2.1 RECOMENDAÇÕES PROPOSTAS EM 2009 E MANTIDAS EM 2010

2.1.1. À Secretaria do Planejamento e Gestão que aprimore os Instrumentos do Planejamento Governamental (LDO e LOA) de forma a atender

satisfatoriamente as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), haja vista que os referidos instrumentos, relativos ao exercício sob exame, atenderam, em parte, as disposições da LRF.

2.1.2. 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.

2.1.3. À Secretaria da Fazenda que elabore a Consolidação do Balanço Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais de acordo com a estrutura definida nos anexos XII, XIII, XIV, XV, XVI e XVII da Lei nº 4.320/64, a fim de atender o disposto no art. 50, inciso III da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.1.4. À Secretaria da Fazenda que contabilize as operações intraorçamentárias, observando-se a forma prevista pela Portaria Interministerial (STN/SOF) nº 338/2006 e (STN) nº 339/2001, e evidenciar as mesmas em Notas Explicativas ao Balanço Orçamentário, conforme orientação contida no Manual de Demonstrações Contábeis Aplicados ao Setor Público, editado por meio da Portaria STN nº 664/2010.

2.1.5. À Secretaria da Fazenda e Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado que readequem os sistemas onde são registradas as informações relativas às modalidades licitatórias, detalhando, inclusive, as diversas hipóteses legais de contratação direta (dispensas e inexigibilidades de licitação) constantes na legislação de regência, de forma a permitir a realização de críticas prévias por parte dos órgãos executores, ou por meio de confronto das informações produzidas.

2.1.6. Ao Poder Executivo que adote medidas tendentes a reverter o quadro de elevado índice de contratação de mão-de-obra terceirizada em substituição a servidores e empregados públicos.

2.1.7. À Secretaria da Fazenda que ajuste o sistema de contabilidade estadual de modo que concentre o registro de repasses a organizações sociais para fazer face a contratos de gestão em item de despesa específico para esse fim.

2.1.8. À Secretaria da Fazenda que realize estudo objetivando a readequação/racionalização da estrutura de contas em nível do detalhamento "Item de Despesa", eliminando itens criados para o registro de informações idênticas, e a inserção de novas rubricas segregando despesas de natureza diversa.

2.1.9. À Secretaria do Planejamento e Gestão que implemente o Sistema de Gestão do PPA 2008-2011, nos termos do Decreto Estadual n° 29.189/08, para permitir o acompanhamento e gerenciamento desse instrumento de planejamento.

2.1.10. À Secretaria do Planejamento e Gestão que dote o Sistema de Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários - WebMapp de módulo específico para registro de dados referentes à execução física dos programas de governo constantes da Matriz de Gestão por Resultados, de forma a possibilitar o acompanhamento das ações governamentais em tempo real, nos termos do Decreto Estadual n° 27.119/03, que disciplina a Gestão por Resultados no Estado do Ceará.

2.1.11. À Secretaria do Planejamento e Gestão que estabeleça produtos e metas coincidentes para os programas governamentais contemplados no PPA e Matriz de GPR, ambos gerenciados pela SEPLAG.

2.1.12. À Secretaria do Planejamento e Gestão que elabore relatório de execução dos principais programas e projetos, a ser enviado em anexo à Prestação de Contas Anual do Governo, bem como o relatório de avaliação do Plano Plurianual, que deverá ser encaminhado à Assembléia Legislativa, contemplando a indicação dos resultados por programa e ação em confronto com as metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento, nos moldes previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias e Plano Plurianual e Instrução Normativa n° 01/2000 deste Tribunal.

2.1.13. Ao Poder Executivo que reverta os índices não-satisfatórios de desempenho orçamentário de programas de investimentos do governo relacionados à implementação de direitos fundamentais sociais - educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, assistência aos desamparados (CF, art. 6º).

2.1.14. À Secretaria do Planejamento e Gestão e Secretaria da Fazenda que mantenham permanente capacitação e avaliação de servidores que operam o sistema de contabilidade do Estado, acerca das técnicas de escrituração contábil, como forma de reduzir lançamentos incorretos para que os demonstrativos contábeis exigidos pela legislação possam refletir a real situação orçamentária, financeira e patrimonial do Estado.

2.1.15. À Secretaria do Planejamento e Gestão e Conselho de Gestão

por Resultado e Gestão Fiscal que deem continuidade às ações do Grupo de Trabalho instituído pelo Conselho de Gestão por Resultado e Gestão Fiscal – COGERF, para reformular o atual modelo de parceria entre o Estado do Ceará e as Organizações Sociais.

2.1.16. À Secretaria do Planejamento e Gestão que proceda à distribuição por região dos recursos previstos no PPA e LOA, bem como no decorrer da execução orçamentária, de forma a possibilitar a análise da alocação e aplicação desses valores estimados, com a verificação do atendimento aos arts. 4º, § 2º, III, 203, § 3º, III e 210, todos da Constituição Estadual, eliminando-se a macrorregião 22, por abranger todo o Estado do Ceará, indo de encontro à premissa de regionalização dos gastos, na forma dos dispositivos legais citados.

2.1.17. À Secretaria da Fazenda que observe as atualizações promovidas pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, para a elaboração dos Anexos de Metas Fiscais e Anexo de Riscos Fiscais.

2.1.18. Ao Poder Executivo que promova a devida execução de todos os programas governamentais de combate às drogas previstos no orçamento.

2.1.19. Ao Poder Executivo que adote as medidas necessárias à edição de uma lei fixadora dos casos, condições e percentuais mínimos de cargos em comissão a serem preenchidos por servidores de carreira, bem como a inserção nas leis de criação de cargos comissionados das atribuições a eles inerentes, tudo em atendimento ao art. 37, V, da Constituição Federal de 1988.

2.1.20. Ao Poder Executivo que promova a operacionalização do FCE com vistas ao cumprimento do Art. 209 da Constituição Estadual.

2.1.21. À Secretaria do Planejamento e Gestão que faça a reavaliação dos bens imóveis do Estado, tendo em vista que sua maioria estão subavaliados.

2.1.22. À Secretaria da Fazenda que insira, no sistema de contabilidade, registros específicos que permitam a identificação das contratações realizadas por meio de pregão em suas versões presencial ou eletrônica, bem como através do Sistema de Registro de Preços, inclusive aquelas em que o órgão ou entidade contratante aderiram a registros de preços na qualidade de "carona", possibilitando aos órgãos de controle verificar essas hipóteses a partir da contabilidade, com maior celeridade.

2.1.23. À Secretaria da Fazenda que aperfeiçoe o controle contábil dos recursos do Estado, por destinação de recursos, de forma a possibilitar a

identificação individualizada das disponibilidades financeiras por recursos ordinários e vinculados (recursos do tesouro, operações de créditos, convênios, etc.), informações necessárias para controle da obediência aos ditames dos arts. 8º e 42º da LRF, adotando-se, para tanto, procedimentos contábeis previstos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - Volume I, Procedimentos Contábeis Orçamentários, aprovados pela Portaria Conjunta STN/SOF Nº2/2009, para controle da destinação de recursos.

2.2 RECOMENDAÇÕES PROPOSTAS EM 2010

2.2.1. À Secretaria do Planejamento e Gestão que estime as ações constantes do PPA e da LOA com valores compatíveis com a realidade, a fim de que possam refletir, em sua totalidade, as estratégias traçadas pelo Governo e os meios necessários a sua operacionalização.

2.2.2. À Secretaria do Planejamento e Gestão que proceda à regionalização das metas e prioridades constantes da LDO, com vistas a atender ao mandamento contido no art. 4º, §2º, inciso II da Constituição Estadual.

2.2.3. À Secretaria do Planejamento e Gestão que elabore, para os próximos exercícios, o Demonstrativo do Programa Anual de Trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação dos serviços, conforme preceitua o inciso III, §2º do art. 2º da Lei nº 4.320/64.

2.2.4. À Secretaria do Planejamento e Gestão que ajuste na página eletrônica da SEFAZ, os valores correspondentes às transferências constitucionais repassadas aos municípios, em consonância com o sistema contábil, de forma a evidenciar os importes efetivamente repassados.

2.2.5. À Secretaria da Fazenda que contabilize, pelos valores brutos, os repasses recebidos a título de transferências constitucionais da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), e contabilizar os repasses desta contribuição aos municípios no elemento de despesa 81, "Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas".

2.2.6. À Secretaria da Fazenda que contabilize apropriadamente as transferências constitucionais aos municípios no elemento de despesa 81 (Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas), conforme Portaria Interministerial (STN/SIF) nº 163/2001, para que se possa fazer a distinção entre

os valores transferidos a outros entes da federação a título de convênio e repasses constitucionais.

2.2.7. À Secretaria da Fazenda que elabore demonstrativo evidenciando a quantidade e os valores relativos a ações ajuizadas para a cobrança da dívida ativa, bem como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa, na forma prevista pelo artigo 13 da LRF.

2.2.8. À Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado que ajuste o Portal da Transparência do Poder Executivo, para que contemple todas as informações exigidas pela Lei Complementar nº 131/2009 e pelo Decreto nº 7.185/2010, com a indicação de que as mesmas foram disponibilizadas em tempo real.

2.2.9. À Secretaria do Planejamento e Gestão que desenvolva ferramenta de TI que possibilite a identificação e o controle da abertura de créditos adicionais autorizados, bem como a obediência aos limites estabelecidos pela Lei Orçamentária Anual, mais precisamente na Seção que trata da "Autorização para a Abertura de Créditos Suplementares".

2.2.10. À Secretaria da Fazenda que segregue as contas que compõem as transações extra-orçamentárias no Balanço Financeiro e no Demonstrativo da Dívida Flutuante, a fim de detalhar as operações extra-orçamentárias, atendendo ao princípio orçamentário da evidenciação.

2.2.11. À Secretaria da Fazenda que inclua no Demonstrativo da Dívida Fundada, Anexo 16 da Lei nº 4.320/64, os saldos, inscrições e baixas relativos à Dívida com o Regime Geral de Previdência, bem como dos precatórios a cargo do Estado, a fim de dar mais transparência ao controle da dívida de longo prazo.

2.2.12. À Secretaria da Fazenda que dê cumprimento ao art. 50, inciso VI da LRF, o qual determina que a demonstração das variações patrimoniais deve dar destaque a origem e ao destino dos recursos provenientes da alienação de ativos, nos termos realçados no Capítulo IX, item 1.5.

2.2.13. À Secretaria do Planejamento e Gestão que inclua no Orçamento Fiscal e/ou da Seguridade Social do Estado, obsevando-se 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.

2.2.14. À Secretaria do Planejamento e Gestão que implemente sistema corporativo para controle de bens móveis.

2.2.15. Ao Poder Executivo que agilize o cumprimento das diligências determinadas nos processos relativos a atos sujeito a registro, bem como o retorno dos respectivos autos processuais a esta Corte de Contas, conforme Resolução nº 3435/2010-TCE.

Finalizando, cumpre esclarecer que, com o propósito de assegurar a continuidade das ações de controle, as recomendações formuladas neste relatório serão monitoradas por parte desta Corte de Contas, devendo ser objeto de nova apreciação no relatório técnico do próximo exercício, quando serão postas em confronto com as implementações efetivadas pela Administração Pública Estadual.

ANEXOS

ISO 9001:2008
TRIBUNAL DE CONTAS
FL. 430

PARECER PRÉVIO

ISO 9001:2008
TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ
Fl. 431

PARECER PRÉVIO

CONSIDERANDO que os termos do art. 71, I da Constituição Federal c/c art. 76, I da Constituição Estadual e art. 1º, III c/c art. 42 da Lei Estadual nº 12.509/95, compete a esta Corte de Contas a análise das Contas de Governo e emissão de Parecer Prévio referente às contas anuais de governo encaminhadas pelo Governador do Estado;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as Contas do Poder Executivo de 2010, bem como este Parecer Prévio não interferem nem condicionam o posterior julgamento pelo Tribunal das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da Administração Pública direta, indireta ou fundacional e instituições mantidas pelo Poder Público Estadual, de qualquer dos Poderes do Estado, bem como os que deram causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo à Fazenda Estadual, conforme o disposto no art. 76, inciso II, da Constituição Estadual;

CONSIDERANDO que as ocorrências detectadas - embora não constituam motivo maior que impeçam a aprovação das Contas do Poder Executivo, alusiva ao exercício financeiro de 2010 - requerem a adoção de ajustes, para que não acarretem 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 2010, bem como as recomendações, encontram-se detalhadas no Relatório;

CONSIDERANDO o contido na instrução do processo nº 673/2011-3;

Voto no sentido de que este Tribunal de Contas emita **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** às Contas do Governo, alusivas ao exercício financeiro de 2010, tendo em vista que o Balanço Geral do Estado representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31 de dezembro de 2010, bem

ISO 9001:2008 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ FL. 432

como o resultado das operações encontram-se de acordo com os princípios fundamentais da contabilidade aplicados à Administração Pública Estadual, estando assim as presentes Contas do Poder Executivo, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, Cid Ferreira Gomes, em condições de serem aprovadas pela Assembleia Legislativa do Estado.

É o parecer que, ora submeto ao plenário desta Corte de Contas.

Sala das Sessões, 26 de maio de 2011.

Edilberto Carlos Pontes Lima
Conselheiro - Relator

PROCESSO N.º: 01673/2011-3
INTERESSADO: GOVERNADOR CID FERREIRA GOMES
NATUREZA: CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Cuidam os presentes autos do exame das Contas Anuais do Governador Cid Ferreira Gomes, acerca do exercício 2010, remetidas a este egrégio Tribunal de Contas para fins de emissão de Parecer Prévio, nos termos do art. 71, I, da Constituição Federal, c/c o art. 76, I, da Constituição Estadual.

A matéria é trazida a este Ministério Público de Contas em razão do estabelecido no art. 87-B, inciso II, da Lei Estadual n.º 12.509, de 06 de dezembro de 1995, Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, segundo o qual lhe compete "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.)*

Examinando os tópicos relativos às Contas de Governo, e tendo em vista o que já foi abordado pelo Corpo Técnico deste Tribunal, **o Ministério Público de Contas tecerá considerações apenas sobre pontos específicos, bem como sobre o cumprimento das recomendações propostas por este Órgão Ministerial** nas Contas de Governo do exercício 2009 endossadas por esta Corte de Contas.

1. TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA

Este Ministério Público de Contas tem demonstrado constante preocupação com os gastos de terceirização de mão-de-obra, como observado nos pareceres referentes aos exercícios de 2007 a 2009. Pela importância do assunto, novamente traz-se à baila a referida matéria. Observe-se.

1.1 – DA TERCEIRIZAÇÃO DE ATIVIDADE-FIM

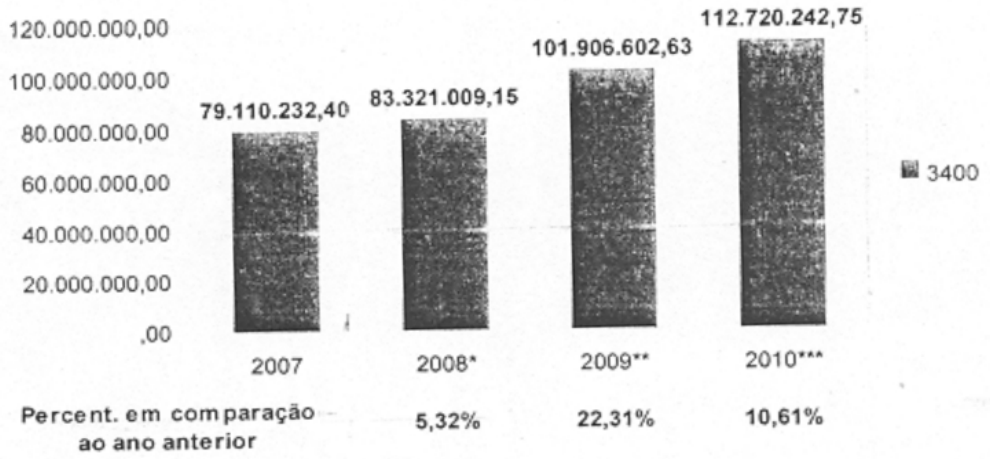
O gráfico a seguir demonstra o total da despesa empenhada com o pagamento de serviços terceirizados em substituição a servidores públicos nos exercícios de 2007 a 2010. Analisando a evolução dos gastos, chega-se a algumas constatações importantes.

FALE CONOSCO
www.tce.ce.gov.br - (85) 3488.5900

Rua Sena Madureira, 1047
CEP 60055-080 - Centro
Fortaleza - Ceará

ISO 9001:2008 TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ FL. 434

EVOLUÇÃO DOS GASTOS COM TERCEIRIZAÇÃO EM SUBSTITUIÇÃO A SERVIDORES
31903400 - OUTRAS DESP. DECORRENTES DE CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO



Fonte: Base de dados do SIC
*** Valores atualizados pelo IGP-DI – 1,196**
**** Valores atualizados pelo IGP-DI – 1,097**
***** Valores atualizados pelo IGP-DI – 1,113**

Consoante o gráfico retro, verifica-se que o valor total das despesas com terceirização em substituição a servidores sofreu um aumento real de 10,61% em relação ao exercício de 2009.

Entre os órgãos que mais contrataram serviços de mão-de-obra em substituição a servidores. destacam-se:

	ABREVIATURA	2009*	2010	Variação	% do total
1	H G F	24.506.258,65	27.724.931,39	13,13%	24,60%
2	H MESSEJ	22.178.640,61	26.068.552,17	17,54%	23,13%
3	A SABIN	14.864.138,21	14.588.455,06	-1,85%	12,94%
4	H G C C O	9.115.340,34	9.720.130,61	6,63%	8,62%
5	ASSEMBLEIA	7.218.169,07	7.156.575,76	-0,85%	6,35%
6	FUNDES	4.989.794,96	5.527.581,59	10,78%	4,90%
7	FUNECE	2.735.355,45	4.677.655,34	71,01%	4,15%
8	SEFAZ	4.663.153,96	4.657.881,91	-0,11%	4,13%
9	HEMOCE	2.412.269,50	2.877.689,79	19,29%	2,55%
10	H S J	1.771.413,59	2.068.362,27	16,76%	1,83%

Fonte: Base de dados do SIC
*** Valores atualizados pelo IGP-DI – 1,113**

Destarte, dada a situação de elevação dos gastos com terceirização no Estado do Ceará, este MP de Contas entende salutar tecer algumas considerações.

PAPEL CONOSCO
www.tce.ce.gov.br - (85) 3488.5900

Rua Sena Madureira, 1047
CEP 60055-080 - Centro
Fortaleza - Ceará

ISO 9001:2008 TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará, em algumas oportunidades, enfrentou a questão da terceirização de mão-de-obra no serviço público, **posicionando-se contra a terceirização ilegal de serviços e funções inerentes a servidores efetivos**, determinando, por conseguinte, a realização de concurso público. Cita-se, como exemplo, os seguintes arestos proferidos por esta Corte de Contas: Resolução n.º 0919/2009 (Processo n.º 05292/2004-2), Acórdão n.º 0043/2011 (Processo n.º 01894/2010-1), Resolução n.º 2304/2006 (Processo n.º 00685/2001-8), Resolução n.º 0176/2011 (Processo n.º 03626/2007-5).

Registre-se, outrossim, que, no Parecer Prévio às Contas de Governo do Exercício de 2009, este TCE reiterou recomendação (de 2008) ao Chefe do Executivo estadual para que adotasse medidas para rever o quadro de elevado índice de contração de mão-de-obra terceirizada: *"12) Adotar medidas tendentes a reverter o quadro de elevado índice de contratação de mão-de-obra terceirizada em substituição a servidores e empregados públicos, no que pese os avanços já registrados;"*.

O Tribunal de Contas da União já manifestou seu entendimento sobre a vedação à terceirização de atividades-fins, apontando a via do concurso público como o meio de resolução dessa problemática, com a substituição paulatina dos terceirizados pelos concursados (Acórdão n.º 1520/2006 – Plenário, Acórdão n.º 1823/2006 – Plenário, Acórdão n.º 4218/2010 – 1ª Câmara).

Com efeito, diante dos dados e argumentos acima apresentados, é imperativo que o Poder Público se cerque da máxima cautela ao contratar mão-de-obra terceirizada, a fim de não violar a regra do concurso público, devendo adotar medidas que evitem a contratação de terceirizados para a realização de atividades-fim do Estado. Por conseguinte, recomenda-se:

01. Adotar, como regra, a contratação de pessoal pela via do concurso público, além de envidar esforços no sentido de só realizar terceirização de mão-de-obra em se tratando de atividade-meio e desde que não importe em substituição de servidores de carreira;

02. Realizar as medidas necessárias à eliminação de terceirização de atividades-fim na Administração Pública estadual, com a substituição paulatina dos terceirizados pelos concursados .

FALE CONOSCO
www.tce.ce.gov.br - (85) 3488.5900

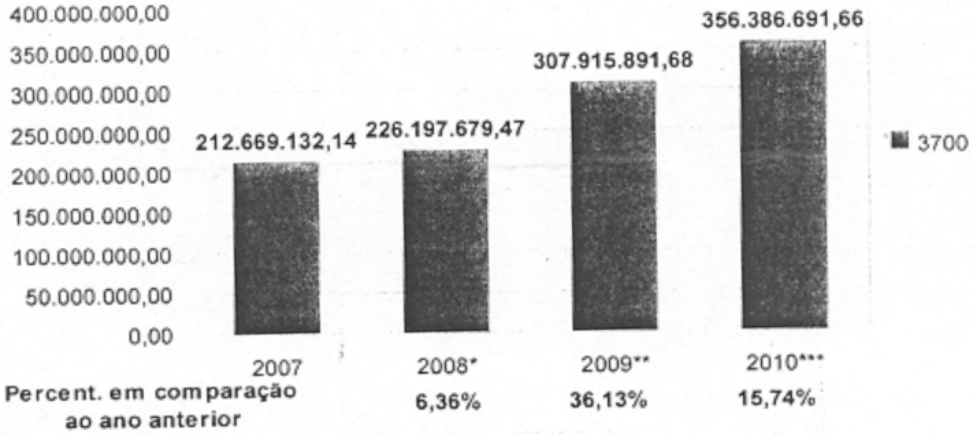
Rua Sena Madureira, 1047
CEP 60055-080 - Centro
Fortaleza - Ceará

ISO 9001:2008 TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ
Fl. 436

1.2 – TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA REFERENTE À ATIVIDADE-MEIO

Em outra vertente, **analisando a evolução dos gastos com terceirização de mão-de-obra referente à atividade-meio** de 2007 a 2010, no âmbito do Estado do Ceará, extraem-se os seguintes resultados:

EVOLUÇÃO DOS GASTOS COM TERCEIRIZAÇÃO - ATIVIDADE MEIO
33903700 - LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA



Fonte: Base de dados do SIC
*** Valores atualizados pelo IGP-DI – 1,196**
**** Valores atualizados pelo IGP-DI – 1,097**
***** Valores atualizados pelo IGP-DI – 1,113**

Conforme se verifica na tabela acima, o valor das despesas com terceirização referente à atividade-meio no período 2009-2010 sofreu um aumento real de **15,74%**. Desta feita, é imperativo que esses gastos sejam examinados com a devida atenção e prudência.

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**[1], 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

1 TCU, 2ª Câmara, Tomada de Contas, Processo n.º 006.144/2004-0, Min. Rel. Raimundo Carreiro, Acórdão n.º 5351/2009, Sessão 13.10.2009, DOU 16.10.2009.

FALE CONOSCO
www.tce.ce.gov.br - (85) 3488 5900

Rua Sena Madureira, 1047
CEP 60055-080 - Centro

ISO 9001:2000 TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ 437

e/ou nepotismo no âmbito da terceirização de mão-de-obra.

Por fim, ante todo o exposto, recomenda-se:

03. Proibir a indicação de nomes de profissionais para serem contratados por empresas fornecedoras de mão-de-obra terceirizada contratadas pelo Poder Público;

04. Divulgar a lista de todo o pessoal terceirizado da Administração Pública direta e indireta, cruzando esses dados com o de seus servidores públicos, assim entendidos os ocupantes de cargo, emprego ou função pública, efetivos ou transitórios, civis e militares, a fim de averiguar eventual favorecimento pessoal e nepotismo no âmbito da terceirização de-mão-de obra.

1.3 – DA SISTEMÁTICA ADOTADA PELO TCU REFERENTE AO CÁLCULO DA TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA NA ATIVIDADE-MEIO

Ademais, impende salientar que o Tribunal de Contas da União – TCU, em seus Relatórios de Contas do Governo[2], considera também como gasto com mão-de-obra terceirizada outras despesas associadas à terceirização de atividade-meio no âmbito de outros elementos, quais sejam: **3500 – Serviços de Consultoria, 3600 – Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física e 3900 – Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica**.

Partindo-se da metodologia adotada pelo TCU, analisando-se os citados elementos de despesa, no âmbito do Estado do Ceará em 2010, podem ser extraídos os seguintes subitens de despesas, os quais guardam relação com a terceirização de mão de obra, conforme se verifica no quadro a seguir:

33903500 – SERVIÇOS DE CONSULTORIA

ITEM	DESCRIÇÃO	EXECUTADO
3390350001	ASSESSORIA E CONSULTORIA TÉCNICA E JURÍDICA	9.235.535,95
SUBTOTAL (1)		**R$ 9.235.535,95**
33903600 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA FÍSICA		
ITEM	DESCRIÇÃO	EXECUTADO

2 Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas_09/Textos/CG%202009%20Relatório.pdf#page=421>. Acesso em 09.05.2011.

FALE CONOSCO
www.tce.ce.gov.br - (85) 3488 5900

Rua Sena Madureira, 1047
CEP 60055-080 - Centro
Fortaleza - Ceará

ISO 9001:2000 TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ 436

3390360010	SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS	5.381.399,80
3390360008	SERV DE APOIO ADMINISTRAT E PROFISSIONAL	3.023.925,25
3390360002	ESTAGIÁRIOS E MONITORES	7.507.490,68
3390360011	REO ADAP MANUT E CONSERV DE BENS IMOVEIS	66.587,65
3390360014	SERV DE LIMPEZA E HIGIENIZAÇÃO	52.788,81
3390360012	REP ADAP E CONSERV DE BENS MOV E EQUIPAMENTOS	61.558,88
SUBTOTAL (2)		**R$ 16.093.751,07**
33903900 – OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA		
ITEM	DESCRIÇÃO	EXECUTADO
3390390055	SERVIÇOS TECNICOS PROFISSIONAIS	66.403.200,62
3390390024	REPAROS CONSERVACAO DE MÓVEIS E EQUIPAMENTOS	17.799.539,83
3390390025	REPAROS E MANUTENCAO DE VEÍCULOS	8.392.757,64
3390390023	REPAROS CONSERVACAO E ADAPTACAO DE IMOVEIS	9.243.938,20
3390390048	LIMPEZA EM GERAL	7.882.148,31
3390390090	PROCESSAMENTO DE DADOS	4.876.393,71
3390390037	SEGURANÇA E VIGILÂNCIA	4.286.311,01
3390390097	SERV DE APOIO ADM TEC E OPERACIONAL	1.574.906,80
3390390124	SERVIÇOS DOMESTICOS	6.097,20
SUBTOTAL (3)		**R$ 120.465.293,32**
TOTAL (1) + (2) + (3)		**R$ 145.794.580,34**

Fonte: Base de Dados do SIC

Diante dos dados acima apresentados, e considerando a inclusão dos mencionados itens de despesas, o gasto total com terceirização de atividade-meio chega ao montante de **R$ 502.181.272,00.**

Assim, considerando que a metodologia utilizada pelo TCU demonstra com mais fidedignidade os gastos com terceirização de mão-de-obra referentes à atividade-meio, este Ministério Público de Contas se posiciona no sentido de consignar a seguinte recomendação:

05. Adotar, para o cálculo dos gastos com terceirização do Estado, relativos à atividade-meio, nos próximos exercícios, a metodologia utilizada pelo Tribunal de Contas da União, a qual considera, além da natureza 3700 – locação de mão-de-obra, alguns itens de despesas que se relacionam diretamente com a terceirização da atividade-meio, contidos nas seguinte naturezas: 3500 – Serviços de Consultoria; 3600 – Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física e 3900 – Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica.

Rua Sena Madureira, 1047
CEP 60055-080 - Centro
Fortaleza - Ceará

ISO 9001:2000 TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ 489

2. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO SEM PREVISÃO DE ATRIBUIÇÕES EM LEI EM SENTIDO ESTRITO

Esta Corte de Contas, atenta ao comando constitucional inserto no art. 37, inciso V, da Constituição Federal[3], no Parecer Prévio às Contas de Governo do exercício de 2009, recomendou: "30) Adotar as medidas necessárias à edição de uma lei fixadora dos casos, condições e percentuais mínimos de cargos em comissão a serem preenchidos por servidores de carreira, bem como **a inserção nas leis de criação de cargos comissionados das atribuições a eles inerentes**, tudo em atendimento ao art. 37, V, da Constituição Federal de 1988;" (grifo nosso).

Ocorre que, ao analisar o Relatório do Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo – Exercício 2010, no ponto referente à inserção, nas leis de criação de cargos em comissão, das atribuições a eles inerentes, a CGE considerou desarrazoada tal previsão, nos termos seguintes (p. 401, verso):

> Portanto, as atribuições dos cargos de provimento em comissão já estão previstas na própria Constituição Federal (art. 37, V). Assim, na medida em que que se inclui na estrutura organizacional do órgão da Administração Pública determinado cargo em comissão, suas atribuições serão as de direção, chefia e assessoramento nas atividades desenvolvidas por aquele órgão, nas competências daquele ente administrativo.
> Desse modo, configura-se sobremodo desarrazoado a inserção, em lei específica de criação de cargo em comissão, das atribuições a ele inerentes, posto que aludidas atribuições, pela própria natureza do cargo, são as de direção, chefia e assessoramento, conforme previsão constitucional.

Em que pese o entendimento adotado pelo Controle Interno, em verdade, a obrigatoriedade da inclusão das atribuições dos cargos comissionados não se mostra desarrazoada, encontrado-se em consonância com os princípios do controle, da transparência e da moralidade, posto que a norma, ao prever as atribuições dos cargos em comissão criados, permite verificar se, de fato, elas correspondem a atribuições de direção, chefia ou assessoramento.

Ademais, a questão acerca da necessidade de prever, nas leis de criação de cargos em comissão, as atribuições a estes inerentes, já foi

3 Art. 37 [...]
V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

FALE CONOSCO
www.tce.ce.gov.br - (85) 3488.5900

Rua Sena Madureira, 1047
CEP 60055-080 - Centro

ISO 9001:2000 TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ - Fl. 440

amplamente debatida no âmbito deste TCE, tendo esta Corte de Contas posicionado-se em sentido diametralmente oposto, consoante se observa do julgado abaixo transcrito:

> CONSIDERANDO todo o exposto **e, ainda, que não houve a necessária previsão das especificações das atribuições dos cargos em comissão pela Lei Estadual nº 13.875/07**, bem assim a ausência de lei ordinária que fixe os casos, condições e percentuais mínimos de cargos em comissão que serão reservados a servidores de carreira, **descumprindo, assim, mandamento constitucional (art. 37, V, da CF) e <u>que a matéria já foi tratada pelo Pleno desta Casa em processo de igual natureza</u> (ex. Proc. Nº 03677/2008-7), da relatoria do Auditor Substituto Edilberto Pontes**,
> RESOLVE O TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ, por unanimidade de votos, em caráter preliminar, receber a presente denúncia, e, no mérito, por maioria de votos:
> [...]
> 2. **determinar que seja oficiado o Procurador-Geral da República para que, se assim entender, adote as providências cabíveis no sentido de promover a competente ação direta de inconstitucionalidade"**, referente à Lei nº 13875/07, no STF;
> 3. determinar que sejam oficiados os Titulares da Procuradoria-Geral do Estado e da Secretaria do Planejamento e Gestão, **recomendando o envio de projetos de lei à Assembléia Legislativa do Estado do Ceará, alterando a lei em comento, a fim de que constem as atribuições dos cargos respectivos**;
> [..] (Processo n.º 03036/2008-2, Resolução n.º 2166/2009). (Grifo nosso)

Nesse mesmo sentido, cita-se os seguintes precedentes deste Tribunal: 03603/2008-0, 03679/2008-0, 03676/2008-5, 03789/2008-7, 03789/2008-7, 03891/2008-9, 04526/2008-2, 04525/2008-0.

É imperioso ressaltar que o entendimento desta Corte de Contas não representa um posicionamento isolado. Ao contrário. Encontra-se em perfeita consonância com a interpretação adotada pelo Supremo Tribunal Federal. A título exemplificativo, transcreve-se relevante trecho do voto do Min. Joaquim Barbosa na ADI 3233:

> O Supremo Tribunal Federal tem interpretado essa norma como exigência de que **a exceção à regra do provimento de cargos por concurso público só se justifica concretamente com a demonstração – <u>e a devida regulamentação por lei</u> – de que as atribuições de determinado cargo sejam bem atendidas por meio do provimento em comissão**, no qual se exige relação de confiança entre a autoridade competente para efetuar a nomeação e o servidor nomeado (ADI 1.141, rel. Min. Ellen Gracie, Pleno, DJ de 29.08.2003; ADI 2.427-MC, rel. Min. Nelson Jobim, Pleno, DJ de 08.08.2003). **Esse entendimento já se consolidara sob a vigência da Constituição anterior (Rp**

ISO 9001:2008 TRIBUNAL DE CONTAS FL. 441

1.368, rel. Min. Moreira Alves, Pleno, j. 21.05.1987; Rp 1.282, rel. Min. Octavio Gallotti, Pleno, j. 12.12.1985).

Como dito, verifica-se que o Tribunal de Contas do Estado do Ceará tem remansosa jurisprudência acerca da necessidade de edição de lei em sentido estrito que, ao criar cargos em comissão, preveja as atribuições correspondentes. E, inclusive, em seus julgados, determina o oficiamento ao Procurador-geral da República a fim de inteirá-lo sobre a ocorrência identificada e, se assim entender, propor a competente ação direta de inconstitucionalidade. Outrossim, o posicionamento desta Corte de Contas coaduna-se com o entendimento do Supremo Tribunal Federal.

Com efeito, não há como prosperar o entendimento advogado pela CGE, uma vez que conflita com o texto constitucional e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do TCE/CE, razão pela qual se reitera a recomendação:

06. Prever, nas leis de criação de cargos em comissão, as atribuições a eles correspondentes, em atendimento ao art. 37, V, da Constituição Federal de 1988.

3. CUMPRIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES PROPOSTAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS E ENDOSSADAS PELO TCE NAS CONTAS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2009

Após analisar o pronunciamento da CGE acerca das recomendações propostas pelo MP de Contas endossadas pelo TCE nas Contas de Governo do exercício de 2009, bem como a manifestação da Comissão Especial sobre o assunto em tela, este *Parquet* de Contas anui com a maior parte do exame realizado pelo Corpo Técnico do Tribunal, com as seguintes observações e ressalvas:

RECOMENDAÇÃO 28: Desenvolver com fundamento na Lei Estadual no 14.217/08 políticas públicas integradas nas áreas de saúde, assistência social, educação, segurança pública, esporte e cultura para enfrentamento do crack através da implementação de ações nas

FALE CONOSCO
www.tce.ce.gov.br - (85) 3488 5900

ISO 9001:2000 TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ FL. 442

seguintes vertentes: a) Realização de estudos e diagnóstico sobre o problema do crack, com o objetivo de aprimorar as políticas de prevenção, tratamento, reinserção social e de abordagem policial do crack; b) prevenção: campanhas publicitárias na mídia em geral, conscientizando a população sobre os efeitos do crack na saúde; educativas, com a realização de palestras nas escolas públicas sobre o perigo do uso do álcool e drogas; e a realização de práticas de incentivo à qualidade de vida (esporte, arte e etc.); tratamento: investimento na ampliação das unidades de assistência para dependentes químicos, inclusive fomentando a parceria com os segmentos sociais atuantes na área, como igrejas e organizações não governamentais; e na capacitação dos profissionais envolvidos com o combate ao crack; reinserção social dos dependentes químicos: investimentos em programas de qualificação profissional de toxicodependentes, em especial na área do turismo, arte, esporte, dentre outras, e de assistência psicossocial aos familiares, como palestras, vivências e assistência psicoterapêutica; e) abordagem policial da questão: treinamentos de policiais sobre as características e efeitos do crack e implementação de ações de combate e desbaratamento das organizações criminosas responsáveis pelo tráfico de drogas, inclusive com o mapeamento das áreas de risco.

Comentários:

A CGE esclarece que o Governo do Estado vem desenvolvendo, através de seus órgãos e entidades, diversas ações com o intuito de prevenção e tratamento para usuários de drogas, como por exemplo, o Projeto **Uma Ciranda Pela Vida**, realizado pela Divisão de Proteção ao Estudante (DIPRE), da Polícia Civil, o PROERD, desenvolvido no âmbito da Polícia Militar do Estado, que realiza cursos de prevenção às drogas, os diversos eventos realizados durante a **12ª Semana Estadual sobre as Drogas**, bem como as ações desenvolvidas nas instituições CASA SÃO PIO (Eusébio-CE), RENATA COURAS (Aquiraz-CE), CENTRO DE CONVIVÊNCIA ELO DE VIDA, e no Hospital de Saúde Mental de Messejana (HSMM).

A Comissão Especial compreendeu como não atendida a recomendação em referência, tendo em vista que, com base nas informações

ISO 9001:2000 TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ Fl. 443

apresentadas, **não foi observada a implementação de ações especificamente direcionadas ao enfrentamento do crack** decorrentes do desenvolvimento de políticas públicas integradas nas áreas de saúde, assistência social, educação, segurança pública, esporte e cultura, conforme recomendado.

Este Ministério Público de Contas entende que, de fato, as ações realizadas não estão focadas especificamente no combate ao crack. Ademais, analisando o Orçamento de 2010, verifica-se que alguns projetos relacionados à assistência aos dependentes químicos, sequer foram executados, ou foram apenas parcialmente realizados, conforme pode ser verificado na tabela a seguir:

GASTOS COM PROGRAMAS E ATIVIDADES LIGADAS A POLÍTICA DE COMBATE ÀS DROGAS

PROGRAMA/ATIVIDADE	ANO 2010		PERCENTUAL DE EXECUÇÃO
	LEI + CRÉDITOS	EXECUTADO	
FORTALECIMENTO DA ATENÇÃO A SAÚDE NOS NÍVEIS SECUNDÁRIO E TERCIÁRIO	**931.500,00**	**350.000,00**	**37,57%**
Apoio a estruturação da assistência aos usuários de drogas lícitas e ilícitas	**401.500,00**	**350.000,00**	87,17%
Reforma do centro de saúde do Meireles para implantação do centro de reabilitação	530.000,00	0	0,00%
FORTALECIMENTO DA ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE	**1.503.055,00**	**816.149,00**	**54,30%**
Construção de casa lar associação geração esperança cascavel	77.747,00	77.747,00	100,00%
Construção de centro/casa/fazenda esperança para dependentes químico	530.836,00	406.000,00	76,48%
Construção de centro de reabilitação de viciados em drogas (lícitas e ilícitas)	14.000,00	0	0,00%
Melhoria das ações de promoção, prevenção e controle do tabagismo e outros fatores	880.472,00	332.402,00	37,75%
TOTAL	**2.434.555,00**	**1.166.149,00**	**47,90%**

Fonte: Relatório de Contas de Governo da CGE/2010 (Adaptado)

Ademais, há de se ressaltar a chegada de nova droga que se espalha pelo país, o OXI, mais barata e com potencial lesivo superior ao CRACK. Já existem relatos de que tal substância está sendo comercializada no Estado do Ceará, o que força a necessidade premente de se efetivar políticas públicas de combate ao Crack e ao OXI.

FALE CONOSCO
www.tce.ce.gov.br - (85) 3488.5900

Rua Sena Madureira, 1047
CEP 60055-080 - Centro

ISO 9001:2000 TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ Fls. 444

Com efeito, corrobora-se o entendimento esposado pela Comissão Especial e reitera-se a recomendação em tela.

RECOMENDAÇÃO 29: Promover a devida execução de todos os programas governamentais de combate às drogas previstos no orçamento.

Comentários:

O Controle Interno informa que, em 2010, houve um incremento de 110% na execução dos gastos referente aos programas e atividades ligadas a políticas de combate às drogas (programas: 535 - Fortalecimento da Atenção Primária à Saúde e 536 - Fortalecimento da Atenção a saúde nos níveis secundário e terciário).

Apresentou, ainda, um quadro dos gastos com os programas e as atividades ligadas à política de combate às drogas da Secretaria de Saúde, a partir do qual é possível observar que só foram executados 47,90% dos R$ 2.434.555,00 orçados para os mencionados programas.

A Comissão Especial compreendeu como **não atendida** a recomendação em referência, tendo em vista que não está sendo dada a devida atenção ao combate às drogas. Outrossim, não houve execução financeira das seguintes atividades: Reforma do Centro de Saúde do Meireles para Implantação do Centro de Reabilitação (orçada em R$ 530.000,00) e Construção de Centro de Reabilitação de Viciados em Drogas - Lícita e Ilícitas (orçada em R$ 14.000,00).

O MP de Contas, examinando o Orçamento de 2010, identificou, novamente, que causa espécie a ausência de execução financeira, bem como a execução parcial, de alguns projetos relacionados a ações dirigidas à assistência aos dependentes químicos, conforme pode ser observado no quadro de fls. 400, verso.

Por conseguinte, adere-se ao entendimento da Comissão Especial e reitera-se a recomendação em epígrafe.

RECOMENDAÇÃO 30: Adotar as medidas necessárias à edição de uma lei fixadora dos casos, condições e percentuais mínimos de cargos em

ISO 9001:2000 TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ Fl. 445

comissão a serem preenchidos por servidores de carreira, bem como a inserção nas leis de criação de cargos comissionados das atribuições a eles inerentes, tudo em atendimento ao art. 37, V, da Constituição Federal de 1988.

Comentários:

A CGE alega que a regra imposta pela Constituição Federal está sendo amplamente atendida, pois a Lei Estadual n.º 11.966/1992 definiu que os cargos de nível hierárquico até DAS-2 são de exercício privativo de servidores de carreira. Salienta, outrossim, que esse quantitativo equivale a 55% do total dos cargos em comissão da Administração Pública estadual.

Contudo, a Comissão Especial, acertadamente, constata que os dispositivos da Lei sobredita "não estabelecem o percentual mínimo de cargos em comissão que devem ser preenchidos por servidores de carreira, consoante determina o artigo 37, V, da Constituição Federal (...)". Além do mais, **foi ressaltado pela mesma Comissão que na contagem efetivada pela CGE não foram incluídos os cargos de provimento em comissão para efeito de nomeação de coordenador escolar e secretário escolar de escolas públicas estaduais**.

Então, em face das razões ora apresentadas, e considerando o seu acatamento apenas parcial, recomenda-se:

07. Adotar as medidas necessárias à edição de uma lei geral fixadora dos casos, condições e percentuais mínimos de cargos em comissão a serem preenchidos por servidores de carreira, em atendimento ao art. 37, V, da Constituição Federal de 1988.

RECOMENDAÇÃO 31: Fazer, já no presente exercício financeiro, a segregação pormenorizada da movimentação financeira do Fundo de Desenvolvimento Industrial- FDI, em função do porte das empresas, de modo a possibilitar a verificação do atendimento ao art. 209 da Constituição Estadual, acerca da utilização de, no mínimo, 50% dos recursos destinados ao apoio do setor produtivo em micros, pequenas e médias empresas, bem como de destinar metade desse valor a empreendimentos no

FALE CONOSCO
www.tce.ce.gov.br - (85) 3488.5900

Rua Sena Madureira, 1047
CEP 60055-080 - Centro
Fortaleza - Ceará

ISO 9001:2000 TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ 446

interior do Estado, com o respectivo planejamento da execução orçamentária do FCE.

Comentários:

Sobre a questão, a CGE manteve seu posicionamento apresentado nas Contas de Governo de 2009, no sentido de que os recursos movimentados pelo FDI não devem ser analisados sob a ótica do art. 209 da Constituição Estadual, haja vista que, em seu entendimento, o FDI não destina nenhum recurso a microempresas e empresas de pequeno porte, por força do comando legal disposto no art. 24 da Lei Complementar Federal nº 123/2006 (Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte). Outrossim, acrescentaram que, inobstante a não vinculação do FDI ao art. 209 da Constituição Estadual, a distribuição dos recursos do FDI privilegiou o Interior do Estado (69%) em comparação à Região Metropolitana de Fortaleza (31%).

No entendimento da Comissão Especial, a recomendação foi **parcialmente atendida**.

De fato, no que se refere ao percentual mínimo de destinação dos recursos do FDI para o interior do Estado, constata-se que a recomendação foi atendida. Entretanto, no que cinge à obrigação constitucional (Estadual) de vincular pelo menos 50% com recursos do FDI em favor das micros, pequenas e médias empresas, este MPC reitera os argumentos esposados por ocasião das Contas de Governo de 2009, haja vista que as ME´s e EPP´s não aderentes aos termos do Simples Nacional poderão receber recursos a título de incentivo fiscal, posto que não estão enquadradas na vedação do art. 24 da Lei Complementar Federal nº 123/2006.

Ademais, em consonância com o entendimento suso delineado, percebe-se que este Tribunal de Contas tem encampado a tese ora defendia. Cita-se, por exemplo, o Acordão n.º 0151/2010 (Proc. 04307/2009-8), relativo à Prestação de Contas do FDI, exercício de 2008, que determinou a verificação da análise dos contratos de concessões de empréstimos, o atendimento ou não ao disposto no art. 209 da Constituição Estadual e no Decreto n.º 29.183/08.

Destarte, considerando o entendimento da Comissão Especial e o cumprimento apenas parcial do sugerido, recomenda-se ao Governo do Estado:

08. Fazer, já no presente exercício financeiro, a segregação

FALE CONOSCO
www.tce.ce.gov.br - (85) 3488.5900

Rua Sena Madureira, 1047
CEP 60055-080 - Centro
Fortaleza - Ceará

ISO 9001:2000 TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ Fl. 447

pormenorizada da movimentação financeira do Fundo de Desenvolvimento Industrial - FDI, em função do porte das empresas, de modo a possibilitar a verificação do atendimento ao art. 209 da Constituição Estadual, acerca da utilização de, no mínimo, 50% dos recursos destinados ao apoio do setor produtivo em micros, pequenas e médias empresas não aderentes aos termos do Simples Nacional, com o respectivo planejamento da execução orçamentária do FCE.

CONCLUSÃO

Em razão das ocorrências apontadas no relatório da Comissão Especial nas Contas do Governo do Estado do Ceará, este Ministério Público de Contas entende necessário oportunizar a oitiva do Governador do Estado sobre os temas expostos, em homenagem aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, conforme precedentes do Supremo Tribunal Federal (SS 1.197, Rel. Min. Celso Mello) e do Superior Tribunal de Justiça (RMS 11.032, Rel. Min. Eliana Calmon), e à semelhança do que já ocorre em outros Tribunais de Contas pátrios (sendo exemplos os Tribunais de Contas do Rio Grande do Sul, Pernambuco e do Distrito Federal).

Ultrapassada a questão acima, o que se admite apenas *ad argumentandum*, quanto ao mérito, este órgão ministerial destaca a parte conclusiva do Relatório da Comissão Especial acerca do atendimento às recomendações formuladas nas contas do exercício de 2009 (Capítulo X):

> Constata-se que, das 32 recomendações formuladas pelo TCE, por meio do Parecer nº 01/2010, lavradas no processo nº 01216/2010-1, que trata da Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo Estadual, alusivas ao exercício de 2009, 04 (quatro) foram atendidas plenamente, 04 (quatro) estão em fase de implementação, 08 (oito) atendidas parcialmente, 14 (quatorze) não foram atendidas e 02 (duas) estão em processo de auditoria por esta Corte de Contas.

Percebe-se, portanto, que o Executivo Estadual não atendeu a 14 das 32 recomendações propostas por este TCE, o que, em termos percentuais, equivale a 43,75% do total do que foi recomendado.

Ressalte-se, ainda, que as recomendações propostas em relação ao exercício de 2010, listadas no Capítulo XI do Relatório da Comissão Especial,

FALE CONOSCO
www.tce.ce.gov.br - (85) 3488.5900

Rua Sena Madureira, 1047
CEP 60055-080 - Centro

ISO 9001:2000 TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ
FL. 448

evidenciam a necessidade de a Administração Pública adotar medidas que saneiem as ocorrências elencadas naquele exercício financeiro.

Por fim, tomando por base o Relatório da Comissão Especial do TCE, somadas razões apresentadas no corpo deste parecer, verifica-se que, apesar de as ocorrências observadas não levarem a desaprovação das contas de governo, apontam elas para a necessidade premente do Estado do Ceará observar e efetivar as recomendações formuladas por esta Corte de Contas e por este Ministério Público de Contas, estando estas últimas abaixo consignadas:

ROL DE RECOMENDAÇÕES PROPOSTAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS:

01. Adotar, como regra, a contratação de pessoal pela via do concurso público, além de envidar esforços no sentido de só realizar terceirização de mão-de-obra em se tratando de atividade-meio e desde que não importe em substituição de servidores de carreira;

02. Realizar as medidas necessárias à eliminação de terceirização de atividades-fim na Administração Pública estadual, com a substituição paulatina dos terceirizados pelos concursados ;

03. Proibir a indicação de nomes de profissionais para serem contratados por empresas fornecedoras de mão-de-obra terceirizada contratadas pelo Poder Público;

04. Divulgar a lista de todo o pessoal terceirizado da Administração Pública direta e indireta, cruzando esses dados com o de seus servidores públicos, assim entendidos os ocupantes de cargo, emprego ou função pública, efetivos ou transitórios, civis e militares, a fim de averiguar eventual favorecimento pessoal e nepotismo no âmbito da terceirização de-mão-de obra;

05. Adotar, para o cálculo dos gastos com terceirização do Estado, relativos à atividade-meio, nos próximos exercícios, a

ISO 9001:2000 TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ 2.469

metodologia utilizada pelo Tribunal de Contas da União, a qual considera, além da natureza 3700 – locação de mão-de-obra, alguns itens de despesas que se relacionam diretamente com a terceirização da atividade-meio, contidos nas seguinte naturezas: 3500 – Serviços de Consultoria; 3600 – Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física e 3900 – Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica;

06. Prever, nas leis de criação de cargos em comissão, as atribuições a eles correspondentes, em atendimento ao art. 37, V, da Constituição Federal de 1988;

07. Adotar as medidas necessárias à edição de uma lei geral fixadora dos casos, condições e percentuais mínimos de cargos em comissão a serem preenchidos por servidores de carreira, em atendimento ao art. 37, V, da Constituição Federal de 1988;

08. Fazer, já no presente exercício financeiro, a segregação pormenorizada da movimentação financeira do Fundo de Desenvolvimento Industrial- FDI, em função do porte das empresas, de modo a possibilitar a verificação do atendimento ao art. 209 da Constituição Estadual, acerca da utilização de, no mínimo, 50% dos recursos destinados ao apoio do setor produtivo em micros, pequenas e médias empresas não aderentes aos termos do Simples Nacional, com o respectivo planejamento da execução orçamentária do FCE;

09. Desenvolver com fundamento na Lei Estadual no 14.217/08 políticas públicas integradas nas áreas de saúde, assistência social, educação, segurança pública, esporte e cultura para enfrentamento do crack e do OXI através da implementação de ações nas seguintes vertentes: a) Realização de estudos e diagnóstico sobre o problema do crack e do OXI, com o objetivo de aprimorar as políticas de prevenção, tratamento, reinserção social e de abordagem policial do crack; b) prevenção: campanhas publicitárias na mídia em geral, conscientizando a população sobre os efeitos do crack na saúde; educativas, com a

ISO 9001:2008
TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ
FL. 450

realização de palestras nas escolas públicas sobre o perigo do uso do álcool e drogas; e a realização de práticas de incentivo à qualidade de vida (esporte, arte e etc.); tratamento: investimento na ampliação das unidades de assistência para dependentes químicos, inclusive fomentando a parceria com os segmentos sociais atuantes na área, como igrejas e organizações não governamentais; e na capacitação dos profissionais envolvidos com o combate ao crack; reinserção social dos dependentes químicos: investimentos em programas de qualificação profissional de toxicodependentes, em especial na área do turismo, arte, esporte, dentre outras, e de assistência psicossocial aos familiares, como palestras, vivências e assistência psicoterapêutica; e) abordagem policial da questão: treinamentos de policiais sobre as características e efeitos do crack e implementação de ações de combate e desbaratamento das organizações criminosas responsáveis pelo tráfico de drogas, inclusive com o mapeamento das áreas de risco;

10. Promover a devida execução de todos os programas governamentais de combate às drogas previstos no orçamento.

É o parecer.

Fortaleza, 25 de maio de 2011.

GLEYDSON ANTÔNIO PINHEIRO ALEXANDRE
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

RHOLDEN BOTELHO DE QUEIROZ
Procurador do Ministério Público de Contas

TC CONOSCO
www.tce.ce.gov.br - (85) 3488.5900

Rua Sena Madureira, 1047
CEP 60055-080 - Centro
Fortaleza - Ceará

ISO 9001:2008 TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ FL. 454

CONSIDERAÇÕES ACERCA DAS CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2010 DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

As Comissões deste Tribunal de Contas, designadas ao longo dos últimos exercícios, constataram em sucessivas e reiteradas vezes a existência de várias ocorrências que têm se perpetuado ao longo dos últimos anos, sem que, em relação à maioria delas, nenhuma providência corretiva tenha sido adotada e que mais uma vez são ora reprisadas. Por dever de ofício, abordaremos superficialmente algumas delas, merecedoras de uma maior ênfase, sem deixar de endossar aquelas que foram elencadas no Relatório da Comissão deste Tribunal, na parte final do Capítulo dedicado às **Recomendações Alusivas ao Exercício de 2010,** englobando as remanescentes do exercício de 2009 e as propostas em 2010, bem como as apontadas pelo Ministério Público de Contas no Parecer nº 0182/2011-MP-TCE/CE.

Preliminarmente, para efeito pedagógico, registramos uma síntese dos relatórios das Contas do Governador, que no TCE foram elaborados por Comissões Técnicas formadas por servidores advindos das inspetorias de controle externo, designadas pela Presidência deste Tribunal, com o intuito de auxiliar, com o seu Relatório Técnico, os membros da Corte de Contas quando do Parecer Prévio, conforme preceitua o art. 71, inciso I, da Constituição Federal e art. 76, inciso I da Constituição Estadual.

Tomando como ponto de partida o exercício de 2000, o Relator foi o Conselheiro Luciano Barreira. No exercício de 2001 o Relator das Contas do Governador foi o Conselheiro Teodorico Menezes e em 2002 o Conselheiro Alexandre Figueiredo. No exercício de 2003 o Relator foi o Conselheiro Valdomiro Távora e, naquela oportunidade, embora fosse Presidente do TCE, não presidi a Sessão de apreciação das contas por parte da Corte de Contas. O Conselheiro Suetônio Mota foi o Relator das Contas do exercício de 2004 e esta Conselheira no exercício de 2005. Sendo Relator no exercício de 2006, o Conselheiro Pedro Timbó incorporou na Resolução aprovada em plenário todos os pontos apresentados na então Declaração de Voto desta Conselheira e, a partir desse exercício, a Comissão Técnica de elaboração das Contas do Governador passou a tratar as ocorrências que mereciam acompanhamento por parte deste Tribunal. No exercício de 2007 o Relator foi o Conselheiro Valdomiro Távora. No exercício de 2008, que teve como Relator o Conselheiro Suetônio Mota, passaram a ser registradas na Resolução aprovada as recomendações deste TCE. Ressalte-se que 2009, que teve como Relator o Conselheiro Pedro Timbó, foi o primeiro ano que se adotou o Parecer Prévio e ficou consolidado no relatório da Comissão Técnica o acompanhamento das recomendações e seu status quanto ao atendimento das mesmas.

1 – DA GESTÃO FISCAL

1.1 – Da mão-de-obra terceirizada

A Comissão Técnica deste Tribunal, no relatório das Contas do Governo do exercício de 2009 recomendou ao governo do Estado a adoção de **"... medidas tendentes a reverter o quadro de elevado índice de contratação de mão-de-obra terceirizada em substituição a servidores e empregados públicos"**.

Entretanto, o que se verifica é o crescente aumento de gastos com mão-de-obra terceirizada nos três Poderes. No que tange à rubrica 34 – *outras despesas de pessoal*

ISO 9001:2008 TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ FL. 452

decorrentes de contratos de terceirização, ocorreu um aumento, em termos nominais, de **23,11%** em relação ao ano de 2009, alcançando o montante de **R$ 112.720.242,75 (cento e doze milhões, setecentos e vinte e duzentos e quarenta e dois reais e setenta e cinco centavos)**, de acordo com dados do Sistema Integrado de Contabilidade – SIC.

Em relação ao Poder Executivo, especificamente, dispõe o Relatório Anual das Contas do Governador do Exercício de 2010 que **"... as despesas realizadas no item "Outras Despesas de Pessoal Decorrente de Contrato de Terceirização", comparando o exercício de 2010 em relação ao de 2009, [...] foi a que apresentou um maior crescimento, ou seja, de 24,74%, enquanto os Ativos foi de 17,82% e inativos, 13,76%.".**(grifou-se)

Por outro lado, a rubrica 37 – *locação de mão-de-obra* alcançou o montante em 2010 de **R$ 356.386.691,66 (trezentos e cinquenta e seis milhões, trezentos e oitenta e seis mil, seiscentos e noventa e hum reais e sessenta e seis centavos)** nos três poderes, o que corresponde a um aumento de **28,82%** em relação ao ano anterior.

Cabe destacar que a rubrica 37 não é incluída no cálculo dos limites fixados pela LRF, por uma interpretação ampla conferida ao § 1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Desta forma, o que se verifica é um estímulo para 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.

Acerca do tema, trago as palavras do Economista José Roberto Afonso que em entrevista concedida à Revista do TCM/RJ, quando da comemoração de 10 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal, afirma que os novos **"... desafios** (da LRF) **envolvem corrigir lacunas e evitar interpretações inadequadas, como o que computar como receita, como despesa de pessoal e até mesmo abater a dívida para apurar a chamada líquida. A contabilidade criativa foi retomada, felizmente de forma isolada, por alguns órgãos e por algum tempo, mas fazendo com que as contas públicas virem um faz de conta.".**

Em consulta ao Sistema Integrado de Contabilidade verifica-se que no exercício de 2010, 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.

Como exemplo de órgãos que não tiveram gastos com terceirização computados para fins de apuração de limite de pessoal da LRF, temos a Secretaria do Turismo, Secretaria do Esporte e Ministério Público do Estado, que apesar de não terem gastos na rubrica **34 – outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização,** despenderam respectivamente em 2010, na rubrica 37 - **locação de mão-de-obra**, os importes de R$ 2.683.805,31, R$ 3.541.191,51 e R$ 6.323.926,65. Com o próprio Tribunal de Contas do Estado ocorreu o mesmo: enquanto nada foi contabilizado na rubrica 34 e, portanto, nenhum gasto com terceirizados foi computado nos limites de pessoal da LRF, o valor total da rubrica 37 importou em R$ 3.252.452,37.

Diante do exposto, recomendamos que a Administração Pública Estadual adote providências com o objetivo de impor limites nas despesas com a terceirização, permitindo apenas aquelas que efetivamente atendam ao interesse público, já que a LRF, embora de caráter restritivo, vem apresentando interpretações múltiplas quanto ao **§ 1º do art. 18,** que atualmente está longe de apontar os reais valores envolvidos com pessoal.

Neste momento, por entender que o Parecer nº 0182/2011-MP-TCE/CE abordou a

ISO 9001:2008 TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ FL. 452

terceirização de mão-de-obra sob outros aspectos que os tratados acima, e ainda com a profundidade que os valores envolvidos demandam, adoto os fundamentos e as recomendações ali propostos.

1.2 – Dos pensionistas

No tocante aos gastos com pensionistas, conforme consta em nota explicativa da Tabela 25 da Síntese do Balanço Geral da SEFAZ (Demonstrativo da Despesa de Pessoal em Relação à RCL), o Tribunal de Contas do Estado, através da Resolução nº 2.230/2010, por maioria de votos, decidiu que **"... o gasto com pensionista não deve fazer parte do limite da despesa de pessoal ..."**.

Compartilhamos com o entendimento dos autores do artigo intitulado **"Questões Polêmicas da Lei de Responsabilidade Fiscal: As Despesas com Inativos e Pensionistas; A Inclusão (ou exclusão) do Imposto de Renda dos Servidores Públicos no Limite de Despesas de Pessoal"** dos **Auditores Carlos Maurício Figueiredo e Marcos Nóbrega do TCE de Pernambuco**, publicado no compêndio **Interesse Público – Revista Bimestral de Direito Público, 2005, Ano VI, 30, pags. 251-264**, quando afirmam:

> **"Simplesmente retirar as despesas com pensionistas do cômputo das despesas com pessoal para fins de LRF pode representar uma farsa jurídico-contábil que em nada colabora para a melhor gestão das finanças públicas. Utilizando como uma metáfora primária, seria `colocar a sujeira para debaixo do tapete`, que apenas adiaria a necessidade de um ajuste mais profundo nas contas públicas e de uma gestão mais responsável, sobretudo na problemática área de pessoal."**

Quanto aos números, de acordo com o Balanço Geral do Estado do Ceará, o valor total pago aos pensionistas, referente ao exercício de 2010, para fins de apuração de limite da LRF importou em **R$ 385.044.352,77**, conforme tabela abaixo:

TOTAL DAS DESPESAS COM PENSIONISTAS PARA FINS DE APURAÇÃO DO LIMITE DE PESSOAL DA LRF - EXERCÍCIO 2010

Poder Executivo	**296.323.968,95**
Poder Legislativo	**45.496.849,57**
Poder Judiciário	**31.229.119,70**
Ministério Público	**11.994.414,55**

Fonte: Balanço Geral do Estado do Ceará - 2010.

Destaque-se que o Relatório da Comissão Técnica quando discute as exigências da LRF, especificamente o Demonstrativo VI – Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS, observa que a tabela referente à Projeção Atuarial do citado regime apresenta as Receitas e Despesas Previdenciárias projetadas para os próximos 37 anos, enquanto o Manual de Demonstrativos Fiscais estabelece que o período de tempo a ser considerado deve ser de, pelo menos, 75 anos.

Assim, em razão do volume de recursos alocados para pagamento de pensionistas, bem como da ocorrência apontada pela Comissão Técnica, recomendamos à SEPLAG a adequação da

ISO 9001:2008 TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ FL. 454

Projeção Atuarial e ainda o acompanhamento de sua evolução, a despeito de não mais serem incluídos para efeito de limite de pessoal da LRF.

2 - DA TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO FISCAL

O Relatório da Comissão Técnica trouxe à baila assunto de indiscutível relevância para o cidadão, a transparência da aplicação dos recursos auferidos pelo Estado.

A opinião pública está exigindo cada vez mais que os gastos governamentais devem ser transparentes e acessíveis a toda população, para que esta fiscalize e controle a arrecadação e a destinação dos recursos públicos.

A divulgação desses dados, com base nos princípios constitucionais estabelecidos no art. 37, da Constituição Federal de 1988, notadamente no princípio da publicidade, foi exigência imposta pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, que altera a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), tornando obrigatório que se disponibilizem determinadas informações, em tempo real e de forma detalhada, de todos os núcleos de poder que detêm capacidade na condição de unidade gestora (unidade administrativa e orçamentária) para realizar atos de despesa e receita em cada entidade das Administrações Públicas diretas e indiretas da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

O Decreto Federal de nº 7.185, de 27 de maio de 2010, que regulou a matéria, estipulou em seu artigo 7º os itens mínimos necessários que devem figurar no Portal para o atingimento dos objetivos perseguidos pela LRF. Na oportunidade adotou-se o conceito de "tempo real" para o primeiro dia útil seguinte.

O Relatório elaborado por este Tribunal dá conta apenas do Portal da Transparência do Poder Executivo, a despeito da existência de outros portais da esfera estadual.

No Capítulo XI, **1.2 OCORRÊNCIAS IDENTIFICADAS EM 2010,** no item 1.2.8, embora o portal do Poder Executivo atenda a maior parte do que é exigido pela legislação pertinente, o Relatório em tela chama a atenção para a **"Impossibilidade de identificação, no Portal da Transparência do Poder Executivo, de todas as informações exigidas pela Lei Complementar nº 131/2009 e pelo Decreto nº 7.185/2010, em especial as informações sobre o PPA, LDO e LOA, bem como sobre a pormenorização das receitas, evidenciação de todos os Anexos que compõe o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e indicação de que as informações foram disponibilizadas em tempo real, na forma prevista pelo Decreto supracitado.".**

A título de informação, não obstante tenha o Supremo Tribunal Federal concedido medida cautelar, publicada do Diário da Justiça de 21/8/2007, na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN nº 2.238-5, suspendendo a eficácia do **caput** do art. 56 e do art. 57 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000), o Tribunal de Contas da União não alterou a estrutura do relatório sobre as contas do governo da República, haja vista que continua contemplando a gestão e o desempenho dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União. No entanto, em face do aludido provimento judicial, o parecer prévio é exclusivo para o Chefe do Poder Executivo, cujas contas serão julgadas posteriormente pelo Congresso Nacional.

Reiteramos que as contas anuais apresentadas pelo Governo do Estado são compostas de

ISO 9001:2008 TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ FL. 455

programas dos orçamentos dos três poderes estaduais: Executivo, Legislativo e Judiciário. Logo, nos parece imprescindível que as Contas de Governo também contemplem informações dos dois outros controles internos (Legislativo e Judiciário), para que sejam consolidadas pelo Executivo estadual, o que não impede que o Tribunal de Contas do Estado de apreciar, em processo específico, o cumprimento, por parte dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse passo, acessando os portais da transparência da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (www.al.ce.gov.br/portaldatransparencia), do Tribunal de Contas do Estado - TCE (www.tce.ce.gov.br/sitetce/Sessao.portalTransparencia.tce) e do Tribunal de Justiça (www.tjce.jus.br/transparencia), observa-se a ausência da maioria das informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução orçamentária e financeira, exigidas pela Lei Complementar nº 131/2009 e pelo Decreto nº 7.185/2010. Quanto à despesa, que tem fundamental importância na transparência pública, verifica-se apenas um demonstrativo global, onde não se vislumbra a nota de empenho que deveria constar o valor individual, a liquidação e o pagamento da despesa (Decreto nº 7.185/2010, art. 7º, I, "a"), o número do correspondente processo da execução (Decreto nº 7.185/2010, art. 7º, I, "b"), a classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto (Decreto nº 7.185/2010, art. 7º, I, "c") como também as pessoas físicas ou jurídicas beneficiárias (Decreto nº 7.185/2010, art. 7º, I, "d").

Em relação ao portal da transparência do Ministério Público do Estado (http://portaltransparencia.mp.ce.gov.br/), verifica-se a listagem das notas de empenho, com os respectivos valores, credores e históricos, entretanto, a consulta não permite a verificação dos valores liquidados e pagos, como determina o art. 7º, I, do Decreto nº 7.185/2010.

Já o portal da transparência do Tribunal de Contas dos Municípios, apresenta um acesso público satisfatório às informações relativas aos atos praticados pela entidade no decorrer da execução orçamentária, atendendo o disposto no Decreto nº 7.185/2010.

Por fim, vale lembrar que a Lei Complementar nº 131/2009 promove a transparência das informações públicas como ferramenta de aperfeiçoamento da democracia representativa, além de incentivar a educação política e a participação popular, que também subsidiam o combate à corrupção e o julgamento dos governantes por parte sociedade, e que o não atendimento de suas determinações deixa o ente impossibilitado de receber transferências voluntárias, conforme determina o inciso I, parágrafo 3º do artigo 23 da precitada lei.

3 – DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA – FECOP

No Relatório Técnico em relevo verifica-se que não foi objeto de análise a aplicação dos recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, a despeito das sucessivas críticas por parte do Relatório da Comissão Técnica desta Corte de Contas dos exercícios de 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009, e da repetição de ocorrências anteriormente detectadas no presente exercício.

O FECOP foi criado através da Lei Complementar nº 37/2003, que inicialmente estabelecia a vigência do fundo até 31 de dezembro de 2010. Posteriormente, a Lei Complementar nº 76/2009 e o Decreto nº 27.379/2009 trouxeram novas disposições acerca da

ISO 9001:2000 TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ FL. 456

matéria e já em 2010, a Lei Complementar nº 89/2010 acabou com o prazo de vigência inicialmente estabelecido, deixando o referido fundo com prazo indeterminado.

De acordo com a Síntese do Balanço Geral da SEFAZ, os gastos com o FECOP atingiram o montante de **R$ 336.522.157,73**, entretanto, se verifica, assim como nos anos anteriores, aplicações de recursos em funções que não integram o eixo das ações prioritárias estabelecidas pelo legislador.

O valor despendido na função ***"Desporto e Lazer"*** teve um **aumento de 444,34%** em relação ao ano anterior, passando de R$ 840.507,21 no exercício de 2009 para **R$ 4.575.203,96 em 2010.** As funções ***"Ciência e Tecnologia"*** e ***"Cultura"*** que, de acordo com a lei, também não são ações prioritárias do FECOP, e que foram alvo de críticas em exercícios anteriores pela Comissão Técnica desta Corte de Contas, tiveram aplicações nos valores **R$ 650.000,00** e **R$ 3.044.787,16**, respectivamente.

Assim como ocorreu nas funções de governo, constatou-se a realização de despesas em programas (Esporte Educacional, Gestão de Equipamentos e Instalações Esportivas, Esporte de Participação e Lazer, Biblioteca Cidadã, Ceará Digital, Programa de Incentivo às Artes e Cultura do Ceará, e Gestão do Planejamento Estadual) que não se mostram em sintonia com o seu eixo principal, que é o de combate à pobreza, com ações voltadas para a população de baixa renda, notadamente aquelas relacionadas à saúde, nutrição, habitação, reforço de renda familiar etc.

Não há dúvidas de que os programas governamentais listados no parágrafo anterior não sejam relevantes para atendimento da população cearense, apenas o legislador não os elegeu como ações de combate a pobreza considerando o elenco de prioridades.

Quanto à distribuição dos recursos nas diversas regiões do Estado, verifica-se, mais uma vez, que a **Região Metropolitana de Fortaleza,** que possui maior índice de desenvolvimento, recebeu a maior quantidade de recursos, alcançando o importe de **R$ 75.388.264,89**. Outro aspecto relevante, diz respeito à destinação de recursos para a **Região 22 - Estado do Ceará**, que teve um **aumento de 35,85%** em relação ao ano de 2009, e que representa todo o Estado, onde os recursos são diluídos nas diversas regiões, não permitindo a identificação da atuação nas áreas mais pobres do Estado.

A Tabela abaixo mostra os gastos com o FECOP no exercício de 2010 e as respectivas regiões beneficiadas:

DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS DO FECOP POR REGIÕES - 2010

REGIAO	EXECUTADO
REGIAO METROPOLITANA DE FORTALEZA	75.388.264,88
ESTADO DO CEARA	53.545.749,87
CARIRI / CENTRO SUL	46.926.050,43
LITORAL OESTE	33.943.497,71
SERTAO CENTRAL	34.591.927,26
SOBRAL / IBIAPINA	28.296.474,61

ISO 9001:2008 TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ FL. 459

SERTAO DE INHAMUS	24.956.782,08
LITORAL LESTE / JAGUARIBE	29.371.284,06
BATURITE	9.502.126,83
TOTAL	**336.522.157,73**

Fonte: Base de dados do Sistema Integrado de Contabilidade

Acerca da pobreza em nosso país, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, publicou Nota, em 02 de maio de 2011, em que mostra o perfil da extrema pobreza no Brasil, com base nos dados preliminares do universo do Censo 2010 do IBGE.

De acordo com o estudo, a extrema pobreza foi estabelecida em R$ 70,00 *per capita* considerando o rendimento nominal mensal domiciliar. Assim, qualquer pessoa residente em domicílios com rendimento menor ou igual a esse valor foi considerada extremamente pobre pelo MDS.

Os números impressionam, principalmente quando revelam que o Brasil possui 16,27 milhões de pobres, dentre os quais 9,61 milhões são da Região Nordeste, o que representam 59,1% do total. Consta ainda, que **"De um total de 29,83 milhões de brasileiros residentes no campo, praticamente um em cada quatro se encontra em extrema pobreza (25,5%), perfazendo um total de 7,59 milhões de pessoas. As regiões Norte e Nordeste apresentam valores relativos parecidos – 35,7% e 35,4%, respectivamente – de população rural em extrema pobreza.".**

Além da nota retrocitada, foi divulgada uma tabela com a distribuição da população e domicílios em extrema pobreza por situação do domicílio, em que são apresentados os dados por Estado e por Região. Os números referentes ao Ceará colocam o nosso Estado na incômoda **terceira posição** dentre os 27 Entes Federativos estaduais, em relação ao **total da população em extrema pobreza.**

Os números revelam que o **Estado do Ceará possui 1,5 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza**, isto significa que **a cada 11 pessoas extremamente pobres em nosso país uma reside no Ceará.** Cabe ainda registrar que desse total, 776.654 residem na zona rural, enquanto 726.270 é de população urbana, representado, respectivamente, 51,68% e 48,32%.

DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO E DOMICÍLIOS EM EXTREMA POBREZA

ISO 9001:2008 TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ FL. 458

POR SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO

	ESTADO	POPULAÇÃO TOTAL	POPULAÇÃO RURAL	POPULAÇÃO URBANA	TOTAL DE DOMICÍLIOS	TOTAL DE DOMICÍLIOS RURAIS	TOTAL DE DOMICÍLIOS URBANOS
1°	Bahia	2.407.990	1.287.177	1.120.813	591.079	304.406	286.673
2°	Maranhão	1.691.183	1.064.344	626.839	369.415	228.511	140.904
3°	**Ceará**	**1.502.924**	**776.654**	**726.270**	**362.726**	**184.055**	**178.671**
4°	Pará	1.432.188	849.535	582.653	292.871	163.496	129.375
5°	Pernambuco	1.377.569	559.032	818.537	341.651	128.537	213.114
6°	São Paulo	1.084.402	79.343	1.005.059	331.986	23.664	308.322
7°	Minas Gerais	909.660	409.100	500.560	237.803	101.121	136.682
8°	Piauí	665.732	424.452	241.280	163.055	102.309	60.746
9°	Amazonas	648.694	349.923	298.771	115.967	58.331	57.636
10°	Alagoas	633.650	306.061	327.589	146.611	67.835	78.776
11°	Paraíba	613.781	284.163	329.618	153.502	68.974	84.528
12°	Rio de Janeiro	586.585	35.989	550.596	177.784	10.552	167.232
13°	Rio Grande do Norte	405.812	189.211	216.601	101.196	46.016	55.180
14°	Sergipe	311.162	158.223	152.939	74.688	37.082	37.606
15°	Rio Grande do Sul	306.651	106.805	199.846	89.958	30.763	59.195
16°	Paraná	306.638	127.959	178.679	90.309	34.276	56.033
17°	Goiás	215.975	48.719	167.256	69.203	15.121	54.082
18°	Mato Grosso	174.783	82.009	92.774	49.307	19.580	29.727
19°	Tocantins	163.588	79.463	84.125	41.588	19.596	21.992
20°	Espírito Santo	144.885	56.476	88.409	39.798	14.737	25.061
21°	Acre	133.410	83.925	49.485	27.519	16.097	11.422
22°	Rondônia	121.290	65.226	56.064	32.886	16.424	16.462
23°	Mato Grosso do Sul	120.103	50.465	69.638	33.193	12.060	21.133
24°	Santa Catarina	102.672	43.851	58.821	31.019	11.930	19.089
25°	Amapá	82.924	21.367	61.557	16.177	3.825	12.352
26°	Roraima	76.358	50.512	25.846	15.626	9.701	5.925
27°	Distrito Federal	46.588	3.368	43.220	12.516	925	11.591
	TOTAL	**16.267.197**	**7.593.352**	**8.673.845**	**4.009.433**	**1.729.924**	**2.279.509**

Fonte: IBGE, Universo preliminar do Censo Demográfico 2010. Elaboração: MDS. Adaptada (Disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2011/maio/arquivos/dados-estados-exc-2.pdf> Acesso em: 17 maio 2011).

No Relatório da Comissão Técnica do exercício 2010, o Relator incluiu um tópico sobre POBREZA NO BRASIL E NO CEARÁ onde ressalta que **"...percebe-se claramente o baixo percentual de brasileiros (2,44%) e de residentes no Ceará (0,35%) extremamente pobres que possuem mais de doze anos de estudo. Constata-se também o baixo percentual de indivíduos residentes no Ceará com alta escolaridade. Como o Estado concentra cerca de 80% dos mais pobres na faixa que possui menos de 8 anos de estudo, fica claro a importância da educação no combate a pobreza."**.(grifou-se).

Compartilhamos tal posicionamento. Fazemos nossas as palavra de Irina Bokova, diretora-geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), quando afirma que **"A educação é a melhor garantia para combater a pobreza. Não há espaço melhor para definir o desenvolvimento de uma pessoa do que os primeiros anos de vida de uma criança"**. Afirma ainda a diretora que **"Esse é provavelmente um dos fatos menos divulgados na arena de decisão política e desenvolvimento."**.

Todavia a **aplicação dos recursos do FECOP na educação** ocorre em sentido oposto:

ISO 9001:2008 TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ
Fl. 459

houve uma **diminuição de 29,36%** em relação ao ano anterior, de acordo com a Síntese do Balanço Geral do Estado de 2010. Enquanto em 2009 foram despendidos R$ 36.76.487,97 (17,11%) na função ***Educação***, no exercício de 2010 foram aplicados R$ 25.909.265,00 que corresponde apenas 7,70%.

Assim, diante das conclusões da pobreza no Ceará e das ocorrências ora apontadas, recomenda-se que os recursos do FECOP nos exercícios futuros devam ser criteriosamente direcionados às áreas mais pobres, sem condições de auto-desenvolvimento. Além disso, é indispensável que devam ser aplicados somente em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço de renda familiar, etc, como determina a Lei Complementar nº 37/2003, em harmonia com o art. 82, do ADCT.

4 – DOS RECURSOS TRANSFERIDOS ÀS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Mais uma vez, tal como nos relatórios anteriores, o Relatório que irá subsidiar o Parecer Prévio das Contas do Governador de 2010 voltou a chamar atenção para a quantidade cada vez crescente de recursos que são anualmente transferidos às organizações sociais.

Afirma que os valores transferidos a essas entidades **"... continuam em patamares elevados, seguindo a mesma orientação administrativa levada a efeito em gestões anteriores."**.

De fato, em pesquisa ao Sistema Integrado de Contabilidade – SIC, constatamos, conforme tabela abaixo, o grande volume de recursos repassados para as chamadas organizações sociais nos exercícios de 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010:

RECURSOS REPASSADOS ÀS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS – PERÍODO 2004/2010

O S	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
IDT	11.493.353,51	16.266.722,44	19.271.473,91	15.658.724,29	21.100.770,73	19.928.263,80	50.590.885,12
IACC	6.827.481,96	11.551.551,45	10.097.563,54	8.521.408,66	8.221.540,91	8.388.804,03	10.102.052,50
CENTEC	16.114.314,27	22.181.387,19	32.545.254,16	23.589.736,89	23.903.141,72	30.378.438,66	36.983.934,90
AGROP	5.805.160,47	10.661.656,81	12.991.455,20	11.842.447,09	9.262.629,41	19.353.155,53	27.239.901,31
ISGH	23.246.887,00	26.862.815,67	28.509.217,00	29.647.526,38	34.109.307,45	51.542.969,07	62.339.040,31
CGDT	-	-	-	-	-	5.175.828,08	38.965.011,68
TOTAL	63.487.197,21	87.524.133,56	103.414.963,81	89.259.843,31	96.597.390,22	134.767.459,17	226.220.825,82

Fonte: Base de Dados do Sistema Integrado de Contabilidade

Observa-se que, no exercício de 2010, foram transferidos a essas 06 entidades privadas (Instituto de Desenvolvimento Tecnológico – IDT, Instituto de Arte e Cultura do Ceará – IACC, Instituto Centro de Ensino Tecnológico – CENTEC, Instituto Agropolos do Ceará, Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar – ISGH e Centro de Gestão e Desenvolvimento Tecnológico – CGDT, qualificadas como Organização Social no âmbito do Estado do Ceará) o montante de R$ 226.220.825,82 (duzentos e vinte e seis milhões, duzentos e vinte mil, oitocentos e vinte e cinco reais e oitenta e dois centavos), um aumento da ordem de 67,86%, em relação aos valores transferidos no exercício de 2009 (R$ 134.767.459,17 – cento e trinta e quatro milhões, setecentos e sessenta e sete mil, quatrocentos e cinquenta e nove reais e dezessete centavos).

Ressalta o Relatório da Comissão Técnica que não foi possível discriminar a aplicação dos valores transferidos, **"... uma vez que 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**

ISO 9001:2000 TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ FL. 460

lhes repassaram recursos."

Continuando, chama a atenção para o fato de que **"... 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."**, e destaca o art. 21 da Instrução Normativa Conjunta SECON/SEFAZ/SEPLAN nº 01/2005, publicada no D.O.E. De 31/01/2005, **"... 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."**

Apesar dos Relatórios das Comissões designadas ao longo dos últimos anos para elaborar o Relatório Técnico das Contas do Governador reprisarem os fatos acima abordados, apenas em 15 de fevereiro de 2011 o COGERF decidiu pela constituição de um Grupo de Trabalho visando reformular o modelo de contratação das organizações sociais. No entanto, até esta data não se tem notícia de um resultado concreto do trabalho do Grupo referido. Aliás, impende informar que no exercício de 2009 mais uma organização social foi qualificada, no caso, o Centro de Gestão e Desenvolvimento Tecnológico – CGDT e através de contrato de gestão já foram repassados recursos para serviços de construção dos sistemas de informação do S2GPR.

Por fim, deve ser mantida a RECOMENDAÇÃO de nº 21 do Relatório da Comissão mais uma vez em razão de que o Grupo de Trabalho formado para reavaliar o atual modelo de parceria entre o Estado e as Organizações Sociais ainda não ter apresentado resultados.

5 - CONCLUSÃO

Verificamos que ao longo dos anos o Tribunal de Contas do Estado tem envidado esforços no sentido de aprimorar os Relatórios Técnicos elaborados pelos servidores designados para integrar as diversas comissões técnicas com o objetivo de analisar a gestão dos 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 Técnicos das contas de Governo do Estado, nos seus diversos aspectos como: análises, conteúdo, forma, apresentação, com o paradigma que é o Tribunal de Contas da União.

Acerca das ocorrências, destaco ainda que no Relatório da Comissão Especial de 2010, sobre as recomendações formuladas no exercício anterior, consta a informação de que **"... das 32 recomendações formuladas pelo TCE [...] 04 (quatro) foram atendidas plenamente, 04 (quatro) estão em fase de implementação, 08 (oito) atendidas parcialmente, 14 (quatorze) não foram atendidas e 02 (duas) estão em processo de auditoria por esta Corte de Contas."**. Conclui-se que, em termos percentuais, do total das recomendações propostas em 2009, **apenas 12,5% foram consideradas atendidas plenamente** pela Comissão Especial desta Corte Contas.

Importante registrar, também, que diversas ocorrências levantadas pelas Comissões e/ou pelo Ministério Público especial se repetem desde 2007, como o *"Atendimento parcial das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal na elaboração dos instrumentos de planejamento governamental (LDO e LOA)."*; *"Ausência de um sistema de custos na Administração Pública*

ISO 9001:2000 TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ FL. 461

Estadual, que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, em atendimento às exigências contidas no art. 50, VI, § 3° da LRF."; *"Elevado índice de contratação de mão-de-obra terceirizada em substituição a servidores e empregados públicos."*, dentre outras.

Desta forma, com base nessas breves anotações, aliadas às apresentadas pelo Ministério Público de Contas e pelo Relator, e considerando que a análise conduz à conclusão de que o Poder Executivo observou os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à administração pública, que os balanços demonstram adequadamente as posições financeira, orçamentária e patrimonial em 31 de dezembro de 2010, e que foram respeitados os parâmetros e limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, ressalvando-se, no entanto, as ocorrências apontadas no Relatório da Comissão Técnica no Capítulo XI – Recomendações, as 10 (dez) recomendações propostas no Parecer nº 0182/2011-MP-TCE/CE e as tratadas nesta Declaração de Voto, e que necessitam da adoção de medidas saneadoras, opinamos no sentido de que seja sugerido ao Poder Legislativo que **APROVE, COM RESSALVAS**, a **Prestação Anual das Contas do Governo do Estado de 2010.**

Fortaleza, 26 de maio de 2011.

Conselheira *Soraia Thomaz Dias Victor*

ISO 9001:2008 TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ FL. 462

DECLARAÇÃO DE VOTO

PROCESSO: 01673/2011-3

Inicio minha manifestação parabenizando o Exmo. Relator, Conselheiro Edilberto Pontes, a Secretaria de Controle Externo e a Comissão Especial pela excelente qualidade do Relatório e do Parecer Prévio submetido à apreciação desta Corte, a quem compete constitucionalmente apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado.

Diante das importantes considerações apresentadas pelo Relator, que abordou de forma técnica e imparcial os aspectos contábil, econômico, patrimonial e operacional da gestão pública estadual, revela-se importante destacar alguns aspectos enfrentados no Relatório das Contas de Governo de 2010.

Na análise da conjuntura econômica cearense verifica-se que o Estado do Ceará tem obtido, desde 2008, crescimento do PIB superior ao PIB nacional, bem como foi, em 2010, o 3º Estado do Nordeste e o 9º do Brasil que mais apresentou geração de empregos formais.

Em que pese a baixa participação do PIB do Ceará sobre o PIB do Brasil (de apenas 2,04% em 2010), as desigualdades sociais, a baixa renda *per capta*, o baixo grau de escolaridade da população cearense, e a concentração de renda e emprego na Região Metropolitana de Fortaleza, esses resultados são cruciais para alavancar a expansão da atividade econômica cearense e promover melhorias socioeconômicas para significativa parcela da população.

Merece destaque a implementação das exigências da Lei Complementar nº 131/2009, conhecida como Lei da Transparência, que busca assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos, possibilitando ao cidadão o acompanhamento da aplicação dos recursos auferidos pelo Estado. Além disso, o Portal da Transparência (www.transparencia.ce.gov.br) possui apenas uma exigência que ainda não foi totalmente atendida.

Analisando-se as despesas executadas passíveis de licitação, reputo oportuno relatar o crescimento do montante despendido na modalidade Concorrência Pública, que passou de R$ 1,19 bilhões, em 2009, para R$ 2,11 bilhões, em 2010. Com especial relevo para os itens de despesa Edificações e Construção de Adutoras, Açudes e Barragens, que no período em análise obtiveram, respectivamente, aumento de 174,3% e 284,6% em relação ao ano de 2009.

Com relação ao Plano Plurianual, importante instrumento de gestão e planejamento governamental, que estabelece estratégias para o alcance dos objetivos e metas traçados pelo

Governo para o período de quatro anos, é valido registrar algumas ações que foram incluídas nas projeções da revisão do PPA, para o exercício de 2010, com valores considerados inexequíveis, são exemplos: Construção de prédio para o Corpo de Bombeiro de Maracanaú e Construção de Delegacia de Atendimento Especializado às crianças e aos adolescentes em Juazeiro do Norte, ambos com orçamento de R$ 1.000,00. Fato que poderá inclusive inviabilizar outras ações, em virtude da necessidade de reajuste de seus valores e denota falha de planejamento.

Outro ponto que selecionei para análise diz respeito à baixa realização das despesas nas seguintes funções de governo: Habitação (39,78%), Urbanismo (46,69%), Saneamento (54,89%). Embora o índice de execução orçamentária de todas as funções, no ano de 2010, considerando a dotação atualizada pelos créditos adicionais, tenha sido de 77,15%, avalio que as citadas funções necessitem de análise pormenorizada e separada, posto que tais funções, do grupo Infraestrutura, visam ampliar o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo para inserção social e garantindo padrão mínimo de habitabilidade, saneamento básico, serviços urbanos e sociais.

Por outro lado, cumpre ressaltar o percentual de realização das despesas nas funções Transporte (74,96%), Saúde (75,14%), Direito à cidadania (79,60%) e Segurança Pública (81,48%).

Quanto ao limite constitucional para a aplicação de recursos na Educação, constata-se que o Estado aplicou, no exercício de 2010, 29,55% da Receita Líquida de Impostos e Transferências em Educação, atendendo, portanto, ao limite mínimo fixado constitucionalmente (25%).

Já no que tange aos recursos que devem ser aplicados em Saúde, o limite estabelecido é de 12% do produto da arrecadação dos impostos a que se refere os arts. 155, 157 e 159, I, a e inciso II da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos Municípios. No exercício *sub examine*, o Estado aplicou 18,22% da referida receita em ações e serviços de Saúde, superando o limite mínimo constitucional.

Por fim, enfatizo as recomendações exaradas por meio do Parecer Prévio das Contas de Governo do exercício de 2009, buscando a melhoria da atuação governamental. Observa-se no presente Relatório que apenas 12,5% (4) das recomendações foram "atendidas" e 43,75% (14) foram consideradas "não atendidas".

Com relevo destaco, sem deixar de apoiar as demais recomendações que foram relacionadas no relatório apresentado pelo Relator, a recomendação "não atendida" que sugere a elaboração de relatório de execução dos principais programas e projetos, bem como o relatório de avaliação do Plano Plurianual, que deverá contemplar a indicação dos resultados por programa e

ação em confronto com as metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento, nos moldes previstos na LDO, no PPA e na Instrução Normativa n° 01/2000 deste Tribunal.

O não cumprimento dessa recomendação dificulta a avaliação de desempenho dos programas, tanto pelos órgãos de controle como pela sociedade, por conseguinte, resta prejudicada a transparência e eficiência na gestão dos recursos públicos estaduais. Ademais, é salutar reforçar que as recomendações propostas por meio desse relatório visam assegurar a observância aos princípios da legalidade, eficiência, legitimidade e economicidade na gestão pública estadual.

Feitas essas breves reflexões, manifesto-me favorável às conclusões e propostas apresentadas pelo ilustre Relator, Conselheiro Edilberto Pontes. Reitero meus elogios a todos que colaboraram para a elaboração da abrangente e minuciosa avaliação trazida a este Plenário.

Fortaleza, 26 de maio de 2011.

Valdomiro Távora
Conselheiro Relator

ISO 9001:2008
TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ
FL. 466

PARECER PRÉVIO
01/2011

PROCESSO Nº 01673/2011-3

CONSIDERANDO que as ocorrências remanescentes do exercício anterior e as identificadas em 2010, bem como as recomendações, encontram-se detalhadas no Relatório;

CONSIDERANDO que o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 0182/2011-MP-TCE/CE, se manifestou no sentido de que as ocorrências identificadas no corpo do relatório não levam à desaprovação das contas de governo, exercício 2010, mas apontam para a necessidade de que a Administração Estadual seja instada a adotar as providências nele recomendadas, alinhando, ao final, outras recomendações parcialmente acolhidas no Relatório Anual;

CONSIDERANDO o contido na instrução do processo nº 1673/2011-3;

O **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ**, por maioria de votos, é de **PARECER FAVORÁVEL** às Contas do Governo, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, Cid Ferreira Gomes, alusivas ao exercício financeiro de 2010, tendo em vista que o Balanço Geral do Estado representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31 de dezembro de 2010, bem como o resultado das operações encontram-se de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública Estadual, estando assim em condições de serem aprovadas pela Assembleia Legislativa do Estado.

TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ - FL. 467

PARECER PRÉVIO 01/2011

PROCESSO Nº 01673/2011-3

Participaram da votação os Exmos. Srs. Conselheiros Luis Alexandre Albuquerque Figueiredo de Paula Pessoa, Soraia Thomaz Dias Victor, José Valdomiro Távora de Castro Júnior, Pedro Augusto Timbó Camelo e o Exmo. Sr. Conselheiro Substituto Itacir Todero.

Apresentaram Declaração de Voto a Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor (vencida) e o Conselheiro José Valdomiro Távora de Castro Júnior.

Sala das Sessões, 26 de maio de 2011.

Teodorico José de Menezes Neto
Conselheiro – Presidente

Edilberto Carlos Pontes Lima
Conselheiro – Relator

Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre
Procurador-Geral