

# **Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo do Estado do Ceará**

**Exercício de 2011**

# **PROCESSO N° 02676/2012-0**

## **RELATÓRIO / VOTO**

**Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor**

**A efetividade da cidadania assenta muito menos no que se diz que ela seja e muito mais naquilo que se pode implementar, na organização política, em termos de efetiva participação nas decisões, acesso amplo a informações e real poder de controle sobre a execução das decisões e responsabilização dos agentes públicos, sejam eles legisladores, administradores ou julgadores.**

José Joaquim Calmon de Passos

Senhor Presidente,  
Senhores Conselheiros,  
Senhores Auditores,  
Senhor Procurador-Geral do Ministério Público junto a este Tribunal de Contas,

## **INTRODUÇÃO**

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará tem como missão institucional outorgada pela Carta Cearense, dentre outras, a de apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e emitir Parecer Prévio, dentro do prazo de 60 dias contados a partir do seu recebimento.

De acordo com os procedimentos e critérios de rotatividade e sorteio preceituados no art. 85 do Regimento Interno deste Tribunal, coube-me a relevante atribuição de relatar as Contas Consolidadas do Governo do Estado do Ceará, referentes ao exercício de 2011, com vistas à emissão do Parecer Prévio por esta Corte de Contas, nos termos disciplinados pelo art. 76, inciso I da Constituição Estadual e art. 42, da Lei nº 12.509/1995 (Lei Orgânica do TCE/CE).

Cabe registrar que esta Corte de Contas emite Parecer Prévio apenas sobre as Contas prestadas pelo Governador do Estado, em consonância com a Decisão do Supremo Tribunal Federal publicada no Diário de Justiça de 21/08/2007, que deferiu Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238-5, suspendendo a eficácia do caput do artigo 56 e do artigo 57 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O Governador do Estado do Ceará, Exmo. Senhor Cid Ferreira Gomes, em cumprimento ao preceito constitucional, através do Ofício GG nº 046/2012, de 30/03/2012, encaminhou a este Tribunal a Prestação de Contas do Governo do Estado, sendo esta composta pelo Relatório Técnico (Síntese do Balanço Geral), cópias das atas das audiências realizadas nos meses de maio e setembro de 2011 e fevereiro de 2012, na Assembleia Legislativa, CD-ROM dos projetos concluídos e em conclusão no Estado do Ceará, demonstrativos contábeis e relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo.

O Balanço Geral do Estado, protocolizado junto a esta Corte de Conta sob o nº 02676/2012-0, em data de 02 de abril de 2012, foi distribuído para relatoria desta Conselheira, mediante sorteio eletrônico realizado em dia 14 de fevereiro de 2012.

A prestação de contas, ora sob exame, foi apresentada de forma consolidada englobando as fontes de todos os recursos dos Poderes Executivo, Judiciário, Legislativo e do Ministério

Público, suas respectivas autarquias, fundações, fundos e empresas estatais dependentes, obedecendo ao princípio da unicidade orçamentária e ao disposto no artigo 50, III, da LRF.

Em cumprimento ao Despacho Inicial de nº 1.133/2012, por esta Relatora proferido, os autos foram encaminhados à Secretaria de Controle deste Tribunal, em 03 de abril de 2012, para que a Comissão designada pela Portaria nº 061/2012, da Presidência deste Tribunal, procedesse à instrução da espécie.

Nesse sentido, foi elaborado minucioso acompanhamento dos atos praticados pela Administração Pública Estadual, no decorrer do exercício financeiro de 2011, através da eficiente Comissão designada pela Presidência desta Corte, que se fundamentou 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 nas Demonstrações Financeiras das Empresas Públicas e das Sociedades de Economia Mista.

Em síntese, o Relatório contempla os aspectos relacionados ao desempenho da economia cearense e planejamento governamental, sobre o qual foi realizada criteriosa avaliação dos programas do governo, das metas fiscais a serem cumpridas, bem como das receitas e das despesas.

Na sequência, são apresentados os resultados das análises procedidas nos demonstrativos contábeis e fiscais, constando informações detalhadas sobre a gestão orçamentária, financeira e patrimonial previstas na Lei Federal nº 4.320/64, e também da gestão fiscal, nos termos da Lei Complementar nº 101/2000, no que diz respeito ao equilíbrio da contas públicas e a observância aos limites e condições na renúncia de receita, na geração de despesas com pessoal, com a seguridade social, com a dívida consolidada, com as operações de crédito e com a inscrição em restos a pagar.

Em capítulos específicos, estão evidenciados os resultados das avaliações procedidas sobre a gestão dos recursos destinados às áreas da educação e da saúde e sobre outros temas considerados relevantes no âmbito da administração estadual.

No tocante aos fatos apurados, destinou-se capítulo próprio para tratar das ocorrências apontadas e das recomendações formuladas à administração pública estadual, que visam assegurar a observância dos princípios da legalidade, eficiência, legitimidade e economicidade da gestão pública.

Em atendimento ao inciso II do art. 87-B da Lei nº 12.509/95 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará), integra o presente Relatório manifestação do Ministério Público de Contas junto a este Tribunal.

Com efeito, nos autos do processo resta documentalmente provado que houve detalhada avaliação de todos os demonstrativos contábeis, por parte da Comissão Especial e do Ministério Público de Contas, cujas manifestações foram uníssonas, no sentido de que a presente Prestação de Contas oferece as condições necessárias para apreciação deste Egrégio Plenário e a consequente emissão do parecer prévio correspondente.

Cabe ainda ressaltar que este Relatório Técnico buscou tornar transparentes e acessíveis a toda a sociedade e principalmente, aos seus representantes, os dados técnicos que compõem as contas sob exame, possibilitando o exercício pleno da cidadania, e, na certeza de ter cumprido o meu papel perante a sociedade, registro os meus agradecimentos a que fazem jus os servidores integrantes da Comissão Especial deste Tribunal, a seguir relacionados, que, com competência e profissionalismo, contribuíram com a elaboração do presente Relatório, oportunidade em que solicito a Presidência deste Tribunal que faça constar dos assentamentos funcionais dos referidos servidores menção honrosa pelo excelente trabalho desenvolvido.

Relação dos membros da Comissão Especial:

José Wesmey da Silva (Coordenador)  
Anelise Florêncio de Menezes  
Cláudio Bento do Nascimento  
Eugênio de Castro e Silva Menezes  
Mara Leite Barbosa Citó  
Maria do Nascimento Arruda  
Marcelo Costa e Silva Leite  
José Edson Holanda Filho

Também, por questão de justiça, devo destacar o compromisso, dedicação e responsabilidade dos servidores e estagiários do meu gabinete, que não mediram esforços para que hoje este trabalho esteja sendo apresentado. Agradeço a cada um e da mesma forma solicito a Presidência deste Tribunal que faça constar dos assentamentos funcionais dos referidos servidores e assentamentos dos estagiários menção honrosa pelo brilhante trabalho realizado.

Relação dos servidores do Gabinete:

Ana Maria Leitão Barreto  
Francisco Alci Carneiro Filho  
Fábio Mota Furtado  
Joafran EufRASino do Amaral

Relação dos estagiários do Gabinete:

Davi Byron Bezerra Ponte  
Ilcio Rodrigo de Castro Crescência Pereira  
Laura Arcelina Avelino da Silva

Feitas essas considerações preliminares, passaremos a seguir a proceder a uma síntese a respeito dos principais pontos abordados no Relatório elaborado pela Comissão desta Corte de Contas. Assim, teceremos breves considerações a respeito de alguns pontos que reputamos relevantes em cada um dos capítulos constantes do citado relatório, que foi estruturado da seguinte forma:

- Desempenho da economia cearense em 2011;
- Instrumentos do planejamento governamental – PPA, LDO e LOA;
- 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 2010; e
- Recomendações alusivas ao exercício de 2011.

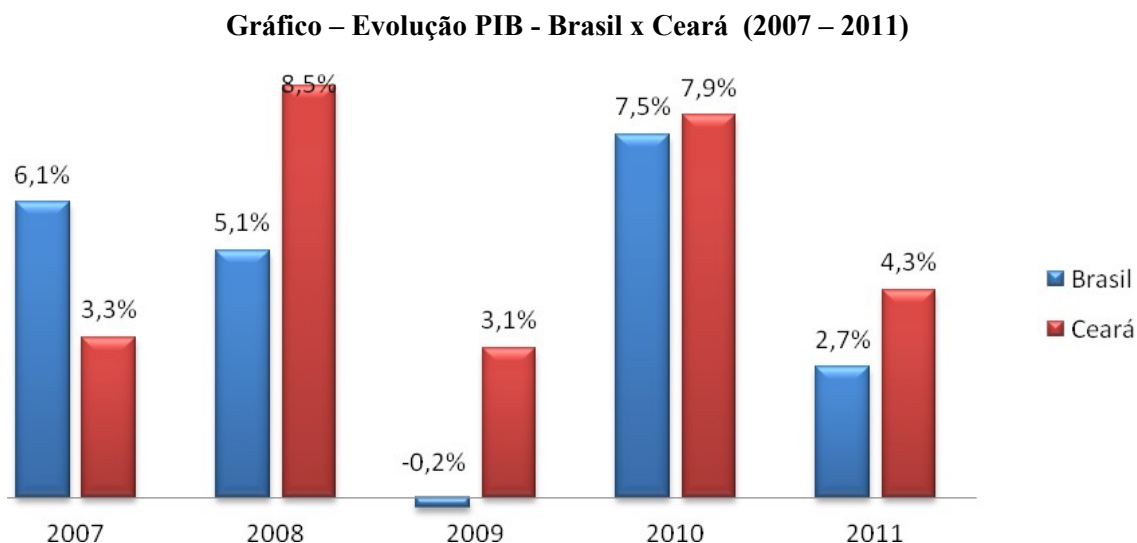
## 1. DESEMPENHO DA ECONOMIA CEARENSE EM 2011

O Capítulo I se ocupou em delinear um panorama sobre o desempenho da economia cearense, tomando por base indicadores econômicos publicados por órgãos oficiais.

No Relatório, foi demonstrada a evolução do Produto Interno Bruto – PIB ao longo dos anos e sua comparação com o PIB nacional. Também foi apontada a composição do PIB cearense por setores da economia. Além do PIB estadual, foram abordados ainda a balança comercial, o mercado de trabalho no Estado, análise da evolução da carga tributária nos últimos cinco anos e o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza – FECOP.

### Evolução do Produto Interno Bruto cearense em 2011

De acordo com dados do IPECE, os números da economia cearense foram positivos. O PIB do Estado, em 2011, registrou um crescimento de **4,3%** em relação ao ano anterior, superando em 59% a média nacional que foi de 2,7%. Os números ficaram abaixo do crescimento apresentado em 2010, quando o Ceará apresentou um crescimento de 7,9% e o Brasil de 7,5%, conforme se observa no quadro a seguir:



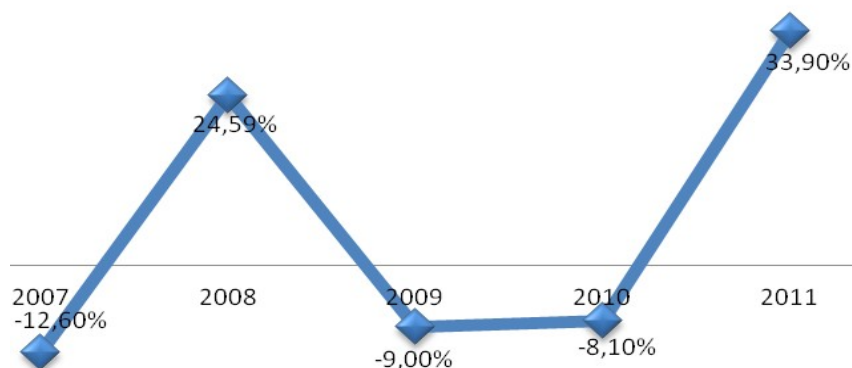
Fonte: IPECE

O resultado do crescimento do PIB cearense foi influenciado pelos desempenhos da agropecuária, serviços e em menor proporção pela indústria, que não teve bom desempenho em 2011.

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.

O setor Agropecuário do Ceará registrou um crescimento de **33,9%** quando comparado a 2010, conforme se pode observar no gráfico a seguir, contrariando a tendência à retração frequente observada para esse setor, em virtude de decréscimos registrados em três (2007, 2009 e 2010) dos últimos cinco exercícios.

#### **Variação PIB - Setor Agropecuário**

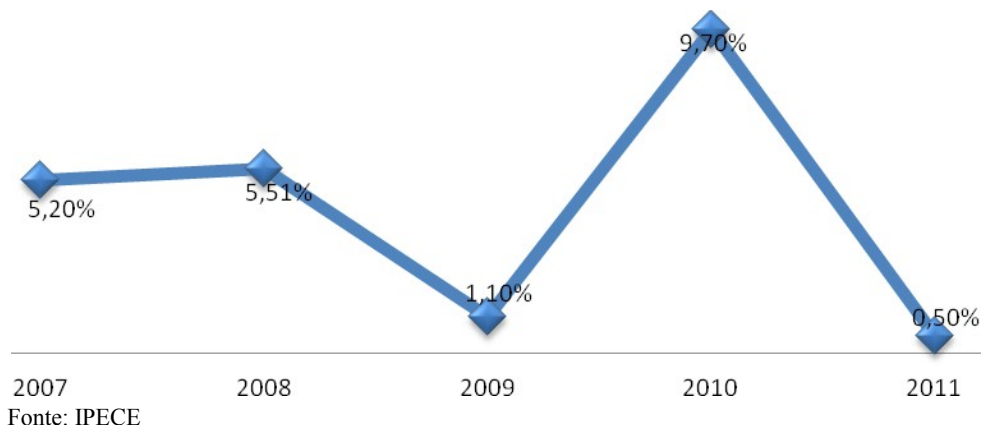


Fonte: IPECE

Segundo relatório *IPECE Informe nº 25 – Março 2012*, os bons resultados do Ceará e Brasil foram influenciados pelo crescimento das lavouras, leguminosas e oleaginosas, devido às boas condições climáticas.

De outra parte, o setor industrial registrou um fraco desempenho ao longo do ano de 2011 e fechou o ano com um leve crescimento de **0,5%** em relação ao ano anterior, registrando, assim, uma queda de 11,7% sobre os resultados alcançados em 2010, quando acusou um crescimento de 9,05%, consoante se observa no quadro que se segue:

**Gráfico – Variação PIB do Setor Industrial (2007-2011)**



Cumprе salientar que a baixa no setor industrial, como ponderado pela Comissão Especial, não foi observada somente no Ceará. A nível nacional, a indústria também apresentou um fraco desempenho, crescendo apenas 1,6% em relação a 2010.

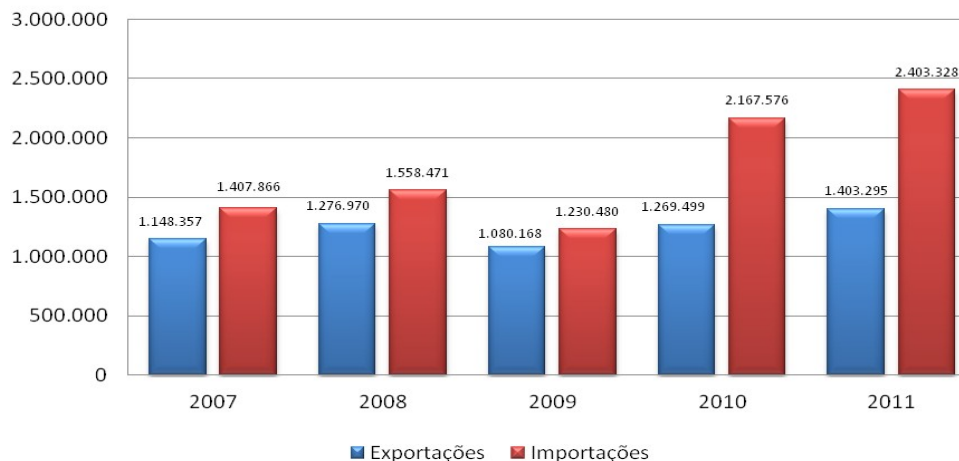
No que concerne ao setor de serviços, este foi novamente o sustentáculo da economia cearense crescendo **4,9%** em relação a 2010, com destaque para o comércio (7,4%) e alojamento e alimentação (8%).

É relevante destacar, no entanto, que o PIB cearense ficou abaixo do previsto no Anexo de Metas Anuais da Lei nº 14.766 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2011, que previa um crescimento de **6%** para a economia cearense no referido exercício.

### **Balança Comercial**

As exportações cearenses registraram um incremento de 10,5%, em 2011, em relação a 2010, alcançando o valor de U\$\$ 1,4 bilhão de dólares, ao passo que as importações registraram aumento de 10,8%, com o valor de U\$\$ 2,4 bilhão de dólares.

### Exportações x Importações Cearenses 2007-2011



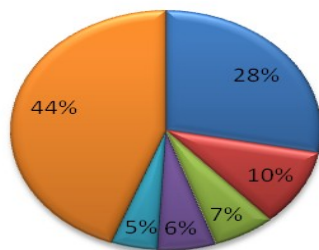
Fonte: SECEX/MDIC

Com esses resultados, o saldo **negativo** da balança comercial atingiu o patamar de US\$ 1,0 bilhão no acumulado em 2011, 11,2% superior ao registrado para o mesmo período do ano anterior.

Os principais destinos das exportações cearenses, no acumulado de janeiro a dezembro de 2011 foram: Estados Unidos (US\$ 393.637.501), Argentina (US\$ 144.473.019), Holanda (US\$ 90.016.761), Reino Unido (US\$ 85.978.152) e China (US\$ 68.100.219). As vendas para esses cinco países representaram 55,74% do total exportado pelo estado em 2011, caracterizando alta concentração para esses países.

### Destino das Exportações Cearenses – 2011

■ Estados Unidos      ■ Argentina      ■ Países Baixos (Holanda)  
■ Reino Unido      ■ China      ■ Demais Países



Fonte: IPECE

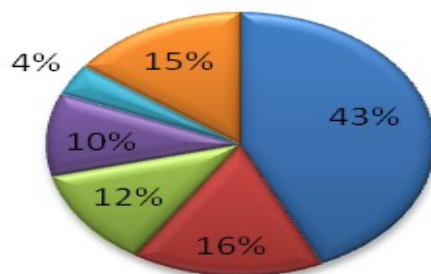
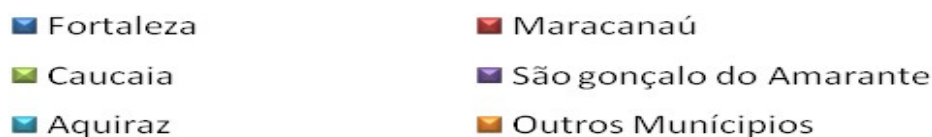
Com relação às empresas exportadoras, apenas 5 (cinco) empresas responderam por mais de 40% de todo o volume exportado em 2011. São elas:

- Grendene S/A – 11,27%
- Cascavel Couros – 10,49%
- Paquetá Calçados – 7,50%
- Petróleo Brasileiro S/A – 7,42%
- Vicunha Têxtil – 6,07%

Quanto às importações, o principal destaque em 2011 foram as Máquinas, equipamentos, aparelhos e materiais elétricos, resultado do forte crescimento ocorrido em relação ao igual período de 2010 (14,79%). Em seguida apareceram as aquisições de produtos metalúrgicos, combustíveis minerais, têxteis e trigo.

As importações cearenses de 2011 foram realizadas por 53 municípios. No topo das importações cearenses encontra-se o município de Fortaleza, com participação de 43,05%, seguido por Maracanaú (16,07%), Caucaia (11,94%) e São Gonçalo do Amarante (10,25%). Esses municípios, juntos, realizaram 81,31% de todas as importações do estado.

### **Importações por Municípios – 2011**



Fonte: IPECE

Não obstante os índices registrados para as exportações e importações cearenses em 2011, é importante observar, como realçado pela Comissão Especial deste Tribunal, que esses índices ficaram aquém dos nacionais. A participação das exportações e importações cearenses diminuíram no valor total transacionado pelo Brasil, visto que o crescimento das exportações e importações nacionais foi de 26,8% e 24,5%, respectivamente, ficando acima das taxas registradas pelo Ceará.

### **Mercado de trabalho**

O desempenho econômico do Ceará em 2011 refletiu positivamente no mercado de trabalho. De acordo com o IPECE, apesar de inferior ao exercício anterior, o Estado registrou um saldo de 57.054 empregos com carteira assinada, acumulando no período de 2007 a 2011, um saldo de 287.203 vagas.

#### **Empregos Formais Gerados por ano (2007 – 2011)**

<b>Anos</b>	<b>Saldo</b>
2007	<b>39.722</b>
2008	<b>41.441</b>
2009	<b>64.436</b>
2010	<b>84.550</b>
2011	<b>57.054</b>
2007-2011	<b>287.203</b>

Fonte: IPECE

### **Carga Tributária no Estado do Ceará**

A Carga Tributária pode ser definida como sendo o quociente entre a receita tributária total e o valor do Produto Interno Bruto (PIB) do Estado em um determinado exercício fiscal.

Em 2011, a carga tributária cearense permaneceu com o mesmo percentual obtido no exercício imediatamente anterior (2010), indicando que as receitas tributárias e o PIB apresentaram o mesmo crescimento nominal de 12% de um ano para outro.

	<b>R\$ Milhões</b>				
	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>Tributos</b>					
Impostos, Taxas e Contribuições	4.420	5.314	5.799	6.966	7.817
Receita da Dívida Ativa (*)	23	25	57	57	53

<b>Total dos Tributos</b>	<b>4.443</b>	<b>5.339</b>	<b>5.856</b>	<b>7.023</b>	<b>7.870</b>
<b>PIB (IBGE)</b>	<b>50.331</b>	<b>60.099</b>	<b>64.173</b>	<b>74.949</b>	<b>84.000</b>
<b>Carga Tributária</b>	<b>8,83</b>	<b>8,88</b>	<b>9,13</b>	<b>9,37</b>	<b>9,37</b>

(\*) Refere-se à Dívida Ativa de impostos, taxas e contribuições.

Saliente-se que, como observado pela Comissão, a carga tributária estadual é pequena em relação ao PIB estadual, não alcançando nem o percentual de 10% em todo o período considerado. Situação bastante divergente, se considerarmos a Carga Tributária Nacional, que atinge o elevado percentual de mais de 30% em relação ao PIB de todo país.

Um dos fatores que contribui para esse baixo impacto da carga tributária sobre o PIB estadual é o fato de a economia cearense ser sustentada pelo setor de serviços. Esse setor vem sendo o sustentáculo da economia cearense, com maior participação no PIB do Estado.

Por fim, vale ser mencionado o fato de que, em 2011, a receita com o ICMS representou 88% da receita tributária total do Estado, totalizando a quantia de R\$ 6.680 bilhões, apresentando um crescimento nominal de 10,67% quando comparado com o exercício de 2010. Por esse motivo, a arrecadação do ICMS constitui-se como a principal fonte de recursos do Estado.

### **Fundo Estadual de Combate à Pobreza - FECOP**

Como em anos anteriores, o Relatório da Comissão apresentou uma análise detalhada da destinação das receitas do FECOP, considerando a sua alta relevância como instrumento de combate à pobreza no âmbito do Estado do Ceará.

O Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza – FECOP, instituído a partir da Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000, encontra-se disciplinado no âmbito do Estado do Ceará pela Lei Complementar nº 37/2003, alterado posteriormente pela Lei Complementar nº 76/2009. Sua regulamentação sobreveio com o Decreto nº 27.379/2004, vigente até a publicação do Decreto nº 29.910/2009, que trouxe novas disposições sobre a matéria.

O FECOP tem como fonte de recursos principal o adicional de 2% (dois por cento) sobre as alíquotas do ICMS, incidentes sobre bebidas alcoólicas, armas e munições, embarcações esportivas, fumo, cigarros, energia elétrica, gasolina, serviços de comunicação e de outras receitas que vierem a ser destinadas ao Fundo, nos termos do inciso I, art. 2º da Lei Complementar nº 37, de 26 de novembro de 2003.

A arrecadação do FECOP para o exercício de 2011 alcançou a cifra de **R\$ 307.402.500,21**. Desse montante, foram empenhados **R\$ 276.241.331,57** (duzentos e setenta e seis milhões, duzentos e quarenta e um mil, trezentos e trinta e um reais e cinquenta e sete centavos) e pagos R\$ 224.205.634,21 (duzentos e vinte e quatro milhões, duzentos e cinco mil, seiscentos e trinta e quatro reais e vinte e um centavos) representando, respectivamente, 89,86% e 72,94% do total dos recursos arrecadados.

### **Aplicação dos Recursos do FECOP**

No exercício de 2011, os recursos do FECOP foram executados pelos órgãos da Administração Direta e Indireta listados na tabela a seguir, extraída do Relatório do Corpo Técnico:

#### **Recursos FECOP por Órgãos/Entidade/Fundo**

<b>DESPESA REALIZADA</b>		
<b>ÓRGÃOS/ENTIDADES/FUNDOS</b>	<b>VALOR 2011</b>	<b>% 2011</b>
210001- SDA	101.249.145,94	36,65
470201- FEAS	44.642.522,48	16,16
220001- SEDUC	34.630.179,05	12,54
470001- STDS	23.700.992,58	8,58
430001-SCIDADES	23.560.585,41	8,53
240401- FUNDES	17.377.840,00	6,29
210101- EMATERCE	10.847.620,00	3,93
080001-SEINFRA	8.292.517,80	3,00
290001-SRH	3.630.563,82	1,31
290101- SOHIDRA	3.151.796,62	1,14
420001- SESPORTE	2.152.277,47	0,78
270001- SECULT	1.553.438,40	0,56
310001- SECITECE	1.107.852,00	0,40
460301- IPECE	344.000,00	0,12
<b>TOTAL</b>	<b>276.241.331,57</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Base de dados do SIC

Consoante tabela retro, verifica-se que a Secretaria de Desenvolvimento Agrário – SDA teve a maior participação na execução de despesas com recursos do FECOP em 2011 (36,65%), seguida do Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS (16,16%), da Secretaria de Educação (12,54%) e da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (8,58%). Nesse sentido, ressaltou a Comissão Especial que ***aproximadamente 74% dos recursos executados na fonte FECOP foram aplicados por apenas quatro órgãos/entidades.***

Em termos de despesas realizadas por **função de governo** com recursos do FECOP, os dados estão indicados no quadro seguinte, contemplando os exercícios de 2010 e 2011.

FUNÇÕES	2010	2011	% 2011
AGRICULTURA	128.081.018,00	110.807.684,14	40,11
ASSISTÊNCIA SOCIAL	43.522.326,29	43.281.286,85	15,67
EDUCAÇÃO	25.909.265,00	35.738.031,05	12,94
TRABALHO	26.104.447,46	23.700.992,58	8,58
SAÚDE	15.322.255,52	17.377.840,00	6,29
HABITAÇÃO	43.523.943,45	16.279.227,31	5,89
SANEAMENTO	8.154.768,62	13.210.657,39	4,78
ENERGIA	27.404.000,00	6.432.517,80	2,33
DESPORTO E LAZER	4.575.203,96	2.152.277,47	0,78
COMUNICAÇÕES	1.860.095,00	1.860.000,00	0,67
CULTURA	3.044.787,16	1.553.438,40	0,56
DIREITOS DA CIDADANIA	1.298.025,76	1.361.235,63	0,49
ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	1.133.882,10	1.289.081,80	0,47
GESTÃO AMBIENTAL	1.936.465,47	798.650,01	0,29
ADMINISTRAÇÃO	195.000,00	344.000,00	0,12
URBANISMO	3.611.173,94	54.411,14	0,02
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	650.000,00	0,00	0,00
COMÉRCIO E SERVIÇOS	195.500,00	0,00	0,00
<b>TOTAL</b>	<b>336.522.157,73</b>	<b>276.241.331,57</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Base de dados do SIC

As funções Agricultura, Assistência Social, Educação e Trabalho foram as que tiveram a maior aplicação de recursos no exercício ora em análise, concentrando em torno de 77% dos recursos aplicados.

A Comissão Especial procedeu à análise comparativa dos exercícios 2010 e 2011, destacando que *a função Agricultura continua sendo a mais beneficiada no aporte de recursos do FECOP, acumulando em 2011, o percentual de 40,11% do total das despesas empenhadas*. Ressaltou também, porém, que *a referida função apresentou um decréscimo nominal em relação ao exercício anterior de 13,49%*.

Em relação a 2010, as despesas totais realizadas com recursos do Fundo obtiveram um decréscimo nominal de 17,91% em relação ao ano anterior.

O Corpo Técnico destacou também que, em comparação a 2010, houve um incremento nos gastos com as funções Saúde e Saneamento, consideradas prioritárias nas ações do FECOP. Estas funções registraram, respectivamente, 6,29% e 4,78% dos gastos totais com recursos do fundo. E finalizou que *Apesar desse incremento, continua sendo pouco expressivo os investimentos nessas áreas, em relação ao total das despesas executadas pelo Fundo.*

A Região Metropolitana de Fortaleza – 01 foi a que recebeu a maior parcela de recursos do FECOP no exercício de 2011 (28,30%), seguida pela 08 – Cariri/Centro Sul (15,47%) e 22 – Estado do Ceará (12,04%), enquanto que a região de Baturité apresentou o menor índice de participação (2,74%), como demonstra o quadro seguinte.

<b>Recursos do FECOP por Região 2011</b>			
<b>DESPESA EXECUTADA</b>		<b>(R\$ 1,00)</b>	
<b>REGIÕES</b>		<b>2011</b>	<b>% 2011</b>
010000	RMF	78.162.950,73	28,30
080000	CARIRI/CENTRO SUL	42.721.411,89	15,47
220000	ESTADO DO CEARÁ	33.257.056,30	12,04
050000	SERTÃO CENTRAL	30.706.068,07	11,12
030000	SOBRAL/IBIAPINA	25.662.521,95	9,29
070000	LITORAL LESTE/JAGUARIBE	21.083.473,05	7,63
040000	SERTÃO DE INHAMUNS	18.671.004,06	6,76
020000	LITORAL OESTE	18.415.948,07	6,67
060000	BATURITÉ	7.560.897,45	2,74
<b>TOTAL</b>		<b>276.241.331,57</b>	<b>100</b>

Fonte: Base de dados do SIC

A Região 22 – Estado do Ceará, representa uma área difusa, correspondendo a toda extensão territorial do Estado e não somente a uma fração, como as demais. Desse modo, entendeu o Corpo Técnico que *“...a análise da aplicação dos recursos do FECOP, por região, fica prejudicada, uma vez que há uma parcela significativa do Fundo, cerca de 12,04%, que se refere a todo Estado.”*

Abaixo segue tabela com a quantidade de municípios por região com seus respectivos IDM (Índice de Desenvolvimento Municipal) calculado pelo IPECE em 2008. Esse índice visa sistematizar, em um único indicador, diversas dimensões relacionadas ao desenvolvimento dos municípios e permitir a hierarquização de acordo com o nível de desenvolvimento observado. Existem quatro classes (de 1 a 4) para segmentar todos os índices, a menor (01) possui os municípios com maior IDM (mais desenvolvidos), enquanto a classe 04 contém os municípios menos desenvolvidos de acordo com o índice comentado.

<b>QTD. DE MUNICÍPIOS (CLASSE IDM-2008)</b>				
<b>Região</b>	<b>Classe 01</b>	<b>Classe 02</b>	<b>Classe 03</b>	<b>Classe 04</b>
RMF	01	09	02	02
Litoral Oeste	00	00	12	15
Sobral/Ibiapina	00	02	15	12
Sertão Central	00	00	07	14
Baturité	00	01	04	08
Litoral Leste/Jaguaribe	00	02	13	08
Sertão Inhamuns	00	00	05	11
Cariri Centro Sul	00	06	20	16

Fonte: IPECE 2008

**A Comissão Especial, confrontando os dados das duas tabelas acima apresentadas, verificou que a Região Litoral Oeste, apesar de ter todos os seus municípios nas Classes 03 e 04 do IDM, apenas, recebeu a aplicação 6,67% dos recursos do FECOP.**

Ademais, de acordo com dados publicados pelo IPECE, verifica-se que a Região Metropolitana de Fortaleza é a região de menor percentual de domicílios pobres no Estado. Fortaleza, a capital cearense, ficou com o menor percentual, com pouco mais de 5% de pessoas vivendo em domicílios que podem ser caracterizados na situação de miséria. Logo em seguida destacam-se Maracanaú (7,05%), Pacatuba (8,05%), Eusébio (8,24%) e Horizonte (9,10%), todos pertencentes à Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). E ressaltou o Corpo Técnico que *Apesar dos municípios dessa região apresentar a menor concentração de extremamente pobres do Estado, ela foi a que mais absorveu recursos do FECOP em 2011, usufruindo quase 30% dos recursos disponíveis do Fundo.*

A seguir, encontra-se quadro discriminando os 30 maiores credores do FECOP no exercício de 2011:

#### **Recursos do FECOP por Credor/ 2011**

<b>Credor</b>	<b>Despesa Realizada</b>	<b>% Despesa</b>
ASSOC DOS PROD SEMENTES ESTADO CEARA	16.000.000,00	5,79
CAIXA ECONOMICA FEDERAL	10.472.748,71	3,79
CAGECE CIA AGUA ESGOTO DO CEARA	8.078.226,34	2,92
INSTITUTO AGROPOLOS DO CEARA	7.155.466,26	2,59
COELCE COMPANHIA ENERGETICA DO CEARA	6.985.522,32	2,53
BANCO DO BRASIL SA AG SETOR PUBLICO	6.077.000,00	2,20
RENAULT DO BRASIL SA	4.949.765,58	1,79
CENTRO EST TRABALHO E ASSES TRABALHADOR	4.751.176,02	1,72
CNH LATIN AMERICA LTDA	4.246.666,32	1,54

ASSOC BATISTA BENEFICENTE MISSIONARIA	3.696.529,69	1,34
CENTRO ESTUDOS ASSIST LUTAS TRABALHADOR	3.645.951,30	1,32
SOCIEDADE PARA O BEM ESTAR DA FAMILIA	3.614.091,47	1,31
INSTITUTO DE ASSIST E PROTECAO SOCIAL	3.211.144,91	1,16
ASSOCIACAO CRISTA DE BASE	2.763.589,53	1,00
IDT INSTITUTO DE DESENV DO TRABALHO	2.618.717,09	0,95
ADILANE MOURA GOMES	2.393.696,98	0,87
CENTRO ESTUDOS E APOIO AO TRAB E TRABALH	2.160.985,61	0,78
TELEMAR NORTE LESTE SA	2.079.891,79	0,75
AGENCIA DE DESENVOLVIMENTO ECON E SOCIAL	2.053.201,28	0,74
I D E R INST DE DESENV SUST ENERGIA RENO	2.015.055,00	0,73
S DOIS CONSTRUCOES LTDA	1.972.778,67	0,71
CENTEC INST CENTRO DE ENSINO TECNOLOGICO	1.933.424,00	0,70
COSAMPA PROJETOS E CONSTRUCOES LTDA	1.918.809,75	0,69
ORGANIZACAO BARREIRA AMIGOS SOLIDARIOS	1.913.349,58	0,69
FED TRABALHADORES NA AGRICULTURA CEARA	1.874.977,37	0,68
ASA BRANCA IND DE MAQ E IMP AGRIC LTDA	1.870.870,33	0,68
INST ANTO CONS APOIO ASS PESQ DES HUMANO	1.853.099,01	0,67
MPA CONSTRUCOES E PARTICIPACOES LTDA	1.760.496,73	0,64
ASSOC DOS MOR DO CJ T NEVES	1.710.322,42	0,62
INST DE TECNOLOGIA DA INF E COM ITC	1.601.343,00	0,58
<b>Outros Credores</b>	<b>158.862.434,51</b>	<b>57,51</b>
<b>TOTAL DOS 30 MAIORES CREDITORES</b>	<b>117.378.897,06</b>	<b>42,49</b>
<b>TOTAL DAS DESPESAS COM FECOP</b>	<b>276.241.331,57</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Base de dados do SIC

Informou a Equipe Técnica a existência de concentração do repasse a poucos credores, como se observa na seguinte passagem, *verbis*:

Convém destacar que, conforme o quadro acima, 42,49% dos recursos totais do FECOP empenhados em 2011, foi utilizado pelos 30 credores acima listados. Os demais credores, juntos, utilizaram 57,51% dos recursos do Fundo, demonstrando uma grande concentração de recursos em poder de uma minoria de executores. Saliente-se que foram detectados mais de 2.000 (dois mil) credores executando o orçamento do FECOP em 2011, evidenciando que existe uma grande concentração de recursos em poder da minoria dos credores.

Segundo dados colhidos via Sistema Integrado de Contabilidade – SIC, verificou-se que os recursos do FECOP utilizados em 2011 foram aplicados em 31 **programas de governo**, conforme demonstra o quadro a seguir, retirado do Relatório da Comissão:

CÓD	PROGRAMA	EXECUTADO	%
007	Esporte Educacional	R\$ 869.662,10	0,31
013	Gestão de Equipamentos e Instalações Esportivas	R\$ 632.615,37	0,23
15	Esporte de Participação e Lazer	R\$ 650.000,00	0,24
020	Segurança Alimentar e Nutricional	R\$ 1.361.235,63	0,49
022	Proteção Social Básica	R\$ 19.888.382,92	7,20
026	Biblioteca Cidadã	R\$570.438,40	0,21
040	Desenvolvimento Territorial Sustentável e Combate à Pobreza	R\$ 40.191.135,44	14,55
048	Qualidade da Educação Básica nas Zonas Rural e Urbana	R\$ 22.777.500,00	8,25
052	Trabalho Competitivo, alcançando a empregabilidade	R\$ 5.642.499,09	2,04
053	Desenvolvimento da Agricultura Familiar	R\$ 38.045.964,60	13,77
058	Cooperação entre Estado e Município	R\$ 3.928.825,84	1,42
064	Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos	R\$ 1.289.081,80	0,47
066	Desenvolvendo o Empreendedorismo e o Artesanato	R\$ 2.403.500,00	0,87
074	Programa de Atenção à Pessoa com Deficiência	R\$ 9.209.442,60	3,33
076	Programa de Atendimento a Pessoa Idosa	R\$ 5.975.474,39	2,16
087	Programa de Telecomunicações do Estado	R\$ 1.860.000,00	0,67
091	Programa de Gerenciamento e Integração dos Recursos Hídricos - PROGERI	R\$ 798.650,01	0,29
092	Aproveitamento de Potencial Hidroagrícola do Complexo Castanhão	R\$ 827.627,57	0,30
110	Programa de Incentivo as Artes e Culturas do Ceará	R\$ 983.000,00	0,36
127	Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER	R\$ 10.847.620,00	3,93
153	Programa de Combate à Pobreza Rural no Ceará- Projeto São José II	R\$ 20.895.336,53	7,56
194	Formação de Recursos Humanos para o Desenvolvimento	R\$ 1.107.852,00	0,40
222	Habitacional	R\$16.279.227,31	5,89
323	Suprimento e Universalização do Atendimento com Energia Elétrica	R\$ 6.432.517,80	2,33
523	Desenvolvimento e Integração Regional	R\$54.411,14	0,02
534	Desenvolvimento e Gestão de Políticas de Juventude	R\$ 23.578.846,70	8,54
536	Fortalecimento da Atenção Primária a Saúde	R\$ 17.377.840,00	6,29
596	Gestão do Planejamento Estadual	R\$ 344.000,00	0,12
711	Saneamento Ambiental do Ceará	R\$ 7.226.946,96	2,62
713	Proteção Social Especial	R\$ 8.207.986,94	2,97
729	Suprimento Hídrico para Centros Urbanos e Rurais	R\$ 5.983.710,43	2,17

De acordo com os dados apresentados, constatou-se que os programas de governo que somaram maior volume de recursos no exercício em análise foram os seguintes: 040 – Desenvolvimento Territorial Sustentável e Combate à Pobreza Rural (14,55%), 053 – Desenvolvimento da Agricultura Familiar (13,77%) e 534 – Desenvolvimento e Gestão de Políticas de Juventude (8,54%).

Observou também Comissão Especial que os programas a seguir enumerados não têm correlação direta com as ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social, voltados para a melhoria da

qualidade de vida, como eixo principal e prioritário para a aplicação dos recursos do fundo de combate e erradicação da pobreza.

- 007 – Esporte Educacional;
- 013 – Gestão de Equipamentos e Instalações Esportivas;
- 015 – Esporte de Participação e Lazer;
- 026 – Biblioteca Cidadã;
- 110 – Programa de Incentivo às Artes e Cultura do Ceará;
- 596 – Gestão de Planejamento Estadual.

Finalizando, concluiu a Comissão Especial:

Por fim, vale ressaltar que continua sendo observada uma grande pulverização na aplicação de recursos do Fundo, atingindo a maioria dos municípios cearenses e atendendo um elevado de programas e ações. Essa estratégia de aplicação dos recursos do FECOP não permite que o Fundo concentre sua atuação nos municípios mais pobres e em programas que otimizem o alcance de resultados mais efetivos no combate a pobreza.

## **2. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL**

O planejamento governamental pressupõe a previsão de recursos e sua distribuição racional e adequada entre as diferentes atividades estatais. Por isso, torna-se relevante a decisão de destinar recursos para atender aos diversos usos possíveis, através da definição de prioridades, evidenciando a importância relativa e a repercussão de cada ação.

Nesse sentido, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária anual se constituem nos principais instrumentos de planejamento da Administração pública brasileira, previstos originariamente na Constituição Federal de 1988.

No caso do Estado do Ceará, os valores previstos nos três instrumentos de planejamento para o exercício de 2011 estão descritos a seguir:

<b>PPA</b>	<b>LDO</b>	<b>LOA</b>
R\$ 13.177.861.310,72	R\$ 15.862.206,00	16.787.718.651,00

Passa-se agora à análise dos citados instrumentos, nos termos das considerações já expendidas no Relatório elaborado pela equipe desta Corte de Contas.

## **2.1. PLANO PLURIANUAL – PPA**

No âmbito do Estado do Ceará, o Plano Plurianual para o período 2008-2011 foi instituído pela Lei nº 14.053/2008 e revisto pela Lei nº 14.557/2009, sendo uma construção coletiva em virtude da participação de diferentes segmentos da sociedade, do poder local e do setor privado, compreendendo as demandas coletivas e potencialidades das regiões do Estado.

A elaboração do PPA para o período de 2008-2011 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. Entretanto, asseverou a Comissão Especial que **“Com relação ao enfoque regional, existe contradição entre os dados apresentados, já que os recursos previstos no PPA estão extremamente concentrados (mais de 60%) na Região Estado do Ceará.”**

De início, o PPA foi estruturado em 127 programas, sendo 102 finalísticos e 25 de apoio às políticas públicas e áreas especiais, no entanto, após a referida revisão, houve a inclusão, exclusão e modificação de alguns deles, resultando no acréscimo de 10 novos programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais.

Sobre os programas elencados no PPA, registrou a equipe desta Corte que os de nºs **666 – Modernização da Gestão Institucional e 888 – Gestão de Tecnologia da Informação** foram classificados em duplicidade, como se verifica na seguinte passagem, *in verbis*:

Observou-se que os programas: 666 – Modernização da Gestão Institucional e 888 – Gestão de Tecnologia da Informação foram classificados tanto como finalísticos quanto como apoio às políticas públicas e áreas especiais, sendo essa situação incompatível com a natureza destes programas, já que estes não comportam uma dupla classificação, devendo, portanto, ser classificados apenas como apoio às políticas públicas e áreas especiais, pois não resultam em bens ou serviços ofertados diretamente a sociedade.

O Plano Plurianual estruturou as ações do Governo Estadual em torno de três eixos de articulação, que orientaram os objetivos, diretrizes e metas para o quadriênio 2008-2011, quais sejam:

- **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.

Enfatizou a Comissão desta Corte que a Lei nº 14.557/2009, revisional do PPA, não tratou de alterações concernentes às fontes de financiamento, restando subentendido que foram mantidas as inicialmente projetadas, conforme demonstrado a seguir:

<b>FONTES</b>	<b>2008-2011</b>	<b>%</b>
TESOURO	36.453.538.100,00	78,54
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	2.742.519.600,00	5,91
TRANSFERÊNCIAS	5.347.677.800,00	11,52
RECEITAS DA ADM. INDIRETA	1.648.897.900,00	3,55
PARCEIROS PRIVADOS	220.402.200,00	0,47
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>46.413.035.600,00</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Lei nº 14.053/08

Os dispêndios previstos por eixo de articulação estão indicados no quadro seguinte:

<b>Distribuição dos Recursos por Eixo / Área de Atuação</b>				<b>R\$ 1,00</b>	
<b>EIXO / ÁREA DE ATUAÇÃO</b>	<b>2010</b>	<b>%</b>	<b>2011</b>	<b>%</b>	
<b>Eixo I - Sociedade Justa e Solidária</b>	<b>5.378.497.990,00</b>	<b>39,0%</b>	<b>5.280.619.653,61</b>	<b>40,1%</b>	
Trabalho, Assistência Social e Seg. Alimentar	439.489.498,00	3,2%	356.066.780,74	2,7%	
Segurança Pública, Justiça e Cidadania	994.492.561,00	7,2%	1.030.987.348,37	7,8%	
Cultura	66.928.800,00	0,5%	63.813.792,00	0,5%	
Educação Básica	1.893.716.230,00	13,7%	1.872.296.639,00	14,2%	
Esporte	48.256.304,00	0,3%	41.665.604,50	0,3%	
Saúde	1.731.581.441,00	12,5%	1.728.501.716,00	13,1%	
Essencial à Justiça	204.033.156,00	1,5%	187.287.773,00	1,4%	

<b>Eixo II - Economia para uma Vida Melhor</b>	<b>3.371.820.950,00</b>	<b>24,4%</b>	<b>2.813.330.722,73</b>	<b>21,3%</b>
Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar	324.192.705,00	2,3%	360.649.661,46	2,7%
Logística de Transporte, Comunicação e Energia	1.029.343.203,00	7,5%	949.223.170,60	7,2%
Infra estrutura Hídrica	402.476.645,00	2,9%	205.177.882,00	1,6%
Meio Ambiente	134.427.854,00	1,0%	193.494.629,00	1,5%
Turismo Sustentável	345.450.600,00	2,5%	178.301.000,00	1,4%
Desenvolvimento Urbano e Regional	598.941.000,00	4,3%	461.338.257,80	3,5%
Educação Superior, Ciência, Tecnologia e Inovação	438.506.422,00	3,2%	358.965.977,87	2,7%
Desenvolvimento Econômico (Indústria, Mineração, Comércio e serviços)	98.482.521,00	0,7%	106.180.144,00	0,8%
<b>Eixo III - Gestão Ética, Eficiente e Participativa</b>	<b>5.054.988.637,00</b>	<b>36,6%</b>	<b>5.083.910.934,38</b>	<b>38,6%</b>
Ética, Transparência e Comunicação Social	139.611.586,00	1,0%	100.537.288,92	0,8%
Planejamento e Gestão	195.662.227,00	1,4%	174.300.845,05	1,3%
Gestão Fiscal e Financeira	418.029.171,00	3,0%	372.276.681,00	2,8%
Judiciário	492.870.100,00	3,6%	514.426.984,00	3,9%
Legislativo	350.072.973,00	2,5%	361.494.020,41	2,7%
Previdência	843.725.010,00	6,1%	844.175.007,00	6,4%
Reserva de Contingência	24.550.951,00	0,2%	0	0,0%
Encargos Gerais do Estado	2.590.466.619,00	18,8%	2.716.700.108,00	20,6%
<b>TOTAL DOS DISPÊNDIOS</b>	<b>13.805.307.577,00</b>	<b>100,0%</b>	<b>13.177.861.310,72</b>	<b>100,0%</b>

Com base nos dados anteriormente apontados, observa-se que, em relação ao Eixo I (Sociedade Justa e Solidária), foram priorizadas as áreas da Educação Básica e da Saúde, contempladas com 68% dos recursos previstos para o referido eixo. No Eixo II (Economia para uma Vida Melhor), aproximadamente 37% foram destinados às áreas de Logística de Transporte, Comunicação e Energia e 21% para a área de Desenvolvimento Urbano e Regional. No Eixo III (Gestão Ética, Eficiente e Participativa), 70,0% dos recursos previstos para esse eixo foram direcionados para o financiamento da Previdência e dos Encargos Gerais do Estado, cujos valores foram R\$ 844.175.007,00 e R\$ 2.716.700.108,00, respectivamente.

Quanto à verificação da execução dos programas por eixo, destacou o Corpo Técnico que tal análise restou prejudicada **em virtude do Estado não ter disponibilizado essa possibilidade em seus sistemas informatizados, impossibilitando a análise comparativa entre os valores previstos e executados, fato que prejudica inclusive a revisão do próprio PPA.**

No que tange à fixação das despesas por região, os recursos previstos na revisão do Plano Plurianual para 2011 foram alocados em oito macrorregiões e na região 22 – Estado do Ceará. A distribuição desses recursos por região, com base no Demonstrativo Consolidado por Região, Programa e Ação, está discriminada a seguir:

<b>Distribuição dos Recursos do PPA por Macrorregião</b>			<b>(R\$ 1,00)</b>	
<b>MACRORREGIÃO DE PLANEJAMENTO</b>	<b>2010</b>	<b>%</b>	<b>2011</b>	<b>%</b>
01 RMF	3.180.441.518,00	23	2.927.478.640,30	22,2
02 LITORAL OESTE	326.030.448,00	2,36	276.302.677,98	2,1
03 SOBRAL/IBIAPINA	583.231.375,00	4,23	491.451.871,24	3,73
04 SERTÃO DE INHAMUS	200.638.802,00	1,45	173.376.735,80	1,32
05 SERTÃO CENTRAL	338.547.131,00	2,45	311.127.716,80	2,36
06 BATURITÉ	126.150.339,00	0,91	116.655.667,47	0,89
07 LITORAL LESTE/JAGUARIBE	449.561.302,00	3,26	325.571.013	2,47
08 CARIRI/CENTRO SUL	591.382.473,00	4,28	595.261.964,01	4,52
22 ESTADO DO CEARÁ	8.009.324.189,00	58	7.960.635.024,02	60,4
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>13.805.307.577,00</b>	<b>100</b>	<b>13.177.861.310,62</b>	<b>100</b>

Fonte: Lei nº 14.557/09

A partir das informações apontadas no quadro acima, a Comissão Especial destacou a existência de elevada concentração em apenas duas regiões: Estado do Ceará e Região Metropolitana de Fortaleza – RMF, no percentual de 82,6%. Para as demais regiões restaram apenas 17,37%. E ponderou que **“no PPA não houve uma efetiva regionalização dos gastos, conforme prevê a Constituição Estadual (art. 203 § 1º) e a Federal (art. 165 § 1º).”**

Ainda da análise do quadro supracitado, acrescentou o Corpo Técnico que a existência da região “Estado do Ceará” não guarda consonância com o art. 203 § 1º da Constituição Estadual, que previu, taxativamente, que o PPA refere-se apenas à região metropolitana e às microrregiões, não contemplando a aglutinação de recursos em uma região denominada “Estado do Ceará”.

Ademais, identificou-se também algumas ações incluídas nas projeções da revisão do PPA para o exercício de 2011 que apresentaram valores considerados inexequíveis, conforme tabela abaixo discriminada:

<b>Ações com valores Inexequíveis Previstos no PPA</b>	<b>(R\$ 1,00)</b>
11875 - Desenvolvimento e implantação de sistemas de dados	1.000,00
11616 - Ampliação da Sede do TCE – Anexo II	100,00
10089 - Infra-Estrutura Básica Sanitária	1.000,00
11868 – Apoio a Núcleos de Inovação Tecnológico (NITS) e à Cultura da Propriedade Intelectual – SECITECE	510,00
20319 – Capacidade de Servidores Públicos – Formação Continuada, Qualificação e Requalificação	100,00

Fonte: Lei nº 14.557/2009

Nesse contexto, frisou a Comissão Especial:

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 execução de outras ações, pois para que se possam executá-las é necessário o reajuste de seus valores podendo inclusive inviabilizar outras ações.

Ainda no tocante ao PPA, a equipe técnica deste Tribunal informou que, em relação à avaliação do cumprimento das metas previstas no PPA, de acordo com art. 74, inciso I, da Constituição Federal e art. 67, inciso I, da Constituição Estadual, a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará não se pronunciou em seu relatório acerca de tal avaliação. E completou que *“...não houve a implementação, até o momento, do Sistema de Gestão do Plano Plurianual 2008-2011, estabelecido pelo Decreto Estadual nº 29.189, de 19 de fevereiro de 2008, o que certamente inviabilizou a avaliação acima mencionada.”*

## **2.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO**

Com relação às diretrizes orçamentárias, estabelecidas por meio da Lei Estadual nº 14.766, de 30 de julho de 2010, o Relatório elaborado pela equipe desta Corte de Contas registrou que a LDO referente ao exercício de 2011 não discriminou os valores dos programas, prejudicando, assim, a verificação da compatibilidade entre os instrumentos de planejamento.

Em relação ao atendimento das exigências contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), previstas nos arts. 4º, 5º, 14, 16 e 45, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para exercício de 2011, conforme observado pela Comissão Especial, atendeu os requisitos de forma total ou parcial. Destaca-se, aqui, os parcialmente atendidos:

### **Exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal**

<b>EXIGÊNCIAS</b>	<b>ATENDIMENTO</b>
3. Normas relativas ao controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (art. 4º, I, e)	Parcialmente
5. Anexo de Metas Fiscais (art. 4º, § 1º e 2º)	Parcialmente

Sobre o cumprimento apenas parcial dos itens 3 e 5, entendeu a Comissão:

Em relação às exigências contidas no item “3”, a LDO de 2011 introduziu no art. 18 e seus incisos, regras gerais sobre custos, vinculando a execução orçamentária ao controle de custo, não estabelecendo nenhum tipo de norma para a mensuração dos a avaliação dos custos dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento.

Acrescenta-se, 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.

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 3ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais - Volume I (Portaria STN no 249, de 2010), aplicável para o exercício de 2011) da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, o qual estabelece padrões para as informações que deverão ser demonstradas pelo documento em apreço.

Acerca do Demonstrativo III – Metas Fiscais Atuais Comparadas com as fixadas nos três exercícios anteriores, foi observado no Relatório que não foram incluídos os percentuais comparativos ano a ano, segundo determina o Manual da STN.

Sobre o Demonstrativo VI – Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS, não obstante o Manual de Demonstrativos Fiscais estabelecer que o período de tempo a ser considerado deve ser de, pelo menos, 75 anos, apontou

o Corpo Técnico que a tabela referente à Projeção Atuarial do citado regime apresentou as Receitas e as Despesas Previdenciárias projetadas para, apenas, os próximos 37 anos.

Quanto ao Demonstrativo VII - Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, o referido demonstrativo, além de apresentar uma estrutura divergente do determinado pelo Manual da STN, não apresentou a previsão dos valores relativos à renúncia de receitas.

No tocante ao VIII - Demonstrativo da Margem para Expansão de Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, o Relatório destacou que não foram apresentados valores para este tipo de despesa, limitando, assim, a análise e a avaliação dos limites para as novas despesas de caráter continuado nos termos do art. 17 da Lei de responsabilidade Fiscal.

Devido às várias inconsistências verificadas, informou a Comissão Especial que existe processo de auditoria em tramitação nesta Corte de Contas, sob o nº 06294/2010-2, o 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.

Relativamente ao Anexo de Riscos Fiscais, ponderou a Comissão que, apesar de ter sido cumprida a previsão existente na LRF, a apresentação do Anexo de Riscos Fiscais divergiu da forma estipulada no do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, pois não apresentou a separação entre o Passivo Contingente e os Demais Riscos Fiscais.

Para finalizar o tópico alusivo às disposições da LDO, o Relatório prefalado concluiu:

É recomendável que a gestão de riscos fiscais seja sempre aperfeiçoada, e que o Anexo em comento torne-se um documento mais completo a fim de possibilitar o incremento da transparência da gestão fiscal e a consequente melhoria das condições para o alcance dos resultados pretendidos.

Ressalta-se, 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.

### **2.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA**

A Lei Orçamentária Anual configura-se como instrumento essencial na gestão dos recursos públicos, tendo como objetivo a compatibilização das ações a serem realizadas com a previsão de disponibilidade de recursos para sua execução, visando o bem estar e os interesses da sociedade, além da buscar o equilíbrio entre receitas e despesas públicas.

A LOA 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, conforme previsto no art. 203, §3º da Constituição Estadual.

O Orçamento Geral do Estado, no exercício de 2011, teve seus valores consignados na Lei nº 14.827, de 28 de dezembro de 2010, com as receitas estimadas em R\$ 16.787.718.651,00 (dezesseis bilhões, setecentos e oitenta e sete milhões, setecentos e dezoito mil seiscentos e cinquenta e um reais) e as despesas fixadas em igual valor, conforme dado na tabela abaixo:

<b>Despesa por Esfera Orçamentária</b>		<b>(R\$ 1,00)</b>		
<b>ESFERA ORÇAMENTÁRIA</b>	<b>Valor (2010)</b>	<b>%</b>	<b>Valor (2011)</b>	<b>%</b>
ORÇAMENTO FISCAL	10.205.740.440,00	73,9	12.531.666.730,00	74,7
ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	3.274.402.679,00	23,7	3.787.374.143,00	22,6
ORÇAMENTO DE INVESTIMENTOS DAS EMPRESAS	325.164.458,00	2,35	468.677.778,00	2,79
<b>TOTAL</b>	<b>13.805.307.577,00</b>	<b>100</b>	<b>16.787.718.651,00</b>	<b>100</b>

Fonte: Leis nºs 14.608/10 e 14.827/10

Dos valores contemplados na LOA de 2011, verifica-se um incremento na ordem de **21,60%** em relação ao exercício de 2010.

A Comissão relatou algumas dificuldades quanto à análise do Orçamento Geral do Estado, tendo em vista os seguintes motivos, *verbis*:

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, o que dificulta a comparação entre valores orçados e executados.

A omissão na legislação pertinente quanto à evidenciação da execução do Orçamento de Investimentos das Estatais, compromete a transparência das informações produzidas pelo Estado e faz com que parte do orçamento Estadual fique sem acompanhamento e controle.

As receitas estimadas para o exercício de 2011 apresentaram o seguinte desdobramento:

**Receita Prevista na LOA de 2011**
**(R\$ 1,00)**

ESPECIFICAÇÃO	ORÇAMENTO FISCAL E SEGURIDADE		ORÇAMENTO DE INVESTIMENTOS	TOTAL
	RECEITAS DA ADM. DIRETA	RECEITAS PRÓPRIAS ADM. INDIRETA	RECEITAS DAS EMPRESAS CONTROLADAS	
<b>RECEITAS CORRENTES</b>	<b>12.594.539.826,00</b>	<b>1.411.452.699,00</b>	<b>89.574.006,00</b>	<b>14.095.566.531,00</b>
Receita Tributária	7.020.924.510,00	248.983.483,00	0	7.269.907.993,00
Receita de Contribuições	591.360,00	354.385.828,00	0	354.977.188,00
Receita Patrimonial	245.600.000,00	15.202.989,00	8.061.976,00	268.864.965,00
Receita Agropecuária	0	3.875.000,00	0	3.875.000,00
Receita de Serviços	0	41.003.660,00	70.730.980,00	111.734.640,00
Transferências Correntes	4.976.887.276,00	500.523.331,00	0	5.477.410.607,00
Outras Receitas Correntes	350.536.680,00	247.478.408,00	10.781.050,00	608.796.138,00
<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>	<b>2.175.725.844,00</b>	<b>137.518.635,00</b>	<b>378.907.641,00</b>	<b>2.692.152.120,00</b>
Operações de Crédito Internas	899.853.797,00	0	144.224.589,00	1.044.078.386,00
Operações de Crédito Externas	434.542.235,00	0	30.236.386,00	464.778.621,00
Transferências de Capital	749.529.812,00	137.443.635,00	204.446.666,00	1.091.420.113,00
Alienação de Bens	20.000,00	75.000,00	0	95.000,00
Outras Receitas de Capital	91.780.000,00	0	0	91.780.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>14.770.265.670,00</b>	<b>1.548.971.334,00</b>	<b>468.481.647,00</b>	<b>16.787.718.651,00</b>

Fonte: Lei nº 14.827/10

Como verificado na tabela anterior, destacam-se as receitas correntes da Administração Direta, orçadas no montante de **R\$ 12.594.539.826,00**. Com relação ao Orçamento da Administração Indireta, 91,12% é formado por receitas correntes, das quais, predominam as transferências correntes e as receitas de contribuição. Já as receitas de capital são compostas por apenas 8,88% do citado Orçamento, que se desdobra em Transferências de Capital e a Alienação de Bens.

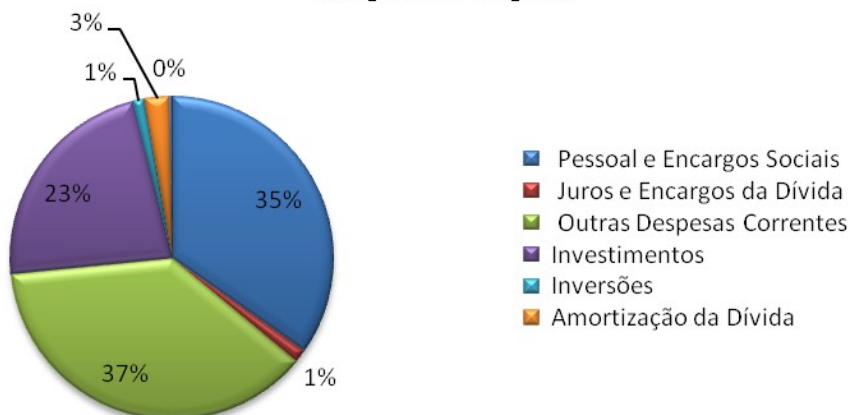
No que se refere ao Orçamento de Investimentos das Estatais, 80,88% corresponde às receitas de capitais e 19,12%, as receitas correntes, com predominância das Transferências de Capital e as Operações de Crédito Interno.

A despesa total para exercício de 2011, composta pelos Orçamentos Fiscal, Seguridade e Orçamento de Investimento das Empresas Estatais Controladas, está discriminada a seguir:

Desdobramento da Despesa				(R\$ 1,00)
ESPECIFICAÇÃO	ORÇAMENTO FISCAL E SEGURIDADE		ORÇAMENTO DE INVESTIMENTOS	TOTAL
	DESPESAS DA ADM. DIRETA	DESPESAS PRÓPRIAS ADM. IN-DIRETA	DESPESA DAS EMPRESAS CONTROLADAS	
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	<b>10.759.289.602,00</b>	<b>1.221.360.375,00</b>	<b>20.274.290,00</b>	<b>12.000.924.267,00</b>
Pessoal e Encargos Sociais	5.174.263.628,00	494.302.825,00	5.421.248,00	5.673.987.701,00
Juros e Encargos da Dívida	213.004.800,00	0	0	213.004.800,00
Outras Despesas Correntes	5.372.021.174,00	727.057.550,00	14.853.042,00	6.113.931.766,00
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>3.967.170.807,00</b>	<b>327.533.959,00</b>	<b>448.403.488,00</b>	<b>4.743.108.254,00</b>
Investimentos	3.377.052.074,00	322.413.459,00	443.406.562,00	4.142.872.095,00
Inversões	186.920.733,00	5.120.500,00	4.996.926,00	197.038.159,00
Amortização da Dívida	403.198.000,00	0	0	403.198.000,00
<b>RESERVA DE CONTINGÊNCIA</b>	<b>43.686.130,00</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>43.686.130,00</b>
<b>TOTAL</b>	<b>14.770.146.539,00</b>	<b>1.548.894.334,00</b>	<b>468.677.778,00</b>	<b>16.787.718.651,00</b>

Fonte: Lei nº 14.827/10

### Grupos de Despesa



Fonte: Lei nº 14.827/10

Ressaltou a Comissão que três, dos sete grupos de despesa relativos ao Orçamento fiscal e da Seguridade Social, concentraram 95% dos gastos: Pessoal e Encargos Sociais (35%); Outras Despesas Correntes (37%) e Investimentos (23%).

Em relação às fontes de financiamento dos gastos, a LOA de 2011 previu que 76,6% deles seriam financiadas com recursos do Tesouro e 23,4% de recursos originários de outras fontes.

Acerca da distribuição de despesas por Poder, verificou a Comissão que praticamente não houve variação percentual na distribuição dos valores em relação ao exercício de 2010, conforme demonstrado a seguir:

<b>Despesa Orçamentária por Poder</b>				<b>(R\$ 1,00)</b>
<b>PODER</b>	<b>Ano 2010</b>	<b>Participação %</b>	<b>Ano 2011</b>	<b>Participação %</b>
Poder Executivo	12.833.308.704,00	92,96	15.599.045.935,00	92,92
Poder Legislativo	331.992.247,00	2,41	374.446.450,00	2,23
Poder Judiciário	493.062.100,00	3,57	629.494.802,00	3,75
Ministério Público	146.944.526,00	1,06	184.731.464,00	1,1
<b>TOTAL</b>	<b>13.805.307.577,00</b>	<b>100</b>	<b>16.787.718.651,00</b>	<b>100</b>

Fonte: Leis nºs 14.608/10 e 14.827/10

As despesas por região, constante do Orçamento Geral do Estado para o exercício de 2011, estão descritas a seguir:

<b>Despesa Orçamentária por Região</b>				<b>(R\$ 1,00)</b>
<b>REGIÃO</b>	<b>Ano 2010</b>	<b>Participação %</b>	<b>Ano 2011</b>	<b>Participação %</b>
01 - REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA	3.294.570.623,00	23,9	4.716.635.500,00	28,1
02 - LITORAL OESTE	325.044.948,00	2,4	425.621.964,00	2,54
03 - SOBRAL / IBIAPINA	581.548.908,00	4,2	697.373.788,00	4,15
04 - SERTÃO DE INHAMUS	200.287.302,00	1,5	250.233.088,00	1,5
05 - SERTÃO CENTRAL	338.404.631,00	2,5	414.191.763,00	2,5
06 - BATURITÉ	126.098.339,00	0,9	150.801.268,00	0,9
07 - LITORAL LESTE/ JAGUARIBE	449.319.302,00	3,3	378.966.056,00	2,3
08 - CARIRI / CENTRO SUL	589.669.480,00	4,3	754.021.681,00	4,5
22 - ESTADO DO CEARÁ	7.900.364.044,00	57,2	8.999.873.543,00	53,6
<b>TOTAL</b>	<b>13.805.307.577,00</b>	<b>100,0</b>	<b>16.787.718.651,00</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Leis nºs 14.608/10 e 14.827/10

Observou novamente o Corpo Técnico desta Corte, à semelhança do relatado no PPA, que a LOA 2011, ao discriminar a aplicação de recursos conforme a região, contemplou a região **22 – Estado do Ceará**, que abrange todo o Ceará. Entretanto, a aludida macrorregião, contemplada com 53,6% da despesa fixada, não foi prevista na legislação pertinente à composição das regiões do Estado, inviabilizando, assim, uma aferição mais precisa do que foi efetivamente previsto para cada região. E finalizou: *“A exemplo do que foi exposto no PPA a regionalização dos gastos concentrou-se na macrorregião “Estado do Ceará”.*

Assentou também a Comissão que *“... a LOA não apresenta a distribuição dos valores por Eixo e Área de Atuação, como ocorre no PPA e que o Sistema de Informações Orçamentárias e Financeiras (SIOF), não permite que sejam gerados relatórios para acompanhamento da despesa de forma regionalizada.”*

No que concerne à repartição das despesas por Função de Governo, a LOA 2011 apresentou a seguinte distribuição:

Despesa Fixada por Função de Governo			R\$ 1,00	
FUNÇÃO	2010	%	2011	%
01 LEGISLATIVA	323.305.778,00	2,34	363.373.581,00	2,16
02 JUDICIÁRIA	477.490.100,00	3,46	612.915.513,00	3,65
03 ESSENCIAL À JUSTIÇA	187.524.626,00	1,36	225.812.391,00	1,35
04 ADMINISTRAÇÃO	755.457.403,00	5,47	1.016.490.215,00	6,05
06 SEGURANÇA PÚBLICA	891.590.249,00	6,46	966.612.985,00	5,76
08 ASSISTÊNCIA SOCIAL	208.492.795,00	1,51	230.805.282,00	1,37
09 PREVIDÊNCIA SOCIAL	1.301.782.779,00	9,43	1.555.851.501,00	9,27
10 SAÚDE	1.742.260.994,00	12,62	1.975.686.921,00	11,77
11 TRABALHO	61.296.117,00	0,44	81.388.901,00	0,48
12 EDUCAÇÃO	2.349.626.897,00	17,02	3.193.833.170,00	19,02
13 CULTURA	70.703.700,00	0,51	83.512.428,00	0,5
14 DIREITOS DA CIDADANIA	201.687.414,00	1,46	248.101.940,00	1,48
15 URBANISMO	390.945.787,00	2,83	182.046.088,00	1,08
16 HABITAÇÃO	164.105.511,00	1,19	136.905.896,00	0,82
17 SANEAMENTO	545.338.528,00	3,95	780.225.236,00	4,65
18 GESTÃO AMBIENTAL	222.930.105,00	1,61	189.828.067,00	1,13
19 CIÊNCIA E TECNOLOGIA	133.717.999,00	0,97	123.782.664,00	0,74
20 AGRICULTURA	307.520.072,00	2,23	358.287.226,00	2,13

21 ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	16.634.203,00	0,12	34.198.545,00	0,2
22 INDÚSTRIA	92.905.600,00	0,67	109.991.329,00	0,66
23 COMÉRCIO E SERVIÇOS	172.302.988,00	1,25	167.993.330,00	1
24 COMUNICAÇÕES	59.772.740,00	0,43	16.209.035,00	0,1
25 ENERGIA	38.580.726,00	0,28	32.985.095,00	0,2
26 TRANSPORTE	942.809.032,00	6,83	1.284.607.865,00	7,65
27 DESPORTO E LAZER	48.626.304,00	0,35	244.283.506,00	1,46
28 ENCARGOS ESPECIAIS	2.073.348.179,00	15,02	2.528.303.811,00	15,06
99 RESERVA DE CONTINGÊNCIA	24.550.951,00	0,18	43.686.130,00	0,26
<b>Totais</b>	<b>13.805.307.577,00</b>	<b>100</b>	<b>16.787.718.651,00</b>	<b>100</b>

Fonte: Leis nºs 14.608/10 e 14.827/10

Sobre tais funções, o Relatório destacou a referente à Educação (19,0%), seguida pela função Encargos Especiais (15,0%) e pela função Saúde (11,7%), as quais somadas compreenderam 45,7% dos recursos do Orçamento.

Outrossim, a exemplo do PPA, a Comissão Especial desta Corte identificou na Lei Orçamentária Anual algumas ações orçadas com valores inexequíveis, conforme se observa a seguir:

<b>Ações com Valores Inexequíveis</b>		
<b>Código</b>	<b>Ação</b>	<b>Valor em R\$</b>
21163	FORMAÇÃO EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (TIC) MEDIANTE CONTRATO DE GESTÃO – UTD	100,00
21161	CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA ESPECIALIZADA MEDIANTE CONTRATO DE GESTÃO – CTTC	100,00
12648	APOIO À IMPLANTAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LUSO-AFRO BRASILEIRA - UNILAB	1.500,00
21162	EDUCAÇÃO SUPERIOR TECNOLÓGICA E PROFISSIONAL UTILIZANDO EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA MEDIANTE CONTRATO DE GESTÃO	100,00
12846	EXPANSÃO E MELHORIA NA INFRA-ESTRUTURA FÍSICA DA FACULDADE DE EDUCAÇÃO CIÊNCIAS E LETRAS DO SERTÃO CENTRAL-FECLESC	1.000,00
10248	CENTRO DE APOIO AOS ROMEIROS, NO MUNICÍPIO DE JUAZEIRO DO NORTE	1.000,00

Fonte: Lei nº 14.827/10 e Lei nº 14.766/2010

Nesse diapasão, novamente ponderou o Corpo Técnico que “*a previsão de ações cujos valores estão abaixo do valor de mercado demonstra falha no planejamento.*”

Quando da análise das Ações, a Comissão ressaltou a impossibilidade de comparação de valores entre as ações previstas no Anexo de Prioridades e Metas da LDO e da LOA, tendo em vista que o primeiro apresentou apenas quantitativos e não valores financeiros. E destacou também a existência de ações prioritárias na Lei de Diretrizes Orçamentárias com baixa ou nenhuma execução na Lei Orçamentária, conforme exposto nas tabelas a seguir:

**Prioridade na LDO de 2011:** “*apoio às ações de acesso, tratamento e prevenção em álcool e outras drogas, voltado para atendimento das crianças, jovens e adolescentes*”

<b>Ações Correlacionada</b>	<b>Valor Autorizado na LOA (R\$)</b>	<b>Valor Executado</b>	<b>Percentual de Execução (%)</b>
13410 - Apoio a Programas de Educação em Prevenção e Combate a Drogas nas Escolas do Ceará.	80.900,00	0	0%
20913 - Apoio a Estruturação da Assistência aos Usuários de Drogas Lícitas e Ilícitas	103.933,00	0	0%
21244 - Apoio a Estruturação da Assistência aos Usuários de Drogas Lícitas e Ilícitas	161.800,00	0	0%
13473 - Elaboração de projeto de construção de Centro de Reabilitação para drogados	26.966,00	0	0%
13571 - Implementação de Políticas Públicas para prevenção do Abuso de Álcool	5.219,00	0	0%
<b>Total</b>	<b>378.818,00</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>

**Fonte:** Leis nºs 14.608/10, 14.827/10 e SIOF

**Prioridade na LDO de 2011:** “*desenvolvimento de atividades no âmbito da Agenda Ambiental Pública*”

<b>Ações Correlacionada</b>	<b>Valor Autorizado na LOA (R\$)</b>	<b>Valor Executado</b>	<b>Percentual de Execução (%)</b>
20587 Implementação da Agenda Ambiental na Administração Pública - A3p	175.000,00	0	0%
<b>Total</b>	<b>175.000,00</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>

**Fonte:** Leis nºs 14.608/10, 14.827/10 e SIOF

**Prioridade na LDO de 2011:** “*apoio às ações para o enfrentamento da violência contra a mu-*

lher”

<b>Ações Correlacionada</b>	<b>Valor Autorizado na LOA (R\$)</b>	<b>Valor Executado</b>	<b>Percentual de Execução (%)</b>
21151 - Estruturação e Implementação dos Juizados da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher	731.003,00	22.553,37	3,08%
13139 - Construção Delegacia da Mulher / Maracanaú	20.000,00	0	0%
13283 - Construção da Delegacia da Mulher em Icó	8.515,00	0	0%
13705- Construção da Delegacia da Mulher em Itapipoca	3.442,00	0	0%
<b>Total</b>	<b>762.960,00</b>	<b>22.553,37</b>	<b>2,96%</b>

Fonte: Leis n°s 14.608/10 e 14.827/10 e SIOF

Sobre a situação, pontuou a Comissão que:

Apesar das ações configurarem como prioridade na LDO, conforme verificado acima, **percebe-se que o Estado do Ceará não executou nenhuma ação voltada para prevenção e tratamento para usuários de drogas, contrariando ainda as recomendações desse Tribunal desde o exercício de 2009.** (grifos nossos)

Ademais, manifestou o Corpo Técnico que também que houve um baixo grau de execução nas ações do combate à violência doméstica e familiar contra a mulher, apesar de terem sido descritas como prioridade na LDO. E também assentou que não foi localizada na LOA do exercício 2011, nenhuma ação de combate à violência doméstica contra crianças e adolescentes, tidas como prioridade na LDO 2011.

Quanto às exigências previstas no art. 5º da LRF, que devem ser observadas na Elaboração da LOA 2011, reportou a equipe desta Corte de Contas que a maioria dos requisitos foram plenamente atendidos, com exceção da estimativa e compensação da renúncia de receita e aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado (art. 5, II), cujo cumprimento foi considerado apenas **parcial**.

A parcialidade foi motivada pelo fato de “...os demonstrativos da renúncia de receita e o aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado não apresentaram valores, comprometendo a transparência das informações relativas à renúncia de receita e a margem para geração de despesas obrigatórias de caráter continuado.”

Tal ocorrência, conforme salientado pelo Corpo Técnico, está sendo objeto de análise pormenorizada, através de auditoria, em tramitação neste Tribunal de Contas, sob o nº



06294/2010-2, o 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.

Quanto às exigências contidas no artigo 2º da Lei nº 4.320/1964 referentes à LOA, todos os quadros solicitados pelo §1º foram apresentados. No entanto, de acordo com manifestação da equipe deste Tribunal, ***“...não consta na Lei nº 14.827/10 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.”***

Por fim, esclareceu a Comissão que a LOA 2011 não apresentou 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.

### **3. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

No presente capítulo, a Comissão Especial deste Tribunal buscou demonstrar o comportamento das Receitas previstas e realizadas (arrecadadas), bem como das Despesas autorizadas e realizadas (empenhadas) em 2011, identificando os fenômenos econômicos e financeiros que, direta ou indiretamente, afetaram as finanças públicas cearense.

Como limitação aos trabalhos, ressaltou o Corpo Técnico que as análises realizadas acerca da Receita Orçamentária limitaram-se às informações obtidas apenas no Balanço Geral do Estado, tendo em vista que o módulo do sistema de Contabilidade da Receita Estadual não é disponibilizado a esta Corte de Contas.

#### **3.1. ADMINISTRAÇÃO DIRETA**

##### **3.1.1. RECEITA ORÇAMENTÁRIA**

No tocante à execução orçamentária da receita para o exercício de 2011, observou-se que o volume arrecadado atingiu a cifra de R\$ 14.111.161.194,94, ante a previsão atualizada na LOA de R\$ 15.223.287.559,92, resultando em uma arrecadação **a menor** de R\$ 1.112.126.364,98. O percentual de realização foi de 92,69% da Receita prevista, representando um aumento de 0,84% quando comparado a 2010.

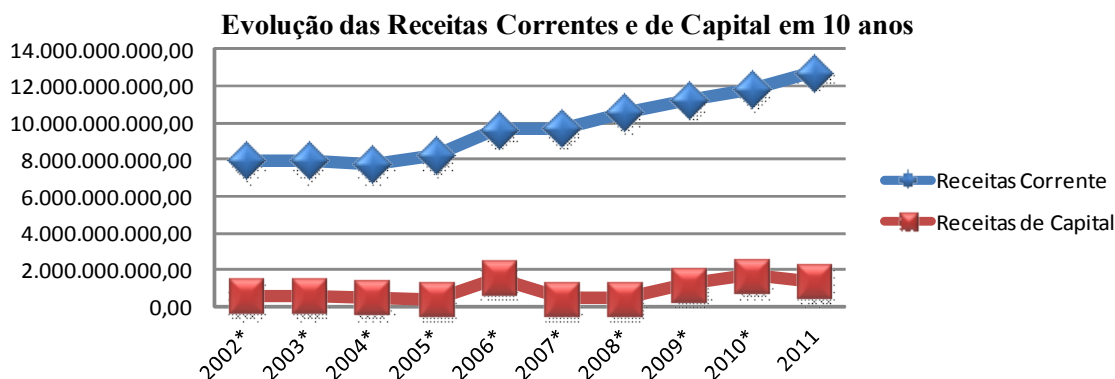
Sobre a evolução da Receita Orçamentária arrecadada, a Equipe Técnica deste Tribunal elaborou quadro do desempenho dos últimos dez anos, reproduzido a seguir:

**Evolução da Receita Orçamentária, por Categoria Econômica (R\$ 1,00)**

Exercício	Receitas Correntes		Receitas de Capital		Receita Total	
	Nominal	Real*	Nominal	Real*	Nominal	Real*
2002	4.502.849.233,80	7.956.534.596,12	344.417.714,06	608.586.100,74	4.847.266.947,86	8.565.120.696,87
2003	4.959.311.371,53	7.974.572.685,42	365.999.774,05	588.527.636,67	5.325.311.145,58	8.563.100.322,09
2004	5.439.611.335,11	7.794.963.043,21	339.755.535,79	486.869.682,79	5.779.366.870,90	8.281.832.726,00
2005	6.162.076.128,91	8.269.506.165,00	323.483.682,10	434.115.101,38	6.485.559.811,01	8.703.621.266,38
2006	7.099.547.548,40	9.655.384.665,82	1.153.529.779,42	1.568.800.500,01	8.253.077.327,82	11.224.185.165,84
2007	7.624.934.368,78	9.721.791.320,19	379.514.478,02	483.880.959,48	8.004.448.846,80	10.205.672.279,67
2008	9.237.724.936,02	10.595.670.501,61	394.860.760,81	452.905.292,65	9.632.585.696,83	11.048.575.794,26
2009	9.623.749.422,21	11.240.539.325,14	1.063.242.343,10	1.241.867.056,74	10.686.991.765,31	12.482.406.381,88
2010	11.227.822.490,50	11.834.124.904,99	1.633.342.821,35	1.721.543.333,70	12.861.165.311,85	13.555.668.238,69
2011	12.737.786.987,60	12.737.786.987,60	1.373.374.207,34	1.373.374.207,34	14.111.161.194,94	14.111.161.194,94

Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2002-2011

Fator de correção: IGP-DI (FGV)



Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2002-2011.

Fator de correção: IGP-DI (FGV).

Mencionado relatório procedeu, em seguida, a uma análise comparativa da Receita realizada do exercício de 2010 com a de 2011, enfatizando “...um **acréscimo nominal de R\$ 1.249.995.883,09 (9,72%)**. Considerando-se o índice de atualização para o período de 1,054, observa-se um **acréscimo real de R\$ 555.492.956,25, correspondente a 4,10%.**”

No quadro seguinte, faz-se um confronto entre a previsão da receita e a sua realização no exercício de 2011:

<b>Receita Orçamentária, por categoria e origem</b>				(R\$ 1,00)
<b>Categoria Econômica</b>	<b>Prevista atualizada (1)</b>	<b>Realizada (2)</b>	<b>Diferença</b>	<b>% Realização (2)/(1)</b>
<b>RECEITAS CORRENTES</b>	<b>12.889.276.376,96</b>	<b>12.737.786.987,60</b>	<b>151.489.389,36</b>	<b>98,82</b>
Tributária	7.275.821.484,40	7.583.642.879,05	-307.821.394,65	104,23
Contribuições	591.360,00	53.260,67	538.099,33	9,01
Patrimonial	245.600.000,00	226.264.299,71	19.335.700,29	92,13
Transf. Correntes	5.016.726.852,56	4.708.742.744,29	307.984.108,27	93,86
Outras Rec. Correntes	350.536.680,00	219.083.803,88	131.452.876,12	62,50
<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>	<b>2.334.011.182,96</b>	<b>1.373.374.207,34</b>	<b>960.636.975,62</b>	<b>58,84</b>
Operações de Crédito	1.408.077.480,98	913.072.696,70	495.004.784,28	64,85
Alienação de bens	20.000,00	16.100,00	3.900,00	80,50
Transf. De Capital	834.133.701,98	457.332.414,78	376.801.287,20	54,83
Outras Rec. Capital	91.780.000,00	2.952.995,86	88.827.004,14	3,22
<b>Total</b>	<b>15.223.287.559,92</b>	<b>14.111.161.194,94</b>	<b>1.112.126.364,98</b>	<b>92,69</b>

Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2011.

Constata-se que o percentual de realização da Receita, em 2011, foi de 92,69%. As Receitas Correntes tiveram uma realização de 98,82%, enquanto as Receitas de Capital alcançaram o percentual de 58,84%.

### **3.1.1.1. RECEITAS CORRENTES**

As Receitas Correntes classificam-se em tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços e outras que não estejam enquadradas nas anteriormente mencionadas, e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

Estas Receitas, segundo informou a Comissão Especial, em conformidade com o levantamento efetuado nas peças componentes do Balanço Geral do Estado, apresentaram uma arrecadação de R\$ 12.737.786.987,60, inferior à previsão em R\$ 151.489.389,36.

### Receita Tributária

No exercício em apreço, a Receita Tributária atingiu a cifra de R\$ 7.583.642.879,05, participando o ICMS com R\$ 6.680.494.583,42, ou seja, com 88,09% de sua formação.

Na tabela a seguir, demonstra-se o comportamento da Receita Tributária, nos exercícios de 2010 e 2011.

<b>Composição da Receita Tributária</b>			(R\$ 1,00)
<b>Receita Tributária</b>	<b>2010*</b>	<b>2011</b>	<b>Variação % 2010/2011</b>
<b>Impostos</b>	<b>7.149.260.593,19</b>	<b>7.578.591.985,74</b>	<b>6,01</b>
ICMS	6.362.639.379,81	6.680.494.583,42	5,00
IRRF	430.075.605,79	478.906.635,32	11,35
IPVA	330.473.423,12	379.905.981,53	14,96
ITCD	26.072.184,47	39.284.785,47	50,68
<b>Taxas</b>	<b>7.486.186,55</b>	<b>5.050.893,31</b>	<b>-32,53</b>
<b>Total</b>	<b>7.156.746.779,74</b>	<b>7.583.642.879,05</b>	<b>5,96</b>

Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2010-2011.

\* Valores atualizados IGP-DI: 1,054.

Sobre a previsão e arrecadação da Receita Tributária, pontuou a Comissão Especial que *"...o Estado do Ceará instituiu, previu e arrecadou 104,23% da Receita Tributária autorizada, portanto pode-se considerar que foi atendido o comando legal em apreço. Ressalta-se que os Impostos e as Taxas foram atualizados, conforme anexo 10 do Balanço Geral, em 3,49% e 165,15%, respectivamente, quando comparados com os valores inicialmente previstos na LOA."*

Ao comparar a arrecadação do exercício de 2011 com 2010, constata-se que a Receita Tributária apresentou um crescimento real de 5,96%. Esse incremento, segundo informações constantes na Síntese do Balanço Geral do Estado, decorreu da maior cobrança das doações realizadas por 3.970 contribuintes, obtidas nas Declarações de Imposto de Renda – Ano Base 2007 e 2008.

A arrecadação do ICMS, nos últimos cinco anos, é apresentada na tabela a seguir:

**Evolução da arrecadação do ICMS no quinquênio 2007-2011** (R\$ 1,00)

Exercício	Valor Nominal	Valor Real*	Varição* % 2011
2007	3.867.112.250,95	4.930.568.119,96	35,49
2008	4.641.919.086,82	5.324.281.192,58	25,47
2009	5.026.590.617,06	5.871.057.840,73	13,79
2010	6.036.979.689,93	6.362.976.593,19	4,99
2011	6.680.494.583,42	6.680.494.583,42	-

Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2007-2011.  
Fator de correção: IGP-DI (FGV).

Observa-se que, em termos nominais e reais, em 2011, a arrecadação do ICMS foi superior à obtida em 2010. O crescimento nominal foi de 10,66% e o real de 4,99%. A maior variação percentual do ICMS, em termos reais, quando comparado a 2011, ocorreu no exercício de 2007, representando um acréscimo da arrecadação de 35,49%.

O aumento real observado na arrecadação do ICMS no exercício de 2011 foi decorrente, principalmente, dos segmentos econômicos: Indústria (20,10%), Combustíveis (18,28%) e Comércio Atacadista (18,12%), como se observa no quadro abaixo:

**Arrecadação do ICMS, por Segmento Econômico** (R\$ 1,00)

Segmento econômico	2010*	2011	Varição % 2010/2011
Indústria	1.329.067.345,74	1.342.813.504,15	1,03
Serviços de Comunicações	605.630.256,75	633.382.065,14	4,58
Comércio Atacadista	1.133.597.896,95	1.210.360.360,50	6,77
Comércio Varejista	903.412.245,48	996.247.892,68	10,28
Energia Elétrica	605.712.398,03	635.884.306,68	4,98
Combustível	1.194.967.413,61	1.221.410.098,25	2,21
Demais Segmentos	313.235.248,89	359.915.778,95	14,90
FECOP	277.353.787,73	280.480.577,07	1,13
<b>Total</b>	<b>6.362.976.593,19</b>	<b>6.680.494.583,42</b>	<b>4,99</b>

Fonte: Adaptado da Síntese do Balanço Geral do Estado - 2011.

\* Valores atualizados IGP-DI: 1,054.

Conforme destacado acima, os segmentos econômicos que apresentaram as maiores variações percentuais, em termos reais, de arrecadação foram Comércio Varejista (10,28%) e Comércio Atacadista (6,77%). Tais variações são explicadas, na síntese do Balanço Geral, pela “continuidade da política da elevação da renda e do volume crédito às pessoas físicas”.

No que concerne aos valores arrecadados na origem Taxas, o Relatório da Comissão Especial apresentou gráfico detalhado informando que, no exercício de 2011, a arrecadação das taxas reduziu, em termos reais, 32,53%, quando comparada a 2010. Esta redução foi proporcionada, em especial, pelo decréscimo de 62,05% da Taxa da Loteria Estadual do Ceará, em 2011.

### **Receita de Contribuições**

Em 2011, as Receitas de Contribuições atingiram o montante de R\$ 53.260,67. O Corpo Técnico, ao confrontar a prefalada cifra com o valor da previsão atualizada, de R\$ 591.360,00, constatou a existência de déficit de arrecadação na ordem de R\$ 538.099,33. Comparada a 2010, a Receita de contribuições aumentou R\$ 43.076,03, ou seja, 422,95%, em termos reais.

### **Receita Patrimonial**

No exercício de 2011, as Receitas patrimoniais arrecadadas alcançaram o montante de R\$ 226.264.299,71, representando um aumento real de 17,77%, quando comparado a 2010.

A Receita Patrimonial é dividida em Receitas Imobiliárias (0,07%) e Receitas de Valores Mobiliários (99,93%). Dentre as Receitas de Valores Mobiliários, conforme exposto pela Comissão Especial, as Receitas com juros de títulos de renda e com juros de títulos de renda FECOP são as mais representativas, perfazendo os montantes de, respectivamente, R\$ 189.480.772,67 e R\$ 24.832.017,74.

### **Transferências Correntes**

A Receita de Transferências Correntes obteve uma arrecadação, em 2011, de R\$ 4.708.742.744,29, inferior a sua previsão em 6,14%. A sua participação no total da Receita Orçamentária foi de 33,36%, superior em 2,11% ao percentual de 2010, aumentando, assim, a dependência do Estado por recursos advindos de Transferências.

As chamadas “Transferências Constitucionais”, ressaltou a Comissão, “*representam a maior parcela dos recursos transferidos pela União ao Estado do Ceará.*” Sobre elas, conforme dados do Balanço Geral do Estado e, confirmados nos relatórios da STN, foram repassados ao Estado do Ceará pela União os seguintes valores constitucionais, apresentados na tabela a seguir:

**Valores repassados a título de transferências constitucionais ao Estado do Ceará (R\$ 1,00)**

<b>Repasse União</b>	<b>2010*</b>	<b>2011</b>	<b>Varição % 2010/2011</b>
FPE	3.772.211.907,07	4.408.577.440,68	16,87
IOF	9.506,44	32,29	-99,66
IPI-exp	32.109.997,39	35.133.211,15	9,42
CIDE	49.043.901,14	55.526.955,62	13,22
<b>Total</b>	<b>3.853.375.312,04</b>	<b>4.499.237.639,74</b>	<b>16,76</b>

Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2010-2011.

\* Valores atualizados IGP-DI: 1,054.

Como verificado no quadro acima, em termos reais, o valor repassado pela União ao Estado do Ceará, a título de transferências constitucionais, aumentou 16,76%, se comparado ao valor de 2010.

Ainda sobre as transferências constitucionais, apresentou a Comissão gráfico da evolução das arrecadações do FPE (Fundo de Participação dos Estados) nos últimos cinco anos, ressaltando que a maior variação percentual, em relação ao exercício de 2011, ocorreu em 2007, ou seja, um acréscimo real de 22,70%. E acrescentou que “*Comparando com o exercício de 2010, constata-se um aumento, em termos reais, de 16,87%.*”

### **Outras Receitas Correntes**

Esta subcategoria econômica, que compreende Multa e Juros de Mora, Indenizações e Restituições, Receitas da Dívida Ativa e Receitas Diversas obteve uma arrecadação de R\$ 219.083.803,88, realizando 62,50% do valor da sua previsão. O grupo apresentou um decréscimo real de 11,83% em relação ao arrecadado no exercício de 2010.

Quanto aos valores arrecadados em cada espécie de receita desse grupo, segue a tabela abaixo. Merecem destaque as arrecadações de Multas e Juros de Mora (45,55%) e Receita da Dívida Ativa (24,64%):

**Composição de Outras Receitas Correntes**

(R\$ 1,00)

<b>Outras Receitas Correntes</b>	<b>2010*</b>	<b>2011</b>	<b>Variação % 2010/2011</b>
Multas e Juros de Mora	85.808.578,78	99.794.229,16	16,30
Indenizações e Restituições	81.643.251,06	45.056.709,09	-44,81
Receita da Dívida Ativa	60.179.133,10	53.976.359,37	-10,31
Receitas Diversas	20.836.977,23	20.256.506,26	-2,79
<b>Total</b>	<b>248.467.940,17</b>	<b>219.083.803,88</b>	<b>-11,83</b>

Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2010-2011.

\* Valores atualizados IGP-DI: 1,054.

A inscrição da Dívida Ativa do Estado alcançou o montante de R\$ 549.975.591,18, e sua execução, como visto, totalizou a cifra de R\$ 53.976.359,37. Observe-se que a Dívida Ativa perfaz, até o exercício financeiro em comento, o montante de R\$ 5.058.956.733,59, como se observa no quadro a seguir:

**Demonstrativo da Dívida Ativa 2007-2011**

(R\$ 1,00)

<b>Ano</b>	<b>Inscrição<sup>*1</sup></b>	<b>Arrecadação<sup>*2</sup></b>	<b>Cancelamento<sup>*1</sup></b>	<b>Montante<sup>*3</sup></b>
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
2011	549.975.591,18	53.976.359,37	98.120.196,51	5.058.956.733,59

Fonte: Balanço Geral do Estado - BGE/2007-2011.

\*1 Demonstração das Variações Patrimoniais

\*2 Anexo 10

\*3 Balanço Patrimonial

Com base nos dados dispostos na tabela, constata-se que, em 2011, houve uma redução de 9,97% dos valores inscritos na Dívida Ativa, quando comparado ao inscrito em 2010.

Sobre o comportamento da arrecadação da Dívida Ativa Não Tributária, o Relatório da Comissão Especial consignou tabela, onde consta o valor de R\$ 643.413,07 arrecadado. Entretanto, ponderou ser “...*inexpressiva arrecadação desta Receita, em 2007 e 2011, quando comparado ao total da Dívida Ativa arrecadada no período.*”

Chamou a atenção do Corpo Técnico o cancelamento da Dívida, que passou de R\$ 22.637.727,20, em 2010, para R\$ 98.120.196,51, em 2011, ou seja, um acréscimo nominal de 333,44%. A tabela a seguir mostra a composição do créditos cancelados:

<b>Cancelamentos da Dívida Ativa 2007-2011</b>					(R\$ 1,00)
<b>Cancelamentos</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Anistia de Créditos	-	-	2.871.651.000,28	22.225.309,48	-
Anulação de Créditos	12.440.980,64	22.978.513,29	1.481.763.854,84	412.417,72	98.120.196,51
<b>Total</b>	<b>12.440.980,64</b>	<b>22.978.513,29</b>	<b>4.353.414.855,12</b>	<b>22.637.727,20</b>	<b>98.120.196,51</b>

Fonte: Balanço Geral do Estado - BGE/2007-2011.

Ressaltou a Comissão que, no tocante aos cancelamentos da Dívida Ativa do exercício de 2009, este valor não reflete a realidade dos fatos, uma vez que houve duplicidade na contabilidade do REFIS de 2009, fato este informado pela SEFAZ na síntese do Balanço Geral do Estado – Exercício 2011.

Neste contexto, ponderou a equipe deste Tribunal, *in verbis*:

Não obstante as contabilizações indevidas pela SEFAZ, verificou-se que o saldo patrimonial da Dívida Ativa do Estado do Ceará não foi alterado, em virtude da contabilização destas duplicidades de cancelamentos como atualização monetária do saldo registrado da Dívida Ativa.

Ademais, foi salientado no Relatório que tramitam neste Tribunal os Processos de nº 01486/2010-8 e nº 06134/2010-2, da 8ª Inspeção de Controle Externo deste Tribunal, os quais retratam com maiores detalhes a situação da Dívida Ativa do Estado do Ceará.

### **3.1.1.2. RECEITAS DE CAPITAL**

As Receitas de Capital apresentaram, no exercício de 2011, uma arrecadação no importe de R\$ 1.373.374.207,34, inferior à previsão atualizada, que somou a importância de R\$ 2.334.011.182,96. Em relação ao exercício anterior, houve um decréscimo, em termos reais, de 20,22% desta Receita.

De acordo com o quadro seguinte, este grupo de receitas, em 2010, contribuiu com 12,70% da Receita Total, diminuindo sua participação para 9,73%, em 2011.

<b>Composição das Receitas de Capital</b>			(R\$ 1,00)
<b>Receitas de Capital</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>Variação % 2010/2011</b>
Operações de Crédito	1.120.568.897,64	913.072.696,70	-18,52
Alienação de bens	1.243.034,14	16.100,00	-98,70
Transf. De Capital	597.452.653,92	457.332.414,78	-23,45
Outras Rec. Capital	2.278.748,00	2.952.995,86	29,59
<b>Total</b>	<b>1.721.543.333,70</b>	<b>1.373.374.207,34</b>	<b>-20,22</b>

Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2010-2011.

\* Valores atualizados IGP-DI: 1,054.

Em 2011, como destacado no Relatório, com exceção das Outras Receitas de Capital, as demais Receitas de Capital apresentaram variações reais negativas. A arrecadação com a alienação de bens móveis foi a Receita que apresentou maior decréscimo percentual (98,70%), quando comparada ao arrecadado no exercício de 2010.

Sobre as Operações de Crédito, a Comissão Especial teceu as seguintes considerações:

Dentre as Operações de Crédito realizadas em 2011, 58,66% (R\$ 535.637.634,51) e 41,34% (R\$ 377.435.062,19), representam, respectivamente, operações de crédito internas e externas. Do total das operações de crédito internas, de acordo com a síntese do Balanço Geral do Estado, 93,84% (R\$ 502.664.325,43), foi obtido junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, incluído neste valor as importâncias de R\$ 190.000.000,00, R\$ 175.309.030,00 e R\$ 51.000.000,00, referentes a, respectivamente, operações de crédito do “Programa Emergencial de Financiamento – PEF”, do “Complexo Arena do Castelão”, para a reforma do Estádio Castelão; e do “Pavilhão Multiuso”, para a construção do Centro de Eventos.

Quanto às origens de Receitas de Transferência de Capital (Convênios) e Outras Receitas de Capital, a arrecadação destas foi de, respectivamente, R\$ 457.332.414,78 e R\$ 2.952.995,86, contribuindo com 3,24% e 0,02% do total da Receita arrecadada do Estado, e com 33,30% e 0,22% do total das Receitas de Capital.

### **3.1.2. DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS**

A Despesa autorizada, referente à Administração Direta, alcançou, no final do exercício de 2011, a quantia de R\$ 16.012.997.336,09. Quanto à realização, esta Despesa importou em R\$ 13.811.232.677,79, existindo, assim, uma economia de R\$ 2.201.764.658,30 nas Despesas orçamentárias, ou seja, um percentual de realização de 86,25%.

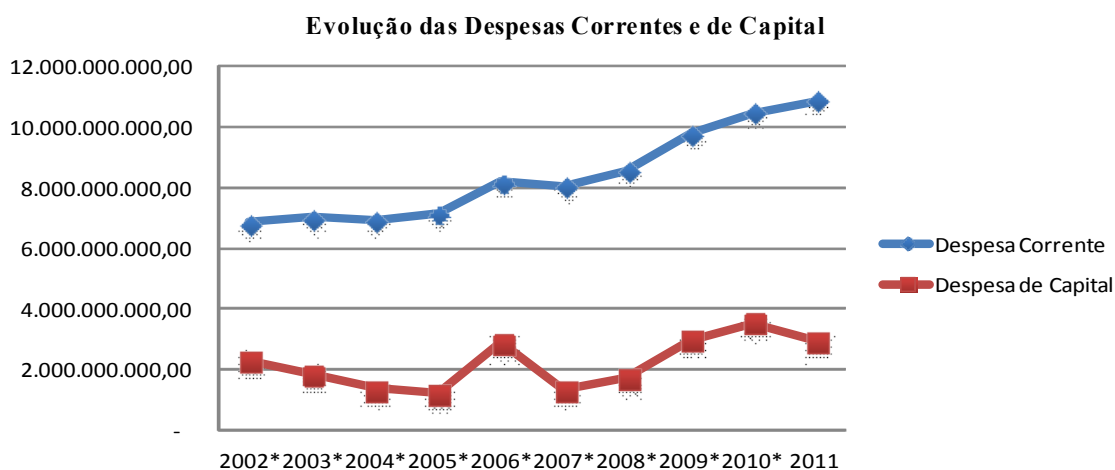
A evolução da Despesa Orçamentária, por categoria econômica, realizada nos últimos dez anos está evidenciada na tabela a seguir:

**(R\$ 1,00)**

Exercício	Despesa Corrente		Despesa de Capital		Total	
	Nominal	Real*	Nominal	Real*	Nominal	Real*
2002	3.874.785.474,05	6.846.745.932,65	1.303.009.245,99	2.302.417.337,66	5.177.794.720,04	9.149.163.270,31
2003	4.360.954.990,40	7.012.415.624,56	1.159.467.299,99	1.864.423.418,38	5.520.422.290,39	8.876.839.042,95
2004	4.841.055.395,50	6.937.232.381,75	972.649.127,07	1.393.806.199,09	5.813.704.522,57	8.331.038.580,84
2005	5.345.986.611,19	7.174.314.032,22	920.131.806,98	1.234.816.884,97	6.266.118.418,17	8.409.130.917,18
2006	6.031.329.862,79	8.202.608.613,39	2.124.625.000,34	2.889.490.000,46	8.155.954.863,13	11.092.098.613,86
2007	6.328.056.461,37	8.068.271.988,25	1.069.083.064,98	1.363.080.907,85	7.397.139.526,35	9.431.352.896,10
2008	7.457.109.873,48	8.553.305.024,88	1.531.287.639,09	1.756.386.922,04	8.988.397.512,57	10.309.691.946,92
2009	8.354.886.693,36	9.758.507.657,84	2.556.090.923,64	2.985.514.198,81	10.910.977.617,00	12.744.021.856,66
2010	9.930.569.751,28	10.466.820.517,85	3.364.470.873,66	3.546.152.300,84	13.295.040.624,94	14.012.972.818,69
2011	10.862.529.283,75	10.862.529.283,75	2.948.703.394,04	2.948.703.394,04	13.811.232.677,79	13.811.232.677,79

Fonte: Balanço Geral do Estado - BGE/2002-2011.

\*Fator de correção: IGP-DI (FGV).



Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2002-2011.

\*Fator de correção: IGP-DI (FGV).

Observou a equipe desta Corte que, ao comparar a Despesa realizada do exercício de 2010 com 2011, houve um acréscimo nominal de R\$ 516.192.052,85 (3,88%). Entretanto, considerando-se, o índice de atualização para o período de 1,054, foi constatado um decréscimo real de R\$ 201.740.140,90, correspondente a – 1,44%.

Este decréscimo real, enfatizou a Comissão, “...*foi representado, principalmente, pela diminuição, em termos reais, do grupo investimentos em R\$ 658.541.846,65 (-20,96%).*”

Quanto aos demais grupos de Despesa, a tabela a seguir apresenta os valores da Despesa autorizada e realizada (empenhada), no exercício de 2011.

<b>Despesa Orçamentária, por Categoria e Grupo</b>				(R\$ 1,00)
<b>Especificação</b>	<b>Autorizada* (1)</b>	<b>Realizada (2)</b>	<b>Diferença</b>	<b>Realização (%) (2)/(1)</b>
<b>Despesas Correntes</b>	<b>11.775.278.941,36</b>	<b>10.862.529.283,75</b>	<b>912.749.657,61</b>	<b>92,25</b>
Pessoal e Enc. Sociais	5.816.136.430,00	5.334.628.429,70	481.508.000,30	91,72
Juros e Enc. Da Dívida	232.825.435,46	219.495.252,51	13.330.182,95	94,27
Outras Desp. Correntes	5.726.317.075,90	5.308.405.601,54	417.911.474,36	92,70
<b>Despesas de Capital</b>	<b>4.194.032.264,73</b>	<b>2.948.703.394,04</b>	<b>1.245.328.870,69</b>	<b>70,31</b>
Investimentos	3.696.531.387,19	2.482.704.004,60	1.213.827.382,59	67,16
Inversões Financeiras	112.723.513,00	94.413.142,53	18.310.370,47	83,76
Amortização da Dívida	384.777.364,54	371.586.246,91	13.191.117,63	96,57
<b>Total</b>	<b>15.959.311.206,09</b>	<b>13.811.232.677,79</b>	<b>2.201.764.658,30</b>	<b>86,25</b>

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade – SIC.

\*Do total da Despesa Autorizada foi excluída a parcela correspondente à Reserva de Contingência no valor de R\$ 43.686.130,00.

Com base nos dados apresentados na tabela, destacou a Comissão que as Despesas Correntes, que representam os gastos de natureza operacional destinados à manutenção e ao funcionamento dos serviços públicos, responderam por 78,65% 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 21,35% do total despendido.

Ao proceder à análise dos valores empenhados mês a mês, constatou o Corpo Técnico que o montante empenhado em 2011 foi inferior ao de 2010. E que, “...*só no mês de dezembro de 2011 foi empenhado 16,41% do total da Despesa, ou seja, superior à soma dos valores*

*empenhados em janeiro e fevereiro do respectivo ano. Quando comparado com o montante empenhado no exercício de 2010, observa-se que, em dezembro de 2011, foi empenhado 15,15% a mais do empenhado naquele exercício.”*

A seguir, passou a Comissão Especial a um estudo pormenorizado dos demais grupos de Despesa, apresentando as variações ocorridas nas categorias econômicas das Despesas Correntes e de Capital.

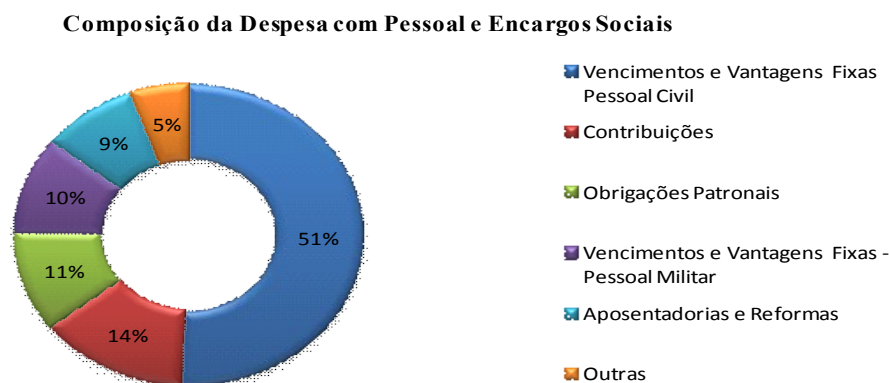
### **3.1.2.1 DESPESAS CORRENTES**

Esta categoria econômica teve sua realização no total de R\$ 10.862.529.283,75, correspondente a 78,65% da Despesa Orçamentária autorizada. A maior parcela dos gastos, no exercício, ficou por conta do grupo Pessoal e Encargos Sociais, com o importe de R\$ 5.334.628.429,70.

#### **Pessoal e Encargos Sociais**

No exercício de 2011, o grupo Pessoal e Encargos Sociais foi responsável por 38,63% do total das Despesas Orçamentárias. Se comparado ao exercício de 2010 (36,88%), este percentual aumentou 1,75%. Em relação a 2010, essa despesa cresceu, em termos reais, R\$ 166.531.582,58, com variação real positiva de 3,22%.

No gráfico abaixo, a Comissão tratou de apresentar a composição dos elementos de Despesa do grupo Pessoal e Encargos Sociais referente ao exercício de 2011:



Fonte: Sistema de Contabilidade do Ceará – SIC.

Conforme destacado no Relatório, este grupo de Despesa é representado, de forma expressiva, pelo elemento “Vencimentos e Vantagens fixas - Pessoal Civil”, com percentual de participação de 50,74% em relação ao total.

Para a análise dos demais elementos que compõem o grupo de Despesa com Pessoal e Encargos Sociais, a equipe deste Tribunal apresentou tabela discriminativa dos gastos, destacando, entre outras, as maiores variações reais positivas referentes aos elementos “Contribuição a Entidades Fechadas de Previdência” (251,31%) e “Outras Desp. Variáveis – Pessoal Civil” (139,55%), em relação ao exercício de 2010.

Outro ponto ressaltado pela Comissão foi a inexistência de saldo no elemento “Outras Despesas de Pessoal Decorrente de Contratos de Terceirização”, o qual não deve ser mais contabilizado, no grupo de natureza da despesa “Pessoal e Encargos Sociais”, mas sim no grupo “Outras Despesas Correntes”, conforme estabelece a Portaria Conjunta STN/SOF nº 01/2010.

No tocante à distribuição da Despesa com Pessoal e Encargos Sociais entre os poderes e órgãos, no Relatório consta tabela com valores para o biênio 2010/2011, a qual transcrevemos a seguir:

<b>Despesa com Pessoal e Encargos Sociais, por Órgãos</b>					(R\$ 1,00)
<b>ÓRGÃOS</b>	<b>2010*</b>	<b>%</b>	<b>2011</b>	<b>%</b>	<b>Variação % 2010/2011</b>
06 – DPGE	57.288.848,79	1,29	61.495.568,40	1,36	7,34
08 – SEINFRA	54.745.585,22	1,24	50.969.246,58	1,13	-6,90
10 – SSPDS	654.039.790,52	14,78	713.058.513,04	15,79	9,02
11 - GAB GOV	1.283.888,11	0,03	1.991.888,07	0,04	55,14
12 - VICE GOV	823.802,02	0,02	1.369.521,30	0,03	66,24
13 – PGE	33.922.250,86	0,77	37.264.521,68	0,83	9,85
14 - C MILITAR	3.823.749,68	0,09	4.804.635,79	0,11	25,65
17 – CONS EDUC	1.456.649,12	0,03	1.465.092,07	0,03	0,58
18 – JUSTICA	37.732.841,17	0,85	38.457.496,08	0,85	1,92
19 – SEFAZ	448.790.811,89	10,14	383.874.721,05	8,50	-14,46
21 – SDA	74.900.679,30	1,69	80.929.205,56	1,79	8,05
22 – SEDUC	958.631.612,06	21,66	1.100.560.359,25	24,38	14,81
24 – SAUDE	558.990.728,51	12,63	490.261.822,82	10,86	-12,30
27 – CULTURA	4.979.401,44	0,11	4.826.402,14	0,11	-3,07
29 – SRH	7.301.396,69	0,16	6.311.608,84	0,14	-13,56
30 - CASA CIVIL	5.578.886,57	0,13	5.664.880,07	0,13	1,54
31 – SECITECE	210.939.325,77	4,77	216.862.722,83	4,80	2,81
36 – SETUR	1.321.972,20	0,03	1.253.636,16	0,03	-5,1
40 – ENCARGOS GERAIS	695.626.748,30	15,72	567.067.025,87	12,56	-18,48
41 – CGE	3.687.071,14	0,08	3.591.697,57	0,08	-2,59
42 – SESPORTE	1.861.472,47	0,04	2.068.368,35	0,05	11,11

ÓRGÃOS	2010*	%	2011	%	Varição % 2010/2011
43 – CIDADES	1.453.929,57	0,03	2.218.995,67	0,05	52,62
46 – SEPLAG	547.329.660,64	12,37	675.942.641,48	14,97	23,50
47 – STDS	47.703.141,60	1,08	45.579.582,57	1,01	-4,45
48 – CEDE	2.748.445,90	0,06	2.649.923,61	0,06	-3,58
49 – CONPAM	9.472.460,07	0,21	11.870.089,68	0,26	25,31
51 - SPA	-	-	979.185,90	0,02	-
52 - SECOPA	-	-	831.782,66	0,02	-
53 - CGD	-	-	530.513,09	0,01	-
<b>Poder Executivo (total)</b>	<b>4.426.435.149,59</b>	<b>85,65</b>	<b>4.514.751.648,18</b>	<b>84,63</b>	<b>2,00</b>
01 – ASSEMBLEIA	154.990.029,14	73,90	157.412.155,38	71,13	1,56
02 - T CONTAS	26.692.088,54	12,73	30.720.162,42	13,88	15,09
03 – TCM	28.050.763,09	13,37	33.162.098,32	14,99	18,22
<b>Poder Legislativo (total)</b>	<b>209.732.880,77</b>	<b>4,06</b>	<b>221.294.416,12</b>	<b>4,15</b>	<b>5,51</b>
04 - T JUSTICA	392.432.192,57	100,00	441.662.993,63	100,00	12,55
<b>Poder Judiciário (total)</b>	<b>392.432.192,57</b>	<b>7,59</b>	<b>441.662.993,63</b>	<b>8,28</b>	<b>12,55</b>
15 – PGJ	139.496.624,18	100,00	156.919.371,77	100,00	12,49
<b>Ministério Público (total)</b>	<b>139.496.624,18</b>	<b>2,70</b>	<b>156.919.371,77</b>	<b>2,94</b>	<b>12,49</b>
<b>TOTAL</b>	<b>5.168.096.847,12</b>	<b>100,00</b>	<b>5.334.628.429,70</b>	<b>100,00</b>	<b>3,22</b>

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade – SIC.

\* Valores atualizados IGP-DI: 1,054.

Como exposto na tabela, o Poder Executivo participou com 84,63% dos gastos com despesas com Pessoal e Encargos Sociais do Estado, seguido do Judiciário (8,28%), Legislativo (4,15%) e Ministério Público (2,94%).

Quanto às despesas de Pessoal e Encargos Sociais do Poder Executivo, verifica-se que foram, mais expressivas, em 2011, as participações da Secretaria da Educação (SEDUC), da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS) e da Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG), com, respectivamente, 24,38%, 15,79% e 14,97%.

**Chamou a atenção do Corpo Técnico a situação da Secretaria da Saúde (SAUDE), que teve uma redução real de 12,30% na despesa empenhada com Pessoal e Encargos Sociais no exercício de 2011, quando comparada a 2010.**

Conforme exposto pela Comissão Especial, a partir de informações colhidas na síntese do Balanço Geral do Estado e no relatório da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado, verificou-se que o Poder Executivo, em 2011, realizou 989 nomeações de novos servidores para integrarem os seguintes órgãos: DPGE (20), PGE (2), SSPDS (Polícia Civil - 57 e Militar - 24), SEFAZ (53), SEMACE (19), SESA (450) e SEDUC (364), significando uma redução de 88,51% em relação a 2010. A Despesa com esses novos servidores representou para o Estado, em 2011, um custo adicional de R\$ 17.546.712,82.

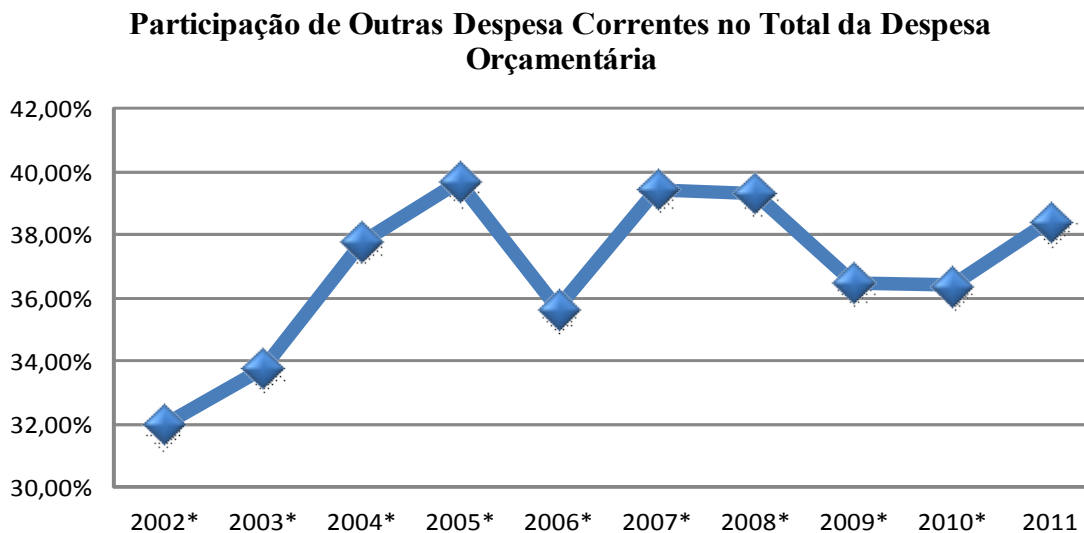
### **Juros e Encargos da Dívida**

No exercício de 2011, os Juros e Encargos da Dívida somaram R\$ 219.495.252,51, representando 1,59% do total das Despesas Orçamentárias. Em relação ao exercício de 2010, observou-se um acréscimo real de 10,18% nesse grupo.

De acordo com a Síntese do Balanço Geral do Estado, este grupo é dividido em Juros da Dívida Contratada (96,91%) e Encargos da Dívida por Contrato (3,09%); e em valores referentes da Dívida Interna e Externa, representando, respectivamente, R\$ 193.903.163,02 e R\$ 25.592.089,49.

### **Outras Despesas Correntes**

Esse grupo atingiu, em 2011, o montante de R\$ 5.308.405.601,54 e o percentual de 38,44% do total da Despesa orçamentária. Quanto aos percentuais dos demais exercícios, segue o gráfico elaborado pela Comissão Especial:



Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2002-2011.

\*Fator de correção: IGP-DI (FGV).

Quanto ao exercício em comento, verifica-se que as despesas referentes a esse grupo foram superiores em R\$ 208.897.371,01 ao valor empenhado em 2010, ou seja, um aumento real de 4,10%.

No tocante à composição de Outras Despesas Correntes, o Corpo Técnico apresentou tabela discriminativa dos gastos por elemento, com valores para o biênio 2010/2011, destacando como mais expressivos os dispêndios concernentes às “Contribuições” (63,01%) e “Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica” (14,15%).

Sobre as despesas com Contribuições, observou-se que estas, comparadas ao exercício de 2010, aumentaram 6,04%.

Nesse ponto, foi constatado pelo Corpo Técnico desta Corte que o Estado do Ceará, no exercício de 2011, assim como em 2010, utilizou o elemento de Despesa 41 “Contribuições”, com exceção das transferências a municípios Fundo a Fundo, que alcançaram, em 2011, R\$ 4.077.600,00, para a contabilização dos valores constitucionais e legais repassados aos municípios cearenses. **Tal ocorrência foi objeto de recomendação por parte desta Corte de Contas no relatório de 2010, no sentido de que seja utilizado nesses casos o elemento de Despesa 81, “Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas”, objetivando possibilitar, assim, a mensuração precisa desses valores repassados aos municípios.**

Ademais, o Relatório em comento apresentou tabela com os valores repassados pelo Estado aos municípios, de acordo com o registrado nos itens de Despesa classificados no elemento “Contribuições”, onde restou evidenciado que, no exercício de 2011, houve um aumento, em termos reais, de 6,00% no total dos valores transferidos para os municípios, quando comparado com o exercício anterior.

No tocante aos valores homologados por esta Corte de Contas referentes ao ICMS, que somaram o montante de R\$ 1.291.927.125,32, a Equipe Técnica identificou a existência de uma diferença a maior de R\$ 51.834,36 do valor registrado no SIC.

Além da diferença apontada, foram verificadas também outras divergências entre os valores pagos a título de transferências constitucionais aos municípios, consoante se observa pelo quadro a seguir, extraído do Relatório:

<b>Divergências entre os Valores Empenhados a Título de Transferências aos Municípios</b>			
<b>Transferências</b>	<b>Valor repassado (SIC) *1</b>	<b>Valor repassado (SEFAZ) *2</b>	<b>Diferença</b>
ICMS	1.291.978.959,67	1.291.978.959,88	-0,21

Transferências	Valor repassado (SIC) *1	Valor repassado (SEFAZ) *2	Diferença
IPVA	156.947.346,60	162.417.903,80	-5.470.557,20
IPI export.	7.048.637,74	6.992.678,71	55.959,03
CIDE	-	-	-
<b>Total</b>	<b>1.455.974.944,02</b>	<b>1.461.389.542,39</b>	<b>-5.414.598,37</b>

Fonte: \*1 Sistema Integrado de Contabilidade – SIC, valores empenhados (deduzido repasse FUNDEB).

\*2 Secretaria da Fazenda. Disponível em: <[http://www.sefaz.ce.gov.br/content/aplicacao/internet/financas\\_publicas/gerados/repasso\\_municipios\\_2011.asp](http://www.sefaz.ce.gov.br/content/aplicacao/internet/financas_publicas/gerados/repasso_municipios_2011.asp)>.

Outrossim, considerando os valores de repasses constitucionais empenhados no SIC e comparando-os com os valores a serem devidamente transferidos aos municípios, observou também o Corpo Técnico outras divergências, destacadas na tabela abaixo:

Valores Repassados a Título de Transferências aos Municípios							(R\$ 1,00)
Tributo	(A) Receita Bruta	(B) Deduções	(C = A - B) Receita Líquida	% Const.	Repasso Constitucional Devido	Repasso Realizado SIC*1	Diferença
ICMS	6.768.033.256,88	307.521.285,89	6.460.511.970,99	25	1.615.127.992,75	1.614.973.699,59	-154.293,16
IPVA	392.515.090,85	181.119,08	392.333.971,77	50	196.166.985,89	196.184.183,25	17.197,37
IPI Export.	35.133.211,15	-	35.133.211,15	25	8.783.302,79	8.810.797,18	27.494,39
CIDE*	55.526.955,62	-	-	25	registro pelo líquido	-	-
<b>Total</b>	<b>7.251.208.514,50</b>	<b>307.702.404,97</b>	<b>6.887.979.153,91</b>	<b>-</b>	<b>1.820.078.281,42</b>	<b>1.819.968.680,02</b>	<b>-</b>

Fonte: Secretaria da Fazenda

\*1 Sistema Integrado de Contabilidade – SIC, valores empenhados

**Diante das constatações apresentadas, a Comissão Especial entrou em contato com a Secretaria da Fazenda, a fim de dirimir as dúvidas existentes, entretanto, até a conclusão do Relatório, nenhuma informação foi encaminhada pela SEFAZ a esta Corte de Contas.**

Outro ponto destacado no Relatório 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. Segundo o Corpo Técnico, a CGE informou que a CIDE é registrada no SIC apenas pelo **valor líquido**, ou seja, os valores consignados no SIC correspondem a 75% das transferências recebidas pelo Estado a título de CIDE.

Nesse contexto, enfatizou a Comissão, que, no seu entender, “...os valores recebidos (29% da União) e transferidos (25% aos municípios) devem ser contabilizados pelos valores brutos, sendo os repasses, assim como os demais, registrados no elemento de despesa 81 - “Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas”.”

E finalizou entendendo como necessária a mudança da metodologia de cálculo dos repasses constitucionais, como se observa na seguinte passagem, *verbis*:

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 registrados no SIC.

Quando da análise das despesas empenhadas no elemento **Outras Despesas de Pessoal Decorrente de Contratos de Terceirização**, destacou a Comissão Especial que estas aumentaram, em termos reais, **5,05%**, ao comparar com o exercício de 2010. Na tabela a seguir, retirada do Relatório, demonstram-se a representatividade destas despesas em comparação com o total das Despesas com Pessoal e Encargos Sociais, por órgão:

**Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contrato de Terceirização, por órgão (R\$ 1,00)**

Órgão	Out. Desp. De Pessoal Dec. De Cont. de Terceirização (a)	Despesa Pessoal (b)	Representatividade (a/b)
01 – ASSEMBLEIA	7.661.723,82	157.412.155,38	4,87%
08 – SEINFRA	557.809,30	50.969.246,58	1,09%
17 – CONS EDUC	195.505,28	1.465.092,07	13,34%
19 – SEFAZ	5.204.713,48	383.874.721,05	1,36%
21 – SDA	480.092,60	80.929.205,56	0,59%
22 – SEDUC	6.127.351,68	1.100.560.359,25	0,56%
24 – SAUDE	93.848.777,51	490.261.822,82	19,14%
27 – CULTURA	567.550,41	4.826.402,14	11,76%
29 – SRH	1.119.880,65	6.311.608,84	17,74%
31 – SECITECE	7.016.173,92	216.862.722,83	3,24%
47 – STDS	1.325.374,60	45.579.582,57	2,91%
<b>Total</b>	<b>124.104.953,25</b>	<b>5.334.628.429,70</b>	<b>2,33%</b>

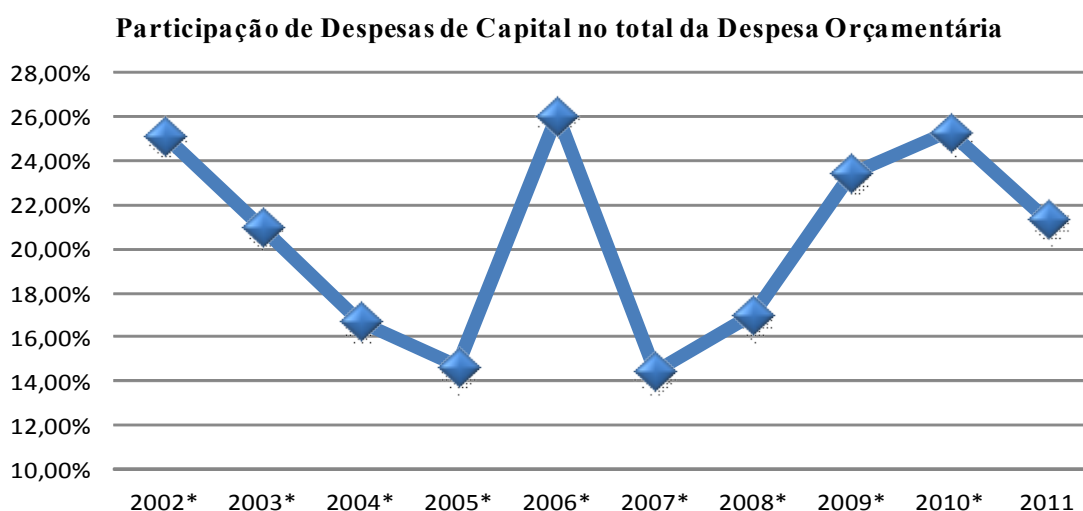
Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade – SIC.

**Neste elemento foram empenhados recursos nos seguintes itens de despesa: Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização (50,33%), Convênios Cooperativas Médicas (44,68%), Mão de Obra Terceirizada art. 18 LRF (3,96%) e Motorista (1,03%).**

Conforme salientado pela Comissão Especial, desde 2009, este Tribunal de Contas tem recomendado a adoção de medidas para reverter o quadro de elevado índice de contratação de mão de obra terceirizada em substituição a servidores e empregados públicos.

### 3.1.2.2. DESPESAS DE CAPITAL

Os gastos relacionados com Investimentos, Inversões Financeiras e Amortização da Dívida Interna e Externa, atingiram a importância de R\$ 2.948.703.394,04, representando, portanto, 21,35% da Despesa orçamentária. No tocante à evolução das Despesas de Capital, segue o gráfico, retirado do Relatório:



Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2002-2011.

\*Fator de correção: IGP-DI (FGV).

Em 2011, o montante empenhado em Despesas de Capital foi inferior, em termos reais, a 16,85% (R\$ 597.448.906,80) ao montante de 2010. De acordo com a Comissão, respaldada pela Síntese do Balanço Geral do Estado, justifica-se o baixo percentual executado desse grupo face à dependência do Estado por recursos externos.

#### **Investimentos**

No exercício de 2011, o montante dos recursos alocados nesse grupo foi de R\$ 2.482.704.004,60, inferior ao destinado em 2010, que foi, em termos reais, de R\$ 3.141.245.851,25, representando um decréscimo real de 20,96%. Tais despesas participaram com 17,98% do total das Despesas Realizadas.

No tocante ao comportamento de cada elemento de Despesa no grupo Investimentos, consta no Relatório elaborado tabela discriminando os gastos. Dentre os elementos, destacou a Comissão os mais representativos, quais sejam, “Obras e Instalações” (65,84%), “Equipamentos e Material Permanente” (9,07%), “Auxílios” (7,25%) e “Outros Serv. de Terceiros Pessoa Jurídica” (6,22%).

### **Inversões Financeiras**

Esse Grupo atingiu o montante de R\$ 94.413.142,53, que, em relação ao valor realizado em 2010, apresentou um acréscimo real de 8,91%. Quanto ao valor autorizado, o Estado realizou 83,76%.

### **Amortização da Dívida**

Os gastos alocados nesse grupo alcançaram o montante de R\$ 371.586.246,91, superior a 16,77% do empenhado, em termos reais, no exercício anterior. Do total autorizado, R\$ 384.777.364,54, o Estado realizou 96,57%, segregado nos seguintes itens: 92,60%, 5,95% e 1,45%, respectivamente, para o pagamento do principal da Dívida Contratada, parcelamento do INSS e do PASEP.

### **3.1.2.3. DESPESA REALIZADA E AUTORIZADA POR ÓRGÃO**

No exercício de 2011, o total da Despesa autorizada da Administração Direta importou em R\$ 16.012.997.336,09. Sua realização alcançou a quantia de R\$ 13.811.232.677,79, representando 86% de execução. Das Despesas empenhadas, em 2011, 92,52% pertencem ao Poder Executivo, 3,42% ao Poder Judiciário, 2,73% ao Poder Legislativo, e 1,33% ao Ministério Público.

A tabela a seguir, extraída do Relatório da Comissão, demonstra o comparativo entre a Despesa autorizada e realizada por Órgão, referente ao exercício de 2011.

<b>Comparativo entre a Despesa autorizada e realizada, por órgão</b>					<b>(R\$ 1,00)</b>
<b>Órgão</b>	<b>Autorizada (1)</b>	<b>%</b>	<b>Realizada (2)</b>	<b>%</b>	<b>Saldo (1) – (2)</b>
06 – DPGE	67.346.520,59	0,45	66.307.448,32	0,52	1.039.072,27
08 – SEINFRA	1.065.683.869,75	7,12	733.782.366,02	5,74	331.901.503,73
10 – SSPDS	996.489.544,19	6,66	934.299.816,52	7,31	62.189.727,67
11 - GAB GOV	28.335.081,98	0,19	26.788.670,02	0,21	1.546.411,96
12 - VICE GOV	4.088.651,31	0,03	3.952.650,17	0,03	136.001,14
13 – PGE	52.722.570,06	0,35	48.853.731,17	0,38	3.868.838,89
14 - C MILITAR	8.587.643,00	0,06	7.859.641,93	0,06	728.001,07
17 – CONS EDUC	4.050.181,88	0,03	3.926.267,74	0,03	123.914,14
18 – JUSTICA	177.920.924,47	1,19	142.042.825,84	1,11	35.878.098,63

Órgão	Autorizada (1)	%	Realizada (2)	%	Saldo (1) – (2)
19 – SEFAZ	564.264.958,94	3,77	509.609.844,33	3,99	54.655.114,61
21 – SDA	397.173.117,57	2,65	319.990.340,33	2,50	77.182.777,24
22 – SEDUC	2.873.317.841,56	19,20	2.591.329.553,71	20,28	281.988.287,85
24 – SAUDE	1.469.422.371,84	9,82	1.348.434.745,36	10,55	120.987.626,48
27 – CULTURA	52.673.876,25	0,35	37.624.856,55	0,29	15.049.019,70
29 – SRH	578.301.940,85	3,86	358.964.102,57	2,81	219.337.838,28
30 – CASA CIVIL	158.496.619,65	1,06	137.361.283,78	1,07	21.135.335,87
31 – SECITECE	404.529.341,76	2,70	330.948.267,26	2,59	73.581.074,50
36 – SETUR	421.323.279,23	2,82	374.145.241,34	2,93	47.178.037,89
40 – ENCARGOS GERAIS	3.369.136.654,09	22,51	3.120.383.875,13	24,42	248.752.778,96
41 – CGE	8.725.766,58	0,06	7.337.078,51	0,06	1.388.688,07
42 – SESPORTE	306.007.980,85	2,04	274.829.306,94	2,15	31.178.673,91
43 – CIDADES	453.428.526,08	3,03	225.869.267,62	1,77	227.559.258,46
46 – SEPLAG	1.026.381.968,65	6,86	805.063.925,73	6,30	221.318.042,92
47 – STDS	281.138.366,75	1,88	241.217.324,61	1,89	39.921.042,14
48 – CEDE	115.259.546,20	0,77	104.816.152,33	0,82	10.443.393,87
49 – CONPAM	32.722.361,73	0,22	16.563.673,81	0,13	16.158.687,92
51 – SPA	29.489.485,94	0,20	2.517.023,50	0,02	26.972.462,44
52 – SECOPA	9.498.000,00	0,06	2.185.499,05	0,02	7.312.500,95
53 – CGD	10.000.000,00	0,07	1.201.711,46	0,01	8.798.288,54
<b>Poder Executivo</b>	<b>14.966.516.991,75</b>	<b>93,46</b>	<b>12.778.206.491,65</b>	<b>92,52</b>	<b>2.188.310.500,10</b>
01 – ASSEMBLEIA	288.709.698,00	76,04	288.467.813,18	76,42	241.884,82
02 – T CONTAS	47.428.118,91	12,49	46.548.244,22	12,33	879.874,69
03 – TCM	43.556.045,40	11,47	42.464.308,40	11,25	1.091.737,00
<b>Poder Legislativo</b>	<b>379.693.862,31</b>	<b>2,37</b>	<b>377.480.365,80</b>	<b>2,73</b>	<b>2.213.496,51</b>
04 – T JUSTICA	474.217.365,00	100,00	471.912.660,98	100,00	2.304.704,02
<b>Poder Judiciário</b>	<b>474.217.365,00</b>	<b>2,96</b>	<b>471.912.660,98</b>	<b>3,42</b>	<b>2.304.704,02</b>
15 – PGJ	192.569.117,03	100,00	183.633.159,36	100,00	8.935.957,67
<b>Ministério Público</b>	<b>192.569.117,03</b>	<b>1,20</b>	<b>183.633.159,36</b>	<b>1,33</b>	<b>8.935.957,67</b>
<b>TOTAL</b>	<b>16.012.997.336,09</b>	<b>100,00</b>	<b>13.811.232.677,79</b>	<b>100,00</b>	<b>2.201.764.658,30</b>

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade - SIC.

Os órgãos de maior percentual na realização da despesa na Administração Direta, excluindo-se os Encargos Gerais do Estado, foram a SEDUC (20,28%), SESA (10,55%), SSPDS (7,31%), SEPLAG (6,30%) e SEINFRA (5,74%).

Ressalte-se que o órgão denominado "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 24,42% das despesas executadas pelo Poder Executivo.

**Outro ponto a ser destacado pela Comissão Especial refere-se à inclusão de três novas Secretarias no Poder Executivo, quais sejam: Secretaria da Pesca e Agricultura (SPA), Secretaria Especial da Copa (SECOPA) e Controladoria Geral de Disciplina (CGD).**

Estas apresentaram, no exercício de 2011, baixos percentuais de realização de, respectivamente, 8,54%, 23,01% e 12,02%.

Por fim, ressaltou o Corpo Técnico, que do montante das Despesas empenhadas (R\$ 13.811.232.677,79), estão incluídas as transferências do Tesouro para a Administração Indireta, no total de R\$ 2.639.700.825,14, representando 19,11% do total executado pela Administração Direta, conforme dados do Balanço Geral do Estado.

### 3.2. 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.

#### 3.2.1. RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS

Foi estimada em R\$ 2.017.452.981,00 a Receita orçamentária da Administração Indireta para o exercício de 2011. Referida estimativa foi ajustada, conforme consta no Balanço Geral do Estado, alcançando uma previsão final de R\$ 6.461.493.716,86. **Ocorreu alta discrepância entre o valor previsto inicialmente com o verificado no final do exercício nesta categoria econômica, retratando em termos percentuais, um aumento de 220,28%.**

A realização da Receita atingiu a cifra de R\$ 5.623.362.671,25, resultando em um excesso de arrecadação de R\$ 3.605.909.690,25, comparado com a receita prevista na LOA, e em uma insuficiência de arrecadação de R\$ 838.131.045,61, em relação à receita atualizada.

Sobre a Receita Orçamentária arrecadada, consta no Relatório quadro demonstrativo da evolução dos dez últimos anos, reproduzido a seguir:

**Evolução da Receita Orçamentária, por Categoria Econômica** (R\$ 1,00)

Exercício	Receitas Correntes		Receitas de Capital		Receita Total	
	Nominal	Real*	Nominal	Real*	Nominal	Real*
2002	1.466.034.383,95	2.590.482.756,44	706.783.821,03	1.248.887.011,76	2.172.818.204,98	3.839.369.768,20
2003	1.712.780.147,32	2.754.150.476,89	641.553.935,64	1.031.618.728,51	2.354.334.082,96	3.785.769.205,40
2004	1.918.866.565,73	2.749.735.788,69	273.982.145,00	392.616.413,79	2.192.848.710,73	3.142.352.202,48
2005	2.256.191.082,82	3.027.808.433,14	309.633.149,76	415.527.686,98	2.565.824.232,58	3.443.336.120,12
2006	2.382.580.910,16	3.240.310.037,82	731.333.974,08	994.614.204,75	3.113.914.884,24	4.234.924.242,57
2007	2.812.530.925,19	3.585.976.929,62	199.886.910,70	254.855.811,14	3.012.417.835,89	3.840.832.740,76

Exercício	Receitas Correntes		Receitas de Capital		Receita Total	
	Nominal	Real*	Nominal	Real*	Nominal	Real*
2008	3.253.938.927,23	3.732.267.949,53	236.751.509,59	271.553.981,50	3.490.690.436,82	4.003.821.931,03
2009	3.739.685.668,76	4.367.952.861,11	535.644.974,09	625.633.329,74	4.275.330.642,85	4.993.586.190,85
2010	4.324.670.551,80	4.558.202.761,60	918.385.540,91	967.978.360,12	5.243.056.092,71	5.526.181.121,72
2011	4.928.251.400,10	4.928.251.400,10	695.111.271,15	695.111.271,15	5.623.362.671,25	5.623.362.671,25

Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2002-2011.

\*Fator de correção: IGP-DI (FGV).

Como pontuado pela Comissão Especial, o total da Receita arrecadada obteve um acréscimo nominal de R\$ 380.306.578,54 em relação ao exercício de 2010. Tal aumento foi ocasionado pelo incremento, em termos reais, das Transferências Correntes, no montante de R\$ 418.868.367,57.

No quadro seguinte, extraído do Relatório da Comissão, apresenta-se um confronto entre a previsão da receita e sua realização:

Receita Orçamentária, por Categoria e Origem				(R\$ 1,00)
Categoria Econômica	Prevista atualizada (1)	Realizada (2)	Diferença	% Realização (2)/ (1)
<b>Receitas Correntes</b>	<b>5.462.320.288,24</b>	<b>4.928.251.400,10</b>	<b>534.068.888,14</b>	<b>90,22</b>
Tributária	255.048.074,83	234.106.456,15	20.941.618,68	91,79
Contribuições	1.153.652.879,66	995.794.705,37	157.858.174,29	86,32
Patrimonial	24.927.474,21	47.161.749,00	-22.234.274,79	189,20
Serviços	40.926.660,00	53.712.664,65	-12.786.004,65	131,24
Transf. Correntes	3.740.926.131,54	3.426.730.558,27	314.195.573,27	91,60
Outras Rec. Correntes	246.839.068,00	170.745.266,66	76.093.801,34	69,17
<b>Receitas de Capital</b>	<b>999.173.428,62</b>	<b>695.111.271,15</b>	<b>304.062.157,47</b>	<b>69,57</b>
Alienação de bens	90.000,00	-	90.000,00	0,00
Amortiz. de empréstimos	-	95.634,72	-95.634,72	-
Transf. De Capital	999.083.428,62	695.015.636,43	304.067.792,19	69,57
<b>Total</b>	<b>6.461.493.716,86</b>	<b>5.623.362.671,25</b>	<b>838.131.045,61</b>	<b>87,03</b>

Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2011.

### 3.2.1.1. RECEITAS CORRENTES

Esta categoria econômica apresentou uma arrecadação da ordem de R\$ 4.928.251.400,10, inferior à previsão, que somou R\$ 5.462.320.288,24. Em relação ao exercício anterior, o acréscimo real desta arrecadação foi de 8,12%.

No tocante aos recursos arrecadados na Receita Tributária, destacou a Comissão Especial que estas são representadas pela arrecadação de taxas. Consta no Relatório quadro demonstrando

a composição das receitas auferidas por meio das taxas, que evidenciou aumento, em termos reais, de 25,76%, quando comparado ao valor de 2010.

Quanto às Receitas de Serviços, informou a equipe deste Tribunal, “...*variaram, negativamente, 11,66%, em 2011, quando comparadas ao arrecadado em 2010. Este incremento foi influenciado, principalmente, pela redução real de 31,82% de Outras Receitas de Serviços.*”

### 3.2.1.2. RECEITAS DE CAPITAL

As Receitas de Capital apresentaram, no exercício de 2011, uma arrecadação no importe de R\$ 695.111.271,15, inferior à previsão, que somou a importância de R\$ 999.173.428,62. Em relação ao exercício de 2010, houve uma redução, em termos reais, de 28,19%, conforme tabela abaixo, extraída do Relatório da Comissão:

<b>Composição das Receitas de Capital</b>			<b>(R\$ 1,00)</b>
<b>Especificação</b>	<b>2010*</b>	<b>2011</b>	<b>Variação % 2010/2011</b>
Alienações de Bens	296.612,05	-	-
Amortização de Empréstimos	82.612,67	95.634,72	15,76
Transferências de Capital	967.599.135,40	695.015.636,43	-28,17
<b>Total</b>	<b>967.978.360,12</b>	<b>695.111.271,15</b>	<b>-28,19</b>

Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2010-2011.

\* Valores atualizados IGP-DI: 1,054.

### 3.2.2. DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS

A Despesa fixada da Administração Indireta alcançou, no final do exercício de 2011, a quantia de R\$ 7.547.233.424,15. Sua realização, de acordo com o Sistema Integrado de Contabilidade, importou em R\$ 5.453.364.810,82, ou seja, um percentual de realização de 72,26%, quando comparado ao valor fixado.

Comparando-se com a Despesa realizada do exercício anterior, R\$ 5.134.333.164,31, constata-se um acréscimo nominal de R\$ 319.031.646,51. Ao atualizar estes valores pelo índice de 1,054, observa-se um acréscimo real de R\$ 41.777.655,64, correspondendo a um crescimento real de 0,77%.

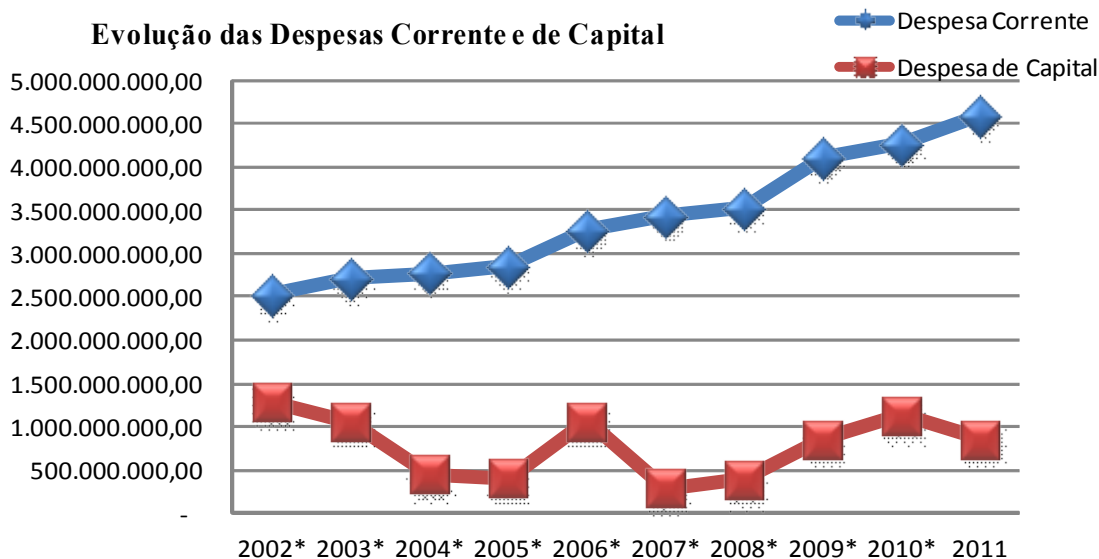
O quadro seguinte, retirado do Relatório do Corpo Técnico, mostra a evolução da Despesa Orçamentária nos últimos dez anos:

**Evolução da Despesa Orçamentária, por categoria econômica (R\$1,00)**

Exercício	Despesa Corrente		Despesa de Capital		Total	
	Nominal	Real*	Nominal	Real*	Nominal	Real*
2002	1.433.871.733,01	2.533.651.352,23	725.559.129,59	1.282.062.981,99	2.159.430.862,60	3.815.714.334,21
2003	1.686.478.660,69	2.711.857.686,39	652.528.750,07	1.049.266.230,11	2.339.007.410,76	3.761.123.916,50
2004	1.930.995.610,86	2.767.116.710,36	311.492.695,97	446.369.033,33	2.242.488.306,83	3.213.485.743,69
2005	2.126.136.472,34	2.853.275.145,88	302.848.447,52	406.422.616,57	2.428.984.919,86	3.259.697.762,45
2006	2.405.373.019,17	3.271.307.306,07	786.450.678,40	1.069.572.922,62	3.191.823.697,57	4.340.880.228,70
2007	2.693.112.251,48	3.433.718.120,64	224.020.665,81	285.626.348,91	2.917.132.917,29	3.719.344.469,54
2008	3.075.644.387,38	3.527.764.112,32	348.251.921,48	399.444.953,94	3.423.896.308,86	3.927.209.066,26
2009	3.515.243.576,44	4.105.804.497,28	737.517.177,89	861.420.063,78	4.252.760.754,33	4.967.224.561,06
2010	4.050.931.869,01	4.269.682.189,94	1.083.401.295,30	1.141.904.965,25	5.134.333.164,31	5.411.587.155,18
2011	4.592.743.845,84	4.592.743.845,84	860.620.964,98	860.620.964,98	5.453.364.810,82	5.453.364.810,82

Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2002-2011.

\*Fator de correção: IGP-DI (FGV).



Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2002-2011.

\*Fator de correção: IGP-DI (FGV).

Ao se comparar os valores empenhados nos exercícios de 2010 e 2011, pode-se constatar um aumento na ordem de 6,21%, ou, em termos reais, de, somente, 0,77%.

A despesa autorizada e realizada em 2011, de acordo com as categorias econômicas e grupos, está evidenciada em tabela exposta no Relatório, a seguir reproduzida:

<b>Despesa Orçamentária, por categoria e grupo</b>				(R\$ 1,00)
<b>Especificação</b>	<b>Autorizada (1)</b>	<b>Realizada (2)</b>	<b>Diferença</b>	<b>Realização (%) (2)/(1)</b>
<b>Despesas Correntes</b>	<b>6.317.040.081,00</b>	<b>4.592.743.845,84</b>	<b>1.724.296.235,16</b>	<b>72,70</b>
Pessoal e Enc. Sociais	3.206.320.688,71	2.827.371.927,88	378.948.760,83	88,18
Juros e Enc. Da Dívida	17.495.800,00	17.320.000,00	175.800,00	99,00
Outras Desp. Correntes	3.093.223.592,29	1.748.051.917,96	1.345.171.674,33	56,51
<b>Despesas de Capital</b>	<b>1.230.193.343,15</b>	<b>860.620.964,98</b>	<b>369.572.378,17</b>	<b>69,96</b>
Investimentos	1.148.508.843,15	782.012.215,44	366.496.627,71	68,09
Inversões Financeiras	81.684.500,00	78.608.749,54	3.075.750,46	96,23
<b>Total</b>	<b>7.547.233.424,15</b>	<b>5.453.364.810,82</b>	<b>2.093.868.613,33</b>	<b>72,26</b>

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade – SIC.

Pode-se constatar que as despesas correntes das Autarquias, das Fundações, das Empresas Estatais Dependentes e dos Fundos, que representam os gastos com manutenção do serviço público, bem como pagamentos de aposentadorias e pensões pelo SUPSEC, responderam por 84,22% do total das despesas realizada pela Administração Indireta. As Despesas de Capital, por sua vez, que constituem aplicações vinculadas à expansão das atividades do Estado, representaram 15,78% do total das Despesas.

### **3.2.2.1. DESPESAS CORRENTES**

Totalizaram R\$ 4.592.743.845,84, correspondentes a 72,70% do total autorizado. Destacou a Comissão que este percentual praticamente não se alterou, em comparação ao exercício de 2010.

#### **Pessoal e Encargos Sociais**

Os gastos relacionados com Pessoal e Encargos Sociais atingiram a importância de R\$ 2.827.371.927,88. Este grupo, como menciona a Comissão Especial, é o que apresenta maior participação no total das Despesas da Administração Indireta, correspondendo a 51,85% do total de Despesas empenhadas no exercício. Em comparação ao exercício de 2010, o referido grupo cresceu, em termos reais, 5,88%.

Quanto à participação das entidades no total das Despesas com Pessoal e Encargos Sociais da Administração Indireta, encontra-se no Relatório do Corpo Técnico, tabela discriminativa dos gastos.

No que se refere aos Fundos, destacaram-se, pela representatividade dos gastos, 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, com 56,22% de participação do total e o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Básico – FUNDEB, que representou 26,08% do total das Despesas com Pessoal e Encargos Sociais na Administração Indireta.

Quanto às Entidades, verificou-se que as mais relevantes foram, respectivamente, o Departamento de Edificações e Rodovias (DER) (31,99%), a Fundação Universidade Estadual do Ceará (FUNECE) (57,76%), a Empresa de Assistência Técnica Extensão Rural do Ceará (EMATERCE) (81,76%), a Companhia de Desenvolvimento do Ceará (CODECE) (100%), o SUPSEC (67,82%) e o Hospital Geral de Fortaleza (HGF) (25,88%).

### **Juros e Encargos da Dívida**

Quanto ao grupo Juros e Encargos da Dívida, verificou-se execução no montante de R\$ 17.320.000,00, representando 99% do valor orçado. Ao comparar com o empenhado no exercício de 2010, cita a Comissão, *“...constata-se um acréscimo real de 5,37%. 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.”*

### **Outras Despesas Correntes**

O grupo Outras Despesas Correntes atingiu, em 2011, o montante de R\$ 1.748.051.917,96, superior, em termos reais, em R\$ 165.142.618,19 ao valor empenhado em 2010, correspondendo a uma variação real positiva de 10,43%.

No tocante à composição de Outras Despesas Correntes, consta no Relatório tabela demonstrativa dos gastos por elemento para o biênio 2010/2011. Dos dispêndios, os elementos Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica (31,76%), Contribuições (14,62%), Locação de Mão de Obra (11,47%) e Material de Consumo (9,93%) foram os que apresentaram o maior montante de recursos empenhados no grupo em comento.

Quando da análise das despesas empenhadas no elemento Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização, evidenciou a Comissão Especial desta Corte de Contas que estas aumentaram 19,10% em comparação ao exercício de 2010.

Dentre as Entidades que mais terceirizaram no exercício de 2011, conforme quadro apresentado, chamou a atenção do Corpo Técnico, em especial, as entidades vinculadas à Secretaria da Saúde, que empenharam mais de 100% dos recursos em Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização, quando comparado com a Despesa de pessoal dessas entidades. Dentre estas entidades cabe destacar: Hospital Infantil Albert Sabin (275,57%), Hospital de Messejana (245,06%), Hospital Geral Cesar Cals de Oliveira (121,56%), Hospital Geral de Fortaleza (116,71%), Hospital de Saúde Mental de Messejana (113,33%) e Décima Primeira Microrregional de Sobral (105,18%).

### **3.2.2.2. DESPESAS DE CAPITAL**

Os valores empenhados relacionados com Investimentos e Inversões Financeiras atingiram a importância de R\$ 860.620.964,98, representando 69,96% de realização da despesa. Referidos dispêndios, em termos reais, decresceram R\$ 281.284.000,27, correspondendo a uma variação real negativa de 24,63% quando comparado ao valor empenhado em 2010. Tal situação é decorrente, de acordo com a Comissão, da diminuição dos investimentos.

#### **Investimentos**

No exercício de 2011, o montante dos recursos alocados em Investimentos foi de R\$ 782.012.215,44, representando uma diminuição real de 26,93% ao destinado em 2010, que foi de R\$ 1.070.216.364,91.

Historicamente, como observado em tabela constante no Relatório do Corpo Técnico, o montante das despesas aplicadas em Investimentos ao longo dos anos tem apresentado oscilação, com os maiores aumentos, em comparação ao exercício anterior, verificados nos exercícios de 2006 e 2009.

Dentre as entidades que empenharam recursos neste grupo de Despesa, registrou a Comissão Especial que o Departamento de Edificações e Rodovias (R\$ 341.944.642,23), Fundo Estadual de Saúde (R\$ 211.681.270,57) e o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Básico (R\$ 94.230.374,41) empenharam mais de 80% do total das Despesas com Investimentos, no exercício de 2011.

### **Inversões Financeiras**

O Grupo Inversões Financeiras, em 2011, empenhou o aporte de R\$ 78.608.749,54, correspondendo a 96,23% de execução orçamentária. O citado grupo foi representado pelos elementos “Concessão de Empréstimos e Financiamentos”, “Aquisição de produtos para revenda” e “Aquisição de imóveis”, nos montantes de, respectivamente, R\$ 76.904.632,48, R\$ 1.310.937,48 e R\$ 393.179,58.

Em relação ao valor realizado em 2010, as Inversões Financeiras apresentaram um acréscimo real de 9,65%.

### **3.2.2.3. DESPESAS AUTORIZADAS E REALIZADAS POR ENTIDADE**

No exercício de 2011, o total da Despesa autorizada da Administração Indireta importou em R\$ 7.547.233.424,15, sendo realizada a quantia de R\$ 5.453.364.810,82, com percentual de execução aproximado de 72,26%.

Ao analisar os dispêndios realizados pela Administração Direta, a Comissão Especial apresentou extensa tabela demonstrativa dos valores autorizados e executados, segregados por Autarquias, Fundações, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista, Fundos e Entidades vinculadas à Secretaria da Saúde.

Verificou-se, pela tabela, que 72,56% das Despesas empenhadas foram alocadas em cinco entidades, quais sejam: SUPSEC (29,15%), FUNDEB (19,99%), FUNDES (12,17%), DER (7,43%) e DETRAN (3,83%).

Analisando a representatividade das entidades por grupo, enfatizou a Comissão Especial: ***“...destaca-se que DER (48,24%), FUNECE (48,83%), EMATERCE (77,40%), COHAB (81,58%), SUPSEC (43,48%) e HGF (32,55%) são as entidades com valores empenhados mais expressivos nos grupos das Autarquias, Fundações, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista, Fundos e Entidades vinculadas à Secretaria da Saúde, respectivamente.”***

Quanto ao percentual de realização em comparação ao autorizado, assim como constatado na Administração Direta, informou o Corpo Técnico que também houve entidades que executaram baixo percentual da Despesa autorizada, como apresentado na tabela a seguir, extraída do Relatório:

**Entidades com Percentual de Realização Inferior a 50%**

<b>Entidade</b>	<b>Sigla</b>	<b>% Autorizada/Realizada)</b>
FDS Sec. de Justiça e Cidadania	FDS SEJUS	0,00
Fundo de Incentivo a Energia Solar no Estado do Ceará	FIES	0,00
Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social	FEHIS	0,00
Fundo Estadual de Transporte	FET	0,00
FDS Corpo de Bombeiros	FDS CB	1,07
Fundo de Previdência Parlamentar	FPP	2,62
FDS Coordenação Geral	FDS GERAL	6,45
FDS Policia Civil	FDS PC	12,31
FDS Policia Militar	FDS PM	14,34
Hospital Geral Militar José Martiano de Alencar	HPM	16,60
Fundo Estadual de Cultura	F E C	22,74
Fundo de Inovação Tecnológica	FIT	29,37
Fundação Cearense de Apoio ao Desenv. Cientif. Tecnolog.	FUNCAP	35,99
FDS Colégio Policia Militar	FDS C PM	37,21
Fundo de Defesa dos Direitos Difusos do Estado do Ceará	FDID	38,69
Inst. de Desenvolvimento Institucional das Cidades do Ceará	IDECI	38,92
Fundo de Defesa Civil do Estado do Ceará	FDCC	42,85
Centro Integrado de Diabetes e Hipertensão	CIDH	46,09
Fundo de Apoio e Aparelhamento da Defensoria Pública	FAADEP	48,47
Fundo de Modernização e Reparelhamento da PGE	FUNPECEPGE	48,99

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade - SIC.

Das 20 entidades que obtiveram percentual de realização inferior a 50%, reportou a Equipe deste Tribunal que **“...17 são Fundos, que, conseqüentemente, foi o grupo que apresentou o menor percentual de realização (68,04%) dentre os demais da Administração Indireta.”**

Ressaltou ainda que **“...não foram empenhados pelo Estado do Ceará, no exercício de 2011, R\$ 10.845.933,00, os quais foram autorizados, conforme tabela acima. Neste montante, constata-se recursos autorizados para o FDS SEJUS, FIES, FEHIS e FET, ressaltando-se que os recursos autorizados nestes dois primeiros fundos também não foram realizados no exercício de 2010.”**

Sobre o Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas (FCE), não obstante terem sido consignados valores orçados na LOA na ordem de R\$ 8.000.000,00, quando da análise dos valores orçados e atualizados pelos créditos adicionais, foi constatado pela Comissão Especial que o referido Fundo não mais apresentou o valor mencionado, devido a anulações das respectivas dotações orçamentárias.

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.

Nesse contexto, ressalte-se que a Comissão Especial enfatizou que a não execução do FCE tem gerado o descumprimento do mandamento constitucional previsto no art. 209 da Constituição Estadual e qual tal ocorrência tem sido demonstrada desde as Contas de Governo do exercício de 2009, conforme se observa com a seguinte passagem, *in litteris*:

No Relatório Anual das Contas do Governador, elaborado por este Tribunal, referente ao exercício de 2010, foi apontado como ocorrência, desde o exercício de 2009, o não atendimento do artigo 209 da Constituição Estadual, em virtude da ausência de operacionalização do FCE.

### **3.3 ANÁLISE CONSOLIDADA**

Na consolidação da Execução Orçamentária foram considerados os dados da Administração Direta, Autarquias, Fundações, Fundos e Empresas Estatais Dependentes, fornecidos pela SEFAZ, constantes no Capítulo III da Síntese do Balanço Geral do Estado e no Sistema Integrado de Contabilidade – SIC.

Ressaltou a Comissão que, 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.

Com relação aos dados consolidados, o Relatório do Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo, no Capítulo III, salientou que os valores apresentados ainda contêm duplicidades referentes às operações intragovernamentais, ou seja, operações realizadas entre órgãos, fundos e entidades integrantes da estrutura administrativa do Estado. É enfatizado também que, a partir do exercício de 2012, a exclusão destas duplicidades ocorrerá com a utilização da modalidade de aplicação 91.

No entanto, ponderou a Comissão desta Corte 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.”*

### 3.3.1. RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS

A Receita Orçamentária consolidada realizada pela Administração Direta, Autarquias, Fundações, Fundos e Empresas Estatais Dependentes alcançou, no exercício de 2011, o montante de R\$ 17.094.823.041,05, correspondendo a 91,84% da Receita prevista atualizada.

Na tabela seguinte, retirada do Relatório Técnico, apresenta-se o demonstrativo comparativo da consolidação da receita prevista com a realização por categoria econômica:

<b>Receita Orçamentária Consolidada, por categoria econômica</b>				(R\$ 1,00)
<b>Categoria Econômica</b>	<b>Prevista atualizada (1)</b>	<b>Realizada (2)</b>	<b>Diferença</b>	<b>% Realização (2)/(1)</b>
<b>Receitas Correntes</b>	<b>16.073.964.717,30</b>	<b>15.692.331.348,40</b>	<b>381.633.368,90</b>	<b>97,63</b>
Administração Direta	12.889.276.376,96	12.737.786.987,60	151.489.389,36	98,82
Administração Indireta	3.184.688.340,34	2.954.544.360,80	230.143.979,54	92,77
<b>Receitas de Capital</b>	<b>2.539.130.319,32</b>	<b>1.402.491.692,65</b>	<b>1.136.638.626,67</b>	<b>55,24</b>
Administração Direta	2.334.011.182,96	1.373.374.207,34	960.636.975,62	58,84
Administração Indireta	205.119.136,36	29.117.485,31	176.001.651,05	14,20
<b>Total</b>	<b>18.613.095.036,62</b>	<b>17.094.823.041,05</b>	<b>1.518.271.995,57</b>	<b>91,84</b>

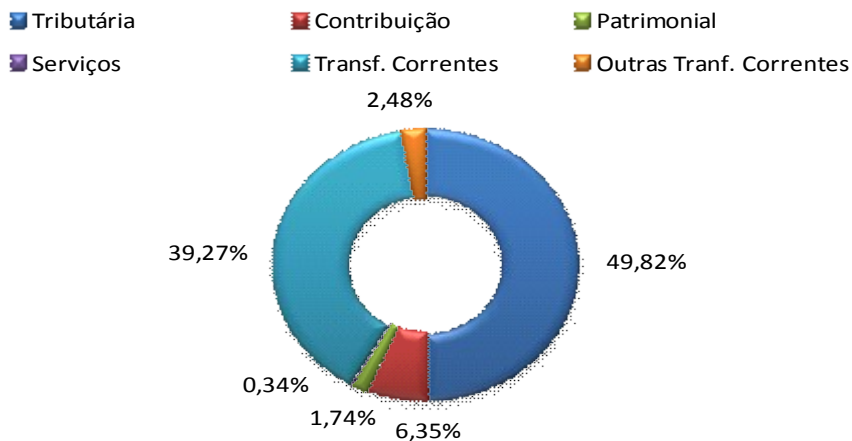
Fonte: Síntese do Balanço Geral do Estado - 2011.

Constata-se que as Receitas realizadas pela Administração Direta corresponderam a 74,51% da Receita total do Estado no exercício em apreço, enquanto as Receitas obtidas pela Administração Indireta atingiram 17,28% da Receita total.

Registra a Comissão, por oportuno, *“...que houve uma insuficiência de arrecadação de R\$ 1.518.271.995,57, sendo R\$ 381.633.368,90, em Receitas Correntes, e R\$ 1.136.638.626,67, em Receitas de Capital. Cabe destacar que no exercício anterior, as Receitas Correntes apresentaram uma insuficiência de arrecadação de R\$ 473.008.651,22.”*

Na categoria das Receitas Correntes, merecem relevo a Receita Tributária e as Transferências Correntes que participaram juntas com o percentual de 89,09% do valor total realizado. A seguir, mostra-se graficamente a composição das receitas:

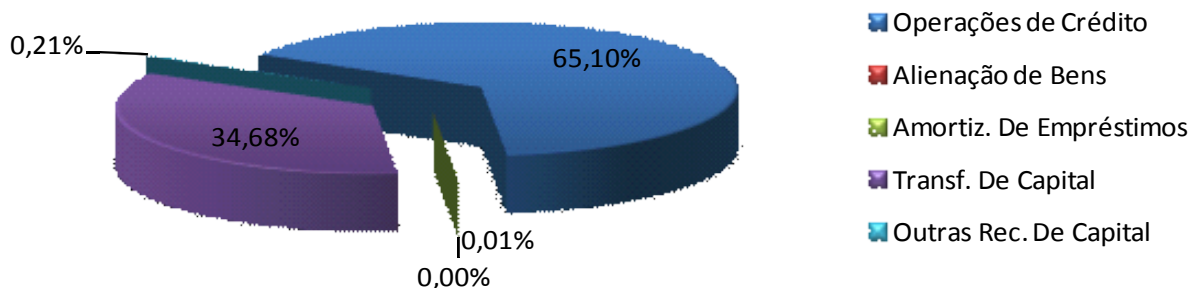
**Composição das Receitas Correntes Consolidadas**



Fonte: Síntese do Balanço Geral do Estado - 2011.

Nas Receitas de Capital, as Operações de Crédito e as Transferências de Capital tiveram participação de 99,78%, conforme se pode visualizar no gráfico a seguir:

**Composição das Receitas de Capital Consolidadas**



Fonte: Síntese do Balanço Geral do Estado - 2011.

Sobre a análise das receitas consolidadas por Fonte, destacou a Comissão que tal exame restou prejudicado em virtude da falta de demonstrativo específico para tal finalidade.

### 3.3.2. DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS

A Despesa realizada consolidada da Administração Direta, Autarquias, Fundações, Fundos e Empresas Estatais Dependentes, no exercício de 2011, atingiu o montante de R\$ 16.630.638.030,48, equivalente a 81,34% da Despesa autorizada, conforme dados constantes na tabela a seguir, retirada do Relatório da equipe Técnica:

Comparativo entre a Despesa consolidada autorizada e realizada				(R\$ 1,00)
Especificação	Autorizada (1)	Realizada (2)	Diferença	Realização (%) (2)/(1)
<b>Despesas Correntes</b>	<b>15.814.687.074,46</b>	<b>13.472.581.217,71</b>	<b>2.342.105.856,75</b>	<b>85,19</b>
Pessoal e Enc. Sociais	7.846.412.885,99	7.155.508.859,93	690.904.026,06	91,19
Juros e Enc. Da Dívida	232.825.435,46	219.495.252,51	13.330.182,95	94,27
Outras Desp. Correntes	7.735.448.753,01	6.097.577.105,27	1.637.871.647,74	78,83
<b>Despesas de Capital</b>	<b>4.630.167.873,62</b>	<b>3.158.056.812,77</b>	<b>1.472.111.060,85</b>	<b>68,21</b>
Investimentos	4.127.376.496,08	2.686.801.535,85	1.440.574.960,23	65,10
Inversões Financeiras	118.014.013,00	99.669.030,01	18.344.982,99	84,46
Amortização da Dívida	384.777.364,54	371.586.246,91	13.191.117,63	96,57
<b>Total</b>	<b>20.444.854.948,08</b>	<b>16.630.638.030,48</b>	<b>3.814.216.917,60</b>	<b>81,34</b>

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade.

\*Do total da Despesa Autorizada foi excluída a parcela correspondente à Reserva de Contingência no valor de R\$ 43.686.130,00.

Observa-se que as Despesas Correntes representaram 81,01% dos valores empenhados, ao passo que as Despesas de Capital participaram com 18,99%.

O grupo de Despesa com maior representação, enfatizou a Comissão, é o de Pessoal e Encargos Sociais, com 43,03% da Despesa total empenhada. Quanto ao nível de realização da Despesa, ressaltou que a categoria econômica Capital obteve o menor percentual, 68,21%, ocasionado, principalmente, pela baixa realização do grupo Investimentos, 65,10%.

No tocante à da Despesa autorizada e realizada por fonte de recursos, apresentou a Comissão Especial tabela demonstrativa dos dispêndios no exercício de 2011. Da análise da tabela, constatou-se “...que de 2011, 78,52% das Despesas empenhadas são provenientes das seguintes fontes de recursos: 00 – Recursos Ordinários (46,73%), 01 – Cota Parte do Fundo de Participação Dos Estados (25,23%) e 50 – Recursos Provenientes do FUNDEB (6,56%).

*Dentre estas fontes de recursos, cabe destacar que, com exceção da fonte 50, as demais obtiveram percentual de realização (realizado/autorizado) maior que 90%.”*

No exercício de 2011, foram incluídas as fontes de recursos: 16 – Medida Compensatória Ambiental, 63 – Oper. De Crédito Ext. Tesouro Ex-IM e 79 – Transf. Fundo de Def. Civil – FDCC. Salientou a Comissão que as duas primeiras fontes de recursos (16 e 63) não apresentaram realização no exercício em apreciação.

Prosseguiu a equipe desta Corte a uma análise integrada das Receitas e Despesas consolidadas do Estado do Ceará, por Administração, apresentando, para isso, tabela comparativa, a seguir reproduzida:

<b>Comparativo da Receita e Despesa, por Administração</b>			(R\$ 1,00)
<b>Especificação</b>	<b>Adm. Direta</b>	<b>Adm. Indireta</b>	<b>Adm. Direta + Adm. Indireta Total</b>
Receitas Correntes* (1)	12.737.786.987,60	4.928.251.400,10	15.692.331.348,40
Despesas Correntes (2)	10.862.529.283,75	4.592.743.845,84	13.472.581.217,71
<b>Diferença (1) – (2)</b>	<b>1.875.257.703,85</b>	<b>335.507.554,26</b>	<b>2.219.750.130,69</b>
Receitas de Capital* (4)	1.373.374.207,34	695.111.271,15	1.402.491.692,65
Despesas de Capital (5)	2.948.703.394,04	860.620.964,98	3.158.056.812,77
<b>Diferença (4) – (5)</b>	<b>-1.575.329.186,70</b>	<b>-165.509.693,83</b>	<b>-1.755.565.120,12</b>

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade.

\*Síntese do Balanço Geral do Estado – BGE/2011.

Da análise da tabela, concluiu a Comissão Especial:

- Houve superávit da execução corrente de R\$ 2.219.750.130,69, uma vez que as Receitas Correntes executadas foram superiores as Despesas Correntes realizadas, sendo o montante mais expressivo na Administração Direta (R\$ 1.875.257.703,85);
- Tal resultado positivo financiou as Despesas de Capital do exercício em análise, uma vez que houve déficit da execução de capital, tanto na Administração Direta como na Indireta, em R\$ 1.755.565.120,12, ou seja, as Receitas de Capital foram inferiores as Despesas de Capital;
- No entanto, considerando o total das Receitas e das Despesas, constata-se superávit orçamentário de R\$ 464.185.010,57, uma vez que as Receitas Orçamentárias foram superiores as Despesas Orçamentárias.

#### **4. GASTOS REALIZADOS MEDIANTE LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES**

Inicialmente, o relatório da Comissão desta Corte de Contas expôs a metodologia utilizada para segregar as despesas passíveis de licitação no exercício de 2011.

Após tecer considerações preliminares, consignou que o total das despesas empenhadas no exercício de 2011 pelo Estado do Ceará importou em R\$ 16.630.638.030,48 e que, deste montante, o valor de R\$ 3.980.859.420,79 corresponde a gastos com compras, obras e serviços passíveis de licitação, em suas diversas modalidades, assim como, licitações internacionais e procedimentos de dispensas e inexigibilidades.

##### **4.1. SEGREGAÇÃO DAS DESPESAS POR “TIPO”**

Destacou a Comissão que a análise foi procedida em duas etapas, representadas cada qual por uma planilha, onde é demonstrada a decomposição do valor de R\$ 16.630.638.030,48, que representa o total das despesas empenhadas em 2011, conforme tabelas a seguir:

<b>PRIMEIRA ETAPA</b>	<b>EM R\$ 1,00</b>	
<b>DECOMPOSIÇÃO DAS DESPESAS REALIZADAS EM RAZÃO DO TIPO DE ITEM DE DESPESA</b>		
<b>TOTAL DAS DESPESAS REALIZADAS PELO ESTADO DO CEARÁ (POR GRUPO DE DESPESA)</b>		
	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>TIPO 0 (DESPESAS NÃO LICITÁVEIS)</b>	<b>10.830.181.765,80</b>	<b>11.927.848.868,84</b>
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	6.523.906.340,58	7.155.508.859,93
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	189.008.956,55	219.495.252,51
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	3.355.009.124,28	3.895.677.739,06
INVESTIMENTOS	377.296.559,25	185.911.740,42
INVERSÕES FINANCEIRAS	83.043.306,44	99.669.030,01
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	301.917.478,70	371.586.246,91
<b>TIPO 2 SUPRIMENTOS DE FUNDO</b>	<b>4.189.311,99</b>	<b>3.404.686,91</b>
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	4.189.311,99	3.404.686,91
<b>TIPO 3 (DESPESAS COM CONVÊNIO E AJUSTES, TRANSFERÊNCIAS A INSTITUIÇÕES PRIVADAS E A ENTIDADES DE CARÁTER ASSISTENCIAL, DE NATUREZA NÃO LICITÁVEL)</b>	<b>826.060.052,35</b>	<b>583.621.887,87</b>
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	529.088.481,48	414.491.911,44
INVESTIMENTOS	296.971.570,87	169.129.976,43
<b>TIPO 4 (COMPONENTE NÃO LICITÁVEL)</b>	<b>120.277.811,66</b>	<b>114.932.797,52</b>
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	42.940.840,72	47.559.479,48
INVESTIMENTOS	77.336.970,94	67.373.318,04
<b>TIPO 1 (DESPESAS LICITÁVEIS)</b>	<b>2.944.921.220,97</b>	<b>2.777.324.434,72</b>
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	1.601.316.713,97	1.658.069.288,71
INVESTIMENTOS	1.343.604.507,00	1.119.255.146,01
<b>TIPO 4 (COMPONENTE LICITÁVEL)</b>	<b>1.238.603.010,01</b>	<b>1.223.505.354,62</b>
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	79.774.634,61	78.373.999,67
INVESTIMENTOS	1.158.828.375,40	1.145.131.354,95
<b>TOTAL DE GASTOS EXECUTADOS PELO ESTADO</b>	<b>15.964.233.172,78</b>	<b>16.630.638.030,48</b>

SEGUNDA ETAPA (EXERCÍCIO 2011)	EM R\$ 1,00
<b>AJUSTES PARA DEPURAÇÃO DOS DADOS</b>	
TOTAL DE GASTOS EXECUTADOS PELO ESTADO	16.630.638.030,48
(-) VALORES NÃO LICITÁVEIS (TIPOS: 0, 2, 3 e 4 NÃO LICITÁVEL)	13.853.313.595,76
<b>= VALOR DE REFERÊNCIA 1</b>	<b>4.000.829.789,34</b>
(-) DESPESAS REGISTRADAS COMO NÃO LICITÁVEIS QUANTO À MODALIDADE	19.970.368,55
<b>= VALOR DE REFERÊNCIA 2</b>	<b>3.980.859.420,79</b>

Fonte: Base de dados do Sistema Integrado de Contabilidade – SIC

Em relação à tabela acima, a Comissão explicou que as deduções foram realizadas a partir do total de gastos executados pelo Estado para apuração dos valores de referência, conforme transcrição abaixo:

De acordo com o conteúdo da tabela anterior, no primeiro momento, excluiu-se do montante de R\$ 16.630.638.030,48, a soma correspondente a despesas cujas operações, por sua natureza (Tipo), não eram passíveis de procedimentos licitatórios, alcançando-se, inicialmente, o valor de R\$ 4.000.829.789,34. A seguir, foram excluídos R\$ 19.970.368,55, relativos a despesas que, quanto à modalidade (Demonstração na tabela a seguir), foram registradas como despesas não licitáveis, chegando-se, assim, ao valor de referência nº 2: R\$ 3.980.859.420,79, que servirá de base para análise a seguir. Referida importância corresponde a 23,94% do total de gastos do Estado do Ceará.”

Cabe salientar que o art. 15, II, da Lei nº 8.666/1993 estabelece que, sempre que possível, as compras deverão ser processadas através de Sistema de Registro de Preços. Acerca deste tema, mencionou aludida Equipe que, não obstante seja comum compras realizadas por meio de atas de registro de preços, não existe registro específico para essas aquisições no Sistema Integrado de Contabilidade - SIC. Outra deficiência apontada no Sistema Integrado de Contabilidade, é a impossibilidade de distinção entre as formas (eletrônica ou presencial) nas contratações por pregão.

Assim, assentou a Comissão que o exame minucioso restou prejudicado em virtude das deficiências detectadas no SIC, que impossibilitaram a segregação das aquisições oriundas do Sistema de Registro de Preços e a distinção entre as formas presenciais e eletrônicas das licitações mediante pregão.

#### **4.2. SEGREGAÇÃO DA DESPESA POR “MODALIDADE” E “PODER”**

Em relação à segregação da despesa por modalidade de licitação e poder, o Corpo Técnico elaborou a seguinte planilha:

<b>Licitação por Poder e Modalidade</b>				<b>(R\$ 1,00)</b>	
<b>MODALIDADE DE LICITAÇÃO</b>	<b>TOTAL POR PODER</b>			<b>TOTAL GERAL</b>	<b>%</b>
	<b>EXECUTIVO</b>	<b>LEGISLATIVO</b>	<b>JUDICIÁRIO</b>		
<b>1. CARTA CONVITE</b>	2.399.929,25	831.163,04	137.864,92	3.368.957,21	0,08%
<b>2. TOMADA DE PREÇOS</b>	22.393.192,77	941.246,37	523.653,90	23.858.093,04	0,60%
<b>3. CONCORRÊNCIA</b>	1.878.332.301,35	17.015.354,32	10.765.040,11	1.906.112.695,78	47,88%
<b>4. PREGÃO</b>	1.235.196.608,27	56.600.067,39	67.639.205,89	1.359.435.881,55	34,15%
<b>5. LICIT. INTERNACIONAL</b>	131.066.639,11	107.100,00	-	131.173.739,11	3,30%
<b>6. CONCURSO</b>	-	-	-	-	-
<b>TOTAL DESPESAS MEDIANTE LICITAÇÃO (1+2+3+4+5+6)</b>	<b>3.269.388.670,75</b>	<b>75.494.931,12</b>	<b>79.065.764,82</b>	<b>3.423.949.366,69</b>	<b>86,01%</b>
<b>7. INEXIGIBILIDADE</b>	241.059.857,31	3.796.034,00	9.161.835,66	254.017.726,97	6,38%
<b>8. DISPENSA</b>	270.212.974,21	20.376.786,82	12.302.566,10	302.892.327,13	7,61%
<b>DISPENSA + INEXIGIBILIDADE (7+8)</b>	<b>511.272.831,52</b>	<b>24.172.820,82</b>	<b>21.464.401,76</b>	<b>556.910.054,10</b>	<b>13,99%</b>
<b>TOTAL DAS DESPESAS COM OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS (1+2+3+4+5+6+7+8)</b>	<b>3.780.661.502,27</b>	<b>99.667.751,94</b>	<b>100.530.166,58</b>	<b>3.980.859.420,79</b>	<b>100,00%</b>
<b>% DE RECURSOS LICITÁVEIS POR PODER</b>	<b>94,97%</b>	<b>2,50%</b>	<b>2,53%</b>	-	-

Fonte: Base de dados do Sistema Integrado de Contabilidade

Obs.: Os valores correspondentes ao Ministério Público Estadual encontram-se, nesta tabela, inseridos nas despesas do Poder Executivo.

A partir da análise da tabela acima, constatou a Equipe Técnica que, no tocante às despesas passíveis de licitação e destinadas a obras, serviços e compras realizadas pelo Estado, que alcançaram o valor de R\$ 3.980.859.420,79, o percentual de 86,01% do total, portanto, R\$ 3.423.949.366,69 foi gasto mediante procedimento licitatório. Este montante representa 20,59% do total de despesas empenhadas em 2011.

Destacou, também, que a modalidade concorrência pública foi a mais utilizada, representando 47,88% das despesas licitáveis executadas, enquanto o pregão, segunda modalidade mais utilizada, atingiu o percentual de 34,15%. Ressaltou que as licitações internacionais, terceiro lugar, tiveram um crescimento de 185%, atingindo o montante de R\$ 131.173.739,11.

A Comissão Especial registrou ainda que a tomada de preços foi utilizada em 0,60% das despesas licitáveis, alcançando o valor de R\$ 23.858.093,04, que representa uma diminuição de 49,28% em relação ao ano anterior. Pontuou a referida equipe técnica que a modalidade carta convite teve uma participação pequena, representando apenas 0,08% das despesas licitáveis.

Com base nas informações do SIC, excluindo-se as despesas registradas sem a descrição da modalidade licitatória, a Comissão deste Tribunal fez a análise comparativa entre os exercícios de 2008 a 2011, conforme a tabela a seguir:

**MODALIDADE DE LICITAÇÃO – ANÁLISE COMPARATIVA**
**(R\$ Milhões)**

MODALIDADE	EXERCÍCIO 2008	%	EXERCÍCIO 2009	%	EXERCÍCIO 2010	%	EXERCÍCIO 2011	%
1. CARTA CONVITE	11.176	0,61%	9.036	0,32%	5.333	0,13%	3.368	0,08%
2. TOMADA DE PREÇOS	51.286	2,79%	71.955	2,54%	47.037	1,13%	23.858	0,60%
3. CONCORRÊNCIA	411.913	22,45%	1.190.085	42,08%	2.115.740	50,86%	1.906.112	47,88%
4. PREGÃO	792.975	43,22%	994.358	35,16%	1.369.045	32,91%	1.359.435	34,15%
5. LICIT. INTERNACIONAL	113.708	6,20%	28.218	1,00%	45.883	1,10%	131.173	3,30%
6. INEXIGIBILIDADE	173.546	9,46%	212.177	7,50%	279.575	6,72%	254.017	6,38%
7. DISPENSA	280.336	15,28%	322.478	11,40%	297.568	7,15%	302.892	7,61%
<b>TOTAL</b>	<b>1.834.941</b>	<b>100,00%</b>	<b>2.828.311</b>	<b>100,00%</b>	<b>4.160.184</b>	<b>100,00%</b>	<b>3.980.859</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Base de Dados do SIC

A partir da tabela acima, assentou a Comissão que houve um decréscimo de 4,31% no exercício de 2011 em relação ao ano anterior, no que se refere ao total de despesas licitáveis ou passíveis de contratação direta (dispensa ou inexigibilidade). Destacou, também, que a modalidade tomada de preços teve uma variação negativa de 49,28%, enquanto a licitação internacional teve um crescimento de 185% e que a concorrência se mantém como a modalidade mais utilizada pelo Estado.

### 4.3. PRINCIPAIS DESPESAS LICITADAS POR CONCORRÊNCIA

Ressaltou a Comissão que o elemento de despesa EDIFICAÇÕES foi o mais expressivo, totalizando R\$ 576.173.442,29, que corresponde a 30,23% do total das despesas executadas, com recuo de 33,83% em relação ao exercício de 2010.

Mereceu ainda destaque pela Equipe Técnica, o valor gasto com o item OBRAS E INSTALAÇÕES, que importou em R\$ 66.661.272,74, correspondendo a 3,50% do montante total dos gastos mediante concorrência pública em 2011, o que representa um crescimento de 309%, em relação a 2010.

Sintetizando as principais despesas licitadas por concorrência, o Corpo Técnico elaborou a seguinte tabela, na qual são apresentados os valores dos exercícios de 2010 e 2011:

	CONCORRÊNCIAS PÚBLICAS		(R\$ 1,00)	
	2010	%	2011	%
TOTAL	2.115.740.076,03		1.906.112.695,78	
EDIFICACOES	870.685.428,33	41,15%	576.173.442,29	30,23%
REFORMA E BENFEITORIA	85.265.763,78	4,03%	291.515.853,98	15,29%
CONST DE ADUTORAS ACUDES E BARRAG	332.654.453,80	15,72%	261.008.639,34	13,69%
OBRAS RODOVIARIAS E AEROPORTUARIAS	201.929.034,25	9,54%	178.251.024,63	9,35%
CONSERVACAO DE RODOVIAS	68.017.588,21	3,21%	116.283.776,00	6,10%
COMUNICAÇÃO E DIVULGAÇÃO	45.998.713,01	2,17%	66.960.628,63	3,51%
OBRAS E INSTALAÇÕES	16.315.137,71	0,77%	66.661.272,74	3,50%
RESTAURACAO DE RODOVIAS	151.519.035,79	7,16%	63.916.045,79	3,35%

INSTALACOES E EQUIP PARA OBRAS	142.902.490,65	6,75%	43.637.220,22	2,29%
DEMAIS ITENS DE DESPESAS	200.452.430,50	9,47%	241.704.792,16	12,68%

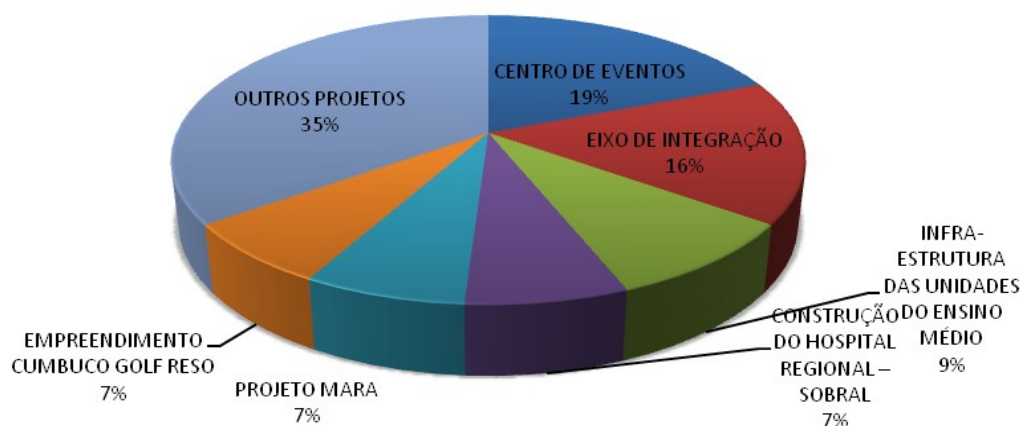
Fonte: Base de dados do Sistema Integrado de Contabilidade – SIC

#### 4.4. DESPESAS COM OBRAS E INSTALAÇÕES (PROJETOS BENEFICIADOS)

No que tange às despesas com obras e instalações, a Comissão Especial destacou que dos 38 (trinta e oito) projetos executados na rubrica OBRAS E INSTALAÇÕES, somente 06 (seis) deles foram responsáveis por 65% do total executado, sendo o projeto “Centro Multifuncional de Eventos e Captação de Negócios” o de maior valor (R\$ 13.108.133,81), correspondendo a 19,36% do total executado.

Transportando os dados para um gráfico, tem-se a seguinte estrutura:

#### Obras e Instalações(Projetos Beneficiados)



Fonte: Relatório Técnico das Contas de Governo do Estado do Ceará – Tribunal de Contas do Estado do Ceará

#### 4.5. OS 10 MAIORES CREDORES EM 2011

O Corpo Técnico deste Tribunal fez um levantamento dos principais credores do Estado contratados a partir da modalidade Concorrência Pública, são eles: ARENA CASTELAO OPERADORA DE ESTADIO SA, GALVAO ENGENHARIA SA, CONSORCIO MARQUISE EIT, CONSTRUTORA SAMARIA LTDA, CONSTRUTORA MARQUISE SA, PB CONSTRUCOES LTDA, IVAI ENGENHARIA DE OBRAS S/A, CONSTRUTORA

PASSARELLI LTDA, CONSTRUTORA G E F LTDA, R FURLANI ENGENHARIA LTDA. O montante contratado com estes credores representa o percentual de 45,77% do total realizado na modalidade concorrência.

#### **4.6. OBRAS DE MAIOR RELEVÂNCIA CONTRATADAS POR CONCORRÊNCIA PÚBLICA**

Com relação às maiores obras contratadas, a Comissão elaborou a tabela a seguir:

<b>MAIORES OBRAS CONTRATADAS POR CONCORRÊNCIA PÚBLICA</b>		<b>(R\$ 1,00)</b>	
<b>DESCRIÇÃO DA OBRA</b>	<b>CONTRATADO</b>	<b>EXECUTADO</b>	
OBRAS DA NOVA PONTE DE ACESSO, AMPLIAÇÃO DO TERMINAL DE MÚLTIPLA UTILIDADE (TMUT) E PAVIMENTAÇÃO COM ENGORDA DO QUEBRA-MAR EXISTENTE NO TRAMO NORTE-SUL PARA AMPLIAÇÃO DO TERMINAL PORTUÁRIO DO PECÉM, NO MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALDO AMARENTE, ESTADO DO CEARÁ.	568.715.848,45	50.429.746,11	
INTERVENÇÕES NO ESTÁDIO CASTELÃO (REALIZAÇÃO DE PROJETO NA MODALIDADE DE CONCESSÃO ADMINISTRATIVA – PARCERIA PÚBLICO PRIVADA – PPP).	518.606.000,00	242.000.000,00	
CONSTRUÇÃO DO PAVILHÃO MULTIFUNCIONAL DO CEARÁ	363.561.967,16	230.580.078,20	
EXECUÇÃO DAS OBRAS DE AMPLIAÇÃO DO TERMINAL PORTUÁRIO DO PECÉM, NO MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE, ESTADO DO CEARÁ.	194.438.729,74	47.098.587,59	
CONSTRUÇÃO DO HOSPITAL REGIONAL NORTE, EM SOBRAL/CE	110.701.388,64	73.530.574,81	
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.	54.408.597,12	46.875.756,42	

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade – SIC / Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios – SACC

#### **4.7. ANÁLISE DAS DESPESAS COM COMUNICAÇÃO SOCIAL**

A Comissão Especial pontuou que, no exercício de 2011, foi executado no programa 545 – Coordenação da Comunicação Social do Estado do Ceará o valor de R\$ 98.369.332,55, representando um crescimento de 10% em relação ao exercício anterior.

Registrou ainda a Equipe que os gastos desse programa foram superiores a 109 dos 128 programas executados no exercício sob análise. O Grupo Técnico elaborou a tabela abaixo, na qual são apresentados alguns programas, a título exemplificativo, com os respectivos valores e percentuais.

<b>COD.</b>	<b>PROGRAMA</b>	<b>VALOR EXECUTADO(R\$)</b>	<b>%</b>
545	COORDENAÇÃO DA COMUNICAÇÃO SOCIAL DO ESTADO DO CEARÁ	98.369.332,55	-
16	SAÚDE DO SERVIDOR	82.459.841,08	83,83%
711	SANEAMENTO AMBIENTAL DO CEARÁ	74.553.015,50	75,79%
560	AÇÃO LEGISLATIVA	73.222.467,46	74,44%

95	GESTÃO DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL DO CEARÁ	72.959.682,48	74,17%
14	GESTÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO DO CEARÁ – GESPEN	69.381.263,94	70,53%
222	HABITACIONAL	58.032.298,83	58,99%
194	FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS PARA O DESENVOLVIMENTO	57.925.051,89	58,89%
713	PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL	57.778.954,63	58,74%
93	PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO - PRODETUR NACIONAL	56.750.664,27	57,69%
53	DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR	47.305.298,24	48,09%
56	PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DO ESTADO DO CEARÁ- PRODETUR/CE	45.107.901,01	45,86%
185	TRÂNSITO RODOVIÁRIO E TRANSPORTE DE PASSAGEIROS	44.215.997,26	44,95%
888	GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO TCE	42.497.110,79	43,20%
195	GESTÃO DO SISTEMA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO E EDUCAÇÃO SUPERIOR	40.460.442,70	41,13%
1	RONDA	40.251.445,74	40,92%
559	VIGILÂNCIA EM SAÚDE	40.183.235,23	40,85%
729	SUPRIMENTO HÍDRICO PARA CENTROS URBANOS E RURAIS	37.416.343,06	38,04%
666	MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO INSTITUCIONAL FUNPECE PGE	35.925.386,09	36,52%
48	QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA NAS ZONAS RURAL E URBANA	35.912.234,21	36,51%
52	TRABALHO COMPETITIVO, ALCANÇANDO A EMPREGABILIDADE	35.898.059,53	36,49%
22	PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA	35.382.858,09	35,97%
495	GESTÃO TRIBUTÁRIA – SEFAZ	29.979.223,13	30,48%
110	PROGRAMA DE INCENTIVO À ARTES E CULTURAS DO CEARÁ	29.766.530,14	30,26%
99	GESTÃO DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS DE EXPORTAÇÃO	27.927.605,00	28,39%
154	AÇÃO FUNDIÁRIA	25.102.500,69	25,52%
153	PROGRAMA DE COMBATE À POBREZA RURAL NO CEARÁ - PROJETO SÃO JOSÉ II	24.912.706,01	25,33%
13	GESTÃO DE EQUIPAMENTOS E INSTALAÇÕES ESPORTIVAS	20.532.003,46	20,87%
127	ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL	20.265.103,98	20,60%
536	<b>FORTALECIMENTO DA ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE</b>	<b>19.805.178,94</b>	<b>20,13%</b>
55	DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE RECURSOS HÍDRICOS PARA O SEMI- ÁRIDO	19.704.204,62	20,03%
596	GESTÃO DO PLANEJAMENTO ESTADUAL	17.425.274,87	17,71%
323	SUPRIMENTO E UNIVERSALIZAÇÃO DO ATENDIMENTO COM ENERGIA ELÉTRICA	16.635.435,13	16,91%
50	ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO BÁSICA	14.998.281,25	15,25%
80	MODERNIZAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA LEGISLATIVA	13.360.491,85	13,58%
192	PROGRAMA DE INFRA-ESTRUTURA E LOGÍSTICA	11.286.459,26	11,47%
196	PESQUISA E DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO	8.829.892,70	8,98%
123	DEFESA CIVIL PERMANENTE	7.272.228,86	7,39%
21	DESENVOLVIMENTO DAS CADEIAS PRODUTIVAS DA PECUÁRIA	7.064.987,95	7,18%
73	GESTÃO ESTRATÉGICA DE TIC PARA O ESTADO – SEPLAG	3.898.082,32	3,96%

Fonte: Base de dados do Sistema Integrado de Contabilidade

#### 4.8. CONTRATAÇÃO DIRETA (DISPENSA E INEXIGIBILIDADE)

Reportou o Corpo Técnico que os gastos efetivados no exercício de 2011, por meio de contratação direta nas modalidades dispensa e inexigibilidade, conjuntamente com a modalidade 90 (aplicação direta), tiveram um pequeno aumento percentual em relação ao ano anterior. A Comissão assentou que “*Em 2010, esse percentual foi de 13,87% (7,15% por dispensa + 6,72% por inexigibilidade); já em 2011, atingiu 13,99% (7,61% por dispensa + 6,38% por inexigibilidade).*”

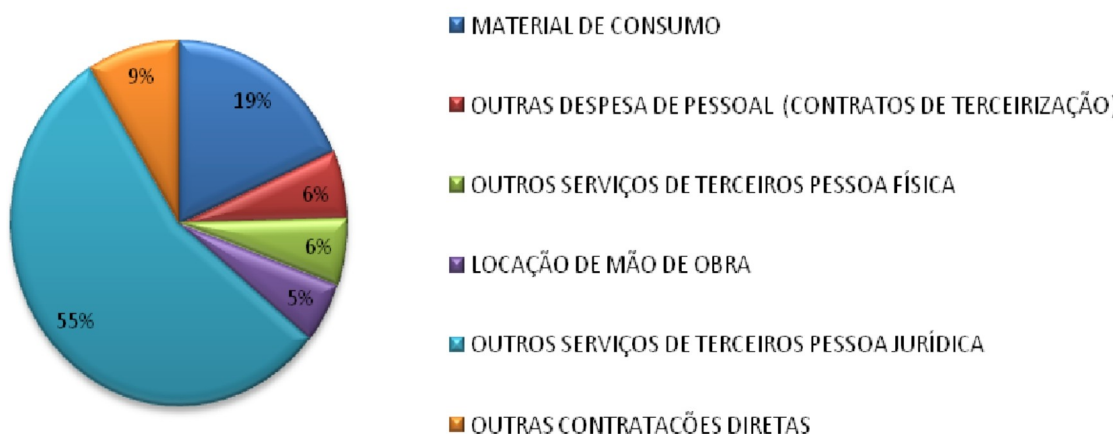
Sob a visão financeira das contratações diretas, todavia, é destacado no Relatório Técnico que o montante despendido em 2011 foi inferior 3,50% em relação ao exercício de 2010. Enquanto no ano de 2011 foram gastos R\$ 556.910.054,10, no exercício de 2010 esse montante chegou a R\$ 577.143.152,17.

Quando da análise das principais despesas que compuseram as contratações diretas executadas pelo Estado no exercício de 2011, a Comissão elaborou uma tabela decompondo os aludidos valores. Destacamos a seguir os principais valores e, na sequência, o gráfico com os respectivos dados:

CONTRATAÇÕES DIRETAS		(R\$ 1,00)	
	VALORES ANO 2011	% EM RELAÇÃO AO VALOR REF. 1	% EM RELAÇÃO AO VALOR REF. 2
VALOR DE REFERÊNCIA 1 – DESPESAS COM COMPRAS, OBRAS E SERVIÇOS LICITÁVEIS	3.980.859.420,79		-
VALOR DE REFERÊNCIA 2 – DESPESAS LICITÁVEIS PROCESSADAS POR DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE	556.910.054,10	13,99	-
30 - MATERIAL DE CONSUMO	103.552.482,73	2,6	18,59
34 - OUTRAS DESPESA DE PESSOAL (CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO)	33.512.301,67	0,84	6,02
36 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS PESSOA FÍSICA	32.457.451,65	0,82	5,83
37 - LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA	29.919.216,73	0,75	5,37
39 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS PESSOA JURÍDICA	308.237.974,35	7,74	55,35
41 - CONTRIBUIÇÕES	4.649.042,88	0,12	0,83
DEMAIS DESPESAS	44.581.584,09	1,12	8,00

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade – SIC.

### Segregação das Contratações Diretas por Elemento de Despesa



Em análise dos subelementos, a Comissão destaca que foram alocadas no elemento de despesa nº 39 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS, as despesas com fornecimento de água, energia, serviços postais e telefônicos, totalizando R\$ 111.190.675,34, o que representa 20% das despesas contratadas diretamente. Em seguida, é registrado no Relatório que:

Merece destaque 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 licitatório.

As DESPESAS MÉDICAS (medicamentos e serviços) sobressaíram-se entre as despesas processadas sem licitação, atingindo um montante de R\$ 92.175.417,56. Atenta-se para o fato de que esse importe foi superior em relação ao exercício de 2010, no qual foram gastos R\$ 83.765.648,22.

Foram observadas outras despesas executadas sem licitação cujos valores são representativos, tais como: DISTRIBUIÇÕES DE LEITE - R\$ 26.029.521,44; IMPRESSÃO E ENCADERNAÇÃO - R\$ 6.476.109,51; MATERIAL EDUCATIVO E ESPORTIVO - R\$ 11.358.838,63.

Registre-se, ainda, que os dispêndios realizados por contratação direta (dispensa ou a inexigibilidade de licitação) e processados em 2011, apresentaram uma diminuição de 3,5% em relação ao exercício anterior (R\$ 577.143.152,17).

Alerte-se para o fato de que a contabilidade do Estado ainda apresenta excessiva segregação dos gastos por itens de despesas, dificultando, com isso, a avaliação das informações disponíveis, merecendo a realização de um estudo para melhor delimitar essa modalidade de classificação contábil.

Reitera-se que o entendimento dessa comissão sobre a utilização das hipóteses de dispensas e inexigibilidades de licitação aplicadas pela Administração Pública Estadual não se traduz em tendência a burlar a realização de procedimento licitatório. Essa possibilidade será examinada quando da análise dos respectivos casos concretos em momento oportuno, quer seja pelo acompanhamento concomitante, quer seja por ocasião do exame das Prestações de Contas Anuais dos gestores dos diversos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública do Estado do Ceará.

## **5. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS**

A Comissão Técnica apontou, de forma consolidada, os importes executados pela Administração Estadual, sob a forma de transferências voluntárias, aos Municípios e às entidades privadas.

Nesse tocante, a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), art. 25, define transferências voluntárias como a 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, formalizadas por meio de convênios.

De igual forma, as transferências de recursos públicos para as entidades privadas sem fins lucrativos ocorrem mediante convênios, equiparando-se aos repasses voluntários efetuados aos municípios.

### **5.1. TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS**

O procedimento de repasse de recursos a municípios a título de transferência voluntária cumpre a exigências de instrumentos normativos federais e estaduais que tratam da matéria, dentre os quais destacamos a Lei nº 4.320/1964, a Lei Complementar nº 101/2000 – LRF, a Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 14.766, de 30 de julho de 2010 e as Instruções Normativas Conjuntas SECON/SEFAZ/SEPLAN nºs 001/2005 e 003/2008.

Ressalta inicialmente o Relatório da Comissão desta Corte de Contas a dificuldade quanto à apuração dos valores efetivamente despendidos pelos órgãos e entidades estaduais, a exemplos dos exercícios anteriores, em razão da indevida classificação contábil utilizada, já que embora exista *“...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.”*

Em seguida, destaca a Comissão *“...a ocorrência de falha na elaboração das peças orçamentárias, bem como a omissão em realizar os ajustes necessários para facilitar o exame da execução da despesa pelos órgãos de controle interno e externo.”*

Por fim, observa que do total dos recursos efetivamente despendidos com as transferências voluntárias destinadas aos municípios no exercício de 2011 (R\$ 144.208.566,03), 61,83% foram utilizados com despesas de capital.

### **5.2. ÓRGÃOS E FUNDOS REPASSADORES**

Neste tópico, a Comissão Especial chamou a atenção para as transferências realizadas pelo Fundo Estadual de Saúde - FUNDES, ressaltando que não foram levados em consideração os repasses à conta da fonte de recursos 91 (recursos oriundos do SUS), nos termos da LRF, e que em apenas três órgãos/entidades, a Secretaria das Cidades (que repassou R\$ 35.582.333,95), a Secretaria da Educação (que repassou R\$ 33.980.869,81) e o FUNDES (que repassou R\$ 23.745.854,14), concentraram-se 65% dos valores repassados a municípios, sob a forma de transferências voluntárias.

### **5.3. MUNICÍPIOS MAIS BENEFICIADOS COM OS REPASSES**

A retromencionada Comissão, com base nos dados apresentados no seu Relatório, verificou que os municípios que mais receberam recursos sob a forma de transferências voluntárias foram Iguatu, Fortaleza, Sobral, Horizonte e Tauá, e que somados, correspondem a 20,71% (R\$ 29.867.092,77) do total de repasses efetuados aos municípios.

Verificou-se ainda que dos 184 municípios cearenses, apenas 20 deles perceberam 43,35% do total de transferências voluntárias e que esse percentual de concentração aumentou 5,57% em relação a 2010, visto que nesse ano o percentual foi de 37,78%.

O Órgão Técnico destaca que *“...no ano sob análise, tomando-se por base, apenas, a Capital do Estado do Ceará, houve uma melhor distribuição das transferências quando comparada a 2010, visto que, naquele ano o município de Fortaleza concentrou 6,85% dos recursos, enquanto em 2011, esse percentual diminuiu para 4,97%.”*

E por fim chama a atenção para o fato de que quando da *“distribuição de recursos por meio de transferências voluntárias não se levou em consideração o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) como uma ferramenta para a elaboração das políticas públicas no Estado de Ceará, pois, conforme tabela anterior, observa-se que municípios com IDM considerados elevados em relação à média do referido índice (36,46) receberam um volume maior de repasses em detrimento de outros com o IDM-IG4 relativamente baixo.”*

### **5.4. MUNICÍPIOS MENOS BENEFICIADOS COM OS REPASSES**

Conforme a relação elencada no Relatório Técnico, os municípios de Milagres (0,01%), Eusébio (0,02%), Guaramiranga (0,02%) e Altaneira (0,03%) foram os que menos receberam transferências voluntárias.

### **5.5. TRANSFERÊNCIAS A ENTIDADES PRIVADAS**

Menciona o Relatório da Comissão que o montante de recursos repassados pelo Estado do Ceará transferidos em 2011 a entidades privadas alcançou o importe de R\$ 574.749.762,84 sob a Modalidade de Aplicação “50” (Transferências a Instituições Privadas), denotando-se que houve uma redução nominal de R\$ 17.132.789,76 em relação ao exercício de 2010, quando essa modalidade de aplicação importou em R\$ 591.882.552,60.

A Comissão Técnica destaca ainda as seguintes observações:

- que as justificativas para as transferências a entidades privadas são das mais diversas, representando desde auxílios, repasses vinculados a contrato de gestão, até a realização de convênios de cooperação financeira;
- da mesma forma que às operações relativas a transferências voluntárias a municípios quanto à observância das condições determinadas na LDO de 2011, 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 de outubro de 2005 e Instrução Normativa Conjunta SECON/SEFAZ/SEPLAN nº 001/2005;
- que 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;
- que constatou-se a ausência de uniformidade para registro dos recursos destinados as entidades privadas;
- que constatou-se também a existência de lançamentos contábeis registrados em modalidade própria para transferências a entidades privadas, mas empregados no registro de repasses a prefeituras;
- que mesmo considerando a exclusão das rubricas “Transferências a Organizações Sociais”, “Transferências a Entidades Públicas” e “UNALE – Assembléia Legislativa”, foram erroneamente classificadas no Sistema Integrado de Contabilidade repasses para cinco Organizações Sociais, quais sejam: Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar, Instituto Centro de Ensino Tecnológico (CENTEC), Instituto Agropólos do Ceará, Instituto de Arte e Cultura do Ceará (IACC) e Centro de Gestão e Desenvolvimento Tecnológico (CGDT);
- que na situação precitada, o Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (ISGH) (R\$ 52.833.620,50), o Instituto Centro de Ensino Tecnológico (CENTEC) (R\$ 37.088.624,63), a Sociedade para o Bem Estar da Família (SOBEF) (R\$ 17.003.948,33) e a Associação dos Produtores de Sementes Estado Ceara (APROSEMCE) (R\$ 17.000.000,00) foram as instituições privadas que foram mais beneficiadas com os repasses em relevo;



- constatou-se que “...o considerável volume de recursos transferidos às referidas instituições decorreu, principalmente, de contratos de gestão para a operacionalização do Hospital Geral Dr. Waldemar Alcântara, bem como de execução de programa voltado para o Ensino Médio e da implantação do Projeto Hora de Plantar, com a distribuição de sementes e mudas”;
- que o CENTEC tem firmado tanto contratos quanto convênios e contratos de gestão com vários órgãos e entidades estaduais, tais como, SEDUC, SECULT e SDA, o que pode haver similitudes em seus objetos;
- constatou-se a existência de mais de um convênio de mesmo objeto firmado entre a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social - STDS e a Instituição Sociedade para o Bem Estar da Família, mudando-se apenas os valores dos instrumentos jurídicos, e que tal prática é vedada pelo artigo 20 da Instrução Normativa Conjunta SECON\SEFAZ\SEPLAG nº 01/2005, em plena vigência;
- que a existência de convênio firmado entre Sociedade para o Bem Estar e a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social - STDS cujo objeto, aparentemente, assemelha-se a uma prestação de serviços (Monitoramento-Fortalecimento das Ações de Assessoramento da STDS, Monitoramento de Centros Comunitários, Monitoramento Sede) que de acordo com a Lei nº 8.666/1993, deve ser executado mediante contrato administrativo;
- que foi firmado com o Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar dois contratos de gestão com o mesmo objeto e valores distintos, não tendo esta Comissão entendido a necessidade de tal prática;
- identificou-se despesas no valor total de R\$ 18.930.110,40, registradas no item “Transferência a Entidades Públicas”, classificado erroneamente, tendo como principal órgão repassador a Secretaria do Desenvolvimento Agrário, responsável pelos repasses dos montantes mais significativos, R\$ 10.467.110,40 à Caixa Econômica Federal e R\$ 7.432.000,00 ao Banco do Brasil S/A;
- identificou-se ainda como inconsistências na classificação contábil “Transferência a Entidades Públicas”, o repasse a entidades de natureza privada no montante de R\$ 915.000,00, a exemplo do pagamento à Sociedade Beneficente São Camilo e à Fundação Leandro Bezerra de Menezes, nos respectivos valores de R\$ 690.000,00 e R\$ 225.000,00.

Quanto ao repasse de recursos às instituições qualificadas como Organizações Sociais para fazer face aos contratos de gestão, a citada Comissão reitera a observação de que os órgãos e entidades estaduais não obedecem à correta contabilização das despesas, haja vista que, das 29 instituições beneficiadas, somente 6 são efetivamente qualificadas como Organizações Sociais.

Menciona, à guisa de exemplo, que o montante de recursos repassados à conta do item de despesa “Transferência a Organizações Sociais” em 2011 foi no importe de R\$ 160.277.526,67, e que existem apenas 6 instituições qualificadas como Organização Social no âmbito do Estado do Ceará, com 16 contratos de Gestão firmados no período analisado, evidenciando **“...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.”**

Destaca que **“...as transferências efetivadas ao Instituto Centro de Ensino Tecnológico – CENTEC à conta do item de despesa sob exame, no valor de R\$ 11.252.590,31, que somado aos repasses registrados em outras rubricas, chegou ao montante de R\$ 48.341.214,94, o que a torna a segunda entidade mais beneficiada no exercício em análise”**, e sugere que as parcerias firmadas com essa entidade sejam acompanhadas *pari passu* na análise das Prestações de Contas Anuais de 2011.

Ao comparar os repasses efetuados nos exercícios de 2010 e 2011 às Organizações Sociais, o Relatório Técnico ressalta um aumento em termos globais da ordem de R\$ 21.652.983,06, composto dos seguintes importes:

Entidades Beneficiadas	Valor Executado		Variação
	2010	2011	
ISGH - Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar	62.339.040,31	105.924.616,56	69,92%
IDT - Instituto de Desenv. do Trabalho	50.590.885,12	42.918.706,73	-15,17%
CGDT - Centro de Gestão e Desen. Tecno.	38.965.011,68	2.516.948,89	-93,54%
CENTEC – Inst. Centro de Ensino Tecnológico	36.983.934,90	48.341.214,94	30,71%
Instituto Agropolos do Ceará	27.239.901,31	38.151.798,84	40,06%
IACC - Instituto de Arte e Cultura do Ceará	10.102.052,50	10.020.522,92	-0,81%
Total	226.220.825,82	247.873.808,88	9,57%

Fonte: Base de dados do Sistema Integrado de Contabilidade.

Ressalta também que o aumento de repasses do exercício de 2011 em comparação com 2010, no Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar – ISGH (69,92%) e no Instituto Agropolos do Ceará (40,06%).

Afirma que foram celebrados vários contratos de gestão com o Instituto Agropolos cujos objetos e atividades (agricultura, recursos hídricos, ação fundiária, pesca e aquicultura) não são passíveis de execução mediante o Instrumento Jurídico em exame, visto que referidos objetos e atividades não se enquadram no rol taxativo da Lei Estadual nº 12.781/1997.

Em seguida, a Comissão Técnica chama a atenção para os seguintes fatos:

- 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;
- 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 da execução financeira dos 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;
- no modelo adotado pelo Estado do Ceará em relação às Organizações Sociais e celebração de Contratos de Gestão, estas entidades foram concebidas exclusivamente para receberem 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;
- as Organizações Sociais não tinham patrimônio, tampouco recursos próprios suficientes para sobreviver sem a intervenção do Poder Público Estadual, nem experiência nas atividades objeto da “publicização”;
- a interferência do Poder Público na Administração desses entes é visivelmente verificada pela composição de seus Conselhos de Administração (órgão de deliberação máxima) e Conselhos Fiscais, compostos majoritariamente por integrantes do Poder Público Estadual (secretários de Estado e servidores);
- o art. 21 da Instrução Normativa Conjunta SECON/SEFAZ/SEPLAN nº 01/2005, publicada no D.O.E. de 31/01/2005, impõe às entidades

convenientes, de natureza privada, a obrigação de realizar procedimentos análogos aos impostos pela Lei de Licitações e Contratos quando da aplicação dos recursos estaduais repassados.

Esses pontos retromencionado, já descritos e criticados 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.

Para finalizar o tema alusivo às organizações sociais, o Relatório prefalado conclui: *“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.”*

## **6. AVALIAÇÃO POR FUNÇÃO E PROGRAMA DE GOVERNO**

### **6.1. FUNÇÕES DE GOVERNO**

A Portaria nº 42, de 14/04/1999, do Ministério do Orçamento e Gestão – MOG, 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 governamentais.

Na análise do presente capítulo, o Relatório da Comissão desta Corte de Contas cuidou de visualizar os recursos aplicados em cada área de atuação do Estado do Ceará, englobando, a princípio, uma análise macro de todas 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 – 2008/2011.

A citada Comissão afirma que o Orçamento de 2011 alocou recursos em 26 das 28 funções de governo e que foram excluídas as funções 05 – Defesa Nacional e 07 – Relações Exteriores, por serem ações desenvolvidas exclusivamente no âmbito da União.

Ressalta que o presente tópico “...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 programas de investimentos relevantes.”, e que “será empregado, como parâmetro para avaliação do desempenho orçamentário dos principais programas de investimento governamental, o limite de 75% (satisfatório), o qual é utilizado pela Portaria CGE nº 23/2010, Anexo III, subitem 1.2, quando da implementação de suas atividades de auditoria integrada.”.

Assim, num primeiro momento, destaca as discrepâncias observadas pela Comissão quanto à dotação inicial para o exercício de 2011, dimanadas segundo diversas fontes e sistemas de informações. De tal feita, os créditos orçamentários iniciais fixados na Lei Orçamentária Anual nº 14.827/2010 resultaram valorados em R\$ 16.787.718.651, enquanto que os previstos na Base de Dados do Sistema Integrado de Contabilidade – SIC, bem como no Relatório Resumido da Execução Orçamentária, em seu Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção, extraído do Portal da Transparência do Estado do Ceará, restaram quantificados em R\$ 18.849.880.656. A diferença de R\$ 2.062.162.005 reside, como detalhado na tabela seguinte, nos recursos alocados nas Funções Administração, Previdência Social, Educação, Saneamento, Energia, Transporte, Agricultura e Indústria.

**Comparativo das Dotações Orçamentárias x Despesas Realizadas por Funções de Governo –  
Exercício 2011**

FUNÇÕES	LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (nº 14.827/2010)*	DOTAÇÃO INICIAL (a)**	CRÉDITOS ESPECIAIS E SUPLEMENTARES (b)**	DOTAÇÃO ATUALIZADA (c)**	DESPESAS EMPENHADAS (d)**	% (b/a)	% (d/c)
<b>Típ. de Estado</b>	<b>2.168.714.470</b>	<b>2.168.714.470</b>	<b>149.131.042</b>	<b>2.317.845.512</b>	<b>2.118.629.609</b>	<b>6,88</b>	<b>91,41</b>
Legislativa	363.373.581	363.373.581	5.583.083	368.956.664	366.943.758	1,54	99,45
Judiciária	612.915.513	612.915.513	36.699.558	649.615.071	556.655.207	5,99	85,69
Essencial a Justiça	225.812.391	225.812.391	20.641.495	246.453.886	230.935.088	9,14	93,70
Segurança Pública	966.612.985	966.612.985	86.206.906	1.052.819.891	964.095.557	8,92	91,57
<b>Administ. Geral</b>	<b>1.016.490.215</b>	<b>1.008.068.935</b>	<b>-114.695.046</b>	<b>893.373.889</b>	<b>791.208.840</b>	<b>-11,38</b>	<b>88,56</b>
Administração	1.016.490.215	1.008.068.935	-114.695.046	893.373.889	791.208.840	-11,38	88,56
<b>Sociais</b>	<b>7.613.463.649</b>	<b>10.144.303.432</b>	<b>895.297.551</b>	<b>11.039.600.983</b>	<b>8.691.230.640</b>	<b>8,83</b>	<b>78,73</b>
Assistência Social	230.805.282	230.805.282	7.087.697	237.892.979	191.653.263	3,07	80,56
Previdência Social	1.555.851.501	2.210.793.493	421.762.169	2.632.555.662	2.119.248.778	19,08	80,50
Saúde	1.975.686.921	1.975.686.921	144.968.882	2.120.655.803	1.760.211.055	7,34	83,00
Trabalho	81.388.901	81.388.901	-7.979.112	73.409.789	55.527.504	-9,80	75,64
Educação	3.193.833.170	5.069.730.961	234.318.677	5.304.049.638	4.016.071.925	4,62	75,72
Cultura	83.512.428	83.512.428	5.817.824	89.330.252	50.699.411	6,97	56,76

Direit. da Cidadania	248.101.940	248.101.940	7.690.278	255.792.218	213.629.753	3,10	83,52
Desporto e Lazer	244.283.506	244.283.506	81.631.135	325.914.641	284.188.951	33,42	87,20
<b>Rec. Nat. e M. Ambiente</b>	<b>189.828.067</b>	<b>189.828.067</b>	<b>18.925.387</b>	<b>208.753.454</b>	<b>124.082.865</b>	<b>9,97</b>	<b>59,44</b>
Gestão Ambiental	189.828.067	189.828.067	18.925.387	208.753.454	124.082.865	9,97	59,44
<b>Infraestrutura</b>	<b>2.432.979.215</b>	<b>1.984.016.379</b>	<b>289.249.741</b>	<b>2.273.266.120</b>	<b>1.511.164.014</b>	<b>14,58</b>	<b>66,48</b>
Urbanismo	182.046.088	182.046.088	83.806.623	265.852.711	189.154.930	46,04	71,15
Habitação	136.905.896	136.905.896	11.132.139	148.038.035	60.144.132	8,13	40,63
Saneamento	780.225.236	578.475.584	8.470.107	586.945.691	344.886.413	1,46	58,76
Energia	32.985.095	13.217.095	21.310.167	34.527.262	17.889.329	161,23	51,81
Transporte	1.284.607.865	1.057.162.681	154.663.374	1.211.826.055	879.504.414	14,63	72,58
Comunicações	16.209.035	16.209.035	9.867.332	26.076.367	19.584.796	60,88	75,11
<b>Produção</b>	<b>794.253.094</b>	<b>782.959.432</b>	<b>227.863.458</b>	<b>1.010.822.890</b>	<b>774.797.811</b>	<b>29,10</b>	<b>76,65</b>
Ciência e Tecnologia	123.782.664	123.782.664	-18.214.481	105.568.183	44.080.098	-14,71	41,76
Agricultura	358.287.226	350.181.564	74.620.899	424.802.463	319.299.294	21,31	75,16
Organização Agrária	34.198.545	34.198.545	20.086.611	54.285.156	28.118.327	58,74	51,80
Indústria	109.991.329	106.803.329	7.217.170	114.020.499	107.321.430	6,76	94,12
Comércio e Serviços	167.993.330	167.993.330	144.153.258	312.146.588	275.978.661	85,81	88,41
<b>Encargos Especiais</b>	<b>2.528.303.811</b>	<b>2.528.303.811</b>	<b>172.888.289</b>	<b>2.701.192.100</b>	2.619.524.251	<b>6,84</b>	<b>96,98</b>
<b>Reserva de Contingências</b>	<b>43.686.130</b>	43.686.130	0	<b>43.686.130</b>	0	0	0
<b>TOTAL (e)</b>	<b>16.787.718.651</b>	<b>18.849.880.656</b>	<b>1.638.660.422</b>	<b>20.488.541.078</b>	<b>16.630.638.030</b>	<b>8,69</b>	<b>81,17</b>

Fontes: Lei Orçamentária Anual nº 14.827/2010\*;

Base de Dados SIC/Balço Geral do Estado – Exercício –2011\*\*;

Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção – Portal da Transparência do Estado do Ceará\*\*.

Tendo como parâmetro a Base de Dados do SIC, observou-se ainda que os créditos suplementares e especiais abertos no exercício de 2011 adicionaram à dotação inicial o montante de R\$ 1.638.660.422, o equivalente a 8,69%. E que a referida percentagem apresentou-se bem inferior àquela configurada no período de 2010, quando os créditos adicionais foram incrementados em 34,93%.

Nesse passo, a Equipe Técnica comparando a dotação atualizada (final) da Base de Dados do SIC com os dados da LOA, observou que foram adicionados créditos orçamentários em R\$ 3.700.822.427, equivalente ao incremento de 22,04%. É sabido que este valor, em relação ao montante total das dotações iniciais, também está dentro do limite de 25%, estabelecido entre um dos critérios dispostos no art. 7º da própria Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2011 (Lei

nº 14.827/2010), que autoriza o Chefe do Poder Executivo a abrir créditos suplementares da fonte de recursos do Tesouro Estadual.

Quanto a situação precitada, a Comissão Especial chama a atenção para o fato de que o Estado não dispõe de mecanismos que justifiquem a necessidade para abertura dos créditos adicionais, bem como que demonstrem a existência de recursos financeiros disponíveis, ou mesmo sua origem, para a execução de suas despesas.

Quanto ao outro ponto objeto de análise, em uma visão global das despesas (no conjunto das funções), o Relatório Técnico aponta um índice de execução orçamentária de 81,17%. Assim, da dotação atualizada do período, 81,17% das despesas fixadas foram realizadas.

Por sua vez, segue a tabela e o gráfico que apresentam a despesa realizada por função em valores absolutos e em percentuais, permitindo que se faça uma rápida comparação entre o exercício de 2011 e os demais exercícios do quadriênio 2008-2011, uma vez que os dispêndios anteriores a 2011 foram todos atualizados com base no IGP-DI:

**Comparativo das Despesas Realizadas por Funções de Governo - Exercícios de 2008/2011**

FUNÇÕES	EXERCÍCIO – VALORES EM REAL				%	%	%	%
	(d/e)	(d-c)/c	(d-b)/b	(d-a)/a				
	2008*	2009**	2010***	2011				
	(a)	(b)	(c)	(d)				
<b>Típ. de Estado</b>	<b>1.592.223.247</b>	<b>2.065.085.938</b>	<b>2.163.589.477</b>	<b>2.118.629.609</b>	<b>12,74</b>	<b>-2,08</b>	<b>2,59</b>	<b>33,06</b>
Legislativa	305.472.745	358.018.842	382.316.565	366.943.758	2,21	-4,02	2,49	20,12
Judiciária	435.587.972	507.260.525	567.093.690	556.655.207	3,35	-1,84	9,74	27,79
Essencial a Justiça	132.418.186	162.714.551	204.534.042	230.935.088	1,39	12,91	41,93	74,40
Segurança Pública	718.744.342	1.037.092.020	1.009.645.181	964.095.557	5,80	-4,51	-7,04	34,14
<b>Administ. Geral</b>	<b>556.907.005</b>	<b>697.954.891</b>	<b>808.625.588</b>	<b>791.208.840</b>	<b>4,76</b>	<b>-2,15</b>	<b>13,36</b>	<b>42,07</b>
Administração	556.907.005	697.954.891	808.625.588	791.208.840	4,76	-2,15	13,36	42,07
<b>Sociais</b>	<b>6.457.200.345</b>	<b>7.721.990.909</b>	<b>8.327.475.195</b>	<b>8.691.230.640</b>	<b>52,26</b>	<b>4,37</b>	<b>12,55</b>	<b>34,60</b>
Assistência Social	171.224.596	176.312.957	181.535.242	191.653.263	1,15	5,57	8,70	11,93
Previdência Social	1.907.921.294	2.121.551.740	2.168.918.873	2.119.248.778	12,74	-2,29	-0,11	11,08
Saúde	1.225.260.922	1.556.595.813	1.716.918.589	1.760.211.055	10,58	2,52	13,08	43,66
Trabalho	50.755.300	56.309.647	72.945.150	55.527.504	0,33	-23,88	-1,39	9,40
Educação	2.871.647.305	3.499.316.117	3.837.009.242	4.016.071.925	24,15	4,67	14,77	39,85
Cultura	49.439.570	76.687.121	82.549.831	50.699.411	0,30	-38,58	-33,89	2,55
Direit. da Cidadania	149.171.626	213.489.107	199.090.296	213.629.753	1,28	7,30	0,07	43,21
Desporto e Lazer	31.779.733	21.728.407	68.507.973	284.188.951	1,71	314,83	1207,91	794,25
<b>Rec. Nat. e M. Ambiente</b>	<b>73.202.959</b>	<b>82.272.259</b>	<b>153.461.674</b>	<b>124.082.865</b>	<b>0,75</b>	<b>-19,14</b>	<b>50,82</b>	<b>69,51</b>
Gestão Ambiental	73.202.959	82.272.259	153.461.674	124.082.865	0,75	-19,14	50,82	69,51
<b>Infraestrutura</b>	<b>827.758.564</b>	<b>1.479.658.914</b>	<b>2.152.227.690</b>	<b>1.511.164.014</b>	<b>9,09</b>	<b>-29,79</b>	<b>2,13</b>	<b>82,56</b>

Urbanismo	93.644.947	171.256.433	294.312.662	189.154.930	1,14	-35,73	10,45	101,99
Habitação	31.624.484	57.100.317	93.827.766	60.144.132	0,36	-35,90	5,33	90,18
Saneamento	198.413.440	186.774.920	374.830.971	344.886.413	2,07	-7,99	84,65	73,82
Energia	18.134.849	26.956.802	33.088.696	17.889.329	0,11	-45,94	-33,64	-1,35
Transporte	439.013.932	985.222.913	1.288.373.506	879.504.414	5,29	-31,74	-10,73	100,34
Comunicações	46.926.911	52.347.529	67.794.087	19.584.796	0,12	-71,11	-62,59	-58,27
<b>Produção</b>	<b>528.762.453</b>	<b>600.116.312</b>	<b>787.665.727</b>	<b>774.797.811</b>	<b>4,66</b>	<b>-1,63</b>	<b>29,11</b>	<b>46,53</b>
Ciência e Tecnologia	45.061.528	63.046.741	98.205.462	44.080.098	0,27	-55,11	-30,08	-2,18
Agricultura	245.942.517	269.191.959	341.007.472	319.299.294	1,92	-6,37	18,61	29,83
Organização Agrária	9.559.891	9.838.341	28.042.692	28.118.327	0,17	0,27	185,80	194,13
Indústria	107.023.082	116.025.138	101.326.005	107.321.430	0,65	5,92	-7,50	0,28
Comércio e Serviços	121.175.433	142.014.133	219.084.095	275.978.661	1,66	25,97	94,33	127,75
<b>Encargos Especiais</b>	<b>2.379.949.948</b>	<b>2.722.623.560</b>	<b>2.433.256.413</b>	<b>2.619.524.251</b>	<b>15,75</b>	<b>7,66</b>	<b>-3,79</b>	<b>10,07</b>
<b>TOTAL (e)</b>	<b>12.416.004.520</b>	<b>15.369.702.781</b>	<b>16.826.301.764</b>	<b>16.630.638.030</b>	<b>100</b>	<b>-1,16</b>	<b>8,20</b>	<b>33,95</b>

Fonte: Base SIC/Balanco Geral do Estado – Exercícios 2008/2011

\* VALORES ATUALIZADOS PELO IGP-DI FATOR 1,147

\*\* VALORES ATUALIZADOS PELO IGP-DI FATOR 1,168

\*\*\* VALORES ATUALIZADOS PELO IGP-DI FATOR 1,054

Quando da análise dos dados elencados nos demonstrativos acima, a prefalada Comissão apresentou as seguintes considerações:

- quanto as despesas dispostas em grupos de funções, observa-se que, em relação ao total dos dispêndios executados em 2011, os grupos apresentaram os seguintes percentuais: Funções Típicas de Estado (12,74%), Administração Geral (4,76%), Funções Sociais (52,26%), Recursos Naturais e Meio Ambiente (0,75%), Infraestrutura (9,09%), Produção (4,66%) e Encargos Especiais (15,75%);
- o grupo das Funções Sociais foi responsável pela execução de um pouco mais da metade do total dos recursos implementados no exercício de 2011 em razão dos dispêndios aplicados nas Funções Educação (24,15%), Previdência Social (12,74%) e Saúde (10,58%), que, juntas, totalizaram 47,47% da despesa do período;
- a Função Encargos Especiais, com despesas da ordem de 15,75% do Orçamento executado de 2011, é a segunda em representatividade. Assim, dos recursos aplicados para realização das atividades do Estado em 2011, o percentual de 68,01% foi alocado nos Grupos de Funções: Sociais (52,26%) e Encargos Especiais (15,75%);

- 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 28,49% do total realizado em 2011;
- as duas principais funções sociais e 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 34,73% dos dispêndios incorridos, estando aquelas funções bem próximas deste patamar;
- através da análise individual de cada função, dentre as 26 (vinte e seis) funções do Estado, 9 (nove) não atingiram um ponto percentual (1%) das despesas realizadas em 2011, quais sejam: Trabalho (0,33%), Cultura (0,30%), Gestão Ambiental (0,75%), Habitação (0,36%), Energia (0,11%), Comunicações (0,12%), Ciência e Tecnologia (0,27%), Organização Agrária (0,17%) e Indústria (0,65%);
- a contrário senso, que o baixo percentual de valores executados, totalizando apenas 3,06%, ainda menor que do exercício de 2010 (4,75%), 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;
- os decréscimos observados, quando comparado ao exercício anterior (2010), dadas as atualizações pelo Índice IGP-DI, nos Grupos de Funções: Típicas de Estado (-2,08%), Administração Geral (-2,15%), Recursos Naturais e Meio Ambiente (-19,14%), Infraestrutura (-29,79%) e Produção (-1,63%). Apenas os Grupos de Funções Sociais e Encargos Especiais cresceram, 4,37% e 7,66%, respectivamente, em relação ao período progresso;
- o Grupo das Funções Infraestrutura sobressaiu-se na medida em que seu decréscimo, como já evidenciado, alcançou a ordem de 29,79%, a qual foi amplamente influenciada pelas variações individuais nas Funções Comunicações (-71,11%), Energia (-45,94%), Habitação (-35,90%), Urbanismo (-35,73%), Transporte (-31,74%) e Saneamento (-7,99%), ou seja, em todas as funções do grupo;
- quanto aos incrementos observados, destacam-se as Funções: Desporto e Lazer, Comércio e Serviços, Essencial à Justiça e Encargos Especiais, que



alavancaram seus gastos em 314,83%, 25,97%, 12,91% e 7,66%, respectivamente;

- o montante global executado no exercício da presente análise (2011), R\$ 16.630.638.030, diminuiu 1,16 pontos percentuais se cotejado a 2010, R\$ 16.826.301.764.

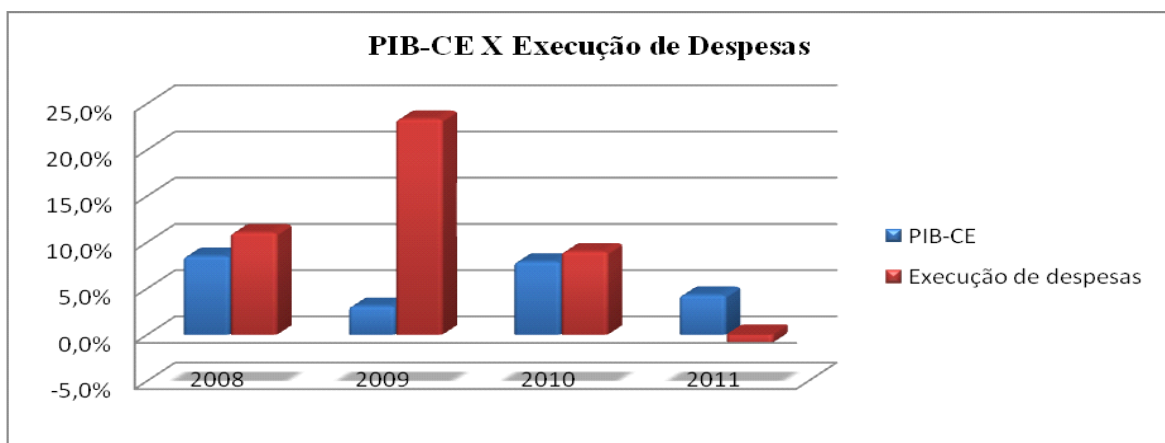
Quando da análise dos valores realizados no último quadriênio (exercício referência – 2011), atinente aos grupos de funções, foi verificado o seguinte:

- de 2008 a 2010, com exceção do Grupo da Função Encargos Especiais, que decresceu em 2010, quando comparado a 2009, os demais grupos acumularam crescimentos constantes (anuais) na execução das despesas pelo Estado;
- no exercício de 2011, restaram evidenciados decréscimos significativos na execução das despesas em relação a 2010, como já enfaticamente revelado. Se confrontado com os períodos de 2009 e 2008, as variações, entretanto, foram diversas;
- no Grupo das Funções Típicas de Estado, destaca-se a Função Segurança Pública, que decresceu 4,51% e 7,04%, em 2011, quando comparado a 2010 e 2009, respectivamente, mas cresceu 34,14% em relação a 2008. Já a Função Essencial à Justiça, utilizando-se da mesma metodologia comparativa, cresceu 12,91%, 41,93% e 74,40% em todo o quadriênio;
- no Grupo Funções Sociais, merecem destaque 4 (quatro) funções. A Função Desporto e Lazer, a qual foi responsável pelas maiores variações: aumentos relativos a 2010, 2009 e 2008, em 314,83%, 1207,91% e 794,25%, respectivamente; a Função Educação, que, participando com quase  $\frac{1}{4}$  (24,15%) de todos os dispêndios do Estado em 2011, R\$ 4.016.071.925, cresceu 4,67%, 14,77% e 39,85% nesse mesmo período; a Função Saúde, com incrementos de 2,52%, 13,08% e 43,66%; e a Função Previdência Social, que decresceu 2,29% e 0,11%, em 2011, quando comparado a 2010 e 2009, respectivamente, crescendo, entretanto, 11,08%, em relação a 2008;
- para o Grupo Infraestrutura, as Funções Comunicações e Energia decresceram em todo o período. Já a Função Transporte, a mais significativa do grupo, realizando R\$ 879.504.414, decresceu 31,74% e

10,73%, em relação a 2010 e 2009, respectivamente, e incrementou os gastos em 100,34%, em relação a 2008;

- quanto ao Grupo Produção, a Função Agricultura cresceu 18,61% e 29,83%, em relação a 2009 e 2008, respectivamente, mas decresceu 6,37% quando comparado a 2010.

Inerente à matéria, é de relevo evidenciar o gráfico comparativo entre o Produto Interno Bruto do Estado do Ceará – PIB e as despesas executadas ao longo do referido quadriênio, tomando como parâmetro para a análise as variações percentuais ocorridas em relação ao exercício imediatamente anterior:

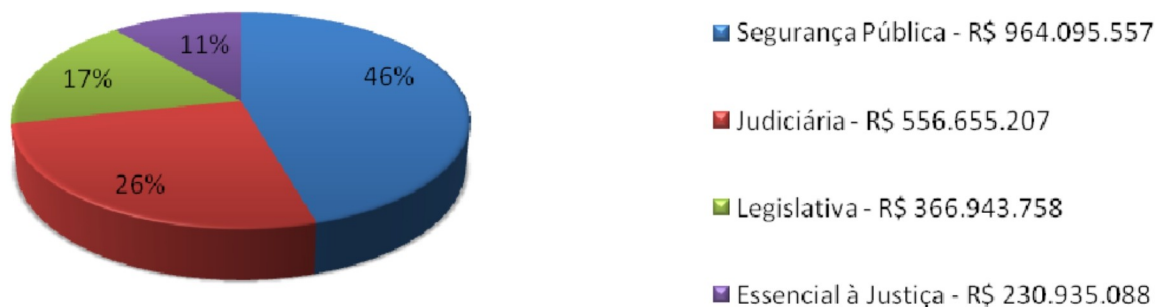


O Relatório Técnico salienta que, de 2008 a 2010, os incrementos observados na execução das despesas do Estado foram superiores aos acréscimos observados no PIB do Ceará. Em 2011, as variações mostram que o PIB-CE aumentou 4,3% em relação ao exercício de 2010, malgrado tenha sido inferior a de 2010 quando comparada a 2009 (7,9%). Diante do exposto, a Comissão destaca que os dispêndios realizados pelo Estado em 2011 não acompanharam esses aumentos, muito pelo contrário, sofreram diminuição de 1,2% em relação a 2010.

Consoante tabelas ali demonstradas, o precitado Relatório apresenta diversas análises, realizadas por agrupamento de funções, as quais foram divididas nos seguintes grupos: Funções Típicas de Estado, Administração Geral, Sociais, Recursos Naturais e Meio Ambiente, Infraestrutura, Produção e Encargos Especiais.

Os gráficos a seguir apresentam a participação das despesas realizadas em cada função, tanto em termos absolutos como em termos percentuais, para o exercício 2011:

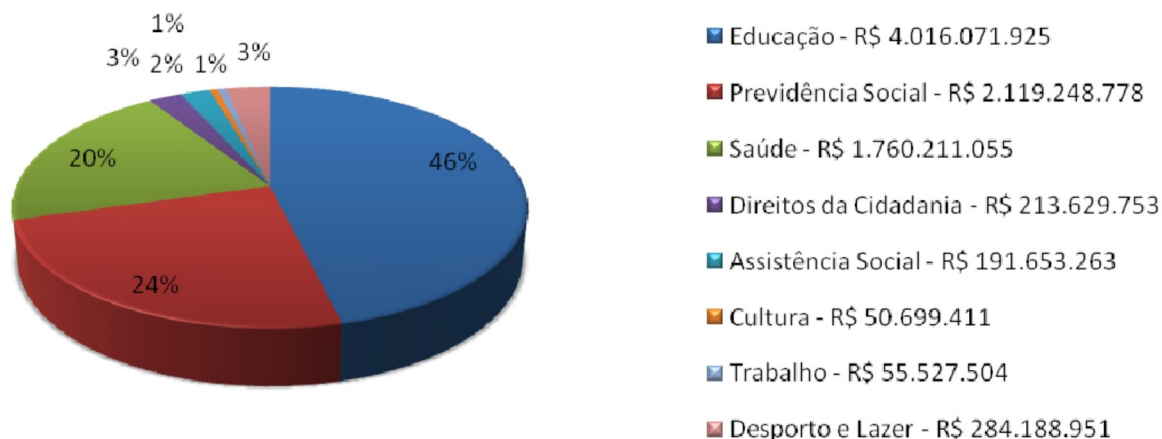
### Despesas Executadas por Função, no Grupo: Típicas de Estado



Verifica-se no gráfico acima que a Função Segurança Pública foi a mais representativa do grupo, e também a responsável pela execução de quase a metade das despesas do conjunto (45,51%), o equivalente ao montante de R\$ 964.095.557. Tal valor representa 5,80% no que concerne à totalidade de recursos realizados em 2011.

Entretanto, com base nos demonstrativos expostos no Relatório da Comissão, a referida função apresentou decréscimos, em 2011, de 4,51% e 7,04%, em relação aos exercícios de 2010 e 2009, respectivamente. Agora, quando comparado ao período de 2008, cresceu 34,14%.

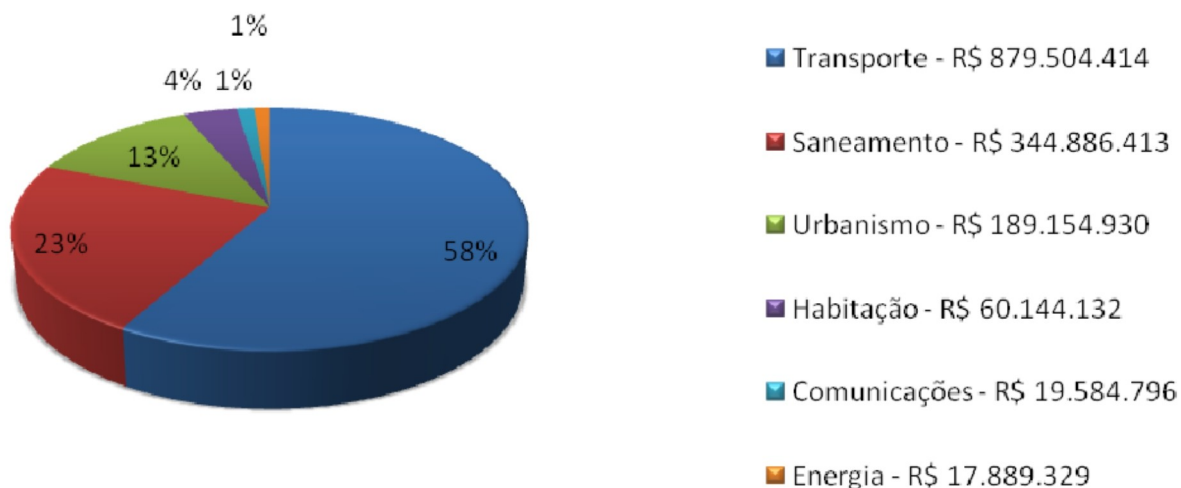
### Despesas Executadas por Função, no Grupo: Sociais



Observa-se que a Função Educação foi a mais representativa do grupo, sendo também responsável pela execução de quase a metade das despesas do conjunto (46%), o equivalente ao montante de R\$ 4.016.071.925,00.

Conforme demonstrativo elencado no Relatório Técnico, observa-se que o órgão com maior participação na despesa do Grupo das Funções Sociais é a Secretaria da Educação (29,82%), seguida do Sistema Único de Previdência Social do Servidor Público do Estado do Ceará – SUPSEC (18,29%), que absorveram R\$ 4.18 bilhões (48,11%), quase a metade do total das despesas do grupo.

#### Despesas Executadas por Função, no Grupo: Infraestrutura



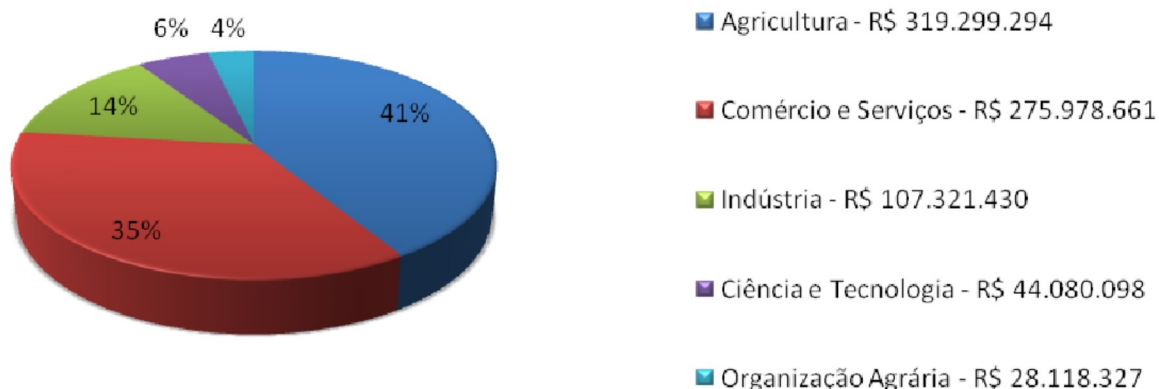
Verifica-se no gráfico acima que a Função Transporte foi a mais representativa do Grupo das Funções Infraestrutura do Estado, com mais da metade da execução das despesas do conjunto (58%), o equivalente ao montante de R\$ 879.504.414,00.

Com base em tabela expressa no Relatório Técnico, a Comissão concluiu que o Órgão com maior participação na despesa do Grupo Infraestrutura é o Departamento de Edificações e Rodovias (26,80%), seguido da Secretaria da Infraestrutura (20,50%), Secretaria dos Recursos Hídricos (17,45%) e Secretaria das Cidades (14,87%), que juntos somaram R\$ 1.203.201.414,00 equivalente a 79,62%, mais de três quartos das despesas do grupo.

Conforme o gráfico que representa as Despesas Executadas por Função no Grupo Produção, a Função Agricultura foi a mais representativa, com quase a metade da execução das despesas do conjunto (41%), seguida da Função Comércio e Serviços.

Demonstrativo elencado no precitado Relatório aponta que o órgão com maior participação nas despesas do Grupo Produção é a Secretaria do Turismo (34,35%), seguida da Secretaria do Desenvolvimento Agrário (27,74%), que conjuntamente realizaram gastos no importe de R\$ 481.068.937 (62,09%), mais da metade das despesas do grupo.

### Despesas Executadas por Função, no Grupo: Produção



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, Exercícios 2010/2011, Relacionados às Funções que Implementam Direitos Fundamentais Sociais

Função	Exercício 2010 (*)		% I1=b/a	Exercício 2011		% I2=d/c	2010/2011	
	Fixado (a)	Realizado (b)		Fixado (c)	Realizado (d)		% (d-b)/b	%(I2-I1)/I1
Educação	772.455.196	401.462.595	51,97%	424.715.376	261.220.346	61,50%	-34,93%	18,34%
Saúde	636.586.702	300.644.593	47,23%	380.685.385	234.383.525	61,57%	-22,04%	30,37%
Trabalho	1.663.635	937.827	56,37%	3.359.338	1.712.451	50,98%	82,60%	-9,57%
Habitação	228.615.499	86.975.676	38,04%	140.704.973	53.133.806	37,76%	-38,91%	-0,74%
Desporto e Lazer	67.327.293	30.884.959	45,87%	280.026.323	260.589.381	93,06%	743,74%	102,86%
Segurança Pública	305.580.687	132.878.841	43,48%	76.874.168	45.279.992	58,90%	-65,92%	35,46%
Previdência Social	484.840	187.823	38,74%	280.000	0	0,00%	-100,00%	-100,00%
Assistência Social	87.230.478	22.298.028	25,56%	61.759.005	33.549.735	54,32%	50,46%	112,52%
<b>Total</b>	<b>2.099.944.329</b>	<b>976.270.343</b>	<b>46,49%</b>	<b>1.368.404.568</b>	<b>889.869.236</b>	<b>65,03%</b>	<b>-8,85%</b>	<b>39,88%</b>

Fonte: Base de Dados do SIC 2010/2011; \*Valores atualizados pelo IGP-DI (FATOR 1,054)

Do demonstrativo anterior, percebe-se que, em 2011, houve decréscimo de 8,85% no valor total (R\$ 889.869.236) dos recursos realizados nos programas de investimentos das funções que implementam os direitos fundamentais sociais, se comparados aos valores de 2010 (R\$ 976.270.343).

Quanto ao desempenho orçamentário, foco principal da análise ali procedida, não obstante o crescimento geral da execução orçamentária dos programas de investimento das funções sociais, passando de 46,49%, em 2010, para 65,03%, em 2011, ainda persiste o desempenho orçamentário não satisfatório em 2011.

## **6.2. PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS**

Segundo a Portaria nº 42/1999, do Ministério do Orçamento e Gestão - MOG, os programas de governo são instrumentos de organização da ação governamental, visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurados por indicadores estabelecidos no Plano Plurianual.

A Lei Estadual nº 14.557, de 21/12/2009, que efetuou a revisão do PPA 2008-2011 para os exercícios 2010 e 2011, 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 abaixo listados:

- **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.

Assinala o Órgão Técnico que foram definidos no PPA três grandes eixos: Economia para uma Vida Melhor; Sociedade Justa e Solidária; e Gestão Ética, Eficiente e Participativa. E que no âmbito de cada eixo, foram também definidas as Áreas de Atuação e inseridos em cada uma destas os respectivos Programas Governamentais.

Esclarece que esse tópico tem por objetivo avaliar, portanto, a execução orçamentária, bem como a execução das metas físicas dos programas consignados no PPA 2008-2011.

Acrescenta que os resultados dessa análise serão demonstrados em dois indicadores, um para o desempenho orçamentário e outro de atendimento às metas físicas.

Nesse sentido, afirma que, para fins de amostragem, elegeu-se um total de 39 programas finalísticos inseridos nas cinco Áreas de Atuação com o maior volume de recursos fixados na LOA (dotação inicial acrescida dos créditos adicionais) para o exercício de 2011.

Os programas finalísticos, por natureza, destinam-se a atender às demandas e necessidades da sociedade, apresentando produtos a serem alcançados em cada ação, com suas respectivas metas. Com isso, possibilitam a aferição da sua execução quanto ao alcance de seus objetivos (indicador de meta física).

Desta feita, a Comissão salienta que foram as seguintes Áreas de Atuação selecionadas, a saber: Educação Básica, com R\$ 2.630.543.647; Saúde, com R\$ 1.559.139.467; Logística de Transporte e Comunicação e Energia, com R\$ 1.060.175.233; Trabalho, Assistência Social e Segurança Alimentar, com R\$ 611.816.127; e Infraestrutura Hídrica, com R\$ 566.519.126, responsáveis por R\$ 6.428.193.600, o equivalente a 73,30% dos recursos alocados em programas finalísticos (R\$ 8.769.170.433), e 31,37% da dotação atualizada na LOA 2011 (R\$ 20.488.541.078).

<b>Áreas de Atuação com Maior Volume de Recursos em Programas Finalísticos (R\$ 1,00)</b>		<b>%</b>
Educação Básica	2.630.543.647	30
Saúde	1.559.139.467	17,78
Logística de Transporte e Comunicação e Energia	1.060.175.233	12,09
Trabalho, Assistência Social e Segurança Alimentar	611.816.127	6,97
Infraestrutura Hídrica	566.519.126	6,46
<b>Total de Recursos das cinco Áreas de Atuação</b>	<b>6.428.193.600</b>	<b>73,30</b>
<b>Total de Recursos alocados nos Programas Finalísticos</b>	<b>8.769.170.433</b>	<b>100</b>

Fonte: LOA e Alterações; Base de Dados – SIC; e Balanço Geral do Estado.

A partir do cotejo entre os totais dos valores orçados e executados dos 39 programas selecionados na amostra, obtiveram-se os seguintes resultados:

<b>Despesa Orçada X Despesa Realizada dos Programas Analisados</b>			
<b>DOTAÇÃO AUTORIZADA</b>	<b>DESPESA ORÇADA (A)</b>	<b>DESPESA REALIZADA (B)</b>	<b>B/A (%)</b>
Total dos 39 Programas Eleitos	6.428.193.600	4.289.299.712	66,73

Fonte: Base de Dados SIC; Balanço Geral do Estado

Dos dados globais apresentados, infere-se que a média de execução ou desempenho orçamentária dos programas selecionados alcançou o percentual de 66,73%, resultando em um

crescimento relativo de 12,42%, quando comparado ao período anterior, que obteve índice de realização de 59,36%. O ideal, entretanto, seria que tudo que fosse previsto, também tivesse que ser realizado.

Para uma análise mais efetiva, o Relatório apresenta uma abordagem setorial de desempenho orçamentário por programas, de acordo com a alocação nas áreas de atuação:

<b>1 – Área de Atuação: Educação Básica</b>			
<b>Programas</b>	<b>ORÇADO</b>	<b>REALIZADO</b>	<b>%</b>
041 – Padrões Básicos de Funcionamento das Unidades de Ensino	340.189.934	282.175.875	82,95%
048 – Qualidade da Educação Básica na Zona Rural e Urbana	39.903.033	35.912.234	90,00%
050 – Organização e Gestão Democrática da Educação Básica	18.634.111	14.998.281	80,49%
058 – Cooperação entre Estado e Município	2.231.816.570	1.246.587.339	55,86%
<b>Soma dos Programas</b>	<b>2.630.543.647</b>	<b>1.579.673.729</b>	<b>60,05%</b>
<b>2 – Área de Atuação: Logística de Transporte e Comunicação e Energia</b>			
004 – Rodoviário do Estado do Ceará – Ceará III	94.231.683	87.497.605	92,85%
011 – Otimização do Trânsito	19.140.402	13.688.063	71,51%
087 – Programa de Telecomunicações do Estado	1.879.135	1.860.000	98,98%
089 – Complexo Industrial e Portuário do Pecém	296.276.138	163.201.977	55,08%
165 – Aeroportuário	4.886.923	3.943.392	80,69%
177 – Edificações Públicas	6.261.884	5.533.185	88,36%
180 – Rodoviário do Estado do Ceará	297.084.563	256.676.974	86,40%
185 – Trânsito Rodoviário e Transporte de Passageiros	47.319.800	44.215.997	93,44%
192 – Programa de Projetos de Infraestrutura e Logística	11.935.351	11.286.459	94,56%
323 – Suprimento e Universalização do Atendimento com Energia Elétrica	28.071.859	16.635.435	59,26%
578 – Transporte Metroferroviário	253.087.494	116.997.896	46,23%
<b>Soma dos Programas</b>	<b>1.060.175.233</b>	<b>721.536.984</b>	<b>68,06%</b>
<b>3 – Área de Atuação: Saúde</b>			
005 – Sistema Integral da Assistência Farmacêutica	224.380.256	157.812.141	70,33%
016 – Saúde do Servidor	83.880.063	82.459.841	98,31%
067 – Desenvolvimento Educacional Científico e Produção do Ceará	288.675	56.934	19,72%
071 – Desenvolvimento Educacional Permanente do SUS	11.287.050	10.062.543	89,15%
090 – Expansão e Melhoria da Assistência Especializada	168.624.174	132.592.587	78,63%
535 – Fortalecimento da Atenção à Saúde nos Níveis Sec. e Terciário	961.675.385	753.454.419	78,35%
536 – Fortalecimento da Atenção Primária à Saúde	25.124.197	19.805.179	78,83%
553 – Gestão, Controle Social e Institucional do SUS	15.450.045	9.203.391	59,57%
554 – Gestão do Trabalho e Educação em Saúde	12.004.685	5.433.964	45,27%
559 – Vigilância em Saúde	56.424.936	40.183.235	71,22%
<b>Soma dos Programas</b>	<b>1.559.139.467</b>	<b>1.211.064.235</b>	<b>77,68%</b>
<b>4 – Área de Atuação: Infraestrutura Hídrica</b>			
055 – Desenvolvimento Sustentável de Recursos Hídricos para o Semiárido	30.132.154	19.704.205	65,39%
091 – Programa de Gerenciamento e Integração dos Recursos Hídricos/PROGERI	194.127.937	120.073.010	61,85%
710 – Oferta Hídrica Estratégica para Múltiplos Usos	227.955.773	170.872.644	74,96%
729 – Suprimento Hídrico para Centros Urbanos e Rurais	114.303.263	37.416.343	32,73%
<b>Soma do Programas</b>	<b>566.519.126</b>	<b>348.066.202</b>	<b>61,44%</b>
<b>5 – Área de Atuação: Trabalho, Assistência Social e Segurança Alimentar</b>			
003 – Programa de Apoio às Reformas Sociais do Ceará	27.152.070	21.819.601	80,36%
020 – Segurança Alimentar e Nutricional	2.920.173	1.394.348	47,75%
022 – Proteção Social Básica	51.054.962	35.382.858	69,30%
052 – Trabalho Competitivo Alcançando a Empregabilidade	40.579.055	35.898.060	88,46%
066 – Desenvolvendo o Empreendedorismo e o Artesanato	9.494.128	7.650.160	80,58%

074 – Programa de Atenção à Pessoa com Deficiência	13.417.482	10.083.953	75,16%
076 – Programa de Atendimento à Pessoa Idosa	8.856.671	6.508.685	73,49%
534 – Desenvolvimento e Gestão de Políticas de Juventude	381.396.236	251.478.020	65,94%
713 – Proteção Social Especial	74.981.349	57.778.955	77,06%
714 – Gestão das Políticas do Trabalho e Assistência Social	1.964.000	963.922	49,08%
<b>Soma dos Programas</b>	<b>611.816.127</b>	<b>428.958.562</b>	<b>70,11%</b>
<b>Total geral</b>	<b>6.428.193.600</b>	<b>4.289.299.712</b>	<b>66,73%</b>

Fonte: Base de Dados – SIC; Balanço Geral do Estado.

Conforme as informações acima projetadas, o Relatório da Comissão constatou que dos 39 programas selecionados, um pouco mais da metade, 20 (vinte), apresentaram execução orçamentária superior a 75% da dotação autorizada na LOA 2011.

Destes, destacam-se aqueles que ultrapassaram o índice de desempenho superior a 90% de execução, a saber: 087 – Programa de Telecomunicações do Estado (98,98%); 016 – Saúde do Servidor (98,31%); 192 – Programa de Projetos de Infraestrutura e Logística (94,56%); 185 – Trânsito Rodoviário e Transporte de Passageiros (93,44%); 004 – Rodoviário do Estado do Ceará – Ceará III (92,85%); e 048 – Qualidade da Educação Básica na Zona Rural e Urbana (90%), sem que tenha havido qualquer programa com índice de 100% de realização.

Continuando, a Comissão Especial assinala que, em caráter oposto, apenas o programa 067 – Desenvolvimento Educacional Científico e Produção do Ceará apresentou execução orçamentária inferior a 25%, revelando o índice de 19,72%. De maneira análoga ao ponderado anteriormente, nenhum programa apresentou desempenho orçamentário nulo (0), o que representa certo avanço em relação ao exercício de 2010, quando demonstrou, em sua amostra, 2 (dois) programas sem execução.

No que concerne à performance das Áreas de Atuação, destaca-se a “Saúde”, única que evidenciou execução orçamentária superior ao patamar de 75%, o equivalente a 77,68%. Nesse grupo, o Programa 535 – Fortalecimento da Atenção à Saúde nos Níveis Secundário e Terciário” revelou-se o mais representativo em termos absolutos, na medida em que executou dispêndios no importe de R\$ 753.454.419 (78,35%), ao se ter orçado R\$ 961.675.385.

Quanto a Área de Atuação “Educação Básica”, salienta que muito embora tenha revelado a maior destinação dos recursos no orçamento para o exercício de 2011, R\$ 2.630.543.647, a mesma realizou despesas no total de R\$ 1.579.673.729 (60,05%), o menor índice de execução orçamentária da amostra escolhida, considerado, assim, não satisfatório, uma vez que consiste numa área estratégica para o desenvolvimento humano e profissional dos cidadãos do Estado. Em seguida, assinala que tal rendimento esteve condicionado ao Programa 058 – Cooperação entre Estado e Município, o mais significativo em valores absolutos de orçamento para a área, com R\$ 2.231.816.570, mas que teve execução de R\$ 1.246.587.339, o equivalente a apenas 55,86%.

Afirma que a análise que trata do desempenho orçamentário por faixa de realização dos programas permite aferir que a maioria dos programas (51,28%) constantes da amostra, em um número de 20, situou-se na faixa que evidencia índice de realização de despesa entre 75,01% a 100%. Apesar disso, seus valores monetários orçados e realizados representaram 35,45% e 43,73%, respectivamente, dos montantes totais orçados e realizados da amostra praticada.

Acrescenta ainda que, por isso, a maior representatividade de valores absolutos enquadra-se na faixa entre 50,01% e 75%, em que, não obstante possuir 13 programas vinculados, seus valores orçados e realizados correspondem a 58,57% (R\$ 3.765.083.939) e 52,49% (R\$ 2.251.331.004), respectivamente, dos montantes totais orçados e realizados da seleção efetuada, como segue:

<b>Representatividade por Faixa</b>				<b>Valores - Real</b>		
<b>Faixas de Desempenho Orçamentário</b>	<b>Nº de Programas</b>	<b>Orçado (a)</b>	<b>(a/b)%</b>	<b>Realizado (c)</b>	<b>(c/d)%</b>	<b>Desempenho médio</b>
Faixa 1 (até 25%)	1	288.675	0,00%	56.934	0,00%	19,72%
Faixa 2 (de 25,01% a 50%)	5	384.279.615	5,98%	162.206.473	3,78%	42,21%
Faixa 3 (de 50,01% a 75%)	13	3.765.083.939	58,57%	2.251.331.004	52,49%	59,79%
Faixa 4 (de 75,01% a 100%)	20	2.278.541.371	35,45%	1.875.705.301	43,73%	82,32%
<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>6.428.193.600(b)</b>	<b>100%</b>	<b>4.289.299.712(d)</b>	<b>100%</b>	<b>66,73%</b>

Assim, observou-se que os programas finalísticos objeto da amostra, no geral, muito embora tenham apresentado crescimentos em relação ao exercício de 2010, demonstram, ainda, um índice de desempenho orçamentário (66,73%) abaixo do limite de 75% considerado satisfatório para o Estado, o que corrobora com o distanciamento vigente entre o planejamento e a execução das ações governamentais.

Nesse passo, a Comissão assinala que a avaliação da execução de metas físicas se processa, por sua vez, mediante o confronto entre as metas estabelecidas para os produtos, com suas respectivas unidades de medida, fixadas no Demonstrativo Consolidado por Secretaria, Órgão, Programa, Ação e Produto – Finalísticos, balizadas no PPA 2008/2011 Revisado, e os resultados alcançados no exercício em apreço, evidenciados no Relatório dos Resultados e Realizações dos Programas e Projetos de 2011, elaborado pela SEPLAG, conforme determinação extraída da LDO – 2011, em seu art. 79.

Da análise efetuada, concluiu-se que:

1. No PPA, os produtos são distribuídos por secretarias, órgãos e ações, o que permite afigurar um produto em várias ações. O relatório da SEPLAG, de forma contrária, apenas retrata o produto globalmente;
2. As metas estabelecidas no PPA não guardam correspondência com aquelas realizadas e evidenciadas no relatório; e
3. Nem todos os produtos previstos no PPA foram abordados no citado relatório.

Ademais, adverte a prefalada Comissão que os produtos e metas consignados nos sistemas de controle e acompanhamento de programas gerenciados pela SEPLAG, como o WebMapp, tendo como um dos módulos de consulta a Matriz GPR – Gestão Por Resultados, e o SIAP, também não guardam correspondência com aqueles previstos no PPA.

Tecendo primeiramente considerações sobre o Sistema WebMapp, o Relatório Técnico aduz que, *"...na prática, 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."*

Continuando, alerta 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, que indubitavelmente deveria contemplar ferramentas que permitissem a inserção de dados físicos de forma a permitir a sua permanente avaliação e controle.

Sob o enfoque do monitoramento e avaliação, aponta que a inconsistência mais relevante diz respeito, no sistema retromencionado, a não vinculação destes produtos com os programas de governo, impedindo qualquer inferência quanto ao alcance das metas estabelecidas no PPA.

Chama a atenção o Relatório Técnico da Comissão Especial através das informações ali expandidas, que o Relatório do WebMapp não consolida seus produtos por ações de governo. Com efeito, depreende-se, novamente, que as metas para os produtos fixadas no PPA não se equivalem àquelas do Sistema WebMapp, como é o caso do Produto Viatura Policial Adquirida, prevista no PPA em 11 unidades e no WebMapp em 91, ambos para a SSPDS. Por sua vez, alguns produtos estabelecidos no WebMapp nem sequer foram previstos no PPA, é o que ocorre com o Produto Material de Consumo para TI Adquirido.

Ademais, reforça que estas informações também não coincidem com aquelas apresentadas no Relatório dos Resultados e Realizações dos Programas e Projetos de 2011 elaborado pela SEPLAG, encaminhado com as Contas de Governo de 2011.

Quanto ao SIAP - Sistema Integrado de Acompanhamento de Programas, informa a Comissão Técnica em seu Relatório que também é possível encontrar base normativa para o mesmo, que, instituído por meio do Decreto nº 27.119/2003, disciplina a Gestão por Programas no Estado do Ceará, sendo, por isso, o instrumento legalmente adotado pelo Estado para o acompanhamento das ações do governo, conforme preceitua o seu art. 7º, inciso IV.

Ressalta que o SIAP foi alvo de avaliação por este Tribunal nos últimos anos, e que 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".

Em seguida observa "*...que o modo de acesso ao referido Sistema, disponibilizado pelo sítio institucional da Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará – SEPLAG (Guardião), faz referência aos exercícios de 2011 e 2012. Logo, as informações programáticas constantes dos primeiros meses de 2012 restaram evidenciadas, o que as tornam compatíveis com o decreto supra, quando diz que os dados serão fornecidos e, por conseguinte, monitorados em “tempo real”. Tal evidência traz um avanço para o acompanhamento das ações governamentais, já que não houve a inserção dos dados referentes ao exercício de 2010, tal como observado nos exercícios anteriores.*"

Continuando, afirma que "*Agora, não se pode perder de vista que, nos campos de consulta do SIAP, as informações evidenciadas acerca da execução física dos programas do Estado, como vem ocorrendo à semelhança dos instrumentos anteriormente analisados, não correspondem àquelas previstas no PPA 2008/2011 Revisado, não havendo, com isso, o cotejo entre as metas previamente fixadas com os resultados alcançados.*"

Por fim, o Relatório expedido pelo Corpo Técnico salienta que, apesar da evolução dos Programas de Governo sob o enfoque orçamentário em 2011, não foi possível mensurar se eles atingiram os resultados almejados. E que, para se ter uma análise conclusiva desses programas, faz-se necessário combinar a análise dos indicadores orçamentários com a de 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.

## 7. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

A Lei nº 4.320/1964 estabelece no seu art. 101 que os resultados gerais do exercício serão demonstrados no Balanço Orçamentário, no Balanço Financeiro, no Balanço Patrimonial e na Demonstração das Variações Patrimoniais, cujos formatos estão nos anexos daquela lei.

Por outro lado, o art. 2º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, dispõe 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 às empresas controladas, caracterizadas como estatais não dependentes, elas devem evidenciar seus resultados de acordo com a Lei nº 6.404/1976, no Balanço Patrimonial, nas Demonstrações dos Lucros ou Prejuízos Acumulados, do Resultado do Exercício, dos Fluxos de Caixa e do Valor Adicionado, se companhia aberta.

### 7.1. DEMONSTRAÇÕES CONSOLIDADAS

#### 7.1.1. Balanço Orçamentário

Segue abaixo o Balanço Orçamentário Consolidado extraído do Relatório Técnico da Comissão deste Tribunal de Contas.

#### BALANÇO ORÇAMENTÁRIO – Consolidado

			Valores em R\$ mil
RECEITAS	PREVISÃO	EXECUÇÃO	DIFERÊNCIA
<b>RECEITAS CORRENTES</b>	<b>16.073.965</b>	<b>15.692.331</b>	<b>-381.633</b>
Receita Tributária	7.530.870	7.817.749	286.880
Receita de Contribuições	1.154.244	995.848	-158.396
Receita Patrimonial	270.527	273.426	2.899
Receita de Serviço	40.927	53.713	12.786
Transferências Correntes	6.480.021	6.161.766	-318.255
Outras Receitas Correntes	597.376	389.829	-207.547
<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>	<b>2.539.130</b>	<b>1.402.492</b>	<b>-1.136.639</b>
Operações de Crédito	1.408.077	913.073	-495.005
Alienação de Bens	110	16	-94
Amortização de Empréstimos	0	96	96
Transferências de Capital	1.039.163	486.354	-552.809

Outras Receitas de capital	91.780	2.953	-88.827
<b>SUBTOTAL</b>	<b>18.613.095</b>	<b>17.094.823</b>	<b>-1.518.272</b>
<b>DÉFICIT</b>	<b>1.875.446</b>	<b>0</b>	<b>-1.875.446</b>
<b>TOTAL</b>	<b>20.488.541</b>	<b>17.094.823</b>	<b>-3.393.718</b>
<b>DESPESAS</b>	<b>FIXAÇÃO</b>	<b>EXECUÇÃO</b>	<b>DIFERÊNCIA</b>
Despesas Correntes	15.814.687	13.472.581	2.342.106
Despesas de Capital	4.630.168	3.158.057	1.472.111
Reserva de Contingência	43.686	0	43.686
<b>SUBTOTAL</b>	<b>20.488.541</b>	<b>16.630.638</b>	<b>-3.857.903</b>
<b>SUPERÁVIT</b>	<b>0</b>	<b>464.185</b>	<b>464.185</b>
<b>TOTAL</b>	<b>20.488.541</b>	<b>17.094.823</b>	<b>-3.393.718</b>

Fonte: Balanço Geral do Estado de 2011.

De acordo com o Balanço Orçamentário, destacou a Comissão que ocorreu um déficit de previsão no montante de R\$ 1,875 bilhões, que é resultado do confronto da previsão atualizada da receita com a dotação atualizada da despesa.

Em relação ao resultado da execução, que é obtido do confronto entre a execução da receita e despesa, o Estado do Ceará obteve um superávit orçamentário no montante de R\$ 464 milhões, evidenciando que a receita arrecadada foi superior à despesa empenhada no exercício de 2011.

No tocante à execução das receitas, a Equipe Técnica constatou que houve uma frustração de arrecadação no valor de R\$ 1,518 bilhões. Este montante representa o valor a menor que o Estado arrecadou em relação à previsão atualizada da receita.

Quanto à execução das despesas, dos R\$ 20,48 bilhões fixados, foram executados R\$ 16,3 bilhões, que corresponde a execução de 81,17% dos créditos orçamentários e uma economia orçamentária de R\$ 3,857 bilhões, conforme registrou a Comissão desta Corte de Contas.

Consignou também a Equipe que, do confronto entre as receitas e despesas correntes executadas, o Estado chegou a um superávit do orçamento corrente de R\$ 2,219 bilhões. Quanto ao resultado da execução do orçamento de capital, resultado da diferença entre receitas e despesas de capital, foi apurado um déficit de R\$ 1,755 bilhões.

Dessa forma, ressaltou o Corpo Técnico que, pela interpretação conjunta desses indicadores, parte dos recursos correntes foram aplicados em despesas de capital, caracterizando, portanto, um cenário de capitalização dos recursos correntes.

### 7.1.2. Balanço Financeiro

Segue abaixo o Balanço Financeiro Consolidado retirado do Relatório do Corpo Técnico.

#### BALANÇO FINANCEIRO – Consolidado

Valores em R\$ mil

RECEITA		DESPESA	
<b>ORÇAMENTÁRIA</b>	<b>17.094.823</b>	<b>ORÇAMENTÁRIA</b>	<b>16.630.638</b>
Receitas Correntes	15.692.331	Despesas Correntes	13.472.581
Receitas de Capital	1.402.492	Despesas de Capital	3.158.057
<b>EXTRA-ORÇAMENTÁRIA</b>	<b>17.859.509</b>	<b>EXTRA-ORÇAMENTÁRIA</b>	<b>18.182.275</b>
Restos a Pagar	756.208	Restos a Pagar Pagos em 2011	649.129
Depósitos de Div. Origens	5.256.399	Depósitos de Div. Origens	5.271.859
Agentes Financ. Devedores	11.846.901	Agentes Financ. Devedores	12.260.242
		Entidades Autárquicas Devedoras	1.045
<b>SALDO EXERC. ANTERIOR</b>	<b>1.074.460</b>	<b>SALDO EXERC. SEGUINTE</b>	<b>1.215.878</b>
Bancos e Correspondentes	1.034.196	Bancos e Correspondentes	1.208.635
Órgãos Arrecadadores	40.264	Órgãos Arrecadadores	7.243
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>36.028.791</b>	<b>TOTAL GERAL</b>	<b>36.028.791</b>

Fonte: Balanço Geral do Estado de 2011

Acerca da estrutura do Balanço Financeiro, a Comissão registrou que a estrutura não está em consonância com o formato definido na Lei nº 4.320/1964, que é por função de governo, nem com o modelo da Portaria STN nº 664/2010, que é por vinculação de recursos.

Além disso, registrou a Equipe Técnica o seguinte:

- O valor da inscrição em restos a pagar no exercício correspondeu ao valor registrado no Demonstrativo dos Restos a Pagar do RGF do 3º quadrimestre. No entanto, os restos a pagar pagos em 2011 apresentaram divergência a maior com relação ao valor registrado no RREO do 6º bimestre no montante de R\$ 119.764;
- Os itens “Depósitos”, “Agentes Financeiros Devedores” e “Entidades Autárquicas Devedoras”, os valores registrados guardaram conformidade com o somatório dos valores apresentados nos balanços financeiros das administrações direta e indireta;
- Em confronto com as informações do Balanço Patrimonial Consolidado, foi verificado que o saldo do exercício anterior (saldo inicial) não confere com valor do disponível registrado no Balanço Patrimonial de 2010 (R\$ 1,058 bilhões), gerando uma divergência a maior de R\$ 15.631.549,00. O saldo para o exercício seguinte (saldo final), entretanto correspondeu ao valor registrado no disponível do Balanço Patrimonial de 2011;

- No Balanço Financeiro, no Balanço Patrimonial e na Demonstração de Dívida Flutuante, Anexo XVII do Balanço Geral, não há a distinção dos diferentes valores contabilizados na conta “Depósitos de Diversas Origens”. Entretanto, a Secretaria da Fazenda, por meio da tabela 75 presente na página 124 do Relatório Síntese do Balanço 2011, detalhou a dívida fluante dos exercícios 2010 e 2011.

Pontuou o Grupo Técnico, que a análise do resultado financeiro ficou prejudicada, pois as disponibilidades financeiras no início e no final do exercício não representam o saldo financeiro disponível, já que o saldo das aplicações financeiras não foi considerado como disponibilidade.

Registrou a Equipe que o resultado financeiro do período somou R\$ 141 milhões, ***“indicando, portanto, um incremento nas disponibilidades financeiras do Estado. Entretanto, devido às considerações acerca das aplicações financeiras, o valor apurado não reflete o resultado real”***.

Considerando as aplicações financeiras dentro das disponibilidades, o saldo inicial das disponibilidades saltaria para R\$ 2,147 bilhões e o saldo final passaria para R\$ 2,702 bilhões, gerando um resultado financeiro superavitário de R\$ 554,7 milhões.

### **7.1.3. Balanço Patrimonial**

Acerca do Balanço Patrimonial é importante transcrever trecho do Relatório Técnico que aponta divergência em alguns valores, prejudicando a análise do demonstrativo em questão, *verbis*:

Em relação ao Balanço Patrimonial Consolidado, apresentado no Relatório da SEFAZ, pag. 150, foi identificada uma divergência no valor da Participação no Capital das Empresas. O Balanço Consolidado apresenta um montante de R\$ 2,91 (dois reais e noventa e um centavos) enquanto o Balanço da Administração Direta apresenta o total de R\$ 2.365.348.165,69. Além disso, foi verificada uma divergência no valor da conta “Devedores por empréstimos”. O Balanço Consolidado apresenta um montante de R\$ 2.373.738.306,33 enquanto o Balanço da Administração indireta apresenta o total de R\$ 8.390.140,64 e o da direta não tem este elemento na sua composição patrimonial. Portanto, diante das divergências acima descritas, a análise do demonstrativo consolidado foi prejudicada, levando esta Comissão a efetuar o exame dos balanços separados em administração Direta e Indireta, apresentados nos moldes da Lei nº 4.320/64.

Na sequência, reproduzimos os Balanços Patrimoniais da Administração Direta e Indireta, referentes ao exercício de 2011, comparando com o exercício de 2010, extraídos do Relatório da Comissão Especial:

**BALANÇO PATRIMONIAL – Administração Direta**

Valores em R\$ mil

ATIVO			PASSIVO		
TÍTULO	2011	2010	TÍTULO	2011	2010
<b>FINANCEIRO</b>	<b>1.997.567</b>	<b>1.607.856</b>	<b>FINANCEIRO</b>	<b>925.064</b>	<b>880.954</b>
<b>Disponível</b>	<b>511.277</b>	<b>534.906</b>	Restos a Pagar	741.726	685.629
Bancos e Corresp.	506.159	496.506	Dep. Div. Origens	183.338	193.945
Órgãos Arrecadadores	5.118	38.400	Outras Ent. Cred.	0	1.380
<b>Realizável</b>	<b>1.486.290</b>	<b>1.072.949</b>			
Agentes Fin. Dev.	1.485.807	1.072.467			
Outras Ent. Dev.	0	0			
Diversos Responsáveis	483	483			
<b>PERMANENTE</b>	<b>14.301.220</b>	<b>11.569.049</b>	<b>PERMANENTE</b>	<b>5.304.461</b>	<b>4.259.959</b>
<b>Bens do Estado</b>	<b>6.854.044</b>	<b>5.029.823</b>	<b>Dívida Fund. Int.</b>	<b>3.446.662</b>	<b>2.927.363</b>
Bens Móveis	1.713.210	1.452.887	Por Contratos	2.932.678	2.540.828
Bens Imóveis	5.140.834	3.576.936	INSS Parc.	68.008	87.571
<b>Créditos</b>	<b>7.424.305</b>	<b>6.518.298</b>	PASEP Parc.	39.829	44.231
Dívida Ativa	5.058.957	4.417.936	Por Precatórios	406.148	254.732
Part. no Cap. Empresas	2.365.348	2.100.362	<b>Dívida Fund. Ext.</b>	<b>1.857.798</b>	<b>1.332.596</b>
<b>Valores</b>	<b>22.871</b>	<b>20.927</b>	Por Contratos	1.857.798	1.332.596
Tít. Repr. Cap. Empr.	4.161	4.161			
Almoxarifados	18.710	16.766			
<b>ATIVO REAL</b>	<b>16.298.787</b>	<b>13.176.904</b>	<b>PASSIVO REAL</b>	<b>6.229.525</b>	<b>5.140.912</b>
			<b>ATIVO REAL LÍQ.</b>	<b>10.069.262</b>	<b>8.035.992</b>
<b>COMPENSADO</b>	<b>1.120.958</b>	<b>1.098.447</b>	<b>COMPENSADO</b>	<b>1.120.958</b>	<b>1.098.447</b>
Vr. de Terceiros	1.462	1.462	Contr. Val. de Terc.	1.462	1.462
Vr. e Obrig Diversas	1.119.496	1.096.985	Contr. Val. Ob. Div	1.119.496	1.096.985
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>17.419.745</b>	<b>14.275.351</b>	<b>TOTAL GERAL</b>	<b>17.419.745</b>	<b>14.275.351</b>

Fonte: Balanço Geral do Estado de 2011.

**BALANÇO PATRIMONIAL – Administração Indireta**

Valores em R\$ mil

ATIVO			PASSIVO		
TÍTULO	2011	2010	TÍTULO	2011	2010
<b>FINANCEIRO</b>	<b>704.602</b>	<b>523.922</b>	<b>FINANCEIRO</b>	<b>187.856</b>	<b>193.583</b>
<b>Disponível</b>	<b>704.601</b>	<b>523.922</b>	Restos a Pagar	176.631	178.228
Bancos e Corresp.	702.476	522.058	Dep. Div. Origens	11.224	15.354
Órgãos Arrecadadores	2.125	1.864	Outras Ent. Cred.	0	0
<b>PERMANENTE</b>	<b>532.948</b>	<b>470.650</b>	<b>PERMANENTE</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Bens do Estado</b>	<b>304.546</b>	<b>250.736</b>			

Bens Móveis	187.898	155.817			
Bens Imóveis	116.648	94.919			
<b>Créditos</b>	<b>185.025</b>	<b>181.364</b>			
Dívida Ativa	176.634	176.634			
Dev. por Emprést.	8.390	4.730			
<b>Valores</b>	<b>43.377</b>	<b>38.549</b>			
Bens para Revenda	939	856			
Tít. Repr. Cap. Empr.	36	36			
Almoxarifados	42.402	37.657			
<b>ATIVO REAL</b>	<b>1.237.549</b>	<b>994.572</b>	<b>PASSIVO REAL</b>	<b>187.856</b>	<b>193.583</b>
			<b>ATIVO REAL LÍQ.</b>	<b>1.049.694</b>	<b>800.989</b>
<b>COMPENSADO</b>	<b>68.524</b>	<b>67.685</b>	<b>COMPENSADO</b>	<b>68.524</b>	<b>67.685</b>
Vr. de Terceiros	3.368	2.551	Contr. Val. de Terc.	3.368	2.551
Vr. e Obrig Diversas	65.156	65.134	Contr. Val. Ob. Div	65.156	65.134
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>1.306.073</b>	<b>1.062.257</b>	<b>TOTAL GERAL</b>	<b>1.306.073</b>	<b>1.062.257</b>

Fonte: Balanço Geral do Estado de 2011

Em análise dos demonstrativos acima, registrou a Equipe Técnica que o Ativo Financeiro da Administração Direta corresponde a 12,26% do Ativo Real, destacando-se as contas “Bancos e Correspondentes” (25,34%) e “Agentes Financeiros Devedores” (74,38%);

Sobre a conta “Disponível” a Comissão apontou divergência de valores, conforme transcrição abaixo:

Cabe destacar que o saldo do “Disponível” apresentado no Balanço Patrimonial (Bancos e Correspondentes e Órgãos Arrecadores) difere do destacado no Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa (Anexo V do Relatório de Gestão Fiscal), havendo uma divergência na ordem de R\$ 2,191 bilhões. Ainda a respeito da conta “Disponível” do balanço em análise, assim como foi apontado no tópico relativo ao Balanço Financeiro, verificou-se que esta se encontra subavaliada, haja vista que o saldo das aplicações financeiras do Estado está indevidamente apropriado na conta “Agentes Financeiros”, no grupo “Realizável”.

O Relatório Técnico apontou que o Ativo Permanente corresponde a 87,74% do Ativo Real, sendo composto principalmente pelas contas de bens móveis e imóveis (47,93%), créditos relativos à dívida ativa (35,37%) e participação acionária no capital de empresas (16,54%).

Sobre os bens imóveis, destacou que este item representa R\$ 5,25 bilhões, somando a Administração Direta e Indireta. Registrou, também, que 2.396 imóveis, isto é, 47,24% do total, que somou 5.072 imóveis, estão registrados a um valor de R\$ 1,00 (um real). Dessa forma, concluiu o Corpo Técnico, que o Balanço Patrimonial não reflete a real composição do patrimônio do Estado do Ceará em relação aos bens imóveis.

No tocante à Dívida Ativa do Estado, a Comissão constatou um aumento nominal na ordem de R\$ 641 milhões em relação ao final do exercício de 2010, conforme tabela abaixo:

**Comportamento da Dívida Ativa em 2011**

Valores em R\$ mil

<b>Descrição</b>	<b>Valor</b>
<b>Saldo no Início do Exercício</b>	<b>4.417.936</b>
(+) Inscrições	549.976
(+) Atualização Monetária	243.141
(-) Valor Arrecadado	53.976
(-) Cancelamento	98.120
<b>Saldo Final</b>	<b>5.058.957</b>

Fonte: Balanço Patrimonial e DVP 2011

Ainda sobre a Dívida Ativa, a Equipe Técnica salientou:

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 COGERF nº 03/2011, assim como foi apontado no relatório relativo ao exercício anterior, verificou-se que **o relatório que tratou das metas bimestrais de arrecadação para o exercício de 2011 não expôs as medidas acerca da Dívida Ativa, conforme determina o dispositivo legal acima exposto.** (grifamos)

Mereceu destaque pela Comissão, a participação do Estado no Capital de empresas que no Balanço Patrimonial de 2011, demonstra uma variação ativa na ordem de R\$ 264,98 milhões em relação ao ano de 2010. Todavia, consignou a Equipe Técnica que ***“a Demonstração das Variações Patrimoniais evidencia uma variação ativa no valor de R\$ 89,65 milhões, sendo bem inferior ao valor anteriormente destacado.”***

Assentou também que ***“Ainda com relação à participação no capital das empresas, conforme informação retirada dos demonstrativos contábeis das mesmas, a variação encontrada foi de R\$ 224 milhões, [...], divergindo, portanto, dos valores apresentados no balanço patrimonial e na Demonstração das Variações Patrimoniais.”***

O Grupo Técnico registrou que o Estado do Ceará concedeu R\$ 72.959.682,48 em empréstimos com recursos executados do programa Gestão do Fundo de Desenvolvimento

Industrial do Ceará e que este montante não está evidenciado no Ativo Permanente do Balanço Patrimonial, sendo este fato *“estranho tendo em vista que se trata de direito a receber pelo Estado”*. Acrescenta ainda que este valor também deveria constar na Demonstração das Variações Patrimoniais, no grupo das Mutações Ativas.

Nessa esteira, enfatizou a Equipe Técnica:

Desse modo, uma vez que este crédito não consta nos demonstrativos contábeis, o controle para fins de sua realização futura restou comprometido, descumprindo o disposto no artigo 88 da Lei nº 4.320/64, abaixo transcrito:

Art. 88. Os débitos e créditos serão escriturados com individualização do devedor ou do credor e especificação da natureza, importância e data do vencimento, quando fixada.

Destarte é imperioso destacar que a ausência de controle e evidência contábil dos créditos a receber favorece a ocorrência de fraudes, como bem destacado no Relatório do TCU (TC-026.069/2008-4), in verbis: “Não são raros os casos veiculados na imprensa de baixas indevidas em sistemas de multas dos Detran, por exemplo, ou de débitos de IPTU, IPVA e outros créditos da fazenda pública. O controle contábil desses créditos por meio dos balancetes e demonstrações contábeis permite evidenciar os montantes de créditos baixados (...)”.

No tocante ao Passivo Financeiro, a Comissão assentou que este valor somou R\$ 925 milhões, representando 14,85% do Passivo Real, para a Administração Direta, e R\$ 188 milhões (100% do Passivo Real) para a Indireta. Em relação ao Passivo Permanente, consignou que o estoque da dívida fundada importou em R\$ 5,304 bilhões, sendo este valor superior em 24,52% em comparação com o saldo da dívida fundada ao final de 2010.

Quanto aos Precatórios, a Comissão elaborou a tabela abaixo:

#### Comportamento da Dívida com Precatórios em 2011

	Valores em R\$ mil
<b>Saldo Inicial de 2011</b>	<b>254.732</b>
<b>(-) Variação Ativa Independente da Execução Orçamentária</b>	<b>4.436</b>
Baixa de Precatórios	4.436
<b>(+) Variações Passivas Independentes da Execução Orçamentária</b>	<b>155.852</b>
Atualização Monetária	134.304
Inscrição de Precatórios	21.548
<b>Saldo Final de 2011</b>	<b>406.148</b>

Fonte: Balanço Patrimonial, DVP 2011 e Anexo XVI da L 4.320/64

No tocante às Variações Passivas, a Equipe Técnica ressaltou, com base na Demonstração das Variações Patrimoniais da Administração Direta e no Anexo XVI da Lei nº 4.320/1964, que houve uma atualização monetária e juros no valor de R\$ 134 milhões. Em relação às Variações

Ativas, verificou a Comissão que somente as variações independentes da execução orçamentária, que representaram R\$ 4,43 milhões, afetaram o saldo final do estoque de precatório.

Ainda sobre este tema, o Corpo Técnico registrou que **“na unidade orçamentária Encargos Gerais do Estado foi empenhado, liquidado e pago o valor de R\$ 40.305.741,61 a título de precatórios, não sendo esse valor considerado no Anexo XVI e na DVP. Se assim o fosse, tal valor figuraria como mutação ativa, uma vez que se refere a redução de obrigação fruto da execução da despesa orçamentária.”**.

Em seguida, é registrado no Relatório da Comissão Técnica, *verbis*:

Diante deste questionamento, os técnicos da Secretaria da Fazenda esclareceram a esta Comissão que os R\$ 40,30 milhões executados referem-se tanto ao pagamento de precatórios que surgiram no exercício quanto ao estoque provindo de exercícios anteriores. **No caso dos que surgiram no exercício, o pagamento teria se dado antes da inscrição da respectiva dívida**, sendo este o motivo da ausência deste valor entre as mutações ativas.

Entretanto, perduram os questionamentos inicialmente apontados. Em primeiro lugar, **não é aceitável efetuar o pagamento de uma dívida ainda não inscrita no passivo**. Em segundo lugar, se entre os R\$ 40,30 milhões existem valores relativos aos exercícios anteriores, já registrados no passivo, como se explica o fato de que não houve nenhum registro relativo à respectiva mutação ativa resultante da execução orçamentária?

[...]

Para aderir ao regime especial de precatórios, os Estados e Municípios, por decreto do Governador ou do Prefeito, poderiam optar, até 12 de março de 2010, por uma das duas possibilidades de solvência do passivo judicial:

- Vinculação mensal de parte da receita (inciso I, § 1º do art. 97, ADCT);
- Parcelamento em até 15 (quinze) anos (inciso II, § 1º do art. 97, ADCT).

O Estado do Ceará, por meio do Decreto nº 30.111, de 10 de março de 2010, aderiu à segunda forma de parcelamento, devendo efetuar depósitos mensais em conta administrada pelo Tribunal de Justiça (conta especial), de modo que forme montante suficiente para satisfazer a prestação anual neste parcelamento que dura até 15 anos.

[...]

Entretanto, dada a problemática quanto ao registro das inscrições e pagamentos dos precatórios, esta Comissão ficou impossibilitada de verificar o cumprimento do regime especial.

**Fica evidente, portanto, a falta de controle sobre a dívida com precatórios.**

Conforme o Princípio Contábil da Oportunidade, o estoque dos precatórios deve estar registrado no Balanço Patrimonial, estando os valores empenhados e não pagos no passivo financeiro e os não empenhados, no passivo permanente. **A não contabilização adequada destes elementos é uma falha grave, uma vez que desatende aos artigos 1º, § 1º da LRF e 85 da Lei nº 4.320/64, desrespeitando, assim, a transparência e a exatidão dos demonstrativos contábeis.** (grifamos)

#### 7.1.4. Demonstração Das Variações Patrimoniais

Segue abaixo a Demonstração das Variações Patrimoniais elaborada pela SEFAZ e reproduzida no Relatório Técnico desta Corte de Contas:

#### DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS – Consolidado

Valores em R\$

VARIAÇÕES ATIVAS		VARIAÇÕES PASSIVAS	
TÍTULO	2011	TÍTULO	2011
<b>RES. EXEC. ORÇAMENTÁRIA</b>	<b>19.662.596</b>	<b>RES. EXEC. ORÇAMENTÁRIA</b>	<b>17.599.011</b>
<b>Receitas Orçamentárias</b>	<b>17.094.823</b>	<b>Despesas Orçamentárias</b>	<b>16.630.638</b>
Receitas Correntes	15.692.331	Despesas Correntes	13.472.581
Receitas de Capital	1.402.492	Despesas de Capital	3.158.057
<b>Mutações Patrimoniais</b>	<b>2.567.773</b>	<b>Mutações Patrimoniais</b>	<b>968.373</b>
Constr. ou Aquisição de Bens Imóveis	1.630.669	Cobrança da Dívida Ativa	53.976
Amort. ou Resgate de Emprést. Tom. Empréstimos Concedidos	371.457	Empréstimos Tomados	913.073
Participação no Capital de Empresas	89.651	Recebimento de Créditos	96
Aquisição de bem para Revenda	1.311	Baixa de Bens	1.228
Aquisição de Material	470.740		
<b>INDEP. EXEC. ORÇAMENTÁRIA</b>	<b>5.534.167</b>	<b>INDEP. EXEC. ORÇAMENTÁRIA</b>	<b>5.342.499</b>
Inscrição da Dívida Ativa	549.976	Cancelamento de Dívida Ativa	98.120
Inscrição de Títulos e Valores	175.348	Saída de Materiais	477.142
Atualização Monet da Dívida Ativa	243.141	Correção Monetária de Dívida	644.942
Incorporação de Bens Móveis	286.610	Desincorporação de Bens Móveis	1.451
Incorporação de Bens Imóveis	345.264	Desincorporação de Bens Imóveis	390.508
Cancelamento Restos a Pag.	48.907	Baixa de Restos a Pagar	649.129
Cancelamento de Depósitos	41	Diversas	202
Canc. de Outras Dívidas Passivas	293.471	Desinc. de Créditos e Valores	1.045
Diversas	654.332	Inscrição de Precatórios	155.852
Apropriação de material de consumo	8.532		
Baixa de Precatórios	4.436		
Transferência de Res Patrimonial	2.924.109	Transferência de Res Patrimonial	2.924.109
<b>TOTAL</b>	<b>25.196.763</b>	<b>TOTAL</b>	<b>22.941.510</b>
		SUPERÁVIT	2.255.253
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>25.196.763</b>	<b>TOTAL GERAL</b>	<b>25.196.763</b>

Fonte: Balanço Geral do Estado de 2011

Em análise da Demonstração, destacou o Grupo Técnico que as Variações Ativas importaram em R\$ 25,19 bilhões, enquanto as Variações Passivas chegaram ao montante de R\$ 22,94 bilhões, resultando no superávit patrimonial de R\$ 2,25 bilhões.

A Equipe Técnica, verificando o cumprimento do art. 50, inciso VI da LRF, assim se manifestou:

Em relação ao cumprimento do art. 50, inciso VI da LRF, pode-se verificar que a demonstração das variações patrimoniais não deu destaque à 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.

Para tanto, o demonstrativo deve evidenciar no grupo das mutações patrimoniais passivas, ou mutações da receita, a conta “Alienação de Bens”. Quanto às mutações patrimoniais ativas, ou mutações da despesa, deve ser evidenciada a conta “Aquisição de Bens”. No caso das mutações ativas, percebe-se a existência de elementos que se relacionam com a mencionada conta. Entretanto, entre os itens que compõe as mutações passivas, não foi identificado nenhum elemento relacionado a esse fim.

## **7.2 DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS DAS EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA**

Seguem abaixo as Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista do Estado do Ceará que foram objeto de análise neste tópico:

### **- Empresas Públicas:**

Emp. Assist. Técnica e Extensão Rural do Ceará – EMATERCE;  
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

### **7.2.1. Balanço Patrimonial**

A seguir, é apresentada a síntese do Balanço Patrimonial consolidado das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista do Estado do Ceará, relativa aos exercícios de 2010 e 2011.

### BALANÇO PATRIMONIAL

				Valores em R\$ mil
<b>ATIVO</b>				
TÍTULO	2011	2010	DIFERENÇA	VARIACÃO
<b>ATIVO CIRCULANTE</b>	<b>613.332</b>	<b>593.277</b>	<b>20.054</b>	<b>3,38%</b>
DISPONIBILIDADES	346.539	336.975	9.564	2,84%
ESTOQUES	10.853	12.244	(1.390)	-11,35%
DIREITOS REALIZÁVEIS	255.636	243.799	11.837	4,86%
DESPESAS ANTECIPADAS	304	260	44	16,94%
<b>ATIVO NÃO-CIRCULANTE</b>	<b>4.017.126</b>	<b>3.576.498</b>	<b>440.628</b>	<b>12,32%</b>
REALIZÁVEL LONGO PRAZO	726.837	709.621	17.216	2,43%
INVESTIMENTOS	36.762	36.947	(185)	-0,50%
IMOBILIZADO	1.486.786	1.244.102	242.684	19,51%
INTANGÍVEL	1.723.316	1.540.951	182.365	11,83%
DIFERIDO	43.425	44.877	(1.452)	-3,24%
<b>TOTAL DO ATIVO</b>	<b>4.630.458</b>	<b>4.169.776</b>	<b>460.682</b>	<b>11,05%</b>
<b>PASSIVO</b>				
TÍTULO	2011	2010	DIFERENÇA	VARIACÃO
<b>PASSIVO CIRCULANTE</b>	<b>387.452</b>	<b>386.475</b>	<b>977</b>	<b>0,25%</b>
FORNECEDORES	129.573	116.164	13.409	11,54%
OBRIG. SOCIAIS/TRIBUTÁRIA	29.126	69.871	(40.745)	-58,31%
CONVÊNIOS	8.772	7.259	1.513	20,84%
EMPRÉST./FINANCIAMENTOS	53.678	45.742	7.936	17,35%
OUTRAS OBRIGAÇÕES	154.764	132.020	22.744	17,23%
PROVISÕES	11.539	15.419	(3.880)	-25,16%
<b>PASSIVO NÃO-CIRCULANTE</b>	<b>2.075.236</b>	<b>1.709.866</b>	<b>365.370</b>	<b>21,37%</b>
FORNECEDORES	67	63	5	7,66%
EMPRÉST./FINANCIAMENTOS	1.601.110	1.312.806	288.303	21,96%
OUTRAS OBRIGAÇÕES	474.059	396.997	77.062	19,41%
<b>PATRIMÔNIO LÍQUIDO</b>	<b>2.167.769</b>	<b>2.073.435</b>	<b>94.334</b>	<b>4,55%</b>
CAPITAL SOCIAL	2.366.461	2.136.479	229.982	10,76%
RESERVA CAPITAL	110.844	242.433	(131.589)	-54,28%
AJUSTES PATRIMONIAIS	(3.909)	(3.877)	(31)	0,81%
RESERVA DE LUCROS	106.631	75.114	31.518	41,96%
LUCRO/PREJ. ACUMULADOS	(412.259)	(376.714)	(35.545)	9,44%
<b>TOTAL DO PASSIVO</b>	<b>4.630.458</b>	<b>4.169.776</b>	<b>460.682</b>	<b>11,05%</b>

Fonte: Balanço Geral das Empresas de 2011

Destacou a Comissão que o Ativo teve um acréscimo de 11,05%, decorrente, principalmente, do aumento de R\$ 440 milhões (12,32%) no Ativo Não Circulante, em especial pela conta

do Imobilizado (19,51%). Em relação ao Passivo, ressaltou que o Circulante aumentou 0,25%, o Não Circulante 21,37% e o Patrimônio Líquido 4,55%.

No tocante aos índices, registrou que o Quociente da Liquidez Corrente (QLC) do total das Entidades demonstra que existe R\$ 1,58 de Ativo Circulante para cada R\$ 1,00 de dívida a curto prazo, revelando um pequeno aumento em relação ao quociente de 2010. Por outro lado, o Quociente da Liquidez Imediata (QLI) do total das Entidades teve um pequeno aumento em relação ao quociente de 2010, evidenciando que para cada R\$1,00 de dívida de curto prazo existe R\$ 0,89 de disponibilidade para saldá-la.

Quanto à avaliação dos níveis de endividamento, a Equipe Técnica destacou que a Participação de Capital de Terceiros (PCT) do total das Entidades revela que de cada R\$ 1,00 do Passivo Total existe R\$ 0,53 de capital de terceiros. Registrou, ainda, que o índice de Capitais de Terceiros em Relação ao Capital Próprio (CTXCP) passou de 1,01 em 2010, para 1,14 em 2011.

### 7.2.2. Demonstração do Resultado Do Exercício

A seguir, apresentaremos a tabela com a síntese consolidada das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista do Estado do Ceará, relativa aos exercícios de 2010 e 2011.

#### Demonstração do Resultado do Exercício das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista

	Valores em R\$ mil			
	2011	2010	DIFERENÇA	%
<b>RECEITA BRUTA</b>	<b>1.264.051</b>	<b>1.142.466</b>	<b>121.584</b>	<b>10,64%</b>
(-) DEDUÇÕES	98.077	163.001	(64.924)	-39,83%
<b>RECEITA LÍQUIDA</b>	<b>1.165.974</b>	<b>979.465</b>	<b>186.509</b>	<b>19,04%</b>
(-) CUSTO DE VENDA	829.363	609.239	220.124	36,13%
<b>LUCRO BRUTO</b>	<b>336.611</b>	<b>370.226</b>	<b>(33.615)</b>	<b>-9,08%</b>
(-) DESPESAS OPERACIONAIS	328.731	325.557	3.174	0,97%
(+) RECEITAS OPERACIONAIS	38.743	66.358	(27.615)	-41,62%
<b>RESULTADO OPERACIONAL</b>	<b>46.623</b>	<b>111.027</b>	<b>(64.404)</b>	<b>-58,01%</b>
(-) OUTRAS DESPESAS	40.378	52.988	(12.610)	-23,80%
(+) OUTRAS RECEITAS	55.061	54.679	382	0,70%
(-) PROVISÕES	27.588	37.149	(9.561)	-25,74%
<b>RESULT. LÍQ. DO EXERCÍCIO</b>	<b>33.717</b>	<b>75.569</b>	<b>(41.851)</b>	<b>-55,38%</b>

Fonte: Balanço Geral das Empresas de 2011

A Comissão deste Tribunal de Contas constatou que no exercício de 2011 houve uma redução de 55,38% do Resultado Líquido do Exercício, em relação ao exercício de 2010. Destacou a Equipe que os resultados mais positivos (lucro) foram da CAGECE (R\$ 46.425.000), CEARÁ-PORTOS (R\$ 6.003,54), CEASA (R\$ 289.523), CEGÁS (R\$ 27.466.971), CODECE (R\$

870.000) e COGERH (R\$ 760.516). No tocante aos resultados negativos, as seguintes empresas tiveram prejuízo em 2011: ADECE (R\$ 2.712.065), COHAB (R\$ 17.952.395), EMATERCE (R\$ 4.840.939), EMAZP (R\$ 844.895), ETICE (R\$ 1.272.860) e METROFOR (R\$ 20.474.939).

### 7.2.3. Demonstração de Lucros ou Prejuízos Acumulados

Apresentamos a seguir o quadro com 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 2010 e 2011:

#### Demonstração de Lucros ou Prejuízos Acumulados das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista

Valores em R\$ mil

	2011	2010	DIFERENÇA	%
SALDO NO INÍCIO DO EXERCÍCIO	(378.450)	(350.578)	(27.873)	7,95%
AJUSTES DE EXERC. ANTERIORES	(4.873)	2.609	(7.482)	-286,75%
<b>SALDO AJUSTADO E CORRIGIDO</b>	<b>(383.323)</b>	<b>(347.968)</b>	<b>(35.354)</b>	<b>10,16%</b>
REVERSÕES DE RESERVAS	11.192	1.080	10.112	936,32%
<b>LUCRO (PREJUÍZO) LÍQUIDO DO EXERC.</b>	<b>33.717</b>	<b>75.425</b>	<b>(41.707)</b>	<b>-55,30%</b>
TRANSFERÊNCIAS PARA RESERVAS	(17.189)	(28.819)	11.630	-40,35%
DIVIDENDOS	(51.807)	(74.860)	23.053	-30,80%
OUTROS	(4.850)	(3.308)	(1.543)	46,64%
<b>SALDO NO FINAL DO EXERCÍCIO</b>	<b>(412.259)</b>	<b>(378.450)</b>	<b>(33.809)</b>	<b>8,93%</b>

Fonte: Balanço Geral das Empresas de 2011

Assentou a Comissão Técnica que, em análise das peças contábeis das Entidades, percebeu-se que o saldo negativo no final do exercício teve um acréscimo de 8,93%, em relação a 2010, proporcionado, principalmente, pelos prejuízos registrados em 2011 pelo METROFOR (20,47 milhões) e pela COHAB (17,95 milhões).

### 7.2.4. Demonstração dos Fluxos de Caixa

Na tabela a seguir apresentamos 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 2010 e 2011. A COHAB não foi incluída neste Demonstrativo, pois está desobrigada, de acordo com o parágrafo 6º, art. 176, da Lei nº 6.404/1976.

#### Demonstração dos Fluxos de Caixa das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista

Valores em R\$ mil

TÍTULO	2011	2010	DIFERENÇA	%
ATIVIDADES OPERACIONAIS	168.408	355.529	(187.121)	-52,63%
ATIVIDADES DE INVESTIMENTO	(524.193)	(708.042)	183.849	-25,97%
ATIVIDADES DE FINANCIAMENTO	365.035	422.520	(57.485)	-13,61%

<b>TOTAL FLUXO DE CAIXA</b>	<b>9.250</b>	<b>70.007</b>	<b>(60.757)</b>	<b>-86,79%</b>
CAIXA INÍCIO DO PERÍODO	335.554	261.103	74.451	28,51%
CAIXA FIM DO PERÍODO	344.804	335.756	9.048	2,69%
<b>VARIAÇÃO SALDO DE CAIXA DO EXERC.</b>	<b>9.250</b>	<b>74.653</b>	<b>(65.403)</b>	<b>-87,61%</b>

Fonte: Balanço Geral das Empresas de 2011

### 7.2.5 Demonstração do Valor Adicionado

No quadro seguinte apresentamos a síntese da Demonstração do Valor Adicionado consolidada das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista do Estado do Ceará, relativa aos exercícios de 2010 e 2011.

#### Demonstração do Valor Adicionado das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista

Valores em R\$ mil

TÍTULO	2011	2010	DIFERENÇA	%
RECEITA BRUTA	1.191.177	1.203.429	(12.252)	-1,02%
INSUMOS ADQUIRIDOS DE TERCEIROS	(789.588)	(808.601)	19.013	-2,35%
TRANSFERÊNCIA DE OUTRAS SOCIEDADES	35.310	27.622	7.688	27,83%
RETENÇÕES	(62.820)	(59.030)	(3.789)	6,42%
<b>TOTAL DO VR. ADICIONADO GERADO</b>	<b>374.079</b>	<b>363.419</b>	<b>10.660</b>	<b>2,93%</b>
PESSOAL	135.338	127.419	7.919	6,22%
GOVERNO	126.234	138.099	(11.865)	-8,59%
FINANCIADORES	32.612	38.636	(6.025)	-15,59%
ACIONISTAS	67.993	45.474	22.519	49,52%
RETENÇÃO PARA INVESTIMENTOS	11.903	13.792	(1.889)	-13,70%
<b>TOTAL DO VR. ADICIONADO DESTRI- BUÍDO</b>	<b>374.079</b>	<b>363.419</b>	<b>10.660</b>	<b>2,93%</b>

Fonte: Balanço Geral das Empresas de 2011

Ressaltou a Comissão, que a CAGECE, CEARÁPORTOS e CEGÁS foram as entidades que apresentaram a DVA no exercício de 2011, sendo apenas a CAGECE obrigada a elaborar esta demonstração, conforme o art. 176, inciso V, da Lei nº 6.404/1976.

Em análise desse demonstrativo, observou o Corpo Técnico que o total de valor adicionado distribuído pelas Entidades aumentou 2,93% em relação ao exercício de 2010. Assentou também que, do total distribuído, o valor de R\$ 135 milhões, que representa 36,18% do total, é absorvido por Pessoal, seguido pelo Governo com R\$ 126 milhões (33,75%).

### 7.2.6 Empresas Controladas Sob a Óptica da Lei De Responsabilidade Fiscal

O Grupo Técnico destacou que o tópico em tela tem por objetivo identificar, dentre as empresas controladas pelo Estado, quais se enquadram no conceito de empresa estatal dependente

estabelecido no art. 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Destacou a Comissão que o Estado do Ceará considera como estatais não dependentes as seguintes empresas: Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S/A – ADECE, Companhia de Água e Esgoto do Ceará – CAGECE, Companhia de Gás do Ceará – CEGÁS, Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos – METROFOR, Companhia de Integração Portuária do Ceará – CEARÁPORTOS, Centrais de Abastecimento do Ceará S/A – CEASA, Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos – COGERH e Empresa Adm. da Zona de Processamento de Exp. de Pecém – EMAZP.

Após analisar as Demonstrações de Resultado do Exercício, bem como as Notas Explicativas das entidades supracitadas, a Equipe Técnica verificou que a ADECE e o METROFOR ***“não obtiveram, no exercício de 2011, receitas suficientes para custear suas despesas com pessoal, custeio e investimentos, caracterizando-se, portanto, como empresas estatais dependentes nos termos do art. 2º, Inciso III da LRF.”***

## **8. LIMITES CONSTITUCIONAIS**

O Capítulo em epígrafe trata do cumprimento pela Administração Pública dos limites previstos nas Constituições Federal e Estadual, especialmente quanto à aplicação de recursos na educação, na saúde, com investimentos, com o fomento das atividades de pesquisa científica e tecnológica e com o setor produtivo, abrangendo os fundos de financiamento às Micro, Pequenas e Médias empresas (FCE) e de desenvolvimento industrial (FDI).

### **8.1. APLICAÇÃO DE RECURSOS NA EDUCAÇÃO**

A Constituição Federal, em seu art. 212, impõe o limite mínimo de 25% da receita corrente líquida de impostos, incluindo as transferências da União, a ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino público

Destacou a Comissão Técnica que a metodologia utilizada pela Equipe para apuração do limite em tela baseou-se no Manual de Demonstrativos Fiscais, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional, por meio da Portaria nº 249/2010, e nas informações extraídas da base de dados do SIC.

A Equipe Técnica, em análise do Demonstrativo, verificou que o total da receita líquida de impostos e transferências, base para aplicação mínima com educação, alcançou o valor de R\$ 10.306.732.952,51, Assim o valor mínimo de 25% das receitas resultantes de impostos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino deveria ser de R\$ 2.576.683.238,13.

Acerca dos valores referentes ao FUNDEB, assentou a Comissão:

O Estado destinou ao FUNDEB R\$ 1.965.565.256,98, correspondente a 25% de suas receitas com ICMS, IPVA, ITCD, Cota-Parte do Fundo de Participação do Estado – FPE, - ICMS-Desoneração e Cota-Parte IPI Exportação. Como retorno destas transferências obteve o montante de R\$ 761.761.477,48. Assim apresentou um resultado líquido negativo das transferências na ordem de R\$ 1.203.803.779,50. O Estado do Ceará obteve do Governo Federal uma Complementação de Recursos no FUNDEB na ordem de R\$ 327.927.718,23. Cabe ressaltar que as despesas custeadas com recursos da Complementação do FUNDEB não devem compor a base para o limite mínimo constitucional tendo em vista que tal recurso não tem origem tributária, conforme destaca o Manual de Demonstrativos Fiscal, *in verbis*: “Como o ente deverá aplicar em MDE percentuais mínimos de sua receita estabelecidos constitucionalmente, os recursos decorrentes da complementação da União, assim como as respectivas despesas, **devem ser deduzidos do cálculo. Assim sendo, deve-se deduzir o valor da complementação efetivamente aplicada no exercício.**” (Grifamos).

Em relação às despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, reportou a Equipe, que o Demonstrativo apontou o montante de R\$ 2.766.203.462,71, representando um percentual de 26,84%.

Todavia, assentou a Comissão Técnica que a metodologia utilizada pela SEFAZ para apuração do limite constitucional em tela, não está em consonância com o Manual de Demonstrativos Fiscais, *in verbis*:

No entanto cabe destacar que a metodologia de **cálculo adotada pela SEFAZ para a apuração do mínimo constitucional não condiz com aquela adotada pelo Manual de Demonstrativos Fiscais**. O quadro que destaca as **DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MDE foi ajustado**, segundo informações da própria SEFAZ, para evidenciar o valor das Despesas com o Ensino Fundamental e Ensino Médio custeadas com Recursos do FUNDEB nos montantes de R\$ 154.366.740,63 e R\$ 813.380.087,50, respectivamente. Conforme se observa **este ajuste não deveria ocorrer, pois isso leva crer que as Despesas com o Ensino Fundamental e Ensino Médio custeadas com Outros Recursos de Impostos foram apenas de R\$ 10.363.735,80 e 114.133.870,99**, respectivamente. Vale ressaltar que a metodologia adotada pela SEFAZ não destacou o valor das despesas custeadas com recursos oriundos da Complementação da União para o FUNDEB. Além disso não foi dado destaque ao valor dos restos a pagar relativos a despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. (grifamos)

### **8.1.1. Aplicação De Recursos do FUNDEB com Profissionais do Magistério**

Em relação à aplicação de recursos do FUNDEB com profissionais do magistério, estabelece a Lei Federal nº 11.494/2007, norma que regulamenta o FUNDEB, que no mínimo 60% dos recursos do Fundo devem ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Aduziu o Corpo Técnico deste Tribunal que, segundo dados do RREO do 6º bimestre de 2011, os gastos com profissionais do magistério, utilizando recursos do FUNDEB, atingiram o montante de R\$ 712.709.355,66, representando 64,24% da receita do Fundo, que importou em R\$ 1.109.362.103,91. Dessa forma, verifica-se que foi atendido o aludido limite legal.

## **8.2. APLICAÇÃO DE RECURSOS NA SAÚDE**

Estabelece o § 2º, do art. 198, da Constituição Federal, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre a base de cálculo definida para cada ente da federação. Em relação aos Estados e ao Distrito Federal, o cálculo será efetuado com base no produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 155, 157 e 159, I, a e inciso II da Constituição, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos Municípios. O art. 77, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece que, enquanto não for editada Lei Complementar estabelecendo o aludido limite, os Estados devem aplicar, **no mínimo, o equivalente a 12%** do referidos impostos.

Nesse contexto, é importante registrar que foi publicada no Diário Oficial da União, de 16 de janeiro de 2012, a Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, regulamentando o § 3º do art. 198 da Constituição Federal, incluído pela EC nº 29/2000. Os dispositivos dessa Lei devem ser observados pelos Entes da Federação a partir do exercício de 2012, portanto, não é aplicável ao exercício em análise, todavia, ao final do tópico, como exemplificação, a equipe técnica fez os cálculos de acordo com esse novo cenário.

Os gastos com saúde, para fins de apuração do limite constitucional, atingiram o montante de **R\$ 1.600.158.098,36**, correspondendo ao percentual de **17,45%**, portanto, acima do mínimo constitucional.

A Comissão Técnica destacou que as despesas atípicas estão enquadradas em “Outras Subfunções”, representando o montante de R\$ 1.148.763.675,33, sendo as mais representativas a subfunção Administração Geral (62,37%), Recursos Hídricos (18,02%) e Saneamento Básico Urbano e Rural (6,44%).

No tocante às despesas com “Saneamento Básico”, salientou a Comissão que a partir de 2012, a Lei nº 141/2012 não permitirá a inclusão de tais gastos para efeito de investimentos na Saúde.

Dessa forma, a Equipe, observando esse novo cenário, concluiu que os recursos com saúde corresponderiam a 14,38% das receitas líquidas de impostos e transferências, ficando, ainda, acima do limite mínimo constitucional.

### **8.3. APLICAÇÃO DE RECURSOS COM INVESTIMENTOS**

O Estado do Ceará, de acordo com o art. 205, § 2º, da Constituição Estadual, deve aplicar **no mínimo 20%** da sua arrecadação tributária com investimentos.

A Comissão Técnica verificou que o valor realizado a título de investimentos e inversões financeiras financiados com recursos de origem tributária, alcançou o importe de R\$ 843.054.849,76, no exercício de 2011, e que a Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual (base de cálculo) alcançou o montante de R\$ 4.100.609.897,59. Dessa forma, concluiu a Comissão que o percentual de investimento e inversões financeiras **atingiu 20,6%** da receita tributária líquida, alcançando, portanto, o limite constitucional.

Por outro lado, a Constituição Estadual, art. 210, *caput*, dispõe que:

Art. 210. A Lei de Orçamento do Estado observará, para investimentos do setor público estadual do Interior, dotação nunca inferior a cinquenta por cento do valor global consignado para esse fim.

Parágrafo único. Excluem-se da classificação de Municípios do Interior, para fins do **caput** deste artigo, os Municípios integrantes da Região Metropolitana de Fortaleza.

Com base nas informações do SIC, a Equipe elaborou a tabela a seguir, na qual são demonstrados os investimentos por macrorregião:

<b>Demonstrativo dos Investimentos por Macrorregião</b>		<b>(R\$1,00)</b>
<b>MACROREGIÃO/DESPESA</b>	<b>DESPESA AUTORIZADA</b>	<b>DESPESA EMPENHADA</b>
22 - ESTADO DO CEARA	712.186.295,20	360.458.559,31
08 - CARIRI / CENTRO SUL	345.532.193,77	230.834.794,52
07 - LITORAL LESTE / JAGUARIBE	141.351.069,04	101.193.122,06
06 - BATURITE	46.901.315,39	25.478.104,63
05 - SERTAO CENTRAL	249.950.041,80	148.526.650,11
04 - SERTAO DE INHAMUS	157.934.250,82	107.423.923,10
03 - SOBRAL / IBIAPINA	333.041.379,41	257.900.391,57
02 - LITORAL OESTE	207.439.766,57	153.929.922,78
01 - REGIÃO METROPOLITANA	1.964.962.207,08	1.400.725.097,78

TOTAL	4.159.298.519,08	2.786.470.565,86
<b>DESPESAS COM INVESTIMENTOS E INVERSÕES FINANCEIRAS</b>	<b>DESPESA AUTORIZADA</b>	<b>DESPESA EMPENHADA</b>
Interior	1.482.150.016,80	1.025.286.908,77
Total de todas as Macrorregiões	4.159.298.519,08	2.786.470.565,86
<b>VERIFICAÇÃO DO LIMITE CONSTITUCIONAL</b>	35,6%	36,8%

Fonte: Base de Dados do SIC

É importante destacar que a Comissão deste Tribunal assentou que **o limite constitucional não foi cumprido**, conforme transcrição abaixo:

Analisando os dados apresentados verificou-se que os percentuais previstos e executados com investimentos e inversões financeiras para o interior foram de **35,6%** e **36,8%**, respectivamente. **Assim pode-se verificar que o limite constitucional acima descrito não foi atingido.** (grifamos)

Enfatizou a Equipe que as despesas alocadas na Região 22 (Estado do Ceará), que são consideradas como não passíveis de regionalização, não foram incluídas neste cálculo. Destacou, ainda, o que se segue:

Observando as informações presentes no Relatório da SEFAZ, item 2.1.2.2.2 (Despesa de Capital - Investimento), consta que “o Estado conseguiu realizar **67,16%** do valor autorizado para as ações de investimento, face à sua dependência de recursos externos, porém o valor realizado representa **84,20%** do total das despesas de capital”, 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, Alienação de Bens e outras receitas de capital), para o exercício de 2011, foi de R\$ 3.333.184.611,58, sendo obtida uma arrecadação na importância de R\$ 2.068.485.478,49, representando, desta forma, **62,05%** do previsto, o que justifica o baixo nível de investimentos.

#### **8.4. APLICAÇÃO DE RECURSOS COM FOMENTO DAS ATIVIDADES DE PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA (FUNCAP)**

Estabelece o art. 258 da Constituição Estadual, que o Estado manterá uma fundação de amparo à pesquisa, para fomento das atividades de pesquisa científica e tecnológica, que terá **dotação mínima ao correspondente a 2% (dois por cento)** da receita tributária como renda de sua administração privada.

Para apuração do cumprimento deste mandamento constitucional, a Comissão Técnica desta Corte destacou que a base de cálculo desse percentual é a na Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual (R\$ 4.100.609.897,59).

Ressaltou, também, que **o limite em tela não fora cumprido pelo Estado**, pois **“Os recursos do Tesouro, repassados para a FUNCAP, conforme registrado no BGE totalizou R\$ 24.448.102,73 correspondendo, assim, a 0,59% da Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual, inferior, portanto, ao limite fixado pela Constituição Estadual.”**(grifamos)

A Comissão destacou, ainda, que nos exercícios de 2007, 2008, 2009 e 2010 o referido percentual alcançou 1,11%, 0,69% e 0,79%, 0,68%, respectivamente, portanto, também inferiores ao limite estabelecido na Constituição do Estado.

## **8.5. DOS FUNDOS DE FINANCIAMENTO AO SETOR PRODUTIVO**

De acordo com o Art. 209 da Constituição Estadual, 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.

Assentou o Corpo Técnico, que o Estado, com o objetivo de atender este dispositivo, criou o Fundo de Financiamento às Micros, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará - FCE e o Fundo de Desenvolvimento Industrial – FDI, sendo o primeiro destinado ao fomento das micros, pequenas e médias empresas do Estado, e o segundo às empresas de modo geral, independentemente do porte.

No tocante ao FCE, a Comissão Especial registrou que, em consulta ao QDD (Quadro Detalhamento da Despesa) do Sistema SIOF Web e à base de dados do SIC, não houve execução orçamentária, **“tendo como consequência o não atendimento à exigência do art. 209 da Constituição Estadual, pela não operacionalização do referido Fundo.”** (grifamos)

Quanto ao FDI, pontuou a Equipe que as operações deste Fundo são realizadas por meio de concessão de empréstimos e financiamentos que, no exercício de 2011, atingiram o montante de R\$ 72.959.682,48.

## 9. GESTÃO FISCAL

De início, o Corpo Técnico desta Corte de Contas assentou que, em virtude da cautelar concedida na Ação Direta de Constitucionalidade (ADI) 2238, suspendendo a eficácia dos arts. 56 e 57, não cabe a emissão de Parecer Prévio pelo Tribunal de Contas nas Contas do Governador do Estado, sobre a gestão fiscal dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público. Por outro lado, ressaltou que a análise referente aos demais Poderes será realizada quando da apreciação dos Relatórios de Gestão Fiscal e das Prestações de Contas.

Dessa forma, registrou a Equipe que no Relatório em epígrafe, foi emitido pronunciamento apenas sobre a gestão fiscal do Poder Executivo Estadual, conforme procedimento adotado nas contas dos exercícios de 2008, 2009 e 2010.

### 9.1. RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A Equipe realizou a análise de cada anexo que compõe o RREO, bem como a aferição dos indicadores de gestão fiscal apurados no exercício de 2011.

Em análise do Balanço Orçamentário do 6º bimestre de 2011, enfatizou o Corpo Técnico que houve uma diferença de R\$ 1.637.493.315,09, entre a previsão inicial da receita (R\$ 17.956.730.319,09) e o valor consignado na Lei Estadual nº 14.827/2010, Lei Orçamentária Anual de 2011 (R\$ 16.319.237.004,00). A referida diferença foi demonstrada pela Equipe, abaixo segue a tabela com a síntese da análise:

DESCRIÇÃO DA RECEITA	Análise da Receita do RREO			(R\$1,00)	
	Receita Prevista na Lei Estadual nº 14.827/2010 (Lei Orçamentária Anual de 2011) – Orçamento Fiscal e da Seguridade Social			Previsão Inicial da Receita (Balanço Orçamentário do RREO 6º Bim. de 2011)	Diferença entre o RREO e a LOA
	Adm. Direta	Adm. Indireta	TOTAL LOA 2011		
RECEITAS CORRENTES	12.594.539.826,00	1.411.452.699,00	14.005.992.525,00	15.598.647.834,09	1.592.655.309,09
RECEITAS DE CAPITAL	2.175.725.844,00	137.518.635,00	2.313.244.479,00	2.358.082.485,00	44.838.006,00
<b>TOTAL</b>	<b>14.770.265.670,00</b>	<b>1.548.971.334,00</b>	<b>16.319.237.004,00</b>	<b>17.956.730.319,09</b>	<b>1.637.493.315,09</b>

Fonte: RREO 6º bimestre de 2011 e Lei Orçamentária Anual de 2011.

O Grupo Técnico destacou que esta diferença não deveria ocorrer, conforme transcrição abaixo:

Destarte isso não deveria acontecer tendo em vista o Manual de Demonstrativos Fiscais ao se reportar a previsão inicial da receita a qual estabelece:  
Essa coluna identifica os valores da previsão inicial das receitas, constantes na Lei Orçamentária Anual. Os valores registrados nessa coluna permanecerão inalterados

durante todo o exercício, pois deverão refletir a posição inicial do orçamento constante da Lei Orçamentária Anual. (Grifamos).

No tocante à despesa, enfatiza a Equipe que esta diferença é ainda maior. Este valor chegou a R\$ 2.530.839.783,00, representando a **15,5%** de diferença entre o valor fixado na LOA e o valor apresentado no RREO. Segue abaixo a síntese do levantamento da Comissão:

DESCRIÇÃO DA DESPESA	Despesa Fixada na Lei Estadual nº 14.827/2010 (Lei Orçamentária Anual de 2011) – Orçamento Fiscal e da Seguridade Social			Dotação Inicial (Balanço Orçamentário do RREO 6º Bim. de 2011)	Diferença entre o RREO e a LOA
	Adm. Direta	Adm. Indireta	TOTAL LOA 2011		
Despesas Correntes	10.759.289.602,00	1.221.360.375,00	11.980.649.977,00	14.375.091.733,00	2.394.441.756,00
Despesas De Capital	3.967.170.807,00	327.533.959,00	4.294.704.766,00	4.431.102.793,00	136.398.027,00
<b>TOTAL</b>	<b>14.770.146.539,00</b>	<b>1.548.894.334,00</b>	<b>16.319.040.873,00</b>	<b>18.849.880.656,00</b>	<b>2.530.839.783,00</b>

Fonte: RREO 6º bimestre de 2011 e Lei Orçamentária Anual de 2011. \*Inclui o valor do Refinanciamento da Dívida.

Em relação à análise do equilíbrio financeiro, pontuou o Corpo Técnico que o Balanço Orçamentário apresentou um superávit na execução orçamentária no valor de R\$ 791.273.237,63.

No que tange ao Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção salientou que este tema foi objeto no Capítulo VI.

Com base nos dados divulgados pelo Estado, o Grupo Técnico assentou que a Receita Corrente Líquida - RCL do Estado, no exercício de 2011, importou em R\$ 10.966.435.337,00.

A Comissão destacou que houve aumento de 13,47% na RCL, em relação ao ano anterior. Enfatizou também, que a Receita Tributária representou 71,28% da RCL em 2011 e 72,08% em 2010.

No tocante ao Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores, a Equipe registrou o que se segue:

O Demonstrativo apresentado pelo Estado foi elaborado de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais e apresentou, no exercício de 2011, um resultado previdenciário negativo no montante de R\$ 587.400.678,47. Em relação a 2010 o déficit teve um aumento de 31,84%.

Pode-se verificar ainda que o Estado aportou R\$ 620.684.533,50, para a cobertura de insuficiências financeiras do Regime Próprio de Previdência dos Servidores. Em relação a 2010, o aumento do aporte para cobertura de insuficiências financeiras aumentou em 32,7%.

Acerca do Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos, pontuou a Comissão que **“Os dados constantes deste demonstrativo**

*deverão ser os mesmos oficialmente enviados para o Ministério da Previdência Social – MPS. Nesse demonstrativo, deve ser apresentada a projeção atuarial de pelo menos 75 (setenta e cinco) anos”. [...] “Segundo a projeção atuarial apresentada no Demonstrativo, o saldo financeiro do SUPSEC ao final do ano de 2086 estará negativo em 101.806.379.376,74.”*

No que tange ao Demonstrativo dos Restos a Pagar por Poder e Órgão destacou o Grupo Técnico que *“O demonstrativo evidencia que no início do exercício o saldo de restos a pagar oriundos de 2010 e de exercícios anteriores alcançou o montante de R\$ 769.134.597,00 sendo que deste valor foram cancelados, no exercício, R\$ 48.904.957,00 (6,35% do valor inicial) e pagos R\$ 649.009.459,00 (84,38% do valor inicial) ficando um saldo de R\$ 71.220.180,00 (9,25% do valor inicial).”*

Em relação ao Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas, observou a Comissão que ocorreram despesas com parceiras público-privadas da PPP Castelão - Copa 2014, no valor de R\$ 242.000.000,00, correspondendo a um percentual de **2,21%** da RCL (R\$ 10.966.435.337,00), abaixo, portanto do limite que é de 3% da RCL.

## **9.2. CUMPRIMENTO DOS LIMITES DA LRF**

### **9.2.1. Dívida Consolidada**

A Comissão Técnica ressaltou que o Estado, segundo os dados do RGF do 3º quadrimestre de 2011 (Anexo IV), 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 2007 – 2011, o seguinte comportamento exposto na tabela da Equipe que abaixo reproduzimos:

<b>Evolução da Dívida Contratual Interna e Externa</b>			<b>(R\$ 1,00)</b>
<b>ANO</b>	<b>DIV. CONTRATUAL INTERNA</b>	<b>DÍV. CONTRATUAL EXTERNA</b>	<b>TOTAL</b>
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
2011	2.932.678.189,00	1.857.798.222,00	4.790.476.411,00

Fonte: BGE, RGF (Anexo II) do 3º quadrimestre de 2011 e Relatórios Técnicos sobre as contas de Governo anteriores.

Quanto aos valores dos exercícios de 2010 e 2011, enfatizou o Corpo Técnico que *“Comparando os valores dos dois últimos exercícios, observa-se que, tanto a dívida contratual interna como a externa apresentaram respectivamente aumento de 15,42% e 39,41%, contribuindo, desta forma, com o aumento do Passivo Permanente do Balanço Patrimonial do Estado para o exercício de 2011.”*

Reproduzimos a seguir a tabela que demonstra a composição do Estoque da Dívida Consolidada do Estado no final dos exercícios de 2010 e 2011.

<b>DÍVIDA CONSOLIDADA</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>DÍVIDA INTERNA</b>	<b>2.927.363.004,65</b>	<b>3.446.662.460,15</b>
POR CONTRATOS	2.540.828.437,78	2.932.678.189,15
INSS PARCELAMENTO	87.571.167,82	68.007.708,00
PASEP PARCELAMENTO	44.231.225,96	39.828.600,00
POR PRECATÓRIOS	254.732.173,09	406.147.963,00
<b>DÍVIDA EXTERNA</b>	<b>1.332.595.831,04</b>	<b>1.857.798.222,15</b>
POR CONTRATOS	1.332.595.831,04	1.857.798.222,15
<b>TOTAL</b>	<b>4.259.958.835,69</b>	<b>5.304.460.682,3</b>

Fonte: BGE, RGF (Anexo II) DO 3º QUADRIMESTRE/11 DO PODER EXECUTIVO.

Observou o Grupo Técnico que no exercício de 2011, em relação ao exercício de 2010, a Dívida consolidada do Estado aumentou 24,51%, refletindo, assim, no crescimento do Passivo Permanente.

### **9.2.2. Limite da Dívida Consolidada Líquida**

A Comissão Técnica registrou que, no exercício de 2011, a Dívida Consolidada Líquida do Estado (R\$ 3.221.715.419,00) correspondeu a 0,29 vezes a Receita Corrente Líquida (R\$ 10.966.435.337,00), ficando abaixo do limite estabelecido pela Resolução nº 40/2001, do Senado Federal, que é de duas vezes a RCL.

Todavia, consignou a Equipe que houve um aumento em relação ao exercício anterior, decorrente do aumento em maior proporção da Dívida Consolidada Líquida (20,2%), em relação à Receita Corrente Líquida (13,47%).

### **9.2.3. Comprometimento com Amortização e Encargos da Dívida**

Sobre o Comprometimento com Amortização e Encargos da Dívida, enfatizou o Grupo Técnico que estes dispêndios, excluídos os desembolsos com pagamento de garantias oferecidas pelo Tesouro, representaram um percentual de 5,23% da Receita Corrente Líquida no exercício de 2011, abaixo, portanto, do limite estabelecido pela Resolução nº 43/2001, do Senado Federal (11,5%). Destacou, também, que esse valor foi 5,08% maior em relação ao exercício de 2010.

### **9.2.4. Operações de Crédito**

Ressaltou a Comissão que, no exercício em análise, não foi constatada a realização de operações de crédito pelo Estado em desacordo com as normas do art. 33 da Lei de

Responsabilidade Fiscal, nem a realização de operação de crédito vedada pelo art. 37 da aludida Lei Complementar.

Destacou, ainda, que o montante das operações de crédito realizadas pelo Estado correspondeu a 8,33% da Receita Corrente Líquida, abaixo, portanto, do limite fixado pela Resolução nº 43/01 do Senado Federal, que pode chegar a 16% da RCL.

Quanto às operações de crédito por antecipação de receita – ARO, observou a Equipe Técnica que o Estado do Ceará não realizou esse tipo de operação, conforme verificação no RGF (Anexo IV) do 3º quadrimestre do exercício de 2011.

### **9.2.5. Garantias e Contragarantias de Valores**

Em relação às Garantias e Contragarantias de Valores, enfatizou o Grupo Técnico, com base no RGF do 3º quadrimestre de 2011 (Anexo III), que no final do exercício de 2011 as garantias concedidas pelo Tesouro Estadual corresponderam a 7,75% da Receita Corrente Líquida, abaixo, portanto, do limite fixado pela Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, que é de 22% da RCL.

### **9.2.6. Limite das Despesas com Pessoal**

Inicialmente, a Comissão destacou que *“...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 câmputo da despesa de pessoal. Portanto, com base nesse novo contexto, segue a análise da referida despesa.”*

Assentou a Equipe que, de acordo com os dados constantes do Demonstrativo das Despesas com Pessoal do Poder Executivo (Anexo I), integrante do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2011, as despesas com pessoal do Poder Executivo somaram R\$ 4.381.828.978,30, representando um percentual de 39,96% da Receita Corrente Líquida. Dessa forma, o Estado ficou abaixo dos limites prudencial e máximo legal estabelecidos pela LRF, conforme detalhamento abaixo:

<b>Despesa com Pessoal apurada pela SEFAZ</b>		(R\$ 1,00)	
DESPESAS COM PESSOAL	DESPESAS EXECUTADAS (Últimos 12 Meses)		
	LIQUIDADAS (a)	INSCRITAS EM RESTOS A PA- GAR NÃO PRO- CESSADOS (b)	
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (1)	4.949.204.831,88		

Pessoal Ativo	3.866.422.022,14	
Pessoal Inativo	951.789.219,74	
Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização ( §1º do art.18 da LRF )	130.993.590,00	
DESPESAS NÃO COMPUTADAS ( § 1º do art.19 da LRF) ( II )	567.375.853,58	
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	0	
Decorrentes de Decisão Judicial	41.855.703,83	
Despesas de Exercícios Anteriores	31.222.522,82	
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	494.297.626,93	
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL ( III ) = ( I-II)	4.381.828.978,30	
DESPESA TOTAL COM PESSOAL- DTP( IV)= (IIIa+ IIIb)		4.381.828.978,30
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL		VALOR
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL ( V )		10.966.435.337,44
<b>% do TOTAL DA DESPESA COM PESSOAL- TDP( VI )=( IV / V ) * 100</b>		<b>39,96</b>
LIMITE MÁXIMO ( 48,60% )		5.329.687.574,00
LIMITE PRUDENCIAL (46,17%)		5.063.203.195,30

Fonte: RGF (Anexo I) do 3º quadrimestre de 2011.

Com base nos dados extraídos do Banco de Dados do SIC, a Comissão chegou ao limite de 40,03%, portanto, diferente do apurado pela SEFAZ, mas ainda inferior aos limites prudencial e máximo legal da LRF.

Sobre esta divergência, enfatizou a Comissão:

Conforme se observa houve uma pequena diferença no percentual da despesa de pessoal calculado pela SEFAZ (**39,96%**) em relação ao obtido por esta comissão (**40,03%**). Cabe destacar que no cálculo efetuado pela Secretaria da Fazenda não foi dado destaque dos valores das despesas de pessoal inscrita em restos a pagar. Portanto, se observa que a metodologia de não destacar as despesas inscritas em restos a pagar, observado no relatório da SEFAZ, vai de encontro do que é determinado pela Portaria STN nº 249/2010.

E, por fim, ressaltou as despesas com novos servidores, conforme transcrição abaixo:

Cabe destacar que o Poder Executivo esclarece no Relatório integrante da Síntese do BGE, item 2.1.2.2.1, que em 2011 foram realizadas 989 nomeações de novos servidores para integrarem o quadro dos seguintes órgãos: DPGE, Polícia Civil, PMCE, PGE, SEFAZ, SEMACE, SEDUC e SESA. Foi, ressaltado, também, que a despesa com esses novos servidores representou para o Estado um custo adicional de R\$ 17.546.712,82 para 2011. Foi destacado também que para os exercícios de 2012 e 2013 foi calculado o impacto na folha de pessoal para os próximos dois anos no valor de R\$ 25.373.128,97 e R\$ 36.004.584,79 respectivamente. Além disso, 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.

### **9.2.7. Disponibilidades, Obrigações Financeiras e Regra do Art. 42 da LRF**

Ressaltou o Corpo Técnico que o Estado apresentou ao final do exercício de 2011, disponibilidade de caixa bruta na importância de R\$ 2.702.168.277,45, enquanto as obrigações financeiras corresponderam a R\$ 1.022.009.015,51. Confrontando os respectivos valores, a Comissão evidenciou que foi gerada uma disponibilidade de caixa líquida no valor de R\$ 1.680.159.261,94.

Quanto ao disposto no art. 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal, consignou o Grupo Técnico, que aquela regra não se aplica ao exercício em epígrafe, por não se tratar de final de mandato.

### 9.2.8. Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos

Reportou a Comissão que *“o Estado auferiu uma receita de alienação de bens, em 2011, no total de R\$ 16.100,00, considerando a Administração Direta e Indireta. Quanto à aplicação dos recursos arrecadados no exercício, sob análise, observa-se pelo demonstrativo, bem como na despesa realizada por fonte (fonte 12) no BGE, que não ocorreu aplicação dos recursos.”*

Em relação ao saldo do exercício anterior, que importou em R\$ 5.405.696,00, verificou a Equipe desta Corte de Contas, que este não foi utilizado, ficando, portanto, este montante como saldo a realizar.

### 9.2.9. Metas Fiscais

A seguir, apresentamos o Demonstrativo da Previsão de Metas Fiscais com a Realização:

#### Demonstrativo Comparativo da Previsão de Metas Fiscais com a Realização (R\$ 1,00)

ESPECIFICAÇÃO	PREVISÃO PARA O EXERCÍ- CIO (META)	REALIZAÇÃO
1. RECEITA TOTAL	16.974.179.000,00	17.094.823.000,00
1.1.RECEITAS NÃO – FINANCEIRAS	15.420.163.000,00	15.966.601.000,00
2.DESPESA TOTAL	17.009.045.000,00	14.750.686.000,00
2.1.DESPESAS NÃO FINANCEIRAS	15.406.691.000,00	14.085.183.000,00
3.RESULTADO PRIMÁRIO (1.1 – 2.1)	13.472.000,00	1.881.419.000,00
4.RESULTADO NOMINAL	-152.483.000,00	541.603.000,00

Fonte: Tabela 42 do Relatório da SEFAZ.

Notas:

- 1) Excluídas as estatais: ADECE, CAGECE, COGERH, CEGÁS, CEARÁ PORTOS, METROFOR, CEASA;
- 2) Deduzidas as despesas discricionárias;
- 3) Excluídas as concessões de empréstimos do grupo “inversões Financeiras”;
- 4) Resultado Nominal = Dívida Fiscal Líquida (2011) R\$ 3.221.715.420,00 – Dívida Fiscal Líquida (2010) R\$ 2.680.112.222,00;
- 5) Despesa pelo valor liquidado;
- 6) A “Previsão “foi extraída do Demonstrativo da LOA 2011;
- 7) No item Despesas Fiscais de capital: formula na” coluna realização”: (XVI)=(XIII- XIV);
- 8) No item das despesas não financeiras (XIX) o valor da coluna “previsão para o exercício” o correto é R\$ 15.406.691 mil e não R\$ 16.441.382 mil como está no anexo da LOA em virtude de o valor das despesas discricionárias ter sido deduzidas do valor do resultado primário.

### 9.2.9.1. RECEITAS E DESPESAS TOTAIS

A Comissão destacou que a meta para a Receita Total fixada na LDO foi de R\$ 15.862.207.000,00 e, após ajustes, importou em R\$ 16.974.179.000,00. Em análise da tabela supra, verificou a Equipe que a Receita Total obtida no exercício em apreço foi de R\$ 17.094.823.000,00, portanto, superior à meta ajustada na LOA.

No tocante às despesas, foi estabelecida uma meta na LDO no valor de R\$ 14.773.369.000,00 sendo ajustada na LOA para R\$ 17.009.044.000,00. Em análise da tabela supra, verificou a Equipe que a Despesa Total realizada alcançou a importância de R\$ 14.750.686.000,00 ficando, com isso, abaixo da meta ajustada na LOA.

### 9.2.9.2. RESULTADO PRIMÁRIO

No Relatório Técnico, a Equipe enfatizou que, não obstante a meta de resultado primário do Estado para o exercício de 2011 fosse de R\$ 13.472.000,00, o resultado primário apurado ao final do exercício foi de R\$ 1.881.418.972,44.

Registrou a Comissão que *“a metodologia utilizada para aferição desse resultado, difere daquela adotada pela Secretaria do Tesouro Nacional expressa no Manual de Demonstrativos Fiscal. Tal diferença foi instituída pela Lei Estadual nº 14.824/10, que alterou a Lei Estadual nº 14.416, de 11 de agosto de 2009 (LDO do exercício de 2010)”*.

Nessa esteira, é importante a transcrição de trecho do Relatório da Comissão Técnica:

Com relação ao resultado primário de 2011, o Estado adotou a metodologia instituída pela Lei Estadual nº 14.824/10, no entanto a Lei 14.766/2010 (LDO de 2011) excluiu apenas os restos a pagar não processados e as despesas não financeiras do resultado primário, portanto não excluiu as despesas com Programas de Infraestrutura, conforme se verifica:

Art. 19. Na elaboração, aprovação e execução da Lei Orçamentária de 2011 deverão ser consideradas as previsões das receitas e despesas e a **obtenção de superávit primário, mensurado pela diferença entre a receita realizada e a despesa liquidada, não financeira** e, expresso em percentual do Produto Interno Bruto – PIB estadual, discriminadas no anexo II – Anexo de Metas Fiscais que integra esta Lei, e com base nos parâmetros macroeconômicos projetados para 2011, assim como o impacto orçamentário-financeiro do custo de manutenção dos novos investimentos, na data em que entrarem em vigor e nos 2 (dois) anos subsequentes. (Grifo nosso).

Analisando o dispositivo acima destacado, verifica-se que o mesmo não tem amparo no inciso II do art. 35 da Lei nº 4.320/64, in verbis “pertence ao exercício as despesas nele

legalmente empenhadas” (Grifo nosso).

Refazendo o cálculo do resultado primário no contexto da despesa liquidada e considerando as despesas com Programas de Infraestrutura como despesas primárias, obteve o seguinte resultado, destacado abaixo.

(R\$ 1,00)

<b>Descrição</b>	<b>Despesas Liquidadas</b>
RECEITAS PRIMÁRIAS	R\$ 15.966.601.525,80
DESPESAS CORRENTES (VIII)	R\$ 13.394.888.390,29
Pessoal e Encargos Sociais	R\$ 7.153.787.170,66
Juros e Encargos da Dívida (IX)	R\$ 219.495.252,51
Outras Despesas Correntes	R\$ 6.021.605.967,12
DESP. PRIMÁRIAS CORRENTES (X) = (VIII - IX)	R\$ 13.175.393.137,78
DESPESAS DE CAPITAL (XI)	R\$ 2.908.661.413,13
Investimentos	R\$ 2.439.888.731,55
Inversões Financeiras	R\$ 97.186.434,67
Concessão de Empréstimos (XII)	R\$ 74.422.037,14
Demais Inversões Financeiras	R\$ 22.764.397,53
Amortização da Dívida (XIV)	R\$ 371.586.246,91
DESP. PRIMÁRIAS DE CAPITAL (XV) = (XI - XII - XIII - XIV)	R\$ 2.462.653.129,08
DESPESA PRIMÁRIA TOTAL	R\$ 15.638.046.266,86
<b>RESULTADO PRIMÁRIO</b>	<b>R\$ 328.555.258,94</b>

Fonte: Anexo VII do RREO do 6º Bimestre de 2011.

Observa-se que mesmo incluindo, no cálculo, as despesas com Programas de Infraestrutura a meta de resultado primário fixada na LDO, no valor de R\$ 13.472.000,00, seria atingida.

No entanto, refazendo o cálculo do resultado primário conforme estabelece a metodologia do Manual de Demonstrativos Fiscais editado pela STN, o resultado primário apresentaria o valor destacado abaixo:

(R\$ 1,00)

<b>Descrição</b>	<b>Despesas Empenhadas</b>
RECEITAS PRIMÁRIAS	R\$ 15.966.601.525,80
DESPESAS CORRENTES (VIII)	R\$ 13.472.581.217,71
Pessoal e Encargos Sociais	R\$ 7.155.508.859,93
Juros e Encargos da Dívida (IX)	R\$ 219.495.252,51
Outras Despesas Correntes	R\$ 6.097.577.105,27
DESP. PRIMÁRIAS CORRENTES (X) = (VIII - IX)	R\$ 13.253.085.965,20
DESPESAS DE CAPITAL (XI)	R\$ 3.158.056.812,77
Investimentos	R\$ 2.686.801.535,85
Inversões Financeiras	R\$ 99.669.030,01
Concessão de Empréstimos (XII)	R\$ 76.904.632,48
Demais Inversões Financeiras	R\$ 22.764.397,53
Amortização da Dívida (XIV)	R\$ 371.586.246,91
DESP. PRIMÁRIAS DE CAPITAL(XV) = (XI - XII - XIII)	R\$ 2.709.565.933,38

Descrição	Despesas Empenhadas
- XIV)	
DESPESA PRIMÁRIA TOTAL	R\$ 15.962.651.898,58
<b>RESULTADO PRIMÁRIO</b>	<b>R\$ 3.949.627,22</b>

Fonte: Base de Dados do SIC.

Observa-se que considerando a metodologia oficial adotada pela STN (considerando que as despesas com Programas de Infraestrutura são despesas primárias e considerando a despesa pelos valores empenhados), a meta de resultado primário fixada na LDO, no valor de R\$ 13.472.000,00, não seria alcançada.

Cabe ressaltar que esta comissão em reunião com Gestores e Técnicos da SEFAZ no dia 23 de abril, solicitou um relatório contendo a relação dos Programas de Infraestrutura acima mencionados, com os respectivos valores para que fossem considerados no cálculo do resultado primário, no entanto até o encerramento deste relatório o aludido relatório não foi enviado.

### 9.2.9.3. RESULTADO NOMINAL

Consignou a Comissão que a meta para o Resultado Nominal, estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da LDO de 2011, foi de uma diminuição no montante de R\$ 152.483.000,00 da dívida fiscal líquida do Estado durante o exercício de 2011. Todavia, o Demonstrativo do Resultado Nominal do último bimestre apontou um Resultado Nominal positivo de R\$ 541.603.198,00 que representa um incremento no saldo da Dívida Fiscal Líquida do Estado em 2011. Dessa forma, constatou a Equipe Técnica que a meta de resultado nominal fixada na LDO de 2011 não foi cumprida.

### 9.2.10. Montante a Dívida Pública Estadual

Acerca do montante da Dívida Pública Estadual, registrou a Equipe:

Observando a tabela 42 do relatório da SEFAZ, que corresponde a um demonstrativo comparativo da previsão de metas fiscais com a realização, verifica-se que não foi apresentada 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 2011.

Dívida Pública Estadual		(R\$ 1,00)
ESPECIFICAÇÃO	PREVISÃO PARA O EXERCÍCIO DE 2011 (LDO)	REALIZAÇÃO (saldo no final do exercício de 2011)
DÍVIDA PÚBLICA CONSOLIDADA	4.601.122.000,00	5.304.460.683,00

DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA	2.287.728.000,00	3.221.715.419,00
----------------------------	------------------	------------------

Fonte: Anexo II da LDO de 2011, RGF do 3º Quadrimestre/11 do Poder Executivo (Anexo II).

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 2011, ficaram acima dos valores previstos na LDO, o que representa um resultado desfavorável.

### **9.2.11. Audiências Públicas**

A Comissão Especial observou que o Poder Executivo realizou as audiências públicas exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme transcrição abaixo:

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 2011, relativos às receitas, despesas, investimentos, operações de créditos, resultados nominais e primários, bem como do montante da dívida pública, conforme atestam as atas das audiências públicas constantes no Processo nº 02676/2012-0, sendo portanto atestado o cumprimento da determinação legal.

### **9.2.12. Emissão e Publicação dos Relatórios Resumidos Da Execução Orçamentária – RREO e de Gestão Fiscal- RGF**

Analisando os dados das publicações do RREO e RGF referentes ao exercício de 2011, a Equipe Técnica observou:

Cabe ressaltar que o relatório resumido de execução orçamentária (RREO) do sexto bimestre de 2011, bem como o relatório de Gestão Fiscal do último quadrimestre foram publicados no prazo estabelecido pela LRF, mas com dados provisório. Somente em 27/03/2012 o resultado definitivo do RREO do sexto bimestre de 2011, bem como o RGF do terceiro quadrimestre foram publicados no Diário Oficial.

Diante dessa observação, é necessário que o Poder Executivo do Estado publique o RREO do último bimestre e o RGF do último quadrimestre, já com dados definitivos, dentro do prazo estabelecido pela LRF, ou seja, até 30 de janeiro do ano subsequente. É importante destacar que a elaboração desses relatórios com dados provisórios, pelo poder executivo, compromete a elaboração do RGF dos outros poderes.

### **9.2.13. Transparência na Gestão Fiscal**

Com base na legislação de regência e analisando a forma de divulgação das informações da gestão pública, o Corpo Técnico elaborou a tabela abaixo, na qual são demonstrados os pontos em que o Portal da Transparência do Poder Executivo atendeu ou não os dispositivos legais.

<b>Dispositivo legal</b>	<b>Análise</b>
<b>1 - (LC 101/2000 - art. 48) São instrumentos de transparência da gestão fiscal:</b>	
<b>1.1-</b> os planos;	Atendido
<b>1.2-</b> orçamentos;	Atendido
<b>1.3-</b> leis de diretrizes orçamentárias;	Atendido
<b>1.4 -</b> as prestações de contas;	Não Atendido
<b>1.5-</b> parecer prévio;	Não Atendido
<b>1.6 -</b> Relatório Resumido da Execução Orçamentária;	Atendido
<b>1.7-</b> Relatório de Gestão Fiscal;	Atendido
<b>1.8 -</b> versões simplificadas do RREO e RGF.	Atendido
<b>2 - (DC 7.185/2010, art.2º,§ 2º, II) Liberação em tempo real: a disponibilização das informações, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo SISTEMA.</b>	Não foi possível verificar o atendimento pois não há referencia temporal da divulgação dos dados.
<b>3 - (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.</b>	Atendido
<b>4 - (DC 7.185/2010, art.7º, I, a) A despesa deve ser evidenciada pelo seu valor:</b>	
<b>4.1 -</b> empenhado;	Atendido
<b>4.2 -</b> liquidado;	Atendido
<b>4.3 -</b> pago.	Atendido
<b>5 - (DC 7.185/2010, art.7º, I, b) O número do correspondente processo da execução, quando for o caso.</b>	Atendido
<b>6 - (DC 7.185/2010, art.7º, I, c) Classificação orçamentária, especificando:</b>	
<b>6.1 -</b> a unidade orçamentária;	Atendido
<b>6.2 -</b> função;	Atendido
<b>6.3 -</b> subfunção;	Atendido
<b>6.4 -</b> natureza da despesa;	Atendido
<b>6.5 -</b> fonte dos recursos que financiaram o gasto.	Atendido
<b>7 - (DC 7.185/2010, art.7º, I, d)</b>	
<b>7.1 -</b> A pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento (exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários);	Atendido
<b>7.2 -</b> inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária.	Não Atendido
<b>8 - (DC 7.185/2010, art.7º, I, f) O procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo.</b>	Atendido
<b>9 - (DC 7.185/2010, art.7º, I, f) O bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso.</b>	Atendido

<b>Dispositivo legal</b>	<b>Análise</b>
<b>10</b> - (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
<b>11</b> - (DC 7.185/2010, art.7º, II, b) Lançamento, quando for o caso.	Não Atendido
<b>12</b> - (DC 7.185/2010, art.7º, II, c) Arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários.	Atendido

Analisando os dados do quadro acima, a Comissão Técnica fez as observações abaixo transcritas, em relação aos requisitos que não foram atendidos ou foram atendidos parcialmente, *ipsis litteris*:

- não consta no portal a prestação de contas de cada exercício;
- não consta no Portal *link* para divulgação do Parecer prévio sobre as contas de governo emitidas por esta Corte de Contas;
- em relação a receita observa-se que apenas as Tributárias foram apresentadas de maneira detalhada e as demais origens de receita não. Não há ainda receitas da unidade gestora, compreendendo no mínimo sua natureza, relativas a previsão;
- não constam desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, inclusive quanto ao pagamento dos restos a pagar de forma pormenorizada;
- não foi possível verificar o atendimento da disponibilização da informação em tempo real (até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil) pois não há referencia temporal da divulgação dos dados.

## **10. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

Com base no estabelecido na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará no art. 87-B, inciso II, segundo o qual lhe compete “manifestar-se em todos os processos da competência do Tribunal de Contas do Estado, sendo obrigatória a oportunidade de manifestação nos processos de representação, denúncias, prestação e tomadas de contas”, o Ministério Público de Contas emitiu o Parecer nº 0215/2012-MP-TCE/CE.

Esta Relatora entende oportuno destacar algumas considerações e recomendações constantes no Parecer do Ministério Público de Contas.

O *Parquet* de Contas, no exercício de 2011, pautou sua manifestação nos principais aspectos ligados à saúde no âmbito do Estado do Ceará. Nesse sentido, subdividiu sua análise em 4 tópicos relevantes, quais sejam: **Desempenho orçamentário em projetos relacionados com a**

**área da saúde, inobservância das metas traçadas na Lei da Diretrizes Orçamentárias quanto à execução de despesas associadas com o combate às drogas, Limite Constitucional referente aos gastos com saúde e Terceirização de mão de obra no âmbito da Secretaria da Saúde.**

Quanto ao **desempenho orçamentário da Administração Estadual no que toca à função saúde**, ponderou o Órgão Ministerial que, apesar de ter sido verificado incremento real nos gastos com saúde em relação aos exercícios anteriores, a execução orçamentária de muitos projetos relacionados com a saúde pública foi considerada insatisfatória. É o que se depreende a partir da seguinte passagem, *in verbis*:

Dito isso, cabe agora iniciar o exame do desempenho orçamentário da Administração estadual no que toca à função saúde. De início, colaciona-se a análise da Comissão Especial no que diz respeito aos programas relativos a investimento na área da saúde. Diante dos dados encontrados (ver tabela às fls. 210), embora a Comissão Especial tenha reconhecido que, no que toca à expansão dos bens e serviços disponibilizados diretamente à sociedade, a Administração promoveu um incremento na sua realização de 47,23%, em face do exercício anterior, criticou a baixa execução orçamentária geral dos programas de investimento: *“Mais uma vez, no conjunto acima demonstrado, os gastos com investimentos apresentaram desempenho orçamentário não-satisfatório, qual seja: 61,57%, o que significa um valor fixado em R\$ 380.685.385, sendo executada a quantia de R\$ 234.383.525.”*

[...]

Depreende-se do exposto que muitos projetos relacionados com a saúde pública apresentaram execução orçamentária insatisfatória, **denotando uma deficiência no processo de planejamento governamental por parte do Estado do Ceará**. Ressalte-se que esse distanciamento entre o planejado e o executado provoca perda de **eficiência** no gerenciamento dos recursos públicos, acarretando a não realização de outras atividades que ficaram de fora do orçamento pela limitação que o Estado possui para a fixação da despesa. (grifos no original)

Dessa forma, levando-se em consideração que o desempenho orçamentário de diversos projetos, relacionados à implementação de direitos fundamentais sociais básicos associados à saúde, foi significativamente baixo no exercício em análise, entendeu o Ministério Público de Contas, por oportuno, tecer as seguintes recomendações:

- 1) Realizar um planejamento mais interligado com o orçamento, evitando a não realização de projetos/atividades dispostos na LOA (Lei Orçamentária Anual), principalmente no que se refere aos direitos fundamentais sociais relacionados com a saúde pública;

2) elevar o nível de execução orçamentária dos projetos atinentes à saúde, como forma de garantir a plena eficácia desse direito fundamental.

Em seguida, procedeu o Órgão Ministerial a uma **análise das metas traçadas na Lei de Diretrizes Orçamentária quanto à execução de despesas associadas com o combate às drogas**, destacando levantamento realizado pela Comissão Especial, onde restou constatada a total ausência de execução financeira referente à ação prioritária “*apoio às ações de acesso, tratamento e prevenção em álcool e outras drogas, voltado para atendimento das crianças, jovens e adolescentes*”.

Observou o Ministério Público de Contas que o tema já havia sido objeto de apreciação pelo *Parquet* nas Contas de Governo do Exercício de 2009, oportunidade em que foram acatadas pelo Pleno recomendações nesse sentido.

Sobre o descumprimento da Lei de Diretrizes Orçamentárias no que tange às ações prioritárias voltadas para a prevenção e combate às drogas, enfatizou o Parecer Ministerial, *in litteris*:

**Tanto que a própria Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei nº 14.766, de 30 de julho de 2010, prevê, em seu art. 2º, §3º, inciso I, ser uma prioridade e meta da Administração Pública Estadual a realização de políticas públicas voltadas às ações de acesso, tratamento e prevenção em álcool e outras drogas, vejamos:**

[...]

Contudo, apesar da expressa previsão na LDO, na análise das Contas de Governo do exercício de 2011, como já apontado no início do tópico, verifica-se **a total ausência de execução financeira para a implementação de algumas medidas propostas nos programas e ações dirigidas à assistência dos dependentes químicos.** (grifos no original)

Desta feita, entendeu o Ministério Público de Contas ser “***...imprescindível que este Tribunal reitere as recomendações proferidas desde as contas do exercício de 2009 à Administração Pública Estadual, para que esta efetive a devida execução dos recursos públicos alocados no orçamento para o desenvolvimento de políticas voltadas ao combate das drogas.***” As recomendações são as que se seguem, dirigidas ao Executivo, para que:

3) desenvolva políticas públicas integradas nas áreas de saúde, assistência social, educação, segurança pública, esporte e cultura para o enfrentamento do crack através da implementação de ações voltadas à prevenção, tratamento e reinserção social dos dependentes químicos, bem

como à abordagem policial da questão, com fundamento na Lei Estadual no 14.217/08;

4) considerando a gravidade dos problemas sociais causados pelo crack, promova a devida execução de todos os programas governamentais de combate às drogas previstos no orçamento.

No que se refere ao ponto **limite constitucional referente aos gastos com saúde**, o *Parquet* de Contas teceu considerações acerca da necessidade de que seja observada, em 2012, a Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, que estabeleceu, além dos valores mínimos a serem aplicados anualmente pelos entes da federação em ações e serviços públicos de saúde, critérios de rateio dos recursos de transferências e normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde.

Ressaltou o Órgão Ministerial que, com o advento da Lei Complementar nº 141/2012, ***“...não se pode constituir como despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata a Lei Complementar 141/2012, aquelas decorrentes de saneamento básico e obras hídricas.”***

Para o exercício de 2011, mesmo considerando o cálculo de acordo com a nova legislação, ponderou o MPC que o limite mínimo de 12% a ser aplicado na área de saúde foi observado, conforme se verifica no trecho a seguir:

Registra-se, no entanto, que, segundo cálculos da Comissão Especial, mesmo subtraindo-se dos dispêndios com saúde os referentes a saneamento básico, o piso constitucional em tela teria sido ultrapassado, pois a despesa atingiria o montante de 14,38% da receita líquida de impostos e transferências.

Ademais, ressaltou o Parecer Ministerial que a Lei Complementar nº 141/2012 ***“...é expressa ao colocar como mais uma condição a ser atendida pelos gastos contabilizados como de saúde, que sejam eles alocados em um Fundo de Saúde, nos termos da disposição contida em seu art. 2º, Parágrafo Único.”***

Nesse sentido, entendeu o *Parquet* ser necessário que o Governo do Estado, já no exercício financeiro de 2012, aloque no FUNDES todos os recursos a serem utilizados em ações e serviços de saúde a fim de facilitar a administração e a fiscalização dos referidos valores.

Assim, ante todas as considerações expendidas, recomendou o Ministério Público de Contas ao Governo do Estado:

5) Observar, para as contas do exercício financeiro de 2012, a impossibilidade de constituir como despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos, aquelas elencadas no art. 4º da Lei Complementar nº 141/2012, e, em especial, as decorrentes de saneamento básico e obras hídricas;

6) Alocar no Fundo Estadual de Saúde todos os recursos que devam ser destinados ao cumprimento do piso constitucional destinado ao direito fundamental social à saúde.

Prosseguindo, o Ministério Público de Contas, no tópico alusivo à **Terceirização de mão-de-obra no âmbito da Secretaria da Saúde**, informou que tal análise restou prejudicada devido ao não envio das informações requeridas através do Despacho Singular de nº 1.206/2012 (em atendimento à solicitação da Petição nº 0001/2012). O citado Despacho consignava Determinação à Secretaria da Saúde – SESA, no sentido de que esta setorial encaminhasse ao TCE/CE, relação pormenorizada discriminando, entre outros dados, o total das despesas com pessoal incorridas no referido exercício financeiro.

Por fim, o Órgão Ministerial ratificou todas as ocorrências indicadas no Relatório da Comissão Técnica, enfatizando que as falhas observadas não são suficientes para gerar a rejeição das presentes contas, mas evidenciam a necessidade de que a Administração Estadual seja instada a adotar as providências recomendadas na citada peça, além das expendidas pelo nobre *Parquet*.

## **11. OCORRÊNCIAS E RECOMENDAÇÕES ALUSIVAS AO EXERCÍCIO DE 2011**

O presente capítulo tem por objeto consolidar as ocorrências apontadas e as recomendações propostas no relatório apresentado pela Comissão deste Tribunal e no Parecer do Ministério Público de Contas, visando o cumprimento de normas legais e constitucionais, que deverão resultar em ações corretivas por parte dos órgãos e entidades jurisdicionadas.

### **11.1. Ocorrências Verificadas**

- 1) Atendimento parcial das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal na elaboração dos instrumentos de planejamento governamental (LDO e LOA);

- 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, § 3º da LRF;
- 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;
- 4) Contabilização parcial das operações intraorçamentárias, contrariando o disposto na Portaria Interministerial (STN/SOF) nº 338/2006 e (STN) nº 339/2001;
- 5) Falhas nos registros das modalidades de licitação e hipóteses de contratação direta no Sistema Integrado de Contabilidade;
- 6) Elevado índice de contratação de mão de obra terceirizada em substituição a servidores e empregados públicos;
- 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;
- 8) Inexistência de sistema que permita o acompanhamento e gerenciamento do Plano Plurianual 2008-2011, nos termos do Decreto Estadual nº 29.189/08;
- 9) Inexistência de Módulo no Sistema de Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários – WebMapp que permita o acompanhamento das ações governamentais em tempo real, nos termos do Decreto Estadual nº 27.119/03, que disciplina a Gestão por Resultados no Estado do Ceará;
- 10) Divergências entre produtos e metas dos programas governamentais contemplados no PPA e aqueles evidenciados nos sistemas gerenciados pela SEPLAG (Matriz de GPR e módulo de planejamento contido no SIAP);
- 11) Inobservância, no Relatório dos Resultados e Realizações dos Programas e Projetos de 2011, dos preceitos estabelecidos nas Leis Estaduais nº 14.053/2008 (Plano Plurianual 2008/2011); nº 14.557/2009 (Plano Plurianual 2008/2011 Revisado); e nº 14.766/2010 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011), 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;

- 12) 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);
- 13) Utilização da macrorregião 22 (Estado do Ceará), em desacordo ao mandamento constitucional que determina a regionalização do orçamento (arts. 203, § 3º, III e 210, todos da Constituição Estadual);
- 14) 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;
- 15) Baixo nível de execução de todos os programas governamentais de combate às drogas previstos no orçamento;
- 16) 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;
- 17) Ausência de operacionalização do Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará - FCE, a exemplo do que acontece desde o exercício de 2008, tendo como consequência o não atendimento à exigência do art. 209 da Constituição Estadual;
- 18) Subavaliação da maioria dos bens imóveis do Estado, com 47% acervo imobiliário registrado a R\$ 1,00 (um real) no Sistema de Gestão de Bens Imóveis – SGBI;
- 19) 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;



- 20) Existência de ações com valores inexequíveis tanto no Plano Plurianual quanto na Lei Orçamentária Anual;
- 21) 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;
- 22) Evidenciação, na página eletrônica da SEFAZ, das transferências constitucionais repassadas aos municípios, em valores inferiores aos constantes da base de dados contábeis;
- 23) Não contabilização pelo valor bruto dos importes recebidos em decorrência de transferências constitucionais a título da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE);
- 24) 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;
- 25) 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;
- 26) 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 quanto a pormenorização das receitas, indicação de que as informações foram disponibilizadas em tempo real na forma prevista pelo Decreto supracitado, não inclusão do Parecer Prévio e não inclusão da movimentação extraorçamentária de recursos inclusive de restos a pagar;
- 27) 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”;



- 28) Não segregação das contas que compõem as transações extraorçamentárias no Balanço Financeiro e no Demonstrativo da Dívida Flutuante que possam evidenciar as operações independentes de autorização orçamentária;
- 29) 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;
- 30) 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;
- 31) Impossibilidade de conciliar os valores contabilizados nas contas relativas a bens móveis, tendo em vista que ainda não se encontra implementado um sistema corporativo para controle desses bens;
- 32) Não atingimento da meta prevista na LDO com relação ao Resultado Nominal;
- 33) Dupla classificação dos programas: 666 – Modernização da Gestão Institucional e 888 – Gestão de Tecnologia da Informação em finalísticos e apoio às políticas públicas e áreas especiais nos Instrumentos de Planejamento, o que é incompatível com a natureza desses programas;
- 34) Inexistência de demonstrativos ou quadros complementares que apresentem a execução do Orçamento de Investimentos das Estatais, o que compromete os princípios da Publicidade e da Transparência;
- 35) Não apresentação na Lei Orçamentária Anual dos valores por Eixo e Área de Atuação, como ocorre no Plano Plurianual;
- 36) Não execução e/ou baixíssima execução de ações consideradas prioritárias na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- 37) Não disponibilização de informações relativas à previsão e execução da receita no banco de dados disponibilizados pela SEFAZ enviado ao TCE;
- 38) Não evidenciação das Receitas Orçamentárias, por fonte de recursos;



- 39) Classificação indevida quanto à contabilização das transferências às entidades privadas, decorrentes de contratos de gestão, convênios e outros instrumentos congêneres, em especial no que diz respeito à modalidade de aplicação, ao elemento e item de despesa, ao tipo de instrumento jurídico firmado e à natureza jurídica da instituição;
- 40) Existência de mais de um convênio ou contrato de gestão firmados entre o poder público e outras entidades públicas ou privadas, cujo objeto é igual ou similar, diferenciando-se apenas por seus valores;
- 41) Inexistência de equivalência entre a dotação inicial fixada na Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2011, nº 14.827/2010, com aquela prevista na Base de Dados do Sistema Integrado de Contabilidade do Estado do Ceará – SIC;
- 42) Divergência entre os valores dos restos a pagar pagos em 2011 registrados no Balanço Financeiro Consolidado e no RREO do 6º bimestre;
- 43) Divergência entre o saldo disponível do exercício anterior (saldo inicial) registrado no Balanço Financeiro de 2011 e o registrado no Balanço Patrimonial de 2010;
- 44) Os saldos iniciais e finais das disponibilidades financeiras registrados no Balanço Financeiro não consideraram os saldos das aplicações financeiras, prejudicando a análise do resultado financeiro;
- 45) Divergência entre o saldo do “Disponível” apresentado no Balanço Patrimonial e o destacado no Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa (Anexo V do Relatório de Gestão Fiscal);
- 46) Divergência entre a variação do saldo da participação do Estado no Capital de empresas entre os exercícios de 2010 e 2011, registrado no Balanço Patrimonial, e o valor registrado na Demonstração das Variações Patrimoniais;
- 47) Falta de registro, no Balanço Patrimonial, do valor dos empréstimos concedidos pelo o Estado por meio do programa Gestão do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará;
- 48) Falha na apuração da dívida com precatórios no que se refere ao registro das suas respectivas mutações patrimoniais;



- 49) Não aplicação de recursos mínimos com fomento das atividades de pesquisas científicas e tecnológica (FUNCAP), contrariando o que é determinado pelo art. 258 da Constituição Estadual;
- 50) Divergência entre os valores da previsão inicial da receita e fixação da despesa no Balanço orçamentário (Anexo I do RREO) em relação à Lei Orçamentária Anual;
- 51) Não evidenciação das operações intraorçamentárias no Balanço Orçamentário e no Demonstrativo da Execução das Despesas por Função e Subfunção, conforme determina o Manual de Demonstrativos Fiscais;
- 52) A metodologia de cálculo do Resultado Primário, para o final do exercício de 2011, não obedeceu ao que é estabelecido pela Portaria STN nº 249/2010, que determina que as despesas empenhadas no final do exercício devem ser consideradas para efeito de cálculo do resultado primário;
- 53) Divulgação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do sexto bimestre, bem como do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do terceiro quadrimestre de 2011, com dados provisórios e republicados com dados definitivos, somente após quase dois meses, ou seja, março de 2012;
- 54) A metodologia de preenchimento do Demonstrativo da Despesa de pessoal não obedeceu em parte o Manual de Demonstrativos Fiscais estabelecida pela STN, onde não foi destacado o total da despesa inscrita em restos a pagar;
- 55) A metodologia utilizada para a elaboração do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE não condiz com aquela estabelecida pelo Manual de Demonstrativos Fiscais (Portaria STN 249/2010);

## **11.2. Recomendações Propostas**

- 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) À Secretaria da Fazenda que dê continuidade ao processo de implantação do sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, em atendimento às exigências contidas no art. 50, VI, § 3º da LRF;
- 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;
- 4) À Secretaria da Fazenda que contabilize integralmente 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;
- 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;
- 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;
- 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;
- 8) À Secretaria do Planejamento e Gestão que proceda a implantação integral do Sistema de Gestão do PPA 2008-2011, nos termos do Decreto Estadual nº 29.189/08, para permitir o acompanhamento e gerenciamento desse instrumento de planejamento;



- 9) 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 nº 27.119/03, que disciplina a Gestão por Resultados no Estado do Ceará;
- 10) À Secretaria do Planejamento e Gestão que estabeleça uma forma de comparação entre produtos e metas dos programas governamentais contemplados no PPA e aqueles evidenciados nos sistemas gerenciados pela SEPLAG (Matriz de GPR e módulo de planejamento contido no SIAP);
- 11) 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 Assembleia 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 nº 01/2000 deste Tribunal;
- 12) 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);
- 13) 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;
- 14) À Secretaria do Planejamento e Gestão que reduza de forma considerável a concentração dos recursos na macrorregião 22 – Estado do Ceará de modo a atender aos preceitos constitucionais e infraconstitucionais no que diz respeito a regionalização das metas e prioridades constantes dos Instrumentos de Planejamento;



- 15) 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;
- 16) Ao Poder Executivo que promova a devida execução de todos os programas governamentais de combate às drogas previstos no orçamento;
- 17) 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;
- 18) Ao Poder Executivo que promova a operacionalização do FCE com vistas ao cumprimento do Art. 209 da Constituição Estadual;
- 19) À Secretaria do Planejamento e Gestão que faça a reavaliação dos bens imóveis do Estado, tendo em vista que, em sua maioria, estão subavaliados;
- 20) 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;
- 21) 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, informações necessárias para controle da obediência aos ditames dos arts. 8º e 42 da LRF;
- 22) 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;
- 23) 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 integral de obras e de prestação dos serviços, conforme preceitua o inciso III, §2º do art. 2º da Lei nº 4.320/64;

- 24) À Secretaria da Fazenda 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;
- 25) 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”;
- 26) 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;
- 27) 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;
- 28) 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;
- 29) 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”;
- 30) À Secretaria da Fazenda que segregue as contas que compõem as transações extraorçamentárias no Balanço Financeiro e no Demonstrativo da Dívida Flutuante, a fim de detalhar as operações extraorçamentárias, atendendo ao princípio orçamentário da evidenciação;



- 31) 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;
- 32) À Secretaria do Planejamento e Gestão que inclua no Orçamento Fiscal e/ou da Seguridade Social do Estado, em observância o disposto na Portaria STN nº 589/2001, as empresas Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S/A – ADECE e Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos – METROFOR, por caracterizarem-se como Empresas Estatais Dependentes, nos termos do art. 2º, Inciso III da LRF e Resolução nº 43 do Senado Federal;
- 33) À Secretaria do Planejamento e Gestão que implemente sistema corporativo para controle de bens móveis;
- 34) À Secretaria do Planejamento e Gestão que não utilize dupla classificação de Programas previstos nos Instrumentos de Planejamento já que a natureza desses não comporta tal situação;
- 35) À Secretaria do Planejamento e Gestão que possibilite a consulta nos sistemas informatizados do Estado, especialmente no Integrado Orçamentário e Financeiro - SIOF, da execução dos programas, ações, projetos, atividades por Eixo e Área de Atuação;
- 36) À Secretaria do Planejamento e Gestão que discrimine os valores dos Programas e das ações no Anexo de Metas e Prioridades constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- 37) À Secretaria do Planejamento e Gestão que elabore para os próximos exercícios os demonstrativos de Metas e de Riscos Fiscais de acordo com o Manual de Demonstrativos editados pela Secretaria do Tesouro Nacional em especial quanto aos seguintes pontos:
  - Que sejam incluídos os percentuais no Demonstrativo III – Metas Fiscais Atuais Comparadas com as Fixadas nos Três Exercícios Anteriores constante do Anexo de Metas Fiscais;



- que inclua a previsão completa no Demonstrativo VI – Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS das Receitas e das Despesas Previdenciárias;
  - que inclua a previsão de valores para expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado;
  - que se apresente a separação dos valores entre o Passivo Contingente e os Demais Riscos Fiscais no Anexo de Riscos Fiscais;
- 38) Ao Poder Executivo que execute as ações consideradas prioritárias na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- 39) À Secretaria da Fazenda que evidencie as receitas orçamentárias segregadas pelas fontes de recursos e disponibilize à esta Corte de Contas tais informações por meio da base de dados;
- 40) Às Secretarias de Estado que contabilizem nos elementos e itens de despesa apropriados as transferências às entidades públicas e privadas de acordo com a Portaria Interministerial (MF/MPOG) nº 163/2001;
- 41) Às Secretarias de Estado que não formalize mais de um convênio ou contrato de gestão, cujo objeto é igual ou similar em obediência a previsão do artigo 20 da Instrução Normativa Conjunta SECON\SEFAZ\SEPLAG nº 01/2005;
- 42) À Secretaria da Fazenda que confeccione o Balanço Orçamentário e o Demonstrativo da Despesa por Função e Subfunção de modo que a previsão inicial da receita e a fixação da despesa reflitam exatamente a posição inicial da Lei Orçamentária Anual inclusive com as operações intraorçamentárias;
- 43) Ao Poder Executivo que cumpra a meta de Resultado Nominal fixada na LDO;
- 44) À Secretaria da Fazenda que compute no cálculo do Resultado Primário as despesas empenhadas referentes ao Demonstrativo de Resultado Primário do último Bimestre, conforme determina o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN;
- 45) À Secretaria da Fazenda que divulgue o Relatório Resumido de Execução Orçamentária do último bimestre, bem como o de Gestão Fiscal do terceiro



quadrimestre com os dados definitivos no período determinado pela LRF, ou seja, até 30 de janeiro do ano subsequente;

- 46) Ao Poder Executivo que cumpra o percentual de recursos direcionados à FUNCAP conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual;
- 47) À Secretaria da Fazenda que inclua no Demonstrativo da Despesa com Pessoal o valor dos restos a pagar de acordo com a metodologia definida no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN;
- 48) À Secretaria da Fazenda que sane as divergências verificadas entre os demonstrativos contábeis da Lei nº 4.320/64 e entre estes e os demonstrativos da Lei de Responsabilidade Fiscal.;
- 49) À Secretaria da Fazenda que efetue os registros cabíveis dos créditos a receber relativos aos empréstimos concedidos por meio do programa FDI, bem como os registros das mutações patrimoniais relativas à execução orçamentária das despesas com pagamento de precatórios, em observância ao Princípio Contábil da Oportunidade e aos artigos 1º, § 1º da LRF e 85 da Lei nº 4.320/64;
- 50) À Secretaria da Fazenda que elabore o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE de forma a destacar:
  - O valor real das despesas custeadas com os recursos de impostos no ensino fundamental;
  - o valor real das despesas custeadas com os recursos de impostos ensino médio;
  - o valor do resultado líquido das transferências do FUNDEB;
  - o valor das despesas custeadas com a Complementação do FUNDEB no exercício;
  - o valor das despesas custeadas com a receita de aplicação financeira dos recursos do FUNDEB;



- e que sejam incluídas no cálculo para a apuração dos limites os valores das Deduções Consideradas Para Fins de Limite Constitucional de Aplicação Mínima em MDE.
- 51) Aos órgãos setoriais que realizem a classificação correta da despesa relativas aos contratos de gestão, convênios, ajustes e instrumentos congêneres;
  - 52) Ao Poder Executivo que realize um planejamento mais interligado com o orçamento, evitando a não realização de projetos/atividades dispostos na LOA (Lei Orçamentária Anual), principalmente no que se refere aos direitos fundamentais sociais relacionados com a saúde pública;
  - 53) Ao Poder Executivo que eleve o nível de execução orçamentária dos projetos atinentes à saúde, como forma de garantir a plena eficácia desse direito fundamental;
  - 54) Ao Poder Executivo que desenvolva políticas públicas integradas nas áreas de saúde, assistência social, educação, segurança pública, esporte e cultura para o enfrentamento do crack através da implementação de ações voltadas à prevenção, tratamento e reinserção social dos dependentes químicos, bem como à abordagem policial da questão, com fundamento na Lei Estadual nº 14.217/08;
  - 55) Ao Poder Executivo que, considerando a gravidade dos problemas sociais causados pelo crack, promova a devida execução de todos os programas governamentais de combate às drogas previstos no orçamento;
  - 56) Ao Governo do Estado que observe, para as contas do exercício financeiro de 2012, a impossibilidade de constituir como despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos, aquelas elencadas no art. 4º da Lei Complementar nº 141/2012, e, em especial, as decorrentes de saneamento básico e obras hídricas;
  - 57) Ao Governo do Estado que aloque no Fundo Estadual de Saúde todos os recursos que devam ser destinados ao cumprimento do piso constitucional destinado ao direito fundamental social à saúde.

Por derradeiro, é relevante destacar que as recomendações ora propostas serão objeto de acompanhamento e monitoramento por parte desta Corte de Contas, para fins de nova apreciação

no relatório técnico do próximo exercício, ocasião em que serão confrontadas com as medidas efetivamente implementadas pela Administração Pública Estadual.

É o relatório.

Passo a proferir o meu voto.

## **12. VOTO**

Tratam os presentes autos da Prestação de Contas Anual do Governador do Estado, Excelentíssimo Senhor Cid Ferreira Gomes, referente ao exercício financeiro de 2011, remetida a esta Casa para apreciação e emissão de Parecer Prévio, conforme determina a Constituição cearense nos termos do Art. 76, I.

As Comissões desta Corte de Contas, designadas ao longo dos últimos anos, constataram, em sucessivas e reiteradas vezes, a existência de várias ocorrências que têm se perpetuado, sem que, em relação à maioria delas, nenhuma providência corretiva tenha sido adotada e que mais uma vez são ora reprisadas.

Em 2011, não foi diferente. Na parte final de seu bem lançado Relatório, no Capítulo dedicado às **Recomendações Alusivas ao Exercício de 2011**, verificou-se que **51 recomendações** foram efetuadas pela Comissão Especial deste Tribunal, sendo que, destas, **33** se referem a ocorrências remanescentes de exercícios anteriores (11 identificadas em 2007, 6 em 2008, 4 em 2009 e 12 em 2010) e outras **18** consignadas no exercício em comento. **Endossamos, na íntegra, todas as recomendações expendidas pela Equipe deste Tribunal.**

Não poderia deixar também de considerar as ponderações mencionadas no Parecer nº 0215/2012-MP-TCE/CE, da lavra dos Procuradores de Contas, Drs. Rholden Botelho de Queiroz e Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre, que, além de ressaltarem alguns pontos gizados pela Comissão Técnica desta Casa e a necessidade da observância das providências reclamadas no Relatório por esta elaborado, sugeriram a adoção de outras **6 recomendações**, com as quais nos alinhamos.

Ademais, antes de proferir meu **Voto**, dada a relevância das matérias, gostaria de tecer sucintas considerações acerca do elevado índice de **terceirização de mão de obra** no âmbito do Estado do Ceará e também sobre a **destinação dos recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP por região**. Vejamos.

Em minhas últimas Declarações de Voto, proferidas por ocasião das Contas de Governo dos últimos 4 exercícios (2007 a 2010), tenho demonstrado constante preocupação quanto ao excessivo crescimento da terceirização de mão de obra verificado ao longo dos anos no Estado do Ceará.

A **terceirização de mão de obra** pode ser compreendida em duas vertentes, quais sejam: a referente à **atividade-fim**, alocada na rubrica **34**, esta, via de regra, considerada ilícita e sujeita aos limites impostos pela LRF (art. 18, §1º) e a concernente à **atividade-meio**, consignada na rubrica **37**, que, embora lícita, carece de atenção devido aos vultosos montantes nela empenhados.

No que se refere à **terceirização em substituição a servidores públicos**, designada na rubrica **34 – outras despesas de pessoal decorrente de terceirização**, de acordo com dados extraídos do Sistema Integrado de Contabilidade – SIC, observa-se que, no período **2010-2011**, ocorreu um aumento **real** de **16,71%** nesse tipo de despesa, passando do valor nominal de **R\$ 112.720.242,75 (cento e doze milhões, setecentos e vinte mil e duzentos e quarenta e dois reais e setenta e cinco centavos)**, para **R\$ 138.655.313,82 (cento e trinta e oito milhões, seiscentos e cinquenta e cinco mil e trezentos e treze reais e oitenta e dois centavos)**.

Entre os órgãos que mais contrataram serviços de mão de obra em substituição a servidores, destacam-se:

	ABREVIATURA	2010*	2011	Variação	% do total
1	HOSP. MESSEJANA	27.371.979,78	25.240.403,17	-7,79%	18,20%
2	HOSP. A. SABIN	15.317.877,81	23.703.274,03	54,74%	17,10%
3	H G F	29.111.177,96	19.073.822,76	-34,48%	13,76%
4	FUNDEB	-	13.542.193,83	-	9,77%
5	H G C C O	10.206.137,14	9.581.245,83	-6,12%	6,91%
6	ASSEMBLEIA LEG.	7.514.404,55	7.661.723,82	1,96%	5,53%
7	FUNECE	4.911.538,11	7.494.675,96	52,59%	5,41%
8	FUNDES	5.803.960,67	6.728.157,51	15,92%	4,85%
9	SEDUC	-	6.127.351,68	-	4,42%
10	SEFAZ	4.890.776,01	5.204.713,48	6,42%	3,75%
11	HEMOCE	3.021.574,28	3.218.909,43	6,53%	2,32%
12	H S J	2.171.780,38	2.366.255,23	8,95%	1,71%
		<b>110.321.206,68</b>	<b>129.942.726,73</b>		

Fonte: Banco de Dados do SIC

\* Valores atualizados pelo IGP-DI - 1,05

A transferência de atividade-fim da Administração para terceiros é **irregular**, pois a subcontratação de mão de obra para o exercício de funções permanentes constitui lesão à exigência de concurso prévio estabelecido no art. 37, II, da Constituição Federal.

Sobre a ilegalidade da terceirização de atividade-fim, entendo pertinente aduzir à baila manifestação colacionada pelo Ministério Público de Contas no Parecer referente às Contas de Governo do exercício de 2008, *in verbis*:

Desta feita, convém destacar que **terceirizar (seja pela via da licitação, da contratação direta, do convênio) serviços que sejam inerentes e privativos do servidor público (atividade-fim) é um modo de burlar o dever constitucional de promover o ingresso no serviço público pela via do concurso público. E mesmo que seja admissível a terceirização de atividade-meio, esta prática mostra-se incompatível com o princípio da impessoalidade, pois se acaba perpetuando o maléfico apadrinhamento no serviço público, conduta reprovada pela Constituição (art. 37, II).** (grifos nossos)

**O Tribunal de Contas do Estado do Ceará, ao apreciar o tema, já se manifestou categoricamente contra qualquer terceirização de atividade-fim do Estado, determinando, por conseguinte, a realização de concurso público.** Como exemplo, citamos as seguintes decisões: Resolução nº 0919/2009 (Processo nº 05292/2004-2), Acórdão nº 0043/2011 (Processo nº 01894/2010-1), Resolução nº 2304/2006 (Processo nº 00685/2001-8) e Resolução nº 0176/2011 (Processo nº 03626/2007-5).

Entretanto, contrariando as diversas deliberações desta Corte nesse sentido, percebe-se que o Governo do Estado do Ceará, em 2011, reduziu o ingresso de servidores concursados em detrimento do aumento da terceirização. É o que se evidencia a partir da seguinte colocação realizada pela Comissão desta Corte, a seguir transcrita, *in litteris*:

Não obstante as elucidações apresentadas pela CGE, cabe mencionar que, comparadas ao exercício de 2010, as nomeações de 2011 reduziram 88,51%. Além disso, conforme destacado no Capítulo 3, as Despesas com Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização, no exercício de 2011, aumentaram, em termos reais, 16,71%, comparadas ao exercício anterior. (grifos nossos)

A situação da terceirização irregular se agrava, sobretudo, no âmbito das entidades vinculadas à Secretaria da Saúde, cujo gasto com **terceirização de atividade-fim, em 2011, superou em mais de 100% o dispêndio com o próprio quadro de servidores efetivos.** Como por exemplo, citamos: Hospital Infantil Albert Sabin (275,57%), Hospital de Messejana (245,06%), Hospital Geral Cesar Cals de Oliveira (121,56%), Hospital Geral de Fortaleza

(116,71%), Hospital de Saúde Mental de Messejana (113,33%) e Décima Primeira Microrregional de Sobral (105,18%).

Nesse contexto, ressalte-se que o Ministério Público de Contas solicitou informações sobre a terceirização de mão de obra no âmbito da Secretaria da Saúde. Entretanto, a SESA não encaminhou a tempo a documentação requerida, inviabilizando, assim, a análise do Órgão Ministerial sobre esse ponto.

Desta feita, diante da ocorrência epigrafada, a Comissão Especial deste Tribunal novamente efetuou a recomendação que se apresenta a seguir (reiterada desde 2008), *verbis*:

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.

Assim, considerando o elevado grau de **terceirização de atividade-fim** e também a tendência de elevação deste dispêndio ao longo dos exercícios, restando violada, portanto, a regra do concurso público, esta Relatora entende oportuno **recomendar** ao Governo do Estado que:

- Adote, como regra, a contratação de pessoal pela via do concurso público, além de envidar esforços 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;
- Realize as medidas necessárias à eliminação de terceirização de atividade-fim na Administração Pública estadual, com a substituição paulatina dos terceirizados pelos concursados.

No que concerne ao volume de recursos aportados para a rubrica **37 – locação de mão de obra**, este subiu de **R\$ 356.386.691,66 (trezentos e cinquenta e seis milhões, trezentos e oitenta e seis mil, seiscientos e noventa e um reais e sessenta e seis centavos)**, em 2010, para **R\$ 406.198.481,75 (quatrocentos e seis milhões, cento e noventa e oito mil, quatrocentos e oitenta e um reais e setenta e cinco centavos)**, em 2011, representando um aumento real de aproximadamente de **8,14%**.

Cabe destacar que a rubrica **37** não é incluída no cálculo dos limites fixados na 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 a Administração Pública extinguir cargos, não computando mais os dispêndios no montante de pessoal, mesmo que em seguida preencha pela via da terceirização a lacuna deixada pelo cargo extinto.**

Em consulta ao Sistema Integrado de Contabilidade, verifica-se que, no exercício de 2011, vários órgãos não contabilizaram dispêndios na rubrica 34, concentrando os gastos na rubrica 37, e assim, não sendo computados nas despesas com pessoal para limites da LRF. **É necessário que estes gastos sejam examinados com a devida atenção e cautela.**

Entre os 40 órgãos que mais terceirizaram mão de obra na rubrica 37 em 2011, destacam-se os que mais evoluíram percentualmente de um exercício para outro:

339037 – LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA		2010*	2011	Varição
1	DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRANSITO – DETRAN	R\$ 6.589.984,28	R\$ 13.009.320,17	97,41%
2	TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ	R\$ 3.428.084,80	R\$ 5.737.390,15	67,36%
3	FUNDO ESPECIAL DE REAPARELHAMENTO E MODERNIZ DO JUD	R\$ 11.434.710,50	R\$ 18.806.469,30	64,47%
4	SUPERINTENDENCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE – SEMACE	R\$ 5.175.358,27	R\$ 8.405.823,72	62,42%
5	DEFENSORIA PUBLICA GERAL	R\$ 2.082.686,38	R\$ 3.253.079,75	56,20%

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade – SIC

\* atualizado IGP-DI (1,05)

Outrossim, também se demonstra preocupante outra ocorrência inerente à terceirização de atividade-meio, qual seja, **a indicação, à empresa fornecedora de mão de obra, de nomes de pessoas a serem recrutadas como terceirizados**, o que dá ensejo ao “apadrinhamento” e outras condutas proibidas, como o nepotismo. O Ministério Público de Contas, por ocasião do Parecer nº 0182/2011, referente às Contas de Governo do exercício de 2010, já alertou sobre a prática, consoante se observa, *in verbis*:

Ainda sobre a temática da mão-de-obra terceirizada, advirta-se que, mesmo a terceirização lícita, ou seja, de atividade-meio, pode violar o princípio da impessoalidade consoante entendimento do TCU quando houver **indicação, à empresa fornecedora de mão-de-obra, de nomes de pessoas para serem recrutadas como terceirizados**, uma vez que tal conduta configura favorecimento pessoal e, a depender do grau de parentesco, até nepotismo.

Com efeito, face ao entendimento do TCU, entende-se necessário que o Estado do Ceará divulgue a lista de seus terceirizados, cruze esses dados com o de seus servidores públicos, a fim de averiguar eventual favorecimento pessoal e/ou nepotismo no âmbito da terceirização de mão de obra. (grifos no original)

Assim, considerando que a **terceirização de mão de obra de atividade-meio** dá azo ao favorecimento pessoal e que tal despesa tem atingido, ao longo dos anos, patamares bastante elevados, entendo por imperioso **recomendar** ao Governo do Estado que:



- Proíba a indicação de nomes de profissionais para serem contratados por empresas fornecedoras de mão de obra terceirizada contratadas pelo Poder Público;
- Divulgue 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.

Outro ponto que julgo relevante abordar se refere à **destinação dos recursos do FECOP por Região**. Em 2011, verificou-se, mais uma vez, a **concentração** dos aportes na região de maior índice de desenvolvimento, qual seja, a Região Metropolitana de Fortaleza – RMF, que alcançou o importe de **R\$ 78.162.950,73**, representando **28,30%** do volume empenhado.

Conforme evidenciado pelo Corpo Técnico, Regiões com os menores Índices de Desenvolvimento Municipal – IDM foram preteridas. Cite-se, por exemplo, a Região *Litoral Oeste*, que congrega 27 municípios, recebeu apenas **6,67%** dos aportes do FECOP. Por outro lado, como destacado pela Comissão Especial deste Tribunal, a Região Metropolitana de Fortaleza – RMF “*...é a região de menor percentual de domicílios pobres no Estado.*”

Desta feita, considerando a necessidade de se beneficiar as regiões mais necessitadas, que possuem o menor Índice de Desenvolvimento Municipal – IDM, **recomenda-se** ao Governo do Estado do Ceará que direcione, nos exercícios futuros, os recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP às áreas mais pobres, sem condições de autodesenvolvimento.

Isto posto, e

**CONSIDERANDO** que restou evidenciado no relatório técnico da Comissão deste Tribunal que o Balanço Geral do Estado demonstra, adequadamente, a posição contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do Estado, no Exercício de 2011, e que foram respeitados os parâmetros e limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF;

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

**CONSIDERANDO** que o Ministério Público de Contas ratificou todas as ocorrências indicadas no relatório da Comissão Técnica deste Tribunal, destacando que, se por um lado, as

falhas observadas não apontam para a rejeição das contas em análise, por outro, evidenciam a necessidade de que a Administração Estadual seja instada a adotar as providências nele recomendadas;

**CONSIDERANDO** que o Tribunal de Contas da União adota a metodologia em que aponta **RESSALVAS** ao longo do Relatório das Contas e ao final indica que as **RESSALVAS** geram as **RECOMENDAÇÕES**;

**CONSIDERANDO** que o Relatório da Comissão Técnica do Tribunal de Contas do Ceará utiliza o termo **OCORRÊNCIAS** para apontar as **RESSALVAS**;

**CONSIDERANDO** que o Tribunal de Contas da União – TCU deve ser o paradigma para os demais Tribunais de Contas do País;

**CONSIDERANDO**, portanto, que as falhas e deficiências apontadas, geradoras de 55 ocorrências (ressalvas) por parte da Comissão Especial, embora não constituam motivo que impeçam a aprovação da prestação de contas anual do Governador do Estado do Ceará, alusiva ao exercício financeiro de 2011, devem ser corrigidas, para que não acarretem prejuízos ao cumprimento de normas legais e dos instrumentos de planejamento e execução orçamentárias;

Dessa forma, com base em todo o exposto, considerando que a análise conduz à conclusão de que o Poder Executivo 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 2011, e que foram respeitados os parâmetros e limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, ressaltando-se, no entanto, as ocorrências apontadas no Relatório da Comissão Técnica nos Capítulos 10 e 11, as 6 (seis) recomendações propostas no Parecer nº 0215/2012-MP-TCE/CE e as tratadas neste presente Voto, e que necessitam de 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 2011, com as **recomendações** seguintes, cujo cumprimento deverá ser acompanhado pelo Órgão de Controle Interno:

#### **RECOMENDAÇÕES PROPOSTAS**

- 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) À Secretaria da Fazenda que dê continuidade ao processo de implantação do sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, em atendimento às exigências contidas no art. 50, VI, § 3º da LRF;
- 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;
- 4) À Secretaria da Fazenda que contabilize integralmente 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;
- 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;
- 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;
- 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;
- 8) À Secretaria do Planejamento e Gestão que proceda a implantação integral do Sistema de Gestão do PPA 2008-2011, nos termos do Decreto Estadual nº 29.189/08, para permitir o acompanhamento e gerenciamento desse instrumento de planejamento;



- 9) 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 nº 27.119/03, que disciplina a Gestão por Resultados no Estado do Ceará;
- 10) À Secretaria do Planejamento e Gestão que estabeleça uma forma de comparação entre produtos e metas dos programas governamentais contemplados no PPA e aqueles evidenciados nos sistemas gerenciados pela SEPLAG (Matriz de GPR e módulo de planejamento contido no SIAP);
- 11) 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 Assembleia 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 nº 01/2000 deste Tribunal;
- 12) 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);
- 13) 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;
- 14) À Secretaria do Planejamento e Gestão que reduza de forma considerável a concentração dos recursos na macrorregião 22 – Estado do Ceará de modo a atender aos preceitos constitucionais e infraconstitucionais no que diz respeito a regionalização das metas e prioridades constantes dos Instrumentos de Planejamento;



- 15) 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;
- 16) Ao Poder Executivo que promova a devida execução de todos os programas governamentais de combate às drogas previstos no orçamento;
- 17) 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;
- 18) Ao Poder Executivo que promova a operacionalização do FCE com vistas ao cumprimento do Art. 209 da Constituição Estadual;
- 19) À Secretaria do Planejamento e Gestão que faça a reavaliação dos bens imóveis do Estado, tendo em vista que, em sua maioria, estão subavaliados;
- 20) 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;
- 21) 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, informações necessárias para controle da obediência aos ditames dos arts. 8º e 42 da LRF;
- 22) 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;
- 23) 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 integral de obras e de prestação dos serviços, conforme preceitua o inciso III, §2º do art. 2º da Lei nº 4.320/64;

- 24) À Secretaria da Fazenda 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;
- 25) 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”;
- 26) 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;
- 27) 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;
- 28) 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;
- 29) 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”;
- 30) À Secretaria da Fazenda que segregue as contas que compõem as transações extraorçamentárias no Balanço Financeiro e no Demonstrativo da Dívida Flutuante, a fim de detalhar as operações extraorçamentárias, atendendo ao princípio orçamentário da evidenciação;

- 31) 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;
- 32) À Secretaria do Planejamento e Gestão que inclua no Orçamento Fiscal e/ou da Seguridade Social do Estado, em observância o disposto na Portaria STN nº 589/2001, as empresas Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S/A – ADECE e Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos – METROFOR, por caracterizarem-se como Empresas Estatais Dependentes, nos termos do art. 2º, Inciso III da LRF e Resolução nº 43 do Senado Federal;
- 33) À Secretaria do Planejamento e Gestão que implemente sistema corporativo para controle de bens móveis;
- 34) À Secretaria do Planejamento e Gestão que não utilize dupla classificação de Programas previstos nos Instrumentos de Planejamento já que a natureza desses não comporta tal situação;
- 35) À Secretaria do Planejamento e Gestão que possibilite a consulta nos sistemas informatizados do Estado, especialmente no Integrado Orçamentário e Financeiro - SIOF, da execução dos programas, ações, projetos, atividades por Eixo e Área de Atuação;
- 36) À Secretaria do Planejamento e Gestão que discrimine os valores dos Programas e das ações no Anexo de Metas e Prioridades constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- 37) À Secretaria do Planejamento e Gestão que elabore para os próximos exercícios os demonstrativos de Metas e de Riscos Fiscais de acordo com o Manual de Demonstrativos editados pela Secretaria do Tesouro Nacional em especial quanto aos seguintes pontos:
  - Que sejam incluídos os percentuais no Demonstrativo III – Metas Fiscais Atuais Comparadas com as Fixadas nos Três Exercícios Anteriores constante do Anexo de Metas Fiscais;



- que inclua a previsão completa no Demonstrativo VI – Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS das Receitas e das Despesas Previdenciárias;
  - que inclua a previsão de valores para expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado;
  - que se apresente a separação dos valores entre o Passivo Contingente e os Demais Riscos Fiscais no Anexo de Riscos Fiscais;
- 38) Ao Poder Executivo que execute as ações consideradas prioritárias na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- 39) À Secretaria da Fazenda que evidencie as receitas orçamentárias segregadas pelas fontes de recursos e disponibilize à esta Corte de Contas tais informações por meio da base de dados;
- 40) Às Secretarias de Estado que contabilize nos elementos e itens de despesa apropriados as transferências às entidades públicas e privadas de acordo com a Portaria Interministerial (MF/MPOG) nº 163/2001;
- 41) Às Secretarias de Estado que não formalize mais de um convênio ou contrato de gestão, cujo objeto é igual ou similar em obediência a previsão do artigo 20 da Instrução Normativa Conjunta SECON\SEFAZ\SEPLAG nº 01/2005;
- 42) À Secretaria da Fazenda que confeccione o Balanço Orçamentário e o Demonstrativo da Despesa por Função e Subfunção de modo que a previsão inicial da receita e a fixação da despesa reflitam exatamente a posição inicial da Lei Orçamentária Anual inclusive com as operações intraorçamentárias;
- 43) Ao Poder Executivo que cumpra a meta de Resultado Nominal fixada na LDO;
- 44) À Secretaria da Fazenda que compute no cálculo do Resultado Primário as despesas empenhadas referentes ao Demonstrativo de Resultado Primário do último Bimestre, conforme determina o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN;
- 45) À Secretaria da Fazenda que divulgue o Relatório Resumido de Execução Orçamentária do último bimestre, bem como o de Gestão Fiscal do terceiro



quadrimestre com os dados definitivos no período determinado pela LRF, ou seja, até 30 de janeiro do ano subsequente;

- 46) Ao Poder Executivo que cumpra o percentual de recursos direcionados à FUNCAP conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual;
- 47) À Secretaria da Fazenda que inclua no Demonstrativo da Despesa com Pessoal o valor dos restos a pagar de acordo com a metodologia definida no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN;
- 48) À Secretaria da Fazenda que sane as divergências verificadas entre os demonstrativos contábeis da Lei nº 4.320/64 e entre estes e os demonstrativos da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- 49) À Secretaria da Fazenda que efetue os registros cabíveis dos créditos a receber relativos aos empréstimos concedidos por meio do programa FDI, bem como os registros das mutações patrimoniais relativas à execução orçamentária das despesas com pagamento de precatórios, em observância ao Princípio Contábil da Oportunidade e aos artigos 1º, § 1º da LRF e 85 da Lei nº 4.320/64;
- 50) À Secretaria da Fazenda que elabore o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE de forma a destacar:
  - O valor real das despesas custeadas com os recursos de impostos no ensino fundamental;
  - o valor real das despesas custeadas com os recursos de impostos no ensino médio;
  - o valor do resultado líquido das transferências do FUNDEB;
  - o valor das despesas custeadas com a Complementação do FUNDEB no exercício;
  - o valor das despesas custeadas com a receita de aplicação financeira dos recursos do FUNDEB;



- e que sejam incluídas no cálculo para a apuração dos limites os valores das Deduções Consideradas Para Fins de Limite Constitucional de Aplicação Mínima em MDE.
- 51) Aos órgãos setoriais que realizem a classificação correta da despesa relativas aos contratos de gestão, convênios, ajustes e instrumentos congêneres;
  - 52) Ao Poder Executivo que realize um planejamento mais interligado com o orçamento, evitando a não realização de projetos/atividades dispostos na LOA (Lei Orçamentária Anual), principalmente no que se refere aos direitos fundamentais sociais relacionados com a saúde pública;
  - 53) Ao Poder Executivo que eleve o nível de execução orçamentária dos projetos atinentes à saúde, como forma de garantir a plena eficácia desse direito fundamental;
  - 54) Ao Poder Executivo que desenvolva políticas públicas integradas nas áreas de saúde, assistência social, educação, segurança pública, esporte e cultura para o enfrentamento do crack através da implementação de ações voltadas à prevenção, tratamento e reinserção social dos dependentes químicos, bem como à abordagem policial da questão, com fundamento na Lei Estadual nº 14.217/08;
  - 55) Ao Poder Executivo que, considerando a gravidade dos problemas sociais causados pelo crack, promova a devida execução de todos os programas governamentais de combate às drogas previstos no orçamento;
  - 56) Ao Governo do Estado que observe, para as contas do exercício financeiro de 2012, a impossibilidade de constituir como despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos, aquelas elencadas no art. 4º da Lei Complementar nº 141/2012, e, em especial, as decorrentes de saneamento básico e obras hídricas;
  - 57) Ao Governo do Estado que aloque no Fundo Estadual de Saúde todos os recursos que devam ser destinados ao cumprimento do piso constitucional destinado ao direito fundamental social à saúde;
  - 58) Ao Governo do Estado que adote, como regra, a contratação de pessoal pela via do concurso público, além de envidar esforços 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;

- 59) Ao Governo do Estado que realize as medidas necessárias à eliminação de terceirização de atividade-fim na Administração Pública estadual, com a substituição paulatina dos terceirizados pelos concursados;
- 60) Ao Governo do Estado que proíba a indicação de nomes de profissionais para serem contratados por empresas fornecedoras de mão de obra terceirizada contratadas pelo Poder Público;
- 61) Ao Governo do Estado que divulgue 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, afim de averiguar eventual favorecimento pessoal e nepotismo no âmbito da terceirização de mão de obra;
- 62) Ao Governo do Estado que direcione, nos exercício futuros, os recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP às áreas mais pobres, sem condições de autodesenvolvimento.

É como voto.

Sala das Sessões, em 28 de maio de 2012.

CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR  
Relatora