

---

Processo Nº 02676/2012-0

Conselheira Relatora Soraia Tomaz

Relatora

---

---

**COMPOSIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ**

---

**CONSELHEIROS**

José Valdomiro Távora de Castro Júnior (Presidente)

Pedro Augusto Timbó Camelo (Vice-Presidente)

Edilberto Carlos Pontes Lima (Corregedor)

Luís Alexandre Albuquerque de Paula Pessoa

Teodorico José de Menezes Neto

Soraia Thomaz Dias Victor

**Auditores**

Paulo César de Souza

Itacir Todero

**Procuradores de Contas**

Rholden Botelho de Queiroz (Procurador-Geral)

Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre

---

## **EQUIPE TÉCNICA**

---

### **Secretaria de Controle Externo**

Giovanna Augusta Moura Adjafre (Secretária de Controle Externo)

José Teni Cordeiro Júnior (Chefe da Coordenadoria Técnica)

José Ricardo Moreira Dias (Coordenador Técnico)

Elisa Maria Arruda Bastos Barroso (Coordenadora Técnica)

José Wesmey da Silva (Coordenador Técnico)

### **Comissão Especial**

José Wesmey da Silva (Coordenador)

Anelise Florencio de Meneses

Cláudio Bento do Nascimento

Eugênio de Castro e Silva Menezes

José Edson Holanda Filho

Mara Leite Barbosa Citó

Marcello Costa e Silva Leite

Maria do Nascimento Arruda

### **Gabinete da Conselheira Relatora Soraia Thomaz Dias Victor**

Ana Maria Leitão Barreto

Francisco Alci Carneiro Filho

Fábio Mota Furtado

Joafran Eufrasino do Amaral

Estagiários:

Davi Byron Bezerra Pontes Freira

Laura Arcelina Avelino da Silva

Ilcio Rodrigo de Castro Crescêncio Pereira





**Missão:**

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



---

## APRESENTAÇÃO

---



## APRESENTAÇÃO

O Tribunal de Contas, atendendo ao que preceitua o art. 71, I da Constituição Federal c/c art. 76, I da Constituição Estadual e art. 1º, III c/c art. 42 da Lei Estadual nº 12.509/95, apreciou e emitiu parecer sobre as Contas apresentadas pela Exmo. Governador do Estado, Cid Ferreira Gomes, relativas ao exercício de 2011, com a finalidade de subsidiar a Assembleia Legislativa para o seu julgamento político.

Na ocasião foi elaborado minucioso acompanhamento dos atos praticados pela Administração Pública Estadual 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 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 da Comissão Técnica manifestação do Ministério Público de Contas junto a este Tribunal.

Com efeito, nos autos do processo restou 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 Prestação de Contas de 2011 oferecia as condições necessárias para apreciação deste Egrégio Plenário e a consequente emissão do parecer prévio correspondente.

Cabe ressaltar que o Relatório buscou tornar transparentes e acessíveis a toda a sociedade e principalmente, aos seus representantes, os dados técnicos que compõem as contas em relevo, possibilitando o exercício pleno da cidadania, servindo de instrumento para a efetivação do controle social, relevante instrumento no Estado Democrático de Direito brasileiro.

Foi com muita honra que relatei pela segunda vez (já tinha relatado em 2005) o processo de Prestação de Contas do Governo do Estado, uma das mais nobres tarefas desenvolvidas pelos Conse-

lheiros do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

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 que, com competência e profissionalismo, contribuíram com a elaboração do presente Relatório.

***Soraia Thomaz Dias Victor***

Relatora

*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*

---

## **RELATÓRIO ANUAL DAS CONTAS DO GOVERNADOR EXERCÍCIO 2011**

---





## SUMÁRIO

### INTRODUÇÃO

|                                                         |           |
|---------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. DESEMPENHO DA ECONOMIA CEARENSE .....</b>         | <b>26</b> |
| 1.1. Considerações Iniciais .....                       | 26        |
| 1.2. Cenário Econômico Nacional em 2011 .....           | 26        |
| 1.3. Desempenho da Economia Cearense em 2011 .....      | 28        |
| 1.3.1. Conjuntura Econômica .....                       | 28        |
| 1.3.2. Desempenho Setorial .....                        | 32        |
| 1.4. Carga Tributária no Estado do Ceará .....          | 46        |
| 1.5. Fundo Estadual de Combate a Pobreza – FECOP .....  | 48        |
| 1.5.1. Contextualização da Pobreza no Ceará .....       | 48        |
| 1.5.2. Aplicação de Recursos do FECOP .....             | 50        |
| <b>2. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO .....</b>            | <b>61</b> |
| 2.1. Plano Plurianual .....                             | 61        |
| 2.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias .....              | 69        |
| 2.3. Lei Orçamentária Anual .....                       | 72        |
| 2.3.1. Análise da Receita Prevista .....                | 73        |
| 2.3.2. Análise da Despesa Fixada .....                  | 76        |
| <b>3. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA .....</b>                   | <b>87</b> |
| 3.1. Administração Direta .....                         | 87        |
| 3.1.1. Receitas Orçamentárias .....                     | 87        |
| 3.1.1.1. Receitas Correntes .....                       | 90        |
| 3.1.1.2. Receitas de Capital .....                      | 104       |
| 3.1.2. Despesas Orçamentárias .....                     | 106       |
| 3.1.2.1. Despesas Correntes .....                       | 110       |
| 3.1.2.2. Despesas de Capital .....                      | 124       |
| 3.1.2.3. Despesa Realizada e Autorizada por Órgão ..... | 129       |
| 3.2. Administração Indireta .....                       | 132       |
| 3.2.1. Receitas Orçamentárias .....                     | 132       |
| 3.2.1.1. Receitas Correntes .....                       | 135       |

|                                                                                         |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 3.2.1.2. Receitas de Capital .....                                                      | 137        |
| 3.2.2. Despesas Orçamentárias .....                                                     | 137        |
| 3.2.2.1. Despesas Correntes .....                                                       | 139        |
| 3.2.2.2. Despesas de Capital .....                                                      | 149        |
| 3.2.2.3. Despesas Autorizadas e Realizadas por Entidade .....                           | 151        |
| 3.3. Análise Consolidada .....                                                          | 160        |
| 3.3.1. Receitas Orçamentárias .....                                                     | 161        |
| 3.3.2. Despesas Orçamentárias .....                                                     | 163        |
| <b>4. GASTOS REALIZADOS MEDIANTE LICITAÇÕES, DISPENSAS<br/>E INEXIGIBILIDADES .....</b> | <b>169</b> |
| 4.1. Total das Despesas Executadas no Exercício .....                                   | 170        |
| 4.2. Segregação das Despesas por “Tipo” .....                                           | 170        |
| 4.3. Segregação da Despesa por “Modalidade” e “Poder” .....                             | 173        |
| 4.4. Principais Despesas Licitadas por Concorrência .....                               | 176        |
| 4.5. Despesas com Obras e Instalações (Projetos Beneficia-<br>dos) .....                | 177        |
| 4.6. Os 10 Maiores Credores em 2011 .....                                               | 178        |
| 4.7. Obras de Maior Relevância Contratadas por Concorrên-<br>cia Pública .....          | 179        |
| 4.8. Análise das Despesas com Comunicação Social .....                                  | 180        |
| 4.9. Contratação Direta (Dispensa e Inexigibilidade) .....                              | 182        |
| 4.10. Contratações Diretas (análise por Subelemento) .....                              | 185        |
| <b>5. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS .....</b>                                              | <b>189</b> |
| 5.1. Transferências a Municípios .....                                                  | 189        |
| 5.1.1. Órgãos e Fundos Repassadores .....                                               | 191        |
| 5.1.2. Municípios mais Beneficiados Com os Repasses .....                               | 192        |
| 5.1.3. Municípios Menos Beneficiados com os Repasses .....                              | 193        |
| 5.2. Transferências a Entidades Privadas .....                                          | 194        |
| <b>6. AVALIAÇÃO POR FUNÇÃO E PROGRAMA DE GOVERNO ....</b>                               | <b>209</b> |
| 6.1. Funções de Governo .....                                                           | 209        |
| 6.1.1. Análise Comparativa das Dotações Orçamentárias e                                 |            |

|                                                                                                                                                      |                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| Despesas Realizadas Por Funções De Governo – Exercício 2011 .....                                                                                    | 211            |
| 6.1.2. Análise Comparativa da Despesa Realizada por Função de Governo No Quadriênio – 2008/2011 .....                                                | 216            |
| 6.1.3. Análise das Funções Por Agrupamento 190 .....                                                                                                 | 222            |
| 6.1.3.1. Funções Típicas De Estado (Legislativa, Judiciária, Essencial À Justiça, Segurança Pública) .....                                           | 223            |
| 6.1.3.1.1. Principal Função do Grupo .....                                                                                                           | 227            |
| 6.1.3.2. Administração Geral .....                                                                                                                   | 229            |
| 6.1.3.3. Funções Sociais (Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Trabalho, Educação, Cultura, Direitos Da Cidadania, Desporto e Lazer) ..... | 234            |
| 6.1.3.3.1. Principais Funções do Grupo .....                                                                                                         | 241            |
| 6.1.3.4. Recursos Naturais e Meio Ambiente (Gestão Ambiental) .....                                                                                  | 254            |
| 6.1.3.5. Infraestrutura (Urbanismo, Habitação, Saneamento, Energia, Transporte, Comunicação) .....                                                   | 258            |
| 6.1.3.5.1. Principais Funções do Grupo .....                                                                                                         | 262            |
| 6.1.3.6. Produção (Ciência e Tecnologia, Agricultura, Indústria, Organização Agrária e Comércio e Serviços) .....                                    | 268            |
| 6.1.3.6.1. Principais Funções do Grupo .....                                                                                                         | 273            |
| 6.1.3.7. Encargos Especiais .....                                                                                                                    | 277            |
| 6.2. Programas Governamentais .....                                                                                                                  | 281            |
| 6.2.1. Seleção da Amostra .....                                                                                                                      | 287            |
| 6.2.2. Análise Globalizada .....                                                                                                                     | 291            |
| 6.2.3. Indicador de Desempenho Orçamentário .....                                                                                                    | 292            |
| 6.2.4. Indicador de Meta Física .....                                                                                                                | 298            |
| <br><b>7. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS .....</b>                                                                                                          | <br><b>319</b> |
| 7.1.1. Balanço Orçamentário – Anexo XII Da Lei Nº 4.320/64 ..                                                                                        | 320            |
| 7.1.1.1. Estrutura e Análise do Balanço Orçamentário .....                                                                                           | 320            |
| 7.1.2. Balanço Financeiro – Anexo XIII da Lei Nº 4.320/64 .....                                                                                      | 322            |
| 7.1.2.1. Estrutura e Análise do Balanço Financeiro .....                                                                                             | 323            |
| 7.1.3. Balanço Patrimonial .....                                                                                                                     | 325            |
| 7.1.3.1. Estrutura e Análise do Balanço Patrimonial .....                                                                                            | 326            |
| 7.1.3.2. Demonstração Das Variações Patrimoniais .....                                                                                               | 334            |
| 7.2. Demonstrações Financeiras das Empresas Públicas e So-                                                                                           |                |

|                                                                                                              |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| cidades de Economia Mista .....                                                                              | 336        |
| 7.2.1. Balanço Patrimonial .....                                                                             | 337        |
| 7.2.2. Demonstração do Resultado Do Exercício .....                                                          | 342        |
| 7.2.3. Demonstração De Lucros Ou Prejuízos Acumulados .....                                                  | 343        |
| 7.2.4. Demonstração dos Fluxos De Caixa .....                                                                | 344        |
| 7.2.5. Demonstração do Valor Adicionado .....                                                                | 345        |
| 7.2.6. Empresas Controladas Sob a Óptica da Lei De Respon-<br>sabilidade Fiscal .....                        | 346        |
| <b>8. LIMITES CONSTITUCIONAIS .....</b>                                                                      | <b>351</b> |
| 8.1. Aplicação de Recursos na Educação .....                                                                 | 351        |
| 8.1.1. Aplicação De Recursos do FUNDEB com Profissionais<br>do Magistério .....                              | 352        |
| 8.2. Aplicações de Recursos na Saúde .....                                                                   | 353        |
| 8.3. Aplicação de Recurso com Investimentos .....                                                            | 360        |
| 8.4. Aplicação de Recursos com Fomento das Atividades de<br>Pesquisa Científica e Tecnológica (Funcap) ..... | 362        |
| 8.5. Dos Fundos de Financiamento ao Setor Produtivo .....                                                    | 362        |
| 8.5.1. Do Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Mé-<br>dias Empresas do Estado do Ceará - FCE .....    | 363        |
| 8.5.2. Do Fundo De Desenvolvimento Industrial- FDI .....                                                     | 363        |
| <b>9. GESTÃO FISCAL .....</b>                                                                                | <b>367</b> |
| 9.1. Relatório Resumido Da Execução Orçamentária .....                                                       | 368        |
| 9.1.1. Análise dos Demonstrativos do RREO do 6º bimestre de<br>2011 .....                                    | 369        |
| 9.2. Cumprimento dos Limites da LRF .....                                                                    | 376        |
| 9.2.1. Dívida Consolidada .....                                                                              | 376        |
| 9.2.2. Limite da Dívida Consolidada Líquida .....                                                            | 379        |
| 9.2.3. Comprometimento com Amortização e Encargos da Dí-<br>vida .....                                       | 380        |
| 9.2.4. Operações De Crédito .....                                                                            | 381        |
| 9.2.4.1. Limites das Operações de Crédito .....                                                              | 381        |
| 9.2.4.2. Limite Das Receitas De Operações De Crédito Por An-<br>tecipação Da Receita .....                   | 382        |

|                                                                                                                                                  |                |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| 9.2.5. Garantias e Contragarantias de Valores .....                                                                                              | 383            |
| 9.2.5.1. Limite Das Garantias .....                                                                                                              | 383            |
| 9.2.6. Limite das Despesas com Pessoal .....                                                                                                     | 384            |
| 9.2.7. Disponibilidades, Obrigações Financeiras e Regra do<br>Art. 42 da LRF .....                                                               | 386            |
| 9.2.8. Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recur-<br>sos .....                                                                        | 387            |
| 9.2.9. Metas Fiscais .....                                                                                                                       | 387            |
| 9.2.9.1. Receitas e Despesas Totais .....                                                                                                        | 389            |
| 9.2.9.2. Resultado Primário .....                                                                                                                | 389            |
| 9.2.9.3. Resultado Nominal .....                                                                                                                 | 392            |
| 9.2.10. Montante a Dívida Pública Estadual .....                                                                                                 | 393            |
| 9.2.11. Audiências Públicas .....                                                                                                                | 394            |
| 9.2.12. Emissão e Publicação dos Relatórios Resumidos Da<br>Execução Orçamentária – RREO e de Gestão Fiscal- RGF .....                           | 394            |
| 9.2.13. Transparência na Gestão Fiscal .....                                                                                                     | 395            |
| <br><b>10. ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE<br/>CONTAS DO ESTADO SOBRE AS CONTAS ANUAIS DO GOVERNO DO<br/>EXERCÍCIO DE 2010 .....</b> | <br><b>401</b> |
| <br><b>11. RECOMENDAÇÕES ALUSIVAS AO EXERCÍCIO DE 2011.....</b>                                                                                  | <br><b>439</b> |
| <br><b>12. RELATÓRIO E PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS<br/>DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ .....</b>                                                | <br><b>455</b> |
| <br><b>13 . PARECER MINISTÉRIO PÚBLICO .....</b>                                                                                                 | <br><b>649</b> |
| <br><b>14. DECLARAÇÃO DE VOTO AUDITOR PAULO CÉSAR DE<br/>SOUZA .....</b>                                                                         | <br><b>675</b> |
| <br><b>15. DECLARAÇÃO DE VOTO CONSELHEIRO EDILBERTO<br/>CARLOS PONTES LIMA .....</b>                                                             | <br><b>681</b> |
| <br><b>16. PARECER PRÉVIO Nº 01/2012 .....</b>                                                                                                   | <br><b>687</b> |



---

## INTRODUÇÃO

---





O Governador do Estado do Ceará, Exmo. Senhor Cid Ferreira Gomes, pelo Ofício GG Nº 46/12 (fls. 1-Volume Principal – Processo n.º 02676/2012-0), datado de 30/03/2012, enviou a este Tribunal na data de 02/04/2012 a Prestação de Contas do Governo do Estado, alusiva ao exercício de 2011, com o objetivo de receber o competente Parecer, de acordo com o inciso I do art. 76 da Constituição Estadual.

Acompanharam a referida Prestação de Contas a Síntese do Balanço Geral, cópias das atas das audiências públicas realizadas na Assembleia Legislativa e Relatório dos Resultados e Realizações dos Programas e Projetos de 2011, bem como os demonstrativos contábeis.

O Balanço Geral do Estado, protocolizado junto a esta Corte de Contas em 02/04/2012, foi distribuído por sorteio eletrônico na sessão plenária de 14/02/2012, na forma do art. 85 do Regimento Interno deste Tribunal, tendo sido designado como relatora a Exma. Sra. Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor.

Por despacho da ilustre Relatora, os autos foram encaminhados, em 03/04/2012, à Secretaria de Controle Externo desta Corte de Contas, para que a comissão designada pela Portaria nº 61/2012, da Presidência deste Tribunal, procedesse à instrução da espécie.

O Relatório ora apresentado fundamentou-se nos elementos contábeis das Gestões Orçamentária, Financeira e Patrimonial da Administração Direta e da Administração Indireta, esta abrangendo as autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e fundos, e das Demonstrações Financeiras das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista. Desta forma, será apresentada, separadamente, a análise das demonstrações da Administração Direta e Indireta, uma vez que este foi o modelo disposto no próprio Balanço.

No presente Relatório, os valores serão expressos em R\$ (reais) e a comparação dos dados insertos no Balanço Geral de 2011, com outros de exercícios anteriores, será efetuada com base nos valores atualizados, utilizando-se o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI).

Os recursos orçamentários e financeiros, bem como os dispêndios das unidades administrativas, tanto da Administração Direta quanto da Indireta, serão examinados em seus detalhes quando

da apresentação das Prestações de Contas Anuais de seus Ordenadores de Despesa, oportunidade em que será feita a apuração das divergências que forem de encontro às normas de administração financeira e da contabilidade pública, caso existam.

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

- Desempenho da economia cearense em 2011;
- Instrumentos do planejamento governamental;
- Execução orçamentária;
- Gastos realizados mediante licitações, dispensas e inexigibilidades;
- Transferências voluntárias do Estado;
- Avaliação por função e programa de governo;
- Demonstrações contábeis;
- Limites constitucionais;
- Gestão fiscal;
- Atendimento às recomendações do TCE sobre as Contas de 2010; e
- Recomendações alusivas ao exercício de 2011.

Este Relatório Técnico tem por finalidade subsidiar a elaboração do Parecer Prévio que será exarado pelo Pleno deste Tribunal acerca das Contas de Governo relativas ao exercício financeiro de 2011, nos termos do art. 76 da Constituição do Estado do Ceará e art. 42 da Lei nº 12.509/1995 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará).

---

## **1. DESEMPENHO DA ECONOMIA CEARENSE**

---



## **1. DESEMPENHO DA ECONOMIA CEARENSE**

### **1.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

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

De início, será abordado o cenário econômico nacional, de acordo com os indicadores do IBGE, sendo demonstrada a evolução do Produto Interno Bruto – PIB ao longo dos anos.

Posteriormente, será comentado o cenário econômico estadual, demonstrando-se a evolução do PIB ao longo dos anos e sua comparação com o PIB nacional. Também será apontada a composição do PIB cearense por setores da economia. Além do PIB estadual, serão abordados ainda a balança comercial, 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.

Preliminarmente conclui-se que o Estado do Ceará tem avançando significativamente ao longo dos últimos anos e aumentando sua participação no PIB nacional. Entretanto ainda há uma distância considerável que o separa do resto do Brasil, uma vez que a renda per capita cearense representa menos da metade da renda per capita nacional. Também é relevante que além da baixa renda per capita, a desigualdade é elevada, o que faz com que a concentração de pobres no Estado seja substancial.

### **1.2. CENÁRIO ECONÔMICO NACIONAL EM 2011**

A crise financeira mundial, iniciada em 2008 e que se estendeu até 2009, trouxe impactos negativos sobre a economia nacional. Pode-se observar que em 2008, mesmo com os efeitos da crise financeira internacional iniciada no final do ano, o PIB obteve um crescimento de 5,1% em relação a 2007. Os reflexos da crise foram fortemente sentidos no exercício de 2009, quando houve decréscimo de 0,2% em relação a 2008. Na análise de 2010, o PIB a pre-

ços de mercado cresceu 7,5% em relação ao exercício de 2009. Em 2011, o crescimento do PIB desacelerou, atingindo o percentual de 2,7% em relação ao exercício anterior. O gráfico a seguir apresenta a evolução do PIB nacional de 2003 até 2011.



Fonte: IBGE

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

Segundo dados divulgados recentemente pelo IBGE, o PIB Nacional em 2011 alcançou uma margem de crescimento de 2,7%, bem abaixo do registrado no ano anterior, em que o crescimento alcançou um percentual de 7,5%.

O crescimento do PIB em 2011 resultou do aumento de 2,5% do Valor Adicionado a preços básicos e do crescimento de 4,3% nos Impostos sobre Produtos Líquidos de Subsídios. O aumento dos impostos reflete, principalmente, o crescimento de 11,4% do Imposto sobre Importação e do aumento de 4,7% do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), sendo este último puxado pela venda de máquinas e equipamentos.

O PIB, medido a preços de mercado, alcançou, em valores correntes, o montante de R\$ 4.143 bilhões, sendo R\$ 3.530,9 bi-

Ihões referentes ao Valor Adicionado a preços básicos e R\$ 612,1 bilhões aos Impostos Líquidos de Subsídios.

O resultado do Valor Adicionado neste tipo de comparação refletiu o desempenho das três atividades que o compõem: Agropecuária (3,9%), Indústria (1,6%) e Serviços (2,7%). Em valores correntes, a Agropecuária registrou R\$ 192,7 bilhões, a Indústria R\$ 972,2 bilhões e Serviços R\$ 2.366,1 bilhões.

O crescimento da economia em 2011 foi impulsionado pelo setor da agropecuária, que cresceu 3,9%. Esse crescimento decorreu do fato de que várias culturas importantes da lavoura registraram aumento na estimativa anual de produção e ganhos na produtividade. Influenciada pelas condições climáticas favoráveis, a agricultura brasileira apresentou safra recorde de cereais, leguminosas e oleaginosas em 2011 (159,9 milhões de toneladas), tendo destaque as seguintes culturas: algodão (72,6%), fumo (22,0%), arroz (19,0%), soja (9,2%) e mandioca (7,3%). Por outro lado, cabe ressaltar que as estimativas para a pecuária e a silvicultura e exploração florestal apontam para um fraco desempenho em 2011.

O setor industrial que vinha apresentando trajetória de desaceleração desde o segundo trimestre de 2010, teve um tímido crescimento de 1,6% em 2011. Na Indústria, o destaque foi o crescimento das atividades de Eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana (3,8%) e da Construção civil (3,6%). A Extrativa mineral acumulou expansão de 3,2% no ano, com destaque para a extração de minério de ferro. A Indústria de transformação, por sua vez, apresentou estabilidade em relação ao ano anterior, com variação positiva de 0,1% no volume do Valor Adicionado a preços básicos.

No que concerne aos serviços, os destaques positivos foram Serviços de informação (4,9%) e Intermediação financeira e seguros (3,9%). Comércio e a atividade de Transporte, armazenagem e correio apresentaram crescimento de 3,4% e 2,8%, respectivamente. Ao longo de todo o ano de 2011, o crescimento da população empregada e da massa real de salários, ao lado da expansão do crédito ao consumo, sustentou o crescimento das vendas no comércio, principalmente o varejista, em ritmo superior ao registrado pela atividade industrial. Por fim, as atividades Outros serviços e Administração, saúde e educação pública cresceram, ambas, 2,3%,

seguidas por Serviços imobiliários e aluguel, onde a expansão foi de 1,4%.

### **1.3. DESEMPENHO DA ECONOMIA CEARENSE EM 2011**

#### **1.3.1. CONJUNTURA ECONÔMICA**

Inicialmente faz-se necessário destacar que os dados referentes a 2011, citados nesse capítulo, são preliminares até a presente data, de acordo com as publicações do IPECE. Com isso, tais valores podem vir a sofrer alterações nas futuras publicações desse Instituto.

De acordo com o Informe IPECE nº 25 Março de 2012, os números da economia cearense foram positivos. Apesar da desaceleração no ritmo de crescimento das economias nacional e cearense, em virtude dos efeitos da crise mundial ocorrida em 2009, 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%.

O desempenho cearense foi maior ainda quando se avalia o Valor Adicionado a preços de básicos (VA), ou seja, sem a incidência dos impostos. Nesse caso, o avanço foi de 5%, o dobro do brasileiro, que foi de 2,5%.

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 resultado do crescimento do PIB cearense em 2011 foi influenciado pelos desempenhos da agropecuária (33,9%), serviços (4,9%) e em menor proporção pela indústria, que não teve bom desempenho, atingindo um crescimento de apenas 0,5% em relação a 2010

O setor da agropecuária cresceu consideravelmente, ampa-



rado pelas boas condições climáticas, que ensejou o crescimento das lavouras leguminosas e oleaginosas. A safra de grãos cearense foi recorde e alcançou 1,3 toneladas, alta de 287,2% em relação a 2010. A produção de frutas também apresentou bons resultados, devido à prática de uma agricultura diferente da tradicional, introduzindo tecnologia na produção de culturas como a melancia (13,1%), maracujá (13,0%), banana (11%) e mamão (9,4%). Em contrapartida, houve queda na produção de melão (- 6,3%) e do abacaxi (- 3,3%).

De acordo com os dados da Pesquisa Industrial Mensal Produção Física (Regional), de janeiro de 2012, divulgada pelo IBGE, o setor industrial não apresentou o mesmo desempenho dos demais setores, registrando um baixo crescimento em 2011. A atividade industrial do Ceará, que vinha decrescendo ao longo de 16 meses, em virtude da queda na produção física, apresentou, em 2011, a segunda maior queda nos últimos 20 anos.

A produção industrial registrou uma queda de 11,7% em 2011 sobre os resultados alcançados em 2010, quando acusou um crescimento de 9,05%. O recuo na produção industrial cearense ao longo do ano de 2011 foi influenciado pelo desempenho das atividades têxtil, vestuário e acessórios e calçados e artigos de couro, e, em menor escala pela base de comparação de 2010, que registrou elevada taxa.

Alguns fatores podem ter contribuído para a queda na produção industrial, tais como o transbordamento dos efeitos da crise mundial sobre a economia do país que se intensificou bastante ao longo de 2011 e início de 2012. Segundo, a valorização da moeda brasileira, que vem prejudicando os principais estados produtores e as exportações de produtos industrializados, e por fim, a baixa competitividade dos produtos nacionais frente aos produtos concorrentes internacionais.

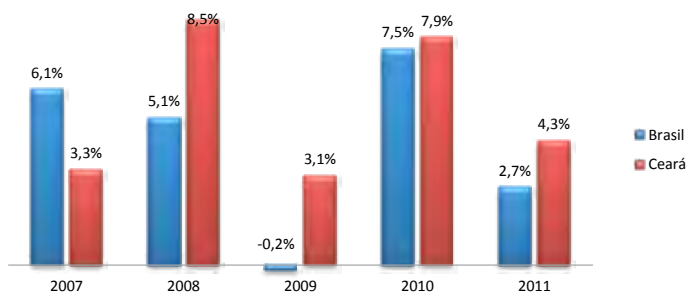
No que concerne ao setor de serviços, este foi novamente o sustentáculo da economia cearense, com destaque para o comércio (7,4%) e alojamento e alimentação (8%).

O comércio vem registrando expansão desde 2004 no volume de vendas a varejo, influenciada pela conjuntura atual favorável, pela ampliação do crédito, salários com ganhos reais, uma polí-

tica monetária flexível, com redução da taxa Selic.

É relevante destacar 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.

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

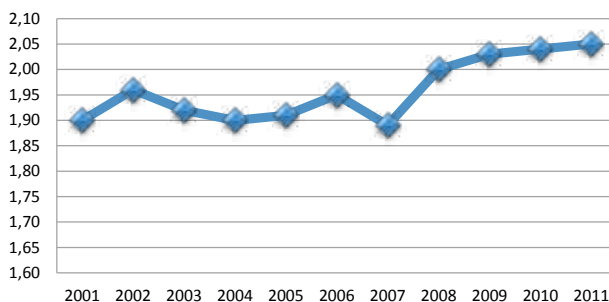


Segundo os dados demonstrados no gráfico acima, percebe-se que o PIB do Estado do Ceará, ao longo dos últimos cinco anos, vem superando o nacional, com exceção do ano de 2007, no qual o PIB nacional cresceu em maior proporção que o PIB cearense.

É importante destacar que o Ceará tem aumentado sua participação no PIB do Brasil na última década, apresentando baixa oscilação nos percentuais alcançados. Para o ano de 2011, o PIB do Estado representou aproximadamente 2,05% do PIB nacional.

O gráfico abaixo mostra a evolução da participação do PIB do Ceará sobre o PIB do Brasil no período de 2001 – 2011. Verifica-se o aumento na participação do Estado no PIB nacional apesar de algumas quedas ao longo do período. Comportamento do PIB em 2011

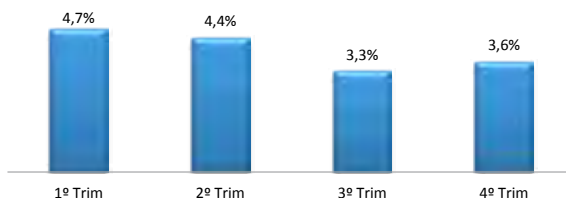
### Participação (%) do PIB do Ceará sobre o PIB do Brasil 2001-2011.



### Comportamento do PIB em 2011

Com relação a 2011, a economia cearense registrou crescimento em todos os seus trimestres, na comparação com os mesmos períodos de 2010. Destaque-se que não houve grandes oscilações nos percentuais de crescimento registrados nos quatro trimestres. O primeiro trimestre apresentou a maior taxa de crescimento registrada para o ano (4,7%) e o terceiro trimestre apresentou o menor crescimento do ano (3,3%), conforme demonstrado abaixo.

### Taxa de Crescimento (%) do PIB Cearense por Trimestre em 2011

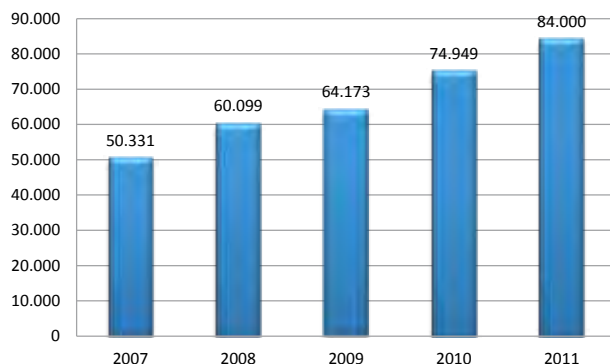


Fonte: IPECE

Conforme dados preliminares fornecidos pelo IPECE, o PIB cearense, em termos de valores correntes, no ano de 2011, alcançou R\$ 84.000 milhões. O gráfico 5 traz a evolução dos valores correntes ao longo dos últimos cinco anos. Com base nesses dados,

extrai-se que o crescimento nominal do Ceará foi de aproximadamente 67%, quando compararmos os valores de 2011 em relação aos de 2007.

**Valores Correntes do PIB a Preços de Mercado (2007-2011)**



Fonte: IPECE

### 1.3.2. DESEMPENHO SETORIAL

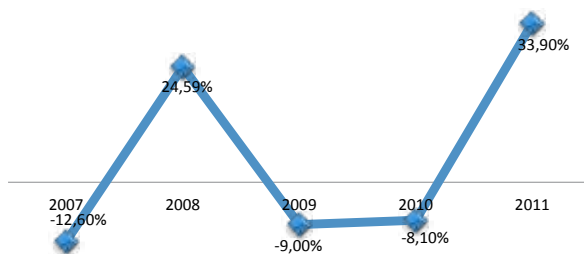
#### AGROPECUÁRIA

O setor Agropecuário do Ceará registrou um crescimento de 33,9% quando comparado a 2010. Após dois anos registrando queda no valor adicionado, a agropecuária cearense voltou a crescer, seguindo a tendência nacional para o setor. Vale informar que, a Agropecuária brasileira cresceu 3,9% sobre 2010, destacando a produção agrícola recorde em 2011, com uma produção nacional de 159,9 milhões de toneladas.

Conforme se pode observar no gráfico abaixo, o setor Agropecuário do Ceará registrou uma variação positiva de 33,9% em 2011, contrariando a tendência a 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 (2007-2011)

### 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, conforme mostra o gráfico abaixo extraído dessa publicação, que relaciona a produção de grãos e as precipitações pluviométricas observadas nos anos 2000 a 2011.

### Volume de grãos e precipitações observadas – Ceará 2000- 2011



Fonte: IPECE

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

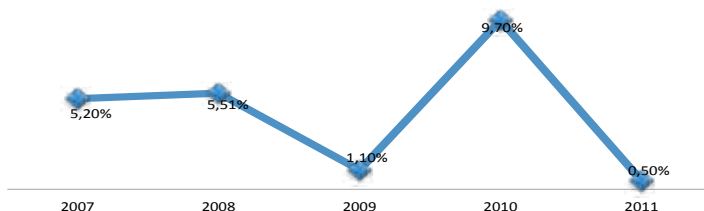
Em 2011, a safra de grãos cearense foi recorde e alcançou 1,3 milhão de toneladas, uma variação de 287,2% em relação a safra registrada em 2010, com destaque para o milho (422,2 %), feijão (217,5%) e arroz (46,4%), citando as mais importantes, que juntas representaram 97,6% do total de grãos. A produção de frutas, também, apresentou bons resultados, devido à prática de uma agricultura diferente da tradicional, introduzindo tecnologia na produção de culturas como a melancia (13,1%), maracujá (13,0%), banana (11,0%) e mamão (9,4%). Em sentido contrário, houve queda na produção do melão (-6,3%) e do abacaxi (-3,3%).

Vale ressaltar que a Agropecuária sofreu influência, em menor escala, também da produção animal que cresceu 4,23% em 2011.

## INDÚSTRIA

O setor industrial registrou um fraco desempenho ao longo do ano de 2011 e fechou o ano com um leve crescimento de 0,5%, ao contrário do que ocorreu no exercício de 2010, cujo crescimento foi de 9,7%. Esse foi o setor que apresentou o desempenho mais fraco em 2011, sendo superado pelo alto crescimento obtido pela Agropecuária (33,9%) e pelo setor de serviços (4,9%). O gráfico abaixo retrata a variação do PIB do setor industrial no Estado nos últimos cinco anos.

Variação PIB do Setor Industrial (2007-2010)



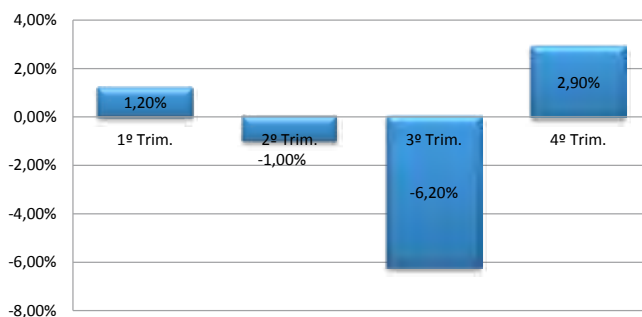
Fonte: IPECE

Da leitura dos dados acima retratados, constatou-se que a atividade industrial sofreu uma acentuada queda, tomando por base o crescimento registrado em 2010. O fraco desempenho era esperado, em virtude da queda de produção registrada ao longo de todo o ano de 2011.

A baixa no setor industrial não foi observada somente no Ceará. A nível nacional, a indústria também apresentou um fraco desempenho, crescendo apenas 1,6% em relação a 2010.

Ressalte-se que a indústria cearense registrou queda desde o segundo trimestre de 2011, alcançando a maior baixa do ano no terceiro trimestre (- 6,20%). O resultado do quarto trimestre foi o melhor alcançado no ano de 2011, com um crescimento de 2,90% em comparação a 2010.

**Variação PIB Industrial por Trimestre - 2011**



Fonte: IPECE

Os maiores problemas enfrentados pela Indústria cearense relacionam-se com a demanda externa, que continua deprimida e a concorrência de produtos estrangeiros cujas importações estão mais favoráveis, tendo em vista a valorização do Real, além de uma elevada base de comparação, como foi o ano de 2010 (6,9%).

No Estado, dos quatro segmentos industriais, a extrativa mineral e a transformação anotaram quedas de 5,8% e 3,3%, respectivamente. Variações positivas foram verificadas em eletricidade, gás e água (5,2%) e construção civil (4,9%).

A construção civil continuou em 2011 a sua trajetória ascendente que vem desde 2004, em virtude de investimentos praticados pelos governos Federal e Estadual, por meio de obras privadas, associados a uma redução continuada na taxa de juros da Selic, proporcionando melhores condições de recursos para financiar a aquisição de imóveis à população, além da recuperação na renda pessoal, que influenciam positivamente as pequenas construções e reformas residenciais, que têm peso na construção como um todo. O mesmo comportamento foi verificado á nível nacional.

A Indústria de Transformação, como ocorreu durante todo o ano, registrou no acumulado de 2011 taxa negativa de 3,3% sobre 2010, em virtude das variações negativas obtidas pelas principais atividades, como: alimentos e bebidas, calçados e artigos de couro, têxtil e vestuário e acessórios, para citar as mais importantes.

Vale ressaltar que as atividades: têxtil, vestuário e acessórios e calçados e artigos de couros encontram-se em queda em todas as regiões brasileiras, sobretudo nos estados que elas têm peso significativo na indústria local e na economia como um todo, como é o caso do Ceará. A indústria de Alimentos e Bebidas fechou o ano com um pequeno declínio de 1,24%, somando-se as fortes quedas apresentadas nas indústrias Têxtil (- 25,16%) e Calçados e artigos de couro (- 22,16%) e Vestuário e acessórios (-11,59%), que influenciaram no índice geral. Ressalte-se que apenas os produtos químicos (6,22%) fecharam o ano com um crescimento positivo.

A redução no ritmo da Indústria de Transformação é explicada, em parte, pela base de comparação mais elevada em 2010, indicando que a leitura dos resultados deve ser feita dentro de um contexto que ainda considera a crise econômica iniciada nos fins de 2008. Deve-se levar em consideração também outros fatores conjunturais que desestimularam uma maior acumulação de riquezas, com repercussão maior na indústria de transformação, como por exemplo, o câmbio desvalorizado, que dificultou as exportações com reflexos diretos na indústria calçadista, uma das principais na economia cearense.

Destaque-se que a indústria de transformação cearense participa com 12,92% do valor adicionado estadual e com 52,7% na Indústria Total (Construção, Extrativa Mineral e SIUP1).



A tabela abaixo, retirada do Informe nº 25 do IPECE, mostra a variação do valor adicionado a preços básicos da indústria por atividade no Estado, no período de 2010 a 2011.

**Taxa de variação (%) do Valor Adicionado a preços básicos da Indústria, por atividades – Ceará- 2010- 2011.**

| Setor de Atividade                                                  | 2010   | 1º Trim/2011 | 2º Trim/2011 | 3º Trim/2011 | 4º Trim/2011 | 2011  |
|---------------------------------------------------------------------|--------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------|
| <b>Indústria</b>                                                    | 9.7    | 1.2          | - 1.0        | - 6.1        | 2.9          | 0.5   |
| Extrativa Mineral                                                   | - 16.1 | 1.3          | -15.6        | - 15.6       | - 4.3        | - 5.8 |
| Transformação                                                       | 6.9    | -1.9         | - 5.4        | - 15.5       | - 3.3        | - 3.3 |
| Construção Civil                                                    | 14.5   | 7.1          | 7.1          | 4.5          | 4.5          | 4.9   |
| Prod. e distrib de eletricidade, gás, água, esgoto e limpeza urbana | 13.4   | 1.8          | 1.6          | 4.5          | 11.3         | 5.2   |

Fonte IPECE

- (1) 2010 e 2011 são dados preliminares e podem sofrer alterações.
- (2) Compara o ano de referência à igual ano anterior, bem como trimestre contra trimestre do ano anterior

## SERVIÇOS

O crescimento da economia cearense em 2011 é derivado, principalmente, do resultado positivo do setor de serviços, que vem mantendo um crescimento sustentável ao longo dos anos. O setor cresceu 4,9% em relação a 2010, com ênfase para o comércio que cresceu 7,4% e alojamento e alimentação 8%.

Os resultados do Valor Adicionado do Comércio são fortalecidos pelas vendas do varejo medidas pelo IBGE, por meio da Pesquisa Mensal do Comércio (PMC). Na análise do indicador simples, sem contabilizar as atividades de Veículos, motos e peças, e Material de Construção, o volume de vendas cresceu 8,0%, em 2011. Quando se inclui as atividades mencionadas, a variação cresce para 8,6% sobre 2010. Nos dois índices, a maioria das atividades acusou taxas positivas, destacando: Equipamentos e materiais para escritório, informática e comunicação (21,7%); Artigos farmacêuticos, médicos, ortopédicos, de perfumaria e cosméticos (18,3%); Livros, jornais, revistas e papelaria (16,8%), Veículos, motos e partes e peças (10,6%), para citar as maiores elevações.

É importante destacar que a atividade de Alojamento e alimentação, que é comum sua utilização para mostrar uma tendência do desempenho das atividades turísticas, está dentre as atividades que tem contribuído para o crescimento da economia, por meio do Turismo.

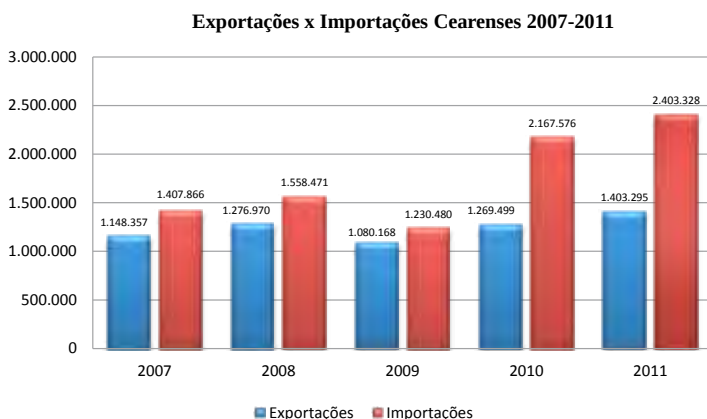
Seguindo essa linha, em 2011, o Ceará recebeu a visita de 2,8 milhões de pessoas, via Fortaleza, significando um crescimento de 5,8% sobre 2010. A demanda hoteleira foi de 1,6 milhão, representando um aumento de 6,9% sobre 2010, acarretando uma taxa de ocupação de 67,6%, 1,8% superior a de 2010. Saliente-se, ainda, que a atividade Alojamento e Alimentação foi um dos segmentos dentre os Serviços que mais absorveu mão de obra formal, criando cerca de sete mil vagas de empregos em 2011.

## **BALANÇA COMERCIAL**

De acordo com o Boletim do Comércio Exterior do Estado do Ceará 2011, disponibilizado pelo IPECE, as transações comerciais do estado do Ceará com o resto do mundo registraram valores significativos em 2011. As exportações e importações cearenses totalizaram, respectivamente, os valores de U\$S 1,4 bilhão e U\$S 2,4 bilhões. Esse desempenho resultou em um crescimento de 10,5% para as exportações e 10,8% para as importações, relativamente ao exercício de 2010. Com esses resultados, o saldo negativo da balança comercial atingiu o patamar de U\$S 1,0 bilhão no acumulado em 2011, 11,2% superior ao registrado para o mesmo período do ano anterior.

De acordo com a Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (SECEX/MDIC), o saldo da Balança Comercial do Estado (Exportações – Importações) com outros países no último quinquênio foi deficitário. Em 2007 atingiu 259.509 mil, em 2008 alcançou 281.501 mil. Nessa série histórica, o ano de 2009 foi o único que houve redução do déficit (150.312 mil) em relação ao exercício anterior, entretanto em 2010 o saldo negativo cresceu bastante, alcançando 898.077 mil. Em 2011, o déficit na balança comercial aumentou para U\$S 01 bilhão, em virtude das importações terem mantido um ritmo maior

que as exportações ao longo dos anos, conforme pode-se observar no gráfico abaixo.



Fonte: SECEX/MDIC

Apesar dos bons índices registrados para as exportações e importações cearenses em 2011, é importante observar que esses índices estaduais ficaram bem abaixo dos nacionais. A participação das exportações e importações cearenses diminuiu 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.

Nesse contexto, as vendas cearenses representaram apenas 0,55% do total exportado pelo Brasil em 2011, enquanto que as importações representaram 1,06% das importações nacionais. Apesar disto, o Ceará se manteve na 14ª colocação no ranking dos estados brasileiros, tanto nas exportações, como nas importações.

No que concerne à região Nordeste, cabe destacar que também houve perda de participação das exportações e importações cearenses. Nas exportações, o Estado passou de 8,0% em 2010, para 7,5% em 2011. As importações passaram de 12,3% em 2010, para 10% em 2011. Apesar das baixas registradas para o ano de 2011, o Ceará continuou a ocupar a terceira colocação em termos

de contribuição para as exportações da região Nordeste e quarta posição nas importações.

## **DAS IMPORTAÇÕES**

As importações cearenses em 2011 mantiveram o ritmo de crescimento ascendente registrado desde o ano anterior, influenciadas principalmente pelo momento econômico do Ceará, com diversificação e ampliação do parque industrial, construção de obras de infraestrutura, crescimento dos serviços, além da valorização da moeda nacional ocorrida desde 2007.

O principal destaque nas importações 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.

Merece destaque o avanço nas aquisições de óleo de dendê (194,7%), Borrachas e suas obras (113,2%) e de produtos têxteis (60,3%), que registraram os maiores crescimentos na comparação dos dois anos. Na contramão dessa expansão, os produtos metalúrgicos e combustíveis minerais registraram as maiores baixas, 22,45% e 12,3%, respectivamente, no grupo dos dez principais produtos importados.

A aquisição de castanha de caju teve destaque nas importações cearenses, atingindo o valor de U\$ 57,4 milhões, passando a figurar entre os dez principais produtos importados pelo Estado do Ceará em 2011, para atender a demanda interna do Estado. Ressalte-se que, no ano anterior (2010), este produto não havia sido importado.

O aumento das importações dos produtos têxteis (60,3%) teve como principal procedência o avanço nas vendas norte americanas para o Ceará, que passaram de U\$ 13,4 milhões em 2010, para U\$ 134,00 milhões, em 2011, registrando um aumento de 1000%. No tocante a aquisição do trigo, destaca-se o forte crescimento da importação de trigo pela indústria de alimentos cearenses proveniente, principalmente, da Argentina, que foi responsável por quase 85% de tudo que foi importado desse país para o estado.

Quanto aos países que importam para o Ceará, os Estados Unidos voltaram a ser o principal fornecedor de produtos para o Estado, no acumulado no ano de 2011, posição antes ocupada pela China.

A Argentina registrou um ganho de participação nas importações cearenses graças ao intenso volume de importações de trigo, que participou com 78,7% de tudo que foi importado desse país.

A Índia ganhou força no cenário das importações devido ao forte crescimento das compras das máquinas, equipamentos, aparelhos e materiais elétricos que passaram de US\$3,2 milhões em 2010, para US\$ 66,2 milhões em 2011, sendo portanto o principal produto importado desse país.

No tocante as empresas importadoras, destaca-se a participação da Petrobrás, que foi a empresa que adquiriu maior valor de produtos importados nesse ano, participando com 12,82% do total. Os principais produtos adquiridos por essa companhia foram o Gás natural liquefeito, querosene de aviação e betume de petróleo. Em segundo lugar ficou a empresa Aço Cearense Industrial Ltda, com participação de 10,6% nas aquisições cearenses. Porém, essas duas empresas apresentaram forte redução no valor importado, de 19,97% e 32,33%, respectivamente.

As três principais empresas do setor de alimentos – M Dias Branco S/A, Grande Moinho Cearense S/A e Iracema Ind e Com de Castanhas- responderam por 12,8% das importações cearenses, comprando principalmente trigo e castanha de caju. Vale registrar que com ausência de castanha de caju no Estado do Ceará e também nos demais estados brasileiros produtores, as empresas cearenses sentiram a necessidade de realizar compras no mercado externo. A Iracema Indústria e Comercio Ltda ampliou suas importações em 4, 415% em 2011, com relação ao ano de 2010.

Outro destaque nas importações foi as empresas de energia eólica que vêm importando equipamentos para a construção dos parques, e as empresas do setor têxtil, importando basicamente algodão simples e não cardado. As três principais empresas desse setor (Vestas do Brasil, Suzlon Energia Eólica Brasil Ltda e Porto do foram responsáveis por 7,6% das importações cearenses, enquanto as empresas têxteis (Vicunha Têxtil, Têxtil Bezerra de Menezes e

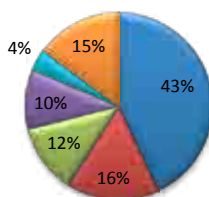
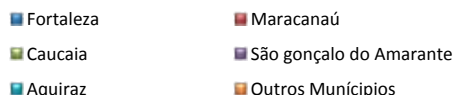
Santana Têxtil) responderam por 8,7% das importações do Estado cearense.

As importações cearenses de 2011 foram realizadas por 53 municípios. Os sete municípios que mais importaram fazem parte da Região Metropolitana de Fortaleza, os quais responderam por 90,4% do total adquirido pelo Ceará.

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.

Os municípios que mais aumentaram as suas compras com o exterior em 2011 comparado ao ano de 2010 foram: Pacajus, Pacauba e Icapuí. Para esse mesmo período, observou-se que Caucaia, São Gonçalo do Amarante e Maranguape reduziram as importações.

#### Importações por Municípios – 2011



Fonte: IPECE

## DAS EXPORTAÇÕES

De janeiro a dezembro de 2011, o volume de exportações do Ceará foi de U\$S 1,4 bilhões, um valor recorde, resultado de um crescimento na ordem de 10,54 % em relação a 2010.

Com este resultado em 2011, o estado do Ceará continuou ocupando a 14ª posição nacional em termos de valor de exportação. Registre-se que assim como as importações, as exportações cearenses continuaram o ritmo ascendente acentuado desde o ano passado.

Apesar da redução na venda de calçados e partes e da variação negativa em relação a 2010 (- 9,3%), estes produtos continuam liderando a pauta de exportações cearenses em 2011, respondendo por 26,1% do total exportado pelo Ceará. As vendas externas de Couros e Peles ganharam força, sendo o segundo produto mais exportado pelo estado em 2011, com participação de 13,2% nas exportações do estado. Também se destacaram castanha de caju e frutas que são outros produtos importantes na pauta de exportações cearenses, com participações, em 2011, de 12,6% e 7,3%, respectivamente.

No que concerne às taxas de crescimento no ano, dentre os vários produtos exportados, o maior avanço foi de óleos brutos de petróleo e lubrificantes, que cresceu expressivamente, atingindo a variação positiva de 4.291% em 2011, relativamente a 2010, o que pode ser explicado pelos aumentos das vendas de combustíveis e lubrificantes para embarcações e aeronaves.

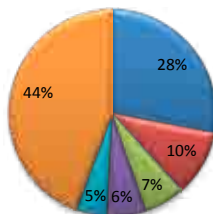
O minério de ferro também se destacou, com um avanço de 483,5% das exportações entre os anos de 2010 e 2011. Para os próximos anos, a expectativa é que a exportação desse produto avance cada vez mais, visto que a exploração desse produto é uma atividade que está ganhando importância na economia local.

As vendas externas de têxteis e de produtos da indústria de alimentos e bebidas e cereais vegetais tiveram aumento significativo em 2011, acarretando o destaque desses produtos dentre os dez produtos mais exportados pelo Ceará no ano.

Os principais destinos das exportações cearenses, no acumulado de janeiro a dezembro de 2011 foram: Estados Unidos ( U\$ 393.637.501), Argentina ( U\$ 144.473.019), Holanda (U\$ 90.016.761), Reino Unido ( U\$ 85.978.152) e China ( U\$ 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

Importa destacar que, com relação a 2010, os Estados Unidos e a Argentina continuaram liderando o ranking de maiores exportadores de produtos cearenses. A Holanda registrou uma variação positiva de 36,46% em relação a 2010, passando a ocupar a terceira posição neste ranking, antes ocupada pelo Reino Unido que registrou uma variação negativa de (- 28,73) em 2011. A Itália também acumulou uma variação negativa no ano (- 5,63), saindo do polo dos cinco maiores exportadores de produtos cearenses no ano de 2011.

Destaque para a China, que apresentou a maior variação positiva 73,35 % em relação a 2010, passando a ser o quinto país que mais exportou produtos cearenses em 2011. Esse incremento nas exportações para a China foi puxado pelo Minério de Ferro, que passou a ser o principal produto enviado para aquele país, atingindo o valor de U\$S 20,4 milhões.

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%



Dessas empresas, destaque para o Petróleo Brasileiro S/A que em 2011, mais que triplicou o volume de produtos exportados, passando a figurar como a quarta maior empresa exportadora de produtos cearenses em 2011. As demais empresas mencionadas acima, apresentaram baixas oscilações em relação a 2010.

Dentre os municípios cearenses destacam-se, em volume de exportação, os seguintes: Fortaleza (U\$ 348.630.896), Maracanaú (U\$ 204.600.652), Cascavel (U\$ 163.930.253), Sobral (U\$ 157.766.851) e Icapuí (U\$ 83.473.184). Juntos, esses municípios respondem por aproximadamente 70% do total exportado em 2011.

Por fim, vale ressaltar que em termos de exportações, o município de Maracanaú foi o que atingiu a maior variação positiva em 2011 com relação a 2010, atingindo um crescimento de 38,33% do valor exportado, assumindo o segundo maior valor exportado pelo estado, perdendo apenas para a capital cearense.

## MERCADO DE TRABALHO

O bom desempenho econômico do Ceará em 2011 teve reflexos positivos no mercado de trabalho. De acordo com o Informe nº 25 de Março de 2012, 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) Destaque-

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

| Anos      | Saldo   |
|-----------|---------|
| 2007      | 39.722  |
| 2008      | 41.441  |
| 2009      | 64.436  |
| 2010      | 84.550  |
| 2011      | 57.054  |
| 2007-2011 | 287.203 |

Fonte: IPECE

-se que de acordo com o Boletim Observatório do Mercado de Trabalho nº22 da CAGED/ MTE, no Brasil foram criados 1.944.560 novos postos de trabalho em 2011, registrando portanto um crescimento de 5,41% no estoque de 2010.

No acumulado geral em relação a 2011, destaque-se que todas as regiões do país apresentaram grande expansão de estoque de postos de trabalhos formais. A região Nordeste, segundo esse mesmo boletim, registrou um saldo positivo de 329.565 empregos formais. O Ceará apresentou o terceiro melhor desempenho da região no acumulado do ano, apesar dos resultados negativos registrados no mês de dezembro do referido exercício. A criação de empregos formais no Estado de Ceará representou 17,31% do total das vagas criadas na Região Nordeste e 2,93% de todas as vagas criadas no Brasil no ano de 2011.

A região Metropolitana de Fortaleza registrou um saldo positivo de 42.025 postos de trabalho no acumulado do ano de 2011. Mesmo com esse bom resultado, a variação foi negativa de 5,34% se comparado ao exercício de 2010.

O setor de serviços, mais uma vez, foi o maior responsável pela geração de empregos formais com a oferta de 27.683 empregos formais, seguido pelo Comércio com 17,9 mil vagas. Dentre as atividades que compõem os Serviços, destacaram-se as atividades de Alojamento e alimentação, com criação de 7,2 mil postos de trabalho, e Comércio, administração imobiliária e serviço técnico profissional, com 10,9 mil empregos celetistas.

Em 2011, as principais indústrias de transformação do Estado não apresentaram bons resultados no mercado de trabalho. As indústrias de calçados e têxtil tiveram baixas, fechando o ano com saldos negativos de - 2.098 e - 968, respectivamente. A indústria de Alimentos e bebidas apresentou saldo positivo de 1.509 no acumulado de 2011, seguida da indústria metalúrgica, com saldo de 178.

#### **1.4. 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.

Os dados estudados e analisados nesse item referem-se a uma série histórica comparativa dos resultados obtidos nos cinco últimos exercícios (2007-2011). Todas as considerações aqui tratadas terão como referência esse período.

Inicialmente, cabe destacar que para o cálculo da carga tributária estadual são consideradas apenas as receitas tributárias estaduais, compostas pela Dívida Ativa Tributária e pelos seguintes tributos: Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCD) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal de Comunicação (ICMS) e pelas taxas. Não são consideradas as receitas tributárias dos municípios, levando-se em conta apenas os tributos estaduais.

Destaque-se que a arrecadação das receitas tributárias é de extrema relevância para a execução do orçamento do Estado, visto que as mesmas representaram mais de 40 % das receitas totais do estado, no período considerado para esse estudo, sendo, portanto, uma das principais fontes de recursos para dar suporte às ações governamentais.

A tabela a seguir demonstra os valores das receitas arrecadadas com tributos nos últimos cinco anos, bem como os percentuais da Carga Tributária para o período.

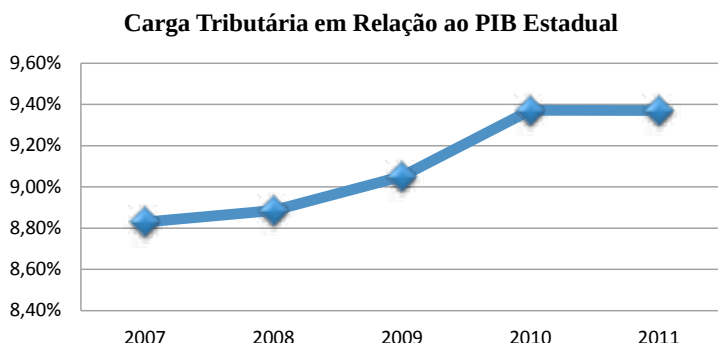
| Carga Tributária do Estado em Cinco Anos              |               |               | R\$ milhões   |               |               |
|-------------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
|                                                       | 2007          | 2008          | 2009          | 2010          | 2011          |
| <b>Tributos</b>                                       |               |               |               |               |               |
| Impostos, Taxas e Contribuições                       | 4.420         | 5.314         | 5.799         | 6.966         | 7.817         |
| Receita da Dívida Ativa Tributária                    | 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 (em relação ao PIB do Estado)</b> | <b>8,83%</b>  | <b>8,88%</b>  | <b>9,13%</b>  | <b>9,37%</b>  | <b>9,37%</b>  |

Fonte: Balanço Geral do Estado e IBGE

Analisando o comportamento da receita tributária do Estado, percebe-se que essa registrou um crescimento nominal de 77%, ao passo que o PIB estadual apresentou um crescimento nominal de aproximadamente 65%.

A Carga Tributária do Estado apresentou-se de forma ascendente até 2010, crescendo 0,60% em relação ao exercício de 2007. Em 2011, a Carga tributária 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.

O gráfico abaixo demonstra a evolução da carga tributária do Estado do Ceará no período de 2007-2011.



Fonte Balanço Geral 2011 e IPECE

## 1.5. FUNDO ESTADUAL DE COMBATE A POBREZA – FECOP

### 1.5.1. CONTEXTUALIZAÇÃO DA POBREZA NO CEARÁ

Nesse tópico será realizada uma breve análise da pobreza no estado do Ceará, baseados nos dados do Censo 2010, disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e no IPECE Informe nº 09 de junho de 2011. Em seguida trataremos do Fundo de Combate a Pobreza.

O programa de erradicação da pobreza extrema proposto pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combata à Fome (MDS) estipulou como linha de miséria, o valor da renda familiar mensal de R\$ 70,00 por pessoa.

De acordo com os dados extraídos do Censo 2010, o Estado do Ceará detinha uma população de 8.452.381 habitantes, dos

quais 1.502.924 residem em domicílios com rendimentos mensais por pessoa que não ultrapassam o valor de R\$ 70,00. Isso significa que 17,8% da população cearense foi classificada em situação de extrema pobreza, de acordo com os critérios estabelecidos pelo governo federal.

Em termos proporcionais, o Ceará é o sétimo estado do Brasil com maior percentual de pessoas nessa condição. Já em termos relativos, dos 16,3 milhões dos brasileiros nessa faixa de renda, 9,24% estão localizados no Ceará. Isto implica que o Estado é o terceiro do país com maior contingente de pessoas extremamente pobres ou miseráveis, atrás apenas da Bahia (14,80%) e do Maranhão (10,40%).

Importa observar que os três estados com maior número de pobres do Brasil situam-se na região Nordeste do país, na qual 18,1% da população se encontra na condição de extrema pobreza. A maior concentração da população extremamente pobre do país está nas regiões Nordeste e Norte, evidenciando a desigualdade regional do país.

A região Nordeste abriga mais da metade da população extremamente pobre do país, embora possua apenas 28% da população brasileira. Nesse contexto, o Ceará, representa aproximadamente 4% da população total do Brasil, mas reúne mais de 9% de toda a população extremamente pobre brasileira, quando medida pela linha de miséria adotada pelo MDS.

Ressalte-se que a miséria não se encontra distribuída igualmente entre as áreas urbanas e rurais das regiões. De acordo com o Censo Demográfico de 2010, constatou-se que em todas as regiões do País uma maior incidência de pessoas extremamente pobres nas áreas rurais.

Em termos relativos à população residente em cada área, tem-se que no Ceará 36,9% das pessoas residentes na área rural encontrava-se em situação de extrema pobreza. Na zona urbana, esse percentual cai para 11,4%, evidenciando uma concentração da pobreza na zona rural.

### **1.5.2. APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FECOP**

O Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza - FECOP foi instituído a partir da Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000, que além de criá-lo na esfera Federal, permitiu que os estados, o Distrito Federal e os municípios instituíssem os seus respectivos fundos.

No âmbito do Estado do Ceará, o FECOP foi instituído pela Lei Complementar nº37/2003, e alterado pela Lei Complementar nº 76/2009. Para regulamentar esse Fundo foi editado o Decreto nº 27.379/2004 que teve vigência até a publicação do Decreto nº 29.910/2009, que trouxe novas disposições sobre a matéria.

A concepção do FECOP considera que a redução da pobreza e o exercício da cidadania no mundo real dependem, fundamentalmente, do fortalecimento do capital social capaz de superar problemas coletivos que não poderiam ser abordados individualmente, bem como do capital humano e físico/financeiro que procurem assegurar políticas sociais de caráter universal, como educação, saúde, capacitação, empreendedorismo, assistência técnica, geração de emprego e renda, entre outras.

O Fundo tem como fonte de recursos 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.

### **APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FECOP**

A arrecadação do ICMS relativo ao Fundo de Combate à pobreza- FECOP foi de R\$ 307.402.500,21. Considerando-se que os recursos destinados ao Fundo são provenientes, em grande parte, do adicional de 2% do ICMS incidente sobre determinados produtos, conforme disciplinado pelo art.2º da Lei Complementar nº37/2003, o bom desempenho econômico desses setores acarreta uma maior captação de recursos a serem aplicados pelo FECOP, tal como vem ocorrendo nos últimos exercícios.

| Demonstrativo da Receita FECOP (2011) |                       |               |
|---------------------------------------|-----------------------|---------------|
| Especificação                         | Receita Realizada     | % Receita     |
| ICMS ADICIONAL FECOP                  | 280.480.577,07        | 99,08         |
| MULTA E JUROS DE MORA                 | 177.189,93            | -             |
| JUROS E TÍTULOS DE RENDA              | 24.832.017,74         | -             |
| SALDO EXERC. ANTERIORES               | 896.146,11            | -             |
| OUTRAS RECEITAS FECOP                 | 1.016.569,36          | -             |
| <b>TOTAL</b>                          | <b>307.402.500,21</b> | <b>108,59</b> |

Fonte: SIC

Os recursos do FECOP foram executados pelos órgãos da Administração Direta e Indireta de acordo com a tabela a seguir:

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

| DESPESA REALIZADA       |                       |               |
|-------------------------|-----------------------|---------------|
| ÓRGÃOS/ENTIDADES/FUNDOS | VALOR 2011            | % 2011        |
| 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

Conforme tabela acima, percebe-se que aproximadamente 74 % ( setenta e quatro por cento) dos recursos arrecadados na fonte FECOP foram aplicados por apenas quatro órgãos/ entidades, quais sejam: Secretaria de Desenvolvimento Agrário, que teve a maior participação na execução das despesas do Fundo (36,65%); Fundo Estadual de Assistência Social (16,16%); Secretaria de Educação (12,54%) e Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (8,58%), mostrando uma grande concentração de gastos nestas áreas.

### APLICAÇÃO DE RECURSOS POR FUNÇÃO DE GOVERNO

No quadro a seguir são listadas as funções de governo contempladas com desembolso dos recursos do FECOP nos exercícios 2010/2011.

| 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

A par dos dados acima demonstrados, conclui-se que 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.

Na análise do exercício de 2011, destaque-se que as despesas executadas com recursos do FECOP sofreram uma redução em relação ao ano anterior, na margem de 22%. 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. Ressalte-se, porém, que a referida função apresentou um decréscimo nominal em relação ao exercício anterior de 13,49%.

Outra função que merece destaque é a função Saneamento, que apresentou uma elevação nas despesas na margem de 62% em relação a 2010. Entretanto, a função representou apenas 4,78% do total das despesas empenhadas no exercício em análise.

Destaque também para a função Educação, que além de se manter entre as funções que receberam maior volume de recursos do Fundo em 2011, registrou um incremento de 37,97% em relação a 2010. É válido destacar ainda, que com relação a 2010, as despesas totais realizadas com recursos do Fundo obtiveram um decrés-



cimo nominal de 17,91% em relação ao ano anterior.

Cabe assinalar, no entanto, que a legislação que pautou a criação de fundos de combate e erradicação da pobreza, tanto no plano federal, como estadual e municipal, tal como expresso no art. 79 - Das Disposições Constitucionais Gerais da Constituição Federal - teve como intuito primordial a adoção de medidas que possibilitem acesso da população carente a níveis dignos de subsistência.

Foi com esse propósito que o legislador se ocupou de alinhar as áreas que deveriam ser necessariamente priorizadas com os recursos do citado Fundo, quais sejam - nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social, voltados para a melhoria da qualidade de vida, desde que, neste último caso, compatíveis evidentemente com o escopo de sua criação.

Destaque-se 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. Apesar desse incremento, continua sendo pouco expressivo os investimentos nessas áreas, em relação ao total das despesas executadas pelo Fundo.

#### Aplicação de Recursos do FECOP por Região

| REGIÕES      |                         | 2011                  | % 2011     |
|--------------|-------------------------|-----------------------|------------|
| 010000       | RMF                     | 78.162.950,73         | 28,30      |
| 220000       | ESTADO DO CEARÁ         | 33.257.056,30         | 12,04      |
| 080000       | CARIRI/CENTRO SUL       | 42.721.411,89         | 15,47      |
| 030000       | SOBRAL/IBIAPINA         | 25.662.521,95         | 9,29       |
| 050000       | SERTÃO CENTRAL          | 30.706.068,07         | 11,12      |
| 040000       | SERTÃO DE INHAMUNS      | 18.671.004,06         | 6,76       |
| 070000       | LITORAL LESTE/JAGUARIBE | 21.083.473,05         | 7,63       |
| 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

Convém ressaltar que 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, a análise mais completa da aplicação dos recursos do FECOP, por região, fica prejudicada, uma vez que há uma parcela significati-

va 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.

| QTD. DE MUNICÍPIOS (CLASSE IDM-2008) |           |           |           |           |
|--------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Região                               | Classe 01 | Classe 02 | Classe 03 | Classe 04 |
| 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

Confrontando os dados das duas tabelas acima apresentadas, percebe-se 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.

De acordo com o Texto para Discussão nº 97, publicado pelo IPECE, 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). 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.

## RECURSOS DO FECOP POR CREDOR/ 2011

A tabela abaixo demonstra os trinta credores que mais receberam recursos do FECOP durante o exercício de 2011.

| Credor                                   | Despesa Realizada     | % Despesa     |
|------------------------------------------|-----------------------|---------------|
| 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          |
| Outros Credores                          | 158.862.434,51        | 57,51         |
| <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

Convém destacar que, conforme o quadro acima, 42,49% dos recursos totais do FECOP empenhados em 2011, foram utilizados pelos 30 credores acima listados. Os demais credores, juntos, utilizaram 57,51% dos recursos do Fundo. Saliente-se que foram detectados mais de 2.000 (dois mil) credores pagos com a fonte do FECOP em 2011.

## APLICAÇÃO DE RECURSOS POR PROGRAMA DE GOVERNO

Os recursos do FECOP utilizados em 2011 foram aplicados em 31 programas de governo, conforme demonstra o quadro abaixo.

| 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  |
| 015 | 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         | R\$ 798.650,01    | 0,29  |
| 092 | Aproveitamento de Potencial Hidroagrícola do Complexo       | 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   | 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     | 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 acima, 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%).

Importa destacar que alguns programas contemplados com recursos do FECOP não apresentaram uma 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 dos fundos de combate e erradicação da pobreza. Como exemplos desses programas podemos citar os seguintes: 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.

Apesar dos referidos programas não apresentarem relação direta com ações suplementares do FECOP, definidas pelo artigo 1º da Lei Complementar nº37 de 2003, não se pode afirmar que os mesmos não possam contribuir indiretamente para a redução da pobreza, motivo pelo qual a aplicação desses recursos são passíveis de uma análise mais detalhada, a ser efetuada em prestações de contas futuras realizadas por esta Corte de Contas.

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 número 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

---





## 2. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

O planejamento é uma técnica de gestão que ao longo do tempo vem se demonstrando de fundamental importância em todas as organizações. Através do planejamento é possível projetar o futuro, com base em eventos passados e presentes.

Na Administração Pública são três os principais instrumentos de planejamento: o Plano Plurianual – PPA, instrumento de planejamento estratégico, a Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO, conecta o plano estratégico ao operacional e a Lei Orçamentária Anual – LOA, instrumento de planejamento operacional onde são previstas as receitas e a fixação da despesa.

A Constituição Federal, arts. 165 a 169, e a Lei de Responsabilidade Fiscal, arts. 4º e 5º, exigem a integração entre os instrumentos de planejamento, sendo o Programa, o elemento integrador.

Os valores previstos nos três instrumentos de planejamento para o exercício em exame estão descritos a seguir:

| PPA                   | LDO                   | LOA                   |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| R\$ 13.177.861.310,72 | R\$ 15.862.206.000,00 | R\$ 16.787.718.651,00 |

Em seguida, passa-se a explicar sobre os instrumentos de planejamento do Estado do Ceará no exercício de 2011:

### 2.1. PLANO PLURIANUAL

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento estratégico das ações governamentais compreendendo um período de quatro anos, tendo por finalidade estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e as relativas aos programas de duração continuada.

O referido instrumento organiza as ações em programas que resultem em incremento de bens e serviços e atendam as demandas da sociedade. Estabelece a relação entre as ações a serem executadas e a orientação estratégia do governo; possibilita uma alo-

cação coerente de recursos nos orçamentos anuais de acordo com suas diretrizes e metas; promove a transparência da aplicação dos recursos e dos resultados a serem alcançados.

O cerne do processo de planejamento governamental constitui-se em um poderoso instrumento de gestão, pois possibilita a otimização dos gastos, dos investimentos públicos e, consequentemente, o incremento dos benefícios gerados à sociedade.

No que diz respeito ao 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.

Segundo informação constante no PPA, sua elaboração pautou-se na participação popular, no enfoque regional, na gestão por resultados, na integração de políticas e programas, na cooperação e parcerias entre as esferas de governo e as organizações da sociedade. 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.

O PPA 2008-2011 foi organizado por Eixo, Área de Atuação, Programas e Ações, tendo sido previsto para o exercício de 2011, o montante de R\$ 13.177.861.310,72 (treze bilhões, cento e setenta e sete milhões oitocentos e sessenta e um mil, trezentos e dez reais e setenta e dois centavos). A base da programação prioritária a ser observada nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e nas Leis Orçamentárias Anuais é formada pelos produtos e metas físicas previstas para cada ação dos programas de Governo constantes do PPA.

Inicialmente, o PPA foi estruturado em 127 programas, sendo 102 finalísticos e 25 de apoio às políticas públicas e áreas especiais, no entanto, com 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.

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.

A ação governamental para o quadriênio em análise apoia-se em três grandes diretrizes estratégicas, conforme evidenciado a seguir:

- ***Economia para uma Vida Melhor*** – Este eixo busca o crescimento econômico ancorado no avanço do setor industrial, na promoção do turismo sustentável, na modernização do comércio e dos serviços e na sustentabilidade do meio rural pelo fortalecimento da agricultura familiar, harmonizados com a desconcentração regional e o respeito ao meio ambiente.
- ***Sociedade Justa e Solidária*** - Esta diretriz tem como premissa promover um salto em direção ao resgate da dignidade da maioria da população ainda excluída dos avanços e conquistas, gerar trabalho e renda, superar as desigualdades, garantir a segurança da população e valorizar a vida.
- ***Gestão Ética, Eficiente e Participativa*** - Este eixo visa estabelecer sustentabilidade política e institucional, com o intuito de promover a democracia, garantir os direitos sociais e a melhor aplicação dos recursos.

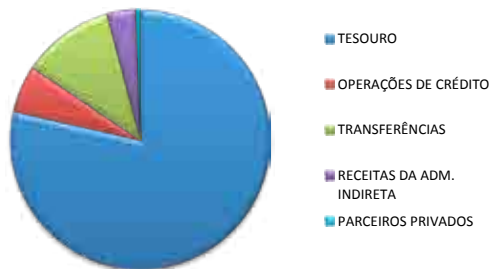
Destaca-se que a Lei nº 14.557/09 que fez a revisão do PPA não tratou de alterações no que concerne às fontes de financiamento, ficando subentendido que foram mantidas as inicialmente projetadas, conforme demonstrado a seguir:

| FONTES                    | 2008-2011                | %            |
|---------------------------|--------------------------|--------------|
| 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

Percebe-se que quase 80% dos recursos previstos no Plano Plurianual para o período de 2008 a 2011 são oriundos do Tesouro Estadual, seguido das Transferências que representa 11,52% daqueles. A menor participação nos recursos constantes do PPA ficou por conta dos parceiros privados que aportaram menos de 0,5% dos referidos valores.

Financiamento do PPA 2008-2011



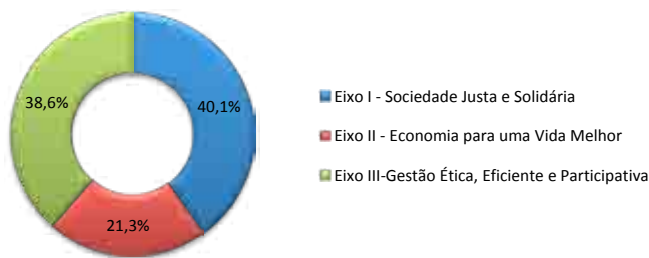
Fonte: Lei nº 14.053/08

A discriminação dos recursos a serem investidos no exercício de 2011, por eixo e área de atuação, está evidenciada no quadro abaixo:

| Distribuição dos Recursos por Eixo / Área de Atuação                  |                         |              |                         | R\$ 1,00     |  |
|-----------------------------------------------------------------------|-------------------------|--------------|-------------------------|--------------|--|
| EIXO / ÁREA DE ATUAÇÃO                                                | 2010                    | %            | 2011                    | %            |  |
| <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</b>                           | <b>5.054.988.637,00</b> | <b>36,6%</b> | <b>5.083.910.934,38</b> | <b>38,6%</b> |  |

|                                           |                          |               |                          |               |
|-------------------------------------------|--------------------------|---------------|--------------------------|---------------|
| <b>Participativa</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> |

**Distribuição dos Recursos por Eixo**



Fonte: Lei nº 14.053/08

De acordo com os dados constantes do quadro anterior, observa-se que o valor previsto para o exercício de 2011, teve uma redução de 4,65%, em relação ao exercício anterior.

Considerando os dados acima, percebe-se que o Eixo I - Sociedade Justa e Solidária teve maior participação na composição dos valores do PPA previstos para o exercício de 2011, com 40,1%, seguido pelo Eixo III- Gestão Ética, Eficiente e Participativa, com um percentual um pouco menor, com 38,6%, ficando o Eixo II - Economia para uma Vida Melhor com 21,3% daqueles.

O Eixo I – Sociedade Justa e Solidária concentrou 87,7% dos recursos deste eixo para as seguintes áreas: Segurança Pública, Justiça e Cidadania, Educação Básica e Saúde.

Destaca-se que, de acordo com o Anexo IV do PPA revisado, quase 90% dos recursos previstos para a área de atuação Educação Básica foram destinados aos Programas 058 – Cooperação entre os

Municípios e 400 - Coordenação e Manutenção Geral, totalizando R\$ 1.649.881.117,00.

Com relação a Saúde, como área de atuação, conforme Anexo IV do PPA revisado, os programas: 535 - Fortalecimento da Atenção a Saúde nos níveis Secundário e Terciário e 400 - Coordenação e Manutenção Geral detiveram 68,8% de todos os recursos previstos para função totalizaram o valor de R\$ 1.188.602.146,00.

O Eixo II – Economia para uma Vida Melhor destinou 62,9% do valor total previsto nesse eixo para as áreas de Logística de Transporte, Comunicação e Energia; Desenvolvimento Urbano e Regional e Educação Superior, Ciência, Tecnologia e Inovação, com destaque para a primeira que sozinha englobou 33,7% de todo recurso destinado a esse eixo.

Ressalta-se que, segundo o Anexo IV do PPA revisado, os dois programas vinculados a esse eixo que detiveram maior número de recursos foram: 089 – Complexo Industrial e Portuário do Pecém e 400 - Coordenação e Manutenção Geral que ficaram com R\$ 216.550.516,00 e R\$ 218.292.721,00, respectivamente, totalizando R\$ 434.843.237,00, ambos pertencentes à área Logística de Transporte, Comunicação e Energia.

Com relação ao Eixo III – Gestão Ética, Eficiente e Participativa, de acordo com o Anexo IV do PPA revisado, 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.

Destaca-se que a maior previsão de gastos da Administração Estadual para o exercício de 2011 foi alocada no Programa Encargos Gerais do Estado (20,62%). Vale ressaltar que esse foi o único eixo que apresentou valor superior ao do exercício anterior.

Informa-se que não foi possível verificar a execução dos programas por eixo, 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.

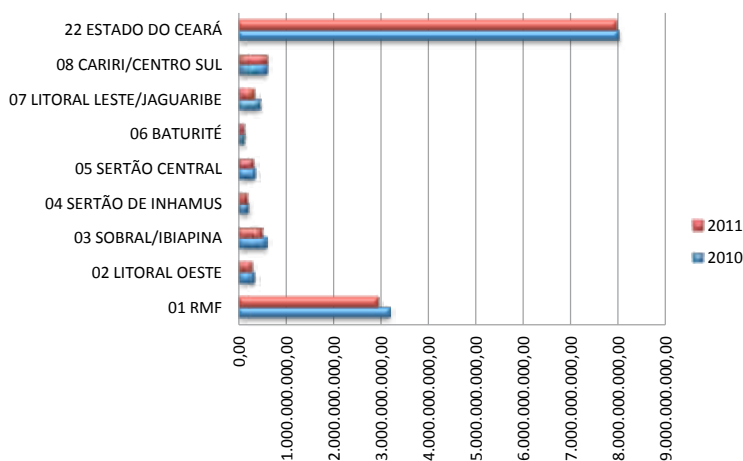
No que tange à fixação das despesas por região, os recursos previstos na revisão do Plano Plurianual para 2011 foram alocados em oito macrorregiões e na região 22 – Estado do Ceará, a qual

abrange, indistintamente, todo o Estado do Ceará. A distribuição desses recursos por região, com base no Demonstrativo Consolidado por Região, Programa e Ação, está discriminada a seguir:

| Distribuição dos Recursos do PPA por Macrorregião |                          |            | (R\$ 1,00)               |            |
|---------------------------------------------------|--------------------------|------------|--------------------------|------------|
| MACRORREGIÃO DE PLANEJAMENTO                      | 2010                     | %          | 2011                     | %          |
| 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

Distribuição dos Recursos do PPA por Macrorregião



Fonte: Lei nº 14.557/09

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

A partir das informações apontadas no quadro acima, percebe-se 82,6%, dos recursos concentram-se em duas regiões: Estado do Ceará e Região Metropolitana de Fortaleza – RMF. Para as demais regiões restaram apenas 17,37%. Claramente, percebe-se que no PPA não houve uma efetiva regionalização dos gastos, conforme prevê a Constituição Estadual (art. 203 § 1º) e a Federal (art. 165 § 1º).

Destaca-se que o Governo do Estado considera os recursos alocados na região 22 (Estado do Ceará) como não passíveis de regionalização por gerarem benefícios para todo o Estado. Todavia, foi incluída no art. 10. V § 15 da LDO de 2011, a possibilidade da referida desconcentração quando da execução orçamentária, o que contraria as disposições constitucionais citadas anteriormente, tendo em vista que a regionalização dos gastos deve ser feita quando da elaboração do PPA e não somente da LDO ou LOA. Cabe ressaltar que a Constituição do Estado em seu art. 203 § 1º, prevê que o PPA, taxativamente, contemplará apenas a região metropolitana e as microrregiões não, prevendo a aglutinação de recursos em uma região denominada “Estado do Ceará”.

Verificou-se também que algumas ações incluídas nas projeções da revisão do PPA para o exercício de 2011 apresentam valores que podem ser considerados como inexecutáveis, conforme exemplificação 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



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 executar é necessário o reajuste de seus valores podendo inclusive inviabilizar outras ações.

Com relação a 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, observou-se que a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará não se pronunciou em seu relatório acerca de tal avaliação.

Reforça-se 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

A Lei de Diretrizes Orçamentária - LDO é o instrumento de planejamento governamental que tem como principal função orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual, com base nas metas e prioridades antepostas no PPA.

Em cumprimento ao disposto nos arts. 4º, § 2º, inciso II e 203, § 2º, da Constituição Estadual e na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve contemplar:

- a) de forma regionalizada, as metas e prioridades da Administração Pública Estadual, extraídas do Plano Plurianual, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;*
- b) as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária Anual;*
- c) as alterações na legislação tributária;*
- d) a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento;*
- e) o equilíbrio entre receitas e despesas;*
- f) os critérios e forma de limitação de empenho; e*
- g) as normas relativas ao controle de custos e à avaliação*

*dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos e demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.*

As Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2011 foram estabelecidas pela Lei Estadual nº 14.766, de 30 de julho de 2010.

Destaca-se que a LDO referente ao exercício de 2011 contemplou a regionalização das metas e prioridades, conforme preceituam os dispositivos constitucionais, entretanto, deixou de discriminar os valores dos programas, impossibilitando assim, a verificação da compatibilidade entre os instrumentos de planejamento.

No dia 28 de janeiro de 2011 foi publicada a Resolução nº 03/2011 do Comitê de Gestão por Resultados e de Gestão Fiscal – COGERF, a qual estabeleceu as Metas Bimestrais de Arrecadação, a Programação Financeira e o Cronograma Mensal de Desembolso, por Poder e Órgão, em conformidade com o art. 49 da LDO 2011.

No que diz respeito as exigências previstas nos arts. 4º, 5º, 14, 16 e 45 da Lei Complementar nº 101/00, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para exercício de 2011, as atendeu de forma total ou parcial, conforme descrito a seguir:

#### Exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal

| EXIGÊNCIAS                                                                                                                                                                                                           | ATENDIMENTO  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| 1. Regras que permitam o equilíbrio entre receitas e despesas (art. 4º, I, a)                                                                                                                                        | Sim          |
| 2. Critérios e formas de limitação de empenho (art. 4º, I, b)                                                                                                                                                        | Sim          |
| 3. Normas relativas ao controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (art. 4º, I, e)                                                                           | Parcialmente |
| 4. Condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (art. 4º, I, f);                                                                                                           | Sim          |
| 5. Anexo de Metas Fiscais (art. 4º, § 1º e 2º)                                                                                                                                                                       | Parcialmente |
| 6. Anexo de Riscos Fiscais (art. 4º, § 1º)                                                                                                                                                                           | Sim          |
| 7. montante e forma de utilização da reserva de contingência (art. 5º, III)                                                                                                                                          | Sim          |
| 8. regras para a programação financeira e o cronograma de desembolso (art. 8º)                                                                                                                                       | Sim          |
| 9. condições para concessão ou ampliação da renúncia de receita (art. 14, caput)                                                                                                                                     | Sim          |
| 10. definição do que se considera despesa irrelevante (art. 16, § 3º)                                                                                                                                                | Sim          |
| 11. requisitos para a inclusão de novos projetos na lei orçamentária ou em créditos adicionais, depois de atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público (art. 45, caput) | Sim          |

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 custos e avaliação 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.

No que tange ao Demonstrativo III – Metas Fiscais Atuais Comparadas com as Fixadas nos Três Exercícios Anteriores, não foram incluídos os percentuais comparativos ano a ano, segundo determina o Manual da STN.

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

Quanto ao Demonstrativo VII - Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, verificou-se que 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, não foram apresentados valores para este tipo de despesa, o que limita a análise e a avaliação dos limites para as novas despesas de caráter continuado nos termos do art. 17 da Lei de responsabilidade Fiscal.

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

Relativamente ao item “6”, convém observar que, apesar de ter sido cumprida a previsão existente na LRF, a apresentação do Anexo de Riscos Fiscais contido na LDO de 2010 diverge da forma estipulada pela 3ª edição do volume I do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, pois não apresenta a separação entre o Passivo Contingente e os Demais Riscos Fiscais.

É recomendável que a gestão de riscos fiscais seja sempre aperfeiçoada, e que o Anexo em comento torne-se um documento mais 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**

A Lei Orçamentária Anual abrange as ações do Estado a serem executadas, na forma de projetos, atividades e encargos especiais, objetivando a realização das diretrizes, objetivos e metas programadas no Plano Plurianual, em consonância com o disposto

na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A LOA deve conter a previsão de receitas e fixação de despesas para o exercício financeiro, compreendendo o Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das empresas, em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, conforme previsto no art. 203, §3º da Constituição Estadual.

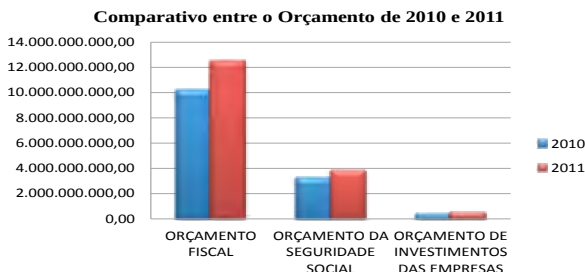
### 2.3.1. ANÁLISE DA RECEITA PREVISTA

Para o exercício financeiro de 2011, o Orçamento Geral do Estado 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 (dezesesseis bilhões, setecentos e oitenta e sete milhões, setecentos e dezoito mil seiscentos e cinquenta e um reais) e as despesas fixadas em igual montante, conforme dado na tabela abaixo:

| Despesa por Esfera Orçamentária         |                          |            | (R\$ 1,00)               |            |
|-----------------------------------------|--------------------------|------------|--------------------------|------------|
| ESFERA ORÇAMENTÁRIA                     | Valor (2010)             | %          | Valor (2011)             | %          |
| 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

Comparado com o exercício anterior, percebe-se que houve um aumento dos valores na ordem de 21,60% em relação ao exercício de 2010.



Fonte: Lei nº 14.827/10

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.

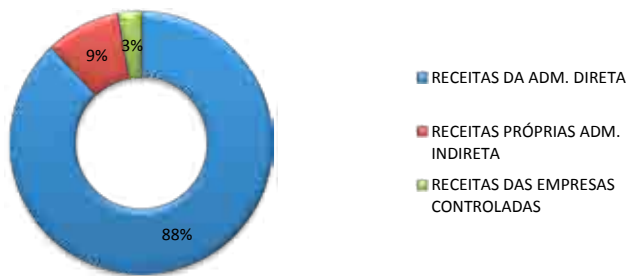
Para o exercício financeiro de 2011 a Receita Orçamentária apresentou o seguinte desdobramento:

| 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

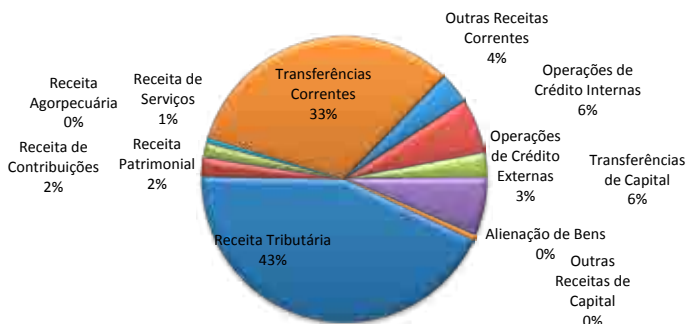
Os gráficos abaixo sintetizam a composição da receita total prevista na Lei Orçamentária Anual do exercício de 2011.

### Receita Prevista na LOA de 2011



Fonte: Lei nº 14.827/10

### Origem das Receita Orçamentária - Consolidada



Fonte: Lei nº 14.827/10

Com relação ao Orçamento Consolidado, 43% é formado por Receitas Tributárias, e 33% de receitas de Transferências Correntes. Já entre as receitas de capital destacam-se as Transferências de Capital e receitas de operações de crédito.

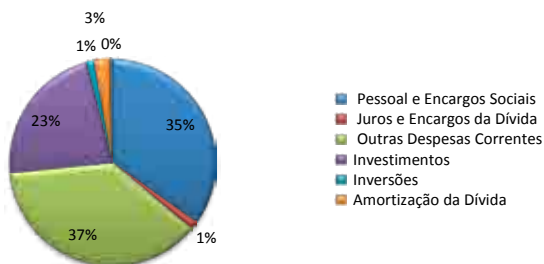
## 2.3.2. ANÁLISE DA DESPESA FIXADA

A despesa total para exercício de 2011 é composta pelos Orçamentos Fiscal (R\$ 12.531.666.730,00) e Seguridade (R\$ 3.787.374.143,00) e no Orçamento de Investimento das Empresas Estatais Controladas (R\$ 468.677.778,00) está descrita a seguir:

| Desdobramento da Despesa       |                               |                                 |                                  | (R\$ 1,00)               |
|--------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|--------------------------|
| ESPECIFICAÇÃO                  | ORÇAMENTO FISCAL E SEGURIDADE |                                 | ORÇAMENTO DE INVESTIMENTOS       | TOTAL                    |
|                                | DESPESAS DA ADM. DIRETA       | DESPESAS PRÓPRIAS ADM. INDIRETA | 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



Verifica-se que três dos sete grupos de despesa relativos ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, concentram 95% dos gastos: Pessoal e Encargos Sociais (35%); Outras Despesas Correntes (37%) e Investimentos (23%).

Em relação as 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.

| Despesa Orçamentária por Fonte |                          | (R\$ 1,00)     |
|--------------------------------|--------------------------|----------------|
| FONTE                          | Valor                    | Participação % |
| TESOURO                        | 12.858.471.482,00        | 76,6%          |
| OUTRAS FONTES                  | 3.929.247.169,00         | 23,4%          |
| <b>TOTAL</b>                   | <b>16.787.718.651,00</b> | <b>100,00%</b> |

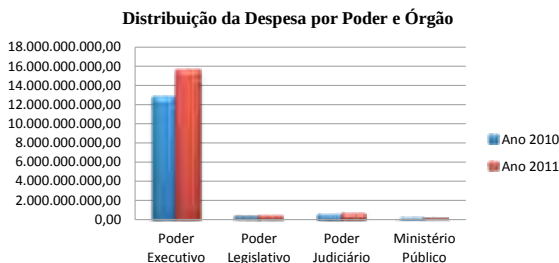
Fonte: Lei nº 14.827/10

Destaca-se que praticamente não houve variação percentual na distribuição dos valores das despesas por Poder, conforme demonstrado a seguir:

| Despesa Orçamentária por Poder |                          | (R\$ 1,00)     |                          |                |
|--------------------------------|--------------------------|----------------|--------------------------|----------------|
| PODER                          | Ano 2010                 | Participação % | Ano 2011                 | Participação % |
| 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

O Poder Executivo ficou com 92,92% de todos os recursos previstos para as despesas fixadas no Orçamento de 2011, enquanto os demais poderes ficaram com apenas com 7,08% do referido montante.



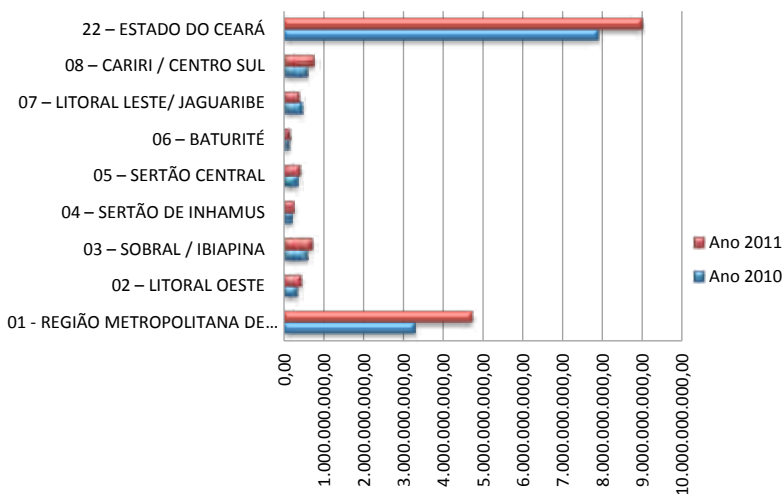
Fonte: Lei nº 14.827/10

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

| Despesa Orçamentária por Região        |                          |                | (R\$ 1,00)               |                |
|----------------------------------------|--------------------------|----------------|--------------------------|----------------|
| REGIÃO                                 | Ano 2010                 | Participação % | Ano 2011                 | Participação % |
| 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

**Distribuição da Despesa por Macrorregião (2010-2011)**



Fonte: Leis nºs 14.608/10 e 14.827/10

Destaca-se que a LOA 2011, ao discriminar a aplicação de recursos conforme a região, assim como o PPA, contemplou a região 22 – Estado do Ceará, a qual abrange, indistintamente, todo o Estado do Ceará, o que inviabiliza uma aferição mais precisa do que foi efetivamente previsto para cada região.

De acordo com a tabela acima, o valor destinado no orçamento à região Estado do Ceará representa 53,6 % do total da despesa fixada. A exemplo do que foi exposto no PPA a regionalização dos gastos concentrou-se na macrorregião “Estado do Ceará”.

Acrescenta-se 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 apresenta distribuição demonstrada a seguir:

| 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

Registra-se que, em comparação com o exercício de 2010, não houve grandes variações no percentual na participação das referidas funções no Orçamento Estatal, tendo apenas a função educação registrado um aumento de 02 (dois) pontos percentuais que passou de 17,02% para 19,02%. Por outro lado, as funções Assistência Social e Saúde apresentaram redução nos referidos percentuais, passando de 1,51% para 1,37% e de 12,62% para 11,77%, respectivamente.

Verifica-se que maior previsão de dispêndios constante da LOA 2011 é a referente à função Educação (19,0%), seguida pela função Encargos Especiais (15,0%) e pela função Saúde (11,7%), as quais somadas compreendem 45,7% dos recursos do Orçamento.

Aponta-se que, a exemplo do PPA, foram identificadas na Lei Orçamentária Anual, referente ao exercício de 2011, algumas ações que foram orçadas com valores inexequíveis, segundo exemplificação a seguir:

**Ações com Valores Inexequíveis**

| Código | Ação                                                                                                               | Valor em R\$ |
|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| 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

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

Reforça-se a impossibilidade de comparação de valores entre as ações previstas no Anexo de Prioridades e Metas da LDO e a LOA, tendo em vista que o primeiro apresenta apenas quantitativos e não valores financeiros.

Verificou-se a existência de ações prioritárias na Lei de Diretrizes Orçamentária com baixo e/ou nenhuma execução na Lei Orçamentária, conforme se expõe 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”*

| Ações Correlacionada                                                                        | Valor Autorizado na LOA (R\$) | Valor Executado | Percentual de Execução (%) |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------|----------------------------|
| 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 Alcool               | 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”*

| Ações Correlacionada                                                   | Valor Autorizado na LOA (R\$) | Valor Executado | Percentual de Execução (%) |
|------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------|----------------------------|
| 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 mulher”*

| Ações Correlacionada                                                                                | Valor Autorizado na LOA (R\$) | Valor Executado  | Percentual de Execução (%) |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|------------------|----------------------------|
| 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 nºs 14.608/10 e 14.827/10 e SIOF

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.

Verificou-se também que houve um baixo grau de execução nas ações do combate à violência doméstica e familiar contra a mulher apesar de também terem sido descritas como prioridade na LDO.

Também não foi localizado na LOA do exercício 2011, nenhuma ação de combate à violência doméstica contra crianças e adolescentes, tidas como prioridade na LDO 2011.

A Lei de Responsabilidade Fiscal em seu art. 5º estabelece alguns critérios que devem ser atendidos na elaboração da LOA. Abaixo destacamos a exigência da Lei e a verificação por parte do Estado.

**Exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal**

| EXIGÊNCIAS                                                                                                                                           | ATENDIMENTO |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| 1. demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes no Anexo de Metas Fiscais da LDO (art. 5º, I); | Total       |
| 2. estimativa e compensação da renúncia de receita e o aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado (art. 5º, II);                         | Parcial     |
| 3. reserva de contingência a ser utilizada na forma definida na LDO (art. 5º, III);                                                                  | Total       |
| 4. despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão (art. 5º, §1º);                                     | Total       |
| 5. o refinanciamento da dívida pública (art. 5º, §2º);                                                                                               | Total       |
| 6. limite da atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada (art. 5º, §3º).                                                    | Total       |

Em relação ao item “1” verificou-se que a meta prevista para o resultado primário e a meta prevista para o resultado nominal na LDO foram mantidas no Demonstrativo dos Ajustes nas Metas Fiscais daquela. Entretanto, as metas relativas às receitas e às despesas sofreram ajustes. A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2011, autoriza, em seu art. 3º, §1º, o ajuste das metas fiscais quando da elaboração da Lei Orçamentária ou durante sua execução, desde que ocorrências macroeconômicas, mudanças na legislação e outros fatores que afetem as projeções das receitas e despesas previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO justifiquem a necessidade

de alterações.

Em relação ao item “2”, 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.

Acrescenta-se que os temas abordados nos itens “1” e “2” são objeto de auditoria em tramitação neste Tribunal de Contas, Processo nº 06294/2010-2, a qual analisa o atendimento das exigências da LRF na elaboração dos projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2011.

Convém ressaltar que a regra tratada no item “3” foi plenamente atendida, assim como a exigência contida no item “4”, pois a LOA de 2011 trouxe, em seus anexos, o Demonstrativo da Reserva de Contingência e o Demonstrativo das Despesas Relativas à Dívida Pública e das Receitas que as atenderão. Entretanto, observou-se divergências no valor da Reserva de Contingência em quadros que compõem a própria Lei Orçamentária Anual.

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

Salienta-se, por fim, que a exigência relativa ao item “6” não é aplicável ao Estado do Ceará, uma vez que o Estado não tem a dívida de natureza mobiliária.

Quanto às exigências contidas no artigo 2º da Lei nº 4.320/64 referentes à LOA, todos os quadro solicitados pelo §1º foram apresentados. No entanto, não consta na Lei nº 14.827/10 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.

Informa-se que a Lei Orçamentária referente ao exercício de 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 cons-

tantes do §8º, art. 165 da Constituição Federal.

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



---

### **3. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

---



### **3. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

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

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

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

Como limitação aos trabalhos, ressalta-se que as análises realizadas acerca da Receita Orçamentária basearam-se em informações obtidas no Balanço Geral do Estado, uma vez que o módulo do sistema de Contabilidade da Receita não é disponibilizado à esta Corte de Contas.

#### **3.1. ADMINISTRAÇÃO DIRETA**

##### **3.1.1. RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS**

A Receita Orçamentária representa toda a arrecadação ocorrida durante o exercício orçamentário, inclusive aquelas originadas de operações de crédito, com a finalidade de custear programas e ações para atender às necessidades da sociedade. Do ponto de vista econômico, a Lei nº 4.320/1964 classifica a Receita Orçamentária nas categorias Corrente e de Capital. Quanto ao seu ingresso, pode ser originária de Recursos do Tesouro ou de Outras Fontes.

Para o exercício de 2011, a Lei Orçamentária Anual (LOA) do Estado do Ceará (Lei nº 14.827/2010) estimou em R\$ 14.770.265.670,00 a Receita da Administração Direta. Se comparado com o exercício de 2010, este valor teve um crescimento real de 16,40%. Referida estimativa foi ajustada, conforme consta no Balanço Geral do Estado, alcançando uma previsão final de R\$ 15.223.287.559,92, ou seja, um aumento de 3,07%, quando comparado ao previsto na LOA.

A realização da Receita Orçamentária atingiu a cifra de R\$ 14.111.161.194,94, resultando em uma arrecadação a menor de R\$ 1.112.126.364,98 em comparação com a previsão atualizada, apresentando um percentual de realização de 92,69% da Receita prevista e um aumento de 0,84%, quando comparado a 2010.

Para verificar a evolução da Receita Orçamentária arrecada-da nos últimos dez anos, apresenta-se a tabela abaixo.

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

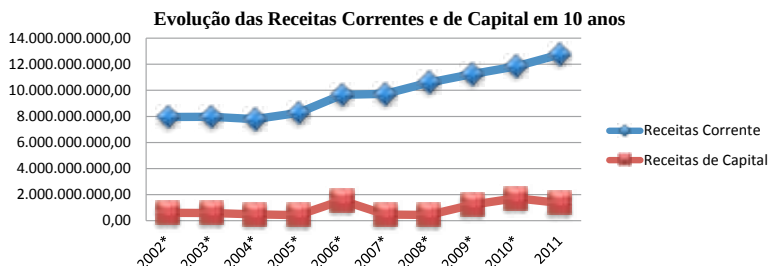
| Exercício | Receitas Correntes |                   | Receitas de Capital |                  | Receita Total     |                   |
|-----------|--------------------|-------------------|---------------------|------------------|-------------------|-------------------|
|           | Nominal            | 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).

Ao analisar as variações percentuais nominais e, em termos reais, das categorias econômicas da Receita com o realizado no exercício de 2011, constata-se que a maior variação percentual positiva refere-se ao exercício de 2004, no qual houve um acréscimo de R\$ 5.829.328.468,94 (70,39%). Este aumento foi influenciado, principalmente, em termos percentuais, pelo acréscimo na origem da Receita Patrimonial (794,59%), classificada na categoria econômica Receitas Correntes.

No tocante ao comportamento das Receitas Correntes e de Capital ao longo dos dez anos de análise.



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

\*Fator de correção: IGP-DI (FGV).

Quando se compara a Receita realizada do exercício de 2010 com a de 2011, verifica-se 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%.

Este acréscimo foi representado, principalmente, pelo aumento, em termos reais, das Transferências Correntes (R\$ 471.961.512,86). Quanto às demais origens de Receita, segue a tabela abaixo, que apresenta os valores da previsão atualizada e da realização da Receita no exercício de 2011.

**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>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                |

| <b>Categoria Econômica</b> | <b>Prevista atualizada (1)</b> | <b>Realizada (2)</b>     | <b>Diferença</b>        | <b>% Realização (2)/(1)</b> |
|----------------------------|--------------------------------|--------------------------|-------------------------|-----------------------------|
| 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.

Da análise da tabela, 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%.

Comparando-se os percentuais de realização das Receitas Corrente e de Capital do exercício de 2011 com os percentuais do exercício de 2010, que foram de, respectivamente, 98,13% e 63,77%, constata-se um aumento e uma redução desses percentuais.

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

### **3.1.1.1. RECEITAS CORRENTES**

Segundo a Lei nº 4.320/1964, classificam-se como Receitas Correntes as tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços e outras que não estejam enquadradas nas anteriormente mencionadas, e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

Estas Receitas, 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.

As origens de Receita que mais contribuíram na composição dos ingressos da Receita Corrente foram as Receitas Tributárias e as Transferências Correntes com percentuais de 59,54% e 36,97%, respectivamente. Constata-se que as Receitas Correntes contribuíram com 90,27% do total da Receita arrecadada.

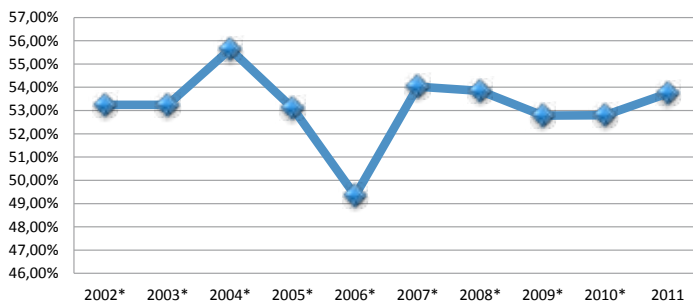
## A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS

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

Ressalta-se ainda o disposto na Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) nº 212/2001, que estabelece a contabilização como Receita tributária da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte (IRRF), sobre rendimentos pagos, pelos estados, Distrito Federal e municípios, antes contabilizada como Receita de transferência por estes entes.

No exercício em apreço, a Receita tributária atingiu a cifra de R\$ 7.583.642.879,05, responsável por 53,74% do montante das Receitas Orçamentárias. Se comparado ao exercício de 2010 (52,80%), este percentual aumentou 0,94%, conforme se observa no gráfico a seguir, que apresenta os percentuais da participação desta origem no total das Receitas orçamentárias no decurso de dez anos.

Participação da Receita tributária no total da Receita Orçamentária



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

\*Fator de correção: IGP-DI (FGV).

Conforme apresentado no gráfico, pode-se observar que, ao longo dos dez anos de análise, o maior percentual de Receita tributária ocorreu em 2004 (55,64%), e o menor em 2006 (49,34%). Quanto ao exercício de 2011, comparado a 2010, a Receita tributária cresceu R\$ 426.896.099,31, com variação real positiva de 5,96%.

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

**Previsão e arrecadação da Receita Tributária**

(R\$ 1,00)

| Receita Tributária | Prevista LOA*1          | Prevista Atualizada (LOA<br>+ créditos adicionais)*2 | Arrecadada*2            |
|--------------------|-------------------------|------------------------------------------------------|-------------------------|
| <b>Impostos</b>    | <b>7.014.791.581,00</b> | <b>7.259.560.181,84</b>                              | <b>7.578.591.985,74</b> |
| ICMS               | 6.291.252.231,00        | 6.507.883.831,84                                     | 6.680.494.583,42        |
| IPVA               | 338.990.400,00          | 367.127.400,00                                       | 379.905.981,53          |
| ITCD               | 21.448.630,00           | 21.448.630,00                                        | 39.284.785,47           |
| IRRF               | 363.100.320,00          | 363.100.320,00                                       | 478.906.635,32          |
| <b>Taxas</b>       | <b>6.132.929,00</b>     | <b>16.261.302,56</b>                                 | <b>5.050.893,31</b>     |
| <b>Total</b>       | <b>7.020.924.510,00</b> | <b>7.275.821.484,40</b>                              | <b>7.583.642.879,05</b> |

Fonte: Balanço Geral do Estado - BGE/2011.

\*1 Lei nº 14.827/2010.

\*2 Anexo 10.

Do exposto, constata-se 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.

Quanto ao comportamento da Receita Tributária nos exercícios de 2010 e 2011, demonstra-se a tabela abaixo.

**Composição da Receita Tributária**

(R\$ 1,00)

| Receita Tributária | 2010*                   | 2011                    | Variação %<br>2010/2011 |
|--------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| <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.



Ao comparar a arrecadação do exercício de 2011 com 2010, constata-se que a Receita Tributária apresentou um crescimento real de 5,96%. Este reduzido percentual é decorrente, em especial, da pequena variação das Receitas de Impostos. No entanto, cabe destacar o aumento de 50,68% da arrecadação do ITCD, quando comparado com o arrecadado em 2010.

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. Ademais, é enfatizado pela SEFAZ que diversas ações foram desenvolvidas, no exercício de 2011, objetivando o maior incremento da arrecadação tributária no Estado do Ceará e fortalecimento da relação entre o Estado e os contribuintes.

Dentre estas ações, foram destacadas fiscalizações e monitoramentos; maior controle sobre as operações de importação com isenção; serviços na internet; possibilidade de pagamento dos tributos com cartão de crédito; maior integração com a Junta Comercial; prosseguimento do Programa sua nota vale dinheiro, do Regime de Substituição Tributária, do Sistema Público de Escrituração Digital, do Programa de Refinanciamento Fiscal – REFIS, da Educação Fiscal; implementação do conhecimento de transporte eletrônico; automação do controle nas operações interestaduais, cobrança do ICMS nas operações interestaduais e maior excelência no atendimento ao público.

No tocante à participação destas espécies na Receita Tributária, a Receita com o ICMS representou 88,09% do total arrecadado nesta origem. A arrecadação deste imposto, nos últimos cinco anos, é apresentada na tabela abaixo.

**Evolução da arrecadação do ICMS no quinquênio 2007-2011**

(R\$ 1,00)

| Exercício | Valor Nominal    | Valor Real*      | Variação* % 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).

Dos dados apresentados na tabela, 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%.

A SEFAZ, na síntese do Balanço Geral do Estado, atribui este crescimento ao desempenho da atividade econômica nacional e local e às ações desenvolvidas por aquele Órgão fazendário para incrementar a arrecadação estadual, tais como: adesão de contribuintes no Programa de “Refinanciamento Fiscal – REFIS”, que proporcionou ao Estado o ingresso de R\$ 57,25 milhões; cobrança do ICMS nas operações interestaduais, sendo arrecadado, em 2011, R\$ 35 milhões; fiscalização do trânsito de mercadorias, com a arrecadação de R\$ 205,33 milhões; e continuação do “Programa Sua Nota Vale Dinheiro”, que, em 2011, pagou R\$ 19,23 milhões aos beneficiários.

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%), consoante a tabela e gráfico a seguir.

**Arrecadação do ICMS, por Segmento Econômico** .....

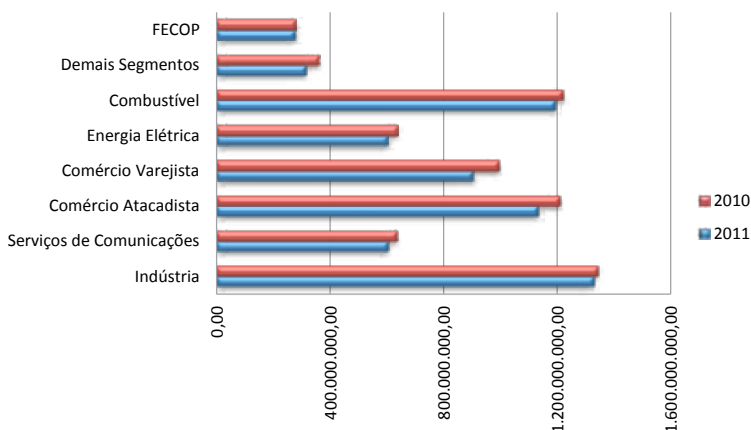
(R\$ 1,00)

| Segmento econômico       | 2010*                   | 2011                    | Variação % 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.

### Arrecadação do ICMS, por Segmento Econômico



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”.

Quanto ao segmento denominado FECOP, este é representado pelos recursos destinados ao Fundo de Combate à Pobreza, instituído pela Lei Complementar nº 37/2003, composto por 2% da alíquota do ICMS incidente sobre os produtos e serviços, estabelecidos por aquela Lei. Este Fundo tem a finalidade de promover transformações estruturantes que possibilitem o efetivo combate à pobreza, o qual foi objeto de análise no Capítulo 1 – Desempenho da Economia Cearense.

No que concerne aos valores arrecadados na origem Taxas, segue a tabela abaixo.

**Composição das Taxas Arrecadadas**

(R\$ 1,00)

| Taxas                                        | 2010*               | 2011                | Variação % 2010/2011 |
|----------------------------------------------|---------------------|---------------------|----------------------|
| Taxas pelo exercício do Poder de Polícia     | 94.140,22           | 166.742,30          | 77,12                |
| Taxa da Polícia Civil                        | 94.140,22           | 166.742,30          | 77,12                |
| Taxas para prestação de serviços             | 7.392.046,33        | 4.884.151,01        | -33,93               |
| Taxa de Adm. Fazendária                      | 1.874.248,02        | 2.383.294,98        | 27,16                |
| Taxa Anual de Seg. Contra incêndio           | 1.592,54            | 6.108,00            | 283,54               |
| Taxa de aprovação de projetos de Construções | 102.346,45          | 327.095,84          | 219,60               |
| Taxa de Saúde                                | 116.845,00          | 134.548,96          | 15,15                |
| Taxa de Educação                             | 13.932,13           | 13.189,82           | -5,33                |
| Taxa de Insp. Indl. Sanitária                | 13.082,20           | 19.913,41           | 52,22                |
| Taxa da Loteria Estadual do Ceará            | 5.270.000,00        | 2.000.000,00        | -62,05               |
| <b>Total</b>                                 | <b>7.486.186,55</b> | <b>5.050.893,31</b> | <b>-32,53%</b>       |

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

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

Na análise da tabela, verifica-se 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, não havendo na Síntese do Balanço Geral qualquer explicação acerca desta redução.

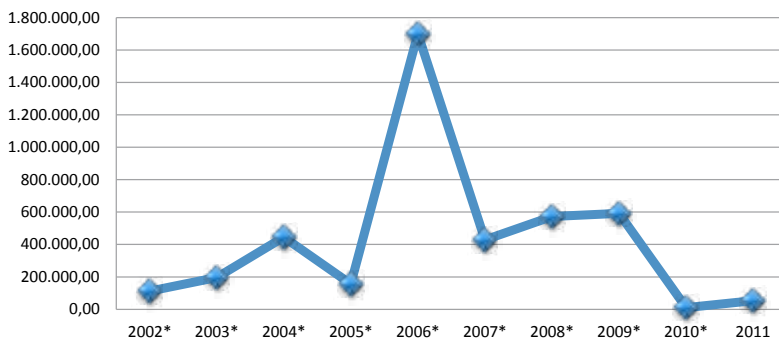
## B) RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES

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

Em 2011, estas Receitas atingiram o montante de R\$ 53.260,67. Quando confrontado com o valor da previsão atualizada, R\$ 591.360,00, constata-se a existência de déficit de arrecadação na ordem de R\$ 538.099,33.

Quando comparada a 2010, a Receita de contribuições aumentou R\$ 43.076,03, ou seja, 422,95%, em termos reais. O gráfico abaixo apresenta o comportamento desta Receita ao longo de dez anos.

### Comportamento da Receita de Contribuições em 10 Anos



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

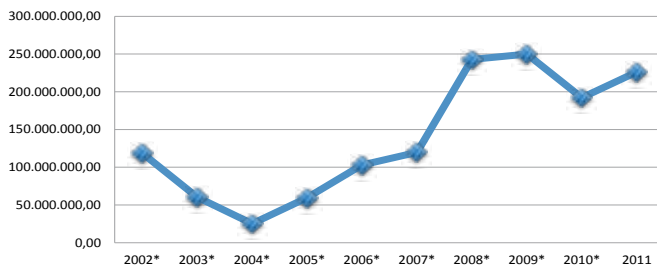
\*Fator de correção: IGP-DI (FGV).

Do exposto, observa-se que, no exercício de 2006, houve a maior arrecadação da Receita de Contribuições no período em análise, R\$ 1.699.291,33 (em termos reais). Desde então, com exceção ao observado no exercício de 2011, estes valores foram reduzidos.

### C) RECEITA PATRIMONIAL

A Receita Patrimonial representa o ingresso proveniente da fruição do patrimônio, pela exploração de bens imobiliários ou mobiliários, e da participação societária em demais entidades. No Estado do Ceará, o comportamento das Receitas patrimoniais arrecadadas, no decurso de dez anos, está apresentada no gráfico a seguir.

#### Comportamento da Receita Patrimonial



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

\*Fator de correção: IGP-DI (FGV).

Pode-se observar, no gráfico, que as Receitas patrimoniais apresentam um comportamento irregular no período de análise. A maior arrecadação desta Receita ocorreu em 2009, R\$ 249.939.067,34, já, nos exercícios anteriores, nesta Receita foram arrecadados valores abaixo de 120 milhões, sendo alcançada, em 2004, a menor Receita já realizada no período da análise, R\$ 25.292.653,92. No exercício de 2011, esta origem de Receita alcançou o montante de R\$ 226.264.299,71, representando um aumento real de 17,77%, quando comparado a 2010.

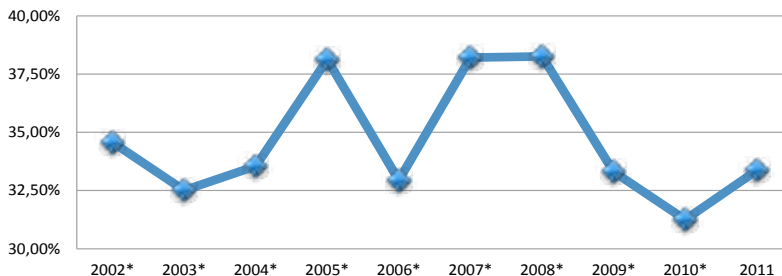
A Receita Patrimonial é dividida em Receitas Imobiliárias (0,07%) e Receitas de Valores Mobiliários (99,93%). Dentre as Receitas de Valores Mobiliários, as Receitas com juros de títulos de renda e com juros de títulos de renda FECOP são as mais representativas, perfazendo os montantes de, respectivamente, R\$ 189.480.772,67 e R\$ 24.832.017,74. O resultado positivo daquela Receita é decorrente, conforme Síntese do Balanço Geral do Estado, das negociações por melhores taxas de rendimentos das aplicações e o volume destas.

## **D) TRANSFERÊNCIAS CORRENTES**

As transferências correntes representam o ingresso efetivado proveniente de outros entes/entidades mediante condições preestabelecidas ou mesmo sem qualquer exigência, desde que o objetivo seja a aplicação em Despesas Correntes. Tais recursos podem ser tanto de propriedade do ente repassador (como no caso dos convênios) quanto do recebedor (como no caso do FPE). Podem ainda ser provenientes de determinações constitucionais, legais ou mesmo voluntárias.

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

**Participação da Receita de Transferências Correntes no total da  
Receita Orçamentária em 10 Anos**



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

\*Fator de correção: IGP-DI (FGV).

Na análise do gráfico, constata-se que, em 2011, a participação da arrecadação das Transferências Correntes no total da Receita Orçamentária foi superior em 2,11% ao percentual de 2010, aumentando, assim, a dependência do Estado por recursos advindos de Transferências. Quanto ao menor percentual de participação da Receita de Transferências Correntes, no período de análise, observa-se que este ocorreu em 2010 (31,25%).

As chamadas “Transferências Constitucionais” representam a maior parcela dos recursos transferidos pela União ao Estado do Ceará. Estas transferências são compostas por 10% da arrecadação do IPI, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações, 29% do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE), 30% da arrecadação das operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF), referentes ao ouro, e, também, na forma de fundo de participação dos estados (FPE), 21,5% da arrecadação dos impostos de produtos industrializados (IPI) e do imposto de renda (IR). Cabe destacar que, destes impostos, as Regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste recebem 3% “para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo [...], ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos”.

Conforme dados do Balanço Geral do Estado e, confirmados nos relatórios da STN, foram repassados ao Estado do Ceará pela União os seguintes valores constitucionais, apresentados na tabela a seguir.

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

| Repasse União | 2010*                   | 2011                    | Varição % 2010/2011 |
|---------------|-------------------------|-------------------------|---------------------|
| 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.

Em 2011, observa-se que, 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.

Cabe destacar que a Receita de Transferências Correntes obteve uma arrecadação, em 2011, de R\$ 4.708.742.744,29, inferior a sua previsão em 6,14%. Desse montante, a Cota Parte do FPE (Fundo de Participação dos Estados) participou com a quantia de R\$ 4.408.577.440,68, ou seja, 93,63%. Estabelecendo um paralelo com os dados de 2010, tanto o FPE como as Transferências Correntes tiveram acréscimos reais. Aquele apresentou uma variação positiva de 16,87%, enquanto as Transferências Correntes de 11,14%.

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

**Evolução do FPE no quinquênio 2007-2011**

(R\$ 1,00)

| Exercício | Valor Nominal    | Valor Real*      | Varição* % 2011 |
|-----------|------------------|------------------|-----------------|
| 2007      | 2.817.979.143,67 | 3.592.923.408,18 | 22,70           |
| 2008      | 3.445.251.959,63 | 3.951.703.997,70 | 11,56           |
| 2009      | 3.320.535.245,38 | 3.878.385.166,60 | 13,67           |
| 2010      | 3.578.948.678,04 | 3.772.211.906,65 | 16,87           |
| 2011      | 4.408.577.440,68 | 4.408.577.440,68 | -               |

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

\*Fator de correção: IGP-DI (FGV).

Da tabela, verifica-se que a maior variação percentual, em relação ao exercício de 2011, ocorreu em 2007, ou seja, um acréscimo real de 22,70%. Comparando com o exercício de 2010, constata-se um aumento, em termos reais, de 16,87%.



## E) OUTRAS RECEITAS CORRENTES

Outras Receitas Correntes são os ingressos correntes provenientes de outras origens, não classificáveis nas demais origens dessa categoria econômica, abrangendo Multas e Juros de Mora, Indenizações e Restituições, Receitas da Dívida Ativa e Receitas Diversas. Esta origem obteve uma arrecadação de R\$ 219.083.803,88, realizando 62,50% do valor da sua previsão. Essa fonte de Receita 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.

| Composição de Outras Receitas Correntes |                       |                       | (R\$ 1,00)    |
|-----------------------------------------|-----------------------|-----------------------|---------------|
| Outras Receitas                         | 2010*                 | 2011                  | Varição %     |
| 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.

Dentre as espécies que compõe as Outras Receitas Correntes, Multas e Juros de Mora (45,55%) e Receita da Dívida Ativa (24,64%) são as arrecadações mais expressivas do exercício de 2011. Observando-se, ainda, que, enquanto a primeira receita, em termos reais, cresceu 16,30%, comparada a 2010, a segunda diminuiu 10,31%.

Cabe destacar que as Receitas da Dívida Ativa são aquelas que representam créditos da Fazenda Pública de natureza tributária ou não. De acordo com o artigo 39, parágrafo 2º, da Lei nº 4.320/1964, estas receitas são provenientes quando tributária “de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas,” e não Tributária:

§ 2º - [...] os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias,

foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de sub-rogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.

Estas receitas abrangem os créditos a favor da Fazenda Pública, cuja certeza e liquidez foram apurados, mas não foram efetivamente recebidos nas datas devidas. É, portanto, uma fonte potencial de fluxo de caixa, pois representa créditos a receber.

A Receita arrecadada da Dívida Ativa totalizou R\$ 53.976.359,37 (tabela abaixo), no exercício de 2011, correspondendo a 1,22% do estoque da Dívida Ativa existente no início do exercício, que era de R\$ 4.417.936.314,26, percentual inferior ao alcançado no exercício de 2010 (1,47%).

**Comportamento da arrecadação da Dívida Ativa 2007-2011 (R\$ 1,00)**

| Exercício | Dívida Ativa Tributária | Dívida Ativa Não Tributária | Dívida Ativa Total |
|-----------|-------------------------|-----------------------------|--------------------|
| 2007      | 23.012.621,67           | 830,00                      | 23.013.451,67      |
| 2008      | 25.059.583,12           | -                           | 25.059.583,12      |
| 2009      | 57.179.002,43           | -                           | 57.179.002,43      |
| 2010      | 57.095.951,71           | -                           | 57.095.951,71      |
| 2011      | 53.332.946,30           | 643.413,07                  | 53.976.359,37      |

Fonte: Balanço Geral do Estado - BGE/2007-2011, Anexo 10.

Do exposto na tabela, verifica-se tanto a inexistência de arrecadação da Dívida Ativa Não Tributária nos exercícios de 2008, 2009 e 2010, como a inexpressiva arrecadação desta Receita, em 2007 e 2011, quando comparado ao total da Dívida Ativa arrecadada no período.

Já a inscrição alcançou o montante de R\$ 549.975.591,18. Na tabela abaixo, faz-se um comparativo da Dívida Ativa, nos exercícios de 2007 a 2011.

### Demonstrativo da Dívida Ativa 2007-2011

(R\$ 1,00)

| Ano  | Inscrição <sup>*1</sup> | Arrecadação <sup>*2</sup> | Cancelamento <sup>*1</sup> | Montante <sup>*3</sup> |
|------|-------------------------|---------------------------|----------------------------|------------------------|
| 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.

O cancelamento da Dívida 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%. Dos valores cancelados, apresenta-se, na tabela abaixo, a composição destes.

### Cancelamentos da Dívida Ativa 2007-2011

(R\$ 1,00)

| Cancelamentos        | 2007                 | 2008                 | 2009                    | 2010                 | 2011                 |
|----------------------|----------------------|----------------------|-------------------------|----------------------|----------------------|
| 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.

Quando da análise dos valores cancelados da Dívida Ativa, no período de 2007 a 2011, observa-se que o exercício de 2009 apresentou o maior montante de créditos cancelados, em virtude do Programa de Recuperação Fiscal (REFIS), instituído pela Lei Estadual nº 14.505/2009.

No tocante aos cancelamentos da Dívida Ativa do exercício de 2009, cabe destacar que este valor não reflete a realidade dos fatos, uma vez que, conforme informações constantes na síntese do Balanço Geral do Estado – Exercício 2011:

[...] o valor de R\$ 1.382.507.946,90, referente ao REFIS de 2009 foi contabilizado duas vezes [...].

[...] no mês de Novembro/2009 foi contabilizado normalmente o valor total de R\$ 1.382.507.946,90, referente ao REFIS de 2009, sem a necessidade de se contabilizar o somatório de R\$ 1.382.433.962,29 novamente [...].

[...] No mês de Dezembro/2009 [...], mais uma vez, adotou o procedimento de registrar a mais o valor de R\$ 1.388.871.689,03, acrescido das variações de dezembro/2009 [...].

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.

Neste contexto, cabe salientar 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 compreendem as origens de recursos provenientes de operações de crédito, de alienações de bens, de amortizações de empréstimos, de transferências de capital e de outras Receitas de Capital. Esta Receita, em 2010, contribuiu com 12,70% da Receita Total, diminuindo sua participação para 9,73%, em 2011.

Vale destacar que a Receita de Capital apresentou, 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, consoante a tabela a seguir.

### Composição das Receitas de Capital

(R\$ 1,00)

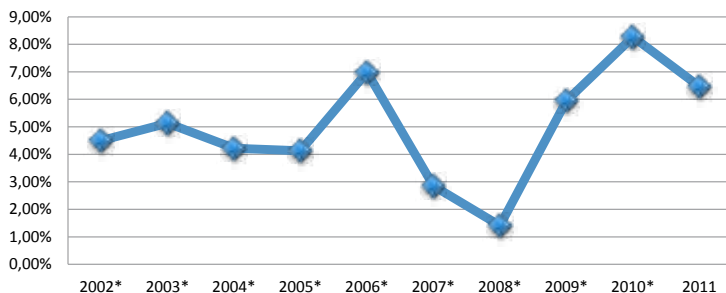
| Receitas de Capital  | 2010                    | 2011                    | Variação % 2010/2011 |
|----------------------|-------------------------|-------------------------|----------------------|
| Operações de Crédito | 1.120.568.897,64        | 913.072.696,70          | -18,52               |
| 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.

Com exceção das Outras Receitas de Capital, a qual apresentou, em 2011, variação real positiva de 29,59%, comparado a 2010, as demais Receitas de Capital apresentaram variações reais negativas. No gráfico abaixo, segue a participação das Operações de Crédito no total da Receita arrecadada, nos últimos dez exercícios.

**Participação das Operações de Crédito no total da Receita Orçamentária**



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

\*Fator de correção: IGP-DI (FGV).

Na análise do gráfico, constata-se que a participação das Operações de Crédito no total da Receita Orçamentária apresentou oscilações no período analisado. Em 2011, este percentual foi inferior em 1,8% ao percentual de 2010. Quanto ao maior percentual de participação das Operações de Crédito no total da Receita Orçamentária, nos últimos dez anos de análise, observa-se que este ocorreu em 2010 (8,27%), e o menor em 2008 (1,41%).

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.

A arrecadação com a alienação de bens móveis, em 2011, foi a Receita que apresentou a maior variação real percentual (98,70%), quando comparada ao arrecadado no exercício de 2010. No entanto, esta origem de Receita representa somente 0,001% do total da Receita de Capital arrecadada em 2011.

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

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.

### Evolução da Despesa Orçamentária, por Categoria Econômica

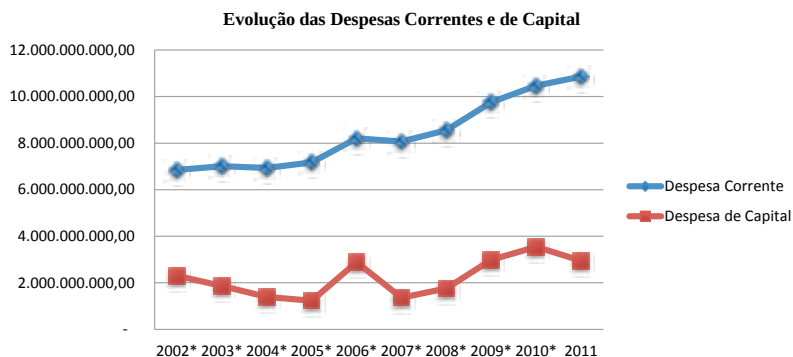
(R\$ 1,00)

| 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).

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



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

Do exposto, verifica-se que, ao longo dos exercícios analisados, o comportamento das categorias econômicas das Despesas é semelhante, com exceção dos exercícios de 2003, 2005 e 2011, quando estas categorias tiveram comportamentos inversos, ou seja, enquanto as Despesas Correntes aumentaram, as Despesas de Capital diminuiram.

Ao analisar as variações percentuais e em termos reais des-

tas categorias econômicas com o realizado no exercício de 2011, constatam-se oscilações no montante da Despesa Orçamentária do Estado, a maior variação percentual positiva refere-se ao exercício de 2004, no qual houve um acréscimo real de R\$ 5.480.194.096,95 (65,78%), quando comparado a 2011. Este aumento foi influenciado, principalmente, pelo acréscimo no grupo de investimentos (239,82%), classificado na categoria econômica Despesa de Capital.

Quando se compara a Despesa realizada do exercício de 2010 com 2011, verifica-se um acréscimo nominal de R\$ 516.192.052,85 (3,88%). Considerando-se, contudo, o índice de atualização para o período de 1,054, observa-se um decréscimo real de R\$ 201.740.140,90, correspondente a - 1,44%.

Este decréscimo real 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, segue a tabela a seguir, que apresenta os valores da Despesa autorizada e realizada (empenhada), no exercício de 2011.

#### Despesa Orçamentária, por Categoria e Grupo

(R\$ 1,00)

| Especificação              | Autorizada* (1)          | Realizada (2)            | Diferença               | Realização (%)<br>(2)/(1) |
|----------------------------|--------------------------|--------------------------|-------------------------|---------------------------|
| <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.

Com base nos dados apresentados na tabela, verifica-se 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

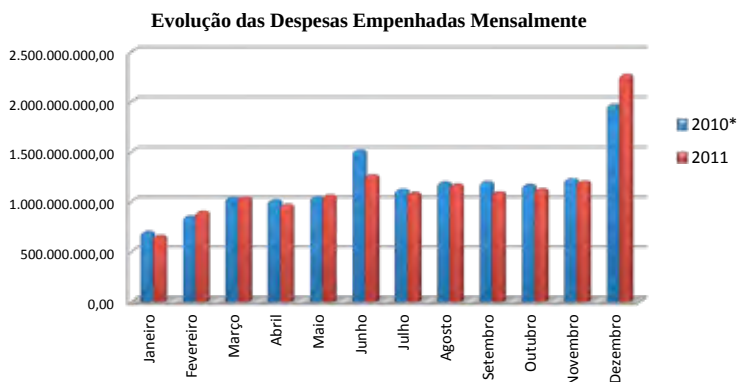


dívida pública, participaram com 21,35% do total despendido.

Comparando-se os percentuais de realização das Despesas Corrente e de Capital, referente ao exercício de 2011, com os percentuais do exercício de 2010, que foram, respectivamente, de 93,74% e 58,04%, constata-se uma diminuição (1,49%) e um aumento (12,27%) nos percentuais alocados nestas categorias de Despesas pelo Estado, nos exercícios em análise.

Do total da Despesa realizada, em 2011, segundo dados da Síntese do Balanço Geral do Estado, 99,74% são originárias de Créditos Ordinários e Suplementares, e 0,26% de Créditos Especiais.

No tocante aos valores empenhados mês a mês, segue, no gráfico a seguir, a segregação destes valores para os exercícios de 2010 e 2011.



Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade – SIC.

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

Ao analisar os valores empenhados, mês a mês, pode-se constatar que, com exceção dos meses de fevereiro, março, maio e dezembro, o montante empenhado em 2011 foi inferior ao de 2010, principalmente no mês de junho, quando houve uma redução de 16,59% em 2011, se comparado a 2010.

Constata-se, ainda, 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.

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

### **3.1.2.1. DESPESAS CORRENTES**

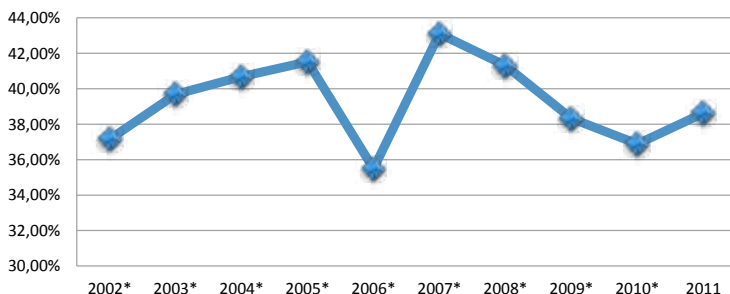
Classificam-se nessa categoria todas as Despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou a aquisição de um bem de capital, mas são destinadas ao custeio de serviços públicos e à transferências correntes, compreendendo as Despesas com Pessoal e Encargos Sociais, Juros e Encargos da Dívida Interna e Externa, bem como Outras Despesas Correntes. Esta categoria econômica teve sua realização no total de R\$ 10.862.529.283,75, correspondente a 78,65% da Despesa Orçamentária autorizada.

#### **A) PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS**

Estão incluídas em Pessoal e Encargos Sociais todas as Despesas orçamentárias de natureza remuneratória decorrente do efetivo exercício de cargo, emprego ou função de confiança no setor público, do pagamento dos proventos de aposentadorias, reformas e pensões, das obrigações trabalhistas de responsabilidade do empregador, incidentes sobre a folha de salários, contribuição a entidades fechadas de previdência, outros benefícios assistenciais, classificáveis neste grupo de Despesa, bem como soldos, gratificações, adicionais e outros direitos remuneratórios.

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%, conforme se observa no gráfico abaixo, que apresenta os percentuais da participação deste grupo no total das Despesas Orçamentárias no decurso de dez anos.

### Participação da Despesa com Pessoal e Encargos Sociais no Total da Despesa Orçamentária



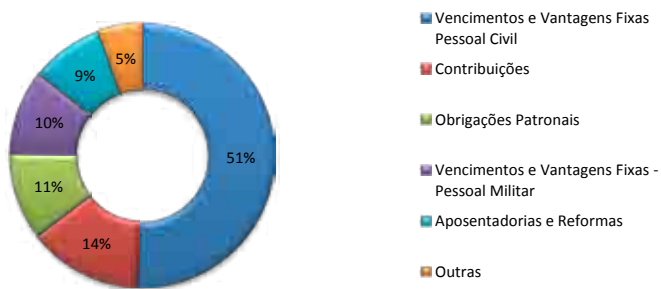
Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2002-2011.

\*Fator de correção: IGP-DI (FGV).

Conforme apresentado no gráfico, pode-se observar que, ao longo dos dez anos de análise, o menor percentual de Despesas com Pessoal e Encargos Sociais ocorreu em 2006 (35,49%), e o maior em 2007 (43,11%). Quanto ao exercício de 2011, a Despesa com Pessoal e Encargos Sociais cresceu, em termos reais, R\$ 166.531.582,58, com variação real positiva de 3,22%, se comparada a 2010.

No gráfico abaixo é apresentada a composição dos elementos de Despesa do grupo Pessoal e Encargos Sociais referente ao exercício de 2011.

### Composição da Despesa com Pessoal e Encargos Sociais



Fonte: Sistema de Contabilidade do Ceará – SIC.

Observa-se, por meio do gráfico, que este grupo de Despesa é representado, de forma expressiva, pelo elemento “Vencimentos e Vantagens fixas - Pessoal Civil”, tanto para o exercício de 2011 (50,74%) quanto para 2010 (50,79%), sendo 3,12% a variação real percentual deste elemento ao comparar 2011 com 2010.

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

| Despesa com Pessoal e Encargos Sociais, por Natureza |                         |               |                         |               | (R\$ 1,00)           |
|------------------------------------------------------|-------------------------|---------------|-------------------------|---------------|----------------------|
| Natureza de Despesa                                  | 2010*                   | %             | 2011                    | %             | Variação % 2010/2011 |
| Aposentadorias e Reformas                            | 349.046.510,48          | 6,75          | 475.626.284,18          | 8,92          | 36,26                |
| Contratação por Tempo Determinado                    | 19.701.971,97           | 0,38          | 15.773.020,15           | 0,30          | -19,94               |
| Contrib. a Ent. Fechadas de Previdência              | 2.934.647,37            | 0,06          | 10.309.774,12           | 0,19          | 251,31               |
| Contribuições                                        | 585.713.202,47          | 11,33         | 737.308.544,52          | 13,82         | 25,88                |
| Despesas de Exercícios Anteriores                    | 55.379.948,57           | 1,07          | 50.533.932,30           | 0,95          | -8,75                |
| Indenizações                                         | 2.838.037,02            | 0,05          | 1.812.747,29            | 0,03          | -36,13               |
| Indenizações Trabalhistas                            | 298.268,46              | 0,01          | 153.934,83              | 0,00          | -48,39               |
| Obrigações Patronais                                 | 705.320.084,60          | 13,65         | 569.432.912,13          | 10,67         | -19,27               |
| Out. Desp. de Pessoal Dec. de Cont. Terceirização    | 118.136.793,61          | 2,29          | -                       | -             | -                    |
| Outras Desp. Variáveis Pessoal Civil                 | 1.827.726,28            | 0,04          | 4.378.257,18            | 0,08          | 139,55               |
| Outros Benefícios Assistenciais                      | 1.656.827,03            | 0,03          | 1.712.491,48            | 0,03          | 3,36                 |
| Outros Benefícios Previdenciários                    | -                       | -             | 9.832,67                | 0,00          | -                    |
| Pensões                                              | 148.563.144,55          | 2,87          | 148.395.154,80          | 2,78          | -0,11                |
| Ressarc. de Despesas de Pessoal Requisitado          | 15.787.464,81           | 0,31          | 13.161.038,63           | 0,25          | -16,64               |
| Salário Família                                      | 577.826,10              | 0,01          | 544.101,55              | 0,01          | -5,84                |
| Sentenças Judiciais                                  | 32.469.874,60           | 0,63          | 40.594.678,10           | 0,76          | 25,02                |
| Vencimentos e Vantagens Fixas – P. Civil             | 2.624.761.191,15        | 50,79         | 2.706.783.893,42        | 50,74         | 3,12                 |
| Vencimentos e Vantagens Fixas – P. Militar           | 503.083.328,06          | 9,73          | 558.097.832,35          | 10,46         | 10,94                |
| <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.

Quanto às variações percentuais ocorridas no grupo de Despesa com Pessoal e Encargos Sociais, ao comparar 2011 com 2010, pode-se constatar que as maiores variações reais positivas foram provocadas nos elementos “Contribuição a Entidades Fechadas de Previdência” (251,31%) e “Outras Desp. Variáveis – Pessoal Civil” (139,55%).

No que tange ao elemento “Outras Desp. Variáveis – Pessoal Civil”, constata-se valores empenhados nos seguintes itens: “Ajuda de custos” (R\$ 1.444.993,67), “Substituições” (R\$ 7.998,51), “Plantões Normais” (R\$ 2.606.775,00), “Plantões Extra” (R\$ 277.690,00) e “Gratificações” (R\$ 40.800,00), com variações percentuais de, respectivamente, 347,75%, -76,79%, 104,91%, 217,32% e 136,59%, quando comparado ao empenhado em 2010.

Outro ponto a ser destacado refere-se à inexistência de saldo no elemento “Outras Despesas de Pessoal Decorrente de Contratos de Terceirização”, no exercício de 2011, 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, apresenta-se a tabela abaixo, com valores para o biênio 2010/2011.

| Despesa com Pessoal e Encargos Sociais, por Órgãos |                |       |                |       | (R\$ 1,00) |
|----------------------------------------------------|----------------|-------|----------------|-------|------------|
| ÓRGÃOS                                             | 2010*          | %     | 2011           | %     | Variação % |
| 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       |

| ÓRGÃOS                    | 2010*                   | %             | 2011                    | %             | Variação %   |
|---------------------------|-------------------------|---------------|-------------------------|---------------|--------------|
| 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        |
| 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</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</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</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</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.

Na tabela, observa-se que, em 2011, as despesas com Pessoal e Encargos Sociais dos Poderes Executivo (84,63%), Legislativo (4,15%) e Judiciário (8,28%), e do Ministério Público (2,94%) obtiveram variações reais de, respectivamente, 2%, 5,51%, 12,55% e 12,49%, quando comparado a 2010.

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%.

No que tange à SSPDS, cabe destacar que nesta Secretaria estão incluídos os valores empenhados com: a própria SSPDS (0,73%), a Polícia Civil (17,83%), a Polícia Militar (69,31%), o Corpo de Bombeiros (8,88%), a Polícia Forense (3,12%) e a Academia Estadual de Segurança Pública (0,13%).

Ao comparar com o exercício de 2010 os órgãos com maior montante de recursos empenhados, observa-se que Secretaria da Educação (SEDUC) e Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG) tiveram os maiores aumentos reais na Despesa de Pessoal e Encargos Sociais de, respectivamente, R\$ 141.928.747,19 e R\$ 128.612.980,84, no exercício de 2011.

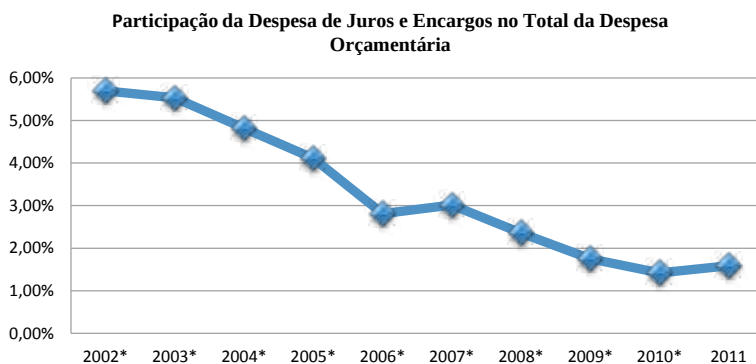
Destaca-se, ainda, a situação da Secretaria da Saúde (SAUDE), a qual obteve uma redução real de 12,30% na Despesa empenhada com Pessoal e Encargos Sociais no exercício de 2011, comparada a 2010.

Segundo a síntese do Balanço Geral do Estado e o relatório da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado, o Poder Executivo, em 2011, realizou 989 nomeações de novos servidores para integrarem os seguintes órgãos: DPGE (20), PGE (2), SSPDS (Polícias Civil (57) e Militar (24)), SEFAZ (53), SEMACE (19), SESA (450) e SEDUC (364). Cabe destacar que, comparadas ao exercício de 2010, as nomeações reduziram 88,51%. A Despesa com esses novos servidores representou para o Estado, segundo a síntese, um custo adicional de R\$ 17.546.712,82, para o exercício de 2011, sendo essas Despesas adicionais financiadas pelo tesouro e adequadas ao orçamento do Estado.

Quanto à adequação das Despesas de pessoal ao percentual estabelecido na LRF, este aspecto será analisado detalhadamente no Capítulo 9 - Gestão Fiscal.

## B) JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA

Os Juros e Encargos da Dívida compõem as Despesas orçamentárias destinadas ao pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária. No exercício de 2011, esse grupo de Despesa somou R\$ 219.495.252,51, representando 1,59% do total das Despesas Orçamentárias. Para os demais percentuais, segue o gráfico abaixo.



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

\*Fator de correção: IGP-DI (FGV).

Destaca-se, do exposto no gráfico, que ao longo dos dez anos de análise, as Despesas com Juros e Encargos da Dívida, com exceção dos exercícios de 2007 e 2011, estão diminuindo em relação ao exercício anterior, sendo constatada, no exercício de 2011, uma redução de 57,90% ao comparar com o valor empenhado em 2002. Ao comparar com o exercício de 2010, observa-se um acréscimo real de 10,18% nesse grupo.

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\$



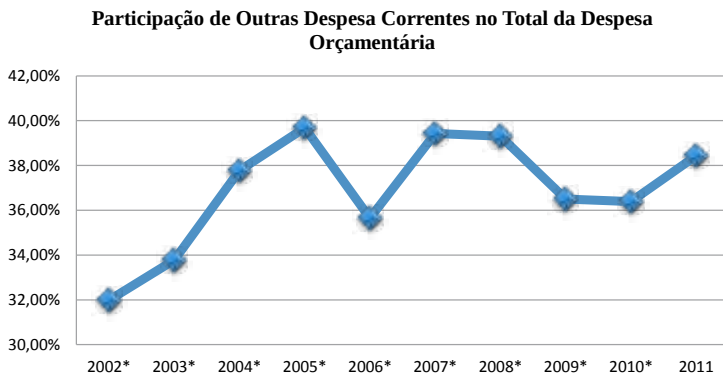
193.903.163,02 e R\$ 25.592.089,49, conforme Síntese do Balanço Geral do Estado.

Além disso, no total das Despesas com Juros da Dívida Contratada, estão incluídas Despesas de Encargos Gerais do Estado (R\$ 195.391.702,67) e da Companhia de Habitação do Ceará (COHAB) (R\$ 17.320.000,00).

### C) OUTRAS DESPESAS CORRENTES

Esse grupo de Despesa, um dos mais representativos, refere-se à aquisição de material de consumo, serviços de pessoas físicas, serviços de pessoas jurídicas, de consultoria, pagamento de diárias, contribuições, repasses aos municípios a título de transferências constitucionais, auxílio-alimentação, auxílio-transporte e despesas com contratos de terceirização de mão de obra que se refiram à substituição de servidores e empregados públicos, conforme disposto no artigo 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF, além de outras Despesas da categoria econômica “Despesas Correntes” não classificáveis nos demais grupos de natureza de Despesa.

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.



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

\*Fator de correção: IGP-DI (FGV).

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

Quanto ao exercício de 2011, constata-se que Outras Despesas Correntes 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, apresenta-se a tabela a seguir, com valores para o biênio 2010/2011.

| Outras Despesas Correntes, por elemento                      |                         |               |                         | (R\$ 1,00)    |                         |
|--------------------------------------------------------------|-------------------------|---------------|-------------------------|---------------|-------------------------|
| Natureza de Despesa                                          | 2010*                   | %             | 2011                    | %             | Variação %<br>2010/2011 |
| Auxílio Alimentação                                          | 20.523.272,21           | 0,39          | 31.923.389,26           | 0,60          | 55,55                   |
| Auxílio Financeiro a Estudantes                              | 21.179.541,53           | 0,41          | 21.358.825,21           | 0,40          | 0,85                    |
| Auxílio Financeiro a Pesquisadores                           | 1.280.003,94            | 0,02          | 719.696,95              | 0,01          | -43,77                  |
| Auxílios                                                     | 1.096.160,00            | 0,02          | 27.000,00               | 0,00          | -97,54                  |
| Contribuições                                                | 3.154.366.241,68        | 60,46         | 3.344.944.172,44        | 63,01         | 6,04                    |
| Despesas de Exercícios Anteriores                            | 61.736.753,69           | 1,18          | 51.240.123,59           | 0,97          | -17,00                  |
| Diárias Civil                                                | 19.247.992,62           | 0,37          | 16.866.024,13           | 0,32          | -12,38                  |
| Diárias Militar                                              | 12.125.015,71           | 0,23          | 11.534.067,22           | 0,22          | -4,87                   |
| Indenizações e Restituições                                  | 48.630.457,00           | 0,93          | 76.256.847,28           | 1,44          | 56,81                   |
| Indenizações Trabalhistas                                    | -                       | -             | 835.500,00              | 0,02          | -                       |
| Locação de Mão de Obra                                       | 282.788.593,06          | 5,42          | 284.790.792,97          | 5,36          | 0,71                    |
| Material de Consumo                                          | 252.123.220,16          | 4,83          | 210.483.743,30          | 3,97          | -16,52                  |
| Material de Distribuição Gratuita                            | 130.429.741,48          | 2,50          | 104.863.421,83          | 1,98          | -19,60                  |
| Obrigações Patronais                                         | 10.871.513,63           | 0,21          | 8.205.350,37            | 0,15          | -24,52                  |
| Obrigações Tribut. Contributivas                             | 83.018.887,75           | 1,59          | 89.657.657,93           | 1,69          | 8,00                    |
| Out. Desp. de Pessoal Dec. De Cont. de Exercícios Anteriores | -                       | -             | 124.104.953,25          | 2,34          | -                       |
| Outros Aux. Financ. a Pessoas Físicas                        | 2.931.281,40            | 0,06          | 932.070,00              | 0,02          | -68,20                  |
| Outros Benefícios Assistenciais                              | 3.494,85                | 0,00          | 545,00                  | 0,00          | -84,41                  |
| Outros Serv. de Terceiros P. Física                          | 135.929.688,68          | 2,61          | 121.607.790,27          | 2,29          | -10,54                  |
| Outros Serv. de Terceiros P. Jurídica                        | 800.487.323,99          | 15,34         | 750.973.280,88          | 14,15         | -6,19                   |
| Passagens e Despesas com Locomoção                           | 13.652.895,49           | 0,26          | 13.177.500,44           | 0,25          | -3,48                   |
| Pensões                                                      | 9.372.145,05            | 0,18          | 9.523.605,99            | 0,18          | 1,62                    |
| Premiações Culturais Artísticas Cient. Desport. e Outros     | 24.236.557,96           | 0,46          | 21.943.758,48           | 0,41          | -9,46                   |
| Sentenças Judiciais                                          | 14.949,91               | 0,00          | 9.334,11                | 0,00          | -37,56                  |
| Serviços de Consultoria                                      | 7.260.248,21            | 0,14          | 1.593.663,13            | 0,03          | -78,05                  |
| Subvenções Econômicas                                        | -                       | -             | 727.346,80              | 0,01          | -                       |
| Subvenções Sociais                                           | 6.202.250,53            | 0,12          | 6.027.540,71            | 0,11          | -2,82                   |
| Transferências a Municípios Fundo a Fundo                    | -                       | -             | 4.077.600,00            | 0,08          | -                       |
| <b>TOTAL</b>                                                 | <b>5.217.645.024,14</b> | <b>100,00</b> | <b>5.308.405.601,54</b> | <b>100,00</b> | <b>1,74</b>             |

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade – SIC.

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

Do exposto na tabela, pode-se observar que as Outras Despesas Correntes mais expressivas, para o exercício de 2011, foram “Contribuições” (63,01%) e “Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica” (14,15%).

Quanto às Despesas com Contribuições, estas, comparadas ao exercício de 2010, aumentaram 6,04%. Cabe destacar que neste elemento de Despesa devem ser incluídas aquelas despesas que não correspondam à contraprestação direta de bens e serviços, bem como à manutenção de outras entidades públicas ou privadas.

Neste aspecto, foi constatado que o Estado do Ceará, ainda no exercício de 2011, como constatado em 2010, utiliza o elemento de Despesa 41 “Contribuições”, conforme exposto na tabela supra, 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. Foi recomendação desta Corte de Contas, no relatório de 2010, a utilização do elemento de Despesa 81, “Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas”, objetivando possibilitar, assim, a mensuração precisa desses valores repassados aos municípios.

Quanto às transferências constitucionais aos municípios, ressalta-se que, do total das Receitas tributárias, os estados devem repassar aos municípios, de acordo com o estabelecido no artigo 158 da Constituição Federal, 50% e 25%, respectivamente, da arrecadação do IPVA e ICMS, bem como 25% das transferências da União referentes à Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (IPI - Exportação) e da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE).

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

**Valores Pagos a Título de Transferências aos municípios**

(R\$ 1,00)

| Transferência | 2010*                   | 2011                    | Variação % 2010/2011 |
|---------------|-------------------------|-------------------------|----------------------|
| ICMS          | 1.496.704.594,78        | 1.571.563.842,83        | 5,00                 |
| IPVA          | 170.015.168,00          | 195.013.951,39          | 14,70                |
| IPI export.   | 8.159.936,47            | 8.783.302,78            | 7,64                 |
| CIDE          | -                       | -                       | -                    |
| <b>Total</b>  | <b>1.674.879.699,25</b> | <b>1.775.361.097,00</b> | <b>6,00</b>          |

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade – SIC, valores pagos.

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

Do exposto, observa-se, no exercício de 2011, 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, referente ao ICMS, estes somaram o montante de R\$ 1.291.927.125,32, verificando-se, assim, uma diferença a maior de R\$ 51.834,36 do valor registrado no SIC. No tocante aos demais valores repassados aos municípios, segue a tabela, que apresenta as divergências encontradas entre os valores pagos a título de transferências constitucionais aos municípios.

**Divergências entre os Valores Empenhados a Título de Transferências aos Municípios**

(R\$ 1,00)

| Transferências | Valor repassado (SIC)   | Valor repassado (SEFAZ) | Diferença            |
|----------------|-------------------------|-------------------------|----------------------|
| ICMS           | 1.291.978.959,67        | 1.291.978.959,88        | -0,21                |
| 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/repassa\\_municipios\\_2011.asp](http://www.sefaz.ce.gov.br/content/aplicacao/internet/financas_publicas/gerados/repassa_municipios_2011.asp)>.

Na tabela, constata-se uma divergência a maior no site da SEFAZ de R\$ 5.414.598,37 dos valores repassados pelo Estado do Ceará aos municípios, sendo no IPVA verificada a maior divergência.

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

**Valores Repassados a Título de Transferências aos Municípios**

(R\$ 1,00)

| Tributo                | (A) Receita Bruta | (B) Deduções   | (C = A - B)<br>Receita Líquida | %<br>Const. | Repassa<br>Constitucional<br>Devido | Repassa Realizado<br>SIC*1 | Diferença   |
|------------------------|-------------------|----------------|--------------------------------|-------------|-------------------------------------|----------------------------|-------------|
| <b>ICMS</b>            | 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 |
| <b>IPVA</b>            | 392.515.090,85    | 181.119,08     | 392.333.971,77                 | 50          | 196.166.985,89                      | 196.184.183,25             | 17.197,37   |
| <b>IPI<br/>Export.</b> | 35.133.211,15     | -              | 35.133.211,15                  | 25          | 8.783.302,79                        | 8.810.797,18               | 27.494,39   |
| <b>CIDE*</b>           | 55.526.955,62     | -              | -                              | 25          | registro pelo líquido               | -                          | -           |
| <b>Total</b>           | 7.251.208.514,50  | 307.702.404,97 | 6.887.979.153,91               | -           | 1.820.078.281,42                    | 1.819.968.680,02           | -           |

Fonte: Secretaria da Fazenda

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

Diante das constatações apresentadas, fez-se contato com a Secretaria da Fazenda, a fim de dirimir as dúvidas existentes, principalmente quanto aos valores repassados aos municípios, no entanto, até a conclusão deste relatório, nenhuma informação foi encaminhada pela SEFAZ à esta Corte de Contas.

Outro ponto a ser destacado refere-se a não identificação dos valores repassados da CIDE, tanto no SIC como no site da SEFAZ, não sendo possível verificar se houve o correto repasse constitucional desta Receita para os municípios cearenses. A CGE ressalta 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.

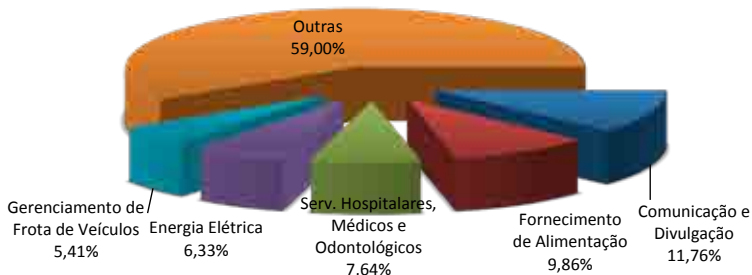
No entanto, esta Comissão entende que os valores recebidos (29% da União) e transferidos (25% aos municípios) devem ser contabilizados pelos valores brutos, sendo os repasses, assim como os demais, registrados no elemento de despesa 81 - “Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas”.

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.

No tocante às Despesas relacionadas com Outros Serviços de

Terceiros Pessoa Jurídica, estas diminuíram 6,19%, se comparadas ao empenhado em 2010. Quanto à distribuição deste elemento de Despesa, apresenta-se o gráfico a seguir.

**Distribuição das Despesas com Outros Serviços de Terceiros  
Pessoa Jurídica**



Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade – SIC.

Ressalta-se que, no gráfico, são apresentadas as Despesas com Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica, retiradas, do total de R\$ 750.973.280,88, as Despesas relacionadas com a modalidade “50 – Transferência a Instituições Sem Fins Lucrativos e Organizações Sociais”, que perfazem um montante de R\$ 170.818.450,66.

Destarte, Comunicação e Divulgação (11,76%), Fornecimento de Alimentação (9,86%), Energia Elétrica (6,33%), Serviços Hospitalares, médicos e odontológicos (7,64%) e Gerenciamento de Frota de Veículos (5,41%) são os mais expressivos dentre os valores empenhados com Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica. Destaca-se que a categoria “Outras” agrega as Despesas com montantes empenhados inferiores a R\$ 25.000.000,00.

Já no que concerne aos itens de despesa com Locação de Mão de Obra, constata-se que mais de 90% do montante empenhado neste elemento de despesa é utilizado em despesas com: Apoio Administrativo e Outras (R\$ 148.125.325,96), Locação de Mão de Obra de Tecnologia da Informação (R\$ 60.990.071,89), Segurança e Vigilância (R\$ 26.908.961,88) e Técnico Adm. e Escritório (R\$ 20.998.783,28).

Quando da análise das despesas empenhadas no elemento Out. Desp. de Pessoal Dec. de Cont. de Terceirização, cabe destacar que estas aumentaram, em termos reais, 5,05%, ao comparar com o exercício de 2010. Na tabela a seguir, demonstram-se estas despesas, por órgão.

**Out. Desp. de Pessoal Dec. de Cont. de Terceirização, por órgão**

(R\$ 1,00)

| <b>Órgão</b>    | <b>Out. Desp. De Pessoal Dec. De Cont. de Terceirização</b> | <b>Despesa Pessoal (b)</b> | <b>Representatividade (a/b)</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.

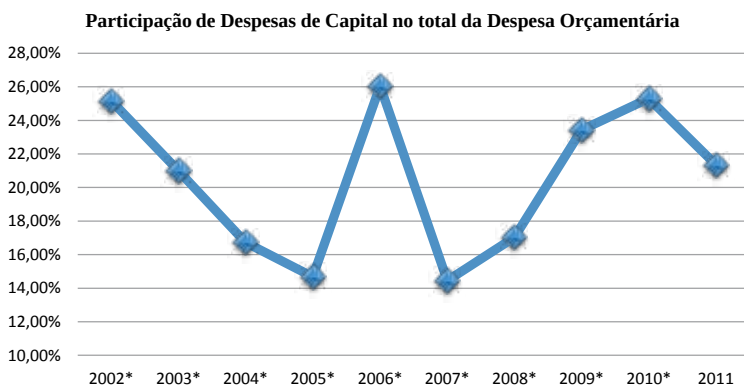
Da análise da tabela, constata-se que o montante empenhado no elemento Out. Desp. de Pessoal Dec. de Cont. de Terceirização, no exercício de 2011, representam 2,33% do total das Despesas com Pessoal e Encargos Sociais. Constata-se, ainda, que SAUDE (19,14%), SRH (17,74%), CONS EDUC (13,34%) e CULTURA (11,76%) são os órgãos que empenharam o maior montante de recursos em Out. Desp. de Pessoal Dec. de Cont. de Terceirização.

Destaca-se que neste elemento foram empenhados recursos nos seguintes itens: Desp. de Pessoal Dec. de Cont. de Terceirização (50,33%), Convênios Cooperativas Médicas (44,68%), Mão de Obra Terceirizada art. 18 LRF (3,96%) e Motorista (1,03%).

Neste aspecto, cabe salientar a recomendação deste Tribunal de Contas, presente desde o Relatório de 2009, a qual versa acerca da 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

Classificam-se nessa categoria aquelas Despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou a aquisição de um bem de capital, e, ainda, para a amortização da dívida fundada. Os valores empenhados, que se relacionam com Investimentos, Inversões Financeiras e Amortização da Dívida Interna e Externa, atingiram a importância de R\$ 2.948.703.394,04, representando, portanto, 21,35% da Despesa orçamentária. No tocante aos percentuais dos demais exercícios, segue o gráfico abaixo.



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

\*Fator de correção: IGP-DI (FGV).

Na análise do comportamento dos percentuais de participação das Despesas de Capital no total da Despesa Orçamentária, pode-se observar um decréscimo nos percentuais ao longo dos exercícios de 2002 a 2005. Em 2006, as Despesas de Capital atingiram o maior percentual (26,05%), voltando a cair em 2007, quando, novamente, estes percentuais aumentam até o exercício de 2010.

Em 2011, o montante empenhado de Despesas de Capital foi inferior, em termos reais, a 16,85% (R\$ 597.448.906,80) ao montante de 2010. No tocante ao valor autorizado, o Estado realizou 70,31%. Referido resultado deveu-se, principalmente, à baixa realização dos investimentos, que alcançaram 67,16% do total autorizado.



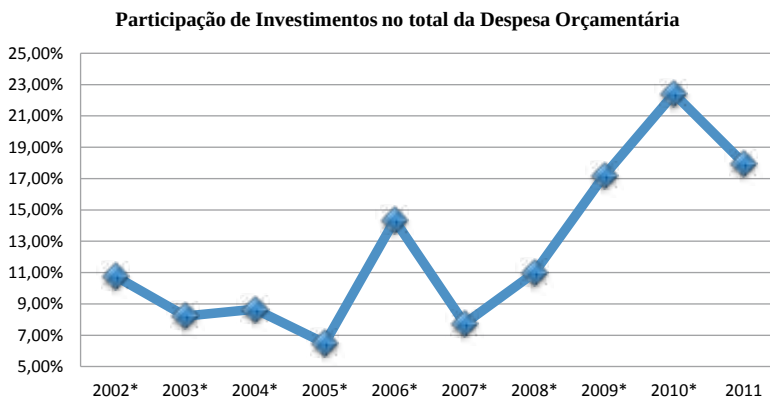
A síntese do Balanço Geral do Estado justifica o baixo percentual executado desse grupo face à dependência do Estado por recursos externos.

## A) INVESTIMENTOS

Investimentos são Despesas Orçamentárias com a aquisição de softwares, com o planejamento e a execução de obras, com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente, e, ainda, com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização de obras.

No exercício de 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%.

As Despesas com Investimentos participaram com 17,98% do total das Despesas Realizadas. Quanto aos percentuais dos demais exercícios, segue o gráfico.



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

\*Fator de correção: IGP-DI (FGV).

De 2002 a 2006, conforme exposto no gráfico, os percentuais de participação do grupo de despesa “Investimentos” no total da Despesa Orçamentária apresentaram oscilações, constatando-se que, a partir do exercício de 2007, estes percentuais cresceram

até 2010, quando o maior percentual (22,42%) foi alcançado. Neste exercício, observou-se também que houve a maior quantidade de recursos financeiros neste grupo de despesa nos últimos dez anos, ou seja, R\$ 2.980.309.156,78.

No tocante ao comportamento de cada elemento de Despesa no grupo Investimentos, apresenta-se a tabela abaixo.

| Elementos de Despesa do Grupo Investimentos |                         |               |                         |               | (R\$ 1,00)              |
|---------------------------------------------|-------------------------|---------------|-------------------------|---------------|-------------------------|
| Natureza de Despesa                         | 2010*                   | %             | 2011                    | %             | Variação %<br>2011/2010 |
| Aquisição de Imóveis                        | 46.043.983,28           | 1,47          | 28.782.854,74           | 1,16          | -37,49                  |
| Auxílio Financeiro a Pesquisadores          | 2.855.768,81            | 0,09          | -                       | -             | -                       |
| Auxílios                                    | 383.052.823,72          | 12,19         | 179.993.593,73          | 7,25          | -53,01                  |
| Const. ou Aum. de Capital de Empresas       | 118.365.471,32          | 3,77          | 70.791.058,69           | 2,85          | -40,19                  |
| Contribuições                               | 67.011.365,58           | 2,13          | 18.844.142,98           | 0,76          | -71,88                  |
| Despesas de Exercícios Anteriores           | 44.143.300,26           | 1,41          | 104.242.350,11          | 4,20          | 136,15                  |
| Diária Civil                                | 1.435,40                | 0,00          | 18.598,48               | 0,00          | 1.195,70                |
| Equipamentos e Material Permanente          | 286.549.191,96          | 9,12          | 225.224.273,93          | 9,07          | -21,40                  |
| Indenizações e Restituições                 | 16.651.782,52           | 0,53          | 21.491.413,08           | 0,87          | 29,06                   |
| Material de Consumo                         | 2.894.832,71            | 0,09          | 7.326.436,66            | 0,30          | 153,09                  |
| Obras e Instalações                         | 2.029.525.537,68        | 64,61         | 1.634.714.526,34        | 65,84         | -19,45                  |
| Outros Serv. de Terceiros Pessoa Física     | 121.706,43              | 0,00          | 148.345,00              | 0,01          | 21,89                   |
| Outros Serv. de Terceiros Pessoa Jurídica   | 91.008.705,84           | 2,90          | 154.462.882,71          | 6,22          | 69,72                   |
| Passagens e Despesas de Locomoção           | 37.233,91               | 0,00          | 35.230,46               | 0,00          | -5,38                   |
| Serviço de Consultoria                      | 52.982.711,83           | 1,69          | 36.628.297,69           | 1,48          | -30,87                  |
| <b>Total</b>                                | <b>3.141.245.851,25</b> | <b>100,00</b> | <b>2.482.704.004,60</b> | <b>100,00</b> | <b>-20,96</b>           |

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade – SIC.

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

Dentre os elementos constantes na tabela, “Obras e Instalações” (65,84%), “Equipamentos e Material Permanente” (9,07%), “Auxílios” (7,25%) e “Outros Serv. de Terceiros Pessoa Jurídica” (6,22%) são os mais representativos do grupo Investimento, em 2011.

Analisando-se estes elementos mais representativos, cabe destacar que “Auxílios” foi o elemento que apresentou a maior variação real percentual negativa, -53,01%, quando comparado ao exercício de 2010.

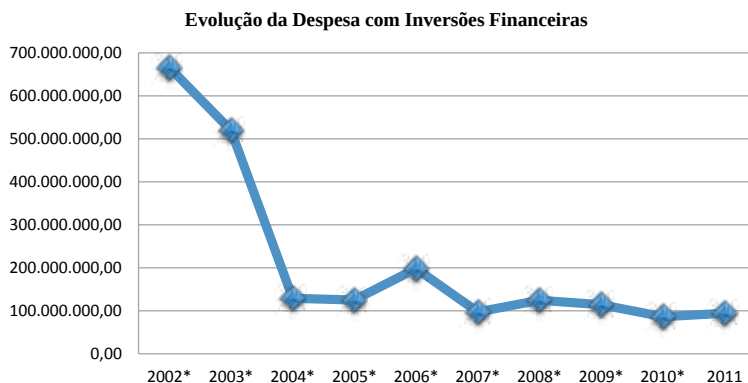
## B) INVERSÕES FINANCEIRAS

As Inversões Financeiras agrupam as Despesas com a aqui-

sição de imóveis ou bens de capital já em utilização; a aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; com a constituição ou o aumento do capital de empresas, que visem a objetivos comerciais ou financeiros, e com a concessão de empréstimos.

Esse Grupo atingiu o montante de R\$ 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%.

O gráfico a seguir demonstra a evolução dos valores empenhados com as inversões financeiras do Estado do Ceará ao longo de dez anos.



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

\*Fator de correção: IGP-DI (FGV).

Do exposto, pode-se verificar que, com exceção dos exercícios de 2006, 2008 e 2011, os valores empenhados em inversões financeiras diminuíram em relação ao empenhado no exercício anterior.

Em 2011, as despesas empenhadas neste grupo foram representadas por “Concessões de Empréstimos” (77,28%), seguidas por “Constituição e Aumento de Capital de Empresas Industriais” (19,98%) e “Prédio para utilização” (2,75%).

Quanto à Concessão de Empréstimos, constata-se, no SIC,

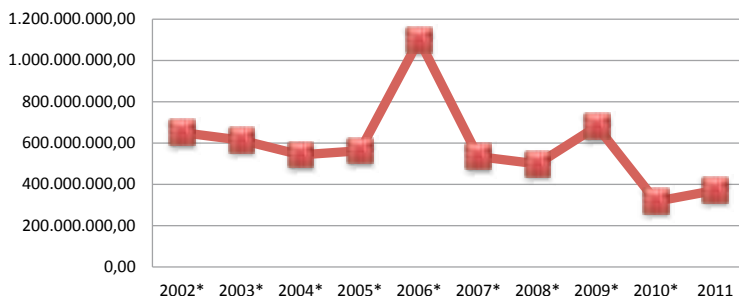
que este foi direcionado para o Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI). Já os aumentos de capital foram realizados, conforme a síntese do Balanço Geral do Estado, para as empresas ADECE, CEARAPORTOS, EMAZP e METROFOR.

### C) AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA

Integram o grupo Amortização da Dívida as Despesas orçamentárias com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária.

No gráfico abaixo, demonstra-se a evolução dos valores empenhados com a amortização da dívida do Estado do Ceará ao longo de dez anos.

**Evolução da Despesa com Amortização da Dívida**



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

\*Fator de correção: IGP-DI (FGV).

Da análise do gráfico, verifica-se que, em termos reais, no exercício de 2006, foi empenhada a maior quantidade de recursos para a amortização da dívida nos exercícios analisados, ou seja, R\$ 1.099.746.159,60. Já a menor quantidade empenhada (R\$ 318.221.022,55), neste período, ocorreu no exercício de 2010.

No exercício de 2011, foi empenhado o montante de R\$ 371.586.246,91, superior a 16,77% do empenhado, em termos reais, no exercício anterior.

Do total autorizado neste grupo de 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.

As Despesas com a Amortização da Dívida são divididas em R\$ 259.168.633,53, para a Dívida Interna, e R\$ 112.417.613,38, para a Dívida Externa, conforme Síntese do Balanço Geral do Estado.

### 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, no entanto, alcançou a quantia de R\$ 13.811.232.677,79, restando um saldo orçamentário de R\$ 2.201.764.658,30. Quanto à participação dos Poderes e do Ministério Público no total da Despesa empenhada, segue o gráfico.

**Participação dos Poderes e Ministério Público no total da Despesa Empenhada**

■ Poder Executivo ■ Poder Legislativo ■ Poder Judiciário ■ Ministério Público



Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade – SIC.

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 demonstra, por classificação institucional, o comparativo entre a Despesa autorizada e realizada, referente ao exercício de 2011.

| Comparativo entre a Despesa autorizada e realizada, por órgão |                          |               |                          |               | (R\$ 1,00)              |
|---------------------------------------------------------------|--------------------------|---------------|--------------------------|---------------|-------------------------|
| Órgão                                                         | Autorizada (1)           | %             | Realizada (2)            | %             | Saldo (1) – (2)         |
| 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           |
| 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.

Quanto à variação da Despesa empenhada nos órgãos destacados na tabela, Secretaria das Cidades (CIDADES), da Infraestrutura (SEINFRA) e da Cultura (CULTURA) obtiveram as maiores variações reais negativas de, respectivamente, 40,31%, 36,36% e 33,04%, quando comparado ao empenhado em 2010.

Ressalte-se que o órgão denominado “Encargos Gerais do Estado”, o qual representou 24,42% do total as Despesas do Poder Executivo, 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 um acréscimo de 1,53%, se comparado ao executado em 2010.

Sabe-se que o orçamento-programa é um instrumento de planejamento da ação do governo, por meio do qual são identificados os programas de trabalho, projetos e atividades, com o estabelecimento de objetivos e metas a serem implementados e a previsão dos custos relacionados. Um dos objetivos da utilização dessa técnica orçamentária é que o Orçamento Público deixe de ser uma peça fictícia, que quase nunca retrata a realidade, tornando, assim, o planejamento de fato interligado ao orçamento e ao que venha a ser executado dele.

Comparado ao exercício anterior, observa-se que, em 2011, reduziu-se o número de órgãos que obtiveram percentuais de realização da despesa inferiores a 60%, todavia ainda encontra-se baixo o percentual de realização da Secretaria das Cidades (49,81%) e CONPAM (50,62%).

Outro ponto a ser destacado 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%.

Vale ressaltar 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

A Lei Orçamentária Anual estimou em R\$ 2.017.452.981,00 a Receita orçamentária da Administração Indireta para o exercício de 2011, ou seja, um aumento real de 8,36%, quando comparado ao estimado em 2010. Referida estimativa foi ajustada, conforme consta no Balanço Geral do Estado, alcançando uma previsão final de R\$ 6.461.493.716,86, ou seja, um aumento de 220,28%, quando comparado com o orçamento inicial apresentada na LOA.

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.

A evolução da Receita Orçamentária arrecadada, nos dez últimos anos, está evidenciada na tabela abaixo.

**Evolução da Receita Orçamentária, por Categoria Econômica**

(R\$ 1,00)

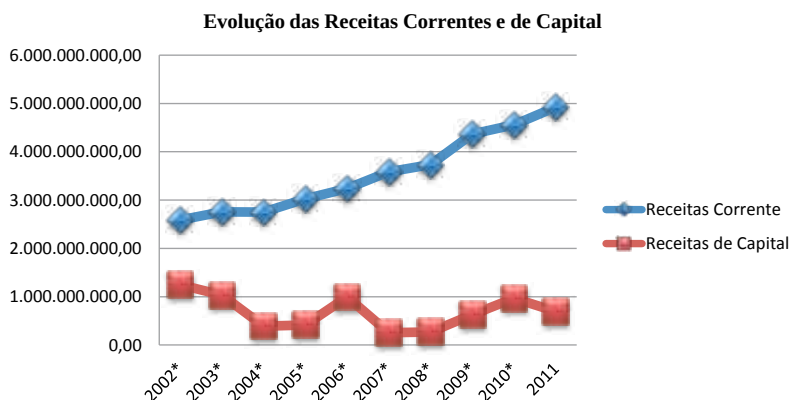
| Exercício | Receitas Correntes |                  | Receitas de Capital |                  | Receita Total    |                  |
|-----------|--------------------|------------------|---------------------|------------------|------------------|------------------|
|           | Nominal            | 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 |
| 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).



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



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

\*Fator de correção: IGP-DI (FGV).

Do exposto no gráfico, constata-se que as Receitas Correntes estão crescendo ao longo dos dez anos de análise, apresentando, no exercício de 2011, o maior montante de arrecadação, R\$ 4.928.251.400,10. Quando este valor é comparado com a atualização da Receita Corrente de 2002, observa-se um acréscimo real de 90,24% nesta categoria de Receita.

Já as Receitas de Capital apresentam-se de forma mais assimétrica. O maior montante de arrecadação nesta categoria ocorreu em 2002, e o menor em 2007. No exercício de 2011, a Receita de Capital foi inferior em 28,19%, em termos reais, ao arrecadado em 2010.

Quando se compara o total da Receita arrecadada no exercício de 2010 com 2011, verifica-se um acréscimo nominal de R\$ 380.306.578,54. No entanto, considerando-se o índice de atualização para o período de 1,054, observa-se um acréscimo real de R\$ 97.181.549,53.

Este aumento foi ocasionado, principalmente, pelo incremento, em termos reais, das Transferências Correntes, no montante de R\$ 418.868.367,57. Quanto às demais origens de Receita,

segue a tabela, que apresenta a receita atualizada e arrecadada, no exercício de 2011.

**Receita Orçamentária, por Categoria e Origem**

(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>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.

Da análise da tabela, constata-se que o percentual de realização da Receita, em 2011, foi de 87,03%. As Receitas Correntes tiveram uma realização de 90,22%, enquanto as Receitas de Capital alcançaram 69,57%. Observa-se, ainda, que as Receitas de Transferências Correntes são as mais representativas, correspondendo a 60,94% do total da Receita da Administração Indireta.

Quanto ao total das Transferências, incluindo Correntes e de Capital, recebidas pela Administração Indireta, estas somaram R\$ 4.121.746.194,70, ou seja, 73,30% do total da Receita arrecadada, conforme a tabela abaixo.

**Composição das Receitas de transferência**

(R\$ 1,00)

| <b>Especificação</b>        | <b>Arrecadada</b>       | <b>% Total Arrecadado</b> |
|-----------------------------|-------------------------|---------------------------|
| Transferências do Tesouro   | 2.639.700.825,14        | 64,04                     |
| Transferências de Convênios | 378.488.403,17          | 9,18                      |
| Outras Transferências       | 1.103.556.966,39        | 26,77                     |
| <b>Total</b>                | <b>4.121.746.194,70</b> | <b>100,00</b>             |

Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2011.

A participação mais expressiva das Receitas de Transferência é originária dos recursos do Tesouro do Estado, com 64,04%. Tais transferências são provenientes, em especial, da SESA (31,72%) e da SEPLAG (28,57%). Percebe-se, então, a dependência das entidades da Administração Indireta em relação aos recursos repassados pelo Tesouro do Estado, pelos convênios e pelos Fundos.

### 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%.

A fonte desta Categoria Econômica que mais contribuiu na composição dos ingressos de Receitas foi a de Transferências Correntes. Estabelecendo um paralelo com os dados de 2010, em termos reais, tais transferências tiveram um aumento de 13,93%. Do total das Transferências Correntes, 40,05% são originárias de Transferências do Estado, sendo 38,13% e 32,89% dos recursos da SEPLAG e SESA, respectivamente.

No tocante aos recursos arrecadados na Receita Tributária, cabe destacar que estas são representadas pela arrecadação de taxas, cuja composição destas consta na tabela abaixo.

**Composição das Taxas Arrecadadas**

(R\$ 1,00)

| Taxas                                              | 2010*                 | 2011                  | Variação %<br>2010/2011 |
|----------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|
| Taxa de controle e fiscalização ambiental          | 4.720.319,46          | -                     | -                       |
| Taxas Ambientais                                   | -                     | 10.310.205,97         | -                       |
| Medida Compensatória Ambiental                     | -                     | 11.135.130,67         | -                       |
| Taxas de Serv. Administrativos                     | -                     | 57.430,26             | -                       |
| Taxas de Regulação de Serviços de Gás canalizado   | 440.551,47            | 417.980,52            | -5,12                   |
| Taxa de Fiscalização e prest. Serv. Técnicos       | 7.378,00              | -                     | -                       |
| Emolumentos e custas Judiciais                     | 12.874.538,97         | 14.271.223,74         | 10,85                   |
| Taxas de Fisc. pela prestação de serviços públicos | 133.232.088,46        | 156.053.314,89        | 17,13                   |
| Taxa de prestação de serv. educacionais            | 8.135.008,33          | 7.891.629,13          | -2,99                   |
| Emolumentos e custas Extrajudiciais                | -                     | 16.629.988,04         | -                       |
| Outras taxas para prestação de serviços            | 26.747.274,42         | 17.339.552,93         | -35,17                  |
| <b>Total</b>                                       | <b>186.157.159,10</b> | <b>234.106.456,15</b> | <b>25,76</b>            |

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

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

Da análise da tabela, constata-se que a arrecadação das taxas, no exercício de 2011, em termos reais, aumentou 25,76%, comparado ao valor de 2010. Neste total, 66,66% corresponde a arrecadação de Taxas de Fiscalização pela Prestação de Serviços Públicos, sendo esta taxa aquela que apresentou a maior variação positiva (17,13%) no exercício de 2011.

Ao analisar o montante das taxas arrecadadas, por órgão/entidade, verifica-se que o Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN), o Fundo Especial de Reparelhamento e Modernização do Poder Judiciário (FERMOJU) e a Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMACE) arrecadaram o maior percentual de recursos nesta fonte, ou seja, respectivamente, 66,65%, 13,20% e 9,68%.

No tocante às Receitas Patrimoniais e de Serviços, apesar da pequena representatividade destas (0,84% e 0,96%), em relação ao total arrecadado em 2011, destaca-se na tabela abaixo a variação destas Receitas no biênio 2010/2011.

#### Composição das Receitas Patrimoniais e de Serviços

(R\$ 1,00)

| Especificação                         | 2010*                | 2011                 | Variação %<br>2010/2011 |
|---------------------------------------|----------------------|----------------------|-------------------------|
| <b>Receita Patrimonial</b>            | <b>67.502.547,91</b> | <b>47.161.749,00</b> | -30,13                  |
| Receitas Imobiliárias                 | 150.105,36           | 404.989,94           | 169,80                  |
| Alugueis                              | 127.554,13           | 73.796,44            | -42,15                  |
| Foros                                 | 1.268,71             | 1.203,71             | -5,12                   |
| Laudenios                             | 21.282,52            | 57.350,09            | 169,47                  |
| Outras Rec. Imobiliarias              | -                    | 272.639,70           | -                       |
| Receita Vr Mobiliários                | 28.181.838,51        | 20.412.181,20        | -----27,57              |
| Juros de Tit. de Rendas               | 28.175.602,20        | 20.411.948,01        | -27,55                  |
| Participações                         | 6.236,31             | 233,19               | -96,26                  |
| Rendimentos de Recursos Vinculados    | 5.419.330,09         | 26.344.577,86        | 386,12                  |
| Juros de Tit. de Rendas - FUNDEB      | 5.419.330,09         | 19.672.908,20        | 263,01                  |
| Juros de Tit. de Rendas - Rec. Prev.  | -                    | 1.527.306,51         | -                       |
| Juros de Tit. de Rendas - Dep. Judic. | -                    | 5.144.363,15         | -                       |
| <b>Receitas de Serviços</b>           | <b>60.799.896,46</b> | <b>53.712.664,65</b> | -11,66                  |
| Custas Processuais                    | 20.756.851,13        | 26.436.388,42        | 27,36                   |
| Serviços de Comunicação               | 664.282,05           | 426.157,08           | -35,85                  |
| Serviços Financeiros                  | 14.879,77            | 10.525,78            | -29,26                  |
| Outras Rec. de Serviços               | 39.363.883,52        | 26.839.593,37        | -31,82                  |

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

Na tabela, pode-se verificar que a variação real negativa de 30,13% nas Receitas Patrimoniais foi ocasionada pela redução das Receitas de valores mobiliários, no montante de R\$ 7.769.657,31.

Quanto às Receitas de Serviços, estas 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.

Composição das Receitas de Capital

(R\$ 1,00)

| Especificação              | 2010*                 | 2011                  | Variação % 2010/2011 |
|----------------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|
| 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.

Dentre as Receitas de Capital, a variação positiva mais expressiva ocorreu na origem Amortização de Empréstimos, cuja arrecadação cresceu 15,76%, quando comparada a 2010. Destaca-se, ainda, a redução de 28,17% das Transferências de Capital, decorrente dos decréscimos de 27,76% e 36,51%, respectivamente, das Transferências do Estado e de Convênios.

### 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 ante-

rior, 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%.

A evolução da Despesa Orçamentária realizada nos últimos dez anos está evidenciada na tabela a seguir.

**Evolução da Despesa Orçamentária, por categoria econômica**

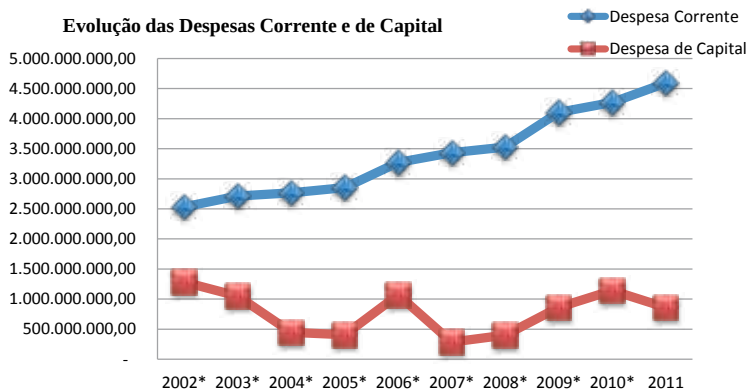
(R\$1,00)

| 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).

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



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

\*Fator de correção: IGP-DI (FGV).

Observa-se, no gráfico, que as Despesas Correntes e de Capital tiveram um comportamento inverso nos exercícios de 2003, 2004, 2005, 2007 e 2011, ou seja, enquanto, neste período, as Despesas Correntes aumentaram, as Despesas de Capital diminuíram.

Ao comparar com os valores empenhados nos exercícios de 2010 e 2011, pode-se constatar um aumento de 6,21%, ou, em termos reais, de, somente, 0,77%. Quanto aos demais grupos de Despesa, segue a tabela abaixo, que apresenta os valores da Despesa autorizada e realizada, no exercício de 2011.

**Despesa Orçamentária, por categoria e grupo**

(R\$ 1,00)

| Especificação              | Autorizada (1)          | Realizada (2)           | Diferença               | Realização (%)<br>(2)/(1) |
|----------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|---------------------------|
| <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.

Com base na tabela, é possível identificar que as Despesas Correntes, que representam os gastos com manutenção do serviço público, bem como os pagamentos de aposentadorias e pensões do SUPSEC, das Autarquias, das Fundações, das Empresas Estatais Dependentes e dos Fundos, respondem por 84,22% do total das Despesas realizadas pela Administração Indireta. As Despesas de Capital, por sua vez, que constituem aplicações vinculadas à expansão das atividades do Estado, representam 15,78% do total das Despesas.

### 3.2.2.1. DESPESAS CORRENTES

A categoria econômica de Despesas Correntes teve sua realização no importe de R\$ 4.592.743.845,84, correspondente a

somente 72,70% do total autorizado. Cabe destacar que este percentual, em comparação ao exercício de 2010, praticamente não se alterou.

## A) PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

O grupo Pessoal e Encargos Sociais é aquele que apresenta a maior participação no total das Despesas da Administração Indireta, correspondendo a 51,85% do total de Despesas empenhadas no exercício, sendo mais expressivos os valores empenhados nos elementos “Aposentadorias e Reformas” e “Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil”, representando, respectivamente, 39,47% e 30,31% do total empenhado no grupo Pessoal e Encargos Sociais.

Comparativamente ao exercício de 2010, as Despesas com Pessoal e Encargos Sociais da Administração Indireta cresceram, em termos reais, R\$ 157.037.111,05, ou seja, 5,88%. Quanto à participação das entidades no total das Despesas com Pessoal e Encargos Sociais, segue a tabela.

**Participação das Entidades no Total das Despesas com Pessoal e Encargos Sociais** (R\$ 1,00)

| Entidade                                          | Sigla  | 2010*          | %    | 2011           | %    | Variação %<br>2010/2011 |
|---------------------------------------------------|--------|----------------|------|----------------|------|-------------------------|
| <b>Autarquia</b>                                  |        | 130.206.599,11 | 4,88 | 128.435.196,77 | 4,54 | -1,36                   |
| Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Ceará | ADAGRI | 4.116.331,94   | 3,16 | 4.004.502,10   | 3,12 | -2,72                   |



| Entidade                                               | Sigla    | 2010*                 | %           | 2011                  | %           | Variação %<br>2010/2011 |
|--------------------------------------------------------|----------|-----------------------|-------------|-----------------------|-------------|-------------------------|
| Agência Reguladora de Serv. Publ. Delegados            | ARCE     | 6.061.274,35          | 4,66        | 6.383.739,79          | 4,97        | 5,32                    |
| Dep. de Edificações e Rodovias                         | DER      | 46.959.299,85         | 36,07       | 41.089.042,55         | 31,99       | -12,50                  |
| Dep. Estadual de Trânsito                              | DETRAN   | 37.378.860,17         | 28,71       | 36.830.972,77         | 28,68       | -1,47                   |
| Dep. de Arquitetura e Engenharia                       | DAE      | -                     | -           | 3.146.695,22          | 2,45        | -                       |
| Escola de Saúde Pública                                | E S P    | 322.902,96            | 0,25        | 395.199,37            | 0,31        | 22,39                   |
| Inst. de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará      | IPECE    | 1.999.471,62          | 1,54        | 2.363.257,80          | 1,84        | 18,19                   |
| Inst. de Desenvolvimento Agrário do Ceará              | IDACE    | 716.985,13            | 5,16        | 6.358.594,07          | 4,95        | -5,34                   |
| Inst. de Des. Institucional das Cidades do Ceará       | IDECI    | -                     | -           | 634.053,14            | 0,49        | -                       |
| Inst. de Saúde dos Servidores do Estado do Ceará       | ISSEC    | 11.575.472,82         | 8,89        | 11.292.303,66         | 8,79        | -2,45                   |
| Junta Comercial do Estado do Ceará                     | JUCEC    | 2.665.718,14          | 2,05        | 2.509.438,80          | 1,95        | -5,86                   |
| Super. de Obras Hidráulicas                            | SOHIDRA  | 3.504.752,75          | 2,69        | 2.446.418,18          | 1,90        | -30,20                  |
| Super. Est. do Meio Ambiente                           | SEMACE   | 8.905.529,38          | 6,84        | 10.980.979,32         | 8,55        | 23,31                   |
| <b>Fundação</b>                                        |          | <b>211.542.600,70</b> | <b>7,92</b> | <b>217.003.519,07</b> | <b>7,68</b> | <b>2,58</b>             |
| Fundação Cearense de Apoio ao Desenv. Cientif. Tecnol. | FUNCAP   | 294.461,75            | 0,14        | 511.763,46            | 0,24        | 73,80                   |
| Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos  | FUNCEME  | 4.367.564,10          | 2,06        | 4.529.053,04          | 2,09        | 3,70                    |
| Fundação de Teleducação do Estado do Ceará             | FUNTELC  | 3.022.342,73          | 1,43        | 3.089.454,16          | 1,42        | 2,22                    |
| Fundação Núcleo de Tecnologia Industrial               | NUTEC    | 6.399.630,85          | 3,03        | 7.469.101,17          | 3,44        | 16,71                   |
| Fund. Univ. Estadual do Ceará                          | FUNECE   | 125.557.051,45        | 59,35       | 125.341.803,60        | 57,76       | -0,17                   |
| Univers. Estadual Vale do Acaraú                       | UVA      | 33.179.194,99         | 15,68       | 34.666.617,85         | 15,98       | 4,48                    |
| Universidade Regional do Cariri                        | URCA     | 38.722.354,83         | 18,30       | 41.395.725,79         | 19,08       | 6,90                    |
|                                                        |          | <b>66.497.054,21</b>  | <b>2,49</b> | <b>73.137.592,42</b>  | <b>2,59</b> | <b>9,99</b>             |
| <b>Empresa Pública</b>                                 |          |                       |             |                       |             |                         |
| Empresa de Assistência Técnica Extensão Rural do Ceará | EMATERCE | 53.039.780,34         | 79,76       | 59.798.941,67         | 81,76       | 12,74                   |
| Empresa de Tecnologia da Informação do Ceará           | ETICE    | 13.457.273,87         | 20,24       | 13.338.650,75         | 18,24       | -0,88                   |
|                                                        |          | <b>1.889.202,72</b>   | <b>0,07</b> | <b>1.959.609,16</b>   | <b>0,07</b> | <b>3,73</b>             |
| <b>Sociedade de Economia Mista</b>                     |          |                       |             |                       |             |                         |
| Companhia de Desenv. do Ceará                          | CODECE   | 1.889.202,72          | 100,00      | 1.959.609,16          | 100,00      | 3,73                    |

| Entidade                                        | Sigla      | 2010*                   | %            | 2011                    | %            | Varição %<br>2010/2011 |
|-------------------------------------------------|------------|-------------------------|--------------|-------------------------|--------------|------------------------|
|                                                 |            | <b>2.109.888.154,58</b> | <b>79,01</b> | <b>2.343.676.655,47</b> | <b>82,89</b> | <b>11,08</b>           |
| <b>Fundos</b>                                   |            |                         |              |                         |              |                        |
| Fundo de Modernização e Reaparelhamento da PGE  | FUNPECEPGE | 3.325.573,90            | 0,16         | 3.378.285,77            | 0,14         | 1,59                   |
| Fundo de Previdência Parlamentar                | FPP        | 169.686,53              | 0,01         | 188.180,93              | 0,01         | 10,90                  |
| Fundo Desenvolvimento do Ensino Básico          | FUNDEB     | 585.713.202,47          | 27,76        | 737.308.544,52          | 31,46        | 25,88                  |
| Fundo Estadual de Saúde                         | FUNDES     | 17.327.653,39           | 0,82         | 13.203.290,92           | 0,56         | -23,80                 |
| SUPSEC                                          | SUPSEC     | 1.503.352.038,30        | 71,25        | 1.589.598.353,33        | 67,82        | 5,74                   |
|                                                 |            | <b>150.311.205,51</b>   | <b>5,63</b>  | <b>63.159.354,99</b>    | <b>2,23</b>  | <b>-57,98</b>          |
| <b>Vinculadas à Secretaria da Saúde</b>         |            |                         |              |                         |              |                        |
| Centro de Hematologia e Hemoterapia do Ceará    | HEMOCE     | 7.550.135,24            | 5,02         | 5.773.794,74            | 9,14         | -23,53                 |
| Centro de Saúde Dona Libânia                    | D LIBANIA  | 701.586,27              | 0,47         | 534.690,72              | 0,85         | -23,79                 |
| Centro Especializado de Odontologia             | C E O      | 1.111.460,34            | 0,74         | 829.526,98              | 1,31         | -25,37                 |
| Centro Integrado de Diabetes e Hipertensão      | CIDH       | 739.649,81              | 0,49         | 529.138,00              | 0,84         | -28,46                 |
| Centro Odontológico tipo II CEO Joaquim Távora  | CEO J TAV  | 467.946,21              | 0,31         | 296.497,80              | 0,47         | -36,64                 |
| CEO Rodolfo Teófilo                             | CEO RODOLF | 264.576,62              | 0,18         | 165.556,46              | 0,26         | -37,43                 |
| Décima Oitava Micror. de Iguatu                 | DEC OIT IG | 163.822,99              | 0,11         | 110.500,00              | 0,17         | -32,55                 |
| Décima Primeira Micr. de Sobral                 | SOBRAL     | 268.584,31              | 0,18         | 127.400,00              | 0,20         | -52,57                 |
| Depart. Regional de Fortaleza                   | PRIM DERE  | 211.524,86              | 0,14         | 146.900,00              | 0,23         | -30,55                 |
| Hospital de Messejana                           | H MESSEJ   | 36.467.216,92           | 24,26        | 10.299.678,63           | 16,31        | -71,76                 |
| Hospital de Saúde Mental de Messejana           | HSMM       | 3.614.376,16            | 2,40         | 1.842.490,76            | 2,92         | -49,02                 |
| Hospital Geral César Cals de Oliveira           | H G C C O  | 19.273.942,67           | 12,82        | 7.882.212,00            | 12,48        | -59,10                 |
| Hospital Geral de Fortaleza                     | H G F      | 41.703.972,54           | 27,75        | 16.342.595,21           | 25,88        | -60,81                 |
| Hospital Geral Militar José Martiano de Alencar | HPM        | -                       | -            | 191.347,00              | 0,30         | -                      |
| Hospital Infantil Dr Albert Sabin               | A SABIN    | 25.489.173,10           | 16,96        | 8.601.641,05            | 13,62        | -66,25                 |
| Hospital São José                               | H S J      | 5.875.881,10            | 3,91         | 3.973.321,68            | 6,29         | -32,38                 |
| Instituto de Prevenção do Câncer do Ceará       | IPCC       | 1.505.597,05            | 1,00         | 1.384.896,40            | 2,19         | -8,02                  |
| Lab. Central de Saúde Pública                   | LACEN      | 3.875.626,60            | 2,58         | 3.417.848,76            | 5,41         | -11,81                 |

| Entidade                                   | Sigla    | 2010*                   | %             | 2011                    | %             | Varição %<br>2010/2011 |
|--------------------------------------------|----------|-------------------------|---------------|-------------------------|---------------|------------------------|
| Posto de Assistência Médica do<br>Meireles | MEIRELES | 913.939,21              | 0,61          | 632.118,80              | 1,00          | -30,84                 |
| Quarta Microrregião de Baturité            | BATU     | 112.193,51              | 0,07          | 77.200,00               | 0,12          | -31,19                 |
| <b>TOTAL</b>                               |          | <b>2.670.334.816,83</b> | <b>100,00</b> | <b>2.827.371.927,88</b> | <b>100,00</b> | <b>5,88</b>            |

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade – SIC.

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

Conforme se constata na tabela, as Despesas com Pessoal e Encargos Sociais empenhadas com os Fundos (82,89%) são as mais representativas no total da Administração Indireta, tendo o Sistema Único de Previdência Social dos Servidores Públicos Cíveis e Militares, dos Agentes Públicos e dos Membros de Poder do Estado do Ceará (SUPSEC) como o responsável por mais da metade (56,22%) destas Despesas, no exercício de 2011. Este sistema foi criado pela Lei Complementar nº 12/1999 para organizar os aspectos relacionados com a previdência dos servidores públicos do Estado do Ceará.

Além do SUPSEC, o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Básico (FUNDEB) representa 26,08% do total das Despesas com Pessoal e Encargos Sociais na Administração Indireta.

Ao destacar as entidades que empenharam a maior quantia de recursos em Pessoal e Encargos Sociais, por grupo, verifica-se que as mais representativas nos grupos Autarquias, Fundações, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista, Fundos e Vinculadas à Secretaria da Saúde 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%).

Na análise comparativa entre os exercícios de 2011 e 2010, observa-se que as entidades vinculadas à Secretaria da Saúde obtiveram as maiores variações reais negativas, ressaltando-se as variações do Hospital Geral de Fortaleza (-60,81%), do Hospital Infantil Dr. Albert Sabin (-66,25%) e Hospital de Messejana (-71,76%).

No tocante às maiores variações reais positivas, verifica-se que a Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Cientí-

fico Tecnológico (FUNCAP) apresentou a maior variação, ou seja, 73,80%.

## **B) JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA**

Quanto ao grupo Juros e Encargos da Dívida, ressalta-se que 99% do valor orçado foi empenhado, ou seja, R\$ 17.320.000,00. Ao comparar com o empenhado no exercício de 2010, 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.

## **C) 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, apresenta-se a tabela a seguir, com valores para o biênio 2010/2011.

### Outras Despesas Correntes, por Elemento de Despesa

(R\$ 1,00)

| Natureza da Despesa                                    | 2010*                   | %             | 2011                    | %             | Variação %   |
|--------------------------------------------------------|-------------------------|---------------|-------------------------|---------------|--------------|
| Auxílio Alimentação                                    | 6.010.123,81            | 0,38          | 30.272.730,38           | 1,73          | 403,70       |
| Auxílio Financeiro a Estudantes                        | 21.191.027,92           | 1,34          | 21.172.678,61           | 1,21          | -0,09        |
| Auxílio Financeiro a Pesquisadores                     | 1.234.676,21            | 0,08          | 730.496,95              | 0,04          | -40,83       |
| Auxílios                                               | -                       | -             | 27.000,00               | 0,00          | -            |
| Contribuições                                          | 177.345.356,27          | 11,20         | 255.495.155,80          | 14,62         | 44,07        |
| Despesas de Exercícios Anteriores                      | 74.662.834,33           | 4,72          | 68.165.778,94           | 3,90          | -8,70        |
| Diárias Civil                                          | 12.349.150,36           | 0,78          | 12.648.874,36           | 0,72          | 2,43         |
| Diárias Militar                                        | 151.497,19              | 0,01          | 114.855,47              | 0,01          | -24,19       |
| Indenizações e Restituições                            | 23.120.099,50           | 1,46          | 58.329.011,09           | 3,34          | 152,29       |
| Locação de Mão de Obra                                 | 164.438.495,78          | 10,39         | 200.563.679,04          | 11,47         | 21,97        |
| Material de Consumo                                    | 181.601.573,46          | 11,47         | 173.619.977,91          | 9,93          | -4,40        |
| Material de Distribuição Gratuita                      | 176.009.416,59          | 11,12         | 134.152.566,98          | 7,67          | -23,78       |
| Obrigações Patronais                                   | 509.457,22              | 0,03          | 9.360,00                | 0,00          | -98,16       |
| Obrigações Tribut. Contributivas                       | 11.885.891,69           | 0,75          | 9.212.206,93            | 0,53          | -99,92       |
| Out. Desp. De Pessoal Dec. De Cont. de Terceirização   | -                       | -             | 116.535.192,65          | 6,67          | -22,49       |
| Outros Aux Financ a Pessoas Físicas                    | 6.094.137,76            | 0,38          | 1.138.700,00            | 0,07          | -81,31       |
| Outros Benefícios Assistenciais                        | 669.774,84              | 0,04          | 744.060,00              | 0,04          | 11,09        |
| Outros Serv de Terceiros P. Física                     | 67.946.546,32           | 4,29          | 67.180.330,11           | 3,84          | -1,13        |
| Outros Serv de Terceiros P. Jurídica                   | 635.671.334,23          | 40,16         | 555.213.085,80          | 31,76         | -12,66       |
| Passagens e Despesas com Locomoção                     | 6.675.592,79            | 0,42          | 7.918.445,57            | 0,45          | 18,62        |
| Pensões                                                | 72.567,90               | 0,00          | 81.600,00               | 0,00          | 12,45        |
| Premiações Culturais Artísticas Cient Desport e Outros | 6.954.832,97            | 0,44          | 8.308.771,03            | 0,48          | 19,47        |
| Sentenças Judiciais                                    | 20.651,93               | 0,00          | 7.799,31                | 0,00          | -62,23       |
| Serviços de Consultoria                                | 3.115.643,24            | 0,20          | 13.734.681,82           | 0,79          | 340,83       |
| Subvenções Econômicas                                  | -                       | -             | 3.799.738,50            | 0,22          | -            |
| Subvenções Sociais                                     | 5.178.617,47            | 0,33          | 4.797.540,71            | 0,27          | -7,36        |
| Transferências a Municípios Fundo a Fundo              | -                       | -             | 4.077.600,00            | 0,23          | -            |
| <b>TOTAL</b>                                           | <b>1.536.607.597,60</b> | <b>100,00</b> | <b>1.748.051.917,96</b> | <b>100,00</b> | <b>15,28</b> |

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade – SIC.

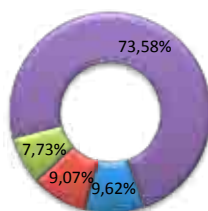
\* Valores atualizados IGP-DI: 1,054.

Na análise da tabela, constata-se que 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 elementos que apresentaram o maior montante de recursos empenhados no grupo Outras Despesas Correntes, no exercício de 2011.

Quanto às despesas empenhadas em Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica, estas diminuiram 12,66%, quando comparado a 2010. No gráfico abaixo, estão apresentadas estas despesas, por item.

**Distribuição das Despesas com Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica**

■ Serv. Hospitalares, Médicos e Odontológicos ■ Serv. Técnicos Profissionais  
■ Energia Elétrica ■ Outras



Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade – SIC.

Ressalta-se que, no gráfico, são apresentadas as Despesas com Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica, retiradas, do total de R\$ 555.213.085,80, as Despesas relacionadas com as modalidades “50 – Transferência a Instituições Sem Fins Lucrativos e Organizações Sociais”, que perfazem um montante de R\$ 90.343.299,03.

Destarte, Serviços Hospitalares, Médicos e Odontológicos (9,62%), Serviços Técnicos Profissionais (9,07%) e Energia Elétrica (7,73%) são os mais expressivos dentre os valores empenhados com Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica. Destaca-se que a categoria “Outras” agrega as Despesas com montantes empenhados inferiores a R\$ 30.000.000,00.

Já no que concerne aos itens de Despesa com Locação de Mão de Obra, constata-se que mais de 80% do montante empe-

nhado neste elemento de despesa é utilizado em despesas com: Apoio Administrativo e Outras (R\$ 80.218.782,89), Segurança e Vigilância (R\$ 47.774.515,50), Locação de Mão de Obra de Tecnologia da Informação (R\$ 26.099.639,51) e Limpeza e Higienização (R\$ 23.385.423,19).

Quando da análise das despesas empenhadas no elemento Out. Desp. de Pessoal Dec. de Cont. de Terceirização, cabe destacar que estas aumentaram 19,10%, ao comparar com o exercício de 2010. Na tabela a seguir, demonstram-se estas despesas, por entidade.

**Out. Desp. de Pessoal Dec. de Cont. de Terceirização, por Entidade (R\$ 1,00)**

| Entidade                                              | Sigla     | Out. Desp. De Pessoal<br>Dec. De Cont. de<br>Terceirização (a) | Despesa Pessoal (b) | Representatividade<br>(a/b) |
|-------------------------------------------------------|-----------|----------------------------------------------------------------|---------------------|-----------------------------|
| Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos | FUNCEME   | 178.587,92                                                     | 4.529.053,04        | 3,94%                       |
| Fundação Universidade Estadual do Ceará               | FUNECE    | 7.494.675,96                                                   | 125.341.803,60      | 5,98%                       |
| Fundo Desenvolvimento do Ensino Básico                | FUNDEB    | 13.542.193,83                                                  | 737.308.544,52      | 1,84%                       |
| Fundo Estadual de Saúde                               | FUNDES    | 6.728.157,51                                                   | 13.203.290,92       | 50,96%                      |
| Superintendência de Obras Hidráulicas                 | SOHIDRA   | 1.119.880,65                                                   | 2.446.418,18        | 45,78%                      |
| Centro de Hematologia e Hemoterapia do Ceará          | HEMOCE    | 3.218.909,43                                                   | 5.773.794,74        | 55,75%                      |
| Centro de Saúde Dona Libania                          | D LIBANIA | 148.722,57                                                     | 534.690,72          | 27,81%                      |
| Centro Especializado de Odontologia                   | C E O     | 325.707,11                                                     | 829.526,98          | 39,26%                      |

| Entidade                                          | Sigla         | Out. Desp. De Pessoal<br>Dec. De Cont. de<br>Terceirização (a) | Despesa Pessoal (b)     | Representatividade<br>(a/b) |
|---------------------------------------------------|---------------|----------------------------------------------------------------|-------------------------|-----------------------------|
| Centro Integrado de Diabetes e Hipertensão        | CIDH          | 243.785,05                                                     | 529.138,00              | 46,07%                      |
| Centro Odontológico Tipo II<br>CEO Joaquim Tavora | CEO J TAV     | 183.819,08                                                     | 296.497,80              | 62,00%                      |
| CEO Rodolfo Teófilo                               | CEO<br>RODOLF | 109.398,92                                                     | 165.556,46              | 66,08%                      |
| Décima Oitava Microrregional de Iguatu            | DEC OIT IG    | 61.325,25                                                      | 110.500,00              | 55,50%                      |
| Décima Primeira Microrregional de Sobral          | MIC<br>SOBRAL | 134.005,46                                                     | 127.400,00              | 105,18%                     |
| Departamento Regional de Fortaleza                | PRIM DERES    | 58.729,22                                                      | 146.900,00              | 39,98%                      |
| Hospital de Messejana                             | H MESSEJ      | 25.240.403,17                                                  | 10.299.678,63           | 245,06%                     |
| Hospital de Saúde Mental de Messejana             | HSMM          | 2.088.106,17                                                   | 1.842.490,76            | 113,33%                     |
| Hospital Geral Cesar Cals de Oliveira             | H G C C O     | 9.581.245,83                                                   | 7.882.212,00            | 121,56%                     |
| Hospital Geral de Fortaleza                       | H G F         | 19.073.822,76                                                  | 16.342.595,21           | 116,71%                     |
| Hospital Infantil Dr. Albert Sabin                | A SABIN       | 23.703.274,03                                                  | 8.601.641,05            | 275,57%                     |
| Hospital São José                                 | H S J         | 2.366.255,23                                                   | 3.973.321,68            | 59,55%                      |
| Instituto de Prevenção do Câncer do Ceará         | IPCC          | 227.615,14                                                     | 1.384.896,40            | 16,44%                      |
| Labor. Central de Saúde Púb.                      | LACEN         | 505.692,03                                                     | 3.417.848,76            | 14,80%                      |
| Posto de Assistência Médica do Meireles           | MEIRELES      | 167.943,32                                                     | 632.118,80              | 26,57%                      |
| Quarta Microrregião de Baturité                   | MICRO<br>BATU | 32.937,01                                                      | 77.200,00               | 42,66%                      |
| <b>Total</b>                                      |               | <b>116.535.192,65</b>                                          | <b>2.827.371.927,88</b> | <b>4,12%</b>                |

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade – SIC.

Da análise da tabela, constata-se que o montante empenhado no elemento Out. Desp. de Pessoal Dec. de Cont. de Terceirização, no exercício de 2011, representam 4,12% do total das Despesas com Pessoal e Encargos Sociais. Constata-se, ainda, que, em especial, as entidades vinculadas à Secretaria da Saúde empenharam mais de 100% dos recursos em Out. Desp. de Pessoal Dec. de Cont.



de Terceirização, ao comparar com a Despesa de pessoal destas 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%)

Salienta-se que neste elemento foram empenhados recursos nos seguintes itens: Convênios Cooperativas Médicas (47,59%), Desp. de Pessoal Dec. de Cont. de Terceirização (40,74%), Mão de Obra Terceirizada art. 18 LRF (11,32%) e Motorista (0,35%).

### **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, portanto, 15,78% da Despesa empenhada. Considerando-se o índice de atualização para o período de 1,054, observa-se um decréscimo real de R\$ 281.284.000,27, correspondendo a uma variação real negativa de 24,63%, decorrente, principalmente, da diminuição dos investimentos, quando comparado ao valor empenhado em 2010.

#### **A) INVESTIMENTOS**

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

A tabela abaixo demonstra o montante de Investimento realizado ao longo dos últimos dez anos, em termos nominais e reais, bem como as variações percentuais de Despesa com Investimentos entre os exercícios.

### Evolução da Despesa com Investimentos

(R\$1,00)

| Exercício | Nominal          | Real*            | Varição* % 2011 |
|-----------|------------------|------------------|-----------------|
| 2002      | 353.887.726,65   | 625.319.612,99   | -               |
| 2003      | 332.600.326,00   | 534.821.324,21   | -14,47          |
| 2004      | 232.019.648,08   | 332.484.155,70   | -37,83          |
| 2005      | 217.034.616,34   | 291.260.455,13   | -12,40          |
| 2006      | 667.327.363,35   | 907.565.214,16   | 211,60          |
| 2007      | 170.748.019,08   | 217.703.724,33   | -76,01          |
| 2008      | 262.438.079,81   | 301.016.477,54   | 38,27           |
| 2009      | 664.804.918,24   | 776.492.144,50   | 157,96          |
| 2010      | 1.015.385.545,46 | 1.070.216.364,91 | 37,83           |
| 2011      | 782.012.215,44   | 782.012.215,44   | -26,93          |

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

\*Fator de correção: IGP-DI (FGV).

Do exposto na tabela, constata-se que, nos exercícios de 2006 e 2009, ocorreram os maiores aumentos de Despesas aplicadas em Investimentos, quando comparado ao exercício anterior. Quanto ao exercício de 2011, pode-se observar uma redução, em termos reais, de 26,93%, quando comparado a 2010.

Dentre as entidades que empenharam recursos neste grupo de Despesa, constata-se 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.

Ressalta-se que as supramencionadas entidades empenharam a maior quantidade de recursos nos elementos Obras e Instalações (R\$ 343.299.230,39), Outros Serv. de Terceiros Pessoa Jurídica (R\$ 116.786.114,00) e Equipamentos e Material Permanente (R\$ 108.700.439,64).

## B) INVERSÕES FINANCEIRAS

O Grupo Inversões Financeiras 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.

No elemento “Concessão de Empréstimos e Financiamentos”, constata-se que o montante mais expressivo (94,87%) foi empenhado pelo Fundo de Desenvolvimento Industrial, o qual corresponde aos incentivos fiscais concedidos às indústrias instaladas no Estado, no âmbito do “Programa de Incentivos as Atividades Portuárias e Industriais do Ceará” (PROAPI), conforme Síntese do Balanço Geral.

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, no entanto, a quantia de R\$ 5.453.364.810,82, restando um saldo orçamentário de R\$ 2.093.868.613,33, conforme se demonstra na tabela a seguir, que apresenta os valores autorizados e realizados, segregados por Autarquias, Fundações, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista, Fundos e Entidades vinculadas à Secretaria da Saúde.

### Comparativo entre valor autorizado e realizado, por entidade

(R\$ 1,00)

| Entidade                                           | Sigla  | Autorizada            | Realizada             | %<br>Real.   | Saldo                 | Real./Aut<br>. |
|----------------------------------------------------|--------|-----------------------|-----------------------|--------------|-----------------------|----------------|
| <b>Autarquia</b>                                   |        | <b>976.348.859,44</b> | <b>839.368.618,31</b> | <b>15,39</b> | <b>136.980.241,13</b> | <b>85,97%</b>  |
| Agência de Defesa Agrop. do Estado do Ceará        | ADAGRI | 14.290.141,72         | 9.376.341,42          | 1,12         | 4.913.800,30          | 65,61%         |
| Agência Reguladora de Serv. Públ. Delegados        | ARCE   | 14.404.278,00         | 13.207.835,88         | 1,57         | 1.196.442,12          | 91,69%         |
| Departamento de Edificações e Rodovias             | DER    | 456.450.250,21        | 404.923.413,50        | 48,24        | 51.526.836,71         | 88,71%         |
| Dep. Est. de Trânsito                              | DETRAN | 232.736.396,38        | 208.648.148,21        | 24,86        | 24.088.248,17         | 89,65%         |
| Departamento de Arquitetura e Engenharia           | DAE    | 11.868.767,67         | 10.282.256,25         | 1,22         | 1.586.511,42          | 86,63%         |
| Escola de Saúde Pública                            | E S P  | 15.071.151,55         | 12.749.521,97         | 1,52         | 2.321.629,58          | 84,60%         |
| Inst. de Pesquisa e Estrat. Econ. do Ceará         | IPECE  | 4.918.899,16          | 4.291.108,89          | 0,51         | 627.790,27            | 87,24%         |
| Inst. de Desenvolvimento Agrário do Ceará          | IDACE  | 54.061.929,28         | 32.175.370,12         | 3,83         | 21.886.559,16         | 59,52%         |
| Inst. de Desenvolvimento Inst das cidades do Ceará | IDECI  | 2.866.373,95          | 1.115.701,54          | 0,13         | 1.750.672,41          | 38,92%         |
| Inst. de Saúde dos Serv. do Estado do Ceará        | ISSEC  | 102.108.286,11        | 97.829.802,97         | 11,66        | 4.278.483,14          | 95,81%         |

| Entidade                                         | Sigla        | Autorizada            | Realizada             | %<br>Real.  | Saldo                | Real./Aut     |
|--------------------------------------------------|--------------|-----------------------|-----------------------|-------------|----------------------|---------------|
| Junta Comercial do Estado do Ceará               | JUCEC        | 8.784.122,34          | 8.240.709,46          | 0,98        | 543.412,88           | 93,81%        |
| Superintendência de Obras Hidráulicas            | SOHIDRA      | 19.286.481,57         | 12.932.132,03         | 1,54        | 6.354.349,54         | 67,05%        |
| Super. Estadual do Meio Ambiente                 | SEMACE       | 39.501.781,50         | 23.596.276,07         | 2,81        | 15.905.505,43        | 59,73%        |
| <b>Fundação</b>                                  |              | <b>404.726.399,41</b> | <b>323.852.698,46</b> | <b>5,94</b> | <b>80.873.700,95</b> | <b>80,02%</b> |
| Fundação Cear. de apoio ao Des. Cientif. Tecnol. | FUNCAP       | 78.472.703,00         | 28.243.584,63         | 8,72        | 50.229.118,37        | 35,99%        |
| Fund. Cear. de Meteor. e Recursos Hídricos       | FUNCEME      | 16.547.247,00         | 12.520.383,68         | 3,87        | 4.026.863,32         | 75,66%        |
| Fundação de Teleducação do Estado do Ceará       | FUNTELC      | 9.792.223,29          | 9.305.865,83          | 2,87        | 486.357,46           | 95,03%        |
| Fundação Núcleo de Tecnologia Industrial         | NUTEC        | 12.083.564,67         | 11.423.493,73         | 3,53        | 660.070,94           | 94,54%        |
| Fundação Universidade Estadual do Ceará          | FUNECE       | 179.533.484,53        | 158.121.838,05        | 48,83       | 21.411.646,48        | 88,07%        |
| Universidade Estadual Vale do Acaraú             | UVA          | 50.294.971,60         | 48.373.929,05         | 14,94       | 1.921.042,55         | 96,18%        |
| Univ. Regional do Cariri                         | URCA         | 58.002.205,32         | 55.863.603,49         | 17,25       | 2.138.601,83         | 96,31%        |
| <b>Empresa Pública</b>                           |              | <b>120.824.485,75</b> | <b>109.294.974,37</b> | <b>2,00</b> | <b>11.529.511,38</b> | <b>90,46%</b> |
| Emp. de Assist. Técnica Extensão Rural do Ceará  | EMATER<br>CE | 94.193.264,00         | 84.594.654,54         | 77,40       | 9.598.609,46         | 89,81%        |
| Empresa de Tecnologia da Informação do Ceará     | ETICE        | 26.631.221,75         | 24.700.319,83         | 22,60       | 1.930.901,92         | 92,75%        |

| Entidade                                                | Sigla     | Autorizada              | Realizada               | %<br>Real.   | Saldo                   | Real./Aut<br>. |
|---------------------------------------------------------|-----------|-------------------------|-------------------------|--------------|-------------------------|----------------|
| <b>Sociedade de Economia Mista</b>                      |           | <b>25.859.798,23</b>    | <b>23.819.675,27</b>    | <b>0,44</b>  | <b>2.040.122,96</b>     | <b>92,11%</b>  |
| Cia de Desenv. do Ceará                                 | CODECE    | 5.948.615,23            | 4.387.842,18            | 18,42        | 1.560.773,05            | 73,76%         |
| Cia de Habitação do Ce                                  | COHAB     | 19.911.183,00           | 19.431.833,09           | 81,58        | 479.349,91              | 97,59%         |
| <b>Fundos</b>                                           |           | <b>5.373.925.828,67</b> | <b>3.656.349.053,44</b> | <b>67,05</b> | <b>1.717.576.775,23</b> | <b>68,04%</b>  |
| FDS Colégio de Bombeiros                                | FDS C BOM | 1.254.000,00            | 693.925,71              | 0,02         | 560.074,29              | 55,34%         |
| FDS Colégio Policia Militar                             | FDS C PM  | 1.254.000,00            | 466.603,85              | 0,01         | 787.396,15              | 37,21%         |
| FDS Coordenação Geral                                   | FDS GERAL | 66.000,00               | 4.258,00                | 0,00         | 61.742,00               | 6,45%          |
| FDS Corpo de Bombeiros                                  | FDS CB    | 1.188.000,00            | 12.720,10               | 0,00         | 1.175.279,90            | 1,07%          |
| FDS Policia Civil                                       | FDS PC    | 792.000,00              | 97.470,00               | 0,00         | 694.530,00              | 12,31%         |
| FDS Policia Militar                                     | FDS PM    | 1.254.000,00            | 179.814,34              | 0,00         | 1.074.185,66            | 14,34%         |
| FDS Sec. de Justiça e Cidadania                         | FDS SEJUS | 792.000,00              | 0,00                    | -            | 792.000,00              | -              |
| Fundo de Apoio e Defesa da Defensoria Pública           | FAADEP    | 5.046.000,00            | 2.446.005,68            | 0,07         | 2.599.994,32            | 48,47%         |
| Fundo de Defesa Civil do Estado do Ceará                | FDCC      | 15.721.511,22           | 6.736.520,00            | 0,18         | 8.984.991,22            | 42,85%         |
| Fundo de Defesa dos Direitos Difusos do Estado do Ceará | FDID      | 1.500.000,00            | 580.359,60              | 0,02         | 919.640,40              | 38,69%         |
| Fundo de Desenv. Industrial                             | FDI       | 76.000.000,00           | 72.959.682,48           | 2,00         | 3.040.317,52            | 96,00%         |
| Fundo de Inc. a Energia Solar no Estado do Ceará        | FIES      | 5.000.000,00            | 0,00                    | -            | 5.000.000,00            | -              |

| Entidade                                                    | Sigla          | Autorizada       | Realizada        | %<br>Real. | Saldo          | Real./Aut<br>. |
|-------------------------------------------------------------|----------------|------------------|------------------|------------|----------------|----------------|
| Fundo de Inovação Tecnológica                               | FIT            | 11.175.000,00    | 3.282.558,40     | 0,09       | 7.892.441,60   | 29,37%         |
| Fundo de Modernização e Reaparelhamento da PGE              | FUNPECEPG<br>E | 6.896.257,00     | 3.378.285,77     | 0,09       | 3.517.971,23   | 48,99%         |
| Fundo de Previdência Parlamentar                            | FPP            | 7.181.367,00     | 188.180,93       | 0,01       | 6.993.186,07   | 2,62%          |
| Fundo Desenvolvimento do Ensino Básico                      | FUNDEB         | 2.052.434.201,65 | 1.090.269.275,10 | 29,82      | 962.164.926,55 | 53,12%         |
| Fundo do Desenv. do Esporte e Juventude                     | FUNDEJ         | 10.408.660,00    | 7.174.145,31     | 0,20       | 3.234.514,69   | 68,92%         |
| Fundo Especial de Reaparelhamento e Moderniz. do Judiciário | FERMOJU        | 193.720.167,00   | 102.222.556,64   | 2,80       | 91.497.610,36  | 52,77%         |
| Fundo Est. de Desenv. da Agricultura Familiar               | FEDAF          | 3.875.000,00     | 3.875.000,00     | 0,11       | -              | 100,00%        |
| Fundo Est. Esp. do Des. e Comerc. do Artesanato             | FUNDART        | 1.748.350,00     | 1.480.976,47     | 0,04       | 267.373,53     | 84,71%         |
| Fundo Estadual de Assistência                               | FEAS           | 138.102.025,20   | 98.715.902,80    | 2,70       | 39.386.122,40  | 71,48%         |
| Fundo Estadual de cultura                                   | F E C          | 30.000.000,00    | 6.821.530,51     | 0,19       | 23.178.469,49  | 22,74%         |
| Fundo Estadual de Hab. de Interesse Social                  | FEHIS          | 5.000.000,00     | 0,00             | -          | 5.000.000,00   | -              |
| Fundo Estadual de Transporte                                | FET            | 53.933,00        | 0,00             | -          | 53.933,00      | -              |
| Fundo Estadual de Saúde                                     | FUNDES         | 873.712.826,27   | 663.735.251,87   | 18,15      | 209.977.574,40 | 75,97%         |

| Entidade                                       | Sigla      | Autorizada            | Realizada             | % Real.     | Saldo                 | Real./Aut .   |
|------------------------------------------------|------------|-----------------------|-----------------------|-------------|-----------------------|---------------|
| Fundo Estadual para Criança e Adolescência     | FECA       | 1.938.646,59          | 1.429.676,55          | 0,04        | 508.970,04            | 73,75%        |
| SUPSEC                                         | SUPSEC     | 1.927.811.883,74      | 1.589.598.353,33      | 43,48       | 338.213.530,41        | 82,46%        |
| <b>Vinculadas à Secretaria da Saúde</b>        |            | <b>645.548.052,65</b> | <b>500.679.790,97</b> | <b>9,18</b> | <b>144.868.261,68</b> | <b>77,56%</b> |
| Centro de Hematologia e Hemoterapia Ceará      | HEMOCE     | 46.906.694,00         | 35.392.561,45         | 7,07        | 11.514.132,55         | 75,45%        |
| Centro de Saúde Dona Libânia                   | D LIBANIA  | 3.514.470,92          | 2.218.384,35          | 0,44        | 1.296.086,57          | 63,12%        |
| Centro Especializado de Odontologia            | C E O      | 4.905.157,00          | 3.456.779,99          | 0,69        | 1.448.377,01          | 70,47%        |
| Centro Integrado de Diabetes e Hipertensão     | CIDH       | 4.323.035,00          | 1.992.365,26          | 0,40        | 2.330.669,74          | 46,09%        |
| Centro Odontológico tipo II CEO Joaquim Távora | CEO J TAV  | 1.599.100,00          | 1.170.701,36          | 0,23        | 428.398,64            | 73,21%        |
| CEO Rodolfo Teófilo                            | CEO RODOLF | 1.181.303,00          | 839.706,27            | 0,17        | 341.596,73            | 71,08%        |
| Décima oitava Microrregional de Iguatu         | DEC OIT IG | 4.249.157,96          | 3.376.387,34          | 0,67        | 872.770,62            | 79,46%        |
| Décima primeira Microrregional de Sobral       | MIC SOBRAL | 11.508.805,00         | 9.624.202,94          | 1,92        | 1.884.602,06          | 83,62%        |
| Departamento Regional de Fortaleza             | PRIM DERES | 10.730.888,22         | 9.997.020,85          | 2,00        | 733.867,37            | 93,16%        |
| Hospital Messejana                             | H MESSE    | 155.379.821,96        | 105.487.489,61        | 21,07       | 49.892.332,35         | 67,89%        |
| Hospital de Saúde Mental de Messejana          | HSMM       | 8.419.992,92          | 7.864.007,73          | 1,57        | 555.985,19            | 93,40%        |



| Entidade                                                 | Sigla         | Autorizada              | Realizada               | %<br>Real.    | Saldo                   | Real/Aut<br>. |
|----------------------------------------------------------|---------------|-------------------------|-------------------------|---------------|-------------------------|---------------|
| Hospital Geral<br>Cesar Cals de<br>Oliveira              | H G C C O     | 67.134.056,52           | 49.069.548,18           | 9,80          | 18.064.508,34           | 73,09%        |
| Hospit. Geral de<br>Fortaleza                            | H G F         | 188.354.973,59          | 162.976.115,87          | 32,55         | 25.378.857,72           | 86,53%        |
| Hospital Geral<br>Militar José<br>Martiano de<br>Alencar | HPM           | 1.486.000,00            | 246.626,92              | 0,05          | 1.239.373,08            | 16,60%        |
| Hospital Infantil<br>Dr. Albert Sabin                    | A SABIN       | 83.180.190,60           | 67.613.520,85           | 13,50         | 15.566.669,75           | 81,29%        |
| Hospital São José                                        | H S J         | 19.100.741,96           | 14.690.720,00           | 2,93          | 4.410.021,96            | 76,91%        |
| Instituto de<br>Prevenção do<br>Câncer do ceara          | IPCC          | 4.931.939,00            | 3.276.737,65            | 0,65          | 1.655.201,35            | 66,44%        |
| Laboratório<br>Central de Saúde<br>Pública               | LACEN         | 18.715.635,00           | 14.112.752,97           | 2,82          | 4.602.882,03            | 75,41%        |
| Posto de<br>Assistência<br>Médica<br>Meireles            | MEIRELES      | 3.024.494,00            | 1.900.294,68            | 0,38          | 1.124.199,32            | 62,83%        |
| Quarta<br>Microrregião de<br>Baturité                    | MICRO<br>BATU | 6.901.596,00            | 5.373.866,70            | 1,07          | 1.527.729,30            | 77,86%        |
| <b>TOTAL</b>                                             |               | <b>7.547.233.424,15</b> | <b>5.453.364.810,82</b> | <b>100,00</b> | <b>2.093.868.613,33</b> | <b>72,26%</b> |

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade – SIC.

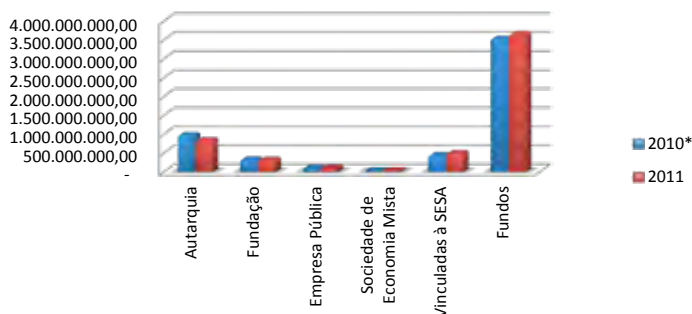
Constata-se, pela tabela, que 72,56% das Despesas empenhadas foram alocadas para cinco entidades, quais sejam: SUPSEC (29,15%), FUNDEB (19,99%), FUNDES (12,17%), DER (7,43%) e DE-TRAN (3,83%). Comparando o empenhado por estas entidades no exercício de 2010, verifica-se que o FUNDEB apresentou o maior incremento de 16,31%.

Analisando a representatividade das entidades por grupo, 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 Eco-

nomia Mista, Fundos e Entidades vinculadas à Secretaria da Saúde, respectivamente.

No tocante à evolução dos valores empenhados nestes grupos de entidades, apresenta-se o gráfico abaixo.

**Evolução dos Valores Empenhados nos Grupos de Entidades da Administração Indireta**



Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade – SIC.

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

Do exposto, pode-se observar que as entidades do grupo Fundos englobam o maior percentual de valores empenhados da Administração Indireta, apresentando, em 2011, 67,05% do total de Despesas empenhadas. Cabe destacar que os Fundos não possuem natureza jurídica, mas simplesmente contábil e/ou financeira, utilizados, conforme artigo 71 da Lei nº 4.320/64, para segregar receitas que se vinculem à determinados objetivos ou serviços públicos.

Quanto ao percentual de realização em comparação ao autorizado, assim como constatado na Administração Direta, também houve entidades que executaram baixo percentual da Despesa autorizada. Na tabela abaixo seguem aquelas que não chegaram a atingir o percentual de, pelo menos, 50% (cinquenta por cento) de realização, ficando consideravelmente abaixo do planejado.

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

| <b>Entidade</b>                                           | <b>Sigla</b> | <b>% (Autorizada/</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 Polícia Civil                                         | FDS PC       | 12,31                 |
| FDS Polícia 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 Polícia Militar                               | FDS C PM     | 37,21                 |
| Fundo de Defesa dos Direitos Difusos do Estado do Ceará   | FDID         | 38,69                 |
| Instituto de Desenvolvimento Institucional das Cidades do | 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 Reaparelhamento da PGE            | FUNPECEPGE   | 48,99                 |

**Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade - SIC.**

Das 20 entidades que obtiveram percentual de realização inferior a 50%, 17 são Fundos, que, consequentemente, foi o grupo que apresentou o menor percentual de realização (68,04%) dentre os demais da Administração Indireta.

Ressalta-se 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.

Ademais, o Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas (FCE) apresentou valores orçados na LOA de R\$ 8.000.000,00, no entanto, quando da análise dos valores orçados e atualizados pelos créditos adicionais, este Fundo não mais apresentou o valor mencionado, tendo sido realizadas 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.

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.

Para a apuração desses dados, a SEFAZ excluiu da Receita das Autarquias, Fundações, Fundos e Empresas Estatais Dependentes os recursos do Tesouro que constam da Receita da Administração Direta. No tocante à consolidação da Despesa Orçamentária, foram excluídas as duplicidades com fontes comuns às duas administrações e incluídas as Despesas na modalidade de transferências, da Administração Direta, as quais foram repassadas ao FUNDEB.

As Empresas Públicas Dependentes (ETICE e EMATERCE) e as Sociedades de Economia Mista (COHAB e CODECE) executam suas Despesas diretamente no SIC, portanto não recebem recursos através da modalidade Transferências.

No tocante aos dados consolidados apresentados pela SEFAZ, o Relatório do Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo, no Capítulo III, salientou que os valores apresentados ainda contêm duplicidades referentes às operações intragovernamentais, ou seja, operações realizadas entre órgãos, fundos e entidades integrantes

da estrutura administrativa do Estado. É enfatizado, ainda, que a partir do exercício de 2012 a exclusão destas duplicidades ocorrerá com a utilização da modalidade de aplicação 91.

No entanto, esta Comissão entende 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, que foi de R\$ 18.613.095.036,62, conforme dados da Síntese do Balanço Geral do Estado. Quanto à realização das categorias econômicas, apresenta-se a tabela abaixo.

| Receita Orçamentária Consolidada, por categoria econômica |                          |                          |                         | (R\$ 1,00)           |
|-----------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------|-------------------------|----------------------|
| Categoria Econômica                                       | Prevista atualizada (1)  | Realizada (2)            | Diferença               | % Realização (2)/(1) |
| <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>         |

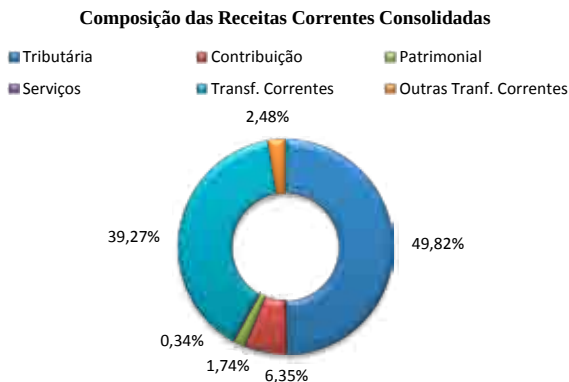
Fonte: Síntese do Balanço Geral do Estado - 2011.

A tabela evidencia 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.

Importante destacar 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.

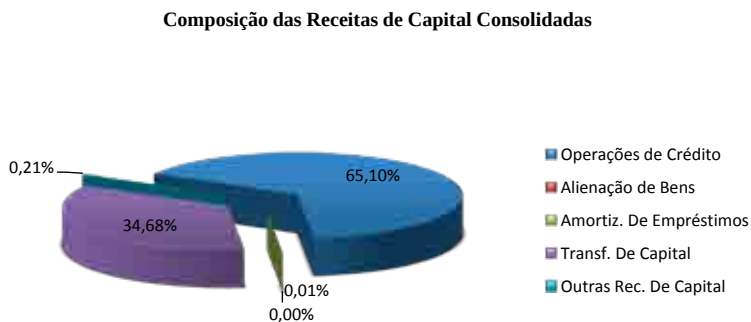
Cabe destacar que no exercício anterior, as Receitas Correntes apresentaram uma insuficiência de arrecadação de R\$ 473.008.651,22.

Na categoria das Receitas Correntes, a Receita Tributária e as Transferências Correntes participaram juntas com o percentual de 89,09% do valor total realizado, consoante gráfico a seguir.



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 abaixo.



Fonte: Síntese do Balanço Geral do Estado - 2011.

Cabe destacar que a análise das Receitas consolidadas do Estado do Ceará, por fonte de recursos, foi prejudicada, 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.

| Comparativo entre a Despesa consolidada autorizada e realizada |                          |                          |                         | (R\$ 1,00)                |
|----------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------|-------------------------|---------------------------|
| Especificação                                                  | Autorizada (1)           | Realizada (2)            | Diferença               | Realização (%)<br>(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                                                | 232.825.435,46           | 219.495.252,51           | 13.330.182,95           | 94,27                     |
| Outras Desp.                                                   | 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                                                 | 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.

Com base na tabela acima, é possível identificar que as Despesas Correntes responderam com 81,01% dos valores empenhados, no exercício de 2011, enquanto as Despesas de Capital participaram com 18,99%.

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

Quando se compara a Despesa Realizada no exercício de 2011 com o exercício anterior, verifica-se um aumento de 4,17%

e um acréscimo de 4,22% no percentual de realização da despesa.

No tocante à análise da Despesa autorizada e realizada, por fonte de recursos, segue a tabela abaixo.

**Despesa consolidada autorizada e realizada, por fonte de recursos (R\$ 1,00)**

|    | <b>Fonte</b>                                | <b>Autorizado (a)</b>    | <b>Realizado (b)</b>     | <b>Realização %<br/>(b)/(a)</b> |
|----|---------------------------------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------------|
| 00 | Recursos Ordinários                         | 8.444.071.132,51         | 7.771.715.117,12         | 92,04                           |
| 01 | Cota Parte do Fundo de Partic. dos Estados  | 4.633.567.316,00         | 4.196.665.606,98         | 90,57                           |
| 03 | Cont. do Sist. Único de Prev. do Est. do Ce | 434.228.249,79           | 380.930.993,02           | 87,73                           |
| 04 | Recurso Provenientes da Contrib. patronal   | 714.315.826,00           | 588.002.021,37           | 82,32                           |
| 05 | Rec. Prov. Contribuição Parlamentar         | 1.941.914,00             | -                        | -                               |
| 06 | rec prov contrib parlamentar patronal       | 1.941.914,00             | 188.180,93               | 9,69                            |
| 07 | Cota Parte da Contrib. do Salário Educação  | 43.061.284,00            | 27.848.182,45            | 64,67                           |
| 10 | Rec. Provenientes do FECOP                  | 367.236.641,35           | 276.241.331,57           | 75,22                           |
| 11 | Cota Parte Contr. Interv. no Domínio Econ.  | 60.903.853,15            | 57.148.242,37            | 93,83                           |
| 15 | Depósitos Judiciais – PIMPI                 | 127.332.465,00           | 38.931.188,06            | 30,57                           |
| 16 | Medida Compensatória Ambiental              | 10.128.373,56            | -                        | -                               |
| 40 | Operação de Crédito Não Condicionada        | 111.881.390,12           | 69.239.142,35            | 61,89                           |
| 43 | Op. de Crédito Internas BNDES/PEF           | 236.380.346,98           | 183.960.711,98           | 77,82                           |
| 44 | Indeniz. pela Ext. de Petróleo Xisto e Gás  | 37.322.030,00            | 33.463.388,17            | 89,66                           |
| 45 | Operações de Crédito Internas BNDES         | 512.946.379,65           | 334.115.992,82           | 65,14                           |
| 48 | Operações de Crédito Externas               | 4.549.159,47             | 1.818.793,61             | 39,98                           |
| 50 | Recursos Proveniente do FUNDEB              | 2.052.434.201,65         | 1.090.269.275,10         | 53,12                           |
| 55 | Operações Crédito Internas BNB              | 9.101.471,57             | 8.420.588,84             | 92,52                           |
| 56 | Operações Crédito Internas CEF              | 160.878.378,00           | 22.314.361,82            | 13,87                           |
| 57 | Operações Crédito Externas KFW              | 2.000.000,00             | 673.638,59               | 33,68                           |
| 58 | Operações Crédito Externas BIRD             | 154.390.900,00           | 82.781.424,72            | 53,62                           |
| 59 | Operações Crédito Externas BID              | 215.894.455,19           | 185.198.504,35           | 85,78                           |
| 63 | Oper. de Crédito Ext. Tesouro EX-IM         | 40.000,00                | -                        | -                               |
| 70 | Recursos Diretamente Arrecadados            | 451.058.556,36           | 355.869.578,39           | 78,90                           |
| 75 | Medida Compensatória Ambiental              | 10.750.000,00            | 949.670,57               | 8,83                            |
| 79 | Transf. Fundo de Def. Civil - FDCC          | 13.921.510,22            | 6.592.440,00             | 47,35                           |
| 80 | Conv. Órgão Internacional Adm. Direta       | 673.000,00               | 326.034,78               | 48,44                           |
| 81 | Conv. Órgãos Internacionais Adm. Indireta   | 954.960,00               | 277.316,73               | 29,04                           |
| 82 | Conv. Órgãos Federais Adm. Direta           | 1.002.239.457,54         | 558.915.620,51           | 55,77                           |
| 83 | Conv. Órgãos Federais Adm. Indireta         | 204.627.934,80           | 46.111.669,68            | 22,53                           |
| 87 | Conv. Órgão Municipal Adm. Indireta         | 1.845.355,00             | -                        | -                               |
| 88 | Conv. Órgão Privado Adm. Direta             | 95.000,00                | 75.000,00                | 78,95                           |
| 89 | Conv. Órgão Privado Adm Indireta            | 2.310.314,56             | 911.813,34               | 39,47                           |
| 90 | Conv. Órgão Federal Prog. PAHD              | 5.636.767,00             | 310.994,76               | 5,52                            |
| 91 | Recursos Provenientes do SUS                | 456.280.540,61           | 309.888.169,25           | 67,92                           |
| 92 | Repasse Fundo a Fundo - FNAS                | 1.600.000,00             | 483.036,25               | 30,19                           |
|    | <b>TOTAL</b>                                | <b>20.488.541.078,08</b> | <b>16.630.638.030,48</b> | <b>81,17</b>                    |

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade.



Da análise da tabela, constata-se que, no exercício 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 Partic. 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. Salienta-se que estas duas primeiras fontes de recursos (16 e 63) não apresentaram realização no exercício em análise.

Para uma análise integrada das Receitas e Despesas consolidadas do Estado do Ceará, por Administração, segue a tabela a seguir.

| Comparativo da Receita e Despesa, por Administração |                          |                        | (R\$ 1,00)                        |
|-----------------------------------------------------|--------------------------|------------------------|-----------------------------------|
| Especificação                                       | Adm. Direta              | Adm. Indireta          | Adm. Direta + Adm. Indireta Total |
| 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, conclui-se que, para o exercício de 2011:

- 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**

---



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

A análise a seguir visa demonstrar, de forma consolidada, o comportamento da gestão estadual em relação à realização dos diversos procedimentos licitatórios, incluindo-se, ainda nesses, as contratações diretas (dispensas e inexigibilidades licitatórias), que a legislação impõe à matéria. A origem dos dados a serem analisados tem como base informações extraídas do Sistema Integrado de Contabilidade - SIC, cujo órgão gestor é a Secretaria da Fazenda.

##### **METODOLOGIA UTILIZADA PARA FINS DE ANÁLISE**

Devido a fragilidades identificadas no sistema contábil estadual, quando da elaboração de Pareceres Prévios das Contas de Governo de exercícios anteriores, adotou-se uma metodologia específica capaz de organizar os dados necessários à análise dos gastos efetuados pela Administração Estadual em relação às licitações, bem como às contratações diretas. Segue, então, a metodologia utilizada:

a) segregação dos dados lançados no SIC, de acordo com o campo da Nota de Empenho denominado “modalidade de licitação”; e

b) desdobramento suplementar dos elementos de despesa, no campo denominado “item de despesa”, distinguindo-se as despesas “licitáveis” das “não lícitáveis”.

O desdobramento do elemento de despesa denominado “item de despesa” teve sua implementação autorizada no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, aprovado pela Portaria Conjunta da STN/SOF nº 03 de 2008. Desse modo, alcança-se um maior detalhamento da informação registrada na contabilidade, em razão das despesas efetivadas, facilitando, com isso, a análise dos registros.

Ressalte-se que não foram levadas em consideração as informações constantes do Relatório do órgão de Controle Interno – Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE) –, em relação a esta análise, uma vez que foram aplicadas metodologias distintas

para apuração dos valores de referência.

#### **4.1. TOTAL DAS DESPESAS EXECUTADAS NO EXERCÍCIO**

Do total das despesas empenhadas em 2011 pelo Estado do Ceará, no montante de R\$ 16.630.638.030,48, cuja composição é demonstrada no Quadro abaixo, identificaram-se R\$ 3.980.859.420,79 correspondentes a gastos com compras, obras e serviços passíveis de licitação, sob as suas diversas modalidades, bem como, licitações internacionais e procedimentos de dispensas e inexigibilidades.

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

A nomenclatura “tipo”, convencionada pelo órgão Central de Contabilidade do Governo do Estado e aplicadas no Sistema Integrado de Contabilidade - SIC, indica quais os itens de despesas são passíveis, ou não, de procedimento licitatório, conforme codificação a seguir descrita:

0 - despesas que não cabem a realização de procedimentos de licitação;

1 – itens de despesas que devem ser processadas mediante prévia licitação ou por processos de dispensa ou inexigibilidades;

2 - despesas com “suprimento de fundos”, que também não comportam a realização dos certames licitatórios;

3 – despesas de repasse de recursos por convênios, porém não contabilizadas sob a rubrica de modalidade de aplicação própria para se registrar transferências (modalidade de aplicação código 50). Geralmente não são precedidas de procedimentos de licitação;e

4 - itens de despesa que a priori seriam licitáveis, no entanto, em algumas hipóteses, os órgãos executores utilizaram essa codificação para contabilizar repasses por convênios, apresentando comportamento híbrido, variando a interpretação de seu registro caso a caso.

Para uma melhor depuração dos valores a seguir analisados, dividiu-se o exame em duas etapas, representadas cada qual por

uma planilha, sendo que na primeira delas, demonstrou-se, de forma objetiva, a decomposição do valor de R\$ 16.630.638.030,48, referente ao total de despesas empenhadas em 2011. Esse detalhamento foi feito por “tipos” de despesas, conforme classificação anterior. Comparando esses valores, com os de 2010, tem-se a evolução de cada tipo de licitação no decorrer de um ano; Já na segunda, os valores analisados retrataram apenas o exercício sob exame.

| PRIMEIRA ETAPA                                                                                                                                            |                          | EM R\$ 1,00              |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------|
| DECOMPOSIÇÃO DAS DESPESAS REALIZADAS EM RAZÃO DO TIPO DE ITEM DE DESPESA                                                                                  |                          |                          |
| TOTAL DAS DESPESAS REALIZADAS PELO ESTADO DO CEARÁ (POR GRUPO DE DESPESA)                                                                                 |                          |                          |
|                                                                                                                                                           | 2010                     | 2011                     |
| <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 CONVÊNIOS 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> |
| <b>SEGUNDA ETAPA (EXERCÍCIO 2011)</b>                            |                          | <b>EM R\$ 1,00</b>       |
| <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

De acordo com o conteúdo da tabela “SEGUNDA ETAPA (EXERCÍCIO 2011)”, 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.

Importante salientar que a análise dos casos concretos, quanto à verificação da aplicação correta da modalidade licitatória, far-se-á de forma pormenorizada, quando dos exames das Prestações de Contas Anuais remetidas a esta Corte. Tais análises indicarão, inclusive, as falhas quanto aos registros contábeis que não permitiram o alcance de uma informação consolidada com maior nível de precisão, da mesma forma como vem ocorrendo em exercícios passados.

Registre-se, ainda, que a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, em seu art. 15, II, dispõe que, sempre que possível, as



compras deverão ser processadas através de Sistema de Registro de Preços. Contudo, no Sistema Integrado de Contabilidade não existe registro específico para as aquisições oriundas desse sistema, embora se observe corriqueiramente compras realizadas por meio de atas de registro de preços, seja como órgão participante, seja como órgão não participante originalmente do sistema de registro de preços, figura conhecida como “carona”.

Cumprе ressaltar que as modalidades de licitação visando à seleção de preços para registro são a concorrência pública e o pregão, conforme previsto no Decreto Estadual nº 28.087/2006, que regulamenta o uso do Sistema de Registro de Preços no âmbito do Estado do Ceará.

Portanto, é recomendável que a Administração Pública evidencie nos registros contábeis essa informação, a exemplo daquelas atinentes às várias modalidades de licitação registradas no momento do empenho da despesa, trazendo uma maior transparência para seus gastos processados por meio dessa forma de seleção de futuros fornecedores ou prestadores de serviços.

Outra deficiência apontada no Sistema Integrado de Contabilidade é a impossibilidade de distinção, dentre as contratações processadas por Pregão, quanto à forma (presencial ou eletrônica). Tal distinção tornaria a presente análise mais efetiva, na medida em que possibilitaria o alcance de informações mais condizentes com a realidade.

Desse modo, ante as deficiências detectadas no SIC, restou prejudicado um exame mais minucioso, em virtude da impossibilidade de segregação das aquisições oriundas do Sistema de Registro de Preços, bem como da não distinção entre as formas presenciais e eletrônicas das licitações mediante Pregão.

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

As modalidades de licitação estão previstas na Lei Federal nº 8.666/93, na Lei Federal nº 10.520/02 e no Decreto Estadual nº 28.089/06. A tabela a seguir demonstra os gastos efetivados em 2011 aplicando-se as diversas modalidades de licitação, e segregando-as por Poder.

**Licitação por Poder e Modalidade**
**(R\$ 1,00)**

| MODALIDADE DE LICITAÇÃO                                                   | TOTAL POR PODER         |                      |                       | TOTAL GERAL             | %              |
|---------------------------------------------------------------------------|-------------------------|----------------------|-----------------------|-------------------------|----------------|
|                                                                           | EXECUTIVO               | LEGISLATIVO          | JUDICIÁRIO            |                         |                |
| 1. CARTA CONVITE                                                          | 2.399.929,25            | 831.163,04           | 137.864,92            | 3.368.957,21            | 0,08%          |
| 2. TOMADA DE PREÇOS                                                       | 22.393.192,77           | 941.246,37           | 523.653,90            | 23.858.093,04           | 0,60%          |
| 3. CONCORRÊNCIA                                                           | 1.878.332.301,35        | 17.015.354,32        | 10.765.040,11         | 1.906.112.695,78        | 47,88%         |
| 4. PREGÃO                                                                 | 1.235.196.608,27        | 56.600.067,39        | 67.639.205,89         | 1.359.435.881,55        | 34,15%         |
| 5. LICIT. INTERNACIONAL                                                   | 131.066.639,11          | 107.100,00           | -                     | 131.173.739,11          | 3,30%          |
| 6. CONCURSO                                                               | -                       | -                    | -                     | -                       | -              |
| <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>  |
| 7. INEXIGIBILIDADE                                                        | 241.059.857,31          | 3.796.034,00         | 9.161.835,66          | 254.017.726,97          | 6,38%          |
| 8. DISPENSA                                                               | 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.

Concernente ao total geral discriminado na tabela, anterior, constatou-se que do montante de R\$ 3.980.859.420,79, relativo a despesas passíveis de licitação e destinado a obras, serviços e compras realizadas pela Administração Pública Estadual, o valor de R\$ 3.423.949.366,69, correspondente a 86,01% do total, foi gasto mediante procedimento licitatório. Esse importe representa 20,59% do total de despesas empenhadas em 2011.

A Concorrência Pública destacou-se, em primeiro lugar, no ranking das modalidades licitatórias mais utilizadas pela administração pública, sendo responsável por 47,88% das despesas licitáveis executadas. Em seguida, segue o Pregão, atingindo o percentual de 34,15%. Chama-se a atenção para o total das Licitações Internacionais que, no ano de 2010, atingiu o valor de R\$ 45.883.745,29, e, em 2011, chegou ao patamar de R\$ 131.173.739,11, correspondendo a um aumento de 185%.

A Tomada de Preços figurou em quarto lugar, sendo respon-

sável por 0,60% do total licitável, sofrendo uma redução significativa em relação ao ano anterior, quando atingiu o percentual de 1,13% (R\$ 47.037.865,43). Já no exercício sob análise, essa modalidade licitatória alcançou o valor de R\$ 23.858.093,04, reduzindo-se, com isso, 49,28% de um ano para o outro. A modalidade Carta Convite teve uma representação sem significância, atingindo, apenas, 0,08% das despesas licitáveis.

A metodologia adotada permitiu a realização de uma análise comparativa entre os exercícios de 2008 a 2011, resultando nos percentuais abaixo, e excluídas as despesas registradas no SIC com o código 0 (zero), ou seja, sem a descrição da modalidade licitatória:

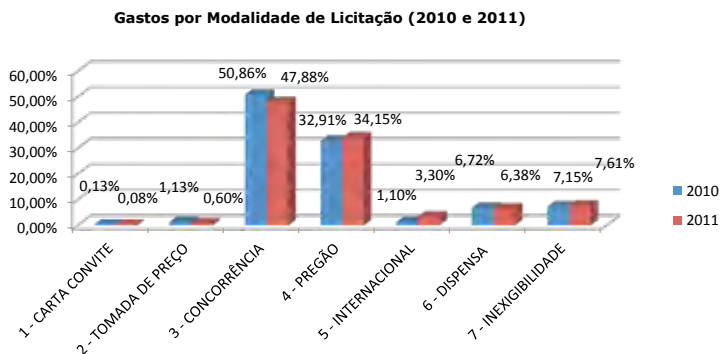
| MODALIDADE DE LICITAÇÃO – ANÁLISE COMPARATIVA |                   |         |                   |         |                   | (R\$ Milhões) |                   |         |
|-----------------------------------------------|-------------------|---------|-------------------|---------|-------------------|---------------|-------------------|---------|
| MODALIDADE                                    | EXERCÍCIO<br>2008 | %       | EXERCÍCIO<br>2009 | %       | EXERCÍCIO<br>2010 | %             | EXERCÍCIO<br>2011 | %       |
| 1. CARTA CONVITE                              | 11.176            | 0,61%   | 9.036             | 0,32%   | 5.333             | 0,13%         | 3.368             | 0,08%   |
| 2. TOMADA DE<br>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.<br>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%   |
| TOTAL                                         | 1.834.941         | 100,00% | 2.828.311         | 100,00% | 4.160.184         | 100,00%       | 3.980.859         | 100,00% |

Fonte: Base de Dados do SIC

A partir das informações demonstradas, na tabela antecedente, observa-se um decréscimo de 4,31%, em relação ao exercício de 2010, no que se refere ao total de despesas licitáveis ou passíveis de contratação direta (dispensa ou inexigibilidade). Dá-se um maior destaque às formas: Tomada de Preços e Licitação Internacional, quando comparadas aos valores demandados no ano anterior. Tomando-se por base 2011 em relação a 2010, as Tomadas de Preço teve uma variação negativa de 49,28%. Já no total despendido para as Licitações Internacionais houve um incremento de 185%.

A Concorrência continua sendo a modalidade que agrega maiores gastos pela Administração Pública Estadual.

O gráfico, abaixo, permite uma melhor visualização dos percentuais correspondentes às despesas processadas em 2010 e 2011 por meio das respectivas modalidades licitatórias, bem como àquelas ocorridas mediante contratação direta (dispensa e inexigibilidade):



Fonte: Base de Dados do SIC

#### 4.4. PRINCIPAIS DESPESAS LICITADAS POR CONCORRÊNCIA

Para melhor demonstrar o ocorrido na execução das despesas licitadas, através da modalidade Concorrência Pública, apresentam-se, a seguir, as despesas mais relevantes no ano sob análise, com os principais itens pelos quais essa modalidade foi registrada, comparando os respectivos valores com do exercício de 2010.

|                                    | CONCORRÊNCIAS PÚBLICAS |        | (R\$ 1,00)       |        |
|------------------------------------|------------------------|--------|------------------|--------|
|                                    | 2010                   |        | 2011             |        |
| TOTAL                              | 2.115.740.076,03       | C      | 1.906.112.695,78 | E      |
| 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%  |

| CONCORRÊNCIAS PÚBLICAS         |                |       | (R\$ 1,00)     |        |
|--------------------------------|----------------|-------|----------------|--------|
|                                | 2010           |       | 2011           |        |
| 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

De modo semelhante ao ocorrido no exercício anterior, o item de despesa EDIFICAÇÕES foi o mais representativo nas contratações, por meio da modalidade concorrência pública, concentrando 30,23% do total das despesas executadas. Conforme o quadro demonstrativo observa-se que o valor executado em 2011 na rubrica em análise diminuiu 33,83% em relação ao ano de 2010.

Na esteira dessas considerações, merece destaque o crescimento do valor despendido com o item OBRAS E INSTALAÇÕES, responsável por 3,50% do montante total dos gastos mediante Concorrência Pública. No período de 2010, essa despesa foi de R\$ 16.315.137,71, equivalendo a 0,77% do montante, à época, apurado. Contudo, em 2011, esse item atingiu o importe de R\$ 66.661.272,74, representando um crescimento de 309% em relação a 2010.

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

O quadro, abaixo, especifica quais projetos foram beneficiados com os recursos destinados a Obras e Instalações.

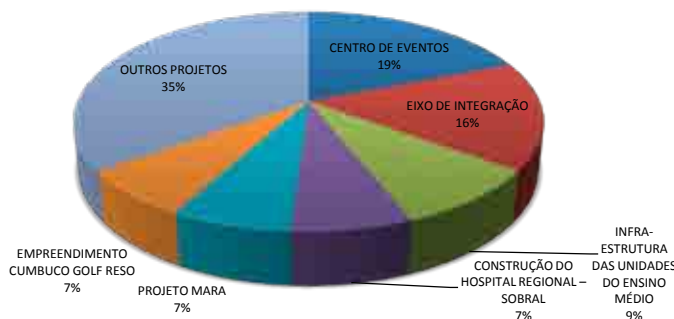
| PROJETO                                                                      | EXECUTADO (R\$) |
|------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| CENTRO MULTIFUNCIONAL DE EVENTOS E CAPTAÇÃO DE NEGÓCIOS                      | 13.108.133,81   |
| CONSTRUÇÃO DO EIXO DE INTEGRAÇÃO - TRECHO IV - AÇUDE PACAJUS AO AÇUDE GAVIÃO | 10.710.869,24   |
| EXPANSÃO E MELHORIA DA INFRA-ESTRUTURA DAS UNIDADES DO ENSINO MÉDIO          | 6.389.367,29    |
| CONSTRUÇÃO DO HOSPITAL REGIONAL – SOBRAL                                     | 4.983.402,99    |
| IMPLANTAÇÃO DA INFRAESTRUTURA DE BARRAGEM, DRAGAGEM E URB. - PROJETO MARA    | 4.605.079,87    |
| IMPLANTAÇÃO DE INFRA-ESTRUTURA TURÍSTICA PARA O EMPREEND.CUMBUCO GOLF RESO   | 4.454.861,89    |
| RECUPERAÇÃO DO PALÁCIO DA ABOLIÇÃO                                           | 2.979.731,47    |
| INFRA-ESTRUTURA DE ACESSOS E SERVIÇOS BÁSICOS PARA A ATIVIDADE TURÍSTICA     | 2.669.203,59    |
| IMPLANTAÇÃO DO CENTRO DE TREINAMENTO TÉCNICO CORPORATIVO – CTTIC             | 2.198.386,94    |
| DESAPROPRIAÇÃO, CONST. E SUPERVISÃO DA BARRAGEM RIACHO DA SERRA EM ALTO      | 1.878.277,30    |
| DESAPROPRIAÇÃO, CONSTRUÇÃO E SUPERVISÃO DA BARRAGEM MISSI EM MIRAIMA         | 1.581.231,37    |
| CONSTRUÇÃO DA ADUTORA PARA ABASTECIMENTO D'ÁGUA EM NOVA OLINDA.              | 1.551.521,06    |
| CONSTRUÇÃO E FORTALECIMENTO DA POLICLÍNICA DE BARBALHA                       | 1.186.000,00    |
| SUPERVISÃO E CONSTRUÇÃO DA ADUTORA DE IBARETAMA (IBARETAMA/CE)               | 1.086.360,44    |
| MELHORIAS NA INFRA-ESTRUTURA DO PODER JUDICIÁRIO                             | 1.066.118,13    |

| PROJETO                                                                     | EXECUTADO (R\$)      |
|-----------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| ESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTE E RODOVIA                             | 962.732,90           |
| CONSTRUÇÃO DE HABITAÇÕES DE INTERESSE SOCIAL COM APOIO FINANC. DO PROGRAMA  | 758.404,04           |
| PAC MI EXECUÇÃO DAS OBRAS DA II ETAPA DA ETA OESTE                          | 727.858,82           |
| DESAPROPRIAÇÃO, CONSTRUÇÃO E SUPERVISÃO DA BARRAGEM UMARI EM MADALENA       | 547.661,87           |
| CONSTRUÇÃO DE PENITENCIARIAS                                                | 544.890,03           |
| CONSTRUÇÃO DE CADEIAS PÚBLICAS                                              | 437.927,52           |
| REFORÇO À ESTRUTURAÇÃO, ADEQ. FÍSICA E TECNOLÓGICA DA ATENÇÃO NOS NÍVEIS    | 416.477,02           |
| DESENVOLVIMENTO DE PRODUTOS TURÍSTICOS E ORDENAMENTO TERRIT. PARA O TURISMO | 329.051,04           |
| DEMAIS PROJETOS                                                             | 1.461.736,96         |
| <b>TOTAL</b>                                                                | <b>66.661.272,74</b> |

Fonte: Base de Dados do SIC

A partir das informações extraídas, na tabela acima, constatou-se que dos 38 (trinta e oito) projetos executados sob a rubrica OBRAS E INSTALAÇÕES, apenas 06 (seis) deles foram responsáveis por 65% do total executado. O projeto que mais contribuiu para a formação desse percentual foi a Construção do “Centro Multifuncional de Eventos e Captação de Negócios”, no qual foi investido o valor de R\$ 13.108.133,81, correspondendo a 19,36% do total executado.

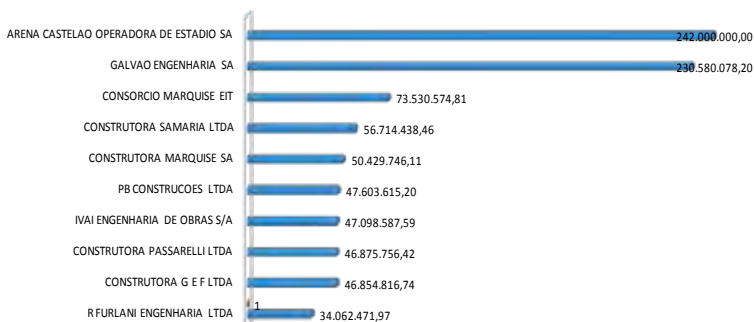
#### Obras e Instalações (Projetos Beneficiados)



## 4.6. OS 10 MAIORES CREDORES EM 2011

Ainda no que se refere às contratações mediante Concorrência Pública, segue o gráfico, abaixo, contendo os 10 maiores credores contratados a partir dessa modalidade. Constatou-se que somente com esses contratados foi executado o montante de R\$ 875.750.085,50, equivalente a 45,77% do total realizado.

Os 10 Maiores Credores 2011 (R\$ milhões)



O gráfico acima retrata a celebração de diversos contratos. Por essa razão, esta

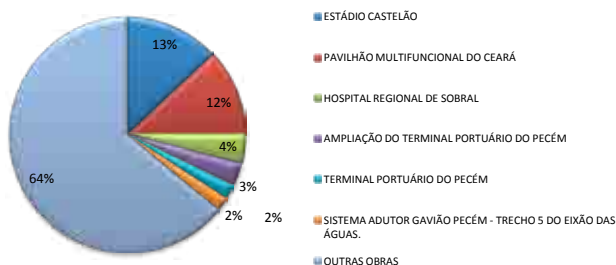
Comissão destacará, no próximo item, as obras de maior relevância executadas por esses credores.

#### 4.7. OBRAS DE MAIOR RELEVÂNCIA CONTRATADAS POR CONCORRÊNCIA PÚBLICA

| MAIORES OBRAS CONTRATADAS POR CONCORRÊNCIA PÚBLICA                                                                                                                                                                                                             |                | (R\$ 1,00)     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|
| DESCRIÇÃO DA OBRA                                                                                                                                                                                                                                              | CONTRATADO     | EXECUTADO      |
| 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

Obras Mais Relevantes por Concorrência Pública



## 4.8. ANÁLISE DAS DESPESAS COM COMUNICAÇÃO SOCIAL

Em 2011, foi executado no Programa 545 – Coordenação da Comunicação Social do Estado do Ceará o montante de R\$ 98.369.332,55. Determinado valor implicou um aumento de 10% em relação ao exercício de 2010. Este programa compõe a Área de Atuação Ética, Transparência e Comunicação Social do Eixo Gestão Ética, Eficiente e Participativa.

Compararam-se as despesas do Programa Coordenação da Comunicação Social aos gastos empregados como outros programas executados em 2011. Através de dados do Sistema Integrado de Contabilidade - SIC, identificou-se que os gastos do programa em tela foram superiores a 109 (cento e nove) dos 128 (cento e vinte e oito) programas executados no exercício sob análise. Na tabela a seguir, são relacionados alguns casos a título exemplificativo.

| COD. | PROGRAMA                                               | VALOR<br>EXECUTADO(R\$) | %      |
|------|--------------------------------------------------------|-------------------------|--------|
| 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% |



| COD.       | PROGRAMA                                                               | VALOR<br>EXECUTADO(R\$) | %             |
|------------|------------------------------------------------------------------------|-------------------------|---------------|
| 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%        |
| <b>536</b> | <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%         |

| COD. | PROGRAMA                                           | VALOR<br>EXECUTADO(R\$) | %     |
|------|----------------------------------------------------|-------------------------|-------|
| 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

Examinando a tabela apresentada, constatou-se que o total de recursos destinados ao Programa Coordenação da Comunicação Social em 2011 correspondeu a R\$ 98.369.332,55. Os gastos com os programas: Saúde do Servidor, Saneamento Ambiental do Ceará e Fortalecimento da Atenção Primária à Saúde corresponderam respectivamente a 83%, 75% e 20% do Programa Coordenação da Comunicação Social.

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

Relativamente aos gastos efetivados, em 2011, através de contratação direta (dispensa e inexigibilidade de licitação), utilizando-se, ainda, a modalidade 90 (aplicação direta), percebeu-se que houve um pequeno incremento ao percentual atingido no ano anterior. 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).

No entanto, analisando as contratações diretas sob a perspectiva financeira, verificou-se que o montante despendido em 2011 foi inferior em 3,50% ao montante de 2010, uma vez que, nesse último, foram gastos R\$ 577.143.152,17, ao passo que no exercício em análise esse mesmo gasto resultou no valor de R\$ 556.910.054,10.

Segue, abaixo, análise das principais despesas que computaram, em 2011, as contratações diretas executadas pelo Estado, agrupadas por elementos de despesa. Tais gastos foram comparados ao total de despesas licitáveis do Estado (VALOR DE REFERÊNCIA 1), bem como ao total despendido com as despesas processadas por dispensa ou inexigibilidade (VALOR DE REFERÊNCIA 2).

**CONTRATAÇÕES DIRETAS**
**(R\$ 1,00**

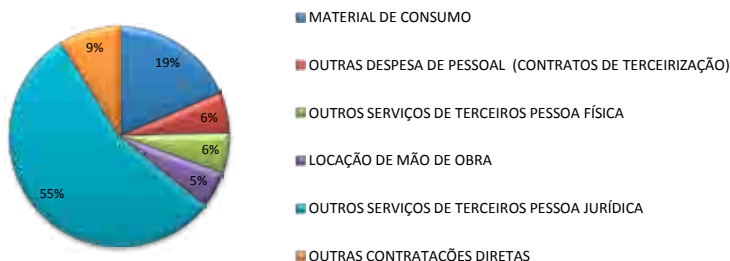
|                                                                                                | <b>VALORES ANO<br/>2011</b> | <b>% EM<br/>RELAÇÃO AO<br/>VALOR REF. 1</b> | <b>% EM<br/>RELAÇÃO AO<br/>VALOR REF. 2</b> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|---------------------------------------------|---------------------------------------------|
| <b>VALOR DE REFERÊNCIA 1 – DESPESAS COM COMPRAS, OBRAS E SERVIÇOS LICITÁVEIS</b>               | <b>3.980.859.420,79</b>     |                                             | -                                           |
| <b>VALOR DE REFERÊNCIA 2 – DESPESAS LICITÁVEIS PROCESSADAS POR DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE</b> | <b>556.910.054,10</b>       | <b>13,99</b>                                | -                                           |
| <b>30 - MATERIAL DE CONSUMO</b>                                                                | <b>103.552.482,73</b>       | <b>2,6</b>                                  | <b>18,59</b>                                |
| GENEROS DE ALIMENTACAO                                                                         | 10.721.713,63               | 0,27                                        | 1,93                                        |
| MATERIAL DE EXPEDIENTE                                                                         | 328.279,09                  | 0,01                                        | 0,06                                        |
| MATERIAL DE EXPEDIENTE                                                                         | 368.440,00                  | 0,01                                        | 0,07                                        |
| MATERIAL PARA ACONDICIONAMENTO E EMBALAGEM                                                     | 209.971,10                  | 0,01                                        | 0,04                                        |
| GAS ENGARRAFADO PARA COZINHA                                                                   | 162.841,33                  | 0                                           | 0,03                                        |
| MATERIAL PARA LIMPEZA CONSERVACAO E HIGIENE                                                    | 313.177,58                  | 0,01                                        | 0,06                                        |
| MATERIAL PARA REPAROS E CONSERVACAO DE IMOVEIS                                                 | 189.411,26                  | 0                                           | 0,03                                        |
| MATERIAL PARA MOVEIS E EQUIPAMENTO                                                             | 465.276,75                  | 0,01                                        | 0,08                                        |
| MATERIAL PARA MOVEIS E EQUIPAMENTO                                                             | 1.655.236,41                | 0,04                                        | 0,3                                         |
| PECAS E ACESSORIOS PARA VEICULOS                                                               | 399.679,31                  | 0,01                                        | 0,07                                        |
| PECAS E ACESSORIOS PARA VEICULOS                                                               | 12.557.567,91               | 0,32                                        | 2,25                                        |
| MATERIAL PARA INSTALACAO ELETRICA E ELETRONICA                                                 | 190.025,15                  | 0                                           | 0,03                                        |
| EXPLOSIVOS E MUNICOES                                                                          | 311.453,70                  | 0,01                                        | 0,06                                        |
| MATERIAL ODONTOLOGICO HOSPITALAR E                                                             | 3.967.695,20                | 0,1                                         | 0,71                                        |
| MATERIAL ODONTOLOGICO HOSPITALAR E                                                             | 678.235,00                  | 0,02                                        | 0,12                                        |
| ARTIGO CIRURGICO E DE LABORATORIO                                                              | 1.550.495,50                | 0,04                                        | 0,28                                        |
| ARTIGO CIRURGICO E DE LABORATORIO                                                              | 2.200.136,63                | 0,06                                        | 0,4                                         |
| MEDICAMENTOS E PRODUTOS FARMACEUTICO                                                           | 1.729.779,12                | 0,04                                        | 0,31                                        |
| MEDICAMENTOS E PRODUTOS FARMACEUTICO                                                           | 874.406,48                  | 0,02                                        | 0,16                                        |
| MATERIAL QUIMICO E RAO X                                                                       | 170.196,21                  | 0                                           | 0,03                                        |
| PECAS E ACESSORIOS PARA AERONAVES                                                              | 319.702,29                  | 0,01                                        | 0,06                                        |
| AGUA MINERAL                                                                                   | 109.966,62                  | 0                                           | 0,02                                        |
| MAT PARA TEC DA INFORMACAO                                                                     | 301.328,81                  | 0,01                                        | 0,05                                        |
| MAT PARA TEC DA INFORMACAO                                                                     | 157.850,42                  | 0                                           | 0,03                                        |
| MEDICAMENTOS                                                                                   | 8.958.911,25                | 0,23                                        | 1,61                                        |
| MEDICAMENTOS                                                                                   | 16.453.008,64               | 0,41                                        | 2,95                                        |
| DISTRIBUICAO DE LEITES                                                                         | 26.029.521,44               | 0,65                                        | 4,67                                        |
| MATERIAL EDUCATIVO E ESPORTIVO                                                                 | 11.358.838,63               | 0,29                                        | 2,04                                        |
| GENEROS DE ALIMENTACAO                                                                         | 114.874,24                  | 0                                           | 0,02                                        |
| OUTROS MATERIAIS PARA DISTRIBUICAO GRATUITA                                                    | 704.463,03                  | 0,02                                        | 0,13                                        |
| <b>34 - OUTRAS DESPESA DE PESSOAL (CONTRATOS DE</b>                                            | <b>33.512.301,67</b>        | <b>0,84</b>                                 | <b>6,02</b>                                 |
| DESP DE PESSOAL DEC DE CONT TERCEIRIZACAO                                                      | 17.372.402,22               | 0,44                                        | 3,12                                        |
| DESP DE PESSOAL DEC DE CONT TERCEIRIZACAO                                                      | 2.672.082,21                | 0,07                                        | 0,48                                        |
| CONVENIOS COOPERATIVAS MEDICAS                                                                 | 13.467.817,24               | 0,34                                        | 2,42                                        |
| <b>36 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS PESSOA FÍSICA</b>                                         | <b>32.457.451,65</b>        | <b>0,82</b>                                 | <b>5,83</b>                                 |
| REMUNER DE SERVICOS DE NATUREZA EVENTUAL                                                       | 9.940.287,89                | 0,25                                        | 1,78                                        |
| ESTAGIARIOS E MONITORES                                                                        | 238.500,00                  | 0,01                                        | 0,04                                        |
| SERVICO DE SEL E TREINAMENTO                                                                   | 313.093,28                  | 0,01                                        | 0,06                                        |
| SERV DE APOIO ADMINIST E PROFISSIONAL                                                          | 3.402.338,13                | 0,09                                        | 0,61                                        |
| SERVICOS TECNICOS PROFISSIONAIS                                                                | 2.216.525,55                | 0,06                                        | 0,4                                         |
| REP ADAP E CONSERV DE BENS MOV E EQUIPAMENTOS                                                  | 143.535,49                  | 0                                           | 0,03                                        |
| LOCACAO DE IMOVEIS                                                                             | 3.364.527,07                | 0,08                                        | 0,6                                         |
| EXAMES DE LABORATORIOS E ESPECIALIZADOS                                                        | 475.996,69                  | 0,01                                        | 0,09                                        |
| SERV MEDICOS E ODONTOLOGICOS                                                                   | 12.217.307,55               | 0,31                                        | 2,19                                        |
| ABASTECIMENTO DE AGUA POR PESSOA FISICA                                                        | 145.340,00                  | 0                                           | 0,03                                        |
| <b>37 - LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA</b>                                                             | <b>29.919.216,73</b>        | <b>0,75</b>                                 | <b>5,37</b>                                 |
| APOIO ADMINISTRATIVO E OUTRAS                                                                  | 18.034.821,64               | 0,45                                        | 3,24                                        |
| ASSISTENCIA TECNICA                                                                            | 163.656,76                  | 0                                           | 0,03                                        |
| COPA E COZINHA                                                                                 | 135.172,12                  | 0                                           | 0,02                                        |
| OPERAD DE MAQUINAS E MOTORISTAS                                                                | 153.918,22                  | 0                                           | 0,03                                        |
| TECNICO ADM E ESCRITORIO                                                                       | 3.507.145,57                | 0,09                                        | 0,63                                        |
| PROVISIONAMENTO CF CLAUSULAS CONTRATUAIS                                                       | 146.301,58                  | 0                                           | 0,03                                        |
| CONTRATACAO DE SERV GERAIS                                                                     | 3.665.408,93                | 0,09                                        | 0,66                                        |
| LOCACAO DE MAO DE OBRA DE TECNOLOGIA DA                                                        | 4.112.791,91                | 0,1                                         | 0,74                                        |
| <b>39 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS PESSOA</b>                                                | <b>308.237.974,35</b>       | <b>7,74</b>                                 | <b>55,35</b>                                |
| AGUA E ESGOTO                                                                                  | 15.658.558,31               | 0,39                                        | 2,81                                        |
| AGUA E ESGOTO                                                                                  | 4.779.800,73                | 0,12                                        | 0,86                                        |
| ENERGIA ELETRICA                                                                               | 55.721.543,35               | 1,4                                         | 10,01                                       |
| ENERGIA ELETRICA                                                                               | 927.077,27                  | 0,02                                        | 0,17                                        |
| TELEFONE TELEX E CELULAR                                                                       | 3.747.514,97                | 0,09                                        | 0,67                                        |
| TELEFONE TELEX E CELULAR                                                                       | 3.858.944,82                | 0,1                                         | 0,69                                        |

|                                                | VALORES ANO<br>2011 | % EM<br>RELAÇÃO AO<br>VALOR REF. 1 | % EM<br>RELAÇÃO AO<br>VALOR REF. 2 |
|------------------------------------------------|---------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| PORTES E TELEGRAMAS                            | 22.381.354,26       | 0,56                               | 4,02                               |
| PORTES E TELEGRAMAS                            | 4.115.881,63        | 0,1                                | 0,74                               |
| COMISSOES E DESPESAS BANCARIAS                 | 169.176,02          | 0                                  | 0,03                               |
| COMUNICACAO E DIVULGACAO                       | 536.851,99          | 0,01                               | 0,1                                |
| COMUNICACAO E DIVULGACAO                       | 854.500,00          | 0,02                               | 0,15                               |
| IMPRESSAO E ENCARDENACAO                       | 5.871.129,51        | 0,15                               | 1,05                               |
| IMPRESSAO E ENCARDENACAO                       | 604.980,00          | 0,02                               | 0,11                               |
| LOCACAO DE MOVEIS MAQUINAS E EQUIPAMENTOS      | 572.329,02          | 0,01                               | 0,1                                |
| LOCACAO DE MOVEIS MAQUINAS E EQUIPAMENTOS      | 437.982,18          | 0,01                               | 0,08                               |
| LOCACAO DE VEICULOS E AERONAVES                | 406.775,91          | 0,01                               | 0,07                               |
| LOCACAO DE BENS IMOVEIS                        | 7.745.398,76        | 0,19                               | 1,39                               |
| CONFECCAO DE MATERIAL PARA SINALIZACAO E       | 145.851,23          | 0                                  | 0,03                               |
| SEGUROS EM GERAL                               | 339.518,41          | 0,01                               | 0,06                               |
| SEGUROS EM GERAL                               | 3.794.804,87        | 0,1                                | 0,68                               |
| FORNECIMENTO DE ALIMENTACAO                    | 5.417.991,25        | 0,14                               | 0,97                               |
| VALE TRANSPORTE                                | 24.433.177,58       | 0,61                               | 4,39                               |
| REPAROS CONSERVACAO E ADAPTACAO DE IMOVEIS     | 1.245.274,12        | 0,03                               | 0,22                               |
| REPAROS CONSERVACAO E ADAPTACAO DE IMOVEIS     | 104.224,00          | 0                                  | 0,02                               |
| REPAROS CONSERVACAO DE MOVEIS E EQUIPAMENTOS   | 1.322.886,28        | 0,03                               | 0,24                               |
| REPAROS CONSERVACAO DE MOVEIS E EQUIPAMENTOS   | 2.376.425,58        | 0,06                               | 0,43                               |
| REPAROS E MANUTENCAO DE VEICULOS               | 184.487,73          | 0                                  | 0,03                               |
| REPAROS E MANUTENCAO DE VEICULOS               | 6.541.717,62        | 0,16                               | 1,17                               |
| SELECAO E TREINAMENTO DE PESSOAL               | 289.748,27          | 0,01                               | 0,05                               |
| SELECAO E TREINAMENTO DE PESSOAL               | 947.949,86          | 0,02                               | 0,17                               |
| SEMINARIOS CONGR E SIMPOSIOS                   | 2.922.632,88        | 0,07                               | 0,52                               |
| SEMINARIOS CONGR E SIMPOSIOS                   | 1.240.312,96        | 0,03                               | 0,22                               |
| ESTUDOS E PROJETOS                             | 175.545,98          | 0                                  | 0,03                               |
| ASSINATURAS DE JORNAIS E REVISTAS              | 472.131,60          | 0,01                               | 0,08                               |
| LIMPEZA EM GERAL                               | 199.707,20          | 0,01                               | 0,04                               |
| LIMPEZA EM GERAL                               | 1.182.732,52        | 0,03                               | 0,21                               |
| EXAMES DE LABORATORIO E ESPECIALIZADOS         | 768.848,25          | 0,02                               | 0,14                               |
| EXAMES DE LABORATORIO E ESPECIALIZADOS         | 17.499.468,86       | 0,44                               | 3,14                               |
| CONVENIOS, ACORDOS E AJUSTES                   | 836.105,00          | 0,02                               | 0,15                               |
| CONVENIOS, ACORDOS E AJUSTES                   | 2.224.256,77        | 0,06                               | 0,4                                |
| SERV HOSPITALARES, MEDICOS E ODONTOLOGICOS     | 140.155,93          | 0                                  | 0,03                               |
| SERV HOSP., MEDICOS E ODONTOLOGICOS            | 43.235.090,05       | 1,09                               | 7,76                               |
| SERVICOS TECNICOS PROFISSIONAIS                | 25.019.252,10       | 0,63                               | 4,49                               |
| SERVICOS TECNICOS PROFISSIONAIS                | 7.774.425,89        | 0,2                                | 1,4                                |
| CONDOMINIOS                                    | 484.407,91          | 0,01                               | 0,09                               |
| EVENTOS ARTISTICOS E CULTURAI                  | 13.550.980,00       | 0,34                               | 2,43                               |
| REPAROS E MANUNT DE AERONAVES                  | 1.368.433,61        | 0,03                               | 0,25                               |
| CURSOS DE ESPEC.,POS GRADUACAO,MESTRADO E      | 101.011,54          | 0                                  | 0,02                               |
| CURSOS DE ESPEC.,POS GRADUACAO,MESTRADO E      | 147.976,01          | 0                                  | 0,03                               |
| SUPORTE TECNICO EM TECNOLOGIA DA INFORMACAO    | 1.366.410,85        | 0,03                               | 0,25                               |
| DESENV E MANUNT DE SOFTWARE APLICATIVO         | 756.324,80          | 0,02                               | 0,14                               |
| MANUNT DE EQUIP DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO    | 763.869,07          | 0,02                               | 0,14                               |
| SERV DE COMUNIC P/TEC DA INFORMACAO            | 156.039,78          | 0                                  | 0,03                               |
| SERV DE COMUNIC P/TEC DA INFORMACAO            | 4.251.683,26        | 0,11                               | 0,76                               |
| LOCACAO DE MAQ,EQUIP SOFTWARE E INFRA-EST P/TI | 1.349.439,63        | 0,03                               | 0,24                               |
| PROCESSAMENTO DE IMAGENS                       | 354.175,63          | 0,01                               | 0,06                               |
| OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS                   | 832.144,21          | 0,02                               | 0,15                               |
| OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS                   | 135.449,25          | 0                                  | 0,02                               |
| SERVICO DE TELECOMUNICACOES                    | 1.190.465,64        | 0,03                               | 0,21                               |
| SERV ESPORTIVOS, CULTURAI E ARTISTICOS         | 174.630,00          | 0                                  | 0,03                               |
| LOCACAO DE VEICULOS                            | 2.030.011,64        | 0,05                               | 0,36                               |
| <b>41 - CONTRIBUIÇÕES</b>                      | <b>4.649.042,88</b> | <b>0,12</b>                        | <b>0,83</b>                        |
| OUTRAS CONTRIBUIÇOES                           | 4.649.042,88        | 0,12                               | 0,83                               |
| DEMAIS DESPESAS                                | 44.581.584,09       | 1,12                               | 8,00                               |

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade – SIC.

Obs.: Algumas despesas, na tabela acima, possuem duas contas sob a mesma rubrica, conforme banco de dados do SIC.

#### Segregação das Contratações Diretas por Elemento de Despesa



#### 4.10. CONTRATAÇÕES DIRETAS (ANÁLISE POR SUBELEMENTO)

No que se refere às despesas com fornecimento de água, energia, serviços postais e telefônicos, alocadas no elemento de despesa nº 39 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS PESSOA JURÍDICA, observa-se que o total gasto foi de R\$ 111.190.675,34, ou seja, 20% das despesas contratadas diretamente.

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 ENCADERNACÃO - 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 VOLUNTÁRIA**

---





## 5. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

A análise a seguir objetiva apontar, de forma consolidada, os importes executados pela Administração Estadual, sob a forma de transferências voluntárias, aos Municípios e às entidades privadas.

As transferências voluntárias encontram sua definição legal na Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), art. 25, consistindo na entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. Os instrumentos jurídicos frequentemente utilizados para formalizar essas transferências são os termos de convênios.

Ressalte-se que as transferências de recursos para as entidades privadas sem fins lucrativos, sejam elas constituídas sob quaisquer das formas admitidas em direito, também são realizadas por meio de convênios, equiparando-se aos repasses voluntários aos municípios.

Conforme explicitado no Relatório das Contas de Governo do exercício de 2010, a descentralização de ações por parte do estado, seja a um município, ou seja a uma entidade de natureza privada, que tenha como atividade institucional a realização de ações de estrito interesse público, tem como objetivo atender ao princípio constitucional da eficiência, pela soma de esforços entre o estado, por meio de seus órgãos, e o ente parceiro.

Entretanto, é necessário que os órgãos e entidades concedentes, ou seja, aqueles que destinam recursos a municípios ou entes privados por meio de convênios e acordos, estejam devidamente aparelhados com uma estrutura necessária para se fazer um acompanhamento eficaz da aplicação dos valores transferidos, a fim de tornar efetivo o alcance dos resultados pretendidos com essas transferências.

A análise apontará, ainda, quais entidades figuraram como partícipes, bem como os valores transferidos a elas. Os ajustes serão avaliados à luz da legislação pertinente ao tema.

### 5.1. TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS

Relativamente ao procedimento de repasse de recursos a municípios a título de transferência voluntária, existem instrumentos normativos federais e estaduais que tratam da matéria e que trazem exigências a serem previamente verificadas pelo órgão concedente para realizar os repasses. Destaque-se, dentre as normas postas, a Lei nº 4.320/64, a Lei Complementar nº 101/2000 – LRF e a Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 14.766 de 30 de julho de 2010.

Também traçam exigências para a realização de transferências voluntárias, as Instruções Normativas Conjuntas SECON/SEFAZ/SEPLAN nºs 001/2005 e 003/2008.

Deve-se ressaltar, a exemplo dos exercícios anteriores, a dificuldade em alcançar os valores efetivamente despendidos pelos órgãos e entidades estaduais, pois a execução da despesa não seguiu a uniformização da classificação da despesa orçamentária prevista na Portaria Interministerial (STN/SOF) nº 163/2001. Não obstante a existência de codificação própria para registrar esses repasses (modalidade de aplicação 40, correspondente a Transferência a Municípios), verificou-se que a execução das despesas foi registrada à conta da modalidade de aplicação 90 – Aplicação Direta, que deveria corresponder no total a despesas com reflexo no próprio órgão aplicador. Essa inconsistência, novamente observada, confirma a ocorrência de falha na elaboração das peças orçamentárias, bem como a omissão em realizar os ajustes necessários para facilitar o exame da execução da despesa pelos órgãos de controle interno e externo.

Após apuração dos recursos efetivamente despendidos com as transferências voluntárias destinadas aos municípios, chegou-se a um valor total repassado de R\$ 144.208.566,03.

Em relação à distribuição de recursos por Categoria Econômica destaca-se a tabela abaixo.

( R\$ 1,00)

| CATEGORIA ECONOMICA | EXECUTADO             | %              |
|---------------------|-----------------------|----------------|
| CAPITAL             | 89.160.538,18         | 61,83%         |
| CORRENTE            | 55.048.027,85         | 38,17%         |
| <b>TOTAL</b>        | <b>144.208.566,03</b> | <b>100,00%</b> |

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

De acordo com as informações apresentadas, constata-se que a maior parcela dos recursos repassados a municípios, 61,83%, foi utilizada com despesas de capital.

### 5.1.1. ÓRGÃOS E FUNDOS REPASSADORES

A Tabela, a seguir, discrimina os órgãos e entidades estaduais, responsáveis pelo repasse das transferências voluntárias, seguidos do percentual correspondente ao total transferido:

| (R\$ 1,00)                                      |                       |                       |
|-------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|
| ÓRGÃOS E FUNDOS REPASSADORES                    | VALORES (R\$)         | % EM RELAÇÃO AO VALOR |
| SECRETARIA DAS CIDADES                          | 35.582.333,95         | 24,67%                |
| SECRETARIA DA EDUCACAO                          | 33.980.869,81         | 23,56%                |
| FUNDO DESENVOLVIMENTO DO ENSINO BASICO          | 23.745.854,14         | 16,47%                |
| SECRETARIA DO ESPORTE                           | 9.847.711,95          | 6,83%                 |
| SECRETARIA DO TRABALHO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL | 9.688.811,12          | 6,72%                 |
| CASA CIVIL                                      | 5.918.000,00          | 4,10%                 |
| SECRETARIA DA INFRAESTRUTURA                    | 4.716.375,26          | 3,27%                 |
| FUNDO ESTADUAL DE SAUDE                         | 4.612.705,94          | 3,20%                 |
| FUNDO DE DEFESA CIVIL DO ESTADO DO CEARÁ        | 4.336.520,00          | 3,01%                 |
| FUNDO ESTADUAL DE ASSISTENCIA                   | 3.413.275,42          | 2,37%                 |
| DEPARTAMENTO DE EDIFICACOES E RODOVIAS          | 3.136.224,60          | 2,17%                 |
| SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO           | 1.576.851,51          | 1,09%                 |
| SECRETARIA DO TURISMO                           | 1.400.000,00          | 0,97%                 |
| SEC DA CIENCIA TECNOLOGIA E EDUCACAO SUPERIOR   | 986.685,75            | 0,68%                 |
| SECRETARIA DA CULTURA                           | 560.000,00            | 0,39%                 |
| SECRETARIA DA SEG PUB E DEFESA SOCIAL           | 431.099,40            | 0,30%                 |
| FUNDO ESTADUAL DE CULTURA                       | 227.000,00            | 0,16%                 |
| DÉCIMA PRIMEIRA MICRORREGIONAL DE SOBRAL        | 46.200,00             | 0,03%                 |
| SSPDC POLICIA CIVIL                             | 1.973,18              | 0,00%                 |
| TRIBUNAL DE JUSTICA                             | 74,00                 | 0,00%                 |
| <b>TOTAL</b>                                    | <b>144.208.566,03</b> | <b>100,00%</b>        |

Fonte: Base de dados do Sistema Integrado de Contabilidade

Em relação às transferências realizadas pelo Fundo Estadual de Saúde- FUNDES, deve-se ressaltar que não foram levados em consideração os repasses à conta da fonte de recursos 91 (recursos oriundos do SUS), seguindo a orientação contida na própria definição legal de “transferências voluntárias”, definida pela LRF.

Examinando a planilha em relevo, observou-se que, apenas, a Secretaria das Cidades, a Secretaria da Educação e o Fundo de

Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Básico - FUNDEB concentraram 64,7% dos valores repassados a municípios, sob a forma de transferências voluntárias.

### 5.1.2. MUNICÍPIOS MAIS BENEFICIADOS COM OS REPASSES

Segue na tabela, abaixo, relação dos 20 municípios que mais receberam recursos sob a forma de Transferências Voluntárias.

| (R\$ 1,00)                                         |                         |                        |                       |                                         |
|----------------------------------------------------|-------------------------|------------------------|-----------------------|-----------------------------------------|
| MUNICÍPIOS BENEFICIADOS                            | POPULAÇÃO<br>RESIDENTE* | IDM-<br>2008*<br>(IG4) | VALOR<br>REPASSADO    | % EM RELAÇÃO<br>AO TOTAL<br>TRANSFERIDO |
| PREF MUNIC DE IGUATU                               | 96.523                  | 62.90                  | 7.245.587,00          | 5,02%                                   |
| PREF MUNIC DE FORTALEZA                            | 2.447.409               | 99.13                  | 7.166.699,18          | 4,97%                                   |
| PREF MUNIC DE SOBRAL                               | 12.003                  | 93.61                  | 6.883.263,81          | 4,77%                                   |
| PREF MUNIC DE HORIZONTE                            | 55.154                  | 60.99                  | 4.320.087,84          | 3,00%                                   |
| PREF MUNIC DE TAUA                                 | 55.755                  | 26.82                  | 4.251.454,94          | 2,95%                                   |
| PREF MUNIC DE AQUIRAZ                              | 72.651                  | 25.28                  | 3.257.045,33          | 2,26%                                   |
| PREF MUNIC DE CAUCAIA                              | 324.738                 | 57.02                  | 3.219.396,10          | 2,23%                                   |
| PREF MUNIC DE LIMOIEIRO DO NORTE                   | 56.281                  | 73.24                  | 2.716.248,41          | 1,88%                                   |
| PREF MUNIC DE REDENCAO                             | 26.423                  | 58.87                  | 2.643.852,89          | 1,83%                                   |
| PREF MUNIC DE CARIRE                               | 18.348                  | 34.35                  | 2.444.945,47          | 1,70%                                   |
| PREF MUNIC DE IPU                                  | 40.300                  | 49.92                  | 2.124.244,96          | 1,48%                                   |
| PREF MUNIC DE ITAPIPOCA                            | 116.065                 | 40.96                  | 2.115.345,77          | 1,47%                                   |
| PREF MUNIC DE TRAIRI                               | 51.432                  | 14.93                  | 2.016.688,48          | 1,40%                                   |
| PREF MUNIC DE QUIXERAMOBIM                         | 71.912                  | 31.87                  | 1.875.605,98          | 1,30%                                   |
| PREF MUNIC DE CHOROZINHO                           | 18.920                  | 10.79                  | 1.834.222,26          | 1,27%                                   |
| PREF MUNIC DE FARIAS BRITO                         | 19.007                  | 49.32                  | 1.781.055,66          | 1,23%                                   |
| PREF MUNIC DE VARJOTA                              | 17.584                  | 39.27                  | 1.694.955,05          | 1,17%                                   |
| PREF MUNIC DE SAO BENEDITO                         | 44.186                  | 24.34                  | 1.682.513,61          | 1,17%                                   |
| PREF MUNIC DE CRATEUS                              | 72.853                  | 50.93                  | 1.629.538,26          | 1,13%                                   |
| PREF MUNIC DE ITAPEJE                              | 48.366                  | 35.21                  | 1.614.287,01          | 1,12%                                   |
| <b>TOTAL DOS 20 MAIORES RECEBEDORES</b>            |                         |                        | <b>62.517.038,01</b>  | <b>43,35%</b>                           |
| <b>TOTAL TRANSFERENCIA VOLUNTÁRIA A MUNICIPIOS</b> |                         |                        | <b>144.208.566,03</b> |                                         |

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

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE

**\*IDM 2008-IG4:** O Índice de Desenvolvimento Municipal - IDM é um produto tradicional do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, que tem o mérito de congregar em um único índice diversos indicadores relacionados a diferentes grupos que retratam o desenvolvimento dos municípios cearenses. A sigla **IG4** representa um dos quatro grupos utilizados para o cálculo do IDM. Esse grupo específico congrega os **Indicadores Sociais**: taxa de escolarização no Ensino Médio, taxa de aprovação no Ensino Fundamental, escolas com bibliotecas, salas de leitura e laboratórios de informática, equipamentos de informática, função docente no Ensino Fundamental com formação superior, taxa de mortalidade infantil, leitos hospitalares, médicos e abastecimento de água.

Observando-se a tabela acima, foi constatado que, dos 184 municípios cearenses, apenas 20 deles perceberam 43,35% do total de transferências voluntárias. Atente-se para o fato de que esse percentual de concentração aumentou 5,57% em relação a 2010, visto que naquele ano o percentual foi de 37,78%.

Destaque para os Municípios de Iguatu, Fortaleza, Sobral, Horizonte e Tauá, que receberam juntos o importe de R\$ 29.867.092,77, o que corresponde a 20,71% do total de repasses efetuados aos municípios.

No entanto, cumpre ressaltar 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%.

Verificou-se para a distribuição de recursos por meio de transferências voluntárias não se levou em consideração o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) como uma ferramenta para a elaboração das políticas públicas no Estado 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.

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

De outro lado, os vinte municípios que menos receberam recursos estaduais por esse tipo de repasse foram os constantes da tabela a seguir:

| (R\$ 1,00)                              |                         |                         |                       |                                         |
|-----------------------------------------|-------------------------|-------------------------|-----------------------|-----------------------------------------|
| MUNICÍPIOS BENEFICIADOS                 | POPULAÇÃO<br>RESIDENTE* | IDM-<br>2008*<br>(IG-4) | VALOR REPASSADO       | % EM RELAÇÃO AO<br>TOTAL<br>TRANSFERIDO |
| PREF MUNIC DE MILAGRES                  | 28.317                  | 20.21                   | 19.450,00             | 0,01%                                   |
| PREF MUNIC DE GUARAMIRANGA              | 4.165                   | 24.79                   | 29.629,24             | 0,02%                                   |
| PREF MUNIC DE ALTANEIRA                 | 6.851                   | 68.10                   | 47.390,47             | 0,03%                                   |
| PREF MUNIC DE ERERÊ                     | 6.853                   | 5.02                    | 61.145,53             | 0,04%                                   |
| PREF MUNIC DE POTIRETAMA                | 18.691                  | 15.85                   | 64.067,95             | 0,04%                                   |
| PREF MUNIC DE PORTEIRAS                 | 15.065                  | 17.67                   | 78.453,20             | 0,05%                                   |
| PREF MUNIC DE BAIXIO                    | 6.026                   | 27.02                   | 81.314,98             | 0,06%                                   |
| PREF MUNIC DE PORANGA                   | 12.003                  | 33.71                   | 83.298,33             | 0,06%                                   |
| PREF MUNIC DE UMIRIM                    | 18.807                  | 22.09                   | 84.704,06             | 0,06%                                   |
| PREF MUNIC DE GROAIRAS                  | 10.228                  | 56.15                   | 89.135,72             | 0,06%                                   |
| PREF MUNIC DE FRECHEIRINHA              | 12.991                  | 39.68                   | 104.700,78            | 0,07%                                   |
| PREF MUNIC DE CATARINA                  | 18.745                  | 20.07                   | 110.962,40            | 0,08%                                   |
| PREF MUNIC DE QUIXERÊ                   | 19.422                  | 38.21                   | 112.869,19            | 0,08%                                   |
| PREF MUNIC DE SENADOR POMPEU            | 26.494                  | 51.82                   | 115.100,70            | 0,08%                                   |
| PREF MUNIC DE GRANJEIRO                 | 4.626                   | 26.10                   | 121.969,54            | 0,08%                                   |
| PREF MUNIC DE MUCAMBO                   | 14.102                  | 55.63                   | 123.527,07            | 0,09%                                   |
| PREF MUNIC DE MULUNGU                   | 11.485                  | 12.81                   | 129.860,82            | 0,09%                                   |
| PREF MUNIC DE SAO LUIZ DO CURU          | 12.336                  | 44.08                   | 132.420,91            | 0,09%                                   |
| PREF MUNIC DE SALITRE                   | 15.453                  | 9.61                    | 133.384,63            | 0,09%                                   |
| PREF MUNICIPAL DE JUCAS                 | 23.809                  | 35,12                   | 138.142,49            | 0,10%                                   |
| <b>TOTAL DOS 20 MENORES RECEBEDORES</b> |                         |                         | <b>1.752.860,23</b>   | <b>1,20%</b>                            |
| <b>TOTAL TRANSFERENCIA A MUNICIPIOS</b> |                         |                         | <b>144.208.566,03</b> |                                         |

Fonte: Base de dados do Sistema Integrado de Contabilidade – SIC; e  
Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE

## 5.2. TRANSFERÊNCIAS A ENTIDADES PRIVADAS

Relativamente à realização de transferências a entidades privadas, observou-se, segundo os registros contábeis, que o Estado do Ceará repassou, em 2011, o importe de R\$ 574.749.762,84 sob a Modalidade de Aplicação “50” (Transferências a Instituições Privadas).

As razões que viriam a justificar as transferências sob exame são das mais diversas, representando desde auxílios, repasses vinculados a contrato de gestão, até a realização de convênios de cooperação financeira.

Registre-se, oportunamente, que de forma assemelhada às operações relativas a transferências voluntárias a municípios quanto à observância das condições determinadas na LDO de 2011, há necessidade de o órgão repassador verificar previamente se a enti-

dade 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.

Cabe ressaltar 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.

Não obstante o valor ora indicado, cabe ressaltar que os repasses não se restringiram a esta importância tendo em vistas falhas de escrituração no sistema contábil estadual, demandando um trabalho minucioso para a identificação do real valor destinado a estas instituições.

De acordo com informações constantes do Relatório Anual das Contas do Governo, exercício de 2010, alcançadas utilizando-se a mesma metodologia aplicada neste exame, foram executados sob essa rubrica R\$ 591.882.552,60, denotando-se que houve uma redução nominal dessa modalidade de aplicação da ordem de R\$ 17.132.789,76.

Da apuração realizada, segregou-se os importes da modalidade de aplicação “50” por item de despesa, conforme tabela a seguir.

| Descrição do Item de Despesa                       | Valor Repassado | % em Relação ao Total Geral |
|----------------------------------------------------|-----------------|-----------------------------|
| Auxílios                                           | 27.000,00       | 0                           |
| Contrato de Gestão                                 | 66.167.266,67   | 11,51                       |
| Contribuições                                      | 1.300.000,00    | 0,23                        |
| Instituições de Caráter Assistencial               | 6.027.540,71    | 1,05                        |
| Instituições Privadas                              | 27.536.834,70   | 4,79                        |
| Subvenções Sociais                                 | 5.000,00        | 0                           |
| Transf. a Ent. Privadas                            | 284.091.817,10  | 49,43                       |
| Transf. a Ent. Públicas                            | 18.930.110,40   | 3,29                        |
| Transf. a Inst. Privadas S/Fins Lucrativos         | 10.226.002,85   | 1,78                        |
| Transf. as Organizações Sociais                    | 160.277.526,67  | 27,89                       |
| Unale - Assembleia Legislativa                     | 160.663,74      | 0,03                        |
| Total Geral de Transferências a Entidades Privadas | 574.749.762,84  | 100                         |

Fonte: Base de dados do Sistema Integrado de Contabilidade

No decorrer da análise, observou-se ausência de uniformidade para registro dos recursos destinados as entidades privadas. Por exemplo, empenhos, para um mesmo Convênio, alocados ora em “Transf. as Organizações Sociais”, ora como “Instituições Privadas” e ora em “Transf. a Inst. Privadas s/Fins Lucrativos”.

Na esteira dessas considerações, foi constatada a existência de lançamentos contábeis registrados em modalidade própria para transferências a entidades privadas, mas empregados no registro de repasses a prefeituras. É o caso do convênio de número no sistema 633823, com o Município de Itatira. Esta transferência foi registrada no item “Transf. a Entidades Públicas”, porém utilizando-se a modalidade “50”.

Prosseguindo o detalhamento dos repasses a entidades privadas, buscou-se destacar aquelas que receberam recursos acima do montante de R\$ 800.000,00, obtendo-se a composição da tabela abaixo. É de se destacar que, para esta análise, foram considerados os itens de despesas listados na Tabela acima, excetuando as rubricas “Transferências a Organizações Sociais”, “Transferências a Entidades Públicas” e “UNALE – Assembleia Legislativa.

Observou-se, de acordo com a tabela abaixo, que mesmo com as exclusões mencionadas, foram erroneamente classificados no Sistema Integrado de Contabilidade repasses para cinco Organizações Sociais, quais sejam: Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar, Inst. Centro de Ensino Tecnológico (Centec), Instituto Agropólos do Ceara, Instituto de Arte e Cultura do Ceara (IACC) e Centro de Gestão e Desen. Tecnológico (CGDT).

| Instituição                              | Valor Repassado (R\$) | % Em Relação ao Total 1 | % Em Relação ao Total 2 |
|------------------------------------------|-----------------------|-------------------------|-------------------------|
| Instituto De Saude E Gestao Hospitalar   | 52.833.620,50         | 17,1                    | 9,19                    |
| Centec Inst Centro De Ensino Tecnologico | 37.088.624,63         | 12                      | 6,45                    |
| Sociedade Para O Bem Estar Da Familia    | 17.003.948,33         | 5,5                     | 2,96                    |
| Assoc Dos Prod Sementes Estado Ceara     | 17.000.000,00         | 5,5                     | 2,96                    |
| Centro Est Trabalho E Asses Trabalhador  | 14.020.449,08         | 4,54                    | 2,44                    |
| Assoc Batista Beneficente Missionaria    | 11.035.460,60         | 3,57                    | 1,92                    |
| Instituto Agropolos Do Ceara             | 8.857.951,34          | 2,87                    | 1,54                    |
| Centro Estudos Assist Lutas Trabalhador  | 7.988.477,63          | 2,59                    | 1,39                    |
| Movimento Consciencia Jovem              | 7.809.671,25          | 2,53                    | 1,36                    |
| Ciranda Da Vida Ed Ac Des Sust Emp Soc C | 7.635.569,72          | 2,47                    | 1,33                    |
| Instituto De Assist E Protecao Social    | 6.108.273,23          | 1,98                    | 1,06                    |
| Agencia De Desenvolvimento Econ E Social | 6.057.641,54          | 1,96                    | 1,05                    |
| Assoc Dos Mor Do Cj T Neves              | 5.643.391,59          | 1,83                    | 0,98                    |
| Associacao Crista De Base                | 5.392.122,65          | 1,75                    | 0,94                    |
| Ong Flor Do Piqui                        | 5.297.678,76          | 1,71                    | 0,92                    |
| Irmand Da S Casa De Misericordia De Sob  | 5.040.000,00          | 1,63                    | 0,88                    |



| Instituição                              | Valor Repassado (R\$) | % Em Relação ao Total 1 | % Em Relação ao Total 2 |
|------------------------------------------|-----------------------|-------------------------|-------------------------|
| Organizacao Barreira Amigos Solidarios   | 4.535.863,88          | 1,47                    | 0,79                    |
| Instituto Vida Melhor                    | 4.495.465,02          | 1,46                    | 0,78                    |
| Centro Estudos E Apoio Ao Trab E Trabalh | 4.400.973,95          | 1,42                    | 0,77                    |
| Inst Anto Cons Apoio Ass Pesq Des Humano | 4.134.856,75          | 1,34                    | 0,72                    |
| Instituto De Desenvol Social E Cidadania | 4.107.070,45          | 1,33                    | 0,71                    |
| Centro Def Dir Humanos Anto Conselheiro  | 4.029.045,25          | 1,3                     | 0,7                     |
| Hospital Maternidade S Vicente De Paulo  | 3.600.000,00          | 1,17                    | 0,63                    |
| Fed Trabalhadores Na Agricultura Ceara   | 3.383.813,23          | 1,1                     | 0,59                    |
| Caritas Brasileira Regional Ceara        | 3.297.964,27          | 1,07                    | 0,57                    |
| Sociedade Beneficente Sao Camilo         | 2.700.000,00          | 0,87                    | 0,47                    |
| Assoc Do Conselho Comun Do Pque Sao Jose | 2.602.815,47          | 0,84                    | 0,45                    |
| Sociedade Beneficente Sao Camilo         | 2.475.000,00          | 0,8                     | 0,43                    |
| Assoc Comunitaria De Cedro               | 2.447.680,52          | 0,79                    | 0,43                    |
| Soc Ben Sao C Hosp Mat Sao Vic De Paulo  | 2.401.253,55          | 0,78                    | 0,42                    |
| Inst De Tecnologia Da Inf E Com Itc      | 2.238.303,00          | 0,72                    | 0,39                    |
| Assoc De P A S A Mat E A Inf De Camocim  | 2.160.000,00          | 0,7                     | 0,38                    |
| Fundacao Otilia Correia Saraiva          | 2.160.000,00          | 0,7                     | 0,38                    |
| Hospital E Casa De S Russas              | 2.160.000,00          | 0,7                     | 0,38                    |
| Inst Madre Teresa De Apoio A Vida Imtavi | 2.160.000,00          | 0,7                     | 0,38                    |
| Sociedade Q P A M I H M Jesus Maria Jose | 2.160.000,00          | 0,7                     | 0,38                    |
| Fundacao Democrito Rocha                 | 2.150.000,00          | 0,7                     | 0,37                    |
| Soc Acarauense De P Assist Mat Infancia  | 2.145.000,00          | 0,69                    | 0,37                    |
| I D E R Inst De Desenv Sust Energia Reno | 2.015.055,00          | 0,65                    | 0,35                    |
| Sociedade Beneficente Sao Camilo         | 1.980.000,00          | 0,64                    | 0,34                    |
| Janus Inst De Conse Global E Ecol Social | 1.949.000,00          | 0,63                    | 0,34                    |
| Sociedade Beneficente Sao Camilo-Crateus | 1.575.000,00          | 0,51                    | 0,27                    |
| Fundacao Francisco De Lima Botelho       | 1.562.102,76          | 0,51                    | 0,27                    |
| Associacao Shalom De Promocao Humana     | 1.493.326,00          | 0,48                    | 0,26                    |
| Universidade Federal Do Ceara            | 1.440.000,00          | 0,47                    | 0,25                    |
| Convencao Batista Cearense               | 1.420.800,00          | 0,46                    | 0,25                    |
| Assoc Das Primeiras Damas Do E Do Ceara  | 1.250.000,00          | 0,4                     | 0,22                    |
| Confed Brasileira De Desporto Escolar    | 1.245.353,00          | 0,4                     | 0,22                    |
| Irm Benef Sta Casa Misericord            | 1.200.000,00          | 0,39                    | 0,21                    |
| Lig Esp A E C Ben Conj Hab Sitio Corrego | 1.182.261,12          | 0,38                    | 0,21                    |
| Hospital E Mat Jose Pinto Do Carmo       | 1.080.000,00          | 0,35                    | 0,19                    |
| Soc. De Auxilio E Protecao A I           | 1.080.000,00          | 0,35                    | 0,19                    |
| Sociedade Beneficente Sao Camilo         | 1.080.000,00          | 0,35                    | 0,19                    |
| Cons Com Mor Parque Sta Cecilia          | 1.039.805,36          | 0,34                    | 0,18                    |
| Distrito Irrig Mandacaru Alag Curupati   | 1.011.408,65          | 0,33                    | 0,18                    |
| Centro De Gestao E Desen Tecno Cgdt      | 1.000.000,00          | 0,32                    | 0,17                    |
| Hospital Sta Luiza De Marilac            | 998.727,02            | 0,32                    | 0,17                    |

| Instituição                              | Valor Repassado (R\$) | % Em Relação ao Total 1 | % Em Relação ao Total 2 |
|------------------------------------------|-----------------------|-------------------------|-------------------------|
| Instituto De Arte E Cultura Do Ceara Iac | 903.995,00            | 0,29                    | 0,16                    |
| Fundacao Edson Queiroz Unifor            | 846.879,50            | 0,27                    | 0,15                    |
| Assoc Com Alves Filho                    | 839.816,62            | 0,27                    | 0,15                    |
| Total 1 – Somatório Entidades            | 308.951.516,22        | 100                     | 53,75                   |
| Total 2 - Transferências - Modalidade 50 | 574.749.762,84        | -                       | 100                     |

Fonte: Base de dados do Sistema Integrado de Contabilidade

Pelo exame da tabela acima, observa-se que, do montante de R\$ 308.951.516,22, R\$ 123.926.193,46, equivalente a 40,11%, foram destinados somente a 4 instituições, quais sejam: Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (ISGH), Inst. Centro de Ensino Tecnológico (Centec), Sociedade para o Bem Estar da Família (SOBEF) e Associação dos Produtores de Sementes Estado Ceara (APROSEMCE).

Em virtude da representatividade dos valores transferidos a essas instituições, detalhou-se em quais objetos foram aplicados os recursos, o que resultou na elaboração do quadro a seguir, o qual ilustra os convênios e os instrumentos congêneres firmados.

**Convênios e os Instrumentos Congêneres Firmados (R\$ 1,00)**

| Instituição | Objeto do Convênio/Contrato                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Valor Executado | Nº Convênio/Contrato (SIC) |
|-------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|----------------------------|
| ISGH        | Contrato de Gestão com a Finalidade de Viabilizar a Operacionalização da Gestão e Execução das Atividades e Serviços de Saúde a Serem Desenvolvidos Pelo Hospital Geral Dr. Waldemar Alcântara para o Ano 2011.                                                                                                                                                                                                                                                            | 31.700.172,30   | 679476                     |
| ISGH        | Contrato de Gestão com o Instituto de Saúde E Gestão Hospitalar - ISGH, com a Finalidade de Viabilizar a Operacionalização da Gestão e Execução das Atividades e Serviços de Saúde a Serem Desenvolvidos pelo Hospital Geral Dr. Waldemar Alcântara para o Ano 2011.                                                                                                                                                                                                       | 21.133.448,20   | 720277                     |
| Centec      | Tem por Objeto a Execução do Programa de Ensino Médio Integrado- Emi, Visando Articular o Ensino Médio Integrado à Educação Profissional Através da Implantação das Escolas Estaduais de Educação Profissional.                                                                                                                                                                                                                                                            | 24.564.978,46   | 719318                     |
| Centec      | CV 172/2011 - COAPE - O Presente CONVÊNIO Tem Como Objeto Análises Físico-Química, Microbiológica, Volumétrica e Sensorial de Amostras de Leite Oriundas do Programa Fome Zero no Estado do Ceará, pelo CONVENIENTE, em Todos os Laticínios Participantes do Programa, Objetivando a Qualidade do Leite Distribuído Aos Beneficiários (Gestantes, Crianças e Idosos), Visando a Melhoria de Vida da População Carente do Estado, Conforme Plano de Trabalho e Seus Anexos. | 190.000,00      | 735618                     |
| Centec      | Contratação Do Instituto Centro De Ensino Tecnológico - CENTEC, Cujo Objetivo É O Fomento E A Execução De Ações No Âmbito Da Educação Profissional E Tecnológica.                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 12.333.646,17   | 685702                     |
| SOBEF       | Termo de Convênio Entre a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social - Sids e a Sociedade para o Bem Estar da Família - Sobef (Monitoramento Sede)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 2.138.687,58    | 715456                     |
| SOBEF       | Monitoramento - Fortalecimento Das Ações de Assessoramento da Sids - Proteção Social Básica                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 1.436.472,42    | 519098                     |
| SOBEF       | Celebração de Convênio com a Entidade Sociedade Para o Bem Estar da Família - CECAL                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 4.582.370,97    | 528055                     |
| SOBEF       | Constitui Objeto do Presente Convênio Garantir Atendimento e Proteção Integral aos Adolescentes que Encontram-se em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Privação de Liberdade, através do Projeto no Centro Educacional Patativa do Assaré/Sociedade para o Bem-Estar da Família - Sobef.                                                                                                                                                                              | 2.399.243,10    | 716721                     |
| SOBEF       | Celebração de Convênio com a Entidade Sociedade para o Bem Estar da Família - Cepa                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 2.370.480,51    | 526015                     |

| Instituição | Objeto do Convênio/Contrato                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Valor Executado | Nº Convênio/Contrato (SIC) |
|-------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|----------------------------|
| SOBEF       | Objetivando Fimar Convênio para Realização de Serviço Socioeducativo para Adolescentes em Conflito com a Lei, do Sexo Masculino, na Faixa Etária de 12 a 15 Anos, Sentenciados à Regime de Privação, para Cumprimento em Unidades Socioeducativas, no Centro Socioeducativo Passaré - Sobef.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 1.177.400,00    | 665707                     |
| SOBEF       | Espaço Viva Gente - Termo de Convênio entre a Stds e a Sobef                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 936.054,00      | 514176                     |
| SOBEF       | Centros Comunitários - Termo de Convênio entre Stds e a Sobef                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 677.159,98      | 518775                     |
| SOBEF       | Termo de Convênio entre a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social - Stds e a Sociedade para o Bem Estar da Família - Sobef (Monitoramento Centros Comunitários)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 508.311,24      | 715475                     |
| SOBEF       | Monitoramento Centros Comunitários - Fortalecimento das Ações de Assessoramento da Stds - Proteção Social Básica                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 499.688,46      | 519495                     |
| SOBEF       | O Presente Convênio tem por Objeto a Concessão de Apoio Financeiro para a Realização do Projeto de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes Em Retaguarda da Proteção Social Especial de Alta Complexidade. Conforme o Plano de Trabalho Devidamente Aprovado e Assinado, que Passa a Fazer Parte Integrante deste Instrumento Independente de Transcrição da Sociedade para o Bem -Estar da Família-Sobef.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 230.000,00      | 744760                     |
| SOBEF       | Constituir Objeto do Presente Convênio a Execução Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo para Crianças e Adolescentes na Faixa Etária de 07 a 17 Anos de Idade em Situação de Vulnerabilidade Social do Projeto.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 48.080,07       | 730055                     |
| APROSEMCE   | Cv 107/2011 - Codaf - O Presente Convênio de Cooperação Técnica e Financeira Tem por Objeto a Alocação de Recursos Financeiros na Ordem de R\$ 16.000.000,00 (Dezesseis Milhões De Reais), Objetivando a Execução dos Serviços Necessários ao Projeto Hora de Plantar, para a Aquisição e Distribuição, para os Agricultores/as de Base Familiar, de Sementes e Mudanças Seleccionadas e Outros Insumos de Elevado Potencial Genético, Aumentando a Produção das Culturas, Propiciando um Incremento de Produtividade do Milho, Feijão, Arroz, Sorgo, Algodão, Mamona, Gergelim, Girassol, Amendoim, Palma Forrageira, Cana-de-Açúcar, Mandioca, Forrageiras, Cajueiro e Outras Fruteiras, Bem como Capacitar os Produtores nas Tecnologias Preconizadas, Visando a Melhoria de Vida dos (As) Agricultores(As) de Base Familiar, Beneficiários(As) do Projeto. | 16.000.000,00   | 705950                     |
| APROSEMCE   | CV 001/2011 - CODAF - O Presente CONVÊNIO de Cooperação Técnica e Financeira tem por Objeto o Custeio de Despesas Operacionais - Armazenamento, Frete e Acompanhamento dos Serviços Necessários à 2ª Etapa do Projeto Hora de Plantar.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 1.000.000,00    | 690142                     |
| TOTAL       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 123.926.193,46  |                            |

Fonte: Base de dados do Sistema Integrado de Contabilidade e Portal da Transparência do Estado do Ceará.

Pela leitura das informações contidas no quadro acima, constatase 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.

Outra observação a ser consignada é que o CENTEC tem firmado tanto contratos quanto convênios e contratos de gestão (a ser visto posteriormente) com vários órgãos e entidades estaduais, tais como, SEDUC, SECULT e SDA, o que pode haver similitudes em Observou-se, ainda, 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 Comuni-

tários, Monitoramento Sede) que de acordo com a Lei 8.666/93, deve ser executado mediante contrato administrativo.

Por fim, percebeu-se 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.

Quanto ao item “Transferência a Entidades Públicas”, classificado erroneamente, foram registradas despesas no valor total de R\$ 18.930.110,40, 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 também 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, no respectivos valores de R\$ 690.000,00 e R\$ 225.000,00.

Relativamente ao repasse de recursos às instituições qualificadas como Organizações Sociais para fazer face aos contratos de gestão, esta Comissão reitera a observação de que os órgãos e entidades estaduais não obedecem à correta contabilização das despesas, haja vista que, das 29 instituições constantes na Tabela abaixo, somente 6 são efetivamente qualificadas como Organizações Sociais. seus objetos. Ademais, verificou-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. Tal prática é vedada pelo artigo 20 da Instrução Normativa Conjunta SECON\SEFAZ\SEPLAG nº 01/2005, em plena vigência.

| <b>Instituição</b>                       | <b>Empenhado</b>      | <b>%</b>   |
|------------------------------------------|-----------------------|------------|
| Instituto De Saude E Gestao Hospitalar   | 53.090.996,06         | 33,1       |
| Idt Instituto De Desenv Do Trabalho      | 42.918.706,73         | 26,8       |
| Instituto Agropolos Do Ceara             | 29.293.847,50         | 18,3       |
| Centec Inst Centro De Ensino Tecnologico | 11.252.590,31         | 7,02       |
| Instituto De Arte E Cultura Do Ceara Iac | 9.116.527,92          | 5,69       |
| Centro De Gestao E Desen Tecno Cgdt      | 1.516.948,89          | 0,95       |
| Centro Comunitario Sta Maria             | 1.478.009,00          | 0,92       |
| Janus Inst De Conse Global E Ecol Social | 1.404.358,00          | 0,88       |
| Indesa Inst Desenv Econ Social E Amb     | 1.212.349,42          | 0,76       |
| Sociedade Para O Bem Estar Da Familia    | 1.045.637,42          | 0,65       |
| Instituto De Desenvol Social E Cidadania | 964.308,00            | 0,6        |
| Grupo De Apoio Ao Inv Social Gais        | 903.588,00            | 0,56       |
| Agencia P Desenv Sut E Incl Socia Tear   | 881.550,00            | 0,55       |
| Associacao Alianca Comunitaria Cearense  | 807.800,00            | 0,5        |
| Instituto De Estudos Pesq E Proj Da Uece | 767.033,00            | 0,48       |
| Servico Nacional De Apredizagem Industri | 577.450,50            | 0,36       |
| Centro De Pesq E Qual Tecnologica Cpqt   | 534.200,00            | 0,33       |
| Astef Assoc Tec Cient Eng Paulo Frontin  | 440.286,00            | 0,27       |
| Instituto De Educacao Portal Iep         | 382.668,75            | 0,24       |
| Socie Cearense De Jor Cien E Cultural    | 298.970,00            | 0,19       |
| Inst Grande Reint De Afeto Universal     | 224.400,00            | 0,14       |
| Assoc Pais Amigos Def Auditivo Apada     | 208.956,00            | 0,13       |
| Assoc De Estudos E Pesq Tec Cientifica   | 204.090,00            | 0,13       |
| Assoc Batista Beneficente Missionaria    | 189.620,17            | 0,12       |
| Associacao Elos Da Vida                  | 161.070,00            | 0,1        |
| Assoc Dos Cegos Do Estado Do Ceara       | 138.114,00            | 0,09       |
| Sebrae Ce Serv Ap Mic Peq Emp Est Ceara  | 122.500,00            | 0,08       |
| Recanto Psico Pedagogico Da Aldeota      | 111.551,00            | 0,07       |
| Fundacao Cearense De Pesquisa E Cultura  | 29.400,00             | 0,02       |
| <b>Total</b>                             | <b>160.277.526,67</b> | <b>100</b> |

Fonte: Base de dados do Sistema Integrado de Contabilidade.

Percebeu-se que o montante repassado à conta do item de despesa “Transferência a Organizações Sociais” importou em R\$ 160.277.526,67. No entanto, como já explicitado, existem apenas 6 instituições qualificadas como Organização Social no âmbito do Estado do Ceará, com 16 contratos de Gestão firmados no período analisado.

Evidencia-se, portanto, assim como no registro de transferências voluntárias a municípios, que os itens de despesas não estão sendo utilizados de forma adequada, comprometendo a fidedignidade das informações contábeis.

Na oportunidade, é relevante destacar as transferências efetivadas ao Instituto Centro de Ensino Tecnológico – CENTEC à conta do item de despesa sob exame, no valor de R\$ 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, como ilustrado no gráfico abaixo. É salutar, portanto, que na análise das Prestações de Contas Anuais de 2011 dos órgãos e entidades do Estado do Ceará sejam acompanhadas pari passu as parcerias firmadas com essa entidade.



Fonte: Base de dados do Sistema Integrado de Contabilidade.

Realizando uma comparação entre os repasses efetuados em 2010 e 2011 às Organizações Sociais, considerando todos os repasses realizados a estas instituições, observou-se uma elevação dos valores em termos globais, na 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 Desenv. Tecnol.     | 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%       |
| <b>Total</b>                                  | <b>226.220.825,82</b> | <b>247.873.808,88</b> | <b>9,57%</b> |

Fonte: Base de dados do Sistema Integrado de Contabilidade.

Na análise da Tabela, cabe ressaltar o aumento de repasses ao Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar – ISGH (69,92%) e Instituto Agropolos do Ceará (40,06%), no exercício de 2011 ao comparar com o exercício de 2010.

Quanto aos contratos firmados com estas duas instituições pelo Estado do Ceará, apresenta-se o quadro abaixo, o qual ilustra em que objetos foram empregados os montantes recebidos por essas entidades.

| OBJETO DO CONVÊNIO/CONTRATO                                                                                                                                                                                                                                          | VALOR<br>EXECUTADO | Nº CONVÊNIO/<br>CONTRATO<br>(SIC) |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|-----------------------------------|
| ISGH - Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar                                                                                                                                                                                                                        |                    |                                   |
| Contrato de Gestão com a finalidade de viabilizar a operacionalização da gestão e execução das atividades e serviços de saúde a serem desenvolvidos pelo Hospital Geral Dr. Waldemar Alcântara para o ano 2011.                                                      | 31.700.172,30      | 679476                            |
| Contrato de Gestão com o Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar - ISGH, com a finalidade de viabilizar a operacionalização da gestão e execução das atividades e serviços de saúde a serem desenvolvidos pelo Hospital Geral Dr. Waldemar Alcântara para o ano 2011. | 36.224.444,26      | 720277                            |
| Celebrar contrato com o Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar - ISGH com o objetivo de operacionalização da gestão e execução das atividades e serviços de saúde a serem desenvolvidas no Hospital Regional do Cariri.                                              | 38.000.000,00      | 698119                            |
| Instituto Agropolos do Ceará                                                                                                                                                                                                                                         |                    |                                   |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |               |        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|--------|
| DL 1297/2010 - CG AGROPOLOS 2011 - Promover a participação na política de desenvolvimento rural sustentável e de fortalecimento da agricultura familiar do Estado do Ceará, através da execução de projetos que atendam às demandas dos agentes produtivos e técnicos e que possam contribuir para a manutenção e sustentabilidade do pequeno agricultor rural e de sua família no campo, facilitando o assessoramento especializado, acesso ao conhecimento e as tecnologias existentes.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 17.194.427,89 | 703383 |
| Efetuar Um Contrato De Gestão.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 7.166.083,10  | 703041 |
| Executar as atividades definidas no Plano Estadual de Recursos Hídricos, promovendo a oferta, a gestão, a preservação e o aproveitamento racional dos Recursos Hídricos de forma participativa e descentralizada, contribuindo para o desenvolvimento sustentável do Estado do Ceará.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 3.670.470,10  | 707216 |
| Contratação do Instituto Agropólos do Ceará, pelo IDACE, para prestar serviço de apoio a agricultura familiar do Estado do Ceará de acordo com o que preconiza o plano de Desenvolvimento Rural Sustentável da SDA.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 3.865.625,00  | 580558 |
| Contratação de serviços especializados para dar suporte ao PROJETO DE AÇÃO FUNDIÁRIA DO ESTADO DO CEARÁ com atividades complementares ao Complexo Industrial e Portuário de Pecém e na Bacia Hidráulica do Açude Figueiredo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 4.991.856,24  | 740295 |
| O CONTRATO tem por objeto a participação na política de desenvolvimento da pesca artesanal e aquicultura do Estado do Ceará.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 898.511,41    | 753298 |
| O presente convênio tem por objeto a concessão de apoio financeiro para o implemento do projeto VII Congresso Brasileiro de Agroecologia , no período de 12/12/2011 a 16/12/2011, tendo como finalidade a realização de uma exposição com foco no desenvolvimento rural sustentável, promovendo atividades de fomento para a construção do conhecimento agroecológico acadêmico e chamando a atenção da sociedade para os problemas ambientais, sociais e econômicos provocados pelo agronegócio, incentivando a articulação entre os diferentes atores envolvidos e integrando-os de forma participativa na construção de estratégias de ação para a criação de uma plataforma de agroecologia no Estado do Ceará e na região Nordeste, reunindo pesquisadores, professores, estudantes técnicos e agricultores de todo o país e exterior, bem como aproximando o terceiro setor, as instituições governamentais e organizações da agricultura familiar, visando a divulgação das inovações nesse segmento, gerando negócios e investimentos na área, e ainda e | 150.000,00    | 790595 |
| O presente convênio tem por objetivo geral o estabelecimento de apoio financeiro para o implemento do projeto 49ª Exposição Agropecuária e Industrial da Zona Norte - Exponorte , no período de 26/06/2011 a 03/07/2011, no Município de Sobral - CE, tendo como finalidade a realização de uma exposição com foco no desenvolvimento da agropecuária e do agronegócio, bem como da promoção da gastronomia local e da cultura popular, reunindo criadores e produtores rurais, profissionais do segmento, empresários e instituições de ensino técnico superior e de difusão de tecnologia, visando a divulgação das inovações agropecuárias, além da comercialização de animais, máquinas e equipamentos agrícolas, gerando negócios e investimentos significativos para a região norte do Estado do Ceará, e ainda estimulando o seu desenvolvimento econômico e um meio de geração de emprego e renda para a população rural do semiárido, tudo em conformidade com o Plano de Trabalho.                                                                     | 150.000,00    | 720356 |



|                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |           |        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|--------|
| Contrato com Instituto de Agropolo do Ceará na execução do Projeto de Inclusão Social e produtiva de FAmílias Cearenses Cadastradas no CadÚnico, para ministrar na área de Caprinocultura leiteira , capacitações, palestras, seminários dias de campo e visistas técnicas nos municípios de Tauá e Quixadá. | 64.825,10 | 447735 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|--------|

Fonte: Base de dados do Sistema Integrado de Contabilidade e Portal da Transparência do Estado do Ceará.

É importante mencionar 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 são atividades que não se enquadram no rol taxativo constante no art. 1º da Lei Estadual nº 12.781/97, com nova redação dada pela Lei nº 13.484/2004.

Denota-se que os valores transferidos a entidades qualificadas como Organizações Sociais que firmaram contratos de gestão com a Administração Estadual continuam em patamares elevados, seguindo a mesma orientação administrativa levada a efeito em gestões anteriores.

É relevante fazer constar que, no tocante à discriminação da aplicação dos valores transferidos, não foi possível alcançar esse nível de detalhamento, uma vez que não são enviadas a este Tribunal de Contas as prestações de contas 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.

Aponta-se que, no modelo adotado pelo Estado do Ceará em relação às Organizações Sociais e celebração de Contratos de Gestão, estas entidades foram concebidas exclusivamente para 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.

É importante ressaltar que as Organizações Sociais não tinham patrimônio, tampouco recursos próprios suficientes para sobreviver sem a interveniência do Poder Público Estadual, nem experiência nas atividades objeto da “publicização”. Ademais, a interferência do Poder Público na Administração desses entes é visivelmente verificada pela composição de seus Conselhos de Ad-

ministração (órgão de deliberação máxima) e Conselhos Fiscais, compostos majoritariamente por integrantes do Poder Público Estadual (secretários de Estado e servidores).

Toda essa contextualização já descrita e criticada em Relatórios de Contas de Governo anteriores, leva à dedução de que essas entidades, apesar de juridicamente constituídas sob o regime de direito privado, estão na verdade umbilicalmente jungidas ao Poder Público, ao ponto de com ele se confundirem, e, por esse motivo, há que se ampliar o controle sobre os recursos públicos repassados a tais entidades, submetendo-as a regras mais rígidas.

Nesse passo, vale destacar o art. 21 da Instrução Normativa Conjunta SECON/SEFAZ/SEPLAN nº 01/2005, publicada no D.O.E. de 31/01/2005, que impõe às entidades 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.

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. AVALIAÇÃO POR FUNÇÃO E PROGRAMA DE GOVERNO**

### **6.1. FUNÇÕES DE GOVERNO**

A despesa orçamentária, conforme a Portaria nº 42, de 14/04/1999, do Ministério do Orçamento e Gestão – MOG, sob o enfoque administrativo-legal, combina as seguintes classificações: institucional e funcional-programática.

A classificação institucional corresponde aos órgãos e às unidades orçamentárias que constituem o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias. Tem como objetivo principal a distribuição das despesas por instituição ou departamentos. Pela classificação institucional, é identificado onde o gasto acontece.

A classificação funcional, por sua vez, composta de um rol de funções e subfunções pré-fixadas, agrupa as diversas ações de Governo em grandes áreas de atuação, para fins de planejamento, programação e orçamento. Essa classificação estabelece as políticas públicas, indo ao encontro dos fundamentos do orçamento-programa, em que as despesas são fixadas a partir da identificação das necessidades públicas.

A Portaria n.º 42/99 estabelece, nos §§ 1º e 3º do art. 1º, os conceitos de função e subfunção, como sendo, a primeira, o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público, enquanto a segunda é uma partição da função, que visa agregar determinado subconjunto de despesas do setor público.

Nesta classificação, mais precisamente no anexo da referida portaria, todas funções são subdivididas em subfunções típicas. No planejamento orçamentário, entretanto, a depender das necessidades operacionais da unidade executora, as funções podem ser combinadas tanto com as subfunções típicas como com as atípicas, que são as pertencentes a outra função.

Nesse sentido, as funções de governo, de acordo com a aludida portaria, compreendem 28 funções. A citada classificação, por ser de aplicação comum e obrigatória no âmbito dos Municípios, dos Estados e da União, detendo um papel de agregador dos gastos

públicos por áreas de atuação do governo, nas três esferas, permite a consolidação nacional dos gastos do setor público.

Já a classificação programática estabelece uma convergência entre as estruturas do Plano Plurianual - PPA e do Orçamento Anual a partir do programa “módulo” comum integrador do PPA com o orçamento. Em termos de estruturação, o plano termina no programa e o orçamento começa no programa, o que lhes confere uma integração desde a origem, sem a necessidade, portanto, de buscar uma compatibilização entre módulos diversificados. O programa age como único módulo integrador, e os projetos e as atividades como instrumentos de realização dos programas.

As estruturas programáticas são diferenciadas conforme a peculiaridade de cada esfera de governo. O programa é definido, pela Portaria nº 42/99, como instrumento de organização da ação governamental, visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no Plano Plurianual. Os objetivos de um programa são alcançados por meio de instrumentos de programação denominados Projetos/Atividades.

Na esteira do que fora delineado e em sintonia com a portaria acima aludida, o Orçamento de 2011 alocou recursos em 26 das 28 funções de governo. Foram excluídas as funções 05 – Defesa Nacional e 07 – Relações Exteriores, por serem ações desenvolvidas exclusivamente no âmbito da União.

Este tópico cuida, portanto, de visualizar os recursos aplicados em cada área de atuação do Estado do Ceará, englobando, a princípio, uma análise macro de todas 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.

Ademais, busca apresentar os principais objetivos da atuação governamental, contextualizando as referidas funções por meio de seus órgãos executores, subfunções (típicas e atípicas), natureza da despesa e programas de investimentos relevantes.

Por último, conforme estabelece a Constituição Federal, em seu art. 74, inciso IV, o sistema de controle interno dos poderes do Estado apoiará o controle externo no exercício de sua missão institucional. Daí, coadunando-se com tais propósitos, 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.

### **6.1.1. ANÁLISE COMPARATIVA DAS DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E DESPESAS REALIZADAS POR FUNÇÕES DE GOVERNO – EXERCÍCIO 2011**

Segundo a Lei nº 4.320/64, em seu art. 2º, caput, a Lei Orçamentária conterá a estimativa das receitas e a autorização para a realização das despesas públicas de forma a evidenciar a política econômica e financeira e o programa de trabalho do Governo.

Conforme preleciona Sergio Jund, em seu livro AFO – Administração Financeira e Orçamentária, Editora Elsevier/2007, “quando a lei é aprovada pelo Poder Legislativo, temos o surgimento da autorização para a realização de gastos dos recursos público, de acordo com os montantes programados e que serão destinados a cada órgão segundo a sua finalidade. Essa autorização recebe o nome de crédito orçamentário (inicial ou ordinário).”

Por sua vez, no decorrer da execução do orçamento, podem ocorrer fatos novos ou imprevisíveis que ampliam ou reduzem as necessidades coletivas já planejadas, necessitando de retificações. Assim, os Créditos Adicionais são autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei do Orçamento, os quais se classificam em: suplementares, destinados a reforço de dotação orçamentária; especiais, destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; e extraordinários, destinados ao atendimento de despesas imprevisíveis e urgentes.

A Portaria MOG nº 42/1999, já anteriormente elucidada, obriga, nas leis orçamentárias, que as ações públicas sejam determinadas em termos de funções, subfunções, programas, projetos, atividades e operações especiais, que se aplicam à União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Nessa linha, o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, Parte I – Procedimentos Contábeis e Orçamentários, ins-

tituído pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 04/2010, válido para o exercício de 2011 e para todos os entes da federação, evidencia que tais identificações, em conjunto com a classificação do crédito orçamentário por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação, atendem ao Princípio da Especificação, o que demonstra como a Administração Pública está efetuando os gastos para atingir determinados fins.

Torna-se, portanto, essencial ilustrar como se procedeu a referida relação quando da execução das despesas do Estado para o período 2011, a saber:

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

| FUNÇÕES               | LEI<br>ORÇAMENTÁRIA<br>ANUAL (nº<br>14.827/2010)* | DOTAÇÃO<br>INICIAL<br>(a)** | CRÉDITOS<br>ESPECIAIS E<br>SUPLEMENTARES<br>(b)** | DOTAÇÃO<br>ATUALIZADA<br>(c)** | DESPESAS<br>EMPENHADAS<br>(d)** | %<br>(b/a)  | %<br>(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        |



| FUNÇÕES                            | LEI<br>ORÇAMENTÁRIA<br>ANUAL (nº<br>14.827/2010)* | DOTAÇÃO<br>INICIAL<br>(a)** | CRÉDITOS<br>ESPECIAIS E<br>SUPLEMENTARES<br>(b)** | DOTAÇÃO<br>ATUALIZADA<br>(c)** | DESPESAS<br>EMPENHADAS<br>(d)** | %<br>(b/a)    | %<br>(d/c)   |
|------------------------------------|---------------------------------------------------|-----------------------------|---------------------------------------------------|--------------------------------|---------------------------------|---------------|--------------|
| Judiciária                         | 612.915.513                                       | 612.915.513                 | 36.699.558                                        | 649.615.071                    | 556.655.207                     | 5,99          | 85,69        |
| Essencial a<br>Justiça             | 225.812.391                                       | 225.812.391                 | 20.641.495                                        | 246.453.886                    | 230.935.088                     | 9,14          | 93,70        |
| Segurança<br>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<br>Social              | 230.805.282                                       | 230.805.282                 | 7.087.697                                         | 237.892.979                    | 191.653.263                     | 3,07          | 80,56        |
| Previdência<br>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        |
| Dir. da<br>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.<br/>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<br>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        |

| FUNÇÕES                             | LEI<br>ORÇAMENTÁRIA<br>ANUAL (nº<br>14.827/2010)* | DOTAÇÃO<br>INICIAL<br>(a)** | CRÉDITOS<br>ESPECIAIS E<br>SUPLEMENTARES<br>(b)** | DOTAÇÃO<br>ATUALIZADA<br>(c)** | DESPESAS<br>EMPENHADAS<br>(d)** | %<br>(b/a)  | %<br>(d/c)   |
|-------------------------------------|---------------------------------------------------|-----------------------------|---------------------------------------------------|--------------------------------|---------------------------------|-------------|--------------|
| Organização<br>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<br>Serviços              | 167.993.330                                       | 167.993.330                 | 144.153.258                                       | 312.146.588                    | 275.978.661                     | 85,81       | 88,41        |
| <b>Encargos<br/>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>           | <b>2.619.524.251</b>            | <b>6,84</b> | <b>96,98</b> |
| <b>Reserva de<br/>Contingências</b> | <b>43.686.130</b>                                 | <b>43.686.130</b>           | <b>0</b>                                          | <b>43.686.130</b>              | <b>0</b>                        | <b>0</b>    | <b>0</b>     |
| <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/Balanco 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\*\*.

A tabela ora apresentada tem por fim retratar o montante de recursos dotados inicialmente, bem como sua retificação por meio de créditos adicionais no decorrer do período, enfatizando percentualmente essa relação. Além disso, confronta os dispêndios empenhados (executados) com o volume total fixado em lei (dotação atualizada). Ambas as análises foram cotejadas conforme os grupos e funções de governo.

Inicialmente, é de bom alvitre relatar as discrepâncias observadas 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 do Estado do Ceará – 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 anterior, nos recursos alocados nas Funções Administração, Previdência Social, Educação, Saneamento, Energia, Transporte, Agricultura e Indústria.

Não obstante a existência de inúmeros sistemas ou demonstrativos de divulgação das atividades governamentais, buscando-se, principalmente, atingir a transparência e o controle social, a natureza da informação pública, em seus aspectos quantitativos e qualitativos, é uma só.

Portanto, à luz do que foi atestado no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, Parte I – Procedimentos Contábeis e Orçamentários, instituído pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 04/2010, o Crédito Orçamentário Inicial é “aquele aprovado pela Lei Orçamentária Anual, constante dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Empresas Estatais Não Dependentes”, não havendo qualquer lacuna para outra interpretação. (grifo nosso)

Se tomarmos como parâmetro a Base de Dados do SIC, 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%. Cabe enfatizar, desta feita, que a referida percentagem apresentou-se bem inferior àquela configurada no período de 2010, quando os créditos adicionais foram incrementados em 34,93%.

Coadunando-se, agora, a dotação atualizada (final) da Base de Dados do SIC com os dados da LOA, observa-se que foram adicionados créditos orçamentários em R\$ 3.700.822.427, equivalente ao incremento de 22,04%. Sabe-se 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.

Porém, ao se considerar individualmente as funções, as “correções” no orçamento, mediante créditos adicionais, aumentaram os gastos em 161,23%, 85,81%, 60,88%, 58,74%, 46,04% e 33,42% para as Funções, respectivamente, Energia, Comércio e Serviços, Comunicações, Organização Agrária, Urbanismo e Desporto e Lazer.

A preocupação reside, da situação em apreço, no 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.

Impende observar, ainda, muito embora esteja acomodado no poder discricionário inerente à Administração Pública, que, ao contrário do que preceitua a própria doutrina, quando diz que os créditos adicionais somente serão abertos em situações singulares ou em problemas não previstos na fase de elaboração da LOA, tal procedimento é utilizado regularmente, já que as suplementações estão detectadas em todas as funções do Estado. A exceção, portanto, virou regra geral, devido à fragilidade no planejamento fundamentador do Orçamento-Programa.

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

Trazendo por analogia ao presente caso, o referido nível está dentro do limite considerado satisfatório (75%) pela Secretaria da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, no momento da implementação de suas atividades de auditoria integrada, segundo o Anexo III, subitem 1.2, da Portaria SECON nº23/2010; apesar de que algumas funções não obedecem singularmente a essa orientação normativa.

#### **6.1.2. ANÁLISE COMPARATIVA DA DESPESA REALIZADA POR FUNÇÃO DE GOVERNO NO QUADRIÊNIO – 2008/2011**

A análise procedida a seguir levou em consideração o período que abrange os quatro últimos exercícios, cabendo ressaltar que o ano de 2011 corresponde ao quarto e último exercício do Plano Plurianual 2008-2011.

A tabela seguinte apresenta as despesas realizadas por função em valores absolutos e em percentuais, permitindo que se faça uma rápida comparação entre o exercício 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 |                      |                      |                      | %            | %            | %            | %            |
|------------------------|-----------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|                        | 2008*                       | 2009**               | 2010***              | 2011                 | (d/e)        | (d-c)/c      | (d-b)/b      | (d-a)/a      |
| <b>Tip. 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        |

| FUNÇÕES                        | EXERCÍCIO – VALORES EM REAL |                      |                      |                      | %           | %             | %            | %            |
|--------------------------------|-----------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|-------------|---------------|--------------|--------------|
|                                | 2008*                       | 2009**               | 2010***              | 2011                 | (d/e)       | (d-c)/c       | (d-b)/b      | (d-a)/a      |
| 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       |
| Habituação                     | 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

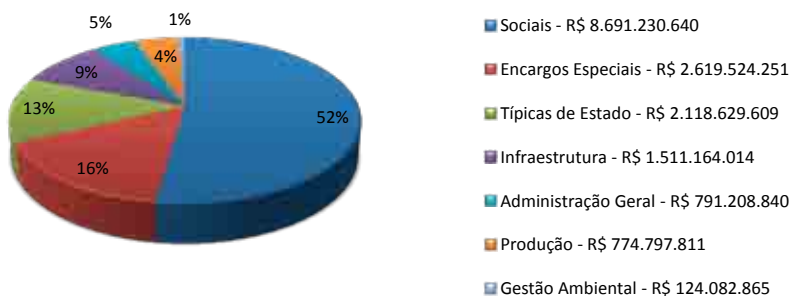
\* VALORES ATUALIZADOS PELO IGP-DI FATOR 1,147

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

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

Na análise dos dados demonstrados na tabela anterior, considerando 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%), os quais podem ser melhor representados pelo gráfico abaixo:

#### Execução de Despesas por Grupos de Funções – Exercício 2011



Deste modo, no conjunto das despesas, o grupo das Funções Sociais foi o responsável pela execução de um pouco mais da metade do total dos recursos implementados no exercício de 2011. Tal representatividade foi impulsionada, principalmente, pelos 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%).

Inerente ao fato, 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.

Por sua vez, 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.

Na outra mão, 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%).

Cabe ressaltar, 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.

Nesse cenário, é de bom alvitre salientar 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 pregresso.

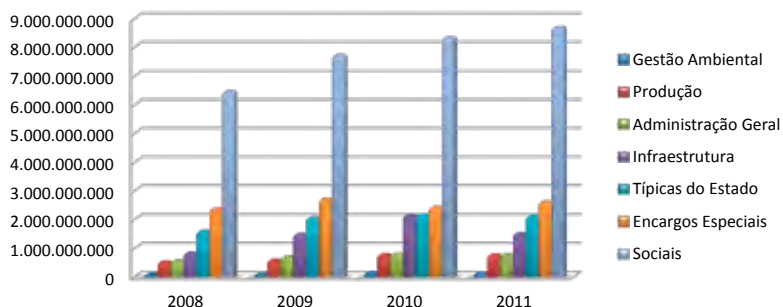
O Grupo das Funções Infraestrutura sobressaiu-se na medida em que seu decréscimo, como já evidenciado, alcançou a ordem de 29,79%, a qual foi amplamente influenciada pelas variações individuais nas Funções Comunicações (-71,11%), Energia (-45,94%), Habitação (-35,90%), Urbanismo (-35,73%), Transporte (-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.

Finalmente, é conveniente ressaltar que 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.

Em relação à análise dos valores realizados no último quadriênio (exercício referência – 2011), quanto aos grupos de funções, observa-se a seguinte variação ao longo do referido período: De posse de tais dados, infere-se que, de 2008 a 2010, com exceção

**Despesas Realizadas por Grupos de Funções no Quadriênio –  
2008/2011**





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.

Por outro lado, ao se chegar ao 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.

Deste modo, 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.

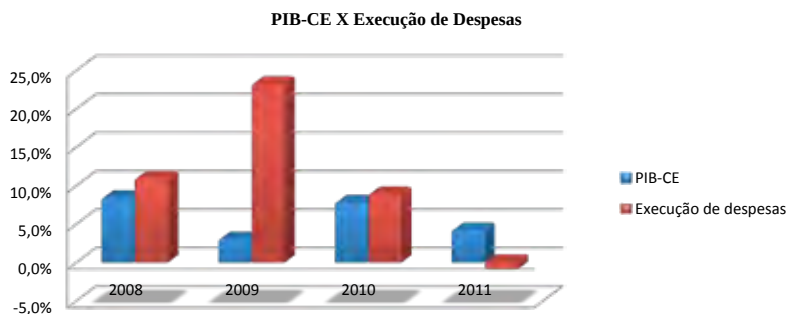
Dentro do Grupo Funções Sociais, merecem destaque 4 (quatro) funções. A Função Desporto e Lazer, a qual foi responsável pelas maiores variações: aumentos relativos a 2010, 2009 e 2008, em 314,83%, 1207,91% e 794,25%, respectivamente; a Função Educação, que, participando com quase  $\frac{1}{4}$  (24,15%) 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.

Considerando, por último, o 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:



NOTA: Atualizados segundo o fator IGP-DI

Segundo as informações arroladas no gráfico acima, observa-se 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%). Ocorre que os dispêndios realizados pelo Estado em 2011 não acompanharam esses aumentos, muito pelo contrário, sofreu diminuição de 1,2% em relação a 2010.

Como já elucidado anteriormente, tal impactação decorreu principalmente das diminuições verificadas nas Funções do Grupo Infraestrutura (-29,79%): Comunicações (-71,11%), Energia (-45,94%), Habitação (-35,90%), Urbanismo (-35,73%), Transporte (-31,74%) e Saneamento (-7,99%).

### 6.1.3. ANÁLISE DAS FUNÇÕES POR AGRUPAMENTO

A análise seguinte também será realizada por agrupamento de funções, as quais, como já mostrado na tabela anterior, foram divididas nos seguintes grupos: Funções Típicas de Estado, Administração Geral, Sociais, Recursos Naturais e Meio Ambiente, Infraes-

trutura, Produção e Encargos Especiais.

### 6.1.3.1. FUNÇÕES TÍPICAS DE ESTADO (LEGISLATIVA, JUDICIÁRIA, ESSENCIAL À JUSTIÇA, SEGURANÇA PÚBLICA)

#### REPRESENTATIVIDADE DE CADA FUNÇÃO NO GRUPO

O gráfico a seguir apresenta a participação das despesas realizadas em cada função, tanto em termos absolutos como em termos percentuais, no Grupo das Funções Típicas de Estado para o exercício 2011:

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



#### PARTICIPAÇÃO DOS ÓRGÃOS NA DESPESA

A tabela a seguir apresenta os Órgãos/Entidades e Fundos que participaram das despesas realizadas no Grupo das Funções Típicas de Estado, bem como os percentuais destes em relação à despesa total do grupo no exercício 2011.

## Participação dos Órgãos/Entidades e Fundos na Despesa das Funções Típicas de Estado

| ÓRGÃO/ENTIDADE                             | FUNÇÃO – VALOR EM REAL (R\$ 1,00) |                    |                    |                    | Total/Grupo          | %          |
|--------------------------------------------|-----------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------|------------|
|                                            | Legislativa                       | Judiciária         | Ess. À Justiça     | Seg. Pública       |                      |            |
| Assembleia Legislativa                     | 286.028.086                       | -                  | -                  | -                  | 286.028.086          | 13,50      |
| Tribunal de Contas dos Municípios          | 40.608.327                        | -                  | -                  | -                  | 40.608.327           | 1,92       |
| Tribunal de Contas do Estado               | 40.307.344                        | -                  | -                  | -                  | 40.307.344           | 1,90       |
| Tribunal de Justiça                        | -                                 | 471.799.503        | -                  | -                  | 471.799.503          | 22,27      |
| Fundo Esp. De Reap. e Moder. Do Judiciário | -                                 | 84.855.703         | -                  | -                  | 84.855.703           | 4,01       |
| Procuradoria Geral do Estado               | -                                 | -                  | 43.709.319         | -                  | 43.709.319           | 2,06       |
| Fundo de Moder. E Reap. da PGE             | -                                 | -                  | 3.378.286          | -                  | 3.378.286            | 0,16       |
| Procuradoria Geral da Justiça              | -                                 | -                  | 183.267.124        | -                  | 183.267.124          | 8,65       |
| Fundo de Def. dos Direit. Difus. Do Estado | -                                 | -                  | 580.360            | -                  | 580.360              | 0,03       |
| Polícia Militar                            | -                                 | -                  | -                  | 568.538.727        | 568.538.727          | 26,84      |
| SSPDC Polícia Civil                        | -                                 | -                  | -                  | 164.576.094        | 164.576.094          | 7,77       |
| Secretaria de Seg. Pública e Defesa Social | -                                 | -                  | -                  | 84.437.426         | 84.437.426           | 3,99       |
| Corpo de Bombeiro Militar do Ceará         | -                                 | -                  | -                  | 78.007.151         | 78.007.151           | 3,68       |
| Departamento Estadual de Trânsito          | -                                 | -                  | -                  | 13.688.063         | 13.688.063           | 0,65       |
| Casa Militar                               | -                                 | -                  | -                  | 7.859.642          | 7.859.642            | 0,37       |
| FDS Colégio do Corpo de Bombeiros          | -                                 | -                  | -                  | 693.926            | 693.926              | 0,03       |
| FDS Colégio da Polícia Militar             | -                                 | -                  | -                  | 466.604            | 466.604              | 0,02       |
| FDS Coordenação Geral                      | -                                 | -                  | -                  | 4.258              | 4.258                | 0,00       |
| FDS Polícia Civil                          | -                                 | -                  | -                  | 97.470             | 97.470               | 0,00       |
| FDS Polícia Militar                        | -                                 | -                  | -                  | 179.814            | 179.814              | 0,01       |
| FDS Corpo de Bombeiros                     | -                                 | -                  | -                  | 12.720             | 12.720               | 0,00       |
| Perícia Forense do Estado do Ceará         | -                                 | -                  | -                  | 36.258.695         | 36.258.695           | 1,71       |
| Fundo de Defesa Civil do Estado do Ceará   | -                                 | -                  | -                  | 6.736.520          | 6.736.520            | 0,32       |
| Academia Estadual de Segurança Pública     | -                                 | -                  | -                  | 1.336.734          | 1.336.734            | 0,06       |
| Controladoria Geral de Disciplina          | -                                 | -                  | -                  | 1.201.711          | 1.201.711            | 0,06       |
| <b>Total/Função</b>                        | <b>366.943.758</b>                | <b>556.655.207</b> | <b>230.935.088</b> | <b>964.095.557</b> | <b>2.118.629.609</b> | <b>100</b> |

Fonte: Base de Dados do Sistema Integrado de Contabilidade/Balanco Geral do Estado

Com fulcro nos dados apresentados, observa-se que o Órgão com maior representatividade nas despesas do Grupo Funções Típicas de Estado é a Polícia Militar, com execução de R\$ 568.538.727 (26,84%), a qual pertence à Função Segurança Pública; seguida pelo Tribunal de Justiça, R\$ 471.799.503 (22,27%), pertencente à Função Judiciária; e Assembléia Legislativa, R\$ 286.028.086 (13,50%), pertencente à Função Legislativa, que juntos absorveram a quantia de R\$ 1.326.366.317, equivalente a 62,60% do total das despesas executadas no grupo.

Cabe salientar que dentro do Órgão Polícia Militar, a monta de R\$ 485.377.497 pertence à natureza de despesa 31901200 – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Militar. Desta feita, 85,37% das despesas do órgão foram utilizados para o pagamento do seu quadro de pessoal.

## PARTICIPAÇÃO DAS SUBFUNÇÕES NA DESPESA

A tabela seguinte apresenta as subfunções que participaram das despesas empenhadas no Grupo das Funções Típicas de Estado, bem como seus percentuais em relação à despesa total do grupo.

**Participação das Subfunções na Despesa das Funções Típicas de Estado**

| SUBFUNÇÃO                                 | FUNÇÃO – VALOR EM REAL (R\$ 1,00) |                    |                    |                    | Total/Grupo          | %          |
|-------------------------------------------|-----------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------|------------|
|                                           | Legislativa                       | Judiciária         | Ess. À Justiça     | Seg. Pública       |                      |            |
| Administração Geral                       | 283.905.832                       | 29.881.981         | 218.922.651        | 740.411.531        | 1.273.121.996        | 60,09      |
| Ação Legislativa                          | 70.774.865                        | -                  | -                  | -                  | 70.774.865           | 3,34       |
| Controle Externo                          | 1.194.078                         | -                  | -                  | -                  | 1.194.078            | 0,06       |
| Tecnologia da Informação                  | 10.515.018                        | 6.897.253          | 9.464.699          | 15.552.099         | 42.429.069           | 2,00       |
| Formação de Recursos Humanos              | 553.965                           | 65.824             | 34.834             | 3.101.891          | 3.756.514            | 0,18       |
| Ação Judiciária                           | -                                 | 515.217.737        | -                  | -                  | 515.217.737          | 24,32      |
| Previdência Especial                      | -                                 | 4.592.412          | -                  | -                  | 4.592.412            | 0,22       |
| Defesa da Ordem Jurídica                  | -                                 | -                  | 2.210.594          | -                  | 2.210.594            | 0,10       |
| Policimento                               | -                                 | -                  | -                  | 190.584.877        | 190.584.877          | 9,00       |
| Defesa Civil                              | -                                 | -                  | -                  | 7.272.229          | 7.272.229            | 0,34       |
| Informação e Inteligência                 | -                                 | -                  | -                  | 7.078.297          | 7.078.297            | 0,33       |
| Abastecimento                             | -                                 | -                  | -                  | 94.632             | 94.632               | 0,00       |
| Direitos Individuais, Coletivos e Difusos | -                                 | -                  | 302.311            | -                  | 302.311              | 0,01       |
| <b>Total/Função</b>                       | <b>366.943.758</b>                | <b>556.655.207</b> | <b>230.935.088</b> | <b>964.095.557</b> | <b>2.118.629.609</b> | <b>100</b> |

Fonte: Base de Dados do Sistema Integrado de Contabilidade/Balanco Geral do Estado

Diante dos dados expostos na tabela anterior, verifica-se que a subfunção com maior participação nas despesas do Grupo Funções Típicas de Estado é a Administração Geral, R\$ 1.273.121.996 (60,09%), seguida da Ação Judiciária, R\$ 515.217.737 (24,32%), e Policiamento, R\$ 190.584.877 (9,00%).

Dentro do Grupo Funções Típicas de Estado, percebe-se que a Subfunção Administração Geral concentrou seu “foco” na realização de despesas com pessoal permanente civil e militar, nos elementos 31901100 – Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil e 31901200 – Vencimentos e Vantagens Fixas -Pessoal Militar, que atingiram o valor de R\$ 1.077.090.592, correspondente a 84,60% do total da subfunção.

## PARTICIPAÇÃO POR NATUREZA DA DESPESA

A tabela a seguir apresenta a natureza da despesa no Grupo das Funções Típicas de Estado, bem como os percentuais destes em relação à despesa total do grupo.

Participação por Natureza da Despesa nas Funções Típicas de Estado

| NATUREZA DA DESPESA               | FUNÇÃO – VALOR EM REAL (R\$ 1,00) |            |                |              | Total/Grupo | %    |
|-----------------------------------|-----------------------------------|------------|----------------|--------------|-------------|------|
|                                   | Legislativa                       | Judiciária | Ess. À Justiça | Seg. Pública |             |      |
| Material de Consumo               | 2.103.704                         | 2.799.133  | 1.987.767      | 40.343.295   | 47.233.899  | 2,23 |
| Indenizações e Restituições       | 84.052                            | 456.224    | 1.873.025      | 115.259      | 2.528.559   | 0,12 |
| Indenizações Trabalhistas         | -                                 | -          | 835.500        | -            | 835.500     | 0,04 |
| Locação de Mão-de-Obra            | 11.205.279                        | 28.138.588 | 13.652.900     | 40.178.120   | 93.174.887  | 4,40 |
| Despesas de Exercícios Anteriores | 829.409                           | 19.250.086 | 10.671.666     | 3.446.868    | 34.198.030  | 1,61 |
| Contribuições                     | 4.817.707                         | -          | -              | 4.767.619    | 9.585.326   | 0,45 |
| Auxílio Financeiro a Estudantes   | -                                 | -          | 12.060         | 14.746       | 26.806      | 0,00 |
| Material de Distribuição Gratuita | 73.234                            | 6.500      | 87.726         | 48.256       | 215.716     | 0,01 |
| Outros Benefícios Assistenciais   | 18.775                            | 6.000      | 1.200          | 246.110      | 272.085     | 0,01 |
| Diárias – Militar                 | 47.581                            | 23.132     | -              | 11.578.211   | 11.648.923  | 0,55 |
| Diárias – Civil                   | 880.635                           | 837.955    | 1.282.188      | 3.206.868    | 6.207.647   | 0,29 |
| Obras e Instalações               | 7.023.528                         | 9.950.991  | 101.260        | 10.351.843   | 27.427.622  | 1,29 |
| Aquisição de Imóveis              | -                                 | -          | -              | 617.783      | 617.783     | 0,03 |

| NATUREZA DA DESPESA                                  | FUNÇÃO – VALOR EM REAL (R\$ 1,00) |                    |                    |                    | Total/Grupo          | %          |
|------------------------------------------------------|-----------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------|------------|
|                                                      | Legislativa                       | Judiciária         | Ess. À Justiça     | Seg. Pública       |                      |            |
| Serviço de Consultoria                               | 47.658                            | -                  | 15.500             | -                  | 63.158               | 0,00       |
| Outros Serviços de Terc. Pessoa Física               | 43.668.488                        | 4.350.573          | 1.858.318          | 1.599.273          | 51.476.652           | 2,43       |
| Vencim. E Vant. Fixas – Pessoal Civil                | 197.527.210                       | 418.280.958        | 179.213.933        | 162.775.472        | 957.797.572          | 45,21      |
| Vencim. E Vant. Fixas – Pessoal Militar              | 1.793.414                         | 3.310.923          | -                  | 551.992.587        | 557.096.924          | 26,30      |
| Equipamento e Material Permanente                    | 6.064.188                         | 13.481.694         | 4.964.336          | 34.146.366         | 58.656.583           | 2,77       |
| Outros Serviços de Terc. Pers. Jurídica              | 49.455.756                        | 36.873.795         | 9.244.063          | 92.043.106         | 187.616.720          | 8,86       |
| Auxílio Alimentação                                  |                                   | 9.032.195          | 2.270.884          | 4.920.599          | 16.223.679           | 0,77       |
| Ressarcimento de Desp. De Pers. Req                  | 5.669.965                         | 310.905            | 440.272            | 502.801            | 6.923.944            | 0,33       |
| Outras Desp. De Pers. Decorr. De Cont. Terceirização | 7.661.724                         | -                  | -                  | -                  | 7.661.724            | 0,36       |
| Premiações Cult. Art. Cient. Desp                    | 183.530                           | -                  | -                  | -                  | 183.530              | 0,01       |
| Obrigações Patronais                                 | 21.602.520                        | 4.757.520          | 516.870            | 126.763            | 27.003.673           | 1,27       |
| Pensões                                              |                                   | 4.584.953          | -                  | -                  | 4.584.953            | 0,22       |
| Passagens e Despesas com Locomoção                   | 6.117.394                         | 192.494            | 478.280            | 1.063.744          | 7.851.912            | 0,37       |
| Outras Desp. Variáveis Pessoal Civil                 | 68.008                            | 10.587             | 1.365.939          | -                  | 1.444.534            | 0,07       |
| Salário Família                                      | -                                 | -                  | -                  | 9.868              | 9.868                | 0,00       |
| Sentenças Judiciais                                  | -                                 | -                  | 61.401             | -                  | 61.401               | 0,00       |
| <b>Total/Função</b>                                  | <b>366.943.758</b>                | <b>556.655.207</b> | <b>230.935.088</b> | <b>964.095.557</b> | <b>2.118.629.609</b> | <b>100</b> |

Fonte: Base de Dados do SIC/Balanco Geral do Estado

Conforme se depreende da tabela acima, bem como pelo que se observara das tabelas anteriores do grupo, verifica-se que a despesa classificada no elemento Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil (45,21%) absorveu a maior parte das despesas do Grupo Funções Típicas de Estado, seguida do elemento Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Militar (26,30%), que juntos atingiram a cifra de R\$ 1.514.894.496, equivalente a 71,51% do valor do grupo.

#### 6.1.3.1.1. PRINCIPAL FUNÇÃO DO GRUPO

#### SEGURANÇA PÚBLICA

A Função Segurança Pública, a mais representativa do grupo, foi 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, 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%.

Após exame das tabelas ora descritas, cumpre enfatizar que a Polícia Militar, contemplada com a despesa de R\$ 568.538.727, equivalente a 58,97% do total dos dispêndios da função, foi o Órgão com maior representatividade. A Administração Geral, com dispêndios de R\$ 740.411.531, correspondente a 76,80%, foi a subfunção que teve maior participação, bem superior à Subfunção Policiamento, a segunda em recursos aplicados, com R\$ 190.584.877, representando 19,77% das despesas da função. Os itens de despesa: Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Militar (R\$ 551.992.587) (57,25%) e Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil (R\$ 162.775.472) (16,88%), juntos, absorveram a quantia de R\$ 714.768.059, que representa 74,13% das despesas da função. Infere-se, portanto, que quase 3/4 das despesas da Função Segurança Pública vinculam-se a gastos com pessoal.

## GASTOS COM INVESTIMENTOS

A tabela a seguir demonstra os gastos com investimentos por programas na Função Segurança Pública.

Investimentos por programas na Função Segurança Pública

| Código | Programa                                               | Valor – Em Real (R\$) |            | %     |
|--------|--------------------------------------------------------|-----------------------|------------|-------|
|        |                                                        | Fixado                | Realizado  |       |
| 001    | Ronda                                                  | 457.349               | 0          | 0,00  |
| 011    | Otimização Da Segurança do Trânsito                    | 3.675.202             | 2.978.581  | 81,05 |
| 024    | Segurança Institucional                                | 420.000               | 390.000    | 92,86 |
| 074    | Programa de Atenção à Pessoa com Deficiência           | 1.000                 | 0          | 0,00  |
| 076    | Programa de Atendimento à Pessoa Idosa                 | 5.000                 | 0          | 0,00  |
| 123    | Defesa Civil Permanente                                | 5.400.000             | 2.400.000  | 44,44 |
| 200    | Proteção às Crianças Adolescentes, Mulheres e Minorias | 2.962.474             | 1.799.498  | 60,74 |
| 204    | Segurança Moderna e com Inteligência                   | 59.005.167            | 36.132.857 | 61,24 |
| 400    | Coordenação e Manutenção Geral                         | 1.394.264             | 376.181    | 26,98 |



| Código       | Programa                                            | Valor – Em Real (R\$) |                   | %            |
|--------------|-----------------------------------------------------|-----------------------|-------------------|--------------|
|              |                                                     | Fixado                | Realizado         |              |
| 666          | Modernização da Gestão Institucional FUNPECE<br>PGE | 1.176.966             | 263.660           | 22,40        |
| 715          | Fortalecimento do Controle Disciplinar              | 100.000               | 11.969            | 11,97        |
| 777          | Valorização do Servidor                             | 338.200               | 0                 | 0,00         |
| 888          | Gestão de Tecnologia da Informação TCE              | 1.938.546             | 927.246           | 47,83        |
| <b>Total</b> |                                                     | <b>76.874.168</b>     | <b>45.279.992</b> | <b>58,90</b> |

Fonte: Base de Dados do SIC/Balanco Geral do Estado

Ao caso em apreço, cumpre retratar o desempenho orçamentário dos gastos com investimentos na Função Segurança Pública, cuja execução incorreu na quantia de R\$ 45.279.992, quando foi orçado R\$ 76.874.168, o equivalente ao percentual de 58,90%. Tal índice, na esteira das orientações do controle interno, já delineadas no início do presente capítulo, resta considerado “não-satisfatório”, na medida em que não atingiu o limite de 75%.

No que concerne à realização individual dos investimentos, destaca-se o Programa Segurança Institucional, que fixou no orçamento de 2011 o valor de R\$ 420.000, sendo realizado R\$ 390.00 (92,86%), o melhor índice de execução desta função. Por outro lado, o Programa Valorização do Servidor, fixado em R\$ 338.200, não realizou qualquer despesa.

O Programa Segurança Moderna e com Inteligência, apesar de conter o maior valor fixado da função, R\$ 59.005.167, executou apenas a quantia de R\$ 36.132.857, representando 61,24% do que fora planejado.

### **6.1.3.2. ADMINISTRAÇÃO GERAL**

A Função Administração, classificada como Administração Geral, apresentou despesas no importe de R\$ 791.208.840, equivalente a 4,76% da execução orçamentária de 2011. Convém ressaltar que a citada função, em 2011, acumulou crescimentos de 13,36% e 42,07%, em relação a 2009 e 2008, respectivamente, mas quando se confrontou com o exercício de 2010, decresceu 2,15%.

## PARTICIPAÇÃO DOS ÓRGÃOS NA DESPESA

A tabela seguinte apresenta os Órgãos/Entidades que participaram das despesas realizadas na Função Administração, bem como os percentuais destes em relação à despesa total da função.

**Participação dos Órgãos/Entidades na Despesa da Função Administração**

| ÓRGÃO/ENTIDADE                                                | FUNÇÃO- VALOR EM REAL | %          |
|---------------------------------------------------------------|-----------------------|------------|
|                                                               | Administração         |            |
| Secretaria da Fazenda                                         | 509.566.644           | 64,40      |
| Departamento Estadual de Trânsito                             | 10.916.750            | 1,38       |
| Casa Civil                                                    | 128.878.995           | 16,29      |
| Secretaria do Planejamento e Gestão                           | 47.032.491            | 5,94       |
| Procuradoria Estadual de Justiça                              | 316.600               | 0,04       |
| Instituto de Saúde dos Servidores Estado do Ceará             | 6.486.610             | 0,82       |
| Empresa de Tecnologia da Informação do Ceará                  | 13.673.384            | 1,73       |
| Secretaria da Infraestrutura                                  | 183.294               | 0,02       |
| Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará         | 4.291.109             | 0,54       |
| Instituto de Desenvolvimento Agrário                          | 62.116                | 0,01       |
| Secretaria da Controladoria e Ouvidoria Geral                 | 6.030.915             | 0,76       |
| Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Ceará    | 9.030.574             | 1,14       |
| Gabinete do Governador                                        | 6.772.095             | 0,86       |
| Tribunal de Contas do Estado                                  | 6.236.100             | 0,79       |
| Gabinete do Vice-Governador                                   | 3.952.650             | 0,50       |
| Fundo Especial de Reparelhamento e Modernização do Judiciário | 17.366.853            | 2,19       |
| Fundação de Teleducação do Ceará                              | 6.506.087             | 0,82       |
| Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará                   | 1.705.086             | 0,22       |
| Tribunal de Contas dos Municípios                             | 1.855.981             | 0,23       |
| Conselho Estadual de Desenvolvimento                          | 567.650               | 0,07       |
| Departamento de Arquitetura e Engenharia                      | 9.776.854             | 1,24       |
| <b>Total</b>                                                  | <b>791.208.840</b>    | <b>100</b> |

Fonte: Base de Dados do SIC/Balanço Geral do Estado

Ante o exposto, evidencia-se que a Secretaria da Fazenda executou dispêndios no importe de R\$ 509.566.644, sendo o órgão com maior participação nas despesas da Função Administração, 64,40%, em relação ao total. Tal pasta é seguida pela Casa Civil (16,29%), que, juntas, absorveram R\$ 638.445.639 (80,69%), mais de quatro quintos do total da despesa.

Na outra mão, realizando dispêndios de R\$ 62.116 e R\$ 183.294, respectivamente, o Instituto de Desenvolvimento Agrário e a Secretaria da Infraestrutura participaram de maneira insignificante nas despesas da Função Administração.

## PARTICIPAÇÃO DAS SUBFUNÇÕES NA DESPESA

A tabela a seguir apresenta as subfunções que participaram das despesas realizadas na Função Administração, bem como os percentuais destas em relação à despesa total da função.

Participação das Subfunções na Despesa da Função Administração

| SUBFUNÇÃO                                 | FUNÇÃO- VALOR EM REAL | %          |
|-------------------------------------------|-----------------------|------------|
|                                           | Administração         |            |
| Administração Geral                       | 690.316.909           | 87,25      |
| Tecnologia da Informação                  | 32.945.396            | 4,16       |
| Comunicação Social                        | 63.899.181            | 8,08       |
| Controle Interno                          | 113.493               | 0,01       |
| Direitos Individuais, Coletivos e Difusos | 25.884                | 0,00       |
| Planejamento e Orçamento                  | 1.164.813             | 0,15       |
| Formação de Recursos Humanos              | 2.743.164             | 0,35       |
| <b>Total</b>                              | <b>791.208.840</b>    | <b>100</b> |

Fonte: Base de Dados do SIC/Balanco Geral do Estado

A Subfunção Administração Geral, com participação de 87,25%, concentrou o maior volume de recursos da presente função, quase 10 (dez) vezes a mais do que a segunda subfunção em representatividade, a Comunicação Social (8,08%). Ambas absorveram a maior parte das despesas da função, um total de R\$ 754.216.090, correspondente a 95,32% dos recursos.

## PARTICIPAÇÃO POR NATUREZA DA DESPESA

Na tabela a seguir é apresentada a Natureza da Despesa da Função Administração, bem como seus percentuais em relação à despesa total da função.

### Participação por Natureza da Despesa na Função Administração

| NATUREZA DA DESPESA                                  | FUNÇÃO- VALOR EM REAL | %          |
|------------------------------------------------------|-----------------------|------------|
|                                                      | Administração         |            |
| Material de Consumo                                  | 11.489.509            | 1,45       |
| Obrigações Patronais                                 | 3.849.204             | 0,49       |
| Equipamento Material Permanente                      | 33.634.026            | 4,25       |
| Outros Serviços de Terceiro Pessoa Jurídica          | 148.298.251           | 18,74      |
| Contribuições                                        | 15.916.462            | 2,01       |
| Auxílio Alimentação                                  | 786.294               | 0,10       |
| Auxílio Financeiro a Estudantes                      | 452.683               | 0,06       |
| Obras e Instalação                                   | 36.443.725            | 4,61       |
| Diárias Civil                                        | 1.078.002             | 0,14       |
| Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil        | 448.115.074           | 56,64      |
| Despesas da Exercícios Anteriores                    | 5.228.051             | 0,66       |
| Passagens e Despesas com Locomoções                  | 1.658.755             | 0,21       |
| Locação de Mão-de-Obra                               | 53.836.177            | 6,80       |
| Indenizações e Restituições                          | 14.785.145            | 1,87       |
| Indenizações                                         | 443.145               | 0,06       |
| Obrigações Tributárias Contributivas                 | 297.667               | 0,04       |
| Serviço de Consultoria                               | 5.258.038             | 0,66       |
| Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física           | 2.048.637             | 0,26       |
| Contratações por Tempo Determinado                   | 1.042.710             | 0,13       |
| Ressarcimento de Desp. de Pess. Req                  | 1.232.209             | 0,16       |
| Outras Desp. de Pess. Decorr. de Cont. Terceirização | 5.204.713             | 0,66       |
| Material de Distribuição Gratuita                    | 46.884                | 0,01       |
| Outros Benefícios Assistenciais                      | 51.642                | 0,01       |
| Salário Família                                      | 7.692                 | 0,00       |
| Outros Benefícios Previdenciários                    | 4.148                 | 0,00       |
| <b>Total</b>                                         | <b>791.208.840</b>    | <b>100</b> |

Fonte: Base de Dados do Sistema Integrado de Contabilidade/Balanco Geral do Estado

Convém observar, nos dados da tabela anterior, que só as despesas classificadas nos elementos Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil (56,64%) e Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica (18,74%), juntas, somaram R\$ 596.413.325 (75,38%), um pouco mais de três quartos do total da despesa da função. Configura-se, com isso, que a Função Administração, por sua própria natureza, reserva a maior fatia de seus recursos em gastos com pessoal do quadro do Estado ou em dispêndios decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas para os órgãos públicos.

## GASTOS COM INVESTIMENTOS

A tabela seguinte apresenta os gastos com investimentos por programas na Função Administração.

| Investimentos por Programas na Função Administração (R\$1,00) |                                                                        |                    |                   |              |
|---------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|--------------------|-------------------|--------------|
| Código                                                        | Programa                                                               | Valor – Em real    |                   | %            |
|                                                               |                                                                        | Fixado             | Realizado         |              |
| 019                                                           | Programa de Modernização da Gestão Fiscal - PROFISC                    | 29.113.387         | 25.880.320        | 88,89        |
| 039                                                           | Cidadania                                                              | 100                | 0                 | 0,00         |
| 044                                                           | Modernização das Receitas e da Gestão Fiscal, Financeira e Patrimonial | 2.995.151          | 0                 | 0,00         |
| 045                                                           | Gestão do Patrimônio Público Estadual                                  | 489.694            | 0                 | 0,00         |
| 051                                                           | Modernização da Gestão Pública Estadual - SEPLAG                       | 2.198.814          | 19.248            | 0,88         |
| 062                                                           | Ação Integrada para o Aposentado                                       | 19.847             | 0                 | 0,00         |
| 166                                                           | Educação Fiscal - PEF                                                  | 35.000             | 0                 | 0,00         |
| 177                                                           | Edificações e Obras Públicas                                           | 5.756.482          | 5.027.783         | 87,34        |
| 200                                                           | Proteção às Crianças, Adolescentes, Mulheres e Minorias                | 100                | 0                 | 0,00         |
| 400                                                           | Coordenação e Manutenção Geral                                         | 747.021            | 365.034           | 48,87        |
| 495                                                           | Gestão Tributária SEFAZ                                                | 39.902.962         | 29.383.192        | 73,64        |
| 534                                                           | Desenvolvimento e Gestão de Políticas de Juventude                     | 100                | 0                 | 0,00         |
| 563                                                           | Informação e Gestão do Conhecimento                                    | 147.600            | 120.000           | 81,30        |
| 596                                                           | Gestão do Planejamento Estadual                                        | 57.619             | 0                 | 0,00         |
| 666                                                           | Modernização da Gestão Institucional FUNPECE PGE                       | 31.665.045         | 20.998.178        | 66,31        |
| 777                                                           | Valorização do Servidor                                                | 102.000            | 38.741            | 37,98        |
| 888                                                           | Gestão de Tecnologia da Informação TCE                                 | 11.701.516         | 7.895.180         | 67,47        |
| <b>Total</b>                                                  |                                                                        | <b>124.932.438</b> | <b>89.727.674</b> | <b>71,82</b> |

Fonte: Base de Dados do SIC/Balanço Geral do Estado

Fica em evidência, em termos globais, que o desempenho orçamentário para os gastos com investimentos na Função Administração (71,82%) ainda encontra-se abaixo do limite considerado satisfatório, que é de 75%, muito embora tenha aumentado significativamente em relação ao exercício de 2010, que correspondia ao percentual de apenas 25,23%.

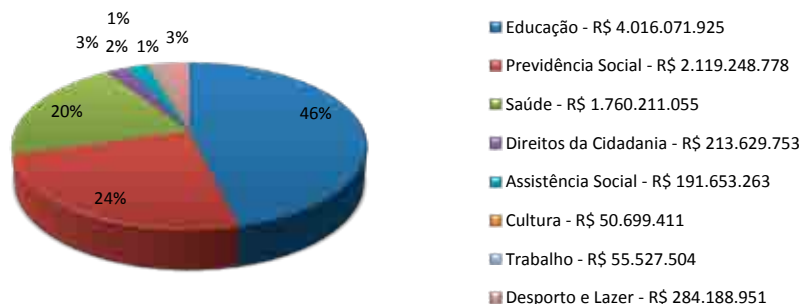
Dentre esses, o Programa Gestão Tributária - SEFAZ, que apresentou o maior valor fixado para as despesas com investimentos, R\$ 39.902.962, executou a quantia de R\$ 29.383.192, apresentando desempenho orçamentário de 73,64%, maior até do que a média da função. Em contrapartida, puxando o percentual total para baixo, dos 17 (dezesete) programas da função, 8 (oito) não realizaram qualquer dispêndio público.

### 6.1.3.3. FUNÇÕES SOCIAIS (ASSISTÊNCIA SOCIAL, PREVIDÊNCIA SOCIAL, SAÚDE, TRABALHO, EDUCAÇÃO, CULTURA, DIREITOS DA CIDADANIA, DESPORTO E LAZER)

#### REPRESENTATIVIDADE DE CADA FUNÇÃO NO GRUPO

O gráfico a seguir apresenta a participação das despesas realizadas em cada função, tanto em termos absolutos como em termos percentuais, no Grupo das Funções Sociais do Estado para o exercício 2011:

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



## PARTICIPAÇÃO DOS ÓRGÃOS NA DESPESA

A tabela seguinte apresenta os Órgãos/Entidades e Fundos que participaram das despesas realizadas no Grupo das Funções Sociais, bem como os percentuais destes em relação à despesa total do grupo.

Participação dos Órgãos/Entidades e Fundos na Despesa das Funções Sociais

| ÓRG./ENTIDADE                                            | FUNÇÃO – VALOR EM MIL REAIS |                  |         |          |           |                      |               |         | Total/<br>Grupo | %     |
|----------------------------------------------------------|-----------------------------|------------------|---------|----------|-----------|----------------------|---------------|---------|-----------------|-------|
|                                                          | Assist. Social              | Previdên. Social | Saúde   | Trabalho | Educação  | Direit. Da Cidadania | Desp. E Lazer | Cultura |                 |       |
| Fundo Est. de Ass. Social                                | 97.322                      | -                | -       | -        | -         | -                    | -             | -       | 97.322          | 1,12  |
| Sec. Do Trab. E Desenv. Social                           | 92.902                      | -                | -       | 55.528   | -         | -                    | -             | -       | 148.430         | 1,71  |
| Fundo Est. para a Cri. E o Adolescente                   | 1.430                       | -                | -       | -        | -         | -                    | -             | -       | 1.430           | 0,02  |
| Sist. Ün. Previd. Soc. Serv. Púb. Do Est. Ceará – SUPSEC | -                           | 1.589.598        | -       | -        | -         | -                    | -             | -       | 1.589.598       | 18,29 |
| Encargos Ger. Do Estado                                  | -                           | 526.761          | -       | -        | -         | -                    | -             | -       | 526.761         | 6,06  |
| Assemb. Legislativa                                      | -                           | 2.440            | -       | -        | -         | -                    | -             | -       | 2.440           | 0,03  |
| Outros                                                   | -                           | 449              | -       | -        | -         | -                    | -             | -       | 449             | 0,01  |
| Fundo Est. de Saúde                                      | -                           | -                | 663.735 | -        | -         | -                    | -             | -       | 663.735         | 7,64  |
| Secretaria da Saúde                                      | -                           | -                | 490.713 | -        | -         | -                    | -             | -       | 490.713         | 5,65  |
| Hosp. Geral de Fortaleza                                 | -                           | -                | 162.976 | -        | -         | -                    | -             | -       | 162.976         | 1,88  |
| Hosp. De Messejana                                       | -                           | -                | 105.487 | -        | -         | -                    | -             | -       | 105.487         | 1,21  |
| Hospital Infantil Albert Sabin                           | -                           | -                | 67.614  | -        | -         | -                    | -             | -       | 67.614          | 0,78  |
| Hospital Geral César Cals de Oliveira                    | -                           | -                | 49.070  | -        | -         | -                    | -             | -       | 49.070          | 0,56  |
| Instit. De Saú. Dos Serv. De Saúde do Estado             | -                           | -                | 91.332  | -        | -         | -                    | -             | -       | 91.332          | 1,05  |
| Centro de Hemo. E Hema. Do Ceará                         | -                           | -                | 35.393  | -        | -         | -                    | -             | -       | 35.393          | 0,41  |
| Escola de Saúde Pública                                  | -                           | -                | 12.750  | -        | -         | -                    | -             | -       | 12.750          | 0,15  |
| Hospital S. José                                         | -                           | -                | 14.691  | -        | -         | -                    | -             | -       | 14.691          | 0,17  |
| Laborat. Cent. De Saúde Pública                          | -                           | -                | 14.113  | -        | -         | -                    | -             | -       | 14.113          | 0,16  |
| Outros                                                   | -                           | -                | 52.338  | -        | -         | -                    | -             | -       | 52.338          | 0,60  |
| Secretaria da Educação                                   | -                           | -                | -       | -        | 2.591.330 | -                    | -             | -       | 2.591.330       | 29,82 |
| Fund. De Desev. Do Ensino Básico                         | -                           | -                | -       | -        | 1.090.269 | -                    | -             | -       | 1.090.269       | 12,54 |
| Fund. Univ. Est. do Ceará                                | -                           | -                | -       | -        | 158.122   | -                    | -             | -       | 158.122         | 1,82  |
| Univers. Reg. Do Cariri                                  | -                           | -                | -       | -        | 55.864    | -                    | -             | -       | 55.864          | 0,64  |
| Univers. Est. Vale do Acaraú                             | -                           | -                | -       | -        | 48.374    | -                    | -             | -       | 48.374          | 0,56  |
| Secr. Da Ciência e Tecnologia                            | -                           | -                | -       | -        | 30.408    | -                    | -             | -       | 30.408          | 0,35  |
| Gabinete do Governador                                   | -                           | -                | -       | -        | 20.017    | -                    | -             | -       | 20.017          | 0,23  |
| Outros                                                   | -                           | -                | -       | -        | 21.689    | -                    | -             | -       | 21.689          | 0,25  |

| ÓRG./ENTIDADE                     | FUNÇÃO – VALOR EM MIL REAIS |                     |                  |               |                  |                         |                  |               | Total/<br>Grupo  | %          |
|-----------------------------------|-----------------------------|---------------------|------------------|---------------|------------------|-------------------------|------------------|---------------|------------------|------------|
|                                   | Assist.<br>Social           | Previdên.<br>Social | Saúde            | Trabalho      | Educação         | Direit. Da<br>Cidadania | Desp. E<br>Lazer | Cultura       |                  |            |
| Secret. Da Justiça e<br>Cidadania | -                           | -                   | -                | -             | -                | 142.025                 | -                | -             | 142.025          | 1,63       |
| Defens. Púb. Ger.<br>Do Estado    | -                           | -                   | -                | -             | -                | 66.307                  | -                | -             | 66.307           | 0,76       |
| Outros                            | -                           | -                   | -                | -             | -                | 5.297                   | -                | -             | 5.297            | 0,06       |
| Secret. Do Esporte                | -                           | -                   | -                | -             | -                | -                       | 274.829          | -             | 274.829          | 3,16       |
| Outros                            | -                           | -                   | -                | -             | -                | -                       | 9.360            | -             | 9.360            | 0,11       |
| Secretaria da<br>Cultura          | -                           | -                   | -                | -             | -                | -                       | -                | 37.625        | 37.625           | 0,43       |
| Fund. Est. da<br>Cultura          | -                           | -                   | -                | -             | -                | -                       | -                | 6.822         | 6.822            | 0,08       |
| Secret. De Turismo                | -                           | -                   | -                | -             | -                | -                       | -                | 6.253         | 6.253            | 0,07       |
| <b>Total/Função</b>               | <b>191.653</b>              | <b>2.119.249</b>    | <b>1.760.211</b> | <b>55.528</b> | <b>4.016.072</b> | <b>213.630</b>          | <b>284.189</b>   | <b>50.699</b> | <b>8.691.231</b> | <b>100</b> |

Fonte: Base de Dados do SIC/Balanco Geral do Estado

Inerente aos dados da tabela anterior, observa-se que o órgão com maior participação na despesa do Grupo das Funções Sociais é a Secretaria da Educação (29,82%), seguida do Sistema Único de Previdência Social do Servidor Público do Estado do Ceará – SUP-SEC (18,29%), que absorveram R\$ 4.180.928 mil (48,11%), quase a metade do total das despesas do grupo.

## PARTICIPAÇÃO DAS SUBFUNÇÕES NA DESPESA

A tabela a seguir apresenta as subfunções que participaram das despesas realizadas no Grupo das Funções Sociais, bem como os percentuais destas em relação à despesa total do grupo.

### Participação das Subfunções na Despesa das Funções Sociais

| SUBFUNÇÃO                                   | FUNÇÃO – VALOR EM MIL REAIS |                   |         |          |           |                         |                  |         | Total/<br>Grupo | %     |
|---------------------------------------------|-----------------------------|-------------------|---------|----------|-----------|-------------------------|------------------|---------|-----------------|-------|
|                                             | Assist.<br>Social           | Previd.<br>Social | Saúde   | Trabalho | Educação  | Direit. Da<br>Cidadania | Desp. E<br>Lazer | Cultura |                 |       |
| Transferências<br>para a Educação<br>Básica | -                           | -                 | -       | -        | 1.144.220 | -                       | -                | -       | 1.144.220       | 13,17 |
| Administração<br>Geral                      | 54.464                      | -                 | 716.539 | 1.407    | 94.873    | 106.699                 | 5.336            | 15.498  | 994.816         | 11,45 |
| Assistência à<br>Criança e o<br>Adolescente | 67.259                      | -                 | -       | 15.655   | -         | 0                       | -                | -       | 82.915          | 0,95  |
| Assist.<br>Comunitária                      | 50.660                      | -                 | -       | -        | -         | -                       | -                | -       | 50.660          | 0,58  |



| SUBFUNÇÃO                            | FUNÇÃO – VALOR EM MIL REAIS |                |         |          |          |                      |               |         |              |       |
|--------------------------------------|-----------------------------|----------------|---------|----------|----------|----------------------|---------------|---------|--------------|-------|
|                                      | Assist. Social              | Previd. Social | Saúde   | Trabalho | Educação | Direit. Da Cidadania | Desp. E Lazer | Cultura | Total/ Grupo | %     |
| Assistência ao Idoso                 | 6.272                       | -              | -       | -        | -        | 65                   | -             | -       | 6.337        | 0,07  |
| Tecn. da Informação                  | 2.093                       | -              | 12.529  | -        | 11.154   | 2.149                | 490           | 691     | 29.107       | 0,33  |
| Assist. ao Portador de Deficiência   | 9.209                       | -              | -       | -        | -        | 215                  | -             | -       | 9.425        | 0,11  |
| Formação de Recursos Humanos         | 964                         | -              | 13.264  | -        | 924      | 597                  | -             | -       | 15.749       | 0,18  |
| Previdência do Regime Estatutário    | 10                          | 2.116.621      | 34      | -        | -        | -                    | -             | -       | 2.116.665    | 24,35 |
| Previdência Básica                   | -                           | 2.628          | -       | -        | -        | -                    | -             | -       | 2.628        | 0,03  |
| Assist. Hosp. e Ambulatorial         | -                           | -              | 764.928 | -        | -        | 131                  | -             | -       | 765.059      | 8,80  |
| Suporte Profil. e Terapêutico        | -                           | -              | 158.263 | -        | -        | -                    | -             | -       | 158.263      | 1,82  |
| Atenção Básica                       | -                           | -              | 54.468  | -        | -        | -                    | -             | -       | 54.468       | 0,63  |
| Vigilância Epidemiológica            | -                           | -              | 21.451  | -        | -        | -                    | -             | -       | 21.451       | 0,25  |
| Vigilância Sanitária                 | -                           | -              | 18.194  | -        | -        | -                    | -             | -       | 18.194       | 0,21  |
| Desenvolvimento Científico           | -                           | -              | 265     | -        | -        | -                    | -             | -       | 265          | 0,00  |
| Direitos Indiv., Coletivos e Difusos | 722                         | -              | 240     | -        | -        | 12.571               | -             | -       | 13.533       | 0,16  |
| Fomento ao Trabalho                  | -                           | -              | -       | 25.184   | -        | -                    | -             | -       | 25.184       | 0,29  |
| Prot. e Benefícios ao Trabalhador    | -                           | -              | -       | 6.933    | -        | -                    | -             | -       | 6.933        | 0,08  |
| Ensino Profissional                  | -                           | -              | -       | 4.957    | 243.748  | 3.003                | -             | -       | 251.708      | 2,90  |
| Controle Interno                     | -                           | -              | -       | 1.392    | -        | -                    | -             | -       | 1.392        | 0,02  |
| Ensino Fundamental                   | -                           | -              | -       | -        | 354.228  | -                    | -             | -       | 354.228      | 4,08  |

| SUBFUNÇÃO                             | FUNÇÃO – VALOR EM MIL REAIS |                  |                  |               |                  |                      |                |               |                  |            |
|---------------------------------------|-----------------------------|------------------|------------------|---------------|------------------|----------------------|----------------|---------------|------------------|------------|
|                                       | Assist. Social              | Previd. Social   | Saúde            | Trabalho      | Educação         | Direit. Da Cidadania | Desp. E Lazer  | Cultura       | Total/Grupo      | %          |
| Ensino Médio                          | -                           | -                | -                | -             | 1.843.755        | -                    | -              | -             | 1.843.755        | 21,21      |
| Ensino Superior                       | -                           | -                | -                | -             | 280.664          | -                    | -              | -             | 280.664          | 3,23       |
| Educação Infantil                     | -                           | -                | -                | -             | 19.644           | -                    | -              | -             | 19.644           | 0,23       |
| Educação de Jovens e Adultos          | -                           | -                | -                | -             | 21.996           | -                    | -              | -             | 21.996           | 0,25       |
| Difu. do Conhec. Cient. e Tecnológico | -                           | -                | 36               | -             | -                | -                    | -              | -             | 36               | 0,00       |
| Desenv. Científico                    | -                           | -                | -                | -             | 386              | -                    | -              | -             | 386              | 0,00       |
| Educação Especial                     | -                           | -                | -                | -             | 480              | -                    | -              | -             | 480              | 0,01       |
| Desporto Comunitário                  | -                           | -                | -                | -             | -                | -                    | 13.012         | -             | 13.012           | 0,15       |
| Custódia e Reinteg. Social            | -                           | -                | -                | -             | -                | 88.198               | -              | -             | 88.198           | 1,01       |
| Desporto de Rendimento                | -                           | -                | -                | -             | -                | -                    | 2.819          | -             | 2.819            | 0,03       |
| Lazer                                 | -                           | -                | -                | -             | -                | -                    | 262.532        | -             | 262.532          | 3,02       |
| Difusão Cultural                      | -                           | -                | -                | -             | -                | -                    | -              | 25.367        | 25.367           | 0,29       |
| Patr. Hist., Art. e Cultural          | -                           | -                | -                | -             | -                | -                    | -              | 9.143         | 9.143            | 0,11       |
| <b>Total/Função</b>                   | <b>191.653</b>              | <b>2.119.249</b> | <b>1.760.211</b> | <b>55.528</b> | <b>4.016.072</b> | <b>213.630</b>       | <b>284.189</b> | <b>50.699</b> | <b>8.691.231</b> | <b>100</b> |

Fonte: Base de Dados do SIC/Balanco Geral do Estado

Da tabela ora apresentada, observa-se que a Subfunção Previdência do Regime Estatutário, com participação de 24,35%, seguida do Ensino Médio (21,21%), Transferências para a Educação Básica (13,17%) e Administração Geral (11,45%), absorveram R\$ 6.099.456 mil (70,18%), mais de três quintos das despesas desse grupo.

## PARTICIPAÇÃO POR NATUREZA DA DESPESA

A tabela seguinte apresenta a Natureza da Despesa no Grupo das Funções Sociais, bem como seus percentuais em relação à despesa total do grupo.

## Participação por Natureza da Despesa nas Funções Sociais

| NATUREZA DA<br>DESPESA                    | FUNÇÃO – VALOR EM MIL REAIS |                   |         |          |           |                         |                  |         | Tot./Grupo | %     |
|-------------------------------------------|-----------------------------|-------------------|---------|----------|-----------|-------------------------|------------------|---------|------------|-------|
|                                           | Assist.<br>Social           | Previd.<br>Social | Saúde   | Trabalho | Educação  | Direit. da<br>Cidadania | Desp. e<br>Lazer | Cultura |            |       |
| Contribuições                             | 79.297                      | -                 | 147.069 | 1.309    | 1.978.779 | 2.146                   | 14.839           | 9.248   | 2.232.687  | 25,69 |
| Venc. e Vant.<br>Fixas – Pess. Civil      | 44.859                      | -                 | 517.643 | -        | 1.000.675 | 99.555                  | 2.210            | 4.765   | 1.669.707  | 19,21 |
| Venc. e Vant.<br>Fixas – Pess.<br>Militar | -                           | -                 | 1.001   | -        | -         | -                       | -                | -       | 1.001      | 0,01  |
| Material de<br>Consumo                    | 9.018                       | -                 | 135.480 | 692      | 60.594    | 8.797                   | 94               | 927     | 215.602    | 2,48  |
| Eq. Mat.<br>Permanente                    | 3.904                       | -                 | 77.154  | 1.712    | 79.038    | 3.333                   | 1.204            | 2.020   | 168.365    | 1,94  |
| Outros Serviços<br>Pessoa Jurídica        | 13.727                      | -                 | 243.409 | 41.757   | 172.048   | 44.540                  | 1.020            | 12.359  | 528.860    | 6,08  |
| Auxílio<br>Alimentação                    | 1.452                       | -                 | 7.809   | -        | 27.506    | 381                     | 92               | 119     | 37.358     | 0,43  |
| Auxílio Financ. A<br>Estudantes           | 22                          | -                 | -       | -        | 20.147    | 13                      | -                | 2       | 20.184     | 0,23  |
| Obras e<br>Instalações                    | 17.447                      | -                 | 129.741 | -        | 147.156   | 15.114                  | 249.250          | 6.637   | 565.345    | 6,50  |
| Diárias Civil                             | 358                         | -                 | 2.838   | 10       | 2.323     | 3.291                   | 118              | 53      | 8.991      | 0,10  |
| Pensões                                   | -                           | 471.837           | -       | -        | -         | -                       | -                | -       | 471.837    | 5,43  |
| Desp. De<br>Exercícios<br>Anteriores      | 3.035                       | 2.178             | 74.722  | 153      | 19.303    | 7.190                   | 29               | 297     | 106.906    | 1,23  |
| Auxílios                                  | 9.613                       | -                 | 14.293  | -        | 21.746    | -                       | 10.135           | 1.650   | 57.437     | 0,66  |
| Obrig. Patronais                          | -                           | 528.707           | 58      | -        | 137.920   | -                       | 19               | -       | 666.704    | 7,67  |
| Outras Desp.<br>Variáv. Pessoal<br>Civil  | -                           | -                 | 30.938  | -        | 24        | 14                      | -                | -       | 30.976     | 0,36  |
| Locação de Mão-<br>de-Obra                | 1.641                       | -                 | 58.255  | 3.017    | 101.006   | 25.236                  | 3.031            | 5.519   | 197.707    | 2,27  |
| Indenizações                              | -                           | 176               | -       | -        | 1         | -                       | -                | -       | 177        | 0,00  |
| Indenizações e<br>Restituições            | 8                           | -                 | 42.636  | 184      | 1.857     | 166                     | -                | 52      | 44.903     | 0,52  |
| Indenizações<br>Trabalhistas              | 7                           | -                 | -       | -        | -         | -                       | -                | -       | 7          | 0,00  |

| NATUREZA DA<br>DESPESA                                        | FUNÇÃO – VALOR EM MIL REAIS |                   |                  |               |                  |                         |                  |               | Tot./Grupo       | %          |
|---------------------------------------------------------------|-----------------------------|-------------------|------------------|---------------|------------------|-------------------------|------------------|---------------|------------------|------------|
|                                                               | Assist.<br>Social           | Previd.<br>Social | Saúde            | Trabalho      | Educação         | Direit. da<br>Cidadania | Desp. e<br>Lazer | Cultura       |                  |            |
| Obrigações Tribut.<br>Contributivas                           | -                           | -                 | 786              | -             | 1.815            | -                       | -                | 2             | 2.602            | 0,03       |
| Serv. de<br>Consultoria                                       | 159                         | -                 | 391              | -             | 10.406           | 117                     | -                |               | 11.072           | 0,13       |
| Aquis. de Imóveis                                             | 163                         | -                 | 5.827            | -             | 198              | -                       | -                | 2.200         | 8.388            | 0,10       |
| Contrato por<br>Tempo<br>Determinado                          | -                           | -                 | 500              | -             | 153.710          | -                       | -                | -             | 154.211          | 1,77       |
| Outros Serv. de<br>Terc. Pessoa<br>Física                     | 1.121                       | -                 | 35.360           | 6.021         | 29.692           | 3.200                   | 111              | 908           | 76.413           | 0,88       |
| Ressarcimento de<br>Desp. de Pess.<br>Req                     | 42                          | -                 | 818              | -             | 1.011            | 62                      | 654              | 51            | 2.636            | 0,03       |
| Outras Desp. de<br>Pess. Decorr. de<br>Cont.<br>Terceirização | 653                         | -                 | 94.200           | 672           | 27.360           | -                       | -                | 568           | 123.453          | 1,42       |
| Sentenças<br>Judiciais                                        | -                           | -                 | -                | -             | 4                | -                       | -                | -             | 4                | 0,00       |
| Mat. De Distrib.<br>Gratuita                                  | -                           | -                 | 133.977          | -             | 12.082           | 2                       | -                | -             | 146.061          | 1,68       |
| Outros Benefícios<br>Assistenciais                            | 11                          | 233               | 820              | -             | 99               | 7                       | 1                | 3             | 1.174            | 0,01       |
| Outros Auxílios<br>Financeiros a<br>Pessoas Físicas           | 563                         | -                 | -                | -             | -                | -                       | -                | 977           | 1.540            | 0,02       |
| Subvenções<br>Sociais                                         | 4.390                       | -                 | 389              | -             | 480              | -                       | -                | 750           | 6.008            | 0,07       |
| Após. E Reformas                                              | -                           | 1.116.035         | -                | -             |                  | -                       | -                |               | 1.116.035        | 12,84      |
| Prem. Cult. E Art.,<br>Cient. e Desporto                      | -                           | -                 | -                | -             | 6.873            | -                       | 979              | 1.527         | 9.379            | 0,11       |
| Pass. E Despesas<br>com Locomoção                             | 157                         | -                 | 3.862            | -             | 2.007            | 467                     | 402              | 62            | 6.958            | 0,08       |
| Salário Família                                               | 6                           | 83                | 237              | -             | 211              | 1                       | 3                | 2             | 544              | 0,01       |
| <b>Total/Função</b>                                           | <b>191.653</b>              | <b>2.119.249</b>  | <b>1.760.211</b> | <b>55.528</b> | <b>4.016.072</b> | <b>213.630</b>          | <b>284.189</b>   | <b>50.699</b> | <b>8.691.231</b> | <b>100</b> |

Fonte: Base de Dados do SIC/Balanco Geral do Estado

Da tabela ilustrada, depreende-se que os gastos mais relevantes do Grupo das Funções Sociais estão enquadrados nos elementos de despesa Contribuições (25,69%), Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil (19,21%) e Aposentadoria e Reformas (12,84%), os quais absorveram mais da metade das despesas desse grupo, o equivalente a R\$ 5.018.429 mil (57,74%).

É de bom alvitre salientar que o valor total do Elemento Contribuições, R\$ 2.232.687 mil, refere-se às despesas classificadas nas seguintes Modalidades de Aplicação: 40 – Transferências a Municípios, no valor de R\$ 68.739 mil (3,08%); 41 – Transferências a Municípios – Fundo a Fundo, no valor de R\$ 4.078 mil (0,18%); 50 – Transferências a Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos, no valor de R\$ 229.785 mil (10,29%); 70 – Transferências a Instituições Multigovernamentais, no valor de R\$ 1.905.982 mil (85,37%); 71 – Transferências a Consórcios Públicos, no valor de R\$ 20.254 mil (0,91%); e 90 – Aplicações Diretas, no valor de R\$ 3.850 mil (0,17%).

Do arrazoado, infere-se que, por meio da modalidade 70, mais de quatro quintos das despesas de contribuições do grupo são alocados mediante transferências de recursos financeiros a entidades criadas e mantidas por dois ou mais Entes da Federação, como é o caso do FUNDEB.

### **6.1.3.3.1. PRINCIPAIS FUNÇÕES DO GRUPO**

#### **SAÚDE**

A Função Saúde, com despesa de R\$ 1.760.211 mil, equivalente a 10,58% do total da execução orçamentária de 2011, classificada no Grupo das Funções Sociais, apresentou crescimentos de 2,52%, em relação ao período de 2010, 13,08%, em relação ao exercício de 2009 e 43,66%, em relação a 2008.

Da tabela Participação dos Órgãos/Entidades e Fundos na Despesa das Funções Sociais, observa-se que o Fundo Estadual de Saúde, contemplado com a despesa de R\$ 663.735 mil, equivalente a 37,71% do total dos dispêndios da função, juntamente com a Secretaria da Saúde, com dispêndios de R\$ 490.713 mil, correspondente a 27,88% do total da função, tiveram a maior participação.

Quanto à tabela Participação das Subfunções na Despesa das Funções Sociais, observa-se que a Assistência Hospitalar e Ambulatorial, com participação de R\$ 764.928 mil, representando 43,46% do total da função, em conjunto com a Administração Geral, com participação de R\$ 716.539 mil, correspondendo a 40,71% da despesa, foram as subfunções de maior relevância na Função Saúde, absorvendo mais de quatro quintos do total dos gastos, 84,17%.

Por último, na tabela Participação por Natureza da Despesa nas Funções Sociais, os itens de despesa: Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil (R\$ 517.643 mil) (29,41%), Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica (R\$ 243.409 mil) (13,83%) e Contribuições (147.069 mil) (8,36%), absorveram a quantia de R\$ 908.121 mil, equivalente a 51,59% da despesa da função.

## GASTOS COM INVESTIMENTOS

A tabela seguinte apresenta os gastos com investimentos por programas na Função Saúde.

### Investimentos por Programas na Função Saúde

| Código       | Programa                                                            | Fixado             | Realizado          | %            |
|--------------|---------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------|
| 005          | Sistema Integral de Assistência Farmacêutica                        | 515.000            | 127.478            | 24,75        |
| 016          | Saúde do Servidor                                                   | 104.977            | 0                  | 0,00         |
| 067          | Desenvolvimento Educacional, Científico e Produção do Conhecimento  | 24.000             | 0                  | 0,00         |
| 071          | Desenvolvimento Educacional Permanente no SUS                       | 7.399              | 7.250              | 97,98        |
| 090          | Expansão e Melhoria da Assistência Especializada                    | 167.647.189        | 131.920.758        | 78,69        |
| 400          | Coordenação e Manutenção Geral                                      | 110.699            | 0                  | 0,00         |
| 535          | Fortalecimento da Atenção à Saúde nos Níveis Secundário e Terciário | 179.373.196        | 77.692.757         | 43,31        |
| 536          | Fortalecimento da Atenção Primária em Saúde                         | 19.698.310         | 18.343.800         | 93,12        |
| 553          | Gestão, Controle Social e Institucional do SUS                      | 2.544.388          | 982.821            | 38,63        |
| 554          | Gestão do Trabalho e Educação em Saúde                              | 59.750             | 0                  | 0,00         |
| 559          | Vigilância em Saúde                                                 | 4.630.408          | 1.487.503          | 32,12        |
| 666          | Modernização da Gestão Institucional FUNPECE/PGE                    | 210.778            | 73.086             | 34,67        |
| 888          | Gestão de Tecnologia da Informação TCE                              | 5.759.292          | 3.748.073          | 65,08        |
| <b>Total</b> |                                                                     | <b>380.685.385</b> | <b>234.383.525</b> | <b>61,57</b> |

Fonte: Base de Dados do SIC/Balanco Geral do Estado

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. Cabe frisar, entretanto, que a atuação do Governo na expansão dos bens e serviços disponibilizados diretamente à sociedade promoveu um incremento na sua realização quando comparado ao período passado, que foi de 47,23%.

Em termos de materialidade do valor fixado, destacam-se os Programas Expansão e Melhoria da Assistência Especializada e Fortalecimento da Atenção à Saúde nos Níveis Secundário e Terciário, em que os valores previamente assentados foram R\$ 167.647.189 e R\$ 179.373.196, respectivamente, e executados R\$ 131.920.758 (78,69%) e R\$ 77.692.757 (43,31%), respectivamente. Ademais, dos 13 (treze) programas de investimentos retratados, 4 (quatro) não realizaram dispêndios.

### **DEMONSTRATIVO DA EXECUÇÃO MENSAL DAS DESPESAS NA FUNÇÃO SAÚDE**

Considerando que a Função Saúde possui singular importância na potencialização da qualidade de vida da população, na esteira do que aduz a Constituição Federal de 1988, em seu art. 196, caput, que garante, como obrigação do Estado e à título gratuito, ações e serviços essenciais para a promoção, proteção e recuperação dos indivíduos, revela-se oportuno elucidar como essas despesas se alocaram mensalmente ou se tornaram disponíveis à sociedade no decorrer de todo o período de 2011:

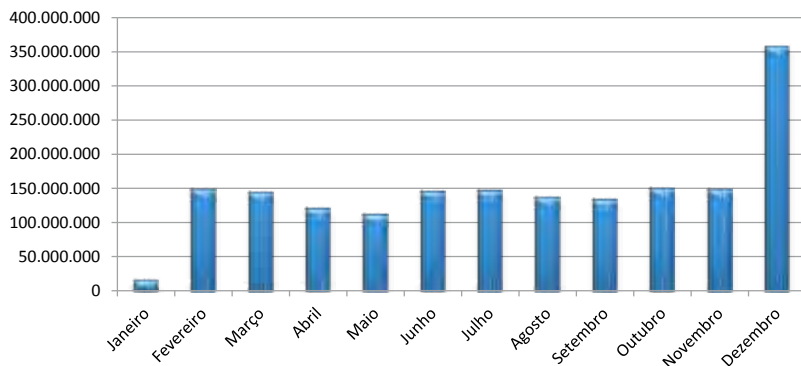
**Função Saúde: Realização Mensal das Despesas**

| Mês          | Realizado            | %             |
|--------------|----------------------|---------------|
|              | Valor – Em Real      |               |
| Janeiro      | 15.111.912           | 0,86          |
| Fevereiro    | 148.241.227          | 8,42          |
| Março        | 143.822.568          | 8,17          |
| Abril        | 120.554.216          | 6,85          |
| Maió         | 111.548.309          | 6,34          |
| Junho        | 145.717.192          | 8,28          |
| Julho        | 147.338.557          | 8,37          |
| Agosto       | 137.544.090          | 7,81          |
| Setembro     | 133.547.018          | 7,59          |
| Outubro      | 150.027.083          | 8,52          |
| Novembro     | 148.410.525          | 8,43          |
| Dezembro     | 358.348.357          | 20,36         |
| <b>TOTAL</b> | <b>1.760.211.055</b> | <b>100,00</b> |

Fonte: Base de Dados do SIC/Balanco Geral do Estado

Os dados da tabela anterior podem ser melhor visualizados através do gráfico seguinte:

**Função Saúde**





Como pode ser observado, entre os meses de fevereiro a novembro de 2011, os gastos dentro da função saúde mantiveram-se em um nível estável de execução mensal, apresentando pequenas oscilações percentuais de 6 a 8%.

Ocorre que as despesas empenhadas em janeiro e dezembro de 2011 apresentaram índices de execução antagônicos em relação ao padrão dos demais meses. Assim, os dispêndios realizados em janeiro representaram apenas 0,86% do total executado no exercício. Já em dezembro, esse percentual passou para 20,36%, aumentando cerca de 23 vezes quando comparado ao primeiro mês do ano.

## EDUCAÇÃO

A Função Educação, com despesa de R\$ 4.016.072 mil, equivalente a 24,15% do total da execução orçamentária de 2011, a primeira em representatividade de todo o Estado e classificada no grupo das Funções Sociais, acumulou crescimentos de 4,67%, em relação ao orçamento realizado de 2010, 14,77%, em relação a 2009 e 39,85%, em relação a 2008.

Impende destacar que a Secretaria da Educação, contemplada com a despesa de R\$ 2.591.330 mil, equivalente a 64,52% do total dos dispêndios da função, foi o órgão com maior participação, seguido do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Básico, com execução de R\$ 1.090.269 mil, equivalente a 27,15%.

Da tabela Participação das Subfunções na Despesa das Funções Sociais, percebe-se que o Ensino Médio, com valor de R\$ 1.843.755 mil, equivalente a 45,91% da despesa, foi a subfunção com maior representatividade, seguida da Transferências para a Educação Básica, com dispêndios incorridos em R\$ 1.144.220 mil (28,49%), e do Ensino Fundamental, com gastos de R\$ 354.228 mil (8,82%). Juntas, tais subfunções consumiram a quantia de R\$ 3.342.203 mil, que equivale a 83,22% da despesa.

Do detalhamento das despesas alocadas na Subfunção Ensino Médio, destaca-se maior participação das despesas a cargo do FUNDEB, porque delas fizeram parte as seguintes ações/atividades: Ação 28000 – Atividade a Cargo do FUNDEB – Pessoal Ensino Mé-

dio (R\$ 600.870mil); Ação 28005 – Atividade a Cargo do FUNDEB – Finalístico Ensino Médio – Padrões Básicos (R\$ 18.740 mil); Ação 18020 – Atividade a Cargo do FUNDEB – Finalístico Ensino Médio – Qualidade da Educação (R\$ 1.000 mil); Ação 18021 – Atividade a Cargo do FUNDEB – Finalístico Ensino Médio – Gestão Democrática (R\$ 171 mil); e Ação 18027 – Atividade a Cargo do FUNDEB – Manutenção T.I. – Ensino Médio (R\$ 556 mil), que juntas perfizeram a importância de R\$ 621.337 mil, equivalente a 15,47% do valor da despesa da função e 33,70% da subfunção.

Quanto à Subfunção Transferências para a Educação Básica, toda a quantia executada (R\$ 1.144.220 mil) esteve vinculada unicamente à Ação 28003 – Atividade a Cargo do FUNDEB – Perdas, dentro do Programa 058 – Cooperação entre Estado e Município.

Já na Subfunção Ensino Fundamental, fizeram parte as seguintes ações/atividades: Ação 18000 – Atividade a Cargo do FUNDEB – Manutenção T.I. – Ensino Fundamental (R\$ 68 mil); Ação 18014 – Atividade a Cargo do FUNDEB – Finalístico Ensino Fundamental – Padrões Básicos (R\$ 2.062 mil); Ação 18019 – Atividade a Cargo do FUNDEB – Cooperação entre Estado e Município – Alfabetização (R\$ 1.500 mil) e Ação 28004 – Atividade a Cargo do FUNDEB – Pessoal Ensino Fundamental (R\$ 136.438 mil), que absorveram, juntas, a importância de R\$ 140.068 mil, equivalente a 3,49% do valor da despesa da função e 39,54% da subfunção.

Finalmente, na tabela Participação por Natureza da Despesa nas Funções Sociais, os itens de despesa Contribuições, com R\$ 1.978.779 mil (49,27%) e Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil, com R\$ 1.000.675 mil (24,92%), conjuntamente, somaram R\$ 2.979.454 mil, equivalente a 74,19% do total dos dispêndios da função.

## **GASTOS COM INVESTIMENTOS**

A tabela seguinte apresenta os gastos com investimentos por programas na Função Educação.

**Investimentos por Programas na Função Educação**

| Código       | Programa                                                               | Valor – Em Real    |                    | %            |
|--------------|------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------|
|              |                                                                        | Fixado             | Realizado          |              |
| 018          | Transferência de Tecnologias para o Desenvolvimento Regional Integrado | 202.000            | 0                  | 0,00         |
| 041          | Padrões Básicos de Funcionamento das Unidades de Ensino                | 79.366.132         | 59.809.979         | 75,36        |
| 048          | Qualidade da Educação Básica nas Zonas Rural e Urbana                  | 1.675.234          | 1.511.565          | 90,23        |
| 050          | Organização e Gestão Democrática da Educação Básica                    | 1.130.480          | 173.648            | 15,36        |
| 058          | Cooperação entre Estado e Município                                    | 73.570.581         | 41.452.712         | 56,34        |
| 074          | Programa de Atenção à Pessoa com Deficiência                           | 80.000             | 0                  | 0            |
| 096          | Gestão de Políticas Públicas da Educação Básica                        | 11.460             | 11.449             | 99,90        |
| 194          | Formação de Recursos Humanos para o Desenvolvimento                    | 17.932.834         | 10.759.944         | 60,00        |
| 195          | Gestão do Sistema de Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Superior | 21.348.161         | 12.889.320         | 60,38        |
| 196          | Pesquisa e Desenvolvimento Científico                                  | 3.574.334          | 2.108.783          | 59,00        |
| 222          | Habitacional                                                           | 3.517              | 0                  | 0,00         |
| 400          | Coordenação e Manutenção Geral                                         | 1.128.298          | 129.993            | 11,52        |
| 534          | Desenvolvimento e Gestão de Políticas de Juventude                     | 216.790.052        | 125.429.305        | 57,86        |
| 666          | Modernização da Gestão Institucional FUNPECE PGE                       | 228.900            | 228.900            | 100,00       |
| 777          | Valorização do Servidor                                                | 94.000             | 75.107             | 79,90        |
| 888          | Gestão de Tecnologia da Informação TCE                                 | 7.579.392          | 6.639.642          | 87,60        |
| <b>Total</b> |                                                                        | <b>424.715.376</b> | <b>261.220.346</b> | <b>61,50</b> |

Fonte: Base de Dados do SIC/Balanco Geral do Estado

Os gastos com investimentos, em termos globais, apresentaram um percentual de execução de 61,52% (não-satisfatório), com destaque para o Programa Desenvolvimento e Gestão de Políticas de Juventude, que, apesar dos recursos terem sido fixados em R\$ 216.790.052, o mais representativo da função, foi executado em R\$ 125.429.305 (57,86%), um pouco mais da metade do planejado.

Já o Programa Modernização da Gestão Institucional – FUNPECE/PGE, com valor fixado para investimentos em R\$ 228.900, apresentou desempenho orçamentário absoluto, executando 100% das despesas previamente firmadas.

## DEMONSTRATIVO DA EXECUÇÃO MENSAL DAS DESPESAS NA FUNÇÃO EDUCAÇÃO

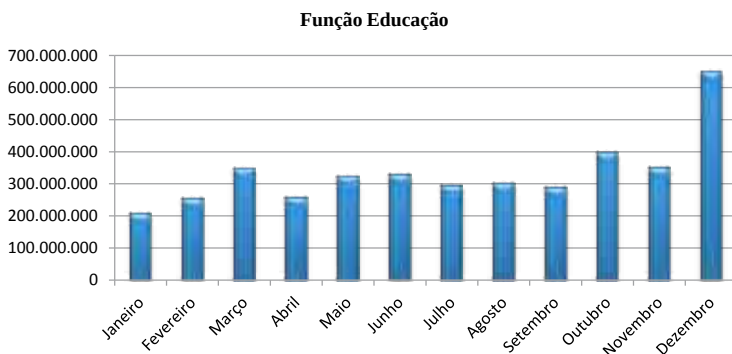
Na esteira da importância que a Função Educação assume dentro do Estado, tanto pela significativa leva de recursos executados em sua área, no montante de R\$ 4.016.071.925, como por sua participação primordial no desenvolvimento pleno da pessoa, no preparo para o exercício da cidadania e na qualificação para o trabalho, conforme disposição contida na Constituição Federal, revela-se oportuno, também, elucidar como essas despesas se alocaram mensalmente ou se tornaram disponíveis à sociedade no decorrer de todo o período de 2011:

### Função Educação: Realização Mensal das Despesas

| Mês          | Realizado            | %             |
|--------------|----------------------|---------------|
|              | Valor – Em Real      |               |
| Janeiro      | 208.614.160          | 5,19          |
| Fevereiro    | 254.901.423          | 6,35          |
| Março        | 348.990.681          | 8,69          |
| Abril        | 257.675.626          | 6,42          |
| Maiο         | 324.622.620          | 8,08          |
| Junho        | 330.773.257          | 8,24          |
| Julho        | 294.978.287          | 7,34          |
| Agosto       | 302.061.005          | 7,52          |
| Setembro     | 290.800.953          | 7,24          |
| Outubro      | 399.081.264          | 9,94          |
| Novembro     | 352.655.757          | 8,78          |
| Dezembro     | 650.916.892          | 16,21         |
| <b>TOTAL</b> | <b>4.016.071.925</b> | <b>100,00</b> |

Fonte: Base de Dados do SIC/Balanco Geral do Estado

Os dados da tabela anterior podem ser melhor visualizados através do gráfico seguinte



Do exposto, à semelhança do ocorrido na Função Saúde, os dispêndios realizados em dezembro de 2011 na área da educação configuraram-se superiores aos demais meses, na mediada em que, de janeiro a novembro, o valor médio mensal de execução, em relação ao total, foi de 7,62%, enquanto que em dezembro, foi de 16,21%, mais que o dobro.

## PREVIDÊNCIA SOCIAL

A Função Previdência Social, com participação no importe de R\$ 2.119.249 mil, equivalente a 12,74% do total da execução orçamentária de 2011, terceira em representatividade e classificada no grupo das Funções Sociais, decresceu 2,29% e 0,11%, em relação aos orçamentos realizados de 2010 e 2009, respectivamente, crescendo 11,08%, em relação ao exercício de 2008.

Sobre a matéria em tela, cabe considerar que o Sistema Único de Previdência Social do Servidor Público do Estado do Ceará – SUPSEC, contemplado com a despesa de R\$ 1.589.598 mil, correspondente a 75,01% do total dos dispêndios da função, juntamente com as despesas vinculadas aos Encargos Gerais do Estado, no valor de R\$ 526.761 mil (24,86%), absorveram a elevada quantia de R\$ 2.116.359 mil, representando 99,87% da função.

Da tabela Participação das Subfunções na Despesa das Fun-

ções Sociais, destaca-se a Subfunção Previdência do Regime Estatutário, com participação da ordem de R\$ 2.116.621 mil, correspondente a 99,88% da despesa, cabendo à Previdência Básica o valor residual de R\$ 2.628 mil, cerca de 0,12%.

Os itens de despesa: Aposentadorias e Reformas (R\$ 1.116.035 mil) (52,66%), Obrigações Patronais (R\$ 528.707 mil) (24,95%) e Pensões (R\$ 471.837 mil) (22,26%), absorveram R\$ 2.116.579 mil, correspondente a 99,87% da despesa.

## GASTOS COM INVESTIMENTOS

A tabela seguinte apresenta os gastos com investimentos por programas na Função Previdência Social.

Investimentos por Programas na Função Previdência Social

| Código       | Programa                       | Valor – Em Real |           | %        |
|--------------|--------------------------------|-----------------|-----------|----------|
|              |                                | Fixado          | Realizado |          |
| 027          | Gestão da Previdência Estadual | 280.000         | 0         | 0        |
| <b>Total</b> |                                | <b>280.000</b>  | <b>0</b>  | <b>0</b> |

Fonte: Base de Dados do SIC/Balanco Geral do Estado

Do exposto, verifica-se que, além de só haver um único programa de investimentos para a Função Previdência Social, o Estado não realizou qualquer dispêndio dentro do Programa 027 – Gestão da Previdência Estadual.

## PROGRAMAS QUE COMPUSERAM A FUNÇÃO

A tabela exposta a seguir apresenta todos os programas que compuseram a Função Previdência Social.

Investimentos por Programas na Função Previdência Social

| Código       | Programa                       | Valor – Em Real |           | %        |
|--------------|--------------------------------|-----------------|-----------|----------|
|              |                                | Fixado          | Realizado |          |
| 027          | Gestão da Previdência Estadual | 280.000         | 0         | 0        |
| <b>Total</b> |                                | <b>280.000</b>  | <b>0</b>  | <b>0</b> |

Fonte: Base de Dados do SIC/Balanco Geral do Estado

Da análise da tabela anterior, verifica-se que no Programa Gestão da Previdência Estadual, com participação de R\$ 1.589.598.353, representando 75,01%, o mais significativo da função, estão incluídas as despesas com Ações, cujo conteúdo consiste no pagamento de Inativos e Pensionistas, inclusive os provenientes de Montepio, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios, da Segurança Pública, dentre outras rubricas mais específicas.

Com isso, ao se trocar o campo de visão do referido programa, agora com foco na classificação dos elementos da despesa, observa-se basicamente a mesma composição: Aposentadorias e Reformas, com R\$ 1.116.022.533; Pensões, com R\$ 471.819.666; Salário Família, com R\$ 83.036; e Despesas de Exercícios Anteriores, com R\$ 1.673.117.

Já quanto ao Programa Encargos Gerais do Estado, o segundo em representatividade da função, com participação de R\$ 526.761.284, suas despesas estiveram dispostas em ações para o pagamento das Contribuições Patronais dos Poderes Executivo (Pessoal Civil e Militar), Judiciário e Legislativo, do Ministério Público e do Regime Geral de Previdência, a seguir delineadas:

**Programa Encargos Gerais do Estado**

| Código       | Atividade                                                  | Valor – Em Real    | %             |
|--------------|------------------------------------------------------------|--------------------|---------------|
|              |                                                            | Realizado          |               |
| 20100        | Contribuição Patronal do Poder Executivo - Pessoal Civil   | 283.105.975        | 53,74         |
| 21107        | Contribuição Patronal do Poder Executivo - Pessoal Militar | 92.680.235         | 17,59         |
| 20203        | Contribuição Patronal do Poder Judiciário                  | 73.103.658         | 13,88         |
| 20204        | Contribuição Patronal do Poder Legislativo                 | 22.498.907         | 4,27          |
| 20205        | Contribuição Patronal do Ministério Público                | 29.105.067         | 5,53          |
| 20447        | Contribuição Patronal do Regime Geral de Previdência       | 26.267.443         | 4,99          |
| <b>Total</b> |                                                            | <b>526.761.284</b> | <b>100,00</b> |

Fonte: Base de Dados do SIC/Balanco Geral do Estado

Assim, constata-se que o valor da Contribuição Patronal do Poder Executivo – Pessoal Civil e Pessoal Militar (R\$ 375.786.210), representou 71,34% do total do Programa. Entretanto, comparando-se com o valor total da função, corresponde apenas a 17,73%.

## **ASSISTÊNCIA SOCIAL**

A Função Assistência Social, com participação no valor de R\$ 191.653 mil, que corresponde a 1,15% do total da execução orçamentária de 2011, apresentou crescimentos de 5,57%, 8,70%, e 11,93%, em relação a 2010, 2009 e 2008, respectivamente.

Quanto à participação dos Órgãos/Entidades e Fundos na Despesa das Funções Sociais, percebe-se que o Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS, contemplado com a despesa de R\$ 97.322 mil, equivalente a 50,78% do total dos dispêndios da função, foi o ente com maior participação, seguido da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social, com execução de despesas da ordem de R\$ 92.902 mil, que equivale a 48,47% da função. Juntos, realizaram R\$ 190.224 mil (99,25%), quase a totalidade dos recursos aplicados na Assistência Social.

A Subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente, com participação de R\$ 67.259 mil, 35,09% da despesa executada, e a Administração Geral, com valores realizados em R\$ 54.464 mil (28,42%), absorveram a quantia de R\$ 121.723 mil, equivalente a 63,51% do total executado.

Os itens de despesa: Contribuições (R\$ 79.297 mil) (41,38%) e Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil (R\$ 44.859 mil) (23,41%) absorveram R\$ 124.156 mil, que representa 64,79% da despesa.

Na oportunidade, dá-se especial enfoque à vultosa quantia da despesa empenhada na Modalidade de Aplicação Transferências a Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos, classificada nos elementos: Contribuições (33504100 - R\$ 70.480 mil e 44504100 - R\$ 1.250 mil); Subvenções Sociais (33504300 - R\$ 4.390 mil); e Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (33503900 - R\$ 4.463 mil e 44503900 - R\$ 550 mil), que somaram a importância de R\$ 81.133 mil, equivalente a 42,33% do total da função.



Ato contínuo, infere-se que quase a metade dos recursos (42,33%) realizados por meio dos programas de assistência social do Governo, sob a gestão da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social, foram executados indiretamente por tais entidades beneficentes.

## GASTOS COM INVESTIMENTOS

A tabela seguinte mostra os gastos com investimentos por programas na Função Assistência Social.

**Investimentos por Programas na Função Assistência Social**

| Cód          | Programa                                                                  | Valor – Em Real   |                   | %            |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|--------------|
|              |                                                                           | Fixado            | Realizado         |              |
| 003          | Programa de Apoio às Reformas Sociais do Ceará - PROARES -                | 27.152.070        | 21.819.601        | 80,36        |
|              | FASE II                                                                   |                   |                   |              |
| 022          | Proteção Social Básica                                                    | 5.557.443         | 1.611.310         | 28,99        |
| 074          | Programa de Atenção à Pessoa com Deficiência                              | 4.429.073         | 2.652.757         | 59,89        |
| 076          | Programa de Atendimento à Pessoa Idosa                                    | 3.498.038         | 2.912.497         | 83,26        |
| 689          | Programa de Atenção ao Segmento de Lésbicas, Gays, Bissexuais e Travestis | 22.500            | 0                 | 0,00         |
| 713          | Proteção Social Especial                                                  | 18.854.881        | 3.856.384         | 20,45        |
| 714          | Gestão das Políticas do Trabalho e Assistência Social                     | 355.000           | 0                 | 0,00         |
| 888          | Gestão de Tecnologia da Informação TCE                                    | 1.890.000         | 697.187           | 36,89        |
| <b>Total</b> |                                                                           | <b>61.759.005</b> | <b>33.549.735</b> | <b>54,32</b> |

Fonte: Base de Dados do SIC/Balanco Geral do Estado

Ante o arrolado, salienta-se, malgrado o incremento observado em relação ao exercício de 2010 (25,56%), o baixo desempenho orçamentário dos gastos com investimentos da Função Assistência Social em 2011, cuja despesa foi fixada em R\$ 61.759.005 e executada em R\$ 33.549.735 (54,32%).

#### 6.1.3.4. RECURSOS NATURAIS E MEIO AMBIENTE (GESTÃO AMBIENTAL)

A Função Gestão Ambiental, classificada como Recursos Naturais e Meio Ambiente, teve participação no importe de R\$ 124.082.865, representando apenas 0,75% da execução orçamentária de 2011. Cabe salientar, com isso, que, em 2011, a referida função decresceu 19,14%, em relação ao exercício de 2010, à revelia da importância que a matéria vem assumindo no cenário nacional e internacional, por meio de políticas públicas de proteção ambiental.

#### PARTICIPAÇÃO DOS ÓRGÃOS NA DESPESA

A tabela a seguir apresenta os Órgãos/Entidades que participaram das despesas realizadas na Função Gestão Ambiental, bem como os percentuais destes em relação à despesa total da função.

Participação dos Órgãos/Entidades na Despesa da Função Gestão Ambiental

| ÓRGÃO/ENTIDADE                                        | FUNÇÃO- VALOR EM REAL | %          |
|-------------------------------------------------------|-----------------------|------------|
| Secretaria dos Recursos Hídricos                      | 82.579.806            | 66,55      |
| Superintendência Estadual do Meio Ambiente            | 23.247.257            | 18,74      |
| Superintendência de Obras Hidráulicas                 | 8.164.171             | 6,58       |
| Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos | 5.157.209             | 4,16       |
| Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente       | 4.934.422             | 3,98       |
| <b>Total</b>                                          | <b>124.082.865</b>    | <b>100</b> |

Fonte: Base de Dados do SIC/Balanco Geral do Estado

Da tabela em apreço, destaca-se a Secretaria dos Recursos Hídricos, órgão com maior participação nas despesas da Função Gestão Ambiental, que realizou dispêndios no montante de R\$ 82.579.806, o equivalente a 66,55% da função. Vale lembrar, também, que a Superintendência Estadual do Meio Ambiente e a Su-

perintendência de Obras Hidráulicas, na sequência, foram as responsáveis pela execução de gastos na quantia de R\$ 23.247.257 (18,74%) e R\$ 8.164.171 (6,58%), respectivamente.

### PARTICIPAÇÃO DAS SUBFUNÇÕES NA DESPESA

A tabela a seguir apresenta as subfunções que participaram das despesas realizadas na Função Gestão Ambiental, bem como os percentuais destas em relação à despesa total da função.

| ÓRGÃO/ENTIDADE                                        | FUNÇÃO- VALOR EM REAL | %          |
|-------------------------------------------------------|-----------------------|------------|
|                                                       | Gestão Ambiental      |            |
| Secretaria dos Recursos Hídricos                      | 82.579.806            | 66,55      |
| Superintendência Estadual do Meio Ambiente            | 23.247.257            | 18,74      |
| Superintendência de Obras Hidráulicas                 | 8.164.171             | 6,58       |
| Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos | 5.157.209             | 4,16       |
| Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente       | 4.934.422             | 3,98       |
| <b>Total</b>                                          | <b>124.082.865</b>    | <b>100</b> |

Fonte: Base de Dados do SIC/Balanco Geral do Estado

Com fulcro na tabela acima, certifica-se que a Subfunção Recursos Hídricos, com maior representatividade, participou com R\$ 78.626.431 (63,37%) das despesas executadas na função, seguida da Administração Geral, com R\$ 29.307.051, cerca de 23,62%. Juntas, as referidas subfunções atingiram a importância de R\$ 107.933.482 (86,99%).

### PARTICIPAÇÃO POR NATUREZA DA DESPESA

A tabela seguinte apresenta a Natureza da Despesa na Função Gestão Ambiental, bem como seus percentuais em relação à despesa total da função.

**Participação por Natureza da Despesa na Função Gestão Ambiental**

| NATUREZA DA DESPESA                                  | FUNÇÃO– VALOR EM REAL | %          |
|------------------------------------------------------|-----------------------|------------|
|                                                      | Gestão Ambiental      |            |
| Material de Consumo                                  | 1.142.435             | 0,92       |
| Equipamento e Material Permanente                    | 5.303.185             | 4,27       |
| Outros Serviços Pessoa Jurídica                      | 9.111.182             | 7,34       |
| Auxílio Alimentação                                  | 613.358               | 0,49       |
| Auxílio Financeiro a Estudantes                      | 8.359                 | 0,01       |
| Diárias Civil                                        | 1.272.684             | 1,03       |
| Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil        | 17.949.499            | 14,47      |
| Despesas de Exercícios Anteriores                    | 6.331.013             | 5,10       |
| Passagens e Despesas com Locomoções                  | 672.598               | 0,54       |
| Obras e Instalações                                  | 57.604.794            | 46,42      |
| Obrigações Tributárias e Contributivas               | 2.829                 | 0,00       |
| Locação de Mão-de-Obra                               | 14.179.982            | 11,43      |
| Indenizações e Restituições                          | 11.507                | 0,01       |
| Serviço de Consultoria                               | 443.784               | 0,36       |
| Outros Serviços de Terceiros - Pessoa física         | 184.470               | 0,15       |
| Premiações Culturais, Art., Cient., Desp. e outras   | 1.072.732             | 0,86       |
| Contribuições                                        | 6.926.583             | 5,58       |
| Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado     | 128.966               | 0,10       |
| Outras Desp. De Pers. Decorr. De Cont. Terceirização | 1.119.881             | 0,90       |
| Outros Benefícios Assistenciais                      | 1.200                 | 0,00       |
| Salário Família                                      | 1.825                 | 0,00       |
| <b>Total</b>                                         | <b>124.082.865</b>    | <b>100</b> |

Fonte: Base de Dados do Sistema Integrado de Contabilidade/Balanco Geral do Estado

Do exposto, constata-se que as despesas classificadas como Obras e Instalações (46,42%), Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil (14,47%) e Locação de Mão-de-Obra (11,43%) absorveram

a quantia de R\$ 89.734.276, que representa 72,32% das despesas na Gestão Ambiental.

## GASTOS COM INVESTIMENTOS

A tabela seguinte mostra os gastos com investimentos por programas na Função Gestão Ambiental.

**Investimentos por Programas na Função Gestão Ambiental**

| Código       | Programa                                                               | Valor – Em Real    |                   | %            |
|--------------|------------------------------------------------------------------------|--------------------|-------------------|--------------|
|              |                                                                        | Fixado             | Realizado         |              |
| 046          | Programa de Proteção dos Recursos Ambientais                           | 1.587.765          | 779.839           | 49,12        |
| 055          | Desenvolvimento Sustentável de Recursos Hídricos                       | 27.624.954         | 18.465.328        | 66,84        |
| 059          | Programa de Gestão Ambiental Estratégica                               | 765.600            | 0                 | 0,00         |
| 091          | Programa de Gerenciamento e Integração dos Recursos Hídricos - PROGERI | 80.589.781         | 50.856.149        | 63,10        |
| 197          | Programa de Climatologia e Meio Ambiente - PROCLIMA                    | 6.980.787          | 4.260.341         | 61,03        |
| 226          | Programa de Controle Ambiental PCA                                     | 246.080            | 34.580            | 14,05        |
| 400          | Coordenação E Manutenção Geral                                         | 611.000            | 43.246            | 7,08         |
| 435          | Programa de Educação Ambiental do Ceará PEACE                          | 88.736             | 0                 | 0,00         |
| 474          | Programa Estadual de Floresta - PEF                                    | 11.500             | 0                 | 0,00         |
| 475          | Programa da Biodiversidade - PROBIO                                    | 11.959.374         | 152.572           | 1,28         |
| 666          | Modernização da Gestão Institucional FUNPECE PGE                       | 58.278             | 54.219            | 93,03        |
| 710          | Oferta Hídrica Estratégica Para Múltiplos Usos                         | 11.325.997         | 2.637.132         | 23,28        |
| 729          | Suprimento Hídrico Para Centros Urbanos e Rurais                       | 700.000            | 0                 | 0,00         |
| 888          | Gestão de Tecnologia da Informação TCE                                 | 360.500            | 298.673           | 82,85        |
| <b>Total</b> |                                                                        | <b>142.910.352</b> | <b>77.582.078</b> | <b>54,29</b> |

Fonte: Base de Dados do Sistema Integrado de Contabilidade/Balanco Geral do Estado

Impende destacar, ainda, o baixo desempenho orçamentário dos gastos com investimentos na Função Gestão Ambiental, fixados em R\$ 142.910.352 e executados em R\$ 77.582.078 (54,29%).

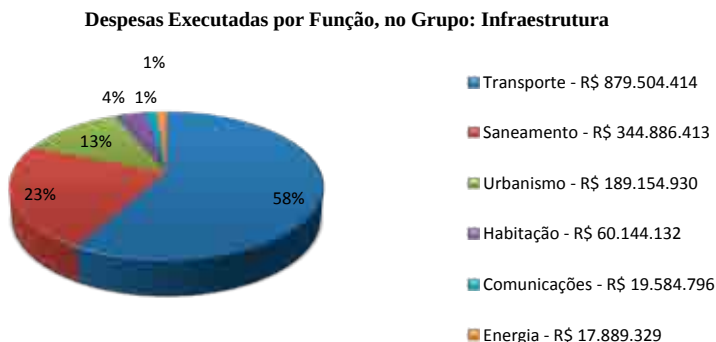
O Programa de Gerenciamento e Integração dos Recursos Hídricos - PROGERI, com valor fixado em R\$ 80.589.781, principal

em termos de previsão de gastos com investimentos, foi executado em R\$ 50.856.149, equivalente a 63,10% de realização. O Programa Modernização da Gestão Institucional apresentou o maior índice de execução orçamentário (93,03%), embora o valor fixado, R\$ 58.278, seja sensivelmente menor que o relatado anteriormente. Por outro lado, dos 14 programas de investimentos da presente função, 4 não realizaram qualquer dispêndio público.

### 6.1.3.5. INFRAESTRUTURA (URBANISMO, HABITAÇÃO, SANEAMENTO, ENERGIA, TRANSPORTE, COMUNICAÇÃO)

#### REPRESENTATIVIDADE DE CADA FUNÇÃO NO GRUPO

O gráfico a seguir apresenta a participação das despesas realizadas em cada função, tanto em termos absolutos como em termos percentuais, no Grupo das Funções Infraestrutura do Estado para o exercício 2011:



#### Participação dos Órgãos na Despesa

#### PARTICIPAÇÃO DOS ÓRGÃOS NA DESPESA

A tabela seguinte apresenta os Órgãos/Entidades que participaram das despesas realizadas no Grupo Infraestrutura, bem como os percentuais destes em relação à despesa total do grupo.

**Participação dos Órgãos/Entidades na Despesa das Funções do Grupo Infraestrutura**

| ÓRGÃO/ENTIDADE                                | FUNÇÃO – VALOR EM REAL |                   |                   |                    |                   |                    | Total/Grupo          | %          |
|-----------------------------------------------|------------------------|-------------------|-------------------|--------------------|-------------------|--------------------|----------------------|------------|
|                                               | Urbanismo              | Habitação         | Comunicações      | Saneamento         | Energia           | Transporte         |                      |            |
| Secretaria das Cidades                        | 92.168.252             | 58.032.299        | -                 | 74.553.016         | -                 | -                  | 224.753.566          | 14,87      |
| Secretaria da Infraestrutura                  | 7.831.871              | -                 | 1.860.000         | -                  | 6.432.518         | 293.722.006        | 309.846.394          | 20,50      |
| Secretaria do Turismo                         | 87.533.704             | -                 | -                 | -                  | 10.202.917        | 4.029.847          | 101.766.468          | 6,73       |
| Companhia de Habitação do Ceará               | -                      | 2.111.833         | -                 | -                  | -                 | -                  | 2.111.833            | 0,14       |
| Secretaria dos Recursos Hídricos              | -                      | -                 | -                 | 263.678.040        | -                 | -                  | 263.678.040          | 17,45      |
| Superintendência de Obras Hidráulicas         | -                      | -                 | -                 | 4.767.961          | -                 | -                  | 4.767.961            | 0,32       |
| Agê. Reg. Dos Serv. Púb. Delegados            | -                      | -                 | -                 | 1.887.396          | 1.253.894         | 1.035.972          | 4.177.262            | 0,28       |
| Depart. De Edificações e Rodovias             | -                      | -                 | -                 | -                  | -                 | 404.923.414        | 404.923.414          | 26,80      |
| Depart. Estadual de Trânsito                  | -                      | -                 | -                 | -                  | -                 | 175.793.177        | 175.793.177          | 11,63      |
| Fund. De Telec. Do Est. do Ceará              | -                      | -                 | 2.799.778         | -                  | -                 | -                  | 2.799.778            | 0,19       |
| Secretaria do Planej. e Gestão                | -                      | -                 | 3.898.082         | -                  | -                 | -                  | 3.898.082            | 0,26       |
| Empresa de Tecnol. Da Informação              | -                      | -                 | 11.026.936        | -                  | -                 | -                  | 11.026.936           | 0,73       |
| Inst. Des. Institucional das Cidades do Ceará | 1.115.702              | -                 | -                 | -                  | -                 | -                  | 1.115.702            | 0,07       |
| Departamento de Arquitetura e Engenharia      | 505.402                | -                 | -                 | -                  | -                 | -                  | 505.402              | 0,03       |
| <b>Total/Função</b>                           | <b>189.154.930</b>     | <b>60.144.132</b> | <b>19.584.796</b> | <b>344.886.413</b> | <b>17.889.329</b> | <b>879.504.414</b> | <b>1.511.164.014</b> | <b>100</b> |

Fonte: Base de Dados do Sistema Integrado de Contabilidade/Balanco Geral do Estado

Da tabela em análise, salienta-se que o Órgão com maior participação na despesa do Grupo Infraestrutura é o Departamento de Edificações e Rodovias (26,80%), seguida 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, equivalente a 79,62%, mais de três quartos das despesas do grupo.

## PARTICIPAÇÃO DAS SUBFUNÇÕES NA DESPESA

A tabela seguinte apresenta as subfunções que participaram

das despesas realizadas no Grupo Infraestrutura, bem como seus percentuais em relação à despesa total do grupo.

**Participação das Subfunções na Despesa das Funções do Grupo InfraEstrutura**

| SUBFUNÇÃO                      | FUNÇÃO – VALOR EM REAL |                   |                   |                    |                   |                    | Total/Grupo          | %          |
|--------------------------------|------------------------|-------------------|-------------------|--------------------|-------------------|--------------------|----------------------|------------|
|                                | Urbanismo              | Habitação         | Comunicações      | Saneamento         | Energia           | Transporte         |                      |            |
| Infraestrutura Urbana          | 148.004.864            | -                 | -                 | -                  | -                 | -                  | 148.004.864          | 9,79       |
| Administração Geral            | 6.435.783              | 2.000.749         | 4.670.527         | -                  | -                 | 186.171.766        | 199.278.826          | 13,19      |
| Habitação Urbana               | -                      | 53.493.019        | -                 | -                  | -                 | -                  | 53.493.019           | 3,54       |
| Habitação Rural                | -                      | 4.539.280         | -                 | -                  | -                 | -                  | 4.539.280            | 0,30       |
| Tecnologia da Informação       | 852.712                | 111.084           | 10.254.491        | -                  | -                 | 12.590.137         | 23.808.423           | 1,58       |
| Ordenamento Territorial        | 3.087.596              | -                 | -                 | -                  | -                 | -                  | 3.087.596            | 0,20       |
| Recursos Hídricos              | -                      | -                 | -                 | 268.425.297        | -                 | -                  | 268.425.297          | 17,76      |
| Telecomunicações               | -                      | -                 | 4.659.778         | -                  | -                 | -                  | 4.659.778            | 0,31       |
| Saneamento Básico Urbano       | -                      | -                 | -                 | 73.704.094         | -                 | -                  | 73.704.094           | 4,88       |
| Saneamento Básico Rural        | -                      | -                 | -                 | 344.246            | -                 | -                  | 344.246              | 0,02       |
| Normatização e Fiscalização    | -                      | -                 | -                 | 1.887.396          | 1.253.894         | 1.035.972          | 4.177.262            | 0,28       |
| Vigilância Sanitária           | -                      | -                 | -                 | 504.676            | -                 | -                  | 504.676              | 0,03       |
| Energia Elétrica               | -                      | -                 | -                 | -                  | 16.635.435        | -                  | 16.635.435           | 1,10       |
| Transporte Rodoviário          | -                      | -                 | -                 | -                  | -                 | 394.274.837        | 394.274.837          | 26,09      |
| Transporte Ferroviário         | -                      | -                 | -                 | -                  | -                 | 116.997.896        | 116.997.896          | 7,74       |
| Transporte Hidroviário         | -                      | -                 | -                 | -                  | -                 | 163.201.977        | 163.201.977          | 10,80      |
| Formação de Recursos Humanos   | -                      | -                 | -                 | -                  | -                 | 10.437             | 10.437               | 0,00       |
| Transporte Aéreo               | -                      | -                 | -                 | -                  | -                 | 3.943.392          | 3.943.392            | 0,26       |
| Turismo                        | 30.773.975             | -                 | -                 | -                  | -                 | -                  | 30.773.975           | 2,04       |
| Abastecimento                  | -                      | -                 | -                 | 20.704             | -                 | -                  | 20.704               | 0,00       |
| Preservação e Conservação Amb. | -                      | -                 | -                 | -                  | -                 | 1.278.000          | 1.278.000            | 0,08       |
| <b>Total/Função</b>            | <b>189.154.930</b>     | <b>60.144.132</b> | <b>19.584.796</b> | <b>344.886.413</b> | <b>17.889.329</b> | <b>879.504.414</b> | <b>1.511.164.014</b> | <b>100</b> |

Fonte: Base de Dados do Sistema Integrado de Contabilidade/Balanco Geral do Estado



Atinente aos dados acostados, percebe-se que a Subfunção Transporte Rodoviário, a primeira em representatividade, participou com 26,09%, seguida dos Recursos Hídricos, com 17,76%, Administração Geral, 13,19%, e Transporte Hidroviário, 10,80%. Somando-se, as quatro subfunções totalizam R\$ 1.025.180.937 (67,84%), um pouco mais de dois terços do total da despesa despendida nesse grupo.

## PARTICIPAÇÃO POR NATUREZA DA DESPESA

A tabela a seguir apresenta a Natureza da Despesa no Grupo Infraestrutura, bem como seus percentuais em relação à despesa total do grupo.

**Participação por Natureza da Despesa das Funções do Grupo Infraestrutura**

| NATUREZA DA DESPESA                     | FUNÇÃO – VALOR EM REAL |            |              |             |            |             | Total/Grupo | %     |
|-----------------------------------------|------------------------|------------|--------------|-------------|------------|-------------|-------------|-------|
|                                         | Urbanismo              | Habitação  | Comunicações | Saneamento  | Energia    | Transporte  |             |       |
| Material de Consumo                     | 105.485                | 25.070     | 507.809      | 1.119.431   | -          | 4.598.151   | 6.355.946   | 0,42  |
| Equipamento Material Permanente         | 1.288.044              | 42         | 3.459.083    | 3.948       | -          | 39.601.080  | 44.352.197  | 2,93  |
| Outros Serv. De Terc. Pessoa Jurídica   | 11.308.949             | 3.015.819  | 9.241.459    | 9.543.304   | 3.063      | 239.960.417 | 273.073.011 | 18,07 |
| Auxílio Alimentação                     | 4.820                  | -          | 142.432      | -           | -          | 1.366.861   | 1.514.114   | 0,10  |
| Auxílio Financeiro a Estudantes         | -                      | -          | -            | -           | -          | 687         | 687         | 0,00  |
| Diárias Civil                           | 82.727                 | -          | 27.264       | 13.602      | 6.839      | 2.109.767   | 2.240.199   | 0,15  |
| Vencim. E Vantag. Fixas – Pessoal Civil | 1.592.489              | -          | -            | -           | -          | 67.263.021  | 68.855.510  | 4,56  |
| Despesas de Exercícios Anteriores       | 16.920.456             | 923.673    | 25.704       | 14.781.058  | 1.059      | 37.808.699  | 70.460.650  | 4,66  |
| Passagens e Despesas com Locomoções     | 129.179                | -          | 23.934       | 5.980       | 1.863      | 1.141.961   | 1.302.917   | 0,09  |
| Auxílios                                | 31.356.190             | 10.692.960 | -            | 961.033     | -          | 6.590.813   | 49.600.995  | 3,28  |
| Obras e Instalações                     | 110.935.776            | 22.731.821 | 1.860.000    | 315.217.273 | 10.199.855 | 321.069.993 | 782.014.718 | 51,75 |
| Aquisição de Imóveis                    | -                      | -          | -            | -           | -          | 20.639.680  | 20.639.680  | 1,37  |
| Locação de Mão-de-Obra                  | 3.566.771              | 4.385.036  | 4.136.569    | 215.996     | 159.632    | 22.040.210  | 34.504.213  | 2,28  |
| Indenizações e Restituições             | 758.452                | 18.027.643 | -            | 682.591     | 30.259     | 363.385     | 19.862.329  | 1,31  |
| Serviço de Consultoria                  | 10.426.108             | 59.792     | 13.640       | 2.342.198   | 1.054.241  | 19.999.323  | 33.895.302  | 2,24  |
| Outros Serv. De Terceiros Pessoa        | 52.976                 | 272.804    | 51.053       | -           | -          | 1.020.761   | 1.397.594   | 0,09  |

| NATUREZA<br>DA DESPESA                          | FUNÇÃO – VALOR EM REAL |                   |                   |                    |                   |                    | Total/Grupo          | %          |
|-------------------------------------------------|------------------------|-------------------|-------------------|--------------------|-------------------|--------------------|----------------------|------------|
|                                                 | Urbanismo              | Habitação         | Comunicações      | Saneamento         | Energia           | Transporte         |                      |            |
| Física                                          |                        |                   |                   |                    |                   |                    |                      |            |
| Contribuições                                   | -                      | -                 | -                 | -                  | 6.432.518         | -                  | 6.432.518            | 0,43       |
| Obrigações Tributária e Contributivas           | -                      | 1.673             | 95.849            | -                  | -                 | 5.364.004          | 5.461.526            | 0,36       |
| Obrigações Patronais                            | -                      | -                 | -                 | -                  | -                 | 4.852.024          | 4.852.024            | 0,32       |
| Constituição ou Aumento de Capital de Empr.     | -                      | -                 | -                 | -                  | -                 | 70.791.059         | 70.791.059           | 4,68       |
| Contratação por Tempo Determinado               | -                      | -                 | -                 | -                  | -                 | 4.243.511          | 4.243.511            | 0,28       |
| Ressarcim. De Desp. De Pessoal Requisitado      | 626.506                | -                 | -                 | -                  | -                 | 501.382            | 1.127.888            | 0,07       |
| Outras Desp. Decorr. De Contratos Terceirização | -                      | -                 | -                 | -                  | -                 | 557.809            | 557.809              | 0,04       |
| Outras Desp. Variáveis Pessoal Civil            | -                      | -                 | -                 | -                  | -                 | 6.153.434          | 6.153.434            | 0,41       |
| Outros Benefícios Assistenciais                 | -                      | -                 | -                 | -                  | -                 | 63.083             | 63.083               | 0,00       |
| Salário Família                                 | -                      | -                 | -                 | -                  | -                 | 809                | 809                  | 0,00       |
| Sentenças Judiciais                             | -                      | 7.799             | -                 | -                  | -                 | 1.320.892          | 1.328.691            | 0,09       |
| Pensões                                         | -                      | -                 | -                 | -                  | -                 | 81.600             | 81.600               | 0,01       |
| <b>Total/Função</b>                             | <b>189.154.930</b>     | <b>60.144.132</b> | <b>19.584.796</b> | <b>344.886.413</b> | <b>17.889.329</b> | <b>879.504.414</b> | <b>1.511.164.014</b> | <b>100</b> |

Fonte: Base de Dados do Sistema Integrado de Contabilidade/Balanco Geral do Estado

À luz do que fora arrazoado, salienta-se a relevância da despesa classificada em “Obras e Instalações”, que alcançou a importância de R\$ 782.014.718 (51,75%), mais da metade das despesas realizadas. Tal vultosidade de gastos se coaduna com o momento de crescimento econômico e estrutural em que se encontra o Estado do Ceará e com a própria natureza das funções aglutinadas no Grupo Infraestrutura, que concentra as grandes obras executadas por seu governo.

#### 6.1.3.5.1. PRINCIPAIS FUNÇÕES DO GRUPO

## URBANISMO

A Função Urbanismo, com participação no importe de R\$ 189.154.930, representa 1,14% da execução orçamentária de 2011. Dada a pequena relevância global, a presente função ainda apresentou, em 2011, decréscimo de 35,73%, em relação ao exercício de 2010, muito embora, em relação aos períodos de 2009 e 2008, tenha crescido 10,45% e 101,99%, respectivamente.

Da tabela Participação dos Órgãos/Entidades e Fundos na Despesa das Funções do Grupo Infraestrutura, culmina que os Órgãos Secretaria das Cidades (R\$ 92.168.252) e Secretaria do Turismo (R\$ 87.533.704), juntos, absorveram a maior parte dos dispêndios da Função Urbanismo, R\$ 179.701.956 (95,01%).

A Subfunção Infraestrutura Urbana, com despesas de R\$ 148.004.864 (78,25%), tendo a maior participação na Função Urbanismo, juntamente com a Subfunção Turismo (R\$ 30.773.975) (16,27%), absorveram a maior parte dos recursos alocados na citada função.

Nos itens de despesa Obras e Instalações, R\$ 110.935.776 (58,65%), e Auxílios, R\$ 31.356.190 (16,58%), foram realizadas despesas no importe de R\$ 142.291.966, equivalente a 75,23% dos dispêndios executados.

Cabe relatar que na rubrica Auxílios há despesas classificadas em 2 (duas) Modalidades de Aplicação: 40 – Transferências a Municípios (R\$ 29.609.871) e 50 – Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos (R\$ 1.746.379), enquanto que no elemento Obras e Instalações, os recursos foram todos realizados na Modalidade 90 – Aplicação Direta.

## GASTOS COM INVESTIMENTOS

A tabela seguinte mostra os gastos com investimentos por programas na Função Urbanismo.

### Investimentos por Programas na Função Urbanismo

| Código       | Programa                                                                 | Valor – Em Real    |                    | %            |
|--------------|--------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------|
|              |                                                                          | Fixado             | Realizado          |              |
| 002          | Estruturação e Requalificação Urbana                                     | 97.318.744         | 68.882.250         | 70,78        |
| 056          | Programa de Desenvolvimento do Turismo do Estado do Ceará PRODETUR/CE    | 31.512.292         | 30.783.039         | 97,69        |
| 075          | Desenvolvimento Urbano de Pólos Regionais                                | 450.000            | 0                  | 0,00         |
| 093          | Programa de Desenvolvimento do Turismo – PRODETUR Nacional               | 65.175.484         | 56.750.664         | 87,07        |
| 103          | Melhoria Urbana e Ambiental do Rio Cocó                                  | 16.343.865         | 1.527              | 0,01         |
| 177          | Edificações e Obras Públicas                                             | 505.402            | 505.402            | 100,00       |
| 192          | Programa de Infraestrutura e Logística                                   | 8.480.763          | 7.831.871          | 92,35        |
| 223          | Projeto de Desenvolvimento Econômico Regional Do Ceara                   | 24.316.780         | 8.942.367          | 36,77        |
| 523          | Desenvolvimento e Integração Regional                                    | 5.237.722          | 1.879.535          | 35,88        |
| 666          | Modernização da Gestão Institucional FUNPECE PGE                         | 1.060.168          | 1.011.380          | 95,40        |
| 699          | Apoio ao Desenvolvimento Institucional dos Municípios do Estado do Ceará | 300.000            | 0                  | 0,00         |
| 888          | Gestão de Tecnologia da Informação TCE                                   | 771.160            | 65.700             | 8,52         |
| <b>Total</b> |                                                                          | <b>251.472.379</b> | <b>176.653.736</b> | <b>70,25</b> |

Fonte: Base de Dados do Sistema Integrado de Contabilidade/Balanco Geral do Estado

Ao serem examinados os dados da tabela anterior, observa-se que, embora o desempenho orçamentário dos gastos com investimentos na Função Urbanismo em 2011 tenha se configurado como não-satisfatório, já que a despesa fixou-se em R\$ 251.472.379, sendo executada em R\$ 176.653.736 (70,25%), esses recursos realizados sofreram acréscimos em relação ao exercício de 2010, que foi de apenas 45,43%.

Na análise individual, destacam-se os Programas Estruturação e Requalificação Urbana, o de maior relevância em valor fixado, R\$ 97.318.744, o qual executou R\$ 68.882.250 (70,78%); e Edificações e Obras Públicas, realizando 100% dos gastos previamente planejados, R\$ 505.402.

## **SANEAMENTO**

A Função Saneamento, com participação de R\$ 344.886.413, representando 2,07% da execução orçamentária de 2011, apresentou decréscimo de 7,99%, em relação ao exercício de 2010, mas, em relação aos períodos de 2009 e 2008, apresentou incrementos na realização de suas despesas em 84,65% e 73,82%, respectivamente.

Da tabela Participação dos Órgãos/Entidades e Fundos na Despesa das Funções de Infraestrutura, observa-se que a Secretaria dos Recursos Hídricos, com dispêndios de R\$ 263.678.040, representando 76,45% da despesa executada, foi o órgão com maior participação, seguida da Secretaria das Cidades, que realizou gastos de R\$ 74.553.016, representando 21,62% do total dos dispêndios da Função Saneamento.

No que concerne à participação das subfunções nas despesas da Função Saneamento, destaca-se a Subfunção Recursos Hídricos, com dispêndios de R\$ 268.425.297, equivalente a 77,83% da despesa, seguida da rubrica Saneamento Básico Urbano, com despesas de R\$ 73.704.094 (21,37%). Ambas absorveram quase a totalidade dos recursos da Função Saneamento, 99,20%.

Em última análise, da tabela Participação por Natureza da Despesa nas Funções de Infraestrutura, identifica-se que o único item de despesa Obras e Instalações, com R\$ 315.217.273 (91,40%), foi o responsável pela execução de quase a totalidade dos recursos alocados na Função Saneamento. Mais uma vez evidenciando a íntima relação do grupo com os programas de investimentos do Estado.

## **GASTOS COM INVESTIMENTOS**

A tabela seguinte mostra os gastos com investimentos por programas na Função Saneamento.

### Investimentos por Programas na Função Saneamento

| Código       | Programa                                                               | Valor – Em Real    |                    | %            |
|--------------|------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------|
|              |                                                                        | Fixado             | Realizado          |              |
| 042          | Regulação e Fiscalização dos Serviços Públicos Concedidos/Permitidos   | 208.000            | 202.533            | 97,37        |
| 055          | Desenvolvimento Sustentável de Recursos Hídricos                       | 2.507.200          | 1.238.877          | 49,41        |
| 091          | Programa de Gerenciamento e Integração dos Recursos Hídricos - PROGERI | 113.538.155        | 69.216.862         | 60,96        |
| 474          | Programa Estadual de Floresta                                          | 10.000             | 0                  | 0,00         |
| 710          | Oferta Hídrica Estratégica para Múltiplos Usos                         | 211.385.396        | 163.876.959        | 77,53        |
| 711          | Saneamento Ambiental do Ceará                                          | 147.578.734        | 74.508.164         | 50,49        |
| 729          | Suprimento Hídrico para Centros Urbanos e Rurais                       | 109.928.263        | 34.113.304         | 31,03        |
| <b>Total</b> |                                                                        | <b>585.155.748</b> | <b>343.156.698</b> | <b>58,64</b> |

Fonte: Base de Dados do Sistema Integrado de Contabilidade/Balanco Geral do Estado

A tabela apresentada destaca, novamente, o desempenho orçamentário não-satisfatório dos gastos com investimentos da Função Saneamento, cuja despesa foi fixada em R\$ 585.155.748 e executada em apenas R\$ 343.156.698 (58,64%).

## TRANSPORTE

A Função Transporte, com despesas de R\$ 879.504.414, que corresponde a 5,29% da execução orçamentária de 2011, sendo a mais representativa dentro do grupo das Funções de Infraestrutura (58,20%), apresentou, em 2011, queda na execução dos dispêndios de 31,74% e 10,73%, em relação aos exercícios de 2010 e 2009, respectivamente, mas com incremento de 100,34%, no que tange a 2008.

Pelo delineado na tabela Participação dos Órgãos/Entidades e Fundos na Despesa das Funções de Infraestrutura, percebe-se que o Departamento de Edificações e Rodovias, com despesas de R\$ 404.923.414, representando 46,04%, teve maior participação nos dispêndios da Função Transporte, seguido da Secretaria da Infraestrutura, que executou despesas da ordem de R\$ 293.722.006, equivalente a 33,40%. Juntos absorveram R\$ 698.645.420, que representa 79,44% do total dos dispêndios da função.

Quanto às subfunções, o Transporte Rodoviário, que participou com R\$ 394.274.837, correspondente a 44,83% da despesa, teve maior participação, seguido da Administração Geral, com R\$ 186.171.766, equivalente a 21,17%. Juntos, tais subfunções foram responsáveis por quase dois terços da Função Transporte, 66%.

Já na tabela Participação por Natureza da Despesa nas Funções de Infraestrutura, merecem destaque as rubricas Obras e Instalações, com despesas de R\$ 321.069.993 (36,50%), que obteve maior participação, seguida de Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica, R\$ 239.960.417 (27,29%), que absorveram R\$ 561.030.410, o equivalente a 63,79% dos dispêndios da função.

## GASTOS COM INVESTIMENTOS

A tabela seguinte mostra os gastos com investimentos por programas na Função Transporte.

### Investimentos por Programas na Função Transporte

| Código       | Programa                                                              | Valor – Em Real    |                    | %            |
|--------------|-----------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------|
|              |                                                                       | Fixado             | Realizado          |              |
| 004          | Rodoviário do Estado do Ceará - Ceará III                             | 94.231.683         | 87.497.605         | 92,85        |
| 056          | Programa de Desenvolvimento do Turismo do Estado do Ceará PRODETUR/CE | 4.888.558          | 3.707.673          | 75,84        |
| 089          | Complexo Industrial e Portuário do Pecém                              | 296.276.138        | 163.201.977        | 55,08        |
| 165          | Aeroportuário                                                         | 4.796.923          | 3.943.392          | 82,21        |
| 180          | Rodoviário do Estado do Ceará                                         | 289.699.149        | 250.117.407        | 86,34        |
| 185          | Trânsito Rodoviário e Transporte de Passageiros                       | 630.000            | 0                  | 0,00         |
| 192          | Programa de Infra-estrutura e Logística                               | 3.454.588          | 3.454.588          | 100,00       |
| 400          | Coordenação e Manutenção Geral                                        | 51.602             | 25.024             | 48,49        |
| 578          | Transporte Metroferroviário                                           | 253.087.494        | 116.997.896        | 46,23        |
| 666          | Modernização da Gestão Institucional FUNPECE PGE                      | 612.775            | 311.945            | 50,91        |
| 888          | Gestão de Tecnologia da Informação TCE                                | 550.000            | 371.444            | 67,54        |
| <b>Total</b> |                                                                       | <b>948.278.910</b> | <b>629.628.950</b> | <b>66,40</b> |

Fonte: Base de Dados do Sistema Integrado de Contabilidade/Balanco Geral do Estado

Da análise dos dados da tabela anterior, o índice de desempenho orçamentário dos programas de investimentos da Função Transporte decaiu quando comparado ao exercício de 2010 (71,93%), já que, em 2011, das despesas fixadas (R\$ 948.278.910), foram realizados dispêndios no importe de R\$ 629.628.950, o equivalente a 66,40%.

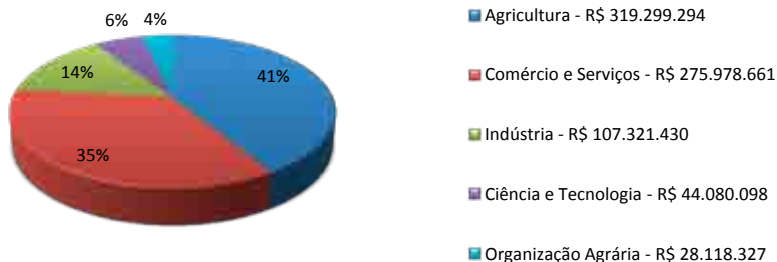
Em exame pormenorizado, pode-se constatar que o Programa Complexo Industrial e Portuário do Pecém, com o maior valor fixado para gastos com investimentos na Função Transporte, R\$ 296.276.138, teve execução de R\$ 163.201.977, equivalente a 55,08% do valor fixado. Já o Programa Rodoviário do Estado do Ceará, o segundo em previsão de recursos, com valor fixado em R\$ 289.699.149, apresentou execução de R\$ 250.117.407, correspondente a 86,34%, bem acima da média da função.

#### 6.1.3.6. PRODUÇÃO (CIÊNCIA E TECNOLOGIA, AGRICULTURA, INDÚSTRIA, ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA E COMÉRCIO E SERVIÇOS)

##### REPRESENTATIVIDADE DE CADA FUNÇÃO NO GRUPO

O gráfico a seguir apresenta a participação das despesas realizadas em cada função, tanto em termos absolutos como em termos percentuais, no grupo das Funções Produção do Estado para o exercício 2011:

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





## PARTICIPAÇÃO DOS ÓRGÃOS NA DESPESA

A tabela a seguir apresenta os Órgãos/Entidades que participaram das despesas realizadas no Grupo Produção, bem como os percentuais destes em relação à despesa total do grupo.

### Participação dos Órgãos/Entidades na Despesa das Funções do Grupo Produção

| ÓRGÃO/ENTIDADE                                                 | FUNÇÃO – VALOR EM REAL |                    |                     |                    |                     | Total/Grupo        | %          |
|----------------------------------------------------------------|------------------------|--------------------|---------------------|--------------------|---------------------|--------------------|------------|
|                                                                | Ciência e Tecnologia   | Agricultura        | Organização Agrária | Indústria          | Comércio e Serviços |                    |            |
| Fundação Cearense de Apoio ao Desenv. Científico e Tecnológico | 10.481.165             | -                  | -                   | -                  | -                   | 10.481.165         | 1,35       |
| Fundação Núcleo de Tecnologia Industrial                       | 11.423.494             | -                  | -                   | -                  | -                   | 11.423.494         | 1,47       |
| Secr. da Ciência, Tecn. e Educação Superior                    | 11.529.706             | -                  | -                   | -                  | -                   | 11.529.706         | 1,49       |
| Fundo de Inovação Tecnológica                                  | 3.282.558              | -                  | -                   | -                  | -                   | 3.282.558          | 0,42       |
| Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social                | -                      | -                  | -                   | -                  | 131.226             | 131.226            | 0,02       |
| Fundação Cear. de Meteor. e Rec. Hídricos                      | 7.363.175              | -                  | -                   | -                  | -                   | 7.363.175          | 0,95       |
| Secretaria de Desenv. Agrário                                  | -                      | 212.579.521        | 2.363.667           | -                  | -                   | 214.943.188        | 27,74      |
| Empresa de Assist. Téc. E Extensão Rural                       | -                      | 84.594.655         | -                   | -                  | -                   | 84.594.655         | 10,92      |
| Agência de Defesa Agropec. do Est. do Ceará                    | -                      | 9.376.341          | -                   | -                  | -                   | 9.376.341          | 1,21       |
| Instituto de Desenvolvimento Agrário                           | -                      | 6.356.754          | 25.754.660          | -                  | -                   | 32.111.414         | 4,14       |
| Fundo de Desenv. Industrial                                    | -                      | -                  | -                   | 72.959.682         | -                   | 72.959.682         | 9,42       |
| Companhia de Desenv. do Ceará                                  | -                      | -                  | -                   | 4.387.842          | -                   | 4.387.842          | 0,57       |
| Conselho Estadual de Desenv. Econômico                         | -                      | -                  | -                   | 28.982.449         | -                   | 28.982.449         | 3,74       |
| Secretaria do Turismo                                          | -                      | -                  | -                   | -                  | 266.125.749         | 266.125.749        | 34,35      |
| Junta Comercial do Estado do Ceará                             | -                      | -                  | -                   | -                  | 8.240.709           | 8.240.709          | 1,06       |
| Fundo Estad. Especial do Desenv. Comercialização do Artesanato | -                      | -                  | -                   | -                  | 1.480.976           | 1.480.976          | 0,19       |
| Fundo Estadual de Des. Da Agricultura Familiar                 | -                      | 3.875.000          | -                   | -                  | -                   | 3.875.000          | 0,50       |
| Secretaria da Pesca e Aquicultura                              | -                      | 2.517.024          | -                   | -                  | -                   | 2.517.024          | 0,32       |
| Procuradoria Geral do Estado                                   | -                      | -                  | -                   | 991.457            | -                   | 991.457            | 0,13       |
| <b>Total/Função</b>                                            | <b>44.080.098</b>      | <b>319.299.294</b> | <b>28.118.327</b>   | <b>107.321.430</b> | <b>275.978.661</b>  | <b>774.797.811</b> | <b>100</b> |

Fonte: Base de Dados do Sistema Integrado de Contabilidade/Balanco Geral do Estado

Com efeito, revela-se 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.

## PARTICIPAÇÃO DAS SUBFUNÇÕES NA DESPESA

A tabela a seguir apresenta as subfunções que participaram das despesas realizadas no Grupo Produção, bem como seus percentuais em relação à despesa total do grupo.

**Participação das Subfunções na Despesa das Funções do Grupo Produção**

| SUBFUNÇÃO                                        | FUNÇÃO – VALOR EM REAL |             |                     |            |                     | Total/Grupo | %     |
|--------------------------------------------------|------------------------|-------------|---------------------|------------|---------------------|-------------|-------|
|                                                  | Ciência e Tecnologia   | Agricultura | Organização Agrária | Indústria  | Comércio e Serviços |             |       |
| Difusão do conhecimento Científico e Tecnológico | 11.322.503             | -           | -                   | -          | -                   | 11.322.503  | 1,46  |
| Administração Geral                              | 19.373.232             | 98.988.412  | 433.223             | 3.434.221  | 7.065.770           | 129.294.859 | 16,69 |
| Desenvolvimento Científico                       | 10.807.424             | -           | -                   | -          | -                   | 10.807.424  | 1,39  |
| Outras Transferências                            | -                      | 3.875.000   | -                   | -          | -                   | 3.875.000   | 0,50  |
| Formação de Recursos Humanos                     | -                      | 4.980       | -                   | -          | -                   | 4.980       | 0,00  |
| Tecnologia da Informação                         | 2.272.893              | 2.266.569   | 218.936             | 23.914     | 3.179.452           | 7.961.765   | 1,03  |
| Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia         | 304.046                | -           | -                   | -          | -                   | 304.046     | 0,04  |
| Promoção Industrial                              | -                      | -           | -                   | 75.935.690 | -                   | 75.935.690  | 9,80  |
| Promoção Comercial                               | -                      | -           | -                   | -          | 1.612.203           | 1.612.203   | 0,21  |

| SUBFUNÇÃO                    | FUNÇÃO – VALOR EM REAL |                    |                     |                    |                     | Total/Grupo        | %          |
|------------------------------|------------------------|--------------------|---------------------|--------------------|---------------------|--------------------|------------|
|                              | Ciência e Tecnologia   | Agricultura        | Organização Agrária | Indústria          | Comércio e Serviços |                    |            |
| Turismo                      | -                      | -                  | -                   | -                  | 264.121.237         | 264.121.237        | 34,09      |
| Comércio Exterior            | -                      | -                  | -                   | 27.927.605         | -                   | 27.927.605         | 3,60       |
| Extensão Rural               | -                      | 31.157.427         | -                   | -                  | -                   | 31.157.427         | 4,02       |
| Promoção da Produção Vegetal | -                      | 39.853.139         | -                   | -                  | -                   | 39.853.139         | 5,14       |
| Promoção da Produção Animal  | -                      | 33.817.264         | -                   | -                  | -                   | 33.817.264         | 4,36       |
| Irrigação                    | -                      | 88.961.290         | -                   | -                  | -                   | 88.961.290         | 11,48      |
| Saneamento Básico Rural      | -                      | 16.716.613         | -                   | -                  | -                   | 16.716.613         | 2,16       |
| Defesa Sanitária Vegetal     | -                      | 884.078            | -                   | -                  | -                   | 884.078            | 0,11       |
| Defesa Sanitária Animal      | -                      | 2.402.958          | -                   | -                  | -                   | 2.402.958          | 0,31       |
| Educação de Jovens e Adultos | -                      | 371.564            | -                   | -                  | -                   | 371.564            | 0,05       |
| Reforma Agrária              | -                      | -                  | 27.466.168          | -                  | -                   | 27.466.168         | 3,54       |
| <b>Total/Função</b>          | <b>44.080.098</b>      | <b>319.299.294</b> | <b>28.118.327</b>   | <b>107.321.430</b> | <b>275.978.661</b>  | <b>774.797.811</b> | <b>100</b> |

Fonte: Base de Dados do Sistema Integrado de Contabilidade/Balanco Geral do Estado

Considerando as informações acima delineadas, certifica-se que a Subfunção Turismo, com R\$ 264.121.237 (34,09%), teve maior participação nas despesas do grupo, já que este setor, para a economia cearense, representa uma das principais fontes de renda ao setor privado e, indiretamente, por meio das várias formas de arrecadação derivada do Estado, ao setor público. Em seguida, destacam-se as Subfunções Administração Geral, R\$ 129.294.859 (16,69%), e Irrigação, R\$ 88.961.290 (11,48%), que somadas totalizam a importância de R\$ 482.377.386 (62,26%), mais da metade do total das despesas desse grupo.

## PARTICIPAÇÃO POR NATUREZA DA DESPESA

Estão dispostas, na tabela seguinte, as despesas classificadas por Natureza do grupo Produção, bem como seus percentuais em relação à despesa total do grupo.

**Participação por Natureza da Despesa nas Funções do Grupo Produção**

| NATUREZA DA DESPESA                                           | FUNÇÃO – VALOR EM REAL |             |                     |            |                     | Total/Grupo | %     |
|---------------------------------------------------------------|------------------------|-------------|---------------------|------------|---------------------|-------------|-------|
|                                                               | Ciência e Tecnologia   | Agricultura | Organização Agrária | Indústria  | Comércio e Serviços |             |       |
| Material de Consumo                                           | 599.832                | 2.478.570   | 75.194              | 31.833     | 248.654             | 3.434.083   | 0,44  |
| Equipamento Material Permanente                               | 3.852.095              | 15.200.768  | 171.503             | 13.956     | 2.035.183           | 21.273.505  | 2,75  |
| Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica                  | 2.301.478              | 26.526.334  | 16.417.284          | 270.802    | 16.812.820          | 62.328.718  | 8,04  |
| Auxílio Alimentação                                           | 349.487                | 1.492.286   | 95.473              | 65.500     | 133.470             | 2.136.216   | 0,28  |
| Diárias Civil                                                 | 114.975                | 3.837.514   | 984.459             | 3.009      | 201.165             | 5.141.123   | 0,66  |
| Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil                 | 13.825.932             | 56.581.916  | -                   | 1.902.285  | 3.262.760           | 75.572.893  | 9,75  |
| Despesas da Exercícios Anteriores                             | 103.195                | 796.062     | 1.036.089           | -          | 14.334.862          | 16.270.208  | 2,10  |
| Passagens e Despesas com Locomoção                            | 129.975                | 290.902     | 6.822               | 3.194      | 144.496             | 575.388     | 0,07  |
| Auxílios                                                      | 573.380                | 72.072.583  | 1.273.500           | -          | -                   | 73.919.462  | 9,54  |
| Contribuição à Entid. Fechadas de Previdência                 | -                      | 10.309.774  | -                   | -          | -                   | 10.309.774  | 1,33  |
| Aquisição de Imóveis                                          | 739.000                | -           | -                   | 991.457    | -                   | 1.730.457   | 0,22  |
| Obras e Instalações                                           | 4.259.998              | 17.414.725  | 7.706.168           | 1.643.935  | 227.391.418         | 258.416.244 | 33,35 |
| Obrigações Patronais                                          | 798.613                | 13.359.985  | -                   | 459.210    | 286.128             | 14.903.937  | 1,92  |
| Locação de Mão-de-Obra                                        | 4.441.316              | 4.546.580   | 269.338             | -          | 3.539.383           | 12.796.617  | 1,65  |
| Indenizações e Restituições                                   | 3.262                  | 346.389     | 510                 | 27.927.605 | 1.941.835           | 30.219.602  | 3,90  |
| Indenizações Trabalhistas                                     | -                      | 147.405     | -                   | -          | -                   | 147.405     | 0,02  |
| Serviço de Consultoria                                        | 2.500                  | -           | -                   | 12.750     | 1.682.598           | 1.697.847   | 0,22  |
| Outros Serviços de Terc. Pessoa Física                        | 2.744.405              | 12.884.148  | 81.988              | 38.299     | 116.317             | 15.865.156  | 2,05  |
| Contribuições                                                 | 2.683.914              | 48.110.315  | -                   | 340.615    | 2.186.625           | 53.321.468  | 6,88  |
| Subvenções Sociais                                            | -                      | 19.227      | -                   | -          | -                   | 19.227      | 0,00  |
| Premiações Culturais, Artísticas, Científicas, Desp. e outras | -                      | -           | -                   | -          | 4.200               | 4.200       | 0,00  |
| Outras Desp. Decorr. De Contratos Terceirização               | 178.588                | 480.093     | -                   | -          | -                   | 658.681     | 0,09  |
| Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado              | 759.016                | 224.198     | -                   | 276.650    | 196.149             | 1.456.013   | 0,19  |
| Material de distribuição Gratuita                             | -                      | 27.112.334  | -                   | -          | -                   | 27.112.334  | 3,50  |
| Outros Benefícios Assistenciais                               | 6.302                  | 892.311     | -                   | -          | 1.200               | 899.812     | 0,12  |
| Salário Família                                               | 3.919                  | 5.175       | -                   | -          | -                   | 9.093       | 0,00  |
| Sentenças Judiciais                                           | -                      | 213.171     | -                   | 11.779     | -                   | 224.950     | 0,03  |
| Auxílio Financeiro Pesquisadores                              | 635.373                | -           | -                   | -          | -                   | 635.373     | 0,08  |
| Auxílios Financeiros a Estudantes                             | 1.104.426              | -           | -                   | -          | -                   | 1.104.426   | 0,14  |

| NATUREZA DA DESPESA                       | FUNÇÃO – VALOR EM REAL |                    |                     |                    |                     | Total/Grupo        | %          |
|-------------------------------------------|------------------------|--------------------|---------------------|--------------------|---------------------|--------------------|------------|
|                                           | Ciência e Tecnologia   | Agricultura        | Organização Agrária | Indústria          | Comércio e Serviços |                    |            |
| Aquisição de Produtos Para Revenda        | -                      | -                  | -                   | -                  | 1.310.937           | 1.310.937          | 0,17       |
| Obrigações Tributárias e Contributivas    | 61.044                 | 3.397              | -                   | 368.870            | 78.511              | 511.822            | 0,07       |
| Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil   | 8.337                  | -                  | -                   | -                  | -                   | 8.337              | 0,00       |
| Concessão de Empréstimos e Financiamentos | -                      | 3.875.000          | -                   | 72.959.682         | 69.950              | 76.904.632         | 9,93       |
| Subvenções Econômicas                     | 3.799.739              | -                  | -                   | -                  | -                   | 3.799.739          | 0,49       |
| Pensão                                    | -                      | 72.445             | -                   | -                  | -                   | 72.445             | 0,01       |
| Outros Benefícios Previdenciários         | -                      | 5.685              | -                   | -                  | -                   | 5.685              | 0,00       |
| <b>Total/Função</b>                       | <b>44.080.098</b>      | <b>319.299.294</b> | <b>28.118.327</b>   | <b>107.321.430</b> | <b>275.978.661</b>  | <b>774.797.811</b> | <b>100</b> |

Fonte: Base de Dados do Sistema Integrado de Contabilidade/Balanco Geral do Estado

Sobre a matéria em tela, percebe-se que as despesas classificadas no elemento Obras e Instalações, com valor de R\$ 258.416.244 (33,35%), teve maior participação, seguida dos elementos Concessão de Empréstimos e Financiamentos, R\$ 76.904.632 (9,93%), e Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil, R\$ 75.572.893 (9,75%), que, somados, absorveram R\$ 410.893.769 (53,03%).

### 6.1.3.6.1. PRINCIPAIS FUNÇÕES DO GRUPO

#### AGRICULTURA

A Função Agricultura, que realizou despesas de R\$ 319.299.294, representando 1,92% da execução orçamentária de 2011, teve, em 2011, a execução de seus dispêndios diminuída em 6,37% quando comparada ao período de 2010. Porém, em relação aos exercícios de 2009 e 2008, cresceu, respectivamente, 18,61% e 29,83%.

Da análise da tabela Participação dos Órgãos/Entidades e Fundos na Despesa do Grupo das Funções de Produção, depreen-de-se que a Secretaria do Desenvolvimento Agrário, com despesas executadas de R\$ 212.579.521, equivalente a 66,58% do total dos dispêndios da Função Agricultura, foi o órgão com maior participação, acompanhada pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural com R\$ 84.594.655 (26,49%), somando a importância de R\$

297.174.176, representando 93,07% do total da função.

Da tabela Participação das Subfunções na Despesa do Grupo das Funções de Produção, observa-se que a Subfunção Administração Geral, com valor de R\$ 98.988.412, representando 31% da despesa, teve maior participação, seguida da Subfunção Irrigação, R\$ 88.961.290 (27,86%), que juntas absorveram R\$ 187.949.702, representando 58,86%, quase dois terços dos dispêndios da função.

Naquilo que se refere à participação por Natureza da Despesa no Grupo das Funções de Produção, destacam-se os itens de despesa Auxílios, R\$ 72.072.583 (22,57%); Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil, R\$ 56.581.916 (17,72%); e Contribuições, R\$ 48.110.315 (15,07%), os quais executaram a importância de R\$ 176.764.814, representando 55,36% da despesa da função.

É de bom alvitre destacar as despesas que foram realizadas mediante Transferências a Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos, classificadas na Modalidade 50, das quais sobrelevam os elementos Auxílios (44504200), R\$ 71.086.409 (22,26%); Contribuições (33504100), R\$ 47.519.637 (14,88%); Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (33503900), R\$ 17.269.539 (5,41%); e Subvenções Sociais (33504300), R\$ 19.227 (0,01%), que importam em R\$ 135.894.812, representando 42,56% das despesas da função.

## **GASTOS COM INVESTIMENTOS**

A tabela seguinte mostra os gastos com investimentos por programas na Função Agricultura.

### Investimentos por Programas na Função Agricultura

| Código       | Programa                                                          | Valor – Em Real    |                    | %            |
|--------------|-------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------|
|              |                                                                   | Fixado             | Realizado          |              |
| 017          | Desenvolvimento da Pesca Artesanal e Piscicultura Associativa     | 9.200.000          | 18.162             | 0,20         |
| 021          | Desenvolvimento das Cadeias Produtivas da Pecuária                | 7.227.450          | 4.989.265          | 69,03        |
| 030          | Defesa Agropecuária                                               | 3.203.018          | 817.517            | 25,52        |
| 036          | Modernização da Gestão Pública ADAGRI                             | 169.500            | 84.574             | 49,90        |
| 040          | Desenvolvimento Territorial Sustentável e Combate à Pobreza Rural | 59.101.508         | 55.350.192         | 93,65        |
| 053          | Desenvolvimento da Agricultura Familiar                           | 12.093.784         | 3.965.372          | 32,79        |
| 092          | Aproveitamento do Potencial Hidroagrícola - Complexo Castanhão    | 12.730.905         | 7.330.710          | 57,58        |
| 100          | Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável São José III         | 18.468.000         | 0                  | 0,00         |
| 127          | Assistência Técnica e Extensão Rural                              | 7.668.000          | 2.617.939          | 34,14        |
| 153          | Programa de Combate à Pobreza Rural - Projeto São José II         | 31.929.279         | 23.942.706         | 74,99        |
| 400          | Coordenação e Manutenção Geral                                    | 166.480            | 8.505              | 5,11         |
| 666          | Modernização da Gestão Institucional FUNPECE PGE                  | 9.433.483          | 6.012.616          | 63,74        |
| 888          | Gestão de Tecnologia da Informação TCE                            | 27.000             | 0                  | 0,00         |
| <b>Total</b> |                                                                   | <b>171.418.406</b> | <b>105.137.559</b> | <b>61,33</b> |

Fonte: Base de Dados do SIC/Balanco Geral do Estado

Consoante as informações ora aventadas, observa-se, mais uma vez, o desempenho orçamentário não-satisfatório dos gastos com investimentos na Função Agricultura, cuja despesa foi fixada em R\$ 171.418.406 e executada em apenas R\$ 105.137.559 (61,33%).

Considerando-se individualmente os programas, constata-se que o Programa Desenvolvimento Territorial Sustentável e Combate à Pobreza Rural, com o maior valor fixado em gastos com investimentos, R\$ 59.101.508, executou R\$ 55.350.192, o correspondente ao maior índice de desempenho da função, 93,65%. Já o Programa de Combate à Pobreza Rural – Projeto São José II, que teve valor fixado em R\$ 31.929.279, executou o valor de R\$ 23.942.706, equivalente a 74,99% do valor orçado.

## COMÉRCIO E SERVIÇOS

A Função Comércio e Serviços, com despesas de R\$ 275.978.661, representando apenas 1,66% da execução orçamentária de 2011, acumulou crescimentos contínuos de 25,97%, 94,33% e 127,75%, em relação aos exercícios de 2010, 2009 e 2008, respectivamente.

Quanto à tabela Participação dos Órgãos/Entidades e Fundos na Despesa do Grupo das Funções de Produção, evidencia-se que a Secretaria do Turismo, com despesas de R\$ 266.125.749, equivalente a 96,43% do total dos dispêndios, teve maior participação na Função Comércio e Serviços. Cabe destacar a Junta Comercial do Estado do Ceará, com execução de despesas da ordem de R\$ 8.240.709, que corresponde a 2,99%, restando aos demais órgãos a fração de 0,58%.

A Subfunção Turismo, que participou com R\$ 264.121.237, representando 95,70% da despesa, a maior em representatividade, harmoniza-se com os gastos alocados à Secretaria do Turismo, anteriormente arrolado.

Já na tabela Participação por Natureza da Despesa nas Funções de Produção, o item de despesa Obras e Instalações, R\$ 227.391.418 (82,39%), e Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, R\$ 16.812.820 (6,09%), participaram com R\$ 244.204.238, que representa 88,48% das despesas da função.

## GASTOS COM INVESTIMENTOS

A tabela seguinte mostra os gastos com investimentos por programas na Função Comércio e Serviços.



**Investimentos por Programas na Função Comércio e Serviços**

| Código       | Programa                                                              | Valor – Em Real    |                    | %            |
|--------------|-----------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------|
|              |                                                                       | Fixado             | Realizado          |              |
| 034          | Desenvolvimento de Destinos e Produtos Turísticos                     | 277.340.682        | 245.920.415        | 88,67        |
| 056          | Programa de Desenvolvimento do Turismo do Estado do Ceará PRODETUR/CE | 3.625.330          | 3.625.330          | 100,00       |
| 066          | Desenvolvendo o Empreendedorismo e o Artesanato                       | 136.950            | 12.500             | 9,13         |
| 093          | Programa de Desenvolvimento do Turismo - PRODETUR Nacional            | 873.000            | 0                  | 0,00         |
| 400          | Coordenação e Manutenção Geral                                        | 689.111            | 441.378            | 64,05        |
| 697          | Programa de Valorização da Infraestrutura Turística/PRODETUR Nacional | 1.100.529          | 1.050.529          | 95,46        |
| 888          | Gestão de Tecnologia da Informação TCE                                | 622.569            | 612.569            | 98,39        |
| <b>Total</b> |                                                                       | <b>284.388.171</b> | <b>251.662.721</b> | <b>88,49</b> |

Fonte: Base de Dados do SIC/Balanco Geral do Estado

Impende destacar, da tabela demonstrada, que a Função Comércio e Serviços, dentre aquelas delineadas no presente processo, foi a única que apresentou desempenho orçamentário global satisfatório para os gastos com programas de investimentos, haja vista que foi realizado R\$ 251.662.721, de um total fixado em R\$ 284.388.171, cerca de 88,49%, crescendo também em relação ao período imediatamente anterior (exercício – 2010, 62,37%).

Do exame individualizado, depreende-se que o Programa Desenvolvimento de Destinos e Produtos Turísticos, contemplado com o maior valor fixado para gastos com investimentos na função, R\$ 277.340.682, foi executado em R\$ 245.920.415, o equivalente a 88,67% do previsto.

### 6.1.3.7. ENCARGOS ESPECIAIS

A Função Encargos Especiais, com participação de R\$ 2.619.524.251, representando 15,75% das despesas executadas em 2011, a segunda maior função do Estado em representatividade, cresceu, em 2011, 7,66% e 10,07%, em relação aos exercícios de 2010 e 2008, respectivamente, mas diminuiu seus gastos 3,79%, em relação ao período de 2009.

Sobre a matéria em tela, também é possível encontrar base normativa no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, Parte 1 – Procedimentos Contábeis-Orçamentários, instituído pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 04/2010, para discorrer acerca de sua definição: “A Função Encargos Especiais engloba as despesas orçamentárias em relação às quais não se pode associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra.”

## PARTICIPAÇÃO DOS ÓRGÃOS NA DESPESA

Como já foi frisado no parágrafo anterior, foram alocados, na citada função, recursos da ordem de R\$ 2.619.524.251, nos seguintes Órgãos/Entidades:

**Participação dos Órgãos/Entidades na Despesa da Função Encargos Especiais**

| ÓRGÃO/ENTIDADE                             | FUNÇÃO – VALOR EM RAL | %          |
|--------------------------------------------|-----------------------|------------|
|                                            | Encargos Especiais    |            |
| Encargos Gerais do Estado                  | 2.593.622.591         | 99,01      |
| Departamento Estadual de Trânsito          | 8.232.640             | 0,31       |
| Companhia de Habitação do Ceará            | 17.320.000            | 0,66       |
| Superintendência Estadual do Meio Ambiente | 349.019               | 0,01       |
| <b>Total</b>                               | <b>2.619.524.251</b>  | <b>100</b> |

Fonte: Base de Dados do SIC/Balanco Geral do Estado

Com fulcro na tabela apresentada, cumpre relatar que a unidade orçamentária Encargos Gerais do Estado absorveu 99,01% do total das despesas desse grupo, quase a totalidade dos recursos empregados na citada função.

## PARTICIPAÇÃO DAS SUBFUNÇÕES NA DESPESA

A tabela seguinte apresenta as subfunções que participaram das despesas realizadas no grupo Encargos Especiais, bem como seus percentuais em relação ao total da função.

**Participação das Subfunções na Despesa do Grupo Encargos Especiais**

| SUBFUNÇÃO                         | FUNÇÃO– VALOR EM REAL | %          |
|-----------------------------------|-----------------------|------------|
|                                   | Encargos Especiais    |            |
| Outros Encargos Especiais         | 210.143.447           | 8,02       |
| Refinanciamento da Dívida Interna | 180.885.238           | 6,91       |
| Serviço da Dívida Interna         | 274.889.475           | 10,49      |
| Serviço da Dívida Externa         | 117.986.787           | 4,50       |
| Outras Transferências             | 1.835.270.285         | 70,06      |
| Administração Geral               | 349.019               | 0,01       |
| <b>Total</b>                      | <b>2.619.524.251</b>  | <b>100</b> |

Fonte: Base de Dados do SIC/Balanço Geral do Estado

Do exposto, depreende-se que a Subfunção Outras Transferências, com participação de R\$ 1.835.270.285 (70,06%) da despesa, teve maior representatividade na função, absorvendo mais da metade dos recursos aplicados, dentre os quais, grande parte dessa quantia, R\$ 1.827.037.644, refere-se a despesas classificadas na modalidade de aplicação Transferências a Municípios, classificada no elemento de despesa Contribuições (33404100).

Da tabela, também pode ser inferido que o pagamento da dívida e os encargos decorrentes são compostos de recursos alocados nas seguintes Subfunções: Refinanciamento da Dívida Interna, R\$ 180.885.238 (6,91%), Serviço da Dívida Externa, R\$ 117.986.787 (4,50%) e Serviço de Dívida Interna, R\$ 274.889.475 (10,49%), importando em R\$ 573.761.500, (21,90%).

Por último, na Subfunção Outros Encargos Especiais, a quantia de R\$ 210.143.447 refere-se ao item de despesa Juros sobre a Dívida por Contrato. Assim, a despesa com o pagamento da dívida e seus encargos atinge a monta de R\$ 591.081.500, equivalente a 22,56% do total da função.

## **PARTICIPAÇÃO POR NATUREZA DA DESPESA**

A tabela a seguir apresenta a Natureza da Despesa no Grupo Encargos Especiais, bem como seus percentuais em relação à despesa total da função.

### Participação por Natureza da Despesa no Grupo Encargos Especiais

| NATUREZA DA DESPESA                                      | FUNÇÃO– VALOR EM REAL | %          |
|----------------------------------------------------------|-----------------------|------------|
|                                                          | Encargos Especiais    |            |
| Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica             | 9.979.419             | 0,38       |
| Despesas da Exercícios Anteriores                        | 1.483.496             | 0,06       |
| Indenizações e Restituições                              | 9.871.617             | 0,38       |
| Contribuições                                            | 1.835.270.285         | 70,06      |
| Principal da Dívida Contratual Resgatado                 | 371.586.247           | 14,19      |
| Juros Sobre a Dívida Contratual                          | 212.711.703           | 8,12       |
| Obrigações Tributárias e Contributivas                   | 83.590.568            | 3,19       |
| Constituição ou Aumento de Capital de Empresas           | 18.860.280            | 0,72       |
| Premiações Culturais, Artísticas, Científicas e Desporto | 19.612.987            | 0,75       |
| Sentenças Judiciais                                      | 40.305.742            | 1,54       |
| Pensões                                                  | 9.468.357             | 0,36       |
| Outros Encargos sobre a Dívida Pública Contratual        | 6.783.550             | 0,26       |
| <b>Total</b>                                             | <b>2.619.524.251</b>  | <b>100</b> |

Fonte: Base de Dados do SIC/Balanco Geral do Estado

Dos dados apresentados na tabela anterior, merece destaque o valor relevante da despesa classificada no elemento Contribuições, que teve a maior participação, com R\$ 1.835.270.285 (70,06%).

Tal elemento foi distribuído em dois Programas: Programa 400 – Coordenação e Manutenção Geral, em que foi executado o montante de R\$8.232.640, e Programa 678 – Encargos Gerais do Estado, em que foi realizada a cifra de R\$ 1.827.037.644.

Convém observar que o Programa 678 – Encargos Gerais do Estado foi utilizado para executar transferências aos municípios, sendo detalhado nas seguintes ações/itens de despesa:

#### Transferências aos Municípios – Elemento de Despesa Contribuições

| Ações/Itens de Despesa                                                                                                                                        | Valor – Em Real      | % Participação |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|----------------|
| Ação-20440: Participação dos Municípios no Produto da Arrecadação do ICMS/Item-3340410001: Transferência do ICMS aos Municípios                               | 1.614.973.699        | 88,39          |
| Ação-21439: Participação dos Municípios no Produto da Arrecadação do IPVA/Item-3340410002: Transferência do IPVA aos Municípios                               | 196.184.183          | 10,73          |
| Ação-20438: Participação dos Municípios no Produto das Transferências do IPI sobre Exportação/Item-3340410003: Transferência do IPI-exportação aos Municípios | 8.783.303            | 0,48           |
| Ação-20437: Participação dos Municípios na Indenização de Petróleo, Xisto e Gás/Item-3340410004: Transferência da Indenização de Petróleo, Xisto e Gás        | 7.096.459            | 0,39           |
| <b>Total</b>                                                                                                                                                  | <b>1.827.037.644</b> | <b>100</b>     |

Fonte: Base de Dados do SIC/Balanco Geral do Estado

É conveniente destacar a relevância do valor das transferências aos municípios com participação decorrente da arrecadação do ICMS, que representou 88,39% do total do elemento de despesa Contribuições – Programa 678.

## 6.2. PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS

A definição constante na Portaria nº 42 do Ministério do Orçamento e Gestão - MOG, de 14.04.99, aplicável à União, Estados e Municípios, estabelece que os programas de governo são instrumentos de organização da ação governamental, visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no Plano Plurianual. Em outras palavras, são os programas de governo que materializam o planejamento e a execução das ações empreendidas pela Administração Pública no cumprimento de seus objetivos socioeconômicos.

A utilização de parâmetros, tais como, indicadores, produtos e unidades de medida são obrigatórios por força da citada Portaria nº 42 do MOG.

O Plano Plurianual (PPA) de Governo - 2008/2011 foi aprovado por meio da Lei nº 14.053, de 07/01/2008, e encontra-se estruturado por Eixo, Área de Atuação, Programas e Ações regionalizadas, tendo apresentado os seguintes anexos: I - Eixos, Áreas de Atuação e Programas de Governo; II - Programas de Governo; III – Programas de Governo, Ações e Produtos – Finalísticos; IV – Programas de Governo e Ações – Apoio às Políticas e Áreas Especiais e

## V – Demonstrativo Consolidado por Região, Programa e Ação.

Nessa linha de raciocínio foram delineados no PPA 2008-2011 três grandes Eixos: Economia para uma Vida Melhor; Sociedade Justa e Solidária; e Gestão Ética, Eficiente e Participativa. No âmbito de cada Eixo foram definidas Áreas de Atuação e inseridos em cada uma destas, os respectivos Programas Governamentais, com a indicação dos órgãos/entidades da Administração Pública Estadual comprometidos com a sua execução e, vinculadas àqueles, as ações a serem desenvolvidas e a quantificação de produtos a serem alcançados. Eis a estrutura programática do Plano abstraída a partir do conteúdo de seus anexos:



Importante salientar que a versão inicial do PPA, fixada pela Lei nº 14.053/2008, estruturou o planejamento da ação governamental dividindo-o em dois períodos para estabelecer valores e metas: um, para o primeiro ano de execução, 2008, e, o segundo, aglutinando os resultados previstos para os três exercícios subsequentes, de 2009 a 2011. Desse modo, não se podia particularizar os valores consignados para cada um destes três exercícios.

Porém, com a publicação da Lei nº 14.557, de 21/12/2009, que trata da revisão do PPA 2008-2011 para os exercícios de 2010 e 2011, houve, em seu Anexo VI, a fixação dos créditos orçamentários e dos produtos a serem alcançados pela execução dos programas finalísticos, cumprindo, em princípio, a fase do planejamento.

A referida Lei Estadual nº 14.557, de 21/12/2009, dispôs no seu Art. 1º, inciso I, que “a partir de 1º de janeiro de 2010, a programação do Plano Plurianual se apresenta na forma constante dos anexos IV, V, VI, VII e VIII desta Lei de Revisão”, a saber:

Anexo IV – Demonstrativo consolidado por eixo, área de atuação e programa;

Anexo V – Demonstrativo consolidado por programa;

Anexo VI – Demonstrativo consolidado por secretaria, órgão, programa, ação e produto finalísticos;

Anexo VII – Demonstrativo consolidado por secretaria, órgão, programa, ação – apoio às políticas e áreas especiais;

Anexo VIII – Demonstrativo consolidado por região, programa e ação.

Deve ser enfatizado que a lei orçamentária anual para o exercício de 2011, Lei nº 14.827/2010, destinou-se tão-somente, em seu Demonstrativo “Consolidação do Orçamento por Função, Subfunção, Programa e Projeto/Atividade/Operação Especial – Fonte do Tesouro e Outras Fontes”, a consignar os créditos orçamentários para os programas governamentais, não tratando da fixação de produtos e metas físicas para cada ação.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 14.766/2010, por sua vez, ao estabelecer o Anexo de Prioridades e Metas (Anexo I), fixou o quantitativo de 100 programas que retrataram as prioridades da Administração Pública Estadual para o exercício em apreço, bem superior à LDO do período anterior (61 programas). Não obstante o aumento observado, dos 137 programas constantes do PPA, 37 não foram contemplados como prioritários na LDO, quais sejam:

**Programas do PPA – 2008/2011 Não Contemplados no Anexo de Prioridades e Metas da LDO – 2011**

**COD - PROGRAMAS**

|                                                                                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 012 - FORMAÇÃO DE EDUCADORES ESPORTIVOS                                                           |
| 017 - DESENVOLVIMENTO DA PESCA ARTESANAL E PISCICULTURA ASSOCIATIVA                               |
| 023 - AUDITORIA GOVERNAMENTAL E MONITORAMENTO DE CONTAS PÚBLICAS                                  |
| 024 - SEGURANÇA INSTITUCIONAL                                                                     |
| 025 - COMUNICAÇÃO CULTURAL                                                                        |
| 032 - FORTALECIMENTO DOS SETORES ECONÔMICOS E INOVAÇÃO TECNOLÓGICA                                |
| 036 - MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA - ADAGRI                                                     |
| 055 - DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE RECURSOS HÍDRICOS PARA O SEMI ÁRIDO - PROAGUA                |
| 056 - PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DO ESTADO DO CEARÁ-PRODETUR/CE                       |
| 060 - DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO A TERRA                                                            |
| 062 - AÇÃO INTEGRADA PARA O APOSENTADO                                                            |
| 067 - DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL, CIENTÍFICO E PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO                          |
| 077 - INFRA-ESTRUTURA DE APOIO A ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS INDUSTRIAIS                             |
| 080 - MODERNIZAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA LEGISLATIVA                                                 |
| 083 - DESENVOLVIMENTO DO AGRONEGÓCIO NO ESTADO DO CEARÁ                                           |
| 084 - AÇÃO LEGISLATIVA E CONTROLE EXTERNO                                                         |
| 085 - COORDENAÇÃO E MANUTENÇÃO GERAL - FPP                                                        |
| 090 - PROGRAMA DE EXPANSÃO E MELHORIA DA ASSISTÊNCIA ESPECIALIZADA - EMPRÉSTIMO BID               |
| 096 - GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA                                             |
| 099 - GESTÃO DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS DE EXPORTAÇÃO                                                |
| 102 - PROGRAMA DE INOVAÇÃO, DESBUROCRATIZAÇÃO, MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO E MELHORIA DA PRODUTIVIDADE |
| 123 - DEFESA CIVIL PERMANENTE                                                                     |
| 165 - AEROPORTUÁRIO                                                                               |
| 166 - EDUCAÇÃO FISCAL - PEF                                                                       |
| 177 - EDIFICAÇÕES E OBRAS PÚBLICAS                                                                |
| 200 - PROTEÇÃO ÀS CRIANÇAS, ADOLESCENTES, MULHERES E MINORIAS                                     |
| 323 - SUPRIMENTO E UNIVERSALIZAÇÃO DO ATENDIMENTO COM ENERGIA ELÉTRICA                            |
| 474 - PROGRAMA ESTADUAL DE FLORESTA - PEF                                                         |
| 475 - PROGRAMA DA BIODIVERSIDADE - PROBIO                                                         |
| 560 - AÇÃO LEGISLATIVA                                                                            |
| 562 - AÇÃO LEGISLATIVA - FUNDO DE PREVIDÊNCIA PARLAMENTAR                                         |
| 563 - INFORMAÇÃO E GESTÃO DO CONHECIMENTO                                                         |
| 566 - AÇÃO JUDICIÁRIA                                                                             |
| 615 - CONTROLE EXTERNO DO ESTADO - PROMOEX - TCM                                                  |
| 678 - ENCARGOS GERAIS DO ESTADO                                                                   |
| 680 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA                                                                     |
| 714 - GESTÃO DAS POLÍTICAS DO TRABALHO E ASSISTÊNCIA SOCIAL                                       |

Fonte: PPA 2008/2011, LDO 2011 e Alterações



Assim, ao proceder a análise do citado Anexo I da LDO para 2011, que se encontra estruturado por Eixo/Programa/Ação/Produtos e Metas, verifica-se um descompasso com as ações e produtos constantes do Anexo VI do PPA (Demonstrativo consolidado por Secretaria, Órgão, Programa, Ação e Produto – Finalísticos).

A título de exemplo, para o Programa 001 – Ronda, Ação 10566 – Modernização da Frota de Veículos do Policiamento do Ronda, restou fixada, no PPA Revisado para o exercício de 2011, a aquisição de 65 unidades de viaturas policiais (Produto 608 – Viatura Policial Adquirida), no valor de R\$ 2.640.000,00. De modo diverso, entretanto, a LDO 2011 firmou, na mesma rubrica, a aquisição de 36 viaturas policiais.

Ademais, nesta lei de planejamento, não houve a previsão para a execução das demais ações fixadas no PPA: 10263 – Modernização e Reaparelhamento do Policiamento do Ronda (R\$ 1.840.000,00); 11622 – Reforma e Ampliação das Unidades Ligadas ao Ronda (R\$ 70.400,00); 11623 – Construção das Unidades Ligadas ao Ronda (R\$ 1.760.000,00); 12658 – Complemento do Programa Ronda da Região Metropolitana e Interior do Estado (R\$ 1.606.000,00); e 20285 – Manutenção e Funcionamento Integrado da Atividade-Fim do Ronda (R\$ 30.299.679,00).

O Plano Plurianual, segundo definição constante na própria mensagem do Governador que encaminhou o PPA 2008-2011, deve materializar o planejamento por meio de programas e ações, e, a partir dele, é que se definem as metas e prioridades que, constando da LDO a cada exercício, nortearão a elaboração da Lei Orçamentária respectiva.

Muito embora os programas constantes do Anexo I da LDO sejam prioritários para o Governo, suas ações e produtos devem ser coincidentes com aqueles previstos no PPA. Desta feita, a inexistência de uniformidade entre os instrumentos de planejamento do Estado representa transgressão aos mandamentos reguladores da matéria.

Ratificando este posicionamento, cita-se a própria LDO para o exercício de 2011, que, em seu art. 2º, estabelece que “as prioridades e metas da Administração Pública Estadual para o exercício de 2011, consoante objetivos e diretrizes estabelecidas na Lei Es-

tadual nº 14.053, de 7 de janeiro de 2008, Lei do Plano Plurianual 2008-2011, e em suas revisões, correspondem às previstas do anexo I desta Lei...” , e, ainda, em seu art. Art. 5º, inciso I, que o programa é o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, “sendo mensurado por produtos, metas e indicadores estabelecidos no Plano Plurianual”, (grifos nossos).

A revisão efetivada no Plano Plurianual em vigor, malgrado discrepância verificada entre o PPA e LDO, no que tange às ações e produtos dos programas prioritários, promoveu um avanço sob a ótica do planejamento, já que especificou individualmente para os exercícios de 2010 e 2011 os indicadores/metastas constantes de seu Anexo VI - Demonstrativo consolidado por Secretaria, Órgão, Programa, Ação e Produto – Finalísticos.

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 metastas. Com isso, possibilitam a aferição da sua execução quanto ao alcance de seus objetivos (indicador de meta física).

De maneira diversa, quanto aos programas governamentais e ações voltadas ao apoio às políticas e áreas especiais, estabelecidos no Anexo VII do PPA, não se permite apurar quaisquer bens ou serviços disponibilizados diretamente à sociedade, na medida em que objetivam, por sua essência, atender aos serviços típicos de Estado, ao planejamento, à formulação de políticas setoriais, à coordenação, à avaliação ou ao controle dos programas finalísticos, resultando em bens ou serviços ofertados ao próprio Estado. Esses programas podem ser compostos inclusive por despesas de natureza tipicamente administrativa.

O desempenho de tais funções ocorre, por exemplo, com o Programa 400 – Coordenação e Manutenção Geral, cujas ações destinam-se ao funcionamento e manutenção da máquina administrativa.

Dentre os programas não finalísticos, também são destinadas quantias vultosas para programas governamentais que visam tão-somente ao pagamento de obrigações devidas pelo Estado (contribuição patronal, pagamento da dívida interna e externa,

cumprimento de sentenças e débitos judiciais, transferências constitucionais, etc) e de inativos e pensionistas da Administração Pública Estadual, não havendo contrapartida direta para a sociedade, como os programas 678 – Encargos Gerais do Estado e 027 – Gestão da Previdência Estadual, cujas dotações alcançaram, respectivamente, os valores de R\$ 2.716.700.108,00 e R\$ 844.175.007,00.

Para o exercício de 2011, no Demonstrativo Consolidado por Eixo, Área de Atuação e Programa, o PPA 2008-2011 Revisado fixou para programas governamentais a quantia global de R\$ 13.177.861.310,72.

Porém, no Demonstrativo Consolidado por Secretaria, Órgão, Programa, Ação e Produto - Finalísticos, R\$ 5.060.986.111,36 foram destinados às atividades finalísticas, e o montante de R\$ 8.014.791.181,36 reservou-se para as atividades voltadas ao apoio às políticas e áreas especiais, em seu Demonstrativo Consolidado por Secretaria, Órgão, Programa, Ação – Apoio às Políticas e Áreas Especiais, totalizando R\$ 13.075.777.292,72, em que se verifica, portanto, a diferença de R\$102.084.018 para os montantes globais dos programas do Estado, quantificados entre demonstrativos do mesmo instrumento de planejamento (PPA).

Nesse contexto, a amostra para o presente exame considerará apenas o universo daqueles programas governamentais em que são destinados bens e serviços diretamente à sociedade, constantes no Anexo VI do PPA 2008-2011 Revisado para o exercício de 2011, pois são aqueles que melhor se adequam à análise a que se pretende empreender no presente capítulo.

## **6.2.1. SELEÇÃO DA AMOSTRA**

Dando especial enfoque ao Demonstrativo Consolidado por Secretaria, Órgão, Programa, Ação e Produto – Finalísticos, já explicitado anteriormente, o PPA 2008-2011 Revisado para o exercício de 2011 fixou indicadores e metas para 108 programas finalísticos do Estado do Ceará. Destes, 2 programas (666 – Modernização da Gestão Institucional e 888 – Gestão de Tecnologia da Informação) pertencem também ao demonstrativo que detalha as ações de apoio às políticas e áreas especiais, sendo excluídos, com isso, da

amostra referenciada.

Ademais, ao se proceder com o detalhamento dos programas executados pelo Estado em 2011, extraídos da Base de Dados – SIC deste Tribunal, observa-se que 5 (cinco) Programas Finalísticos, a seguir delineados, previstos no PPA 2008-2011 Revisado (Lei nº 14.557/2009) e/ou consignados na LOA 2011 (Lei nº 14.827/2010), não tiveram seus recursos dotados (atualizados) e realizados, muito provavelmente, no primeiro caso, devido à abertura de créditos adicionais redutores durante o exercício, estando, por isso, fora do escopo da presente análise:

**Programas do PPA – 2008/2011 e/ou LOA – 2011 Não Realizados no Exercício 2011**

---

**COD - PROGRAMAS**

---

025 - COMUNICAÇÃO CULTURAL

---

082 – FORTALECIMENTO DA INFRAESTRUTURA ESTRATÉGICA DO ESTADO DO CEARÁ

---

083 - DESENVOLVIMENTO DO AGRONEGÓCIO NO ESTADO DO CEARÁ

---

141 – ABASTECIMENTO ALIMENTAR

---

210 – GÁS NATURAL

---

Fonte: PPA 2008/2011, LOA 2011 e Alterações; Base De Dados – SIC; e Balanço Geral Do Estado

Portanto, para fins de amostragem, elegeu-se, de uma população de 101 programas finalísticos, haja vista as exclusões acima em comento, um total de 39 programas inseridos nas cinco maiores Áreas de Atuação, dentre um total de vinte e quatro, com o maior volume de recursos fixados na LOA (dotação inicial acrescida dos créditos adicionais) para o exercício de 2011.

Desta feita, 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), dadas as exclusões já enfatizadas, e 31,37% da dotação atualizada na LOA 2011 (R\$ 20.488.541.078), excluída a Reserva de Contingência.

A amostra baseada na vinculação dos programas finalísticos, com suas respectivas áreas de atuação, permite um diagnóstico setorial no que tange a execução orçamentária e alcance das metas fixadas e representa, em termos orçamentários, 31,37% dos 137 programas que apresentaram dotação orçamentária ao final do período.

Vale salientar, como forma de garantir a representatividade dos programas governamentais a serem analisados, que as Áreas de Atuação consideradas relevantes sob o aspecto da materialidade, estão inseridas nos Eixos de Políticas de Governo “Sociedade Justa e Solidária”, com as Áreas Educação Básica, Saúde e Trabalho, Assistência Social e Segurança Alimentar, e “Economia para uma Vida Melhor”, com as Áreas Logística de Transporte e Comunicação e Energia e Infraestrutura Hídrica. Ficando de fora da amostra, portanto, o Eixo “Gestão Ética, Eficiente e Participativa”.

Almejou-se com essa abordagem a priorização de políticas públicas diretamente relacionadas à redução da pobreza e das desigualdades sociais, abrangendo os setores mais essenciais à vida e às demandas da população carente.

A lógica utilizada na escolha da amostra encontra-se sintetizada nas tabelas abaixo:

| <b>Total de Recursos Dotados na LOA e Deduções</b>                                                                                                                                                 |  | <b>(R\$ 1,00)</b>     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|-----------------------|
| <b>Total de Recursos (LOA + créditos adicionais) 2011</b>                                                                                                                                          |  | <b>20.488.541.078</b> |
| (-) Recursos alocados na Área de Atuação Previdência/ Programa 027 – Gestão da Previdência estadual                                                                                                |  | 1.928.103.884         |
| (-) Recursos alocados na Área de Atuação Reserva de Contingência/Programa 680 – Reserva de Contingência                                                                                            |  | 43.686.130            |
| (-) Recursos alocados na Área de Atuação Encargos Gerais do Estado/Programa 678 – Encargos Gerais do Estado                                                                                        |  | 3.386.632.454         |
| (-) Recursos alocados nos programas comuns às áreas finalísticas e de apoio às políticas e áreas especiais (666 – Modernização da Gestão Institucional e 888 – Gestão de tecnologia da Informação) |  | 121.317.348           |
| (-) Demais Programas não finalísticos                                                                                                                                                              |  | 6.239.630.829         |
| <b>Total de Recursos alocados nos Programas Finalísticos</b>                                                                                                                                       |  | <b>8.769.170.433</b>  |

Fonte: LOA e Alterações; Base De Dados – SIC; e Balanço Geral Do Estado

### Áreas de Atuação com Maior Volume de Recursos em Programas Finalísticos

(R\$ 1,00

|                                                              |                      |              |
|--------------------------------------------------------------|----------------------|--------------|
| 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

Com o intuito de se estabelecer um cotejo entre o planejamento e a execução, utilizou-se como critério de análise da realização dos programas governamentais no exercício em questão dois indicadores: um, de desempenho orçamentário, baseado na relação entre a despesa realizada e a despesa autorizada, que abrange a dotação inicial estabelecida na LOA acrescida dos créditos adicionais concedidos ao longo do exercício; e outro, de meta física, centrado no confronto entre os produtos fixados e o resultado alcançado no exercício.

Conforme já salientado, para o exercício em tela houve a fixação de metas para os programas finalísticos contidos no PPA - Revisão, o que, em princípio, viabilizaria a apuração do indicador de meta física.

A análise do indicador de meta física se mostra fundamental para uma apreciação percuciente do esforço da máquina administrativa para um determinado exercício, muito mais que o desempenho orçamentário, até porque os créditos são consignados para o alcance dos resultados estabelecidos. Em verdade, os programas são avaliados pela concretização dos objetivos pretendidos de cada ação empreendida, sendo mensurado por produtos, metas e indicadores estabelecidos no Plano Plurianual. Em última análise, o desempenho orçamentário de um ente público é apenas o meio para o alcance dos resultados pretendidos.

Torna-se imperioso destacar o fato de que, sob os aspectos da legalidade e legitimidade, as despesas executadas à conta dos

programas ora destacados serão oportunamente analisadas quando do exame das prestações de contas anuais dos órgãos/entidades responsáveis pelo seu gerenciamento.

### **6.2.2. ANÁLISE GLOBALIZADA**

Quanto ao exame pretendido, o Tribunal fundamentou-se, no caso de apuração do indicador de desempenho orçamentário, em informações coletadas na base de dados do Sistema Integrado de Contabilidade do Estado do Ceará – SIC. Já em relação ao indicador de meta física, amparou-se no Anexo VI do Plano Plurianual Revisado e no Relatório de Execução dos Principais Programas e Projetos, que, a teor do art. 79 da Lei nº 14.766/2010 (LDO), deverá acompanhar a Prestação de Contas Anual das Contas do Governador do Estado.

Mais uma vez, torna-se oportuno esclarecer que foram selecionados na amostra apenas os programas finalísticos, passíveis de avaliação quanto ao desempenho de seus produtos e metas.

Tendo em vista tais constatações, tomando por base os programas governamentais considerados relevantes para o alcance das metas estabelecidas para as cinco Áreas de Atuação, que foram contemplados, como critério de seleção, através do maior volume de recursos fixados na LOA (dotação inicial acrescida dos créditos adicionais) para o exercício de 2011, compôs a amostra um total de 39 programas, cerca de 31,37% de todos os 137 com dotação orçamentária prevista, e 73,30% do total de 101 programas finalísticos.

Feitas estas observações, os programas governamentais selecionados, em valores absolutos, representam R\$ 6.428.193.600, cerca de 31,37% de um total de R\$ 20.488.541.078, referente à despesa autorizada na Lei Orçamentária Anual para 2011 (Lei nº 14.827/2010) e suas alterações, e aproximadamente 73,30% do total de recursos alocados nos programas finalísticos (R\$ 8.769.170.433), cujas ações se traduzem em oferta de bens ou serviços diretamente à sociedade e que apresentam produtos passíveis de mensuração.

Em verdade, na esteira destas considerações, o percentual dos programas selecionados para a abordagem que ora se processa, situa-se num patamar bastante representativo.

### 6.2.3. INDICADOR DE DESEMPENHO ORÇAMENTÁRIO

Conforme abordado inicialmente neste capítulo, o orçamento-programa é um instrumento de planejamento da ação governamental, por meio da identificação dos seus programas de trabalho, projetos e atividades, com o estabelecimento de objetivos e metas a serem implementados, além da previsão dos custos relacionados.

Nessa linha de pensamento, um dos objetivos da utilização dessa técnica orçamentária é permitir que o Orçamento Público não seja apenas uma peça fictícia, pelo contrário, deva retratar fielmente os pressupostos estabelecidos no Plano Plurianual.

Visando a cumprir tais propósitos, alguns membros do Supremo Tribunal Federal já vêm apregoando novas interpretações quanto ao aspecto meramente autorizativo das leis orçamentárias governamentais. É o que estabelece o Informativo 657 – STF (2012), em que o Exmo. Sr. Ministro Luiz Fux, relator, assentou o seguinte entendimento prolatado na ADI 4663 Referendo-MC/RO:

Frisou que as normas orçamentárias ostentariam a denominada força vinculante mínima, a ensejar a imposição de um dever *prima facie* de acatamento, ressalvada motivação administrativa que justificasse o descumprimento com amparo na razoabilidade, fossem essas normas emanadas da Proposta do Poder Executivo, fossem fruto de emenda apresentada pelo Legislativo.

Sobre a matéria, o renomado ministro intenta conceder às normas orçamentárias execução máxima, razão pela qual somente será permitida a não realização dos recursos fixados na LOA quando estiverem cercados de motivos razoáveis e proporcionais que justifiquem tal inadimplemento.

A bem da verdade, o posicionamento supra ainda se encontra em uma fase incipiente de concretização nos diversos julgados dos Tribunais do Brasil, mas que, de imediato, serve como alerta aos jurisdicionados acerca do planejamento, elaboração e execução de futuras leis orçamentárias.

Em assim sendo, a partir do cotejo entre os valores orçados para os 39 programas selecionados e os efetivamente realizados, obtêm-se os seguintes resultados:

Dos dados globais apresentados, infere-se que a média de



**Despesa Orçada X Despesa Realizada Dos Programas Analisados**

| DOTAÇÃO AUTORIZADA             | DESPESA ORÇADA (A) | DESPESA REALIZADA | 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

execução ou desempenho orçamentário 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%.

No entanto, com o objetivo de uma análise mais qualitativa desta execução, faz-se necessário uma abordagem setorial do desempenho orçamentário dos programas finalísticos, de acordo com sua alocação nas cinco Áreas de Atuação eleitas como mais relevantes, conforme consolidação a seguir:

**2011 – Valor Orçado e Realizado – Áreas de Atuação**
**R\$ 1,00**
**1 – EDUCAÇÃO BÁSICA**

| PROGRAMAS                                                     | ORÇADO               | REALIZADO            | %             |
|---------------------------------------------------------------|----------------------|----------------------|---------------|
| 041 – PADROES BASICOS DE FUNCIONAMENTO DAS UNIDADES DE ENSINO | 340.189.934          | 282.175.875          | 82,95%        |
| 048 – QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BASICA NA ZONA RURAL E URBANA     | 39.903.033           | 35.912.234           | 90,00%        |
| 050 – ORGANIZAÇÃO E GESTAO DEMOCRATICA DA EDUCAÇÃO BASICA     | 18.634.111           | 14.998.281           | 80,49%        |
| 058 – COOPERAÇÃO ENTRE ESTADO E MUNICIPIO                     | 2.231.816.570        | 1.246.587.339        | 55,86%        |
| <b>Soma do Programa</b>                                       | <b>2.630.543.647</b> | <b>1.579.673.729</b> | <b>60,05%</b> |

**2 – LOGÍSTICA DE TRANSPORTE E COMUNICAÇÃO E ENERGIA**

| PROGRAMAS                                       | ORÇADO      | REALIZADO   | %      |
|-------------------------------------------------|-------------|-------------|--------|
| 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% |

### 2011 – Valor Orçado e Realizado – Áreas de Atuação

R\$ 1,00

|                                                                           |                      |                    |               |
|---------------------------------------------------------------------------|----------------------|--------------------|---------------|
| 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<br>PASSAGEIROS                  | 47.319.800           | 44.215.997         | 93,44%        |
| 192 – PROGRAMA DE PROJETOS DE INFRA-ESTRUTURA<br>E LOGÍSTICA              | 11.935.351           | 11.286.459         | 94,56%        |
| 323 – SUPRIMENTO E UNIVERSALIZAÇÃO DO<br>ATENDIMENTO COM ENERGIA ELÉTRICA | 28.071.859           | 16.635.435         | 59,26%        |
| 578 – TRANSPORTE METRO-FERROVIÁRIO                                        | 253.087.494          | 116.997.896        | 46,23%        |
| <b>Soma do Programa</b>                                                   | <b>1.060.175.233</b> | <b>721.536.984</b> | <b>68,06%</b> |

### 3 – SAÚDE

| PROGRAMAS                                                                       | ORÇADO               | REALIZADO            | %             |
|---------------------------------------------------------------------------------|----------------------|----------------------|---------------|
| 005 – SISTEMA INTEGRAL DA ASSISTÊNCIA<br>FARMACÊUTICA                           | 224.380.256          | 157.812.141          | 70,33%        |
| 016 – SAÚDE DO SERVIDOR                                                         | 83.880.063           | 82.459.841           | 98,31%        |
| 067 – DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL CIENTIFICO<br>E PRODUÇÃO DO CEARÁ             | 288.675              | 56.934               | 19,72%        |
| 071 – DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL<br>PERMANENTE DO SUS                          | 11.287.050           | 10.062.543           | 89,15%        |
| 090 – EXPANSÃO E MELHORIA DA ASSISTÊNCIA<br>ESPECIALIZADA                       | 168.624.174          | 132.592.587          | 78,63%        |
| 535 – FORTALECIMENTO DA ATENÇÃO A SAÚDE NOS<br>NÍVEIS<br>SECUNDÁRIO E TERCIÁRIO | 961.675.385          | 753.454.419          | 78,35%        |
| 536 – FORTALECIMENTO DA ATENÇÃO PRIMÁRIA A<br>SAÚDE                             | 25.124.197           | 19.805.179           | 78,83%        |
| 553 – GESTÃO, CONTROLE SOCIAL E INSTITUCIONAL<br>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 do Programa</b>                                                         | <b>1.559.139.467</b> | <b>1.211.064.235</b> | <b>77,68%</b> |

### 4 – INFRAESTRUTURA HÍDRICA

**2011 – Valor Orçado e Realizado – Áreas de Atuação**
**R\$ 1,00**

| PROGRAMAS                                                                    | ORÇADO             | REALIZADO          | %             |
|------------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|---------------|
| 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 Programa</b>                                                      | <b>566.519.126</b> | <b>348.066.202</b> | <b>61,44%</b> |

**5 – TRABALHO, ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR**

| PROGRAMAS                                             | ORÇADO               | REALIZADO            | %             |
|-------------------------------------------------------|----------------------|----------------------|---------------|
| 003 – PROGRAMA DE APOIO AS 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 EMPREGABILID. | 40.579.055           | 35.898.060           | 88,46%        |
| 066 – DESENV. O EMPREENDEDORISMO E O ARTESANATO       | 9.494.128            | 7.650.160            | 80,58%        |
| 074 – PROGRAMA DE ATENÇÃO A PESSOA COM DEFICIÊNCIA    | 13.417.482           | 10.083.953           | 75,16%        |
| 076 – PROGRAMA DE ATENDIMENTO A PESSOA IDOSA          | 8.856.671            | 6.508.685            | 73,49%        |
| 534 – DESENV. 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 POLÍT. DO TRABALHO E ASSIT. SOCIAL   | 1.964.000            | 963.922              | 49,08%        |
| <b>Soma do Programa</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, constata-se que, dos 39 programas selecionados, um pouco mais da metade, 20 (vinete), apresentaram execução orçamentária média superior a 75% da dotação autorizada prevista na LOA 2011, mais precisamente 82,32% de desempenho médio.

Entretanto, visando aferir tal representatividade em termos monetários globais, constata-se que a quantia orçada correspondente aos programas supracitados, R\$ 2.278.541.371, representa apenas 35,45% do total orçado na amostra, R\$ 6.428.193.600; e a quantia executada, R\$ 1.875.705.301, equivale a 43,73% da realização total apurada, R\$ 4.289.299.712.

Destes, destacam-se aqueles que ultrapassaram o índice de desempenho orçamentário 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.

Em caráter oposto, apenas o programa 067 – DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL CIENTÍFICO E PRODUÇÃO DO CEARÁ apresentou execução orçamentária média 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.

Já as demais áreas apresentaram índices de: 70,11%, para

“Trabalho, Assistência Social e Segurança Alimentar”; 68,06%, para “Logística de Transporte e Comunicação e Energia”; 61,44%, para “Infraestrutura Hídrica”; e 60,05%, para “Educação Básica”.

A Área de Atuação “Educação Básica”, muito embora tenha revelado a maior destinação dos recursos no orçamento para o exercício de 2011, R\$ 2.630.543.647, 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. 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%.

Para uma consolidação destes resultados, foi elaborada a tabela seguinte:

**Quantidade de Programas por Área de Atuação e Faixa**

| Área de Atuação                          | Faixa 1  | Faixa 2  | Faixa 3   | Faixa 4   |
|------------------------------------------|----------|----------|-----------|-----------|
| EDUCAÇÃO BÁSICA                          | 0        | 0        | 1         | 3         |
| LOGÍSTICA DE TRANSPORTE E COMUNICAÇÃO E  | 0        | 1        | 3         | 7         |
| SAÚDE                                    | 1        | 1        | 3         | 5         |
| INFRAESTRUTURA HÍDRICA                   | 0        | 1        | 3         | 0         |
| TRABALHO, ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEGURANÇA | 0        | 2        | 3         | 5         |
| <b>Total de Programas por Faixas</b>     | <b>1</b> | <b>5</b> | <b>13</b> | <b>20</b> |

Faixa 1 – Até 25% de Realização do Programa

Faixa 2 – De 25,01% A 50% de Realização do Programa

Faixa 3 – De 50,01% A 75% de Realização do Programa

Faixa 4 – A Partir de 75,01% do Programa

A análise que trata do desempenho orçamentário por faixa de realização dos programas permite aferir que a maioria dos programas (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, como já abordado em momento pretérito, seus valores monetários orçados e realizados representaram 35,45% e 43,73%, respectivamente, dos montantes totais orçados e realizados da amostra praticada.

Por isso, a maior representatividade de valores absolutos enquadra-se na faixa entre 50,01% e 75%, em que, não obstan-

te 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 a seguir ilustrados:

| Representatividade por Faixa      |                 |                         |             |                         |             | (R\$1,00)        |
|-----------------------------------|-----------------|-------------------------|-------------|-------------------------|-------------|------------------|
| Faixas de Desempenho Orçamentário | Nº de Programas | Orçado (a)              | (a/b)%      | Realizado (c)           | (c/d)%      | Desempenho médio |
| 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>    |

Em conclusão, os programas finalísticos objetos 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.

#### 6.2.4. INDICADOR DE META FÍSICA

A avaliação da execução de metas físicas se processa mediante o confronto entre as metas estabelecidas para os produtos, com suas respectivas unidades de medida, fixadas no PPA para cada um dos programas governamentais, e os resultados alcançados no exercício em apreço. Este indicador torna-se imprescindível para uma análise aproximada da eficácia e para a quantificação dos bens e serviços que se destinaram à satisfação efetiva da demanda da sociedade.

Como já abordado anteriormente, a fixação dos indicadores/metasp no Anexo VI do PPA Revisado, específica para o exercício de 2011 e para cada ação finalística, possibilita, em princípio, a avaliação da execução física dos programas, em observância aos

preceitos legais que definem o planejamento como um poderoso instrumento de gestão, utilizado na otimização da aplicação dos recursos disponíveis, de modo a gerar o máximo de resultados positivos para a sociedade. Tal premissa não era viabilizada quando da aplicação do PPA de origem, pois este quantificava os indicadores de modo global para os exercícios de 2009, 2010 e 2011.

Em cumprimento às diretrizes propostas na LDO para o exercício de 2011, em seu art. 79, quando prescreve que a Prestação de Contas do Governador do Estado deverá incluir relatório de execução dos principais programas e projetos, contendo indicação, datas de início e conclusão, quando couber, e informações quantitativas, foi enviado o Relatório dos Resultados e Realizações dos Programas e Projetos de 2011, atendendo, assim, sob a perspectiva formal, a mencionada exigência legal.

Em verdade, o citado relatório apresenta, em sua estrutura, as informações consubstanciadas por Eixos e Áreas de Atuação. A partir daí, dentro de cada uma das áreas, os dados vêm consolidados mediante 3 (três) abordagens.

Na primeira, são considerados os indicadores setoriais constantes do Sistema de Gestão por Resultados, cujo tratamento se dá através da evolução dos indicadores nos exercícios de 2007-2011. Logo em seguida, a segunda metodologia expõe os resultados dos principais produtos por programa em termos quantitativos, o que possibilita, em uma última abordagem, o detalhamento das realizações em termos qualitativos.

Compôs, ainda, o relatório, por meio de seus anexos, a execução orçamentária dos recursos aplicados nos programas finalísticos, vinculando-os também através dos Eixos do Estado.

Dado um estudo percutiente do referido relatório, muito embora o mesmo apresente as especificações das realizações por programa e produto de Governo, algumas incongruências detectadas dão ensejo a ponderações. De imediato, não houve o detalhamento dos resultados por secretaria, órgão e ação, conforme especificações trazidas no corpo do Demonstrativo Consolidado por Secretaria, Órgão, Programa, Ação e Produto – Finalísticos, balizados no PPA 2008/2011 Revisado. Ademais, as metas estabelecidas nesse demonstrativo não guardam correspondência com aquelas

realizadas e evidenciadas no relatório, indispensáveis a uma análise quanto à consecução dos objetivos propostos.

A título de exemplo, como forma de demonstrar tal incompatibilidade, estão a seguir arrolados informações acerca do Programa 058 – Cooperação entre Estado e Município, dentre outros previstos pelo Governo, através desses dois instrumentos informativos:

**PPA 2008/2011 – Lei nº 14.557/2009 (Revisão 2010/2011)**

**Demonstrativo Consolidado por Secretaria, Órgão, Programa, Ação e Produto – FINALÍSTICOS**

**Programa 058 – Cooperação entre Estado e Município**

| Código   | Descrição                                                                    | Unidade | Qt. 2011 | 2011 – R\$  |
|----------|------------------------------------------------------------------------------|---------|----------|-------------|
|          | ...                                                                          |         |          |             |
| 22000000 | Secretaria da Educação                                                       |         |          |             |
| 22200008 | Fundo de Man. e Des. da Educação Básica de Valorização dos Prof. da Educação |         |          |             |
| 058      | Cooperação entre Estado e Município                                          |         |          | 635.191.602 |
| 10705    | Cooperação entre Estado e Município – Alfabetização na Idade Certa           |         |          | 11.350.000  |
|          | 237 - Evento Realizado                                                       | UND     | 25       |             |
|          | 335 - Material Didático Adquirido                                            | UND     | 100.000  |             |
|          | 901 - Material Educacional Produzido e Impresso                              | UND     | 800      |             |



|                 |                                                                               |     |         |                   |
|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------|-----|---------|-------------------|
|                 | 360 - Município Beneficiado                                                   | UND | 15      |                   |
|                 | 467 - Projeto Apoiado                                                         | UND | 1       |                   |
| 11740           | Expansão da Infraestrutura das Escolas Municipais e Aquisição de Equipamentos |     |         | 1.710.000         |
|                 | 210 – Escola Ampliada                                                         | UND | 3       |                   |
|                 | 213 – Escola Construída                                                       | UND | 1       |                   |
|                 | 216 – Escola Reformada                                                        | UND | 1       |                   |
|                 | 467 – Projeto Apoiado                                                         | UND | 1       |                   |
|                 | 489 – Quadra de Esportes Construída                                           | UND | 1       |                   |
| 20420           | Participação dos Municípios na Distribuição dos Recursos do FUNDEB            |     |         | 600.000.000       |
|                 | 360 - Município Beneficiado                                                   | UND | 184     |                   |
| 20754           | Transporte Escolar para Alunos do Ensino Fundamenal                           |     |         | 1.286.102         |
|                 | 29 – Aluno Beneficiado                                                        | PES | 2.761   |                   |
| 20756           | Transporte Escolar para Alunos do Ensino Médio                                |     |         | 20.845.500        |
|                 | 29 – Aluno Beneficiado                                                        | PES | 11.393  |                   |
| ...             |                                                                               |     |         |                   |
| <b>22000000</b> | <b>Secretaria da Educação</b>                                                 |     |         |                   |
| <b>058</b>      | <b>Cooperação entre Estado e Município</b>                                    |     |         | <b>49.933.931</b> |
| 10705           | Cooperação entre Estado e Município – Alfabetização na Idade Certa            |     |         | 3.174.065         |
|                 | 29 – Aluno Beneficiado                                                        | PES | 11.511  |                   |
|                 | 237 - Evento Realizado                                                        | UND | 47      |                   |
|                 | 335 - Material Didático Adquirido                                             | UND | 300.000 |                   |
|                 | 901 - Material Educacional Produzido e Impresso                               | UND | 66.049  |                   |
|                 | 360 - Município Beneficiado                                                   | UND | 16      |                   |
| 11740           | Expansão da Infraestrutura das Escolas Municipais e Aquisição de Equipamentos |     |         | 7.051.456         |
|                 | 865 – Escola Equipada                                                         | UND | 2       |                   |
|                 | 887 – Escola Reequipada                                                       | UND | 3       |                   |
|                 | 216 – Escola Reformada                                                        | UND | 1       |                   |
| 11743           | Construção e Equipamento dos Centros de Educação Infantil - CEI               |     |         | 28.224.000        |

|       |                                                                     |     |        |            |
|-------|---------------------------------------------------------------------|-----|--------|------------|
|       | 213 – Escola Construída                                             | UND | 13     |            |
|       | 865 – Escola Equipada                                               | UND | 4      |            |
| 11744 | Apoio aos Municípios no Des. E Gestão das Políticas e Ações dos CEI |     |        | 576.000    |
|       | 237 - Evento Realizado                                              | UND | 2      |            |
|       | 409 – Pessoa Capacitada                                             | PES | 132    |            |
| 20754 | Transporte Escolar para Alunos do Ensino Fundamenal                 |     |        | 752.128    |
|       | 29 – Aluno Beneficiado                                              | PES | 1.109  |            |
| 20756 | Transporte Escolar para Alunos do Ensino Médio                      |     |        | 10.156.282 |
|       | 29 – Aluno Beneficiado                                              | PES | 13.525 |            |

**Relatório dos Resultados e Realizações dos Programas e Projetos de 2011**  
**SEPLAG – Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará**  
**Programa 058 – Cooperação entre Estado e Município**

| Programa                       | Produtos                                  | Realizado em 2011 |
|--------------------------------|-------------------------------------------|-------------------|
| ...                            |                                           |                   |
| Cooperação Estado e Municípios | Aluno Beneficiado                         | 663.507           |
|                                | Material Educacional Produzido e Impresso | 1.023.000         |
| ...                            |                                           |                   |

Do exposto, atesta-se o diferencial de detalhamento nas informações elencadas no demonstrativo do PPA e no Relatório. No primeiro, os produtos são distribuídos por secretarias, órgão e ações, o que permite afigurar um produto, com seus resultados quantificados, em várias ações. O Relatório dos Resultados e Realizações dos Programas e Projetos de 2011, de forma contrária, apenas retrata o produto globalmente. Ademais, nem todos os produtos previstos no PPA foram abordados no citado relatório, é o que ocorre, no caso em apreço, com os Produtos 237 – Evento Realizado; 335 – Material Didático Adquirido; 360 – Município Beneficiado; 467 – Projeto Apoiado; 210 – Escola Ampliada; 213 – Escola Construída; 216 – Escola Reformada; 489 – Quadra de Esportes Construída; 865 – Escola Equipada; 887 – Escola Reequipada; e 409 – Pessoa Capacitada.

Não se pode perder de vista o fim precípua que se espera atingir quando da formulação e acompanhamento de um Plano

Plurianual, em que são estabelecidos os produtos e metas para os programas governamentais, senão efetivar, ao final do exercício financeiro, comparações entre os resultados almejados e aqueles efetivamente realizados pelos Programas, segundo mensuração de seus indicadores, a teor da própria Portaria nº 42 do Ministério do Orçamento e Gestão.

Porém, da maneira como vem ocorrendo, não há como se correlacionar o planejamento proposto no PPA com os resultados registrados no relatório de execução dos programas elaborado pela SEPLAG.

Em vista disso, torna-se prejudicada a avaliação do indicador de meta física, assim como ocorreu na análise dos programas governamentais de exercícios anteriores, em decorrência da ausência de resultados vinculados às ações que compõem cada programa, revelando a ausência de um sistema eficiente de planejamento e avaliação das políticas públicas no Estado do Ceará.

Na oportunidade, impende trazer à baila os comandos insculpidos na Lei nº 14.053, de 07/01/2008, que dispõe sobre o Plano Plurianual (original) para o período 2008/2011, in verbis:

Art.13. O Poder Executivo enviará à Assembleia Legislativa até março de 2010 e março de 2012, relatório de avaliação do Plano Plurianual, respectivamente dos biênios 2008-2009 e 2010-2011, que conterá:

I - avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas que fundamentaram a elaboração do Plano, explicitando, se for o caso, as razões das discrepâncias verificadas entre os valores previstos e observados;

II – demonstrativo da execução física e financeira do exercício e acumulada até o exercício, de forma regionalizada, por eixo, programa e ação;

III - avaliação, por eixo, por programa, dos objetivos e dos resultados qualitativos alcançados, inclusive com a manifestação da sociedade, relacionando, quando couber, as medidas corretivas para elevar a eficácia do programa.

§ 1º. O relatório de que trata o caput do artigo deverá incorporar o resultado da avaliação do plano pela sociedade.

§2º. A avaliação do plano pela sociedade será realizada de forma presencial em eventos promovidos pelo Poder Executivo, em todas as macrorregiões do Estado. (grifos nossos)

Inerente ao fato, o envio de Relatório de Avaliação somente a cada dois anos (2010 e 2012) caracteriza-se como um retrocesso em relação ao PPA 2004-2007, no qual o encaminhamento deveria ocorrer até abril do exercício seguinte (2005, 2006, 2007 e 2008), permitindo um controle mais efetivo desse instrumento de planejamento.

Ante o relatório examinado, cumpre informar que não estão sendo abordadas as realizações do Governo no exercício em apreço, todas consolidadas por Área de Atuação, mas, sim, a não apresentação de forma objetiva dos resultados alcançados por programa, mediante a comparação com as metas estabelecidas no PPA 2008/2011, tudo em conformidade com a determinação deste Tribunal de Contas (Instrução Normativa 01/2000).

Visando a cumprir os propósitos norteadores para o escorrido acompanhamento da execução dos programas de governo, repetidamente vem sendo recomendado por esta Corte de Contas que o Relatório dos Resultados e Realizações dos Programas apresente dados que possibilitem a avaliação de desempenho de todos os programas, tanto pelos órgãos de controle como pela sociedade.

A preocupação reside quando o PPA, instrumento de planejamento indispensável para a operacionalização das ações governamentais, vem a ser elaborado apenas para cumprir as formalidades impostas pelos diplomas legais pertinentes, não havendo compromisso com o seu acompanhamento e apresentação dos resultados.

Ainda a respeito, merece destaque o Decreto Estadual nº 29.189/2008, que disciplina o Sistema de Gestão do PPA 2008-2011 e o Sistema de Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários – MAPP, que, em seu art. 2º, afirma que o primeiro deles se orienta pelo modelo de Gestão por Resultados e que sua implementação se dá em nível de Resultados Estratégicos e de Resultados Operacionais.

Na prática, é sabido que o governo dispunha de projetos para o exercício de 2011, apresentados em forma de “maps” constantes do Sistema WebMapp (Guardião), disponibilizado no sítio institucional da Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará – SEPLAG, e que estes nortearam as ações empreendidas no período.

Dentre os instrumentos disponibilizados no WebMapp, a matriz de Gestão por Resultados, na qual estão vinculados os programas finalísticos de governo considerados prioritários a cada uma das Secretarias de Estado, engloba as seguintes ferramentas de consultas: 1 – Matriz de GPR; 2 – Desempenho de Programas e Produtos; 3 – Indicadores Estratégicos de Governo; 4 – Relatórios Anuais de Desempenho Setorial; 5 – Relatórios Anuais de Desempenho por Eixo de Articulação Política; Resultados Setoriais.

Na prerrogativa prevista para o Sistema de Gestão do PPA 2008-2011, disciplinada no decreto supra, utilizou-se a ferramenta 3 – Indicadores Estratégicos de Governo do Sistema WebMapp com o intuito de se aferir o modelo de Gestão por Resultados em nível de Resultados Estratégicos. No exame, ato contínuo, não foi possível mensurar os resultados para o exercício de 2011, na medida em que foram elencados somente aqueles referentes aos exercícios de 2006 a 2010. Nessa mesma linha, a ferramenta Resultados Setoriais possibilitou a visualização da programação e realização dos indicadores dos produtos por Secretarias até o exercício de 2010. Para o exercício de 2011, contudo, restou apresentado somente o programado.

A nível de Resultados Operacionais, a ferramenta 2 – Desempenho de Programas e Produtos também não logrou êxito na mensuração das Ações e Projetos Prioritários quanto ao cumprimento dos produtos e metas para o exercício de 2011.

Além do Sistema WebMapp, também dentro do sítio institucional da SEPLAG, há o ícone de acesso “Gestão Pública por Resultados”, onde estão disponibilizados os Relatórios de Desempenho Setoriais - 2011, para alguns órgãos da Administração Pública Estadual.

Em tais relatórios, os resultados setoriais apresentam-se basicamente amparados em duas metodologias. Na primeira, está

delineada a evolução dos indicadores de resultados setoriais no período de 2006-2011, em uma abordagem quantitativa através de tabelas, como por uma descrição qualitativa justificadora dos comportamentos ora tratados.

Na outra metodologia, utiliza-se a relação produto-resultado, em que são explicitados os desempenhos dos produtos em relação às metas vinculadas aos programas de governo.

Dentro dessa lógica, a título ilustrativo, são retratados aqui os dois produtos integrantes do Programa 032 – Fortalecimento dos Setores Econômicos e Inovação Tecnológica, extraídos do Relatório de Desempenho Setorial do Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico – CEDE.

No relatório, o Produto Estudo e Pesquisa Realizados alcançou 150,00% de realização da meta estabelecida para o ano de 2011 (Meta: 4; Realizado:6). Já o Produto Cadeia Produtiva Apoiada atingiu 133,33% de execução da meta (Meta: 3; Realizado: 4), ambos com desempenho positivo para o período analisado.

Agora, ao se confrontar as informações apresentadas com aquelas previstas para o mesmo programa (032) no PPA 2008-2011 Revisado, em seu Demonstrativo Consolidado por Secretaria, Órgão, Programa, Ação e Produto – Finalísticos, percebe-se que: o Produto Cadeia Produtiva Apoiada não restou conjecturado no PPA; no Produto Estudo e Pesquisa Realizados, apesar de vir versado no instrumento de planejamento, suas metas só estiveram estabelecidas para o exercício de 2010, não havendo previsão para 2011; e os outros produtos provisionados no PPA não tiveram suas metas avaliadas no relatório da SEPLAG.

Tendo em vista tais constatações, conclui-se que a Matriz de GPR contempla somente alguns produtos (metas) dos programas que passaram a ser monitorados. Ademais, conforme já realçado, as metas estabelecidas no PPA divergem daquelas constantes da Matriz de GPR, tornando-se impossível a avaliação do desempenho físico do Plano Plurianual, seja pelos órgãos de controle, seja pela sociedade, ou até mesmo pelo Governo, contrariando a essência deste instrumento de planejamento.

Os diversos sistemas de consulta e acompanhamento disponibilizados pelo Estado, incluindo-se o WebMapp, poderiam ser

utilizados, a priori, como ferramentas de acompanhamento da execução do PPA caso disponibilizassem as informações programáticas imediatamente após sua execução, bem como perpassassem contemplar, tão somente, a fixação de metas para os produtos constantes da Matriz de GPR e, ainda, não houvesse o descompasso entre essas metas com aquelas previstas no PPA.

A busca de indicadores quantitativos capazes de justificar, com resultados mensuráveis, a atuação dos órgãos públicos deveria ser o objetivo maior da Gestão por Resultados, implantada no Estado do Ceará em 2003.

No que tange ao MAPP, nos termos do Art. 3º do citado decreto, “constitui-se em instrumento gerencial do planejamento governamental, compreendendo a definição das ações e projetos prioritários no âmbito dos programas do PPA, a análise e a aprovação dos limites de recursos financeiros pelo Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal (COGERF) e a sistemática de gestão em nível de órgão ou entidade responsável por sua implementação”.

De início, acessando ao Sistema WebMapp, pôde-se constatar que o mesmo mostra-se mais eficaz no gerenciamento financeiro dos programas. Quanto ao monitoramento da execução física por produto, esse sistema mostra-se precário e com inconsistência tanto quanto o Relatório de Resultados dos Programas de Governo da SEPLAG.

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.

A despeito das deficiências apontadas quanto aos dados inseridos, totalmente conflitantes com aqueles constantes do PPA, o sistema instituído para acompanhar a gestão do Plano Plurianual, indubitavelmente deveria contemplar ferramentas que permitissem a inserção de dados físicos de forma a permitir a sua permanente avaliação e controle.

Sob o enfoque do monitoramento e avaliação, apontamos a seguir algumas das inconsistências encontradas para ilustrar melhor as ilações acerca do WebMapp, fundamentadas com base no

## Relatório Execução Física Por Produto para o exercício de 2011.

A inconsistência mais relevante diz respeito a não vinculação destes produtos com os programas de governo, impedindo qualquer inferência quanto à alcance das metas estabelecidas no PPA.

Com o intuito de corroborar o posicionamento supra, segue, abaixo, duas tabelas com os produtos do Programa 204 – Segurança Moderna e com Inteligência, aleatoriamente selecionado como exemplo. Uma, extraída do WebMapp – Relatório Execução Física por Produtos – exercício 2011, e a outra, do Demonstrativo Consolidado por Secretaria, Órgão, Programa, Ação e Produto – Finalísticos, do PPA 2008/2011 Revisado:

### WebMapp – Execução Física por Produtos (2011)

#### Programa 204 – Segurança Moderna e com Inteligência

| Órgão | Produtos                                | Unidade | Qtd. Prevista | Qtd. Realizada | % Execução |
|-------|-----------------------------------------|---------|---------------|----------------|------------|
| SSPDS | VIATURA POLICIAL ADQUIRIDA              | und     | 91            | 12             | 13,19%     |
| SSPDS | VEÍCULO ESPECIAL ADQUIRIDO              | und     | 19            | 19             | 100,00%    |
| SSPDS | VEÍCULO ADQUIRIDO                       | und     | 9             | 3              | 33,33%     |
| SSPDS | UNIDADE DE PERÍCIA FORENSE REFORMADA    | und     | 1             | 0              | 0,00%      |
| SSPDS | UNIDADE DA SEGURANÇA PÚBLICA EQUIPADA   | und     | 6             | 3              | 50,00%     |
| SSPDS | UNIDADE DA SEGURANÇA PÚBLICA CONSTRUÍDA | und     | 35            | 1              | 2,86%      |
| SSPDS | UNIDADE DA PERÍCIA FORENSE EQUIPADA     | und     | 4             | 0              | 0,00%      |
| SSPDS | UNIDADE DA PERÍCIA FORENSE CONSTRUÍDA   | und     | 2             | 1              | 50,00%     |
| SSPDS | SERVIÇO EM TI REALIZADO                 | und     | 2             | 1              | 50,00%     |
| SSPDS | QUARTEL REFORMADO                       | und     | 3             | 3              | 100,00%    |
| SSPDS | QUARTEL EQUIPADO                        | und     | 41            | 1              | 2,44%      |



|       |                                              |     |       |     |         |
|-------|----------------------------------------------|-----|-------|-----|---------|
| SSPDS | QUARTEL CONSTRUÍDO                           | und | 2     | 0   | 0,00%   |
| SSPDS | PRODUTO NÃO DEFINIDO                         | R\$ | 3     | 0   | 0,00%   |
| SSPDS | MATERIAL DE CONSUMO PARA TI ADQUIRIDO        | und | 88    | 88  | 100,00% |
| SSPDS | HOSPITAL EQUIPADO                            | und | 2     | 0   | 0,00%   |
| SSPDS | EQUIPAMENTO PARA TI ADQUIRIDO                | und | 436   | 88  | 20,18%  |
| SSPDS | EQUIPAMENTO DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL ADQUIRIDO | und | 2.877 | 135 | 4,69%   |
| SSPDS | EQUIPAMENTO DE COMUNICAÇÃO ADQUIRIDO         | und | 310   | 0   | 0,00%   |
| SSPDS | DELEGACIA REFORMADA                          | und | 2     | 14  | 700,00% |
| SSPDS | DELEGACIA EQUIPADA                           | und | 40    | 61  | 152,50% |
| SSPDS | DELEGACIA CONSTRUÍDA                         | und | 5     | 0   | 0,00%   |
| SSPDS | CONCURSO PÚBLICO REALIZADO                   | und | 2     | 1   | 50,00%  |
| SSPDS | CAPACITAÇÃO REALIZADA                        | und | 1     | 0   | 0,00%   |
| SSPDS | ACADEMIA DE SEGURANÇA PÚBLICA EQUIPADA       | und | 1     | 1   | 100,00% |
| FDS   | QUARTEL EQUIPADO                             | und | 12    | 1   | 8,33%   |
| FDS   | HOSPITAL EQUIPADO                            | und | 1     | 2   | 200,00% |
| FDS   | EQUIPAMENTO PARA TI ADQUIRIDO                | und | 2     | 2   | 100,00% |
| FDS   | CENTRO ODONTOLÓGICO EQUIPADO                 | und | 2     | 1   | 50,00%  |

Fonte: Sistema WebMapp – Relatório Execução Física por Produto

**PPA 2008/2011 – Lei nº 14.557/2009 (Revisão 2010/2011)**

**Demonstrativo Consolidado por Secretaria, Órgão, Programa, Ação e Produto – FINALÍSTICOS**

| Código          | Descrição                                        | Unidade | Qt. 2011 | 2011 – R\$         |
|-----------------|--------------------------------------------------|---------|----------|--------------------|
| <b>10000000</b> | <b>SSPDS</b>                                     |         |          |                    |
| <b>10000000</b> | <b>SSPDS</b>                                     |         |          |                    |
| <b>204</b>      | <b>Segurança Moderna e com Inteligência</b>      |         |          | <b>213.540.137</b> |
| 10291           | Construção das Unidades Ligadas ao Gab. da SSPDS |         |          | 302.900            |
|                 | 890 – Un. de Segurança Construída                | UND     | 1        |                    |
| 10292           | Construção das Unidades da Polícia Civil         |         |          | 2.363.900          |
|                 | 164 – Delegacia Construída                       | UND     | 2        |                    |

|       |                                                              |     |   |            |
|-------|--------------------------------------------------------------|-----|---|------------|
| 10293 | Construção das Unidades da Polícia Militar                   |     |   | 299.900    |
|       | 724 – Quartel Construído                                     | UND | 1 |            |
| 10294 | Construção das Unidades do Corpo de Bombeiros                |     |   | 2.882.194  |
|       | 724 – Quartel Construído                                     | UND | 1 |            |
| 10317 | Modernização da Frota de Veic. das Un. do Gab. da SSPDS      |     |   | 1.114.500  |
|       | 603 – Veículo Adquirido                                      | UND | 3 |            |
| 10318 | Modernização da Frota de Veic. das Un. da Polícia Civil      |     |   | 40.615.492 |
|       | 608 – Viatura Policial Adquirida                             | UND | 1 |            |
| 10320 | Modernização da Frota de Veic. das Un. do Corpo de Bombeiros |     |   | 1.017.600  |
|       | 604 – Veículo Especial Adquirido                             | UND | 1 |            |
| 10323 | Reap. E Modernização das Un. Do Gab. da SSPDS                |     |   | 2.139.500  |
|       | 893 – Un. De Segurança Equipada                              | UND | 1 |            |
| 10324 | Reap. E Modernização das Un. Da Polícia Civil                |     |   | 41.642.364 |
|       | 883 – Delegacia Equipada                                     | UND | 1 |            |
| 10325 | Reap. E Modernização das Un. Da Polícia Militar              |     |   | 1.568.628  |
|       | 730 – Hospital Equipado                                      | UND | 1 |            |
|       | 884 – Quartel Equipado                                       | UND | 1 |            |
| 10326 | Reap. E Modernização das Un. Do Corpo de Bombeiros           |     |   | 1.382.603  |
|       | 884 – Quartel Equipado                                       | UND | 1 |            |
| 10328 | Reap. E Modernização das Un. Da Perícia Forense              |     |   | 16.618.591 |
|       | 897 – Un. De Perícia Equipada                                | UND | 1 |            |
| 10330 | Const., Reforma e Ampliação das Un. Da Perícia Forense       |     |   | 4.258.833  |
|       | 896 – Un. De Perícia Reformada/Ampliada                      | UND | 1 |            |
| 10331 | Reap. E Modernização da CIOPS                                |     |   | 31.900     |
|       | 893 – Un. De Segurança Equipada                              | UND | 1 |            |
| 10332 | Reap. E Modernização da CIOPAER                              |     |   | 8.800      |
|       | 893 – Un. De Segurança Equipada                              | UND | 1 |            |
| 10361 | Reforma e Ampliação das Un. do Gab. da SSPDS                 |     |   | 70.400     |
|       | 892 – Un. de Segurança Reformada /Ampliada                   | UND | 1 |            |
| 10363 | Reforma e Ampliação das Un. da Polícia Civil                 |     |   | 246.400    |
|       | 165 – Delegacia Reformada                                    | UND | 1 |            |

|                 |                                                                                      |     |     |                  |
|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------|-----|-----|------------------|
| 10364           | Reforma e Ampliação das Un. da Polícia Militar                                       |     |     | 785.400          |
|                 | 715 – Hospital Reformado                                                             | UND | 1   |                  |
|                 | 492 – Quartel Reformado                                                              | UND | 1   |                  |
| 10369           | Reforma e Ampliação das Un. do Corpo de Bombeiros                                    |     |     | 70.400           |
|                 | 492 – Quartel Reformado                                                              | UND | 1   |                  |
| 10697           | Modern. Da Frota de Veículos das Un. da Polícia Militar                              |     |     | 5.449.696        |
|                 | 608 – Viatura Policial Adquirida                                                     | UND | 10  |                  |
| 12647           | Implantação da Infraestrutura e Aparelhamento da Acad. Estadual de Segurança Pública |     |     | 880.000          |
|                 | 813 – Academia de Polícia Equipada                                                   | UND | 1   |                  |
| 12669           | Modern. Da Frota de Veículos das Un. da Perícia Forense                              |     |     | 4.645.799        |
|                 | 604 – Veículo Especial Adquirido                                                     | UND | 4   |                  |
| 20281           | Man. E Func. Integrado da Atividade-Fim do Gab. da SSPDS                             |     |     | 16.715.465       |
|                 | 891 – Un. de Segurança Mantida                                                       | UND | 1   |                  |
| 20282           | Man. E Func. Integrado da Atividade-Fim da Polícia Civil                             |     |     | 21.976.500       |
|                 | 885 – Delegacia Mantida                                                              | UND | 161 |                  |
| 20283           | Man. E Func. Integrado da Atividade-Fim da Polícia Militar                           |     |     | 36.517.000       |
|                 | 761 – Hospital Mantido                                                               | UND | 1   |                  |
|                 | 491 – Quartel Mantido                                                                | UND | 46  |                  |
| 20284           | Man. E Func. Integrado da Atividade-Fim do Corpo de Bombeiros                        |     |     | 8.287.140        |
|                 | 491 – Quartel Mantido                                                                | UND | 27  |                  |
| 20879           | Man. E Func. Integrado da Atividade-Fim da Perícia Forense                           |     |     | 1.647.131        |
|                 | 895 – Un. de Perícia Mantida                                                         | UND | 9   |                  |
| 21041           | Man. E Func. Integrado da Atividade-Fim da AESP                                      |     |     | 1.100            |
|                 | 886 – Academia de Polícia Mantida                                                    | UND | 1   |                  |
| <b>10000000</b> | <b>SSPDS</b>                                                                         |     |     |                  |
| <b>10200006</b> | <b>FDS</b>                                                                           |     |     |                  |
| <b>204</b>      | <b>Segurança Moderna e com Inteligência</b>                                          |     |     | <b>1.565.580</b> |
| 10292           | Construção das Un. da Polícia Civil                                                  |     |     | 11.000           |
|                 | 164 – Delegacia Construída                                                           | UND | 1   |                  |
| 10318           | Modernização da Frota de Veículos das Un. da Polícia Civil                           |     |     | 429.000          |

|       |                                                                 |     |   |         |
|-------|-----------------------------------------------------------------|-----|---|---------|
|       | 604 – Veículo Especial Adquirido                                | UND | 1 |         |
|       | 608 – Viatura Policial Adquirida                                | UND | 1 |         |
| 10320 | Modernização da Frota de Veículos das Un. do Corpo de Bombeiros |     |   | 355.111 |
|       | 603 – Veículo Adquirido                                         | UND | 1 |         |
| 10324 | Reaparelhamento e Modernização das Un. da Polícia Civil         |     |   | 203.899 |
|       | 883 – Delegacia Equipada                                        | UND | 1 |         |
| 10326 | Reaparelhamento e Modernização das Un. do Corpo de Bombeiros    |     |   | 559.470 |
|       | 203 – Equip. Operacional para o Corpo de Bombeiros              | UND | 1 |         |
| 10341 | Reaparelhamento e Modernização do FDS                           |     |   | 6.000   |
|       | 893 – Un. de Segurança Equipada                                 | UND | 1 |         |
| 10363 | Reforma e Ampliação das Un. da Polícia Civil                    |     |   | 1.100   |
|       | 165 – Delegacia Reformada                                       | UND | 1 |         |

Fonte: PPA 2008/2011 – Lei nº 14.557/2009 (Revisão 2010/2011)

Das informações cotejadas, de início, observa-se 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, 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.

Para ilustrar tal inconsistência, são apresentados a seguir os resultados apresentados no multicitado relatório para os produtos constantes do Programa 204 – Segurança Moderna e com Inteligência.

**Relatório dos Resultados e Realizações dos Programas e Projetos de 2011**  
**SEPLAG – Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará**

| Programa                             | Produtos                | Realizado em 2011 |
|--------------------------------------|-------------------------|-------------------|
| Segurança Moderna e com Inteligência | Armamento               | 135               |
|                                      | Academia Construída     | 1                 |
|                                      | Comunicação             | 300               |
|                                      | Delegacia Construída    | 21                |
|                                      | Delegacia Reformada     | 6                 |
|                                      | Equipamento Tecnológico | 114               |
|                                      | Imóvel                  | 1                 |
|                                      | Mobiliário              | 2.628             |
| ...                                  |                         |                   |

Fonte: Relatório dos Resultados e Realizações dos Programas e Projetos de 2011

Sobre a matéria, também é possível encontrar base normativa para o SIAP - Sistema Integrado de Acompanhamento de Programas, 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.

Alvo de avaliação por este Tribunal nos últimos anos, o SIAP vem sendo criticado pela ausência de inserção de dados pelas secretarias de governo responsáveis pelos programas, ainda que haja módulos específicos para viabilizar o acompanhamento da execução física, a despeito do que preceitua o Art. 8º do citado Decreto nº 27.119/2003, no sentido de que aquele sistema deve “(...) fornecer em tempo real as informações necessárias ao monitoramento da execução do programa e à tomada de decisão”.

Inicialmente, observa-se 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.

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.

Para ilustrar a inferência acima, são a seguir expostos os dados consolidados para alguns produtos do Programa, exemplificativo, 204 – Segurança Moderna e com Inteligência, do ícone “Detalhamento Físico MAPP”, campo “Movimentos”, da página principal do SIAP:

**SIAP – Detalhamento Físico MAPP (2011)**

**Órgão – SSPDS; Programa 204 – Segurança Moderna e com Inteligência**

**(1,00)**

| Descrição                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Status   | Data<br>Aprovação | Data<br>Última<br>Atualização | Tipo         | Estágio     | Valor<br>Total |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|-------------------|-------------------------------|--------------|-------------|----------------|
| 31 - Aquisição de Equipamentos para 50 Delegacias Municipais de Polícia Civil Integradas com Destacamento da PM                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Aprovado | 1/10/2007         | 20/12/2011                    | Investimento | Em Execução | 870.576        |
| 36 - Reforma de 25 Delegacias Plantonistas e Especializadas de Polícia Civil                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Aprovado | 1/10/2007         | 22/11/2011                    | Investimento | Em Execução | 458.647        |
| 37 - Construção de 39 Delegacias Municipais de Polícia Civil Integradas com Destacamento da PM nos Municípios de Viçosa do Ceará, Ipueiras, Lavras da Mangabeira, Santana do Acaraú, Massapê, Missão Velha, Tamboril, Guaraciaba do Norte, Caririáçu, Pentecoste, Trairi, Amontada, Várzea Alegre, Pedra Branca, Itarema, Milagres, Aurora, Granja, Jaguaratama, Icapui, Cedro, Bela Cruz, Pacujá, Jaguaruana, Alto Santo, Paraipaba, Jijoca de Jericoacoara, Varjota, Assaré, Solonópole, Coreaú, Novo Oriente, Aracoiaba, Pindoretama, Chorozinho, Orós, Araripe, Independência e Banabuiú. | Aprovado | 1/10/2007         | 6/10/2011                     | Investimento | Em Execução | 481.951        |
| 38 - Aquisição de Viaturas Tipo SRV para 50 Delegacias Municipais de Polícia Civil Integradas com Destacamento da PM                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Aprovado | 1/10/2007         | 20/12/2011                    | Investimento | Em Execução | 3.222.200      |
| 85 - Aquisição de Equipamentos Diversos: 3793 - Polícia Militar                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Aprovado | 1/10/2007         | 19/12/2011                    | Investimento | Em Execução | 68.774         |

| Descrição                                                                                                                                                                                           | Status   | Data<br>Aprovação | Data<br>Última<br>Atualização | Tipo         | Estágio                        | Valor<br>Total |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|-------------------|-------------------------------|--------------|--------------------------------|----------------|
| 122 - Reforma De Um Bloco Da Futura Sede Da Sspds Para Abrigar O Batalhão De Policiamento Comunitário - Bpcom                                                                                       | Aprovado | 16/3/2008         | 13/10/2011                    | Investimento | Licitado                       | 212.518        |
| 122 - Reforma De Um Bloco Da Futura Sede Da Sspds Para Abrigar O Batalhão De Policiamento Comunitário - Bpcom                                                                                       | Aprovado | 16/3/2008         | 13/10/2011                    | Investimento | Licitado                       | 212.518        |
| 313 - Aquisição De 04 Microônibus Com 20 Lugares Para O Comando De Policiamento E Companhias Da Capital Da Capital                                                                                  | Aprovado | 6/1/2009          | 19/12/2011                    | Investimento | Execução Físic/Finan.Concluida | 185.500        |
| 115 - Aquisição De Mobiliário, Equipamentos Eletro-Eletrônicos E Operacionais Diversos (Raixo-X, Foco, Mesas, Etc) E Câmaras Frigoríficas Para As Atividades De Perícia Forense Do Núcleo De Iguatu | Aprovado | 25/5/2008         | 21/12/2011                    | Investimento | Em Execução                    | 51.608         |
| 116 - Aquisição De Mobiliários Diversos Para A Estruturação Da Perícia Forense Do Estado Do Ceará (Pefoce), Em Fortaleza                                                                            | Aprovado | 13/10/2009        | 20/12/2011                    | Investimento | Em Execução                    | 1.605.275      |

O emprego de módulos de acompanhamento da execução física no WebMapp e SIAP não conciliáveis com as metas e produtos elencados no PPA do Estado traz prejuízos ao monitoramento das ações governamentais na medida em que impossibilita a correção das ações necessárias ao alcance das metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento.

Fica evidente que a utilização de critérios discricionários para a fixação dos projetos do Governo, os quais se revertem desarrastados do Plano Plurianual, denota que não há o efetivo gerenciamento por parte do órgão responsável, no caso a SEPLAG – Secretaria do Planejamento e Gestão, a quem compete, nos termos da Lei nº 1.3875/2007, “acompanhar os planos de ações e a execução orçamentária em nível dos programas governamentais”, e, ainda, “coordenar a formulação de indicadores para o sistema de gestão por resultados e o monitoramento dos programas estratégicos de governo”.

A este respeito, o citado Decreto 27.119/03 criou a figura do Gerente de Programa no âmbito do Governo Estadual com o obje-

tivo de responsabilização dos administradores públicos com foco no controle de resultados, destacando-se dentre suas atribuições, nos termos do inciso II do seu art. 6º, “manter atualizado o sistema de informações gerenciais coordenado pela SEPLAN, permitindo o acompanhamento físico e financeiro do Programa”.

O novel Decreto nº 29.189/2008, também já citado e que definiu o sistema de gestão do PPA 2008-2011, além de ratificar as competências do Gerente de Programa, instituiu o Gerente de Projeto, escolhido mediante processo de seleção pública e nomeado pelo Governador do Estado.

Em assim sendo, pela ausência de ferramentas efetivas de monitoramento de dados pelos órgãos setoriais do governo responsáveis pelo acompanhamento das políticas públicas, restou prejudicada a aferição dos indicadores de metas físicas.



---

## **7. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS**

---



## 7. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

A transparência na gestão dos recursos públicos é considerada, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, como um dos pressupostos de responsabilidade na gestão fiscal. Nesse sentido, as demonstrações contábeis exercem um papel fundamental no cumprimento deste requisito legal, já que elas refletem sinteticamente os principais atos e fatos da gestão.

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

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

As empresas controladas, cujo Estado possui a maioria do capital social com direito a voto, caracterizadas como estatais não dependentes, devem elaborar seus demonstrativos contábeis em conformidade com a Lei nº 6.404/76 e suas alterações, evidenciando seus resultados no Balanço Patrimonial, nas Demonstrações dos Lucros ou Prejuízos Acumulados, do Resultado do Exercício, dos Fluxos de Caixa e do Valor Adicionado, este último para companhia aberta.

Cabe ressaltar que a contabilidade aplicada ao setor público no Brasil vem passando por um grande processo mudanças, sem precedentes desde a edição da Lei nº 4.320/64. Tais mudanças têm como objetivo adotar os padrões internacionais de contabilidade também no setor público. Em face a isso a Secretaria do Tesouro Nacional, com respaldo na Lei de Responsabilidade Fiscal, juntamente com o Conselho Federal de Contabilidade vem encabeçando todo o processo de mudança. Para isso o Conselho Federal de Contabilidade editou 11 (onze) Normas de Contabilidade Aplicadas ao

Setor Público e a Secretaria do Tesouro Nacional editou o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público que tratam de novos procedimentos contábeis, orçamentários, patrimoniais e também a da nova estrutura do plano de contas nacional e dos novos demonstrativos contábeis que devem ser adotados por todos os entes da Federação a partir de 2013. No âmbito do Tribunal de Contas da União o assunto foi abordado no Acórdão Nº 158/2012 – TCU – Plenário.

Com relação a estas mudanças o Estado do Ceará decidiu antecipar tais mudanças e adotou desde o início de 2012 o novo Sistema de Gestão Governamental por Resultados já com adaptações ao novo cenário da contabilidade aplicada ao setor público.

### **7.1.1. BALANÇO ORÇAMENTÁRIO – ANEXO XII DA LEI Nº 4.320/64**

O Balanço Orçamentário, exigido pelo art. 102 da Lei Nº 4.320/64, evidencia as receitas e despesas previstas acompanhadas das suas respectivas realizações, com o objetivo de realizar tanto o confronto entre previsão e execução quanto o confronto entre receita executada e despesa executada. Deste segundo confronto apura-se o resultado orçamentário do período. Em síntese, o Balanço Orçamentário demonstra a capacidade de planejamento financeiro da gestão para o exercício financeiro.

#### **7.1.1.1. ESTRUTURA E ANÁLISE DO BALANÇO ORÇAMENTÁRIO**

Foram apresentados os balanços orçamentários da Administração Direta, Indireta, bem como a forma consolidada deste demonstrativo, obedecendo-se as disposições contidas na Lei nº 4.320/64 e na LRF. Entretanto, enquanto o balanço da administração direta foi apresentado tanto nos moldes da Lei nº 4.320 quanto nos da portaria STN nº 664/2010, o consolidado foi evidenciado apenas nos moldes da referida portaria. Quanto à administração indireta, o balanço foi apresentado apenas no formato definido na lei nº 4.320/64.

Vale salientar que uma abordagem mais detalhada acerca da previsão e execução das receitas e despesas foi realizada no Capítu-

lo 3 deste relatório, restando neste Capítulo, portanto, uma análise de valores macro, propósito principal dos balanços públicos.

#### BALANÇO ORÇAMENTÁRIO – Consolidado

Valores em R\$ mil

| RECEITAS                   | PREVISÃO          | EXECUÇÃO          | DIFERENÇA         |
|----------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <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> |
| DESPESAS                   | FIXAÇÃO           | EXECUÇÃO          | DIFERENÇA         |
| 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.

A primeira coluna apresenta os valores relativos à previsão atualizada das receitas e dotação atualizada da despesa, indicando, pelo confronto das duas variáveis, um déficit de previsão na ordem de R\$ 1,875 bilhões.

A coluna “EXECUÇÃO” apresenta os valores das receitas efetivamente arrecadadas e da despesa legalmente empenhada, nos termos do art. 35 da Lei nº 4.320/64. Mediante o confronto da execução das receitas e despesas apurou-se um superávit orçamentário na ordem de R\$ 464 milhões, demonstrando que, neste exercício, a receita arrecadada foi superior à despesa empenhada.

Em relação à execução das receitas, verifica-se que o Estado arrecadou 91,84% das receitas previstas, o que representa uma frustração de arrecadação de R\$ 1,518 bilhões. Dentre as receitas

correntes, destacam-se as tributárias, que registraram superávit de arrecadação na ordem de R\$ 286 milhões, ao passo que as transferências correntes registraram um déficit de arrecadação de R\$ 318 milhões.

No que tange às receitas de capital, registrou-se uma insuficiência na arrecadação em torno de R\$ 1,136 bilhões, destacando-se as receitas com operações de crédito e transferências de capital que apresentaram déficits de R\$ 495 milhões e de R\$ 552 milhões respectivamente.

Em relação à execução da despesa, dos R\$ 20,48 bilhões de gastos autorizados pelo Poder Legislativo foram executados R\$ 16,3 bilhões, demonstrando uma execução na ordem de 81,17% dos créditos orçamentários e uma economia orçamentária de R\$ 3,857 bilhões.

O resultado da execução do orçamento corrente, obtido pelo confronto da receitas e despesas correntes executadas, correspondeu a um superávit do orçamento corrente de R\$ 2,219 bilhões. O resultado da execução do orçamento de capital, fruto do confronto entre receitas e despesas de capital, registrou déficit de R\$ 1,755 bilhões. Portanto, pela leitura conjunta desses indicadores, percebe-se que parte dos recursos correntes foram aplicados em despesas de capital. Dito de outra forma, o superávit do orçamento corrente foi utilizado para o financiamento de despesas de capital, configurando, portanto, num cenário de capitalização dos recursos correntes.

### **7.1.2. BALANÇO FINANCEIRO – ANEXO XIII DA LEI Nº 4.320/64**

O Balanço Financeiro demonstra o fluxo financeiro em termos orçamentários e extraorçamentários em determinado exercício financeiro. Conforme art. 103 da Lei nº 4.320/64, o Balanço Financeiro demonstrará a receita e a despesa orçamentárias bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extra-orçamentária, conjugados com os saldos em espécies provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte. Sua estrutura é definida pelo Anexo III da supracitada Lei.

### 7.1.2.1. ESTRUTURA E ANÁLISE DO BALANÇO FINANCEIRO

A tabela a seguir representa o Balanço Financeiro elaborado pela Secretaria da Fazenda de forma a atender as disposições do art. 2º, inciso III da LRF. A análise a seguir tem por objetivo examinar a estrutura do Balanço Financeiro, sua conformidade com outros demonstrativos e ainda avaliar o fluxo financeiro expresso neste balanço.

#### 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>EXTRAORÇAMENTÁRIA</b>     | <b>17.859.509</b> | <b>EXTRAORÇAMENTÁRIA</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

Inicialmente, será feita uma análise de conformidade do demonstrativo com outros demonstrativos da Lei nº 4.320/64 e da LRF. As receitas e despesas orçamentárias destacadas no Balanço Financeiro correspondem aos valores apresentados no Balanço Orçamentário. Entretanto, ressalta-se que a forma como as despesas orçamentárias foram evidenciadas, por categoria econômica, não condiz com o formato definido na Lei nº 4.320/64, que é por função de governo, tampouco com o modelo estabelecido na Portaria STN nº 664/2010, que é por vinculação de recursos.

Com relação à parte extraorçamentária do balanço, a 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. Quanto aos 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.

Na conta “Depósitos de Diversas Origens” são contabilizadas receitas e despesas relativas a valores consignados e pagos a título de valores previdenciários para o regime próprio e geral de previdência, valores referentes a impostos retidos e que devem ser repassados aos órgãos competentes, valores depositados a títulos de cauções em decorrência de contratos firmados, valores consignados a título de empréstimos consignados em folha, dentre outros. No Balanço Financeiro, no Balanço Patrimonial e na Demonstração de Dívida Flutuante, Anexo XVII do Balanço Geral, não há a distinção desses valores. 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.

Em relação às disponibilidades financeiras no início e no final do exercício, deve-se atentar que estas não representam o saldo financeiro disponível, já que o saldo das aplicações financeiras não foi considerado como disponibilidade. A análise do resultado financeiro ficou, portanto, prejudicada.

Quanto ao resultado financeiro do período, obtido pela diferença entre os saldos finais e iniciais do disponível ou pela diferença entre a soma das Receitas Orçamentárias mais os Recebimentos Extraorçamentários, menos a Despesa Orçamentária e os Pagamentos Extraorçamentários, foi apurado o saldo positivo de 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.

A título de exemplificação, caso as aplicações financeiras es-



tivessem consideradas 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.

Ainda no escopo dessa reclassificação, cabe ainda uma análise do Quociente Orçamentário do Resultado Financeiro. Tal indicador surge da relação entre o Resultado Orçamentário (Receita Orçamentária – Despesa Orçamentária) e a Variação do Saldo em Espécie. A interpretação desse quociente indica a parcela da variação do saldo do disponível que pode ser explicada pelo resultado orçamentário.

Assim sendo, considerando o superávit orçamentário de R\$ 464 milhões, evidenciado no tópico anterior, e o superávit financeiro, apurado com as aplicações financeiras (R\$ 554,7 milhões), encontrar-se-ia que 83,67% das variações nas disponibilidades seriam explicadas por transações orçamentárias. Os 16,33% restantes seriam explicados pelas transações extraorçamentárias.

### **7.1.3. BALANÇO PATRIMONIAL**

O Balanço Patrimonial, considerado um dos principais demonstrativos contábeis, sintetiza a situação patrimonial do Estado ao final de cada exercício financeiro. Esta peça contábil evidencia os valores dos bens, direitos, obrigações e a situação patrimonial líquida ao final de cada exercício financeiro.

Segundo o art. 105 da Lei nº 4.320/64, o Balanço Patrimonial é dividido em Ativo Financeiro, Ativo Permanente, Passivo Financeiro e Passivo Permanente.

O Ativo Financeiro, que compreende os créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e os valores numéricos.

O Ativo Permanente composto por bens, créditos e valores, cuja mobilização ou alienação dependa de autorização legislativa.

O Passivo Financeiro é composto pelo saldo dos restos a pagar, serviços da dívida a pagar, depósitos, os débitos de tesouraria e outros pagamentos independentes de autorização orçamentária.

O Passivo Permanente é composto pela dívida fundada e

outras obrigações que dependam de autorização legislativa para que ocorra o pagamento.

São evidenciadas ainda no Balanço Patrimonial as contas de compensação que representam os atos potenciais que podem vir a afetar a situação patrimonial do Estado.

### **7.1.3.1. ESTRUTURA E ANÁLISE DO BALANÇO PATRIMONIAL**

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.

A seguir expõem-se os balanços patrimoniais da Administração Direta e Indireta do exercício de 2011, comparado com o exercício de 2010. Cabe informar que os valores apresentados foram descritos em termos nominais.

**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>    |
| Disponível             | 511.277           | 534.906           | 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         |
| Tit. 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>COMPENSADO</b>      | <b>1.120.958</b>  | <b>1.098.447</b>  | <b>ATIVO REAL LÍQ.</b>   | <b>10.069.262</b> | <b>8.035.992</b>  |
| Vr. de Terceiros       | 1.462             | 1.462             | <b>COMPENSADO</b>        | <b>1.120.958</b>  | <b>1.098.447</b>  |
| Vr. e Obrig Diversas   | 1.119.496         | 1.096.985         | Contr. Val. de Terc.     | 1.462             | 1.462             |
|                        |                   |                   | 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>   |
| Disponível            | 704.601          | 523.922          | 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              |                        |                  |                  |
| Tit. 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>COMPENSADO</b>     | <b>68.524</b>    | <b>67.685</b>    | <b>ATIVO REAL LÍQ.</b> | <b>1.049.694</b> | <b>800.989</b>   |
| Vr. de Terceiros      | 3.368            | 2.551            | <b>COMPENSADO</b>      | <b>68.524</b>    | <b>67.685</b>    |
| Vr. e Obrig Diversas  | 65.156           | 65.134           | Contr. Val. de Terc.   | 3.368            | 2.551            |
|                       |                  |                  | 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

Ao se examinar o conteúdo do Balanço Patrimonial, é importante se avaliar a consistência deste demonstrativo com objetivo de verificar a qualidade das informações nele apresentadas. Para isso é necessário comparar os dados de natureza patrimonial nele destacados com outros relatórios exigidos na legislação.

No Ativo Financeiro da Administração Direta, que corresponde a 12,26% do ativo real, destacam-se as contas “Bancos e Correspondentes” (25,34%) e “Agentes Financeiros Devedores” (74,38%). Cabe destacar que o saldo do “Disponível” apresentado no Balanço Patrimonial (Bancos e Correspondentes e Órgãos Arrecadadores) 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 Ativo Permanente, composto principalmente pelas contas de bens móveis e imóveis (47,93%), créditos relativos a dívida ativa (35,37%) e participação acionária no capital de empresas (16,54%), correspondeu a 87,74% do Ativo Real.

Entre os itens do ativo permanente destacam-se os bens imóveis, registrados no balanço patrimonial sob o valor de R\$ 5,25 bilhões, somando-se Administração Direta e Indireta. Em consulta ao Sistema de Gestão de Bens Imóveis – SGBI, foi identificado que o Estado possui 5.072 imóveis, dos quais 47,24% (2.396) corresponde a imóveis registrados a R\$ 1,00 (Um real). Vale ressaltar que na análise das contas de 2010 este percentual foi de 54%. Desse modo, fica evidente que o Balanço Patrimonial, em relação aos bens imóveis, não reflete a real composição do patrimônio do Estado.

No que diz respeito à Dívida Ativa do Estado, percebe-se um incremento nominal na ordem de R\$ 641 milhões em relação ao final do exercício de 2010. A tabela a seguir demonstra sinteticamente a movimentação da dívida ativa no início e no final do ano de 2011.

É importante destacar que a LRF em seu art. 13 determina

### Comportamento da Dívida Ativa em 2011

Valores em R\$ mil

| Descrição                           | Valor            |
|-------------------------------------|------------------|
| <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

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.

Outro componente do Ativo que merece destaque é a participação do Estado no Capital de empresas. O Balanço Patrimonial de 2011 demonstra uma variação ativa na ordem de R\$ 264,98 milhões em relação ao ano de 2010. No entanto a Demonstração das Variações Patrimoniais evidencia uma variação ativa no valor de R\$ 89,65 milhões, sendo bem inferior ao valor anteriormente destacado.

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, conforme detalhado na tabela a seguir, divergindo, portanto, dos valores apresentados no balanço patrimonial e na Demonstração das Variações Patrimoniais.

**Participação Do Estado no Capital das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista**

Valores em R\$ mil

| EMPRESAS                            | 2010             | 2011             | Aumento        |
|-------------------------------------|------------------|------------------|----------------|
| <b>EMPRESAS PÚBLICAS</b>            | <b>2.562</b>     | <b>2.562</b>     | -              |
| EMATERCE                            | 2.512            | 2.512            | -              |
| ETICE                               | 50               | 50               | -              |
| <b>SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA</b> | <b>1.910.275</b> | <b>2.134.784</b> | <b>224.509</b> |
| ADECE                               | 8.097            | 8.097            | -              |
| CAGECE                              | 1.015.384        | 1.015.384        | -              |
| CEGÁS                               | 10.418           | 11.582           | 1.164          |
| METROFOR                            | 732.164          | 947.891          | 215.727        |
| CEARÁPORTOS                         | 30.960           | 38.578           | 7.617          |
| COHAB                               | 29.399           | 29.399           | -              |
| CEASA                               | 818              | 818              | -              |
| CODECE                              | 15.144           | 15.144           | -              |
| COGERH                              | 66.891           | 66.891           | -              |
| EMAZP                               | 1.000            | 1.000            | -              |
| <b>TOTAL</b>                        | <b>1.912.837</b> | <b>2.137.346</b> | <b>224.509</b> |

Fonte: Balanço Geral das Empresas de 2011

Sobre os valores registrados no Ativo, vale ressaltar que o Estado do Ceará concedeu empréstimos com recursos executados do programa Gestão do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará, durante o exercício, na ordem de R\$ 72.959.682,48. No entanto este valor não consta no Ativo Permanente do Balanço Patrimonial, o que é estranho tendo em vista que se trata de direito a receber pelo Estado. O referido valor deveria também figurar na Demonstração das variações patrimoniais, no grupo das mutações ativas. 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 individuação 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 evidenciação 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 fa-

zenda pública. O controle contábil desses créditos por meio dos balancetes e demonstrações contábeis permite evidenciar os montantes de créditos baixados (...)."

Quanto ao Passivo Financeiro, o mesmo apresentou o valor de R\$ 925 milhões (14,85% do Passivo Real) para a Administração Direta e de R\$ 188 milhões (100% do Passivo Real) para a Indireta, correspondeu exatamente aos valores destacados no Anexo XVII da Lei nº 4.320/64 (Demonstrativo da Dívida Flutuante).

Verifica-se no Passivo Permanente da Administração Direta que o estoque da dívida fundada alcançou o montante de R\$ 5,304 bilhões, sendo superior em 24,52% ao saldo da dívida fundada ao final de 2010. Ao se comparar com o valor apurado no 3º quadrimestre no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, Anexo II do Relatório de Gestão Fiscal, verificou-se que este equivale ao valor acima destacado. Vale ressaltar que este valor também confere com o Anexo XVI da Lei 4.320/64 (Demonstrativo da Dívida Fundada).

Com relação ao saldo da dívida com precatórios (R\$ 406 milhões), deve-se ressaltar o incremento acentuado de 59,44% (R\$ 151 milhões) com relação ao exercício anterior. A tabela a seguir demonstra sinteticamente a movimentação da dívida no início e no final do ano de 2011.

#### 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

Com relação às Variações Passivas, conforme registrado na Demonstração das Variações Patrimoniais da Administração Direta e no Anexo XVI da Lei nº 4.320/64, percebe-se que a atualização monetária e juros (R\$ 134 milhões) dos processos judiciais que compõe o estoque correspondem ao item que mais explica o incremento verificado.

Quanto às variações ativas, verifica-se que apenas variações independentes da execução orçamentária (R\$ 4,43 milhões) afetaram o saldo final do estoque de precatórios. Por variações ativas extraorçamentárias entende-se como acréscimos patrimoniais decorrentes de incorporação de bens e direitos e desincorporação de obrigações que independem da execução orçamentária.

Portanto, os R\$ 4,43 milhões registrados correspondem a eventos estranhos à execução orçamentária, como cancelamento, prescrição e renúncia de requisitório (precatório) por parte do credor.

Entretanto, vale salientar 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.

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?

Ainda no que se refere a precatórios, vale destacar a Emen-



da Constitucional nº 62, de 9 de dezembro de 2009, que instituiu uma nova sistemática para o pagamento dos precatórios judiciais dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Conforme esta emenda, enquanto não editada a lei complementar que poderá estabelecer, em definitivo, o regime especial de precatórios, passam a valer somente as regras do art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, sendo inaplicável o disposto no art. 100 da CF/88, exceto no que se refere aos seus §§ 2º, 3º, 9º, 10, 11, 12, 13 e 14. Foram englobados tanto os precatórios não pagos na data de publicação da emenda quanto os que surgirem ao longo da vigência de tal sistemática.

Pela nova sistemática, serão retidos em conta bancária específicos valores destinados ao pagamento de precatórios, sendo 50% destes recursos utilizado sob a tradicional ordem cronológica de exigibilidades e os outros 50% utilizados por meio de leilões de descontos, ordem de menor valor do requisitório ou pelas câmaras de negociação com os credores. A conta específica deve ser administrada pelo Tribunal de Justiça local, mesmo que os precatórios sejam expedidos por outros Tribunais.

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.

Dito de outro modo, o ente federado, no 1º ano, paga um quinze avos (1/15) dos títulos judiciais vencidos; no 2º ano, liquida um catorze avos (1/14) do saldo atual corrigido pelo índice da caderneta de poupança; no 3º ano, liquida um treze avos (1/13) do

atualizado valor em aberto e assim por diante. Após os 15 anos, retornarão as normas permanentes do art. 100 da Constituição (art. 4º da Emenda 62).

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.

### **7.1.3.2. DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS**

A Lei nº 4.320/64, em seu art. 104, determina que a Demonstração das Variações Patrimoniais evidenciará as alterações ocorridas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício.

As variações a que se referem a supracitada Lei são aquelas que ocasionam aumento ou decréscimo na composição do patrimônio do Estado. São as chamadas variações patrimoniais ativas e variações patrimoniais passivas, respectivamente. O resultado patrimonial, resultante da diferença entre as variações ativas e passivas, é denominado de superávit ou déficit patrimonial. O resultado patrimonial será incorporado ao patrimônio líquido do Balanço Patrimonial.

A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê em seu art. 2º, inciso VI que a demonstração das variações patrimoniais dará destaque à origem e ao destino dos recursos provenientes da alienação de ativos. A intenção do legislador foi garantir o cumprimento do art. 44 da LRF, o qual veda a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por

lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

## ESTRUTURA E ANÁLISE DA DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS

Abaixo se destaca a Demonstração das Variações Patrimoniais Consolidada, elaborada pela SEFAZ.

### 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      | 1.630.669         | Cobrança da Dívida Ativa         | 53.976            |
| Amort. ou Resgate de Emprést.     | 371.457           | Empréstimos Tomados              | 913.073           |
| Empréstimos Concedidos            | 3.945             | Recebimento de Créditos          | 96                |
| Participação no Capital de        | 89.651            | Baixa de Bens                    | 1.228             |
| Aquisição de bem para Revenda     | 1.311             |                                  |                   |
| 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          | 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        | 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

A Demonstração acima revela que as variações ativas somaram R\$ 25,19 bilhões, sendo que 78,04% deste valor decorre de variações de natureza orçamentária e 21,96% de variações extraorçamentárias. Em relação às variações passivas, somaram R\$ 22,94 bilhões. No confronto entre as variações ativas e passivas apurou-se um superávit patrimonial de R\$ 2,25 bilhões.

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**

Neste tópico foram objeto de análise as demonstrações financeiras das seguintes Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista do Estado do Ceará.

### **- EMPRESAS PÚBLICAS:**

Emp. Assist. Técnica e Extensão Rural do Ceará – EMATERCE;  
Empresa de Tecnologia da Informação do Ceará – ETICE.

### **- Sociedades de Economia Mista:**

Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S/A – ADECE;  
Companhia de Água e Esgoto do Ceará – CAGECE;  
Companhia de Gás do Ceará – CEGÁS;

Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos – METROFOR;  
Companhia de Integração Portuária do Ceará – CEARÁPORTOS;  
Companhia de Habitação do Ceará – COHAB;  
Centrais de Abastecimento do Ceará S/A - CEASA;  
Companhia de Desenvolvimento do Ceará – CODECE;  
Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos – COGERH; e  
Empresa Adm. da Zona de Processamento de Exp. de Pecém - EMAZP

Destaque-se que o artigo 176 da Lei nº 6.404/76, alterada pelas Leis nºs 11.638/07 e 11.941/09, estabelece que ao fim de cada exercício social serão elaboradas, com base na escrituração mercantil da companhia, as seguintes demonstrações financeiras, que deverão exprimir com clareza a situação do patrimônio da companhia e as mutações ocorridas no exercício: Balanço Patrimonial; Demonstração dos Lucros ou Prejuízos Acumulados; Demonstração do Resultado do Exercício; Demonstração dos Fluxos de Caixa e Demonstração do Valor Adicionado, sendo este último obrigatório somente para companhia aberta.

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

Ressalta-se que foram solicitadas por esta Comissão as demonstrações das entidades mencionadas, a fim de aprofundar as análises, bem como confrontar os valores expressos no Balanço Geral do Estado. Entretanto, a CEASA e a EMATERCE não entregaram os referidos demonstrativos no prazo solicitado, cabendo a esta comissão complementar as informações com dados obtidos no relatório síntese do Balanço 2011, elaborado pela Secretaria da Fazenda.

### **7.2.1. BALANÇO PATRIMONIAL**

Semelhante ao Balanço Patrimonial definido pela Lei nº

4.320/64, esta peça contábil demonstra a situação patrimonial da entidade em determinada data. A diferença principal reside na estrutura, já que para o caso de entidades de direito privado deve-se observar a estrutura definida pela Lei nº 6.404/76 e suas alterações, a qual se descreve em seguida.

No ativo, as contas são dispostas em ordem decrescente de grau de liquidez dos elementos nelas registrados, nos grupos, ativo circulante e ativo não circulante, este último segregado em ativo realizável a longo prazo, investimentos, imobilizado e intangível.

Já no passivo, as contas são classificadas em ordem decrescente de exigibilidade, agrupadas nos grupos passivo circulante, passivo não circulante e patrimônio líquido, sendo este dividido em capital social, reservas de capital, ajustes de avaliação patrimonial, reservas de lucros, ações em tesouraria e prejuízos acumulados, conforme artigo 178 da Lei nº 6.404/76.

A tabela a seguir corresponde à 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

| ATIVO                       |                  |                  |                |               |
|-----------------------------|------------------|------------------|----------------|---------------|
| TÍTULO                      | 2011             | 2010             | DIFERENÇA      | VARIAÇÃO      |
| <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> |
| PASSIVO                     |                  |                  |                |               |
| TÍTULO                      | 2011             | 2010             | DIFERENÇA      | VARIAÇÃO      |
| <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%       |
| CONVÊNIENTOS                | 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

Diante do exposto, constata-se que o Ativo, composto pelos Ativos Circulante e Não Circulante, teve um acréscimo de 11,05%, proporcionado, principalmente, pelo aumento de R\$ 440 milhões (12,32%) no Ativo Não Circulante, em especial pela conta do Imobilizado (19,51%).

No tocante ao Passivo, os grupos Circulante, Não Circulante e Patrimônio Líquido tiveram acréscimos na ordem de 0,25%, 21,37% e 4,55%, respectivamente.

Salienta-se, ainda, que foram apresentadas no Balanço Geral do Estado as contas referentes a lucros acumulados pelas empresas: CEASA (R\$ 2,26 milhões) e ETICE (R\$ 566 mil), no entanto a Lei nº 6.404/76 e alterações excluiu da estrutura do balanço patrimonial esta conta.

Para a análise de cada Empresa Pública ou Sociedade de Economia Mista, serão apresentados a seguir os quocientes: Liquidez Corrente (QLC) e Liquidez Imediata (QLI). O primeiro constata a capacidade de pagamento a curto prazo de uma entidade, e o segundo faz esta mesma análise, considerando somente as disponibilidades (caixa, bancos, aplicações financeiras de curtíssimo prazo).

### QUOCIENTES DE LIQUIDEZ

| QUOCIENTES         | QLC         |             | QLI                 |             |
|--------------------|-------------|-------------|---------------------|-------------|
|                    | AC/PC       |             | Disponibilidades/PC |             |
| FÓRMULA            |             |             |                     |             |
| EXERCÍCIO/ENTIDADE | 2011        | 2010        | 2011                | 2010        |
| <b>TOTAL</b>       | <b>1,58</b> | <b>1,54</b> | <b>0,89</b>         | <b>0,87</b> |
| ADECE              | 1,85        | 2,33        | 0,89                | 1,21        |
| CAGECE             | 0,90        | 0,90        | 0,23                | 0,21        |
| CEARAPORTOS        | 9,57        | 9,18        | 8,68                | 8,24        |
| CEASA              | 2,41        | 3,32        | 0,89                | 1,88        |
| CEGÁS              | 1,49        | 1,47        | 0,69                | 0,75        |
| CODECE             | 9,55        | 2,92        | 4,41                | 1,98        |
| COGERH             | 4,34        | 4,97        | 3,52                | 4,09        |
| COHAB              | 0,25        | 0,27        | 0,16                | 0,17        |
| EMATERCE           | 0,60        | 0,60        | 0,49                | 0,52        |
| EMASZP             | 5,40        | 41,57       | 5,23                | 41,57       |
| ETICE              | 0,17        | -           | 0,00                | -           |
| METROFOR           | 10,24       | 20,90       | 9,80                | 20,05       |

Fonte: Balanço Patrimonial das Empresas de 2011

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, observando-se um pequeno acréscimo quando comparado ao quociente de 2010. Já a análise individualizada por Entidade demonstra que, no exercício de 2011, das 12 entidades existentes, somente a CAGECE, a COHAB, a EMATERCE e a ETICE apresentaram Quociente de Liquidez Corrente menor que 1,00.

Já o Quociente da Liquidez Imediata (QLI) do total das Entidades teve um pequeno acréscimo em relação ao quociente de 2010, revelando que para cada R\$1,00 de dívida de curto prazo existe R\$ 0,89 de disponibilidade para saldá-la. A análise individualizada evidencia que, no exercício de 2011, ADECE, CAGECE, CEASA, CEGÁS, COHAB, EMATERCE e ETICE apresentaram Quociente da Liquidez Imediata menor que 1,00.

Quanto à avaliação dos níveis de endividamento, serão apresentados os seguintes quocientes: Participação de Capital de Terceiros (PCT) e Capitais de Terceiros em Relação ao Capital Próprio (CTXCP). O primeiro constata a porcentagem que o endividamento representa do Passivo Total, e o segundo indica quanto do exigível total pode ser coberto com Capital Próprio.



### QUOCIENTES DE ENDIVIDIVAMENTO

| QUOCIENTES         | PCT          |             | CTXCP       |             |
|--------------------|--------------|-------------|-------------|-------------|
| FÓRMULA            | EXIG/PASSIVO |             | EXIG/PL     |             |
| EXERCÍCIO/ENTIDADE | 2011         | 2010        | 2011        | 2010        |
| <b>TOTAL</b>       | <b>0,53</b>  | <b>0,50</b> | <b>1,14</b> | <b>1,01</b> |
| ADECE              | 0,41         | 0,31        | 0,71        | 0,45        |
| CAGECE             | 0,43         | 0,39        | 0,76        | 0,65        |
| CEARAPORTOS        | 0,08         | 0,09        | 0,09        | 0,10        |
| CEASA              | 0,24         | 0,25        | 0,31        | 0,33        |
| CEGÁS              | 0,60         | 0,63        | 1,49        | 1,67        |
| CODECE             | 0,53         | 0,51        | 1,13        | 1,04        |
| COGERH             | 0,13         | 0,11        | 0,15        | 0,13        |
| COHAB              | 1,61         | 1,56        | -2,63       | -2,80       |
| EMATERCE           | 5,50         | 3,60        | -1,22       | -1,38       |
| EMASZP             | 0,18         | 0,02        | 0,22        | 0,02        |
| ETICE              | 0,73         | 0,00        | 2,68        | 0,00        |
| METROFOR           | 0,39         | 0,31        | 0,64        | 0,45        |

Fonte: Balanço Patrimonial das Empresas de 2011

A Participação de Capital de Terceiros (PCT) do total das Entidades apresentou um pequeno acréscimo com relação ao exercício anterior, registrando que de cada R\$ 1,00 do Passivo Total existe R\$ 0,53 de capital de terceiro. No longo prazo, a porcentagem de capitais de terceiros não deve ser grande, pois aumenta progressivamente as despesas financeiras, prejudicando a rentabilidade das empresas. Dentre os quocientes apresentados, apenas a COHAB e a EMATERCE apresentaram indicadores superiores a 1,00.

O índice Capitais de Terceiros em Relação ao Capital Próprio (CTXCP) apresentou um aumento significativo, passando de 1,01 em 2010, para 1,14 em 2011. No geral, é como se o Passivo Exigível fosse superior ao Patrimônio Líquido em 14%. Se o quociente for acentuadamente maior do que 1,00, indica uma dependência exagerada de recursos de terceiros, elevando, desse modo, as despesas financeiras.

## 7.2.2. DEMONSTRAÇÃO DO RESULTADO DO EXERCÍCIO

Conforme dispõe o artigo 187 da Lei nº 6.404/76, alterado pela Lei nº 11.941/09, a Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) deve discriminar as receitas e despesas, decorrentes ou não das atividades da empresa e o resultado, lucro ou prejuízo, ao final do exercício.

A tabela a seguir apresenta 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

Pela análise do demonstrativo constata-se que, em 2011, o resultado líquido do exercício teve um decréscimo de 55,38% em relação ao apurado em 2010. Já quanto ao desempenho individual das entidades, tiveram resultados positivos (lucro) as seguintes entidades: CAGECE (R\$ 46.425.000), CEARÁPORTOS (R\$ 6.003.54), CEASA (R\$ 289.523), CEGÁS (R\$ 27.466.971), CODECE (R\$ 870.000) e COGERH (R\$ 760.516). Tiveram resultados negativos (prejuízo) as seguintes empresas: ADECE (R\$ 2.712.065), COHAB (R\$

17.952.395), EMATERCE (R\$ 4.840.939), EMAZP (R\$ 844.895), ETI-CE (R\$ 1.272.860) e METROFOR (R\$ 20.474.939).

### 7.2.3. DEMONSTRAÇÃO DE LUCROS OU PREJUÍZOS ACUMULADOS

A Lei nº 6.404/76, no artigo 186, dispõe que a Demonstração de Lucros ou Prejuízos Acumulados discriminará: o saldo do início do período, os ajustes de exercícios anteriores e a correção monetária do saldo inicial; as reversões de reservas e o lucro líquido do exercício; as transferências para reservas, os dividendos, a parcela dos lucros incorporada ao capital; e o saldo ao fim do período.

A síntese da Demonstração de Lucros ou Prejuízos Acumulados consolidada das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista do Estado do Ceará, relativa aos exercícios de 2010 e 2011, é apresentada a seguir.

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

A análise das peças contábeis das Entidades revela 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

A Demonstração do Fluxo de Caixa indicará, no mínimo, as alterações ocorridas durante o exercício no saldo de caixa e equivalentes de caixa, segregando-se essas alterações em, no mínimo, três fluxos: das operações, dos financiamentos e dos investimentos, conforme estabelece o artigo 188 da Lei nº 6.404/76 e alterações. Esta Lei ainda estabelece no parágrafo 6º, artigo 176, que “a companhia fechada com patrimônio líquido, na data do balanço, inferior a R\$ 2.000.000,00 não será obrigada à elaboração e publicação da demonstração dos fluxos de caixa”. No Estado do Ceará, está enquadrada nesta situação a COHAB.

Na tabela a seguir é apresentada 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 pelos motivos expostos acima.

**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

A análise da DFC revela que o saldo de caixa do exercício das Entidades teve um acréscimo de 9,25 milhões em relação a 2010. Entretanto, vale ressaltar que este aumento foi 87,61% menor do que o valor registrado no demonstrativo do exercício anterior.

Destaca-se, ainda, que a divergência apontada no demonstrativo de 2010 da COGERH (R\$ 4.646.211) não foi corrigida para efeito de comparação com 2011, permanecendo, portanto, a mesma divergência verificada no relatório relativo ao exercício anterior.

## 7.2.5. DEMONSTRAÇÃO DO VALOR ADICIONADO

Conforme o artigo 188 da Lei nº 6.404/76 e alterações, a Demonstração do Valor Adicionado indicará, no mínimo, o valor da riqueza gerada pela companhia, a sua distribuição entre os elementos que contribuíram para a geração dessa riqueza, tais como empregados, financiadores, acionistas, governo e outros, bem como a parcela da riqueza não distribuída.

A seguir é apresentada 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               | 35.310         | 27.622         | 7.688         | 27,83%       |
| SOCIEDADES<br>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</b>        | <b>374.079</b> | <b>363.419</b> | <b>10.660</b> | <b>2,93%</b> |

Fonte: Balanço Geral das Empresas de 2011

Cabe ressaltar que CAGECE, CEARÁPORTOS e CEGÁS foram as entidades que apresentaram a DVA no exercício de 2011. Contudo, somente a CAGECE é obrigada a elaborar esta demonstração, em observância ao disposto no artigo 176, inciso V, da Lei nº 6.404/76 e alterações.

Da análise acima, observa-se que o total de valor adicionado distribuído pelas Entidades aumentou 2,93% em relação ao distribuído em 2010. Do total distribuído, R\$ 135 milhões, 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**

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 2º trouxe o conceito de empresa estatal dependente como sendo a empresa controlada que recebe do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

O intuito deste tópico é identificar dentre as empresas controladas pelo Estado quais se enquadram neste conceito. A LRF, em seu art. 50, determina que as empresas enquadradas como dependentes devem obedecer à escrituração e demais normas de contabilidade pública. Com isso os gastos com pessoal e endividamento, por exemplo, devem compor os limites do Póde Executivo em relação à LRF.

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 – CEARÁ-PORTOS;
- 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 Pécém – EMAZP.

A fim de verificar o grau de dependência das entidades acima, assim como foi abordado no relatório relativo às contas do exercício anterior, foram analisadas as Demonstrações de Resultado do Exercício – DRE de cada uma delas, bem como suas respectivas Notas

Explicativas e demais peças contábeis. Após as devidas análises, se fazem necessárias as seguintes considerações.

A ADECE apresentou prejuízo operacional de R\$ 3,62 milhões, comprovando que as receitas classificadas como operacionais pela Entidade não foram suficientes para cobrir seu custeio.

Dentre as receitas operacionais (R\$ 9,68 milhões), foi evidenciado R\$ 9,06 milhões (93,64%) com o título de Receita de FDI. Conforme a nota explicativa nº 22 relativa às demonstrações de 2010, transcrita no relatório das contas de governo de 2010, essas receitas correspondem a repasses mensais de recurso de participação do FDI feitos pelo Estado do Ceará. As outras duas receitas apresentadas, R\$ 573 mil (5,92%) a título de venda de terrenos e R\$ 42,63 mil (0,44%) a título de aluguel, foram consideradas operacionais quando não deveriam, uma vez que não condizem com a atividade fim da entidade. Portanto, todos os recursos para fazerem frente às despesas operacionais foram provenientes do Estado, mantendo-se o mesmo entendimento apresentado no relatório anterior.

O METROFOR, após considerar a receita dos transportes ferroviários e os custos dos serviços prestados, apresentou resultado deficitário de R\$ 21,14 milhões, explicado pelo baixo volume das receitas (R\$ 3,51 milhões) frente aos custos dos serviços prestados (R\$ 24,48 milhões). Após considerar as despesas operacionais (R\$ 12,87 milhões), as receitas e despesas financeiras e as outras receitas e despesas operacionais, a Companhia registrou um prejuízo de R\$ 20,47 milhões, sendo 16,56% superior ao prejuízo registrado em 2010. Portanto, fica evidente que a Companhia não dispõe de recursos próprios para se manter, permanecendo o entendimento pela sua dependência com relação aos recursos do Estado.

Assim observa-se que as empresas acima destacadas 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

---



## **8. LIMITES CONSTITUCIONAIS**

O presente capítulo tratará dos limites mínimos estabelecidos na Constituição Federal e Estadual, em especial 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, envolvendo os fundos de financiamento às Micro, Pequenas e Médias empresas (FCE) e de desenvolvimento industrial (FDI).

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

De acordo com a Constituição Federal, no seu art. 212, a aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino público deverá ser, no mínimo, de 25% da receita líquida de impostos, incluindo as transferências da União.

Inicialmente é importante destacar que a metodologia de apuração do limite mínimo de gastos com a educação para o exercício de 2011 foi definida no Manual de Demonstrativos Fiscais editado pela Secretaria do Tesouro Nacional, por meio da Portaria nº 249/2010. Portanto a análise deste Demonstrativo por parte desta Comissão teve como base o aludido Manual e as informações extraídas da base de dados do SIC.

Na análise do Demonstrativo verificou-se 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. Pode-se verificar que as receitas que serviram de base para este valor conferem com aquelas apresentadas no Balanço Geral.

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 or-

dem 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).

Quanto ao valor das despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino o Demonstrativo evidenciou um aporte de R\$ 2.766.203.462,71, alcançando um percentual mínimo de gastos com educação na ordem de 26,84%.

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.

### **8.1.1. APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDEB COM PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO**

Alem do limite mínimo constitucional anteriormente comentado a Lei nº 11.494/2007 que regulamenta o FUNDEB, em seu art. 22, estabelece que pelo menos 60% dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

No referido exercício, os gastos com profissionais do magistério, utilizando recursos do FUNDEB, segundo dados do RREO do 6º bimestre, atingiram o montante de R\$ 712.709.355,66, correspondendo, assim, a 64,24% da receita do Fundo, que foi de R\$ 1.109.362.103,91. Portanto, verifica-se que foi atendido o limite legal.

Verificou-se, também, que não foram utilizados recursos do FUNDEB para o pagamento de inativos e pensionistas, conforme estabelece a Portaria STN nº 249/2010.

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

De acordo com o § 2º do art. 198 da Constituição Federal, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre a base de cálculo definida para cada ente da federação. No caso dos Estados e do Distrito Federal, o cálculo será efetuado com base no produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 155, 157 e 159, I, a e inciso II da Constituição, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos Municípios.

Com relação aos gastos com saúde, é importante destacar que em 2012 foi sancionada a Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, que regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal, incluído pela EC 29/2000. A referida Lei dispõe sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde, além de estabelecer os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo, bem como revoga os dispositivos das Leis Nºs 8.080, de 19 de

setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Os dispositivos dessa Lei devem ser observados pelos entes da federação a partir do exercício de 2012.

Os Estados devem aplicar em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os artigos mencionados, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios, ou seja, esse percentual já era estabelecido pela EC 29 que foi regulamentada pela Lei nº 141/2012. Portanto, neste relatório, os gastos com Saúde serão calculados levando em consideração duas situações distintas: uma no contexto vigente para o exercício de 2011 e outra com base na Lei nº 141/2012 que regulamentou a referida emenda.

De acordo com os dados apresentados pela SEFAZ, contidos na Tabela 36 do Relatório da referida Secretaria, subitem 2.1.2.2.1, sintetizados na tabela abaixo, o Estado aplicou, em 2011, 17,45% da referida receita em ações e serviços públicos de saúde, superando, assim, o mínimo constitucional.

| Gastos com Saúde                                                                                                                                                         |  | (R\$ 1,00)              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|-------------------------|
| Descrição                                                                                                                                                                |  | Valor                   |
| <b>(I) RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS (Base de Cálculo)</b>                                                                       |  | 9.163.686.969,65        |
| Impostos                                                                                                                                                                 |  | 7.578.591.985,74        |
| Multas, Juros de Mora e Outros Encargos dos Impostos                                                                                                                     |  | 36.234.263,90           |
| Dívida Ativa dos Impostos                                                                                                                                                |  | 39.767.462,49           |
| Multas, Juros de Mora, Atualização Monetária e Outros Encargos da Dívida Ativa dos Impostos                                                                              |  | 5.722.522,32            |
| Receita de Transferências Constitucionais e Legais                                                                                                                       |  | 4.467.531.998,11        |
| (-)Transferências a Municípios                                                                                                                                           |  | 1.819.941.185,62        |
| (-)Perdas do FUNDEB                                                                                                                                                      |  | 1.144.220.077,29        |
| <b>(II) DESPESAS PRÓPRIAS COM AÇÕES E SERVIÇO PÚBLICOS DE SAÚDE (II = II.1 – II.2)</b>                                                                                   |  | <b>1.600.158.098,36</b> |
| <b>II.1 DESPESAS TOTAL COM SAÚDE (POR SUBFUNÇÃO)</b>                                                                                                                     |  | <b>2.166.571.935,02</b> |
| 301 – Atenção Básica                                                                                                                                                     |  | 54.468.197,40           |
| 302 – Assistência Hospitalar Ambulatorial                                                                                                                                |  | 764.927.534,17          |
| 303 – Suporte Profilático e Terapêutico                                                                                                                                  |  | 158.262.533,38          |
| 304 – Vigilância Sanitária                                                                                                                                               |  | 18.698.594,54           |
| 305 – Vigilância Epidemiológica                                                                                                                                          |  | 21.451.400,20           |
| Outras Subfunções                                                                                                                                                        |  | 1.148.763.675,33        |
| <b>II.2 DESPESAS CUSTEADAS COM OUTROS RECURSOS DESTINADOS A SAÚDE</b>                                                                                                    |  | <b>566.413.836,66</b>   |
| Recursos de Transferências do Sistema Único de Saúde                                                                                                                     |  | 309.888.169,25          |
| Recursos de Operações de Crédito                                                                                                                                         |  | 98.927.471,34           |
| Outros Recursos                                                                                                                                                          |  | 157.598.196,07          |
| <b>(III) PARTICIPAÇÃO DAS DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE NA RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS (III = II/I *100)</b> |  | <b>17,45%</b>           |

Fonte: Tabela 36 do Relatório da SEFAZ e RREO- ANEXO XVI.

Nota: Os valores apresentados na Despesa Total com Saúde por Subfunção englobam as Fontes do Tesouro, as Especiais e Outras Fontes. Essas duas últimas classes de fontes estão excluídas no campo “Despesas Custeadas com Outros Recursos Destinados à

Foi verificado que a receita Líquida de Impostos e Transferências Constitucionais e Legais, constante na referida tabela, é diferente da apresentada no quadro dos gastos com saúde/receita líquida de impostos e transferências do relatório da CGE (Item 4.2 – Dos Gastos com Saúde). Entretanto, as despesas próprias com ações e serviço públicos de saúde foram as mesmas.

No tocante à presente análise, merece ser destacada a dedução das perdas do FUNDEB, na base de cálculo da Receita Líquida de Impostos e Transferências, para apuração do limite constitucional exigido a ser aplicado na área da saúde.

A metodologia de cálculo das perdas do FUNDEB consiste no confronto dos valores das parcelas de impostos do Estado e transferências constitucionais recebidas pelo Estado destinadas ao valor global do FUNDEB (deduções do FUNDEB), a serem rateados entre o Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos, e as receitas recebidas pelo Estado (retorno do FUNDEB). Esse confronto pode ser perda ou ganho. Será perda (perda do FUNDEB) se os valores destinados pelo Estado para a formação do FUNDEB forem maiores do que os valores das transferências recebidas para o Fundo, e ganho (ganho do FUNDEB), quando o ingresso for maior que o importe repassado.

Segundo o Balanço Geral do Estado e o RREO (Anexo XVI), no exercício em apreço, o Estado apresentou perda com as operações do FUNDEB no valor de R\$ 1.144.220.077,29. Aludida perda do FUNDEB foi deduzida da Receita Líquida de Impostos e Transferências para efeito do cálculo dos gastos com saúde (conta retificada), a exemplo de exercícios anteriores.

Esta comissão ratifica o entendimento manifestado nos relatórios sobre as contas anteriores, no sentido de ser coerente a dedução da referida perda, haja vista que o percentual a ser aplicado na saúde deve ter como base de cálculo os recursos que efetivamente pertencem ao Tesouro Estadual.

De acordo com o RREO (Anexo XVI) os recursos aplicados na Saúde, foram destinados às seguintes subfunções: Atenção Básica, Assistência Hospitalar e Ambulatorial, Suporte Profilático e Terapêutico, Vigilância Sanitária, Vigilância Epidemiológica e Outras Subfunções.

Vale destacar que o modelo de instrução de preenchimento do Demonstrativo da Receita Líquida de Impostos e das Despesas Próprias com Ações e Serviços Públicos de Saúde, aprovado pela Portaria STN nº 249 /2010 da Secretaria do Tesouro Nacional que aprovou o Manual de Demonstrativos Fiscais para o Exercício de 2011, além de apresentar as subfunções típicas da função “Saúde”, destaca, também, as subfunções atípicas daquela função, desde que estas sejam despesas com saúde custeadas com recursos de impostos. Portanto, essas despesas atípicas da função saúde estão enquadradas em “Outras Subfunções”.

O valor constante do demonstrativo no item “Outras Subfunções”, no importe de R\$ 1.148.763.675,33, tem a sua composição apresentada a seguir, conforme discriminação apresentada na tabela abaixo.

**Outras Subfunções (Despesas Atípicas da Função Saúde) (R\$ 1,00)**

| DESCRIÇÃO                                        | VALOR                   |
|--------------------------------------------------|-------------------------|
| Abastecimento                                    | 20.703,99               |
| Administração Geral                              | 716.539.014,73          |
| Desenvolvimento Científico                       | 264.940,18              |
| Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico | 36.354,00               |
| Direitos Individuais, Difuso e Coletivos         | 239.963,34              |
| Formação de Recursos Humanos                     | 13.263.872,55           |
| Normatização e Fiscalização                      | 1.887.396,39            |
| Previdência do Regime Estatutário                | 33.867,61               |
| Recursos Hídricos                                | 206.989.943,46          |
| Saneamento Básico Rural                          | 344.245,80              |
| Saneamento Básico Urbano                         | 73.704.093,96           |
| Tecnologia da Informação                         | 12.529.458,15           |
| <b>Total Parcial</b>                             | <b>1.025.853.854,16</b> |
| Despesa Patronal                                 | 71.045.740,26           |
| Dívida (Amortização e Juros)                     | 51.864.080,91           |
| <b>Total Geral</b>                               | <b>1.148.763.675,33</b> |

Fonte: Relatório do Controle Interno.

Observando a tabela e comparando com o exercício anterior (2010), verifica-se que, em 2011, surgiram três novas subfunções (Abastecimento, Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico e Previdência do Regime Estatutário). Conforme se observa, a subfunção Administração Geral representou 62,37% dos gastos, sendo, portanto, a mais representativa do grupo, seguida de Recursos Hídricos, com 18,02% e Saneamento Básico (urbano e rural) com 6,44%.

Com relação à Despesa Patronal, estas estão incluídas as des-



pesas de pessoal e os encargos sociais pertinentes ao pessoal efetivo da saúde, conforme a Portaria STN nº 249 /2010.

Não foram incluídas, nos gastos com saúde, despesas previdenciárias (gastos com inativos e pensionistas), conforme já decidido por este Tribunal.

Foram computadas no cálculo das despesas com ações e serviços públicos de saúde, pela SEFAZ, despesas com “Saneamento Básico”. Quanto à inclusão destas despesas, cumpre esclarecer que esta Corte de Contas tem reiteradamente deliberado no sentido de acatar a inclusão dos gastos com saneamento básico noômputo dos gastos com saúde, para efeito do cumprimento do limite constitucional, por entender que tais dispêndios são de caráter preventivo, contribuindo para a melhoria das condições de saúde da coletividade.

Quanto ao gasto com recursos hídricos, foi abordado no Capítulo VI deste relatório, onde foi observada a participação da subfunção Recursos Hídricos no valor total de R\$ 268.425.297,09 nas despesas da Função Saneamento. Conforme se observa na tabela acima (Despesas Atípicas da Função Saúde), verifica-se que desse total de recursos hídricos (R\$ 268.425.297,09), dentro da função saneamento, a maior parte (R\$ 206.989.943,46) foi considerada como gasto com saúde. Portanto, o total de dispêndios com saneamento incluído nos gastos com saúde pode ser considerada desta maneira: Saneamento Básico Rural (R\$ 344.245,80), Saneamento Básico Urbano (R\$ 73.704.093,96) e Recursos Hídricos (R\$ 206.989.943,46), ou seja, um montante de R\$ 281.038.283,22.

Como forma de ilustrar os gastos da função saneamento, na subfunção recursos hídricos, que foram incluídos nos gastos de saúde, segue a tabela abaixo.

| PROGRAMA                                                                 | AÇÃO                                                            | VALOR<br>REALIZADO |
|--------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|--------------------|
| Desenvolvimento Sustentável de Recursos Hídricos para o Semi - árido - P | Supervisão e Construção da Adutora de Ibareta (Ibareta/Ce)      | 1.238.876,82       |
| Programa de Gerenciamento e Integração dos Recursos Hídricos - PROGERI   | Estudos, Projeto Executivo e Implantação do Cinturão das águas. | 769.640,16         |
| Programa de Gerenciamento e Integração dos Recursos Hídricos -           | Desapropriação, Construção e Supervisão da                      | 13.118.793,47      |

| PROGRAMA                                                               | AÇÃO                                                                               | VALOR<br>REALIZADO |
|------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| PROGERI                                                                | Adutora de Itapipoca / Barrento – Ita.                                             |                    |
| Programa de Gerenciamento e Integração dos Recursos Hídricos - PROGERI | Construção e Supervisão da Adutora de Madalena / Lagoa do Mato /São Jos° da Maca   | 6.423.449,92       |
| Programa de Gerenciamento e Integração dos Recursos Hídricos - PROGERI | Desapropriação, Construção e Supervisão da Adutora de Ipueiras.                    | 4.248,76           |
| Programa de Gerenciamento e Integração dos Recursos Hídricos - PROGERI | Estudos, Projeto Executivo e Construção do Eixo de Integração da Ibiapaba (Lontra) | 3.362.947,53       |
| Programa de Gerenciamento e Integração dos Recursos Hídricos - PROGERI | Desapropriação, Construção e Supervisão da Adutora de Ipaumirim/ Baixo/ Umari/     | 3.757.177,63       |
| Programa de Gerenciamento e Integração dos Recursos Hídricos - PROGERI | Desapropriação, Construção e Supervisão da Adutora de Antonina do Norte/ Vila Lu   | 52.120,80          |
| Programa de Gerenciamento e Integração dos Recursos Hídricos - PROGERI | Construção e Supervisão da Adutora de Amontada                                     | 5.014.874,85       |
| Oferta Hídrica Estratégica para Múltiplos Usos                         | Construção e Supervisão do Trecho V - Açude Gavião ao Porto do Pecem (PAC MI Eix   | 139.155.213,87     |
| Suprimento Hídrico para Centros Urbanos e Rurais                       | Implementação de Pequenos Sistemas Simplificados de Abastecimento Dgua em Comu     | 4.767.960,59       |
| Suprimento Hídrico para Centros Urbanos e Rurais                       | Construção e Supervisão da Adutora de Quixadá                                      | 3.890.323,96       |
| Suprimento Hídrico para Centros Urbanos e Rurais                       | Construção e Recuperação de Adutoras                                               | 21.225.437,74      |
| Suprimento Hídrico para Centros Urbanos e Rurais                       | Construção de Ramal da Adutora para Juatama e Usina Biodiesel - Quixadá            | 31.285,29          |
| Suprimento Hídrico para Centros Urbanos e Rurais                       | Supervisão e Obras da Adutora de Irapuan Pinheiro                                  | 178.247,51         |
| Suprimento Hídrico para Centros Urbanos e Rurais                       | Construção da Adutora para Abastecimento D água em Nova Olinda.                    | 3.999.344,56       |
| TOTAL                                                                  |                                                                                    | 206.989.943,46     |

Fonte: Base de Dados do SIC.

Como se pode verificar na tabela acima foram contabilizados como gastos com saúde despesas com valores expressivos na área de saneamento como a Construção e Supervisão do Trecho V - Açude Gavião ao Porto do Pecem (R\$ 139.155.213,87). Com relação às despesas com “Saneamento Básico” vale destacar que a partir de 2012, a Lei Complementar Nº 141/2012 não permitirá a inclusão de tais gastos para efeito de investimentos na Saúde, conforme se observa no conteúdo do seu artigo 4º transcrito abaixo:

Art. 4º Não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata esta Lei Complementar, aquelas decorrentes de:

- I. pagamento de aposentadorias e pensões, inclusive dos servidores da saúde;
- II. pessoal ativo da área de saúde quando em atividade alheia à referida área;
- III. assistência à saúde que não atenda ao princípio de acesso universal;
- IV. merenda escolar e outros programas de alimentação, ainda que executados em unidades do SUS, ressalvando-se o disposto no inciso II do art. 3º;
- V. saneamento básico, inclusive quanto às ações financiadas e mantidas com recursos provenientes de taxas, tarifas ou preços públicos instituídos para essa finalidade;
- VI. limpeza urbana e remoção de resíduos;
- VII. preservação e correção do meio ambiente, realizadas pelos órgãos de meio ambiente dos entes da Federação ou por entidades não governamentais;
- VIII. ações de assistência social;
- IX. obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede de saúde; e
- X. ações e serviços públicos de saúde custeados com recursos distintos dos especificados na base de cálculo definida nesta Lei Complementar ou vinculados a fundos específicos distintos daqueles da saúde (grifo nosso).

Como se observa no contexto da Lei nº 141/2012, as despesas relacionadas com saneamento básico não poderão ser incluídas como gastos de saúde. Com isso, olhando esse novo cenário, já para o exercício de 2011 (Lei nº 141/2012), a aplicação dos recursos com saúde corresponderia a 14,38% das receitas líquidas de impostos e transferências, ficando, ainda, acima do limite mínimo constitucional (12%).

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

A Constituição Estadual, no seu art. 205, § 2º, estabelece que o Estado deve aplicar no mínimo vinte por cento (20%) da sua arrecadação tributária com investimentos.

Consultando o banco de dados do SIC, verificou-se que o valor realizado a título de investimentos e inversões financeiras financiados com recursos de origem tributária, no exercício de 2011, alcançou o montante de R\$ 843.054.849,76.

A Receita Tributária do Estado, obtida pela Administração Direta e Indireta, no exercício de 2011, de acordo com o RREO (Anexo I) foi de R\$ 7.817.749.335,20 deduzindo desse valor as transferências constitucionais aos municípios referentes às participações na arrecadação tributária do ICMS e IPVA (R\$ 1.811.157.882,84), bem como as deduções do FUNDEB (R\$ 1.905.981.554,77), tem-se uma Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual (base de cálculo) no valor de R\$ 4.100.609.897,59.

Portanto, verifica-se que o percentual de investimento e inversões financeiras chegou a 20,6% da receita tributária líquida, atingindo, assim, o limite constitucional.

A Constituição Estadual no seu art. 210, caput, estabelece, ainda, que, para investimentos do setor público estadual no interior, deve ser observada dotação nunca inferior a 50% (cinquenta por cento) do valor global consignado para esse fim; e, que, para tal, excluem-se dessa classificação os Municípios integrantes da Região Metropolitana de Fortaleza.

Extraíndo-se da base de dados do SIC, os gastos com investimentos e inversões financeiras, obtém-se a seguinte composição, destacada na tabela abaixo.

**Demonstrativo dos Investimentos por Macrorregião**

(R\$1,00)

| MACROREGIÃO/DESPESA                                       | DESPESA AUTORIZADA        | DESPESA EMPENHADA        |
|-----------------------------------------------------------|---------------------------|--------------------------|
| 22 - ESTADO DO CEARÁ                                      | 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 - SERTÃO CENTRAL                                       | 249.950.041,80            | 148.526.650,11           |
| 04 - SERTÃO 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         |
| <b>TOTAL</b>                                              | <b>4.159.298.519,08</b>   | <b>2.786.470.565,86</b>  |
| <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>               | <b>35,6%</b>              | <b>36,8%</b>             |
| Fonte: Base de Dados do SIC                               |                           |                          |

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.

Cabe ressaltar, no entanto, que no cálculo acima realizado não foram incluídas as despesas que foram alocadas na Região 22, denominada de Estado do Ceará, no montante das despesas alocadas no interior, despesas essas que o Governo considera como não passíveis de regionalização, por gerarem benefícios para todo o Estado, o que inviabiliza a apuração do mandamento constitucional em destaque.

Observando as informações presentes no Relatório da SEFAZ, item 2.1.2.2.2 (Despesa de Capital - Investimento), consta que “o Estado conseguiu realizar 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 Recei-

ta 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)**

De acordo com o art. 258 da Constituição Estadual, o Estado manterá uma Fundação de Amparo à Pesquisa, para fomento das atividades de pesquisa científica e tecnológica, a qual será atribuída dotação mínima correspondente a 2% (dois por cento) da receita tributária como renda de sua administração privada. É de se ressaltar que a base de cálculo para o cálculo desse percentual se baseia na Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual (R\$ 4.100.609.897,59). 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. Nos exercícios de 2007, 2008, 2009 e 2010 os percentuais foram de 1,11%, 0,69 % e 0,79%, 0,68% respectivamente.

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

O Art. 209 da Constituição Estadual estabelece que o Estado destinará recursos para a constituição de fundo destinado à aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo, ficando assegurada a utilização de, no mínimo, 50% do volume aportado em favor das micros, pequenas e médias empresas, sendo, que 50% dos recursos deverão ser aplicados no interior do Estado. Com vistas a atender às determinações contidas no referido dispositivo constitucional, foram criados no Estado o Fundo de Financiamento às Micros, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará - FCE e o Fundo de Desenvolvimento Industrial - FDI. O primeiro, como o

próprio nome indica, é destinado ao fomento das Micros, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará, e o segundo às empresas de modo geral, independentemente do porte.

#### **8.5.1. DO FUNDO DE FINANCIAMENTO ÀS MICRO, PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS DO ESTADO DO CEARÁ - FCE**

Consultando o QDD (Quadro de Detalhamento das Despesas), constante no SIOF Web, bem como o banco de dados do SIC, verificou-se que não houve execução orçamentária, no referido exercício, do FCE, a exemplo do que aconteceu no ano anterior (2010), tendo como consequência o não atendimento à exigência do art. 209 da Constituição Estadual, pela não operacionalização do referido Fundo.

#### **8.5.2. DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL- FDI**

Inicialmente, cabe ressaltar que a Lei Estadual nº 10.367/79, que instituiu o FDI, com a redação modificada pela Lei nº 10.380/80, estabelecia que os recursos do referido Fundo deveriam ser limitados ao montante equivalente a 10% da receita do ICMS. Com a edição da Lei Estadual nº 13.755/2006, foi eliminado o aludido limite, passando a ser de acordo com as possibilidades do Tesouro Estadual. É de se ressaltar ainda que a Lei Estadual nº 10.367/79 foi alterada pela Lei nº 15.027, de 25/10/2011. Observando os dados do SIC (Banco de dados), bem como do SIOF Web, constata-se que as operações do FDI realizadas por meio de concessão de empréstimos e financiamentos atingiram, no exercício de 2011, o total de R\$ 72.959.682,48. Segundo o relatório da SEFAZ, essa despesa (concessão de empréstimo) refere-se aos incentivos fiscais concedidos às indústrias instaladas no Estado do Ceará relacionadas ao programa de incentivos as atividades portuárias e industriais do Ceará (PROAPI).

É importante observar que as operações realizadas pelo FDI, por meio de concessão de empréstimos, bem como sob a forma de dilação do prazo do pagamento do ICMS, serão objeto de análise, quando do exame das Prestações de Contas Anuais de 2011 do re-

ferido Fundo, ocasião na qual a matéria em destaque será ressaltada para uma avaliação aprofundada pelo órgão instrutivo responsável pela fiscalização do FDI, bem como pelo Pleno deste Tribunal.



---

## **9. GESTÃO FISCAL**

---



## 9. GESTÃO FISCAL

Com relação ao cumprimento dos dispositivos da Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, inicialmente, é importante destacar o seguinte contexto:

Pelas disposições contidas nos artigos 56 e 57 da LRF, as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20 da Lei, as quais receberão parecer prévio do Tribunal de Contas no prazo de sessenta dias do recebimento, sendo estabelecido no § 2º do art. 56 que o parecer prévio sobre as contas do Tribunal de Contas é de competência da comissão mista permanente referida no § 1º do art. 166 da Constituição Federal ou equivalente das Casas Legislativas.

Ocorre que, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) 2238, foi questionada a constitucionalidade de alguns artigos da LRF, entre eles os dispositivos supracitados.

O Supremo Tribunal Federal na citada ação deferiu o pedido de liminar no tocante aos artigos 56 e 57 da LRF, suspendendo automaticamente a eficácia dos citados artigos.

Com a decisão do STF, foi reafirmada a competência dos Tribunais de Contas, conferida pela Constituição, para julgar a gestão do Poder Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público, não cabendo a emissão de parecer prévio pelo Tribunal nas Contas do Governador do Estado sobre a gestão fiscal dos referidos Poderes e órgão para julgamento pelo Legislativo.

Assim, no presente relatório, será emitido pronunciamento, apenas, sobre a gestão fiscal do Poder Executivo Estadual, conforme procedimento adotado nas contas dos exercícios de 2008, 2009 e 2010.

Merece ressaltar que a verificação do cumprimento das disposições da LC nº 101/00 pelos demais Poderes e órgãos do Estado será efetuada por esta Corte de Contas, quando da apreciação dos seus relatórios de gestão fiscal, bem como de suas prestações de contas anuais. Destaca-se, ainda, que o julgamento das contas do Tribunal de Contas do Estado do Ceará compete à Assembléia Le-

gislativa do Estado do Ceará, conforme estabelecido no art. 76, § 4º da Constituição Estadual, bem como no art. 97 da Lei Estadual nº 12.509/95 (Lei Orgânica do Tribunal).

## **9.1. RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

A Constituição Federal em seu art. 165, § 3º estabelece que o Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária. A Constituição do Estado do Ceará em seu art. 203, § 2º, inciso III, ao se reportar ao mesmo demonstrativo orienta que o Poder Executivo publicará, no prazo de trinta dias, após a expiração de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária, prestando esclarecimentos que lhe sejam requisitados pela Assembleia Legislativa ou pelo Tribunal de Contas. A nível infraconstitucional, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei Estadual nº 4 de 1996 tratam de normas gerais para a elaboração do referido relatório.

Para o exercício de 2011, a Secretaria do Tesouro Nacional, por meio da Portaria nº 249/2010, editou o Manual de Demonstrativos Fiscais, aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Este Manual contém orientações pormenorizadas acerca da estrutura de cada anexo que compõe o RREO. A estrutura dos demonstrativos que compõem o RREO para o exercício de 2011 foram definidas pelo Manual de Demonstrativos Fiscais, editado pela Portaria STN nº 249, de 2010. Cabe ressaltar que a edição de normas gerais para a consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o Conselho de Gestão Fiscal, conforme § 2º do art. 50 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Já a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, confere à Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda, a condição de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal conferindo então a atribuição para padronização dos demonstrativos fiscais nos três níveis de governo, de forma a garantir a consolidação das contas públicas na forma estabelecida na Lei Complementar nº 101, de 2000.

O RREO do último bimestre de cada exercício deve ser composto pelos seguintes demonstrativos:

- Balanço Orçamentário;
- Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção;
- Demonstrativo da Receita Corrente Líquida;
- Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Geral de Previdência Social;
- Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores;
- Demonstrativo do Resultado Nominal;
- Demonstrativo do Resultado Primário;
- Demonstrativo dos Restos a Pagar por Poder e Órgão;
- Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino;
- Demonstrativos das Despesas com Saúde;
- Demonstrativo Simplificado do Relatório Resumido da Execução Orçamentária.
- Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital;
- Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores;
- Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos; e
- Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas.

É de ressaltar que a análise dos Demonstrativos das Despesas com Saúde e do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino foi abordado no Capítulo VIII (Limites constitucionais). O demonstrativo do Resultado Primário e Nominal foi abordado neste capítulo no item 9.2.9. (Metas fiscais)

### **9.1.1. ANÁLISE DOS DEMONSTRATIVOS DO RREO DO 6º BIMESTRE DE 2011**

A análise do RREO do último bimestre permite que se tenha uma visão geral da execução do orçamento no decorrer do ano, bem como a análise de indicadores da gestão fiscal de todo o exercício.

A seguir é feita uma análise de cada anexo que compõe o RREO, bem como a aferição dos indicadores de gestão fiscal apurados no exercício em análise.

## A) BALANÇO ORÇAMENTÁRIO

O Balanço Orçamentário (Anexo I do RREO) demonstra a receita e a despesa inicialmente contemplada na LOA, bem como os valores efetivamente executados, permitindo que se faça uma comparação entre previsão e execução da lei orçamentária de cada exercício. Este demonstrativo possibilita ainda que se faça uma comparação entre os valores arrecadados da receita e realizados da despesa, apurando-se assim um déficit ou superávit da execução orçamentária.

Na análise do Balanço Orçamentário do 6º bimestre de 2011, pode-se verificar que a previsão inicial da receita foi de R\$ 17.956.730.319,09. No entanto, este valor não corresponde ao previsto para a receita estampada na Lei Estadual nº 14.827/2010 (Lei Orçamentária Anual de 2011) que foi de R\$ 16.319.237.004,00. Portanto há uma diferença entre o valor apresentado para a receita prevista no importe de R\$ 1.637.493.315,09, conforme detalhado abaixo.

### Análise da Receita do RREO

(R\$1,00)

| DESCRIÇÃO DA RECEITA      | 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               |
| Receita Tributária        | 7.020.924.510,00                                                                                                           | 248.983.483,00          | 7.269.907.993,00         | 7.269.907.993,00                                                           | 0,00                           |
| Receita de Contribuições  | 591.360,00                                                                                                                 | 354.385.828,00          | 354.977.188,00           | 1.009.919.180,00                                                           | 654.941.992,00                 |
| Receita Patrimonial       | 245.600.000,00                                                                                                             | 15.202.989,00           | 260.802.989,00           | 260.802.989,00                                                             | 0,00                           |
| Receita Agropecuária      | 0,00                                                                                                                       | 3.875.000,00            | 3.875.000,00             | 0,00                                                                       | -3.875.000,00                  |
| Receita de Serviços       | 0,00                                                                                                                       | 41.003.660,00           | 41.003.660,00            | 40.926.660,00                                                              | -77.000,00                     |
| Transferências Correntes  | 4.976.887.276,00                                                                                                           | 500.523.331,00          | 5.477.410.607,00         | 6.415.200.924,09                                                           | 937.790.317,09                 |
| Outras Rec. Correntes     | 350.536.680,00                                                                                                             | 247.478.408,00          | 598.015.088,00           | 601.890.088,00                                                             | 3.875.000,00                   |
| 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                  |
| Oper. de Crédito Internas | 899.853.797,00                                                                                                             | 0,00                    | 899.853.797,00           | 899.853.797,00                                                             | 0,00                           |
| Oper. de Créd. Externas   | 434.542.235,00                                                                                                             | 0,00                    | 434.542.235,00           | 434.542.235,00                                                             | 0,00                           |
| Transferências de Capital | 749.529.812,00                                                                                                             | 137.443.635,00          | 886.973.447,00           | 931.811.453,00                                                             | 44.838.006,00                  |
| Alienação de Bens         | 20.000,00                                                                                                                  | 75.000,00               | 95.000,00                | 95.000,00                                                                  | 0,00                           |
| Outras Rec. de Capital    | 91.780.000,00                                                                                                              | 0,00                    | 91.780.000,00            | 91.780.000,00                                                              | 0,00                           |
| <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.

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).

Em relação à despesa, a diferença entre o valor fixado na LOA e o valor apresentado na dotação inicial do Balanço Orçamentário ficou ainda mais acentuada, onde foi verificada uma diferença no valor de R\$ 2.530.839.783,00, chegando assim a 15,5% de diferença entre o valor fixado na LOA e o valor estampado no RREO.

#### Análise da Receita do RREO

(R\$1,00)

| DESCRIÇÃO DA RECEITA    | 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               |
| Receita Tributária      | 7.020.924.510,00                                                                                                           | 248.983.483,00          | 7.269.907.993,00         | 7.269.907.993,00                                                           | 0,00                           |
| Pessoal E Enc. Sociais  | 5.174.263.628,00                                                                                                           | 494.302.825,00          | 5.668.566.453,00         | 6.861.998.284,00                                                           | 1.193.431.831,00               |
| Juros E Enc. Da Dívida  | 213.004.800,00                                                                                                             | 0,00                    | 213.004.800,00           | 213.004.800,00                                                             | 0,00                           |
| Outras Desp. Correntes  | 5.372.021.174,00                                                                                                           | 727.057.550,00          | 6.099.078.724,00         | 7.300.088.649,00                                                           | 1.201.009.925,00               |
| 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                 |
| Investimentos           | 3.377.052.074,00                                                                                                           | 322.413.459,00          | 3.699.465.533,00         | 3.835.863.560,00                                                           | 136.398.027,00                 |
| Inversões Financeiras   | 186.920.733,00                                                                                                             | 5.120.500,00            | 192.041.233,00           | 192.041.233,00                                                             | 0,00                           |
| Amortização Da Dívida*  | 403.198.000,00                                                                                                             | 0,00                    | 403.198.000,00           | 403.198.000,00                                                             | 0,00                           |
| Reserva De Contingência | 43.686.130,00                                                                                                              | 0,00                    | 43.686.130,00            | 43.686.130,00                                                              | 0,00                           |
| <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.

Ainda no que se refere à estrutura, neste demonstrativo não foram evidenciadas as operações intraorçamentárias, decorrentes de transações entre órgãos e entidades da administração estadual, contrariando o que estabelece a orientação contida no Manual de Demonstrativos Fiscais.

Quanto à análise do equilíbrio financeiro como pressuposto de responsabilidade na gestão fiscal, o Balanço Orçamentário apresentou um superávit na execução orçamentária no valor de R\$ 791.273.237,63, decorrente do confronto entre as receitas e despe-

sas executadas.

## **B) DEMONSTRATIVO DA EXECUÇÃO DAS DESPESAS POR FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO**

Este demonstrativo evidencia a execução orçamentária da despesa por função e subfunção de governo.

A exemplo do Balanço Orçamentário, o demonstrativo em epígrafe não evidenciou as operações intraorçamentárias, decorrentes de transações entre órgãos e entidades da administração estadual, contrariando o que estabelece a orientação contida no Manual de Demonstrativos Fiscais.

É de se ressaltar que o capítulo VI deste Relatório Técnico abordou de forma detalhada a execução das despesas por função e subfunção. c) Demonstrativo da Receita Líquida (RCL)

A Receita Corrente Líquida (RCL) é parâmetro para o montante da reserva de contingência, para os limites da despesa total com pessoal, da dívida consolidada líquida, das operações de crédito, do serviço da dívida, das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária e das garantias do ente da Federação. É de se ressaltar que o Demonstrativo da RCL do 6º bimestre de 2011 foi elaborado de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais.

Esta receita corresponde ao somatório das receitas correntes da administração direta, autarquias, fundações, fundos e empresas estatais dependentes, com as deduções estabelecidas na LRF e excluídas as duplicidades.

De acordo com o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida, Anexo III do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2011, bem como a tabela 30 do Relatório da SEFAZ (BGE), a RCL do Estado no referido exercício, importou em R\$ 10.966.435.337,00.

Analisando os valores da RCL, verifica-se que a mesma apresentou o seguinte comportamento nos últimos cinco anos, destacado na tabela a seguir.



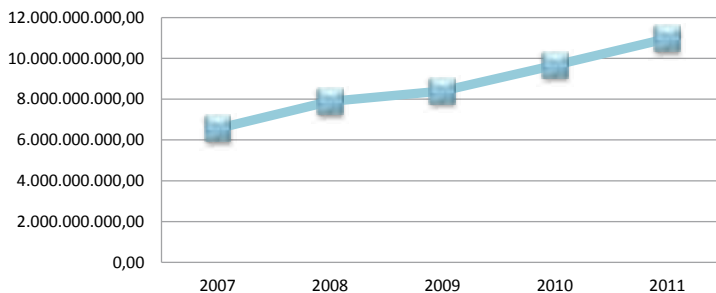
## Receita Corrente Líquida

(R\$1,00)

| Exercício | Valor             | Variação |
|-----------|-------------------|----------|
| 2007      | 6.560.099.267,00  | 8,74%    |
| 2008      | 7.886.592.914,00  | 20,22%   |
| 2009      | 8.400.940.156,00  | 6,52%    |
| 2010      | 9.664.272.960,87  | 15,03%   |
| 2011      | 10.966.435.337,00 | 13,47%   |

Fonte: RREO do 6º Bimestre/2011 e BGE.

### Evolução da RCL em Cinco Anos



Portanto, de acordo com tabela acima, a RCL do exercício de 2011 teve uma variação (aumento) em termos nominais de 13,47%, em relação ao exercício de 2010.

Analisando a variação da Receita Corrente Líquida, principalmente no biênio 2010-2011, é importante destacar o comportamento da Receita Tributária nesses dois últimos anos, pois como se sabe, ela contribui de maneira significativa no montante desta receita (RCL). Então, com base nessas duas variáveis (RCL e Receita Tributária), segue a tabela seguinte.

### Receita Corrente Líquida e Receita Tributária

(R\$1,00)

| Exercício | RCL               | Receita Tributária |
|-----------|-------------------|--------------------|
| 2010      | 9.664.272.960,87  | 6.966.702.029,26   |
| 2011      | 10.966.435.337,00 | 7.817.749.335,0    |

Fonte: BGE e RREO do 6º Bimestre de 2010 e 2011.

De acordo com os dados, verifica-se que, em 2010, a Receita Tributária representou 72,08% da Receita Corrente Líquida. Com relação ao exercício de 2011, esse percentual chegou a 71,28%.

#### **D) DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES**

Este demonstrativo tem a finalidade de assegurar a transparência das receitas e despesas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência do Servidor (RPPS) e demonstrar a situação financeira do referido regime previdenciário.

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%.

#### **E) DEMONSTRATIVO DA PROJEÇÃO ATUARIAL DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS**

Esse demonstrativo apresenta a projeção atuarial do Sistema Único de Previdência Social dos Servidores Públicos Civis e Militares, dos Agentes Públicos e dos Membros de Poder do Estado do Ceará – SUPSEC, e integra o RREO referente ao último bimestre do exercício. 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.

A avaliação atuarial deverá ser realizada na constituição do RPPS e a cada exercício financeiro.

Segundo a projeção atuarial apresentada no Demonstrativo, o saldo financeiro do SUPSEC ao final do ano de 2086 estará negati-

vo em 101.806.379.376,74.

## **F) DEMONSTRATIVO DOS RESTOS A PAGAR POR PODER E ÓRGÃO**

Este demonstrativo evidencia o saldo de exercícios anteriores, os pagamentos, bem como os cancelamentos dos restos a pagar durante o exercício de 2011. A estrutura do Demonstrativo apresentada está de acordo com aquela definida pelo Manual de Demonstrativos Fiscais editada pela STN. 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).

## **G) DEMONSTRATIVO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS.**

No art. 28 da Lei nº 11.079, de 30/12/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas, no âmbito da administração pública, com a redação alterada pela Lei nº 12.024, de 2009, é estabelecido que:

A União não poderá conceder garantia e realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 3% (três por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 3% (três por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

De acordo com o Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas (Anexo XVII) do último bimestre, no exercício anterior ao exercício de 2011 não houve despesas pelo Estado com parcerias público-privadas.

Observando o referido demonstrativo, verifica-se que du-

rante o exercício de 2011 ocorreram despesas com parcerias público-privadas (PPP Castelão - Copa 2014), no montante 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. Conforme se verifica no aludido demonstrativo, as despesas previstas com as parcerias público-privadas para os exercícios de 2012 a 2018 não excedem o limite de 3% da RCL projetada para os respectivos exercícios.

Portanto, conforme se observa, no exercício de 2011, o total das despesas proveniente das parcerias público-privadas (PPP Castelão - Copa 2014) ficou abaixo do limite estabelecido (3% da RCL).

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

### **9.2.1. DÍVIDA CONSOLIDADA**

A Dívida Consolidada, de acordo com a definição estabelecida na Resolução nº 43 do Senado Federal, corresponde ao montante das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de título, assumidas em virtude de lei, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para a amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais, a partir de 5 de maio de 2000 (data da publicação da LRF) e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento.

Vale ressaltar que o Estado, segundo os dados do RGF do 3º quadrimestre de 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 destacado na tabela a seguir.

**Evolução da Dívida Contratual Interna e Externa**

(R\$ 1,00)

| ANO  | DIV. CONTRATUAL INTERNA | DIV. CONTRATUAL EXTERNA | TOTAL            |
|------|-------------------------|-------------------------|------------------|
| 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.

De acordo com os dados acima, observa-se que, no período de 2007 a 2008, houve um aumento do estoque da dívida. No que tange ao período de 2008 a 2009 ocorreu uma redução. Com relação a 2009 a 2010, nota-se um aumento e, em relação a 2010 com 2011, verificou-se também que ocorreu um crescimento da dívida. 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.

Na tabela a seguir, é apresentada a composição dos credores da dívida contratual interna do Estado, as respectivas liberações no exercício de 2011, bem como os saldos a serem amortizados nos exercícios seguintes.

**Dívida Interna Contratual**

(R\$1,00)

| CREDOR           | VR. LIBERADO          | SALDO P/2012            |
|------------------|-----------------------|-------------------------|
| CEF              | 25.393.955,67         | 93.374.482,36           |
| BNDES            | 502.664.325,43        | 1.596.625.481,34        |
| BNB              | 7.579.353,41          | 174.051.252,2           |
| TESOURO NACIONAL | 0,00                  | 1.068.626.973,25        |
| <b>TOTAL</b>     | <b>535.637.634,51</b> | <b>2.932.678.189,15</b> |

Fonte: BGE.

Analisando os dados acima, verifica-se que o BNDES liberou, em 2011, 93,84% do total dos recursos. Segundo os dados da tabela acima, observa-se que o principal credor da dívida interna contratual do Estado, no respectivo exercício, é o BNDES com um crédito correspondente a 54,44% do total da dívida.

Na próxima tabela são destacados os credores da dívida contratual externa do Estado com as respectivas liberações efetuadas

no exercício em apreço, como também, os saldos das dívidas a serem amortizados nos exercícios seguintes.

| Dívida Externa Contratual |                | (R\$1,00)        |
|---------------------------|----------------|------------------|
| CREDOR                    | VR. LIBERADO   | SALDO P/ 2012    |
| BIRD                      | 177.316.301,84 | 1.075.305.728,72 |
| BID                       | 199.559.504,61 | 760.963.422,9    |
| KFW                       | 559.255,74     | 3.477.458,1      |
| OECE                      | 0,00           | 3.053.822,20     |
| MLW                       | 0,00           | 14.997.790,23    |
| TOTAL                     | 377.435.062,19 | 1.857.798.222,15 |

Fonte: BGE.

Com relação à dívida externa contratual, verifica-se que o BID liberou 52,87% do total dos recursos. Com relação aos credores da dívida externa do Estado no referido exercício verifica-se que o BIRD figura como o principal credor com um crédito correspondente a 57,88% do total da dívida.

Na tabela seguinte, é demonstrada a composição do Estoque da Dívida Consolidada do Estado no final dos exercícios de 2010 e 2011.

| Dívida Consolidada    |                         | (R\$ 1,00)              |
|-----------------------|-------------------------|-------------------------|
| DÍVIDA CONSOLIDADA    | 2010                    | 2011                    |
| <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.

Verificando os valores observa-se que a Dívida consolidada do Estado, no exercício sob análise, apresentou um incremento, em relação ao exercício de 2010, de 24,51% tendo, portanto, um reflexo direto no crescimento do Passivo Permanente.

### 9.2.2. LIMITE DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA

O limite de endividamento estabelecido na Resolução nº 40/2001, com alterações promovidas pela Resolução nº 05/2002, ambas do Senado Federal, é apurado com base na Dívida Consolidada Líquida, que corresponde ao saldo da Dívida Consolidada deduzidas das disponibilidades financeiras líquidas dos restos a pagar processados. De acordo com a referida Resolução, a Dívida Consolidada Líquida dos Estados não poderá exceder a duas vezes a Receita Corrente Líquida – RCL (2 x RCL). No exercício de 2011, a Dívida Consolidada Líquida do Estado correspondeu a 0,29 vezes a Receita Corrente Líquida, abaixo, portanto, do limite fixado pela Resolução em referência, conforme pode ser verificado no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida integrante do RGF do Poder Executivo (Anexo II), referente ao último quadrimestre/2011, sintetizada na tabela que segue.

**Montante da Dívida Consolidada Líquida em Relação à RCL (R\$ 1,00)**

| MONTANTE DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA | RECEITA CORRENTE LÍQUIDA | MONTANTE DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA EM RELAÇÃO À RCL | LIMITE           |
|----------------------------------------|--------------------------|---------------------------------------------------------|------------------|
| 3.221.715.419,00                       | 10.966.435.337,00        | 0,29 VEZES A RCL                                        | 2,00 VEZES A RCL |

Fonte: BGE E RGF do 3º Quadrimestre/2011 do Poder Executivo.

É importante destacar que, no exercício de 2010, a dívida consolidada líquida foi de R\$ 2.680.112.222,00 e a receita corrente líquida, R\$ 9.664.272.960,87, gerando assim uma relação de 0,27 vezes a RCL. Verificando a tabela acima, observa-se que, no exercício de 2011, ocorreu um aumento no percentual de comprometimento da referida dívida em relação à RCL de 0,29 vezes. Conforme se observa, a Receita Corrente Líquida cresceu 13,47%, mas o montante da Dívida Consolidada Líquida aumentou em proporção bem maior (20,2%), o que justifica esse crescimento do comprome-

timento em relação ao exercício anterior, mesmo possuindo um valor considerável do saldo das disponibilidades de caixa do Tesouro no final do exercício de 2011.

### 9.2.3. COMPROMETIMENTO COM AMORTIZAÇÃO E ENCARGOS DA DÍVIDA

A Resolução do Senado Federal nº 43/2001, em seu art. 7º, inciso II, estabelece que:

Art. 7º As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites: [...] II - o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, não poderá exceder a 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida;

Os dispêndios realizados, no exercício de 2011, com amortizações, juros e encargos da dívida consolidada do Estado, excluídos os desembolsos com pagamento de garantias oferecidas pelo Tesouro, representaram um percentual de 5,23% da Receita Corrente Líquida, abaixo, portanto do limite estabelecido na aludida Resolução do Senado Federal (11,5%), conforme demonstrado na tabela a seguir:

#### Amortização, Juros e Encargos da Dívida

(R\$1,00)

| Descrição                                  | Valor             |
|--------------------------------------------|-------------------|
| AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA CONSOLIDADA (1)      | 371.456.910,00    |
| JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA CONSOLIDADA (2) | 202.171.250,00    |
| TOTAL (1 + 2)                              | 573.628.160,00    |
| RECEITA CORRENTE LÍQUIDA-RCL               | 10.966.435.337,00 |
| % DE COMPROMETIMENTO                       | 5,23 %            |
| LIMITE FIXADO NA RESOLUÇÃO Nº 43 DO SF     | 11,5%             |

Fonte: BGE (Tabela 79 da Síntese do Balanço de 2011).

Nota: No total da amortização, juros e encargos da dívida foi excluído o pagamento de Garantias.



Importante destacar que este percentual foi maior em comparação ao exercício de 2010 que foi de 5,08%.

#### **9.2.4. OPERAÇÕES DE CRÉDITO**

Nos termos do art. 29, inciso III da Lei Complementar nº 101/2000, e do art. 3º da Resolução nº 43/2001, com alterações promovidas pela Resolução nº 19/2003, ambas do Senado Federal, constituem operações de crédito os compromissos financeiros assumidos em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com uso de derivativos financeiros.

Equiparam-se às operações de crédito, segundo o art. 37 da LRF e art. 3º, § 1º, da Resolução nº 43/2001, e estão vedados:

- o recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;
- assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de títulos de crédito; e
- assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.

Além dos conceitos acima, é bom destacar que através do art. 33 da LRF as operações de crédito devem atender as condições e limites estabelecidos.

Cabe ressaltar o fato de que não foi constatada, no exercício em apreço, a realização de operações de crédito pelo Estado em desacordo com as normas do art. 33 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Da mesma forma, não foi constatada a realização de operação de crédito vedada no art. 37 da referida lei.

##### **9.2.4.1. LIMITES DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO**

No final do exercício de 2011, o montante das operações de

crédito realizadas pelo Tesouro Estadual correspondeu a 8,33% da Receita Corrente Líquida, abaixo, portanto, do limite fixado pela Resolução nº 43/01 do Senado Federal, que é de 16% da RCL, conforme demonstrado na tabela abaixo.

Montante das Operações de Crédito em Relação à RCL (R\$ 1,00)

| MONTANTE DAS<br>OPERAÇÕES DE CRÉDITO<br>(Internas e Externas) | RECEITA CORRENTE<br>LÍQUIDA | MONTANTE DAS<br>OPERAÇÕES DE CRÉDITO<br>EM RELAÇÃO À RECEITA<br>CORRENTE LÍQUIDA | LIMITE        |
|---------------------------------------------------------------|-----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| 913.072.697,00                                                | 10.966.435.337,00           | 8,33% DA RCL                                                                     | 16,00% DA RCL |

Fonte: BGE (Anexo 10 da Receita) e RGF do 3º quadrimestre/2011 do Poder Executivo.

### 9.2.4.2. LIMITE DAS RECEITAS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO POR ANTECIPAÇÃO DA RECEITA

Segundo o art. 38 da LRF, as operações de crédito por antecipação da receita (ARO) destinam-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirão as exigências mencionadas no art. 32 e mais os seguintes pontos:

1- realizar-se-á somente a partir do décimo dia do início do exercício;

2 - deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano;

3 - não será autorizada se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira, ou à que vier a esta substituir;

- estará proibida:

a) enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada;

b) no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.

O art. 10 da Resolução nº 43 do Senado Federal estabelece que o saldo devedor das operações de crédito por antecipação da receita orçamentária não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a 7% (sete por cento) da Receita Corrente Líquida.

Conforme verificado no RGF (Anexo IV) do 3º quadrimestre

do exercício de 2011, o Estado não realizou operações de crédito por antecipação de receita – ARO.

### 9.2.5. GARANTIAS E CONTRAGARANTIAS DE VALORES

A concessão de garantia compreende os compromissos de obrigações financeiras ou contratuais assumidos pelo ente da Federação ou entidade a ele vinculado. Segundo o art. 40 da Lei Complementar Federal nº 101/2000-LRF, os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas e externas.

A LRF, em seu art. 40, § 1º, e a Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, em seu art. 18, I e II, preceituam que a concessão de garantia, pelos Estados, às operações de crédito interno e externo, demandará a apresentação de contragarantias em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, e a adimplência do tomador relativamente às suas obrigações para com o garantidor e entidades por ele controladas. Observando o RGF do 3º quadrimestre de 2011(Anexo III), verificou-se que o Estado do Ceará não possuía contragarantias de valores

#### 9.2.5.1. LIMITE DAS GARANTIAS

Conforme se observa no RGF do 3º quadrimestre de 2011(Anexo III), no final do respectivo exercício, as garantias concedidas pelo Tesouro Estadual corresponderam a 7,75% da Receita Corrente Líquida, abaixo, portanto, do limite fixado pela Resolução nº 43/01 do Senado Federal, que é de 22% da RCL. Esse percentual pode ser verificado, de acordo com o Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores (Anexo III), integrante do RGF do Poder Executivo, referente ao 3º quadrimestre/2011, sintetizada na tabela que segue:

| Montante das Garantias em Relação à RCL |                          |                                         | (R\$ 1,00)  |
|-----------------------------------------|--------------------------|-----------------------------------------|-------------|
| MONTANTE DAS GARANTIAS                  | RECEITA CORRENTE LÍQUIDA | MONTANTE DAS GARANTIAS EM RELAÇÃO À RCL | LIMITE      |
| 849.512.623,00                          | 10.966.435.337,00        | 7,75% DA RCL                            | 22 % DA RCL |

Fonte: BGE e RGF do 3º Quadrimestre/2011 do Poder Executivo.

## 9.2.6. LIMITE DAS DESPESAS COM PESSOAL

Com relação à Despesa de Pessoal, é oportuno destacar a Resolução deste Tribunal nº 2230/2010 - TCE, que determinou com base no art. 169 da CF/88 c/c o art. 19 da LRF a não inclusão dos gastos com pensionista no cômputo da despesa de pessoal. Portanto, com base nesse novo contexto, segue a análise da referida despesa.

Cabe destacar que a análise da despesa de pessoal, foi realizada com base em dois focos: primeira baseada no relatório da SEFAZ e em seguida com base nos dados extraídos do Banco de Dados do SIC. Com isso, segue a análise a seguir.

Segundo 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, que abrange o período de janeiro a dezembro/11, o total das despesas com pessoal do referido Poder, para fins de apuração do limite fixado na LRF, no exercício em apreço, atingiu o montante de R\$ 4.381.828.978,30, correspondendo a um percentual de 39,96% da Receita Corrente Líquida (R\$ 10.966.435.337,00), abaixo, portanto, do limite prudencial (46,17%) e do limite máximo legal (48,60%), estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (arts. 19 e 20), conforme demonstrado na tabela seguinte:

**Despesa com Pessoal apurada pela SEFAZ**

(R\$ 1,00)

| DESPESAS COM PESSOAL                                                                           | DESPESAS EXECUTADAS (Últimos 12 Meses) |                                                 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|-------------------------------------------------|
|                                                                                                | LIQUIDADAS (a)                         | INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (b) |
| DESPESA BRUTA COM PESSOAL ( I )                                                                | 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 )                                        | 567.375.855,58                         |                                                 |
| 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)= (IIa+ IIb)                                                |                                        | 4.381.828.978,30                                |
| APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL                                                        |                                        | VALOR                                           |
| RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL ( V )                                                           |                                        | 10.966.435.337,44                               |
| % do TOTAL DA DESPESA COM PESSOAL- TDP( VI ) = ( IV / V ) * 100                                |                                        | 39,96                                           |
| 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.

Já com relação aos dados provenientes do Banco de Dados do SIC, verifica-se que o percentual chegou ao patamar de 40,03%, conforme o cálculo realizado e demonstrado na tabela abaixo.

**Despesa com Pessoal apurada pela Comissão**

(R\$ 1,00)

| DESPESAS COM PESSOAL                                                                           | DESPESAS EXECUTADAS (Últimos 12 Meses) |                                                 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|-------------------------------------------------|
|                                                                                                | LIQUIDADAS ( a )                       | INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (b) |
| DESPESA BRUTA COM PESSOAL ( I )                                                                | 4.884.956.670,11                       | 219.310.048,51                                  |
| Pessoal Ativo                                                                                  | 3.626.028.946,30                       | 219.207.826,25                                  |
| Pessoal Inativo                                                                                | 1.127.934.133,81                       | 51.111,13                                       |
| Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização ( § 1º do art.18 da LRF ) | 130.993.590,00                         | 51.111,13                                       |
| DESPESAS NÃO COMPUTADAS ( § 1º do art.19 da LRF ) ( II )                                       | 713.837.604,37                         | 196.293,97                                      |
| Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária                                   | 0                                      | 0                                               |
| Decorrentes de Decisão Judicial                                                                | 41.855.703,83                          | 0,00                                            |
| Despesas de Exercícios Anteriores                                                              | 31.157.267,97                          | 196.293,92                                      |
| Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados                                                | 640.824.632,57                         | 0,05                                            |
| DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL ( III ) = ( I-II)                                                  | 4.171.119.065,74                       | 219.113.754,54                                  |
| DESPESA TOTAL COM PESSOAL- DTP ( IV)= (IIIa+ IIIb)                                             |                                        | 4.390.232.820,28                                |
| 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>40,03</b>                                    |
| LIMITE MÁXIMO ( 48,60% )                                                                       |                                        | 5.329.687.574,00                                |
| LIMITE PRUDENCIAL (46,17%)                                                                     |                                        | 5.063.203.195,30                                |

Fonte: Banco de Dados do SIC

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.

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 des-

pesa 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**

Ressalta-se que, de acordo com o demonstrativo da Disponibilidade de Caixa do RGF do 3º quadrimestre de 2011, o Estado apresentou ao final do exercício, disponibilidade de caixa bruta na importância de R\$ 2.702.168.277,45 e obrigações financeiras, no valor de R\$ 1.022.009.015,51. Portanto, confrontando os respectivos valores, constata-se que é gerada uma disponibilidade de caixa líquida no valor de R\$ 1.680.159.261,94.

Analisando o referido Demonstrativo, vale mencionar que o mesmo foi confeccionado detalhando de forma segregada os recursos ordinários e vinculados em conformidade com o modelo estabelecido no anexo V do Manual de Demonstrativos Fiscais (3ª edição), Volume III, aplicados à União, Estados, DF e Municípios, editado pela Portaria 249/2010 da STN. Cabe destacar que no citado demonstrativo foram apresentadas as destinações e obrigações de recursos com seus respectivos recursos vinculados ou não.

Já em relação ao disposto no art. 42 da LRF, onde é destacado que é vedado ao titular de Poder ou órgão, referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesas que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito, ressalta-se que o conteúdo deste artigo não é aplicável no exercício em análise, pois não se trata de final de mandato.

## **9.2.8. RECEITA DE ALIENAÇÃO DE ATIVOS E APLICAÇÃO DOS RECURSOS**

Segundo o art. 53, parágrafo primeiro, inciso III da LRF, o RREO do último bimestre do exercício será acompanhado do demonstrativo da variação patrimonial, evidenciando a alienação de ativos e aplicações dos recursos dela decorrentes. Com relação a este assunto, a Portaria STN nº 249/2010, afirma que os Entes da Federação devem apresentar o Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos e que deve integrar o RREO referente ao último bimestre do exercício.

É bom destacar, também, que, de acordo com o art. 44 da LRF, é vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

Analisando o conteúdo do demonstrativo (anexo XIV), como também o anexo 10 da receita do BGE, observa-se que o Estado auferiu uma receita de alienação de bens, em 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.

Com relação ao saldo do exercício anterior no valor de R\$ 5.405.696,00 verificou-se também que o mesmo não foi utilizado, ficando, portanto, um saldo a realizar na importância de R\$ 5.421.796,00.

## **9.2.9. METAS FISCAIS**

Segundo o art. 4, § 1º da LRF, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias deve contemplar Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

As metas fiscais, para o exercício de 2011, foram estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de 2011 (Lei nº 14.766 de 30/07/2010), e, posteriormente, ajustadas na Lei Orçamentária Anual - LOA daquele exercício (Lei nº 14.827 de 28/12/2010) as metas para receitas e despesas e mantendo-se as demais metas. Acerca da revisão das metas fiscais fixadas na LDO, a matéria foi tratada no Capítulo II - Instrumento do Planejamento Governamental deste Relatório.

Na tabela 42 do Relatório da SEFAZ, subitem 2.1.2.3, são apresentadas as metas fiscais previstas para o exercício de 2011, bem como as realizações no que tange às receitas, despesas, resultados primário e nominal.

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

| ESPECIFICAÇÃO                     | PREVISÃO PARA O EXERCÍCIO (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: fórmula 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.

Conforme se observa nas notas explicativas extraídas da tabela 42 da SEFAZ, verifica-se que as despesas fiscais de capital (item 7) corresponde a diferença entre despesa de capital e a concessão de empréstimos.

Nos itens seguintes, são efetuados os comentários sobre o alcance das metas fiscais estabelecidas para o exercício de 2011.



### **9.2.9.1. RECEITAS E DESPESAS TOTAIS**

A meta para a Receita Total (receitas da Administração direta, autarquias, fundações, fundos e empresas estatais dependentes) fixada na LDO foi de R\$ 15.862.207.000,00 tendo sido ajustada na LOA para R\$ 16.974.179.000,00. Analisando a tabela anterior, verifica-se que a Receita Total obtida no exercício em apreço foi de R\$ 17.094.823.000,00, portanto, superior à meta ajustada na LOA.

Já para a Despesa Total (despesas da Administração direta, autarquias, fundações, fundos e empresas estatais dependentes) foi estabelecida uma meta na LDO no importe de R\$ 14.773.369.000,00 sendo ajustada na LOA para R\$ 17.009.044.000,00. Verificando a referida tabela, observa-se 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**

O Resultado Primário, de acordo com a conceituação dada pela Portaria nº 249/2010 da STN, que aprova a 3ª edição do Manual Técnico de Demonstrativos Fiscais, em vigor para o exercício de 2011, representa a diferença entre as receitas primárias (receitas não financeiras) e as despesas primárias (despesas não financeiras) da Administração Direta, Autarquias, Fundações, Fundos e Empresas Estatais Dependentes. O referido resultado objetiva demonstrar o quanto as ações correntes da Administração Pública afetam sua situação econômica, financeira e patrimonial. Quanto maior esse indicador, apurado antes da apropriação dos juros e outros encargos da dívida, maior será o volume de recursos disponíveis para pagamento dos serviços da dívida ou realizar outros investimentos. Portanto, é um indicador de suma importância no contexto da avaliação da política fiscal, pois demonstra a capacidade do ente em honrar os compromissos financeiros assumidos e consequente diminuição da dívida pública.

A meta de resultado primário do Estado para o exercício de 2011 foi de R\$ 13.472.000,00, entretanto o resultado primário apurado ao final do exercício foi de R\$ 1.881.418.972,44.

Convêm destacar 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) e consiste basicamente em dois pontos:

A despesa foi considerada pelo valor liquidado e não pelo valor empenhado.

O Manual de Demonstrativos Fiscais estabelece que durante o exercício (apurações bimestrais) são consideradas despesas executadas apenas as despesas liquidadas, até mesmo porque os restos a pagar só são inscritos em 31 de dezembro. No encerramento do exercício, segundo o manual, devem ser consideradas como despesas executadas as liquidadas e as inscritas em restos a pagar não processados, ou seja, o total da despesa empenhada. Tal procedimento tem amparo no art. 35, inciso II da Lei nº 4.320/64, in verbis “pertence ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas.” (Grifo nosso).

Conforme se observa a adoção da metodologia prevista na Lei Estadual nº 14.824/10, os restos a pagar não processados não foram computados na apuração do resultado primário do exercício de 2011, tão pouco o serão no exercício de 2012.

2. A despesa com investimentos com Programas de Infraestrutura, de acordo com a Lei 14.824/10, foi excluída da apuração do resultado primário elevando assim o valor do resultado apurado.

Para a análise de tal fato, segue o citado na referida Lei:

O resultado primário apurado na forma definida no caput deste artigo não será impactado pelas despesas liquidadas de investimentos dos programas de infraestrutura aprovados na Lei Orçamentária Anual de 2009 e por Créditos Adicionais, relacionados no anexo V desta Lei, eleitos segundo critérios de elevado impacto econômico e retorno fiscal.

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.

rio, 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, obtive o seguinte resultado, destacado abaixo.

(R\$ 1,00)

| Descrição                                                 | Despesas Liquidadas       |
|-----------------------------------------------------------|---------------------------|
| 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)

| Descrição                                                | Despesas Empenhadas     |
|----------------------------------------------------------|-------------------------|
| 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 - XIV) | R\$ 2.709.565.933,38    |
| 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

O Resultado Nominal representa o quanto o saldo da Dívida Fiscal Líquida de um ente público aumentou ou diminuiu. Sendo obtido um resultado negativo, significa que o saldo da referida dívida decresceu, e, no caso de resultado positivo, representa um aumento no saldo da aludida dívida.

A meta para o Resultado Nominal, estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da LDO de 2011, foi de um resultado negativo no valor de R\$ 152.483.000,00, significa dizer que o Estado pretendia diminuir, neste valor, a sua dívida fiscal líquida durante o exercício de 2011. No entanto o Demonstrativo do Resultado Nominal do último bimestre apontou um Resultado Nominal positivo de R\$ 541.603.198,00 o que representa um aumento no saldo da Dívida Fiscal Líquida do Estado no período sob análise, não atingindo desta forma a meta de resultado nominal fixada na LDO de 2011.

### 9.2.10. MONTANTE A DÍVIDA PÚBLICA ESTADUAL

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**

De acordo com o artigo 9º, parágrafo 4º, da LRF, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas casas legislativas estaduais, distrital e municipais.

Em cumprimento às normas supra o Poder Executivo Estadual compareceu, nas datas estabelecidas, à Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação do Poder Legislativo Estadual, para demonstrar os resultados alcançados pelo Tesouro Estadual no exercício de 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**

Os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) e os da Gestão Fiscal (RGF), de responsabilidade do Poder Executivo Estadual, foram emitidos e publicados, inclusive em meio eletrônico, no endereço [www.sefaz.ce.gov.br](http://www.sefaz.ce.gov.br), conforme previsto nos arts. 52 a 55 da Lei Complementar nº 101/00 - LRF, conforme Quadros a seguir.

- **Do Relatório Resumido da Execução Orçamentária**

| PERÍODO          | DATA DA PUBLICAÇÃO NO D.O.E |
|------------------|-----------------------------|
| 1º BIMESTRE/2011 | 31/03/2011                  |
| 2º BIMESTRE/2011 | 31/05/2011                  |
| 3º BIMESTRE/2011 | 20/07/2011                  |
| 4º BIMESTRE/2011 | 30/09/2011                  |
| 5º BIMESTRE/2011 | 24/11/2011                  |
| 6º BIMESTRE/2011 | 30/01/2012                  |

Fonte: D.O.E.

- **Do Relatório de Gestão Fiscal**

| PERÍODO               | DATA DA PUBLICAÇÃO NO D.O.E |
|-----------------------|-----------------------------|
| 1º QUADRIMESTRE/2011  | 31/03/2011                  |
| 2º QUADRIMESTRE /2011 | 30/09/2011                  |
| 3º QUADRIMESTRE /2011 | 31/01/2011                  |

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**

Em 27 de maio de 2010, entrou em vigor a Lei Complementar nº 131, conhecida como a Lei da Transparência. Este Diploma Legal representa um marco no controle social das contas públicas, pois possibilita a sociedade o pleno acompanhamento da aplicação dos recursos auferidos pelo Estado.

A Lei da Transparência modificou o artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal e acrescentou os artigos 48 – A, 73 – A, 73 – B e 73 – C. Com ela os entes da Federação devem liberar ao pleno

conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, as informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

É importante ressaltar que em 2010 foi publicado o Decreto nº 7.185, regulamentando a Lei em tablado, devendo ser observado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Este Decreto dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle no âmbito de cada ente da Federação.

Tomando como base a referida legislação e a forma de divulgação das informações no que tange a gestão pública, segue o Quadro abaixo que demonstra os pontos em que o Portal da Transparência do Poder Executivo atendeu ou não, bem como os que foram acatados parcialmente, durante o exercício de 2011.



| <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- os planos;</b>                                                                                                                                                                                                                                    | Atendido                                                                                          |
| <b>1.2- orçamentos;</b>                                                                                                                                                                                                                                   | Atendido                                                                                          |
| <b>1.3- leis de diretrizes orçamentárias;</b>                                                                                                                                                                                                             | Atendido                                                                                          |
| <b>1.4 - as prestações de contas;</b>                                                                                                                                                                                                                     | Não Atendido                                                                                      |
| <b>1.5- parecer prévio;</b>                                                                                                                                                                                                                               | Não Atendido                                                                                      |
| <b>1.6 - Relatório Resumido da Execução Orçamentária;</b>                                                                                                                                                                                                 | Atendido                                                                                          |
| <b>1.7- Relatório de Gestão Fiscal;</b>                                                                                                                                                                                                                   | Atendido                                                                                          |
| <b>1.8 - versões simplificadas do RREO e RGF.</b>                                                                                                                                                                                                         | 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 - empenhado;</b>                                                                                                                                                                                                                                   | Atendido                                                                                          |
| <b>4.2 - liquidado;</b>                                                                                                                                                                                                                                   | Atendido                                                                                          |
| <b>4.3 - pago.</b>                                                                                                                                                                                                                                        | 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 - a unidade orçamentária;</b>                                                                                                                                                                                                                      | Atendido                                                                                          |
| <b>6.2 - função;</b>                                                                                                                                                                                                                                      | Atendido                                                                                          |
| <b>6.3 - subfunção;</b>                                                                                                                                                                                                                                   | Atendido                                                                                          |
| <b>6.4 - natureza da despesa;</b>                                                                                                                                                                                                                         | Atendido                                                                                          |
| <b>6.5 - fonte dos recursos que financiaram o gasto.</b>                                                                                                                                                                                                  | Atendido                                                                                          |
| <b>7 - (DC 7.185/2010, art. 7º, I, d)</b>                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                   |
| <b>7.1 - A pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento (exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários);</b>                                                                                                     | Atendido                                                                                          |
| <b>7.2 - inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária.</b>                                                                                                                                                               | Não Atendido                                                                                      |
| <b>8 - (DC 7.185/2010, art.7º, I, f) O procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexistência, 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>10 - (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.</b>                                                                              | Atendido Parcialmente                                                                             |
| <b>11 - (DC 7.185/2010, art.7º, II, b) Lançamento, quando for o caso.</b>                                                                                                                                                                                 | Não Atendido                                                                                      |
| <b>12 - (DC 7.185/2010, art.7º, II, c) Arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários.</b>                                                                                                                                                   | Atendido                                                                                          |

Quadro - Análise das Exigências da Lei Complementar nº 131/2009 e do Decreto nº 7.185/2010 (Poder Executivo)

Analisando os dados do quadro acima verifica-se que a maioria dos requisitos de transparência foram atendidos, no entanto alguns ainda precisam ser atendidos integralmente.

Quanto aos requisitos que não foram atendidos ou foram atendidos parcialmente fazem-se as seguintes observações:

- 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.

A consulta a estas informações foi realizada no dia 23/03/2012.

---

## **10. ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO SOBRE AS CONTAS ANUAIS DO GOVER- NO DE 2010**

---



## **10. ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO SOBRE AS CONTAS ANUAIS DO GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2010**

O presente capítulo tem como objetivo analisar as ações de melhoria ou corretivas que foram e estão sendo adotadas no âmbito da Administração Pública Estadual, com vistas ao atendimento às recomendações formuladas por este Tribunal de Contas, por ocasião do exame das contas anuais de governo referentes a exercícios anteriores.

Segundo o Relatório do Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo, tais ações foram definidas no âmbito da Comissão Gestora Intersetorial para Aplicação do Plano de Ação para Sanar Fragilidades - PASF, ferramenta criada pelo Decreto nº 29.388, de 27 de agosto de 2008, que instituiu a Auditoria Preventiva com Foco em Riscos. Para tanto, a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado - CGE, seguindo orientação normativa constante do art. 6º do referido decreto, instituiu a referida comissão, coordenada por representante da CGE e formada por representantes da Procuradoria Geral do Estado - PGE, Secretaria da Fazenda - SEFAZ e Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG.

A seguir faz-se a análise das recomendações desta Corte de Contas expedidas em exercícios anteriores e das providências adotadas pelos órgãos estaduais competentes.

### **RECOMENDAÇÃO 01**

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.

#### **Comentários:**

Sobre essa recomendação, o Controle Interno informou que o Poder Executivo tem aperfeiçoado permanentemente os instrumentos de Planejamento, inclusive a 4ª Inspetoria de Controle

Externo deste Tribunal reconheceu que houve uma evolução no atendimento das disposições da LRF em relação aos citados instrumentos. Entretanto, para o exercício de 2011, reitera-se a necessidade de aperfeiçoamento de alguns demonstrativos, tais como o de “Margem para a expansão de Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado” e o de “Compatibilização entre os orçamentos e as Metas Fiscais”.

Com relação ao segundo demonstrativo, aquele órgão declarou que o Poder Executivo entende que o lapso temporal entre a elaboração e aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentária - LDO e da Lei Orçamentária Anual - LOA demanda ajustes para corrigir eventuais mudanças nos indicadores macroeconômicos e que afetam diretamente a base de projeção das Receitas Primárias. Todavia, a LOA não altera as metas de resultados nominal e primário, mantendo-as compatíveis com as metas estabelecidas na LDO. Tal procedimento é o mesmo adotado pelo Governo Federal.

No que diz respeito ao primeiro demonstrativo, o Controle Interno explicou que a SEPLAG não incorporava naquele o aumento permanente de receita decorrente do aumento da base de cálculo, tendo em vista que seu crescimento por força da atividade econômica estava evidenciado nos demonstrativos da evolução das receitas, ressaltando que, esse assunto, assim como outros da LRF, necessitam de padronização. Ademais, complementou os esclarecimentos afirmando que na LDO, para o exercício de 2012, tal inconsistência não permanece.

Assim, entende-se que tal recomendação foi parcialmente atendida, visto que os Demonstrativos de Margem para a expansão de Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado e o de Compatibilização entre os orçamentos e as Metas Fiscais não atenderam no exercício o que preconiza a legislação pertinente, mencionados no Capítulo 2 deste relatório. Ressalta-se que essa recomendação vem desde a análise das contas do exercício de 2007.

**Situação: Atendida parcialmente.**

## **RECOMENDAÇÃO 02**

À Secretaria da Fazenda que dê continuidade ao processo de implantação do sistema de custos que permita a avaliação e o

acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, em atendimento as exigências contidas no art. 50, VI, § 3º da LRF.

#### **Comentários:**

Segundo o Relatório do Controle Interno, o Poder Executivo implantou uma ferramenta de suporte informacional aplicada ao controle de gastos de funcionamento de equipamentos públicos, denominada MAPP GESTÃO. As informações geradas com o desenvolvimento desta ferramenta serão harmonizadas com o projeto de implantação de um sistema de custos, que contará com suporte do módulo de contabilidade do S2GPR, ainda em fase de implantação.

Cabe destacar que a referida recomendação é mencionada desde a análise das contas relativa ao exercício de 2007.

#### **Situação: Em fase de implementação.**

### **RECOMENDAÇÃO 03**

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.

#### **Comentários:**

Em esclarecimento a esta recomendação, o Controle Interno ressaltou a Resolução nº 2.124/2011 desta Corte de Contas, na qual, por maioria dos votos foi acolhida temporariamente os modelos de Demonstrativos Contábeis, que já foram utilizados nas tomadas e prestações de contas do exercício de 2008, até a implantação do novo módulo de contabilidade.

No entanto, cabe ressaltar que a Resolução trata somente das Demonstrações Contábeis da Administração Direta. Conforme evidenciado no Capítulo 7 deste relatório, foram identificadas divergências nos demonstrativos contábeis consolidados, ressaltando-se, ainda, que os mesmos foram elaborados fora do sistema integrado de contabilidade.

Salienta-se que a referida recomendação é mencionada desde a análise das contas relativa ao exercício de 2007.

### **Situação: Não atendida.**

#### **RECOMENDAÇÃO 04**

À Secretaria da Fazenda que contabilize as operações intraorçamentárias, observando-se a forma prevista pela Portaria Interministerial (STN/SOF) nº 338/2006 e (STN) nº 339/2001, e evidenciar as mesmas em Notas Explicativas ao Balanço Orçamentário, conforme orientação contida no Manual de Demonstrações Contábeis Aplicados ao Setor Público, editado por meio da Portaria STN nº 664/2010.

#### **Comentários:**

Conforme análise do Anexo XIX da Lei nº 4.320/64, o Estado utiliza a modalidade de aplicação 91 para as despesas intraorçamentárias. Entretanto, não foi verificada, em contrapartida a este tipo de despesa, a contabilização das receitas intraorçamentárias, na forma prevista na Portaria Interministerial (STN/SOF) nº 338/2006, nem a evidenciação de notas explicativas ao Balanço Orçamentário.

Não foram verificadas também as disposições contidas na Portaria (STN) nº 339/2001, a qual define para os Estados, Distrito Federal e municípios, os procedimentos relacionados aos registros decorrentes da execução orçamentária e financeira das despesas realizadas de forma descentralizada (em substituição às transferências intragovernamentais).

A referida recomendação é destacada desde a análise das contas do exercício de 2007.

### **Situação: Não atendida.**

#### **RECOMENDAÇÃO 05**

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 pro-



duzidas.

### **Comentários:**

A Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado alega, em seu relatório, que está em andamento, no âmbito de atuação do controle interno preventivo, trabalho com o objetivo de avaliar processos, sistemas informatizados e normas do Estado. Tal projeto visa, quando necessário, integrar as informações dos sistemas informatizados, de modo a permitir a realização de críticas prévias por partes dos órgãos gestores.

Informa, ainda, que já foi efetuada a contratação desse novo sistema de contabilidade e controle de contratos.

Não obstante a informação sobre a aquisição desse sistema, recomenda-se que o Poder Executivo estabeleça um cronograma para implementação do processo de automação, uma vez que já existe em produção uma base de dados relativa aos respectivos instrumentos contratuais produzidos pelos órgãos e entidades do Poder Executivo, que, atualmente, é alimentada diariamente por agentes dos órgãos jurisdicionados e é gerida pela própria CGE.

A fixação desse cronograma se faz necessária, uma vez que não existe uma agenda de curto prazo para realização de ajustes nos sistemas corporativos estaduais, justificada em razão do projeto S2GPR, que terá como um de seus produtos a interligação entre diversos sistemas do estado, dentre eles o novo sistema de contabilidade e o de controle de contratos, o que retarda desarrazadamente a regularização das ferramentas de controle já existentes.

Propõe ainda que sejam acrescidas ao sistema contábil rotinas que possibilitem identificar se as despesas foram processadas por meio de processos de Registro de Preços, permitindo, assim, o registro quanto à sua forma de participação, ou seja, se os órgãos contratantes são parte do processo na qualidade de gestor do registro de preços (Art. 1º, IV, do Decreto nº 28.087/2006), de participante (Art. 1º, V, do Decreto nº 28.087/2006) ou na qualidade de interessado (Art. 1º, VII, do Decreto nº 28.087/2006), também conhecido como CARONA, possibilitando aos órgãos de controle identificar, de imediato, essas hipóteses de contratação.

### **Situação: Não Atendida**

## RECOMENDAÇÃO 06

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.

### Comentários:

Conforme informações da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE), há a renovação e ampliação do quadro de pessoal do Governo do Estado do Ceará com a nomeação, em 2011, de 989 servidores, distribuídos nos seguintes órgãos: DPGE (20), PGE (2), SSPDS (Polícias Civil (57) e Militar (24)), SEFAZ (53), SEMACE (19), SESA (450) e SEDUC (364).

Ademais, a CGE destaca que foram autorizadas 5.169 novas vagas, conforme a tabela abaixo, a serem preenchidas por meio de processos seletivos a serem realizados em 2012, o que possibilitará a redução do índice de mão de obra terceirizada em substituição a servidores e empregados públicos.

Quantidade de vagas autorizadas, em 2012, por órgão/entidade

| Órgão/Entidade | Quantidade |
|----------------|------------|
| ARCE           | 5          |
| CEARÁPORTOS    | 29         |
| CIDADES        | 144        |
| CGE            | 18         |
| COGERH         | 30         |
| DAE            | 136        |
| DER            | 40         |
| FUNCEME        | 30         |
| IDECI          | 20         |
| PM             | 1.000      |
| PC             | 740        |
| PEFOCE         | 177        |
| SEJUS          | 800        |
| SEDUC          | 2.000      |
| Total          | 5.169      |

Fonte: CGE/2012.

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.

Foi enfatizado ainda, no Capítulo 3, que, em especial, as entidades vinculadas à Secretaria da Saúde (SESA) empenharam mais de 100% dos recursos em Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização, ao comparar com a Despesa de Pessoal e Encargos Sociais destas 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%).

Da situação contextualizada, verifica-se que, mesmo com o alto percentual de terceirizações na SESA, não foram previstas vagas para esta Secretaria, conforme exposto na Tabela acima.

Por oportuno, cabe ressaltar que a recomendação do Ministério Público de Contas, acolhida por esta Corte de Contas, para a redução do número de terceirizações em substituição a servidores e empregados públicos no Governo do Estado do Ceará vem sendo mencionada desde a análise das contas anuais do exercício de 2008.

**Situação: Não atendida.**

### **RECOMENDAÇÃO 07**

À Secretaria da Fazenda que ajuste o sistema de contabilização estadual de modo que concentre o registro de repasses a organizações sociais para fazer face a contratos de gestão em item de despesa específico para esse fim.

### **Comentários:**

Quanto a essa recomendação, as considerações apresentadas pelo órgão de controle interno do Poder Executivo destacam que, no exercício de 2011, os registros foram efetuados notadamente nas classificações 3.3.50.39/0001 TRANSF AS ORGANIZAÇÃO

### SOCIAIS e 3.3.50.41\0004 CONTRATO DE GESTÃO.

No entanto, ao analisar os repasses realizados às instituições privadas, de acordo com o Capítulo 5, constata-se que não é utilizado um único item de despesa para o registro dos contatos de gestão. Por exemplo, empenhos de contratos de gestão alocados ora em “Transferências a Organizações Sociais” e ora como “Contratos de Gestão”. Portanto, diante das constatações evidenciadas, essa comissão entende que a recomendação não foi atendida.

Tal Recomendação vem sendo mencionada desde análise das contas anuais do exercício de 2007.

**Situação: Não Atendida.**

### RECOMENDAÇÃO 08

À Secretaria da Fazenda que realize estudo objetivando a readequação/racionalização da estrutura de contas em nível do detalhamento “Item de Despesa”, eliminando itens criados para o registro de informações idênticas, e a inserção de novas rubricas segregando despesas de natureza diversa.

#### Comentários:

Conforme o relatório do Controle Interno, o estudo sobre a revisão e racionalização dos “Itens de Despesa” foi concluído em novembro de 2011, sendo verificada a necessidade de inclusão de alguns itens e de exclusão de outros. Tal estudo serviu para a elaboração da tabela a ser utilizada no módulo de contabilidade do S2GPR, ainda em estágio de implantação.

**Situação: Atendida.**

### RECOMENDAÇÃO 09

À Secretaria do Planejamento e Gestão que implemente o 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.

#### Comentários:

À respeito desse ponto, o Controle Interno declarou que a SEPLAG avançou no processo de coordenação da implementação

do modelo de Gestão por Resultados - GPR, no âmbito da administração estadual, desde o processo metodológico à elaboração de relatórios de monitoramento e avaliação, bem como no aperfeiçoamento do Sistema de Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários (MAPP) como ferramenta gerencial de apoio à tomada de decisão.

Na óptica desta Comissão, esta recomendação está em fase de implementação, no entanto precisa ser agilizada a sua implantação, pois seu não funcionamento dificulta a avaliação pelo Controle Interno do cumprimento das metas previstas no PPA. Recomendação recorrente desde a análise das contas do exercício de 2008.

**Situação: Em fase de implementação.**

### **RECOMENDAÇÃO 10**

À Secretaria do Planejamento e Gestão que dote o Sistema de Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários - WebMapp de módulo específico para registro de dados referentes à execução física dos programas de governo constantes da Matriz de Gestão por Resultados, de forma a possibilitar o acompanhamento das ações governamentais em tempo real, nos termos do Decreto Estadual nº 27.119/03, que disciplina a Gestão por Resultados no Estado do Ceará.

#### **Comentários:**

Sobre essa recomendação, a CGE (Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado) dispôs que:

Os Sistemas SIAP/WEBMAPP já contemplam relatórios de desempenho setorial e de acompanhamento de programas e produtos vinculados ao Modelo de Gestão por Resultados. Em 2010, foi disponibilizado módulo específico no Sistema WebMapp para gerir informações de gestão por resultados.

Em 2011, foi realizado aperfeiçoamento do sistema de cadastro dos componentes das matrizes do Modelo GPR, que facilitará o acompanhamento dos produtos e indicadores de resultados. O sistema mencionado contemplará a vinculação dos resultados à programação operativa, facilitando a tomada de decisões estratégicas para corrigir o curso da ação de governo.

Contudo, ocorreu um atraso na sua implantação por conta

das mudanças de metodologias apresentadas pelo PPA de 2012-2015. Assim, atualmente, tal sistema está sendo redefinido.

Não obstante a CGE afirmar, inicialmente, que, em 2011, tenha havido aperfeiçoamento no sistema WebMapp quanto ao cadastro das matrizes do Modelo GPR, as constatações aduzidas no corpo do presente relatório (capítulo sexto) retratam o contrário:

Na prerrogativa prevista para o Sistema de Gestão do PPA 2008-2011, disciplinada no decreto supra, utilizou-se a ferramenta 3 – Indicadores Estratégicos de Governo do Sistema WebMapp com o intuito de se aferir o modelo de Gestão por Resultados em nível de Resultados Estratégicos. No exame, ato contínuo, não foi possível mensurar os resultados para o exercício de 2011, na medida em que foram elencados somente aqueles referentes aos exercícios de 2006 a 2010. Nessa mesma linha, a ferramenta Resultados Setoriais possibilitou a visualização da programação e realização dos indicadores dos produtos por Secretarias até o exercício de 2010. Para o exercício de 2011, contudo, restou apresentado somente o programado.

Em nível de Resultados Operacionais, a ferramenta 2 – Desempenho de Programas e Produtos também não logrou êxito na mensuração das Ações e Projetos Prioritários quanto ao cumprimento dos produtos e metas para o exercício de 2011.

Na parte final de suas justificativas, o próprio Órgão de Controle Interno corrobora a inconsistência quando certifica que o sistema está sendo atualmente redefinido, principalmente por conta de atrasos provenientes das mudanças de metodologias apresentadas pelo PPA de 2012-2015.

As ações corretivas propugnadas pelo Estado não apresentaram, no plano fático, evolução significativa na fase de acompanhamento dos indicadores/metasp físicas das matrizes GPR, do Sistema WebMapp. A ocorrência, portanto, persiste desde a análise das contas do exercício de 2008.

**Situação: Não atendida.**

## **RECOMENDAÇÃO 11**

À Secretaria do Planejamento e Gestão que estabeleça produtos e metas coincidentes para os programas governamentais

contemplados no PPA e Matriz de GPR, ambos gerenciados pela SEPLAG.

### **Comentários:**

Sobre essa recomendação, a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado assim dispôs:

Desde 2010, a partir da constituição de um grupo técnico gestor, a SEPLAG vem trabalhando no sentido de adequar os produtos dos programas de Governo aos produtos especificados nas matrizes de GPR. (...)

A orientação da SEPLAG para as setoriais foi no sentido de se evitar a inclusão de produtos na base do Sistema Siap/WebMapp que não se refletissem no PPA. (...)

Nada obstante, cumpre esclarecer que com o advento da nova metodologia adotada para elaboração do PPA 2012-2015, não se incluiu o elemento “produto”, tendo sido adotado somente os elementos: “objetivos, metas regionalizadas e iniciativas”, como componentes analíticos do Programa que passou a ser chamado de Temática Setorial. Esse formato deverá orientar um novo tipo de monitoramento do PPA 2012-2015 e, inclusive das matrizes de GPR, que deverão sofrer mudanças em razão dessa nova metodologia, tendo como referência esses componentes. Contudo, o Governo, por meio da SEPLAG, continuará adotando a figura do “produto” para a execução das parcelas de desembolsos dos projetos, monitorados no âmbito do Sistema Siap/WebMapp, por se essa uma estrutura que embasa os referidos sistemas.

Como a própria CGE assevera em seus esclarecimentos, a compatibilização entre os produtos constantes dos instrumentos de planejamento (PPA) aos fixados nas matrizes GPR por um grupo técnico da SEPLAG perdura desde 2010. Em 2011, por conseguinte, tal orientação apoiou-se na revisão, pelas setoriais do Estado, dos produtos do Sistema SIAP/WebMapp e das matrizes GPR.

No entanto, o referido propósito não foi tornado efetivo para o exercício em exame, é o que se extrai do capítulo Sexto do presente relatório: “...conclui-se que a Matriz de GPR contempla somente alguns produtos (metas) dos programas que passaram a ser monitorados. Ademais, conforme já realçado, as metas esta-

belecidas no PPA divergem daquelas constantes da Matriz de GPR, tornando-se impossível a avaliação do desempenho físico do Plano Plurianual, seja pelos órgãos de controle, seja pela sociedade, ou até mesmo pelo Governo, contrariando a essência deste instrumento de planejamento”.

Assim, revela-se que o Governo Estadual, nas justificativas, apenas ratifica as inferências realizadas pelo TCE no que se refere ao acompanhamento do Plano Plurianual. No plano fático, a adoção de parâmetros diferenciados no PPA e Matriz de GPR persiste desde a análise das contas do exercício de 2007.

Ademais, a metodologia propugnada pela CGE a ser adotada para a elaboração do PPA 2012-2015, ao não incluir o elemento “produto” como componente analítico do Programa, contraria as disposições concebidas na Portaria 42/99 – MOG, de aplicação obrigatória à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no que diz respeito às definições acerca de “Projeto” e “Atividade”.

O primeiro, como sendo “um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo”. E o segundo, como “um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo” (grifos nossos).

As orientações aduzidas no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, Parte I – Procedimentos Contábeis e Orçamentários, instituído pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 04/2010, também vão nesse sentido: “Cada programa deve conter objetivo, indicador que quantifica a situação que o programa tenha como finalidade modificar e os produtos (bens e serviços) necessários para atingir o objetivo. A partir do programa são identificadas as ações sob a forma de atividades, projetos ou operações especiais, especificando os respectivos valores e metas e as unidades orçamentárias responsáveis pela realização da ação. A cada projeto ou atividade só poderá estar associado um produto, que, quantificado por sua unidade de medida, dará origem à meta”. (grifos nossos)



Da forma como se pretende elaborar o PPA 2012-2015, inclusive com o advento de metas regionalizadas, resta dificultada a visibilidade dos resultados e benefícios gerados para a sociedade.

**Situação: Não atendida.**

## **RECOMENDAÇÃO 12**

À Secretaria do Planejamento e Gestão que elabore relatório de execução dos principais programas e projetos, a ser enviado em anexo à Prestação de Contas Anual do Governo, bem como o relatório de avaliação do Plano Plurianual, que deverá ser encaminhado à 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.

### **Comentários:**

Sobre essa recomendação, a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado assim se posicionou:

O Relatório de Execução dos Principais Programas e Projetos é elaborado anualmente pela SEPLAG e compõe o Balanço de Governo. Esse relatório evidencia se os produtos que foram programados nos instrumentos de planejamento, especialmente no PPA e suas revisões, estão sendo executados pelo Governo. Além dos principais produtos por programa, o relatório identifica, ainda, outros produtos complementares, de maneira que todos eles vêm contribuindo para o alcance de importantes resultados. Este ano, mais uma vez, durante os meses de fevereiro e março, o Documento será elaborado, e entregue à SEFAZ para compor o Balanço do Estado.

Quanto à Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011, foi elaborada a Avaliação referente ao biênio 2008-2009, e entregue na Assembleia Legislativa, em 30 de março de 2010, conforme preconiza a Lei do referido quadriênio, bem como está em fase de elaboração e tramitação a Avaliação referente a todo o período do Plano a ser entregue em 30 de março de 2012.

Os esclarecimentos propostos pela CGE apenas versam acer-

ca da obrigatoriedade e do modo de elaboração do citado relatório. Em verdade, conforme ressaltado no Capítulo VI, tal instrumento apresenta, em sua estrutura, as informações consubstanciadas por Eixos e Áreas de Atuação.

Assim, foram considerados os indicadores setoriais constantes do Sistema de Gestão por Resultados, cujo tratamento se deu através da evolução dos indicadores nos exercícios de 2007-2011. Logo em seguida, estiveram expostos os resultados dos principais produtos por programa em termos quantitativos, o que possibilitou, em uma outra abordagem, o detalhamento das realizações em termos qualitativos. Compôs, ainda, o relatório, por meio de seus anexos, a execução orçamentária dos recursos aplicados nos programas finalísticos, vinculando-os também através dos Eixos do Estado.

Ocorre que, muito embora o órgão central de controle interno afirme que os produtos programados no PPA tiveram sua execução delineada no relatório da SEPLAG, as evidências aduzidas no presente trabalho trilham em sentido contrário.

De imediato, não houve o detalhamento dos resultados por secretaria, órgão e ação, conforme especificações trazidas no corpo do Demonstrativo Consolidado por Secretaria, Órgão, Programa, Ação e Produto – Finalísticos, balizados no PPA 2008/2011 Revisado. Ademais, as metas estabelecidas nesse demonstrativo não guardam correspondência com aquelas realizadas e evidenciadas no relatório, indispensáveis a uma análise quanto à consecução dos objetivos propostos.

Desta feita, percebe-se que, assim como nos exercícios anteriores, no ano de 2011 não houve evolução na elaboração do aludido Relatório, permanecendo desse modo a impossibilidade de comparar as metas planejadas com os resultados alcançados pelos programas de governo.

Oportuno frisar que essa limitação decorreu da ausência de padronização entre o modelo utilizado nos instrumentos legais de planejamento (PPA e LDO), e a elaboração do Relatório dos Resultados e Realizações dos Programas, responsável pela divulgação dos resultados dos indicadores dos Programas de Governo.

Por fim, uma busca procedida nas Contas de Governo de exer-

cícios anteriores retrata que a presente incongruência vem sendo, reiteradamente, objeto de recomendações por parte desta Corte de Contas. Nesse sentido, desde a análise das contas do exercício de 2007, o Relatório dos Resultados e Realizações dos Programas apresenta dados que impossibilitam a avaliação de desempenho de todos os programas, tanto pelos órgãos de controle como pela sociedade.

**Situação: Não atendida.**

### **RECOMENDAÇÃO 13**

Ao Poder Executivo que reverta os índices não satisfatórios de desempenho orçamentário de programas de investimentos do governo relacionados à implementação de direitos fundamentais sociais - educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, assistência aos desamparados (CF, art. 6º).

#### **Comentários:**

A Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE, tratando da presente recomendação, assevera que o montante de investimentos pelo Poder Executivo nas áreas responsáveis pela implementação dos direitos fundamentais sociais alcançou, nos quatro últimos exercícios, crescimentos relevantes quanto aos dispêndios realizados, tendo em vista que, em 2008, partiu da quantia de R\$ 275 milhões, passando por R\$ 580,2 milhões e R\$ 926 milhões, em 2009 e 2010, respectivamente, decrescendo, entretanto, ao nível de R\$ 890 milhões, em 2011.

Continua o órgão de controle interno, em suas explanações, aduzindo que a execução orçamentária dos investimentos em assistência social, desporto e lazer, educação, habitação, saúde, segurança e trabalho, quando comparado ao total orçado, representou incrementos de 41,36%, em 2008; 44,11%, em 2009; 46,42%, em 2010; e 65,04%, em 2011, como demonstrados na tabela a seguir:

Comparativo Dos Investimentos Em Áreas Relacionadas Aos Direitos Fundamentais Sociais  
(Valores Em Mil)

| Função             | Ano 2007        |               |       | Ano 2008        |               |       | Ano 2009        |               |       | Ano 2010        |               |       |
|--------------------|-----------------|---------------|-------|-----------------|---------------|-------|-----------------|---------------|-------|-----------------|---------------|-------|
|                    | Lei+C<br>rédito | Execut<br>ado | %     | Lei+Créd<br>ito | Execut<br>ado | %     | Lei+Créd<br>ito | Executa<br>do | %     | Lei+Créd<br>ito | Execu<br>tado | %     |
| Assistência Social | 47.695          | 10.445        | 21,90 | 71.856          | 18.138        | 25,24 | 82.761          | 21.156        | 25,56 | 61.759          | 33.550        | 54,32 |
| Desporto e Lazer   | 26.494          | 18.562        | 70,06 | 21.384          | 6.415         | 30,00 | 63.878          | 29.303        | 45,87 | 280.026         | 260.589       | 93,06 |
| Educação           | 136.691         | 79.400        | 58,09 | 410.397         | 188.165       | 45,85 | 732.880         | 380.894       | 51,97 | 424.715         | 261.220       | 61,50 |
| Habitação          | 98.165          | 23.767        | 24,21 | 115.704         | 43.258        | 37,39 | 216.903         | 82.520        | 38,04 | 140.705         | 53.134        | 37,76 |
| Saúde              | 227.577         | 78.966        | 34,70 | 366.277         | 159.769       | 43,62 | 603.972         | 285.242       | 47,23 | 380.685         | 234.384       | 61,57 |
| Segurança          | 126.635         | 62.681        | 49,50 | 327.500         | 163.568       | 49,94 | 292.825         | 126.071       | 43,05 | 76.874          | 45.280        | 58,90 |
| Trabalho           | 1.467           | 1.135         | 77,38 | 2.349           | 926           | 39,41 | 1.578           | 890           | 56,37 | 3.359           | 1.712         | 50,98 |
| Total Geral        | 664.724         | 274.957       | 41,36 | 1.315.468       | 580.239       | 44,11 | 1.994.797       | 926.074       | 46,42 | 1.368.125       | 889.869       | 65,04 |
| Incremento         | Ano base        |               |       | 111,03%         |               |       | 236,81%         |               |       | 223,64%         |               |       |

Fonte: CGE

Do arrazoado na tabela acima, resta claro que houve um crescimento no volume de recursos aplicados nos programas de investimentos das funções relacionadas à implementação de direitos fundamentais sociais no período sob exame, haja vista que as despesas executadas em tais áreas, tendo por referência o exercício de 2008, acumularam incrementos de 111,03%, 236,81% e 223,64%, em 2009, 2010 e 2011, respectivamente. Porém, ao se confrontar os gastos realizados em 2011 com os do exercício de 2010, observou-se um pequeno decréscimo de 3,91%.

Como resultado do presente exame, entretanto, o que se pretende vislumbrar é a manutenção, até este momento, de índices não satisfatórios de desempenho orçamentário dos programas de investimentos das referidas funções, pois, consoante ponderado pelo controle interno, em 2011, esse índice resultou em 65,04%, muito embora tenha crescido 40,11% em relação ao desempenho de 2010 (46,42%). Com isso, o presente aumento não foi suficiente para alcançar o limite mínimo considerado satisfatório pela própria CGE (75%), no momento da implementação de suas atividades de auditoria integrada para as contas de gestão, segundo o Anexo III, da Portaria SECON nº23/2010; o que, por analogia, pode vir a ser aplicado ao caso em exame.

Os dados abaixo, elaborados pela Equipe Técnica responsá-

vel pelo exame das Contas de Governo 2011, contribuem para a elucidação do caso em questão:

Programas de Investimentos do Governo, entre os Exercícios de 2010 e 2011,  
Relacionados às Funções que Implementam Direitos Fundamentais Sociais

| Função             | Exercício 2010 (*) |                  | %<br>I1=b/a | Exercício 2011 |                  | %<br>I2=d/c | 2010/2011     |                 |
|--------------------|--------------------|------------------|-------------|----------------|------------------|-------------|---------------|-----------------|
|                    | Fixado<br>(a)      | Realizado<br>(b) |             | Fixado (c)     | Realizado<br>(d) |             | % (d-<br>b)/b | %(I2-<br>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%       | -             | -               |
| Assistência Social | 87.230.478         | 22.298.028       | 25,56%      | 61.759.005     | 33.549.735       | 54,32%      | 50,46%        | 112,52%         |
| Total              | 2.099.944.329      | 976.270.343      | 46,49%      | 1.368.404.568  | 889.869.236      | 65,03%      | -8,85%        | 39,88%          |

Fonte: Base de dados do SIC 2010/2011.

\*Valores Atualizados pelo IGP-DI Fator 1,054.

Na tabela anterior, muito embora contenha divergências de valores quanto ao formulado pelo controle interno, na medida em que restam acrescentados os programas de investimentos da Função Previdência Social, bem como vir atualizados pelo fator IGP-DI, percebe-se que houve decréscimo de 8,85% no valor total (R\$ 889.869.236) dos recursos realizados, em 2011, 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 que aqui se procede, 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, Pode-se concluir, portanto, que a recomendação deste Tribunal não foi atendida, o que vem se repetindo na análise das contas desde o exercício de 2008.

## **Situação: Não atendida.**

### **RECOMENDAÇÃO 14**

À Secretaria do Planejamento e Gestão e Secretaria da Fazenda que mantenham permanente capacitação e avaliação de servidores que operam o sistema de contabilidade do Estado, acerca das técnicas de escrituração contábil, como forma de reduzir lançamentos incorretos para que os demonstrativos contábeis exigidos pela legislação possam refletir a real situação orçamentária, financeira e patrimonial do Estado.

#### **Comentários:**

A Controladoria Geral do Estado informou que desde o exercício de 2010 a Escola de Gestão Pública (EGP) vem oferecendo capacitação para os servidores do Poder Executivo, abordando tópicos como orçamento público, contabilidade aplicada ao setor público, lei de responsabilidade fiscal dentre outros. Em dezembro de 2011, foi iniciado o treinamento sobre o Módulo de Execução Orçamentária do S2GPR pela EGP e, a partir de maio de 2012, serão realizados cursos sobre o Módulo de Contabilidade para todos os órgãos do Estado.

## **Situação: Atendida.**

### **RECOMENDAÇÃO 15**

À Secretaria do Planejamento e Gestão e Conselho de Gestão por Resultado e Gestão Fiscal que deem continuidade às ações do Grupo de Trabalho instituído pelo Conselho de Gestão por Resultado e Gestão Fiscal – COGERF, para reformular o atual modelo de parceria entre o Estado do Ceará e as Organizações Sociais.

#### **Comentários:**

Acerca dessa recomendação, a Controladoria e Ouvidoria Geral (CGE) informou que, em março de 2011, a pedido da SEPLAG, foi constituído o Grupo de Trabalho de Contratos de Gestão - GTCG, formado por representantes da Procuradoria Geral do Estado (PGE); Secretaria da Fazenda (SEFAZ); Casa Civil e Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG).

Conforme ressaltado pelo órgão de controle interno do Poder Executivo, as atribuições do GTCCG são:

- I – apresentar uma proposta de revisão do Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais estabelecido na Lei 12.781 de 30 de dezembro de 1997;
- II – apresentar uma proposta de regulamentação da lei revisada;
- III – revisar o fluxo de apresentação de propostas de contrato de gestão, compatibilizando-o com o fluxo de contratos e convênios geridos pela CGE;
- IV – detalhar os requisitos mínimos para o desenvolvimento do sistema informatizado para contratação e monitoramento de contrato de gestão, observando a integração com o SAAC e demais sistemas corporativos relacionados;
- V – apresentar uma minuta padrão para os contratos de gestão.

Finalizando, a CGE elenca os assuntos a serem submetidos à aprovação do COGERF:

- 1 – Revisão da Lei 12.781 de 30 de dezembro de 1997 – Programa Estadual de Incentivo às Organizações;
- 2 – Revisão do Fluxo do Programa Estadual de Incentivo às Organizações;
- 3 – Sistema de Controle de Contratos de Gestão – SCCG; e
- 4 – Minuta Padrão de Contrato de Gestão.

No entanto, como até o momento de elaboração deste relatório não se verificou qualquer resultado concreto deste Grupo de Trabalho quanto à reformulação do modelo de parcerias entre o Estado do Ceará e as organizações sociais, resta a esta comissão manter a recomendação.

Destaca-se que a referida recomendação é mencionada desde análise das contas anuais do exercício de 2007.

**Situação: Em fase de Implementação.**

## **RECOMENDAÇÃO 16**

À Secretaria do Planejamento e Gestão que proceda a distri-

buição por região dos recursos previstos no PPA e LOA, bem como no decorrer da execução orçamentária, de forma a possibilitar a análise da alocação e aplicação desses valores estimados, com a verificação do atendimento aos arts. 4º, § 2º, III, 203, § 3º, III e 210, todos da Constituição Estadual, eliminando-se a macrorregião 22, por abranger todo o Estado do Ceará, indo de encontro à premissa de regionalização dos gastos, na forma dos dispositivos legais citados.

### **Comentários:**

No que concerne a esse ponto, a Controladoria e Ouvidoria do Estado do Ceará - CGE informou que o procedimento adotado pelo Poder Executivo quanto à inclusão da macrorregião 22 nos Instrumentos de Planejamento é o mesmo adotado no âmbito do Governo Federal que trata, por exemplo, dos recursos destinados à Região Nordeste, mas não segrega por Estados, como a denominação genérica “Nordeste - Não regionalizado”. Ademais, acrescenta ainda que a LDO 2011 prevê a possibilidade da regionalização das despesas previstas naqueles instrumentos quando de sua execução. Finaliza explicando que a existência da Macrorregião 22 decorre da necessidade de alocação de despesas não serem passíveis de regionalização.

Assim, verifica-se que a recomendação não foi atendida, já que a concentração exagerada de recursos na citada região impede a transparência da alocação dos recursos e desvirtua o que está previsto na Constituição Estadual. Essa recomendação permanece desde a análise das contas do exercício de 2007.

### **Situação: Não atendida.**

### **RECOMENDAÇÃO 17**

À Secretaria da Fazenda que observe as atualizações promovidas pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, para a elaboração dos Anexos de Metas Fiscais e Anexo de Riscos Fiscais.

### **Comentários**

Quanto ao conteúdo, o Controle Interno declarou que os Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais, integrantes da Lei Di-



retrizes Orçamentárias, para o exercício de 2012, foram elaborados observando os modelos atualizados, conforme Portaria nº 407, de 20 de junho de 2011, da STN.

Constata-se, assim, que tal recomendação não foi atendida, visto que a adequação mencionada só será verificada no exercício posterior.

Recomendação presente desde 2009.

**Situação: Não atendida.**

### RECOMENDAÇÃO 18

Ao Poder Executivo que promova a devida execução de todos os programas governamentais de combate às drogas previstos no orçamento.

#### Comentários:

Sobre esse tópico, a CGE não explicou o porquê da situação, limitando-se a informar a execução no exercício de 2011 das duas únicas ações que estariam associadas ao tema, além de informar a realização de algumas ações promovidas pelo Estado que não constaram na execução orçamentária.

Como se pode observar na tabela abaixo das 5 ações que foram diretamente relacionadas ao combate e prevenção de drogas, orçados em R\$ 378.818,00, nenhuma teve execução.

| Ações Correlacionada                                                                        | Valor Autorizado na LOA (R\$) | Valor Executado | Percentual de Execução (%) |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------|----------------------------|
| 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 Alcool               | 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

Desta forma, a presente recomendação não foi atendida, visto que os elementos apresentados não invalidam as constatações observadas.

Salienta-se que esta recomendação persiste desde a análise das contas do exercício 2009.

**Situação: Não atendida.**

### **RECOMENDAÇÃO 19:**

Ao Poder Executivo que adote as medidas necessárias à edição de uma lei fixadora dos casos, condições e percentuais mínimos de cargos em comissão a serem preenchidos por servidores de carreira, bem como a inserção nas leis de criação de cargos comissionados das atribuições a eles inerentes, tudo em atendimento ao art. 37, V, da Constituição Federal de 1988.

### **Comentários:**

O Relatório do Controle Interno sobre as contas anuais de Governo, assim como destacado no exercício anterior, menciona que a regra imposta na Constituição Federal está sendo plenamente atendida pelo disposto na Lei Estadual nº 11.966, de 17 de junho de 1992, a qual estabelece diretrizes para a elaboração, implantação e administração dos Planos de Cargos e Carreiras do Estado, tendo sido alterada pela Lei Estadual nº 14.508/2009, que trata do preenchimento dos cargos em comissão por servidores de carreira, assim dispondo:

“Art. 26 - Os cargos de provimento em comissão, para efeito de nomeação ou designação, serão de recrutamento restrito ou amplo:

I - de recrutamento restrito - são aqueles de exercício privativo de servidores estaduais, permitido o recrutamento entre órgãos e entidades do Estado, até o nível hierárquico, de símbolo DAS-2.

II - de recrutamento amplo - são aqueles declarados em Lei de livre nomeação, designação e exoneração e de nível hierárquico superior ao símbolo DAS-2, bem assim os cargos de direção e assessoramento integrantes dos gabinetes dos dirigentes

máximos dos órgãos e entidades da Administração Estadual além dos cargos de Assessores.

Parágrafo único. Ficam excluídos da regra deste artigo os cargos de provimento em comissão para efeito de nomeação de coordenador escolar e secretário escolar de escolas públicas estaduais.”

Todavia, esta Corte de Contas acentua novamente que os dispositivos em referência na Lei Estadual nº 14.508/2009 não estabelecem o percentual mínimo de cargos em comissão que devem ser preenchidos por servidores de carreira, consoante determina o artigo 37, inciso V, da Constituição Federal, uma vez que estão abrangidos pela Lei supramencionada somente os casos até o nível hierárquico de símbolo DAS-2, estando excluídos desta regra os cargos de provimento em comissão para efeito de nomeação de coordenador escolar e secretário escolar de escolas públicas estaduais.

Para a CGE, a “restrição prevista na referida lei estadual configura-se mais salutar do que a simples definição de um percentual, [...] facultando-se o provimento por terceiros unicamente dos cargos de Direção, Gerência e Assessoramento Superior [...]”.

Ainda segundo a CGE, citando informações da Secretaria do Planejamento e Gestão, existem “4.729 cargos de provimento em comissão de nível hierárquico até DAS-2, o que equivale a aproximadamente 55% do total de cargos comissionados da estrutura organizacional da Administração Pública Estadual”. No entanto, o referido percentual não considera os cargos da Secretaria da Educação, não representando de forma real o total de cargos comissionados da Administração Estadual, além do que a ausência da definição de percentual mínimo de cargos em comissão por servidores de carreira torna discricionária a atuação da gestão quanto ao preenchimento destes cargos e, desta forma, não alcança plenamente o dispositivo da Constituição Federal de 1988.

Ressalta-se que a recomendação do Ministério Público de Contas, acolhida por esta Corte de Contas, para a adoção de 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 no Governo do Estado do Ceará vem sendo destacada desde a análise das contas anuais do exercício de 2008.

**Situação: Atendida parcialmente.**

## **RECOMENDAÇÃO 20**

Ao Poder Executivo que promova a operacionalização do FCE com vistas ao cumprimento do Art. 209 da Constituição Estadual.

### **Comentários:**

A CGE esclarece que pretende, no decorrer do ano corrente, realizar estudo abrangendo os fundos especiais existentes, vinculados ao Poder Executivo, oportunidade em que deverá ser analisada a razoabilidade e oportunidade da continuidade da existência dos fundos como instrumento de fomento das respectivas atividades.

Diante dos argumentos do controle interno e do que foi observado por esta comissão observa-se o não cumprimento do art. 209 da Constituição Estadual.

Cabe ressaltar que a referida recomendação é destacada pelo Tribunal de Contas desde a análise do Balanço Geral de 2008.

### **Situação: Não atendida**

## **RECOMENDAÇÃO 21**

À Secretaria do Planejamento e Gestão que faça a reavaliação dos bens imóveis do Estado, tendo em vista que, em sua maioria, estão subavaliados.

### **Comentários:**

A CGE informou que foram destinados recursos para o levantamento e a avaliação dos bens imóveis, sendo este trabalho, inicialmente, realizado no âmbito de Fortaleza e Região Metropolitana e, em seguida, durante a vigência do PPA 2012-2015, extensível para o restante do Estado. Informou ainda que, atualmente, está sendo providenciado o Termo de Referência para licitar a empresa que fará o trabalho.

De fato, conforme apresentado no capítulo 7 deste relatório, em consulta ao Sistema de Gestão de Bens Imóveis – SGBI, foi identificado que 47,24% dos imóveis do Estado estão avaliados a R\$ 1,00 (um real), o que comprova que o Balanço Patrimonial ainda não reflete a realidade com relação a este item.

Tal recomendação vem sendo destacada desde a análise das contas anuais do exercício de 2009.

**Situação: Não atendida.**

## **RECOMENDAÇÃO 22**

À Secretaria da Fazenda que insira, no sistema de contabilidade, registros específicos que permitam a identificação das contratações realizadas por meio de pregão em suas versões presencial ou eletrônica, bem como através do Sistema de Registro de Preços, inclusive aquelas em que o órgão ou entidade contratante aderiram a registros de preços na qualidade de “carona”, possibilitando aos órgãos de controle verificar essas hipóteses a partir da contabilidade, com maior celeridade.

### **Comentários:**

A CGE informou em seu relatório, que o sistema de licitações (LicitaWeb), gerenciado pela SEPLAG, possui as informações relativas a todos os processos de aquisição do Estado. A Procuradoria Geral do Estado (PGE), responsável pela realização da fase externa das licitações governamentais, mantém informações no Sistema Licitar. Explica, ainda, que o Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios (SACC), gerenciado pela CGE, é requerido o cadastro da fundamentação legal de todos os registros de despesas. Finalizando sua explanação, a CGE informa que o Módulo de Contabilidade do Sistema de Gestão Governamental por Resultados (S2GPR), gerenciado pela SEFAZ, exige a informação da modalidade de contratação por ocasião da emissão das notas de empenho.

Sendo assim, visto que o sistema S2GPR, ainda, não está disponível para análise deste órgão de controle, quanto à solução das falhas acima citadas, entende esta comissão pelo atendimento parcialmente das recomendações.

Tal recomendação vem sendo destacada desde análise das contas anuais do exercício de 2009.

**Situação: Não Atendida**

## **RECOMENDAÇÃO 23**

A Secretaria da Fazenda que aperfeiçoe o controle contábil

dos recursos do Estado, por destinação de recursos, de forma a possibilitar a identificação individualizada das disponibilidades financeiras por recursos ordinários e vinculados (recursos do tesouro, operações de créditos, convênios, etc.), informações necessárias para controle da obediência aos ditames dos arts. 8º e 42º da LRF, adotando-se, para tanto, procedimentos contábeis previstos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público- Volume I, Procedimentos Contábeis Orçamentários, aprovados pela Portaria Conjunta STN/SOF Nº2/2009, para controle da destinação de recursos.

### **Comentários:**

A respeito desse assunto, o controle interno, posicionou-se da seguinte maneira:

O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa já é elaborado mostrando de forma segregada os recursos ordinários e vinculados, em conformidade com o modelo apresentado no Anexo III do Manual de Demonstrativos Fiscais, Volume III, aplicado à União, estados, DF e municípios para o exercício de 2010, conforme a Portaria Conjunta STN/ SOF nº 2/2009. No citado demonstrativo, são apresentadas as destinações e obrigações de recursos com seus respectivos recursos, vinculados ou não, e apurada a disponibilidade bruta e líquida conforme identificação do recurso.

De fato, examinando o referido demonstrativo se observa que o mesmo foi elaborado conforme a manifestação exposta pelo Controle Interno. Entretanto, apesar de o Demonstrativo já apresentar essas informações por recursos ordinários e vinculados, não foi incluída a disponibilidade de caixa decorrente da alienação de ativo no valor R\$ 5.421.796,00, conforme se observa no anexo XIV do RREO.

É bom ressaltar que, além deste ponto, existem destinações de recursos (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Ações e Serv. Públicos de Saúde), constantes do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa, que não se encontram fontes correspondentes no BGE. Além disso, analisando o balanço geral não foi possível identificar as receitas por fonte de recursos.

Cabe ressaltar que a referida recomendação é destacada

pelo Tribunal de Contas desde a análise do Balanço Geral de 2007.

**Situação: Atendida parcialmente.**

#### **RECOMENDAÇÃO 24**

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.

#### **Comentários**

Sobre esse ponto, o Controle Interno informou que as ações ora mencionadas são oriundas, principalmente, de Emendas Parlamentares. Nesse sentido, a SEPLAG, apesar de considerar a autonomia do Poder Legislativo, vem por meio do Plano Plurianual 2012-2015, fazendo gestões para garantir que novas iniciativas só possam ser criadas com recursos adequados aos projetos e com o mínimo necessário para a consecução de seus objetivos.

Assim, constata-se que esta recomendação não foi atendida, visto que a situação ora em análise foi ocasionada também pelo Poder Executivo.

**Situação: Não atendida.**

#### **RECOMENDAÇÃO 25**

À Secretaria do Planejamento e Gestão que proceda à regionalização das metas e prioridades constantes da LDO, com vistas a atender ao mandamento contido no art. 4º, §2º, inciso II da Constituição Estadual.

#### **Comentários:**

No que diz respeito a esse tópico, a CGE declarou que o Anexo de Metas e Prioridades da LDO 2011 já apresenta a regionalização ora mencionada.

Verifica-se que a referida recomendação foi atendida, já que o Anexo de Metas e Prioridades da LDO 2011 traz realmente o programa, ação, produtos e metas de forma regionalizada, entretanto a qualidade dessa regionalização está comprometida em razão da

concentração excessiva daqueles na Macrorregião 22.

**Situação: Atendida.**

### **RECOMENDAÇÃO 26**

À Secretaria do Planejamento e Gestão que elabore, para os próximos exercícios, o Demonstrativo do Programa Anual de Trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação dos serviços, conforme preceitua o inciso III, §2º do art. 2º da Lei nº 4.320/64.

#### **Comentários:**

No que concerne a esse item, a CGE informou que a SEPLAG encaminhou a Assembleia Legislativa o demonstrativo que trata das obras cujo valor ultrapasse R\$ 1.000.000,00 (hum milhão de reais), relativo ao exercício de 2012, de acordo com a LDO para o ano em curso.

Outra vez, constata-se que deixou de ser elaborado o segundo demonstrativo que trata de prestação dos serviços.

**Situação: Atendida parcialmente.**

### **RECOMENDAÇÃO 27**

À Secretaria do Planejamento e Gestão que ajuste na página eletrônica da SEFAZ, os valores correspondentes às transferências constitucionais repassadas aos municípios, em consonância com o sistema contábil, de forma a evidenciar os importes efetivamente repassados.

#### **Comentários:**

No relatório da CGE, é destacado que a diferença existente entre os valores das transferências constitucionais repassadas aos municípios, comparando os valores constantes na página da SEFAZ com os do SIC, pode ser explicada pela publicação no sítio eletrônico da SEFAZ dos valores repassados de forma líquida, ou seja, deduzidos dos repasses a título do FUNDEB, enquanto no SIC estes valores são registrados pelos valores brutos.

Diante de tal constatação, a CGE informou que a SEFAZ vem publicando no seu endereço eletrônico os repasses aos municípios



pelos valores brutos e líquidos, a fim de eliminar as divergências existentes. Foi informado, ainda, que como a SEFAZ utiliza o empenho por estimativa para registrar no SIC os valores repassados aos municípios, uma vez que não é possível identificar, até o final do mês de competência, os valores dos impostos efetivamente arrecadados, pode haver divergências entre os valores repassados no site da SEFAZ e no SIC, sendo destacado que os possíveis ajustes somente ocorrem no mês subsequente.

Esta Comissão constatou que, a partir do mês de julho de 2011, a SEFAZ vem publicando os repasses constitucionais aos municípios, discriminando os valores líquidos do FUNDEB, todavia ainda persistem divergências, em especial quanto aos valores repassados a título do IPVA (R\$ -5.470.557,20) e IPI exportação (R\$ 55.959,03), conforme dados apresentados no Capítulo 3.

Destarte, faz-se necessária a publicação, no início do exercício subsequente, de relatório consolidado (todos os meses), constando os valores repassados a título de transferências constitucionais realizados no exercício anterior, a fim de dirimir as divergências e dúvidas existentes quanto a esses repasses.

**Situação: Não atendida.**

## **RECOMENDAÇÃO 28**

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”.

### **Comentários:**

A Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado enfatizou, em seu relatório, que a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) transfere diretamente, por meio do Banco do Brasil, os valores devidos da CIDE para os estados (75%) e os municípios (25%), ou seja, os 25% desta Contribuição, devidos aos municípios, são automaticamente transferidos pela União, com base nos percentuais calculados e informados pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

A CGE informa ainda que as informações pertinentes aos va-

lores brutos e líquidos dos repasses da CIDE estão sendo disponibilizadas na página da SEFAZ.

Na análise desta Comissão foi constatado que os valores da CIDE no Estado do Ceará continuam sendo contabilizados pelo líquido, ou seja, não há a devida evidenciação dos valores recebidos da União (29%) e dos valores transferidos aos municípios (25% dos 29%).

De acordo com a Parte VI do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público da STN, a cota parte da Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico deve ser registrada pelo valor total das receitas recebidas pelos estados, ou seja, 29%, conforme o inciso III do artigo 159 da Constituição Federal.

Ademais, não foram verificadas na página da SEFAZ as informações dos valores brutos e líquidos da CIDE, conforme destacado pela CGE.

**Situação: Não atendida.**

### **RECOMENDAÇÃO 29**

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.

### **Comentários:**

No relatório da CGE, foi ressaltado que a Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício de 2012 foi elaborada contemplando o elemento de despesa 81 – Distribuição Constitucional ou Legal das Receitas), com o objetivo de atender a recomendação deste Tribunal.

No exercício de 2011, verificou-se que a contabilização das Transferências Constitucionais ainda é realizada no elemento de despesa 41 – Contribuições, todavia, ao analisar o Quadro de Detalhamento das Despesas do exercício de 2012, disponibilizado pela SEPLAG, constata-se a utilização do elemento de despesa 81 para a evidenciação dos repasses constitucionais aos municípios.

Assim, esta Comissão entende que o Governo do Estado do Ceará vem implementando tal recomendação no exercício de 2012, sendo o atendimento desta efetivamente observado na análise das contas anuais do exercício de 2012.

**Situação: Em fase de implementação.**

### **RECOMENDAÇÃO 30**

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.

#### **Comentários:**

Conforme relatório do Controle Interno, somente a partir de 2012 serão publicados os demonstrativos da quantidade e dos valores relativos a ações ajuizadas para a cobrança da dívida ativa, bem como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

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”.

#### **Comentários:**

Sobre essa recomendação, a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado assim se posicionou:

A Secretaria do Planejamento e Gestão realizou, até 2011, o acompanhamento da abertura de créditos adicionais suplementares, obedecendo ao limite exigido na Lei Orçamentária Anual, por meio de controles internos em planilhas eletrônicas. A partir de 2012, a SEPLAG utilizará relatório de acompanhamento automatizado diretamente do sistema SIOF – Créditos Adicionais.

Como bem atestado pela CGE, o Estado do Ceará, para 2011, não possui instrumentos formais para o acompanhamento da aber-

tura de seus créditos adicionais. A existência de planilhas eletrônicas para o controle interno da SEPLAG contraria um dos pilares principiológicos da Constituição Federal no âmbito da Administração Pública, a publicização dos atos administrativos como condição de sua eficácia.

Da situação em apreço, portanto, o Governo 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. Tal imposição também encontra base normativa no art. 43, da Lei nº 4.320/64, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Ademais, dada a conduta evidenciada, fica impossibilitada a discriminação individualizada das despesas, quando se objetiva aferir se o valor adicionado, em relação ao montante das dotações iniciais, encontra-se dentro do limite de 25%, estabelecido no art. 7º da 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.

Por fim, cabe destacar que a ocorrência repetiu-se na análise das contas dos exercícios de 2010 e 2011.

**Situação: Não atendida.**

### **RECOMENDAÇÃO 33**

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 evidência.

### **Comentários:**

A Secretaria da Fazenda, por meio da tabela 75 presente na página 124 do Relatório Síntese do Balanço 2011, detalhou a dívida flutuante dos exercícios 2010 e 2011, dando-se destaque à composição do item “Depósitos de diversas origens”. Entretanto, conforme comentado no Capítulo 7 deste relatório, ainda não consta esse

detalhamento no Balanço Financeiro, no Balanço Patrimonial e na Demonstração de Dívida Flutuante.

**Situação: Não atendida.**

### **RECOMENDAÇÃO 34**

À Secretaria da Fazenda que inclua no Demonstrativo da Dívida Fundada, Anexo 16 da Lei nº 4.320/64, os saldos, inscrições e baixas relativos à Dívida com o Regime Geral de Previdência, bem como dos precatórios a cargo do Estado, a fim de dar mais transparência ao controle da dívida de longo prazo.

#### **Comentários:**

O Demonstrativo da Dívida Fundada, Anexo XVI da Lei 4.320/64, relativo ao exercício de 2011, contemplou os saldos, inscrições e baixas relativos à Dívida com o Regime Geral de Previdência, bem como dos precatórios a cargo do Estado.

**Situação: Atendida.**

### **RECOMENDAÇÃO 35**

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.

#### **Comentários:**

Conforme apontado no Capítulo 7 deste relatório, as contas da demonstração das variações patrimoniais não apresentam o nível de detalhamento necessário para que se possa visualizar a origem e o destino dos recursos da alienação de ativos.

O Relatório do Controle Interno sobre as Contas Anuais informou, entretanto, que, a partir da implantação do novo sistema de contabilidade, será adotado o modelo aprovado pela STN por meio da Portaria nº 406 de 20 de junho de 2011.

**Situação: Em fase de implementação.**

### **RECOMENDAÇÃO 36**

À Secretaria do Planejamento e Gestão que inclua no Orça-

mento Fiscal e/ou da Seguridade Social do Estado, observando-se o disposto na Portaria STN nº 589/2001, as empresas Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S/A – ADECE e Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos – METROFOR, por caracterizarem-se como Empresas Estatais Dependentes, nos termos do art. 2º, Inciso III da LRF e Resolução nº 43 do Senado Federal.

#### **Comentários:**

O Controle Interno afirmou no seu relatório que a ADECE e o METROFOR, à luz do inciso III do art. 2º da LRF, se classificam como estatais independentes.

Esta Comissão, no Capítulo 7 deste Relatório, explanou os motivos que levam a conclusão de que as empresas acima destacadas não obtiveram, no exercício de 2011, receitas suficientes para custear suas despesas com pessoal, custeio e de investimentos, caracterizando-se, portanto, como empresas estatais dependentes nos termos do supracitado dispositivo legal.

#### **Situação: Não atendida.**

#### **RECOMENDAÇÃO 37**

À Secretaria do Planejamento e Gestão que implemente sistema corporativo para controle de bens móveis.

#### **Comentários:**

A CGE esclareceu que a Secretaria de Planejamento e Gestão constituiu um grupo de trabalho de Modernização da Gestão de Bens Móveis, com o objetivo de definir e padronizar controles para a movimentação de bens móveis no âmbito do Poder Executivo, que atualmente também está aperfeiçoando e desenvolvendo um novo sistema informatizado que possibilite a gestão corporativa dos bens móveis e dê suporte operacional aos órgãos e entidades do Estado.

#### **Situação: Em fase de implementação.**

#### **RECOMENDAÇÃO 38**

Ao Poder Executivo que agilize o cumprimento das diligências determinadas nos processos relativos a atos sujeito a registro,

bem como o retorno dos respectivos autos processuais a esta Corte de Contas, conforme Resolução nº 3.435/2010-TCE.

### **Comentários:**

Acerca desta recomendação a CGE informou em seu relatório que o governo do Estado publicou a Lei Complementar nº 92/2011, a qual estabelece que após o transcurso de 90 dias contados do início do processo de aposentadoria, voluntária ou não, sem que haja sido publicado o ato de aposentadoria, serão adequadas, independentemente de requerimentos do interessado, a cobrança da contribuição previdenciária do servidor e a percepção dos valores a título de remuneração, subsídios ou proventos, sem prejuízo de posteriores compensações ou cobranças, apurando-se, em qualquer caso, a eventual responsabilidade pela inadequação do afastamento”.

Informa ainda a CGE que a SEPLAG já procedeu à adequação do fluxo dos processos de aposentadoria à nova legislação que compreende o envio do processo para o TCE, para fins de registro e controle de legalidade conforme estabelecido no Inciso V do art. 3º da Lei Complementar nº 92/2011.

Em função do exposto as medidas adotadas foram suficientes para dar agilidade ao fluxo dos processos.

### **Situação: Atendida.**





---

## **11. RECOMENDAÇÕES ALUSIVAS AO EXERCÍCIO DE 2011**

---



## **11. RECOMENDAÇÕES ALUSIVAS AO EXERCÍCIO DE 2011**

O presente Capítulo objetiva compilar as ocorrências e as recomendações realizadas ao longo do presente relatório, bem como aquelas remanescentes das Contas de Governo – exercício de 2010, que persistiram, mesmo que de forma parcial, nos termos do Capítulo 10, de forma a melhor subsidiar a elaboração do Parecer Prévio sobre as Contas do Governador – exercício de 2011.

As ocorrências apontadas e as recomendações propostas alicerçam-se na função constitucional deste Tribunal de assegurar a observância aos princípios da legalidade, eficiência, legitimidade e economicidade na gestão pública, e devem, via de consequência, resultar em ações retificadoras efetivas, por parte dos órgãos e entidades jurisdicionados.

### **1. OCORRÊNCIAS VERIFICADAS**

#### **1.1. REMANESCENTES DOS EXERCÍCIOS ANTERIORES**

**1.1.1.** Atendimento parcial das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal na elaboração dos instrumentos de planejamento governamental (LDO e LOA);

**1.1.2.** Ausência de um sistema de custos na Administração Pública Estadual, que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, em atendimento às exigências contidas no art. 50, VI, § 3º da LRF;

**1.1.3.** Consolidação dos Balanços Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e da Demonstração das Variações Patrimoniais em desacordo com os anexos XII, XIII, XIV e XV da Lei nº 4.320/64, e art. 50, inciso III da Lei de Responsabilidade Fiscal;

**1.1.4.** Contabilização parcial das operações intraorçamentárias, contrariando o disposto na Portaria Interministerial (STN/SOF) nº 338/2006 e (STN) nº 339/2001;

**1.1.5.** Falhas nos registros das modalidades de licitação e hipóteses de contratação direta no Sistema Integrado de Con-

tabilidade.

**1.1.6.** Elevado índice de contratação de mão de obra terceirizada em substituição a servidores e empregados públicos;

**1.1.7.** Contabilização de despesas relativas a repasses para fazer face a contratos de gestão firmados com organizações sociais em diversos “itens de despesas”, dificultando o exame da execução orçamentária e financeira quanto a essa modalidade de parceria com o setor privado;

**1.1.8.** Inexistência de sistema que permita o acompanhamento e gerenciamento do Plano Plurianual 2008-2011, nos termos do Decreto Estadual nº 29.189/08;

**1.1.9.** 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;

**1.1.10.** 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);

**1.1.11.** 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;

**1.1.12.** 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);

**1.1.13.** 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);

**1.1.14.** 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;

**1.1.15.** Baixo nível de execução de todos os programas governamentais de combate às drogas previstos no orçamento;

**1.1.16.** 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;

**1.1.17.** 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;

**1.1.18.** 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;

**1.1.19.** 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.

**1.1.20.** Existência de ações com valores inexequíveis tanto no Plano Plurianual quanto na Lei Orçamentária Anual;

**1.1.21.** 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;

**1.1.22.** Evidenciação, na página eletrônica da SEFAZ, das transferências constitucionais repassadas aos municípios, em valores inferiores aos constantes da base de dados contábeis;

**1.1.23.** Não contabilização pelo valor bruto dos importes recebidos em decorrência de transferências constitucionais a título da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE);

**1.1.24.** 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;

**1.1.25.** 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;

**1.1.26.** 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;

**1.1.27.** 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”;

**1.1.28.** 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;

**1.1.29.** 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;

**1.1.30.** 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;

**1.1.31.** 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;

**1.1.32.** Não atingimento da meta prevista na LDO com relação ao Resultado Nominal.

## **1.2. OCORRÊNCIAS IDENTIFICADAS EM 2011**

**1.2.1.** 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;

**1.2.2.** 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;

**1.2.3.** Não apresentação na Lei Orçamentária Anual dos valores por Eixo e Área de Atuação, como ocorre no Plano Plurianual;

**1.2.4.** Não execução e/ou baixíssima execução de ações consideradas prioritárias na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

**1.2.5.** Não disponibilização de informações relativas à previsão e execução da receita no banco de dados disponibiliza-

dos pela SEFAZ enviado ao TCE;

**1.2.6.** Não evidenciação das Receitas Orçamentárias, por fonte de recursos;

**1.2.7.** 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;

**1.2.8.** 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;

**1.2.9.** 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;

**1.2.10.** Divergência entre os valores dos restos a pagar pagos em 2011 registrados no Balanço Financeiro Consolidado e no RREO do 6º bimestre;

**1.2.11.** Divergência entre o saldo disponível do exercício anterior (saldo inicial) registrado no Balanço Financeiro de 2011 e o registrado no Balanço Patrimonial de 2010;

**1.2.12.** 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;

**1.2.13.** 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);

**1.2.14.** 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;

**1.2.15.** Falta de registro, no Balanço Patrimonial, do valor dos empréstimos concedidos pelo o Estado por meio do progra-



ma Gestão do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará;

**1.2.16.** Falha na apuração da dívida com precatórios no que se refere ao registro das suas respectivas mutações patrimoniais;

**1.2.17.** 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;

**1.2.18.** 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;

**1.2.19.** 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;

**1.2.20.** 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;

**1.2.21.** 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;

**1.2.22.** 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;

**1.2.23.** 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).

## 2. RECOMENDAÇÕES PROPOSTAS

Objetivando facilitar a distinção das recomendações destacadas no Parecer Prévio das Contas de Governo do exercício de 2011, procedeu-se à divisão em itens específicos, indicando-se os órgãos e entidades aos quais se darão os devidos encaminhamentos, conforme exposto a seguir.

## **2.1. RECOMENDAÇÕES PROPOSTAS EM EXERCÍCIOS ANTERIORES E MANTIDAS EM 2011**

**2.1.1.** À Secretaria do Planejamento e Gestão que aprimore os Instrumentos do Planejamento Governamental (LDO e LOA) de forma a atender satisfatoriamente as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), haja vista que os referidos instrumentos, relativos ao exercício sob exame, atenderam, em parte, as disposições da LRF;

**2.1.2.** À Secretaria da Fazenda que dê continuidade ao processo de implantação do sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, em atendimento às exigências contidas no art. 50, VI, § 3º da LRF;

**2.1.3.** À Secretaria da Fazenda que elabore a Consolidação do Balanço Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais de acordo com a estrutura definida nos anexos XII, XIII, XIV, XV, XVI e XVII da Lei nº 4.320/64, a fim de atender o disposto no art. 50, inciso III da Lei de Responsabilidade Fiscal;

**2.1.4.** À Secretaria da Fazenda que contabilize 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;

**2.1.5.** À Secretaria da Fazenda e Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado que readequem os sistemas onde são registradas as informações relativas às modalidades licitatórias,

detalhando, inclusive, as diversas hipóteses legais de contratação direta (dispensas e inexigibilidades de licitação) constantes na legislação de regência, de forma a permitir a realização de críticas prévias por parte dos órgãos executores, ou por meio de confronto das informações produzidas;

**2.1.6.** Ao Poder Executivo que adote medidas tendentes a reverter o quadro de elevado índice de contratação de mão de obra terceirizada em substituição a servidores e empregados públicos;

**2.1.7.** À Secretaria da Fazenda que ajuste o sistema de contabilidade estadual de modo que concentre o registro de repasses a organizações sociais para fazer face a contratos de gestão em item de despesa específico para esse fim;

**2.1.8.** À Secretaria 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;

**2.1.9.** 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;

**2.1.10.** 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);

**2.1.11.** 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;

**2.1.12.** 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);

**2.1.13.** 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.

**2.1.14.** 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 Planejamentos;

**2.1.15.** 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;

**2.1.16.** Ao Poder Executivo que promova a devida execução de todos os programas governamentais de combate às drogas previstos no orçamento;

**2.1.17.** 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;

**2.1.18.** Ao Poder Executivo que promova a operacionalização

do FCE com vistas ao cumprimento do Art. 209 da Constituição Estadual;

**2.1.19.** À Secretaria do Planejamento e Gestão que faça a reavaliação dos bens imóveis do Estado, tendo em vista que, em sua maioria, estão subavaliados;

**2.1.20.** 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;

**2.1.21.** A 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 42º da LRF;

**2.1.22.** Secretaria do Planejamento e Gestão que estime as ações constantes do PPA e da LOA com valores compatíveis com a realidade, a fim de que possam refletir, em sua totalidade, as estratégias traçadas pelo Governo e os meios necessários a sua operacionalização;

**2.1.23.** 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;

**2.1.24.** 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;

**2.1.25.** À Secretaria da Fazenda que contabilize, pelos valores brutos, os repasses recebidos a título de transferências cons-

titucionais da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), e contabilizar os repasses desta contribuição aos municípios no elemento de despesa 81, “Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas”;

**2.1.26.** 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;

**2.1.27.** 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;

**2.1.28.** 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;

**2.1.29.** 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”;

**2.1.30.** 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;

**2.1.31.** 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;

**2.1.32.** 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;

2.1.33. À Secretaria do Planejamento e Gestão que implemente sistema corporativo para controle de bens móveis;

## **2.2. RECOMENDAÇÕES PROPOSTAS EM 2011**

**2.2.1.** À Secretaria do Planejamento e Gestão que não utilize dupla classificação de Programas previstos nos Instrumentos de Planejamentos já que a natureza desses não comporta tal situação;

**2.2.2.** 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;

**2.2.3.** 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;

**2.2.4.** 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 des-

pesas 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;

**2.2.5.** Ao Poder Executivo que execute as ações consideradas prioritárias na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

**2.2.6.** 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;

**2.2.7.** As Secretarias de Estado que contabilize nos elemento e itens de despesa apropriados as transferências às entidades públicas e privadas de acordo com a Portaria Interministerial (MF/MPOG) nº 163/2001;

**2.2.8.** As 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;

**2.2.9.** 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;

**2.2.10.** Ao Poder Executivo que cumpra a meta de Resultado Nominal fixada na LDO;

**2.2.11.** 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;

**2.2.12.** 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 definitivo no período determinado pela LRF, ou seja, até 30 de janeiro do ano subsequente;

**2.2.13.** Ao Poder Executivo que cumpra o percentual de re-



curso direcionados ao FUNCAP conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual;

**2.2.14.** 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;

**2.2.15.** 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.

**2.2.16.** 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.

**2.2.17.** 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.

**2.2.18.** Aos órgãos setoriais que realizem a classificação correta da despesa relativas aos contratos de gestão, convênios, ajustes e instrumentos congêneres.



---

## **12. Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo do Estado do Ceará Exercício de 2011**

---



**PROCESSO Nº 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 Meneses  
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 Crescêncio 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.**



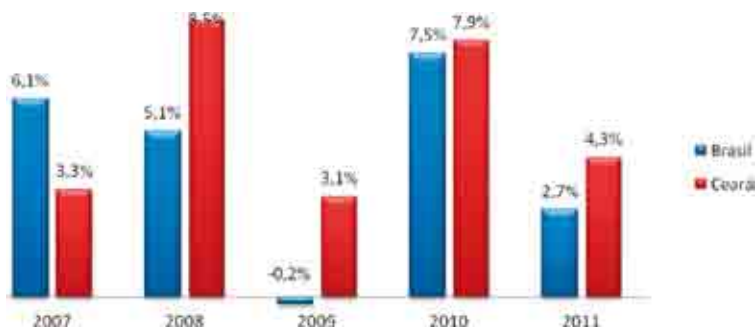
## 1. DESEMPENHO DA ECONOMIA CEARENSE EM 2011

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

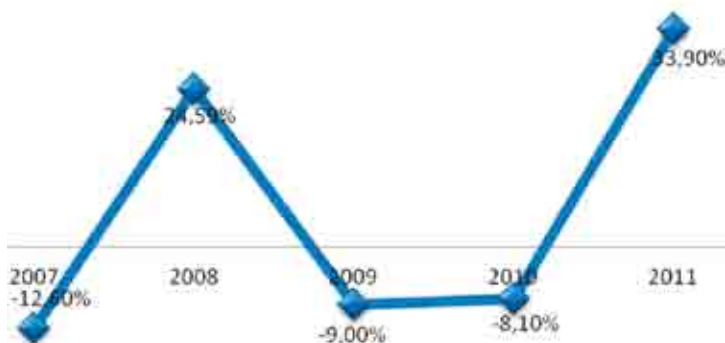
De acordo com dados do IPECE, os números da economia cearense foram positivos. O PIB do Estado, em 2011, registrou um crescimento de 4,3% em relação ao ano anterior, superando em 59% a média nacional que foi de 2,7%. Os números ficaram abaixo do crescimento apresentado em 2010, quando o Ceará apresentou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



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.

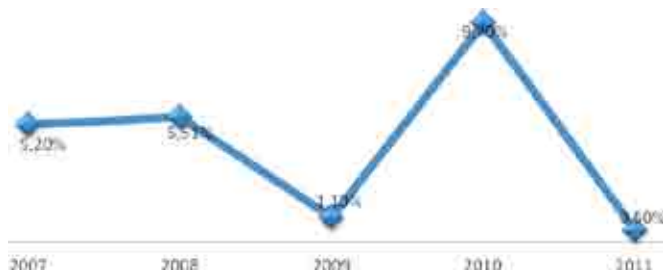


Segundo relatório IPECE Informe nº 25 – Março 2012, os bons resultados do Ceará e Brasil foram influenciados pelo crescimento das lavouras, leguminosas e oleaginosas, devido às boas condições climáticas.

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)



Fonte: IPECE

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.

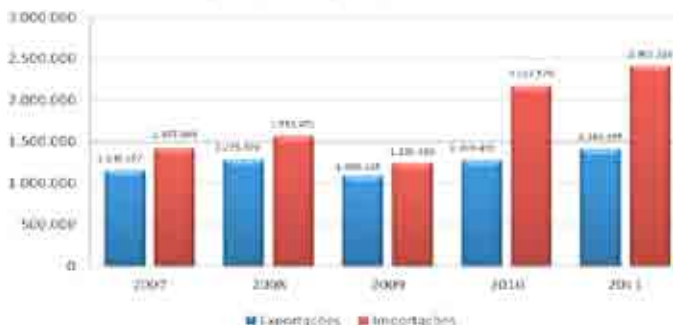
No que concerne ao setor de serviços, este foi novamente o sustentáculo da economia cearense crescendo 4,9% em relação a 2010, com destaque para o comércio (7,4%) e alojamento e alimentação (8%).

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\$S 1,4 bilhão de dólares, ao passo que as importações registraram aumento de 10,8%, com o valor de U\$S 2,4 bilhão de dólares.

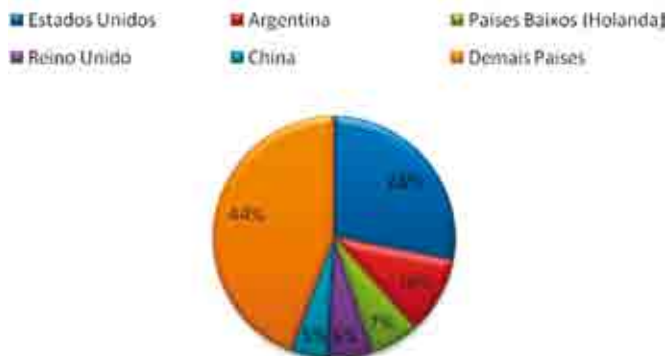
### Exportações x Importações Cearenses 2007-2011



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.



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.



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 na-

cionais 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)

| Anos      | Saldo   |
|-----------|---------|
| 2007      | 39.722  |
| 2008      | 41.441  |
| 2009      | 64.436  |
| 2010      | 84.550  |
| 2011      | 57.054  |
| 2007-2011 | 287.203 |

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.

|                                 | R\$ Milhões |             |             |             |             |
|---------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                                 | 2007        | 2008        | 2009        | 2010        | 2011        |
| <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>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 no-

vembro 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

| DESPESA REALIZADA       |                       |               |
|-------------------------|-----------------------|---------------|
| ÓRGÃOS/ENTIDADES/FUNDOS | VALOR 2011            | % 2011        |
| 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.

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 con-

tinua 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

| Credor                                   | Despesa Realizada     | % Despesa     |
|------------------------------------------|-----------------------|---------------|
| 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          |
| ID 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:

| PPA                   | LDO               | LOA               |
|-----------------------|-------------------|-------------------|
| 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 (Industria, 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:



**Distribuição dos Recursos do PPA por Macrorregião**
**(R\$ 1,00)**

| <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

| EXIGÊNCIAS                                                                                                                                 | ATENDIMENTO  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| 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 Finan-

ceira 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 (dezesesseis 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:

| Despesa por Esfera Orçamentária         |                          |            | (R\$ 1,00)               |            |
|-----------------------------------------|--------------------------|------------|--------------------------|------------|
| ESFERA ORÇAMENTÁRIA                     | Valor (2010)             | %          | Valor (2011)             | %          |
| 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 evidência 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                  | 4.976.887.276,00              | 500.523.331,00                  | 0                                 | 5.477.410.607,00         |
| Correntes                       |                               |                                 |                                   |                          |
| 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 Estadais, 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 SEGURIDADE     | FISCAL E                        | ORÇAMENTO DE INVESTIMENTOS       | TOTAL                    |
|                                | DESPESAS DA ADM. DIRETA  | DESPESAS PRÓPRIAS ADM. INDIRETA | 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



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:

| Despesa Orçamentária por Poder |                          |                | (R\$ 1,00)               |                |
|--------------------------------|--------------------------|----------------|--------------------------|----------------|
| PODER                          | Ano 2010                 | Participação % | Ano 2011                 | Participação % |
| 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:

| Despesa Orçamentária por Região        |                          |                | (R\$ 1,00)               |                |
|----------------------------------------|--------------------------|----------------|--------------------------|----------------|
| REGIÃO                                 | Ano 2010                 | Participação % | Ano 2011                 | Participação % |
| 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 inexecutáveis, conforme se observa a seguir:

| Ações com Valores Inexequíveis |                                                                                                                    |              |
|--------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| Código                         | Ação                                                                                                               | Valor em R\$ |
| 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”

| Ações Correlacionada                                                                        | Valor Autorizado na LOA (R\$) | Valor Executado | Percentual de Execução (%) |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------|----------------------------|
| 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 Alcool               | 5.219,00                      | 0               | 0%                         |
| <b>Total</b>                                                                                | <b>378.818,00</b>             | <b>0</b>        | <b>0%</b>                  |

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

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

| Ações Correlacionada                                                   | Valor Autorizado na LOA (R\$) | Valor Executado | Percentual de Execução (%) |
|------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------|----------------------------|
| 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 n°s 14.608/10, 14.827/10 e SIOF

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

| Ações Correlacionada                                                                                | Valor Autorizado na LOA (R\$) | Valor Executado  | Percentual de Execução (%) |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|------------------|----------------------------|
| 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 | 10.686.991.765,3 | 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 | 12.861.165.311,8 | 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 | 14.111.161.194,9 | 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:

| 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>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                       |
| <b>Categoria Econômica</b>                   | <b>Prevista atualizada (1)</b> | <b>Realizada (2)</b>     | <b>Diferença</b>        | <b>% Realização (2)/(1)</b> |
| 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.

| Composição da Receita Tributária |                         |                         | (R\$ 1,00)                 |
|----------------------------------|-------------------------|-------------------------|----------------------------|
| Receita Tributária               | 2010*                   | 2011                    | Varição % 2010/2011        |
| <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                      |
| <b>Receita Tributária</b>        | <b>2010*</b>            | <b>2011</b>             | <b>Varição % 2010/2011</b> |
| 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*      | Variação* % 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)**

| Repasse União | 2010*                   | 2011                    | Varição % 2010/2011 |
|---------------|-------------------------|-------------------------|---------------------|
| 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)              |
|-----------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|
| Outras Receitas Correntes               | 2010*                 | 2011                  | Variação %<br>2010/2011 |
| 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)             |
|-----------------------------------------|-------------------------|---------------------------|----------------------------|------------------------|
| Ano                                     | Inscrição <sup>*1</sup> | Arrecadação <sup>*2</sup> | Cancelamento <sup>*1</sup> | Montante <sup>*3</sup> |
| 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:

| Cancelamentos da Dívida Ativa 2007-2011 |                      |                      |                         |                      | (R\$ 1,00)           |
|-----------------------------------------|----------------------|----------------------|-------------------------|----------------------|----------------------|
| Cancelamentos                           | 2007                 | 2008                 | 2009                    | 2010                 | 2011                 |
| 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>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> |
| <b>Total</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 RE-FIS 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.

#### Composição das Receitas de Capital

|                      |                         |                         | (R\$ 1,00)           |
|----------------------|-------------------------|-------------------------|----------------------|
| Receitas de Capital  | 2010                    | 2011                    | Variação % 2010/2011 |
| 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:

### Evolução da Despesa Orçamentária, por Categoria Econômica

(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.

### Despesa Orçamentária, por Categoria e Grupo

(R\$ 1,00)

| Especificação              | Autorizada* (1)          | Realizada (2)            | Diferença               | Realização (%) (2)/(1) |
|----------------------------|--------------------------|--------------------------|-------------------------|------------------------|
| <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 Orça-



mentária 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:

| Despesa com Pessoal e Encargos Sociais, por Órgãos |                         |               |                         |               | (R\$ 1,00)              |
|----------------------------------------------------|-------------------------|---------------|-------------------------|---------------|-------------------------|
| ÓRGÃOS                                             | 2010*                   | %             | 2011                    | %             | Variação %<br>2010/2011 |
| 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                   |
| 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 ocor-

rência 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) *<sup>1</sup></b> | <b>Valor repassado (SEFAZ) *<sup>2</sup></b> | <b>Diferença</b>     |
| ICMS                                                                                      | 1.291.978.959,67                           | 1.291.978.959,88                             | -0,21                |
| 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/repassa\\_municipios\\_2011.asp](http://www.sefaz.ce.gov.br/content/aplicacao/internet/financas_publicas/gerados/repassa_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)<br>Receita Líquida | % Const. | Repasso<br>Constitucional<br>Devido | Repasso Realizado<br>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<br>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<br>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 encon-

trados, 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.

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 acrésci-



mo 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.

| Órgão                | Autorizada (1)   | %     | Realizada (2)    | %     | Saldo (1) – (2) |
|----------------------|------------------|-------|------------------|-------|-----------------|
| 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   |
| 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 |
| 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:

| Composição das Receitas de Capital |                       | (R\$ 1,00)            |                      |
|------------------------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|
| Especificação                      | 2010*                 | 2011                  | Variação % 2010/2011 |
| 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.

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:

#### Despesa Orçamentária, por categoria e grupo

(R\$ 1,00)

| Especificação              | Autorizada (1)          | Realizada (2)           | Diferença               | Realização (%)<br>(2)/(1) |
|----------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|---------------------------|
| <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 Cíveis 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, infor-

mou 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 Polícia Civil                                           | FDS PC       | 12,31                         |
| FDS Polícia 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 Polícia 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, constatam-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:

| Receita Orçamentária Consolidada, por categoria econômica |                          |                          |                         | (R\$ 1,00)           |
|-----------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------|-------------------------|----------------------|
| Categoria Econômica                                       | Prevista atualizada (1)  | Realizada (2)            | Diferença               | % Realização (2)/(1) |
| <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:



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:



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 (%)<br>(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 Es-

tados (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:

| Comparativo da Receita e Despesa, por Administração |                          |                        | (R\$ 1,00)                        |
|-----------------------------------------------------|--------------------------|------------------------|-----------------------------------|
| Especificação                                       | Adm. Direta              | Adm. Indireta          | Adm. Direta + Adm. Indireta Total |
| 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:

##### 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:

| PRIMEIRA ETAPA                                                            | EM R\$ 1,00       |                   |
|---------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|
| DECOMPOSIÇÃO DAS DESPESAS REALIZADAS EM RAZÃO DO TIPO DE ITEM DE DESPESA  |                   |                   |
| TOTAL DAS DESPESAS REALIZADAS PELO ESTADO DO CEARÁ (POR GRUPO DE DESPESA) |                   |                   |
|                                                                           | 2010              | 2011              |
| TIPO 0 (DESPESAS NÃO LICITÁVEIS)                                          | 10.830.181.765,80 | 11.927.848.868,84 |
| 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           |
| INVERSOES 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 CONVÊNIOS 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> |
| <b>SEGUNDA ETAPA (EXERCÍCIO 2011) EM R\$ 1,00</b>                                                                                                         |                          |                          |
| <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        |
| = VALOR DE REFERÊNCIA 1                                                                                                                                   |                          | 4.000.829.789,34         |
| (-) DESPESAS REGISTRADAS COMO NÃO LICITÁVEIS QUANTO A MODALIDADE                                                                                          |                          | 19.970.368,55            |
| = VALOR DE REFERÊNCIA 2                                                                                                                                   |                          | 3.980.859.420,79         |

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:

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

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 pre-

ços 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:

A partir da tabela acima, assentou a Comissão que houve

MODALIDADE DE LICITAÇÃO – ANÁLISE COMPARATIVA

(R\$ Milhões)

| MODALIDADE              | EXERCÍCIO<br>2008 | %       | EXERCÍCIO<br>2009 | %       | EXERCÍCIO<br>2010 | %       | EXERCÍCIO<br>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. PREÇO                | 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%   |
| TOTAL                   | 1.834.941         | 100,00% | 2.828.311         | 100,00% | 4.160.184         | 100,00% | 3.980.859         | 100,00% |

Fonte: Base de Dados do SIC

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 | %      |
| EDIFICAÇÕES                        | 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:



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 CONSTRUÇOES 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:

| MAIORES OBRAS CONTRATADAS POR CONCORRÊNCIA PÚBLICA                                                                                                                                                                                                              |                | (R\$ 1,00)     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|
| DESCRIÇÃO DA OBRA                                                                                                                                                                                                                                               | CONTRATADO     | EXECUTADO      |
| 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 GONÇALODO 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 ELEVATORIAS 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.

| COD. | PROGRAMA                                                                  | VALOR<br>EXECUTADO(R\$) | %             |
|------|---------------------------------------------------------------------------|-------------------------|---------------|
| 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%        |
|      | PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DO ESTADO DO CEARÁ-<br>PRODETUR/CE | 45.107.901,01           | 45,86%        |
| 185  | TRANSITO RODOVIÁRIO E TRANSPORTE DE PASSAGEIROS                           | 44.215.997,26           | 44,95%        |
| 888  | GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO TCE                                    | 42.497.110,79           | 43,20%        |
|      | GESTÃO DO SISTEMA DE CIENCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO E EDUCAÇÃO<br>SUPERIOR | 40.460.442,70           | 41,13%        |
| 1    | RONDA                                                                     | 40.251.445,74           | 40,92%        |
| 559  | VIGILANCIA 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%        |
|      | PROGRAMA DE COMBATE À POBREZA RURAL NO CEARÁ - PROJETO SÃO<br>JOSE 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> |
|      | DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE RECURSOS HÍDRICOS PARA O SEMI-<br>ÁRIDO    | 19.704.204,62           | 20,03%        |
| 596  | GESTÃO DO PLANEJAMENTO ESTADUAL                                           | 17.425.274,87           | 17,71%        |
|      | SUPRIMENTO E UNIVERSALIZAÇÃO DO ATENDIMENTO COM ENERGIA<br>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<br>ANO 2011 | % EM RELAÇÃO<br>AO<br>VALOR REF. 1 | % EM RELAÇÃO<br>AO<br>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 Administra-

ção 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 entida-

des 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 interveniência 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<br>ORÇAMENTÁRIA<br>ANUAL (nº<br>14.827/2010)* | DOTAÇÃO<br>INICIAL<br>(a)** | CRÉDITOS<br>ESPECIAIS E<br>SUPLEMENTARES<br>(b)** | DOTAÇÃO<br>ATUALIZADA<br>(c)** | DESPESAS<br>EMPENHADAS<br>(d)** | %<br>(b/a)    | %<br>(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 à 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>           | <b>2.619.524.251</b>            | <b>6,84</b>   | <b>96,98</b> |
| <b>Reserva de Contingências</b> | <b>43.686.130</b>                                 | <b>43.686.130</b>           | <b>0</b>                                          | <b>43.686.130</b>              | <b>0</b>                        | <b>0</b>      | <b>0</b>     |
| <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/Balanco 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:

| FUNÇÕES                        | EXERCÍCIO – VALORES EM REAL |                       |                       |                       | %<br>(d/e)   | %<br>(d-c)/c  | %<br>(d-b)/b | %<br>(d-a)/a |
|--------------------------------|-----------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|--------------|---------------|--------------|--------------|
|                                | 2008*<br>(a)                | 2009**<br>(b)         | 2010***<br>(c)        | 2011<br>(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 à 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       |
| Habituação                     | 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 prefallada 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: Tra-

balho (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 pregresso;
- 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 acompanha-

ram 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**

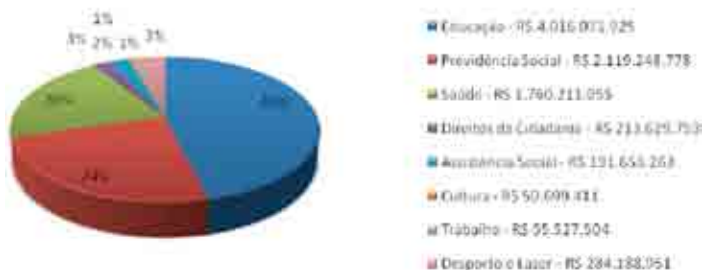


tanto em termos absolutos como em termos percentuais, para o exercício 2011:

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.



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 73,30</b> |
| <b>Total de Recursos alocados nos Programas Finalísticos</b>                              | <b>8.769.170.433 100</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:

**Despesa Orçada X Despesa Realizada dos Programas Analisados**

| <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%        |
| 535 – 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 dos 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 aná-

loga 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:

**Representatividade por Faixa**
**Valores - Real**

| <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 SE-PLAG, 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 SE-PLAG, 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 expendidas, 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 SE-

PLAG, 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          | DIFERENÇA         |
|----------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <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>DIFERENÇA</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 |                   |                                 |                   |
|----------------------------------|-------------------|---------------------------------|-------------------|
| RECEITA                          |                   | DESPESA                         |                   |
|                                  |                   | Valores em R\$ mil              |                   |
| <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 mon-



tante 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 flutuante 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>    |
| Disponível             | 511.277           | 534.906           | 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>  |
| Bens do Estado         | 6.854.044         | 5.029.823         | Dívida Fund. Int.        | 3.446.662         | 2.927.363         |
| 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>   |
| Disponível            | 704.601          | 523.922          | 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>         |
| Bens do Estado        | 304.546          | 250.736          |                        |                  |                  |
| 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 Corresponsáveis” (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 Arrecadadores) 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

| Descrição                           | Valor            |
|-------------------------------------|------------------|
| <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 individuação 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 evidenciação 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 inicial-

mente 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.   | 371.457           | Empréstimos Tomados              | 913.073           |
| Empréstimos Concedidos               | 3.945             | Recebimento de Créditos          | 96                |
| Participação no Capital de Empresas  | 89.651            | Baixa de Bens                    | 1.228             |
| Aquisição de bem para Revenda        | 1.311             |                                  |                   |
| 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> |
|                                      |                   | <b>SUPERÁVIT</b>                 | <b>2.255.253</b>  |
| <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 – CEARÁPOR-

TOS;  
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 |
|-------------------------------|------------------|------------------|----------------|---------------|--------------------|
| ATIVO                         |                  |                  |                |               |                    |
| 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> |                    |
| PASSIVO                       |                  |                  |                |               |                    |
| 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

|                                  | 2011             | 2010             | DIFERENÇA       | Valores em R\$ mil<br>% |
|----------------------------------|------------------|------------------|-----------------|-------------------------|
| <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), CEARÁPORTOS (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.

| 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**

| TÍTULO                                     | 2011           | 2010           | DIFERENÇA     | Valores em R\$ mil |
|--------------------------------------------|----------------|----------------|---------------|--------------------|
|                                            |                |                |               | %                  |
| 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 DISTRIBUÍDO</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 CE-GÁS 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 comple-



mentação 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 a 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 CEARÁ                                      | 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 - SERTÃO CENTRAL                                       | 249.950.041,80            | 148.526.650,11           |
| 04 - SERTÃO 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         |
| <b>TOTAL</b>                                              | <b>4.159.298.519,08</b>   | <b>2.786.470.565,86</b>  |
| <b>DESPESAS COM INVESTIMENTOS E INVERSÕES FINANCEIRAS</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>               | <b>35,6%</b>              | <b>36,8%</b>             |

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 insuficiên-



cias 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 parcerias 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:

| Evolução da Dívida Contratual Interna e Externa |                         |                         | (R\$ 1,00)       |
|-------------------------------------------------|-------------------------|-------------------------|------------------|
| ANO                                             | DIV. CONTRATUAL INTERNA | DIV. CONTRATUAL EXTERNA | TOTAL            |
| 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.

| DÍVIDA CONSOLIDADA    | 2010                    | 2011                    |
|-----------------------|-------------------------|-------------------------|
| <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, en-

fatizou 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 cômputo 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:

| Despesa com Pessoal apurada pela SEFAZ                                                        |                                        | (R\$ 1,00)                                      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|-------------------------------------------------|
| DESPESAS COM PESSOAL                                                                          | DESPESAS EXECUTADAS (Últimos 12 Meses) |                                                 |
|                                                                                               | LIQUIDADAS ( a )                       | INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (b) |
| DESPESA BRUTA COM PESSOAL ( I )                                                               | 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- RCL ( 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                               |
| % do TOTAL DA DESPESA COM PESSOAL- TDP( VI ) = ( IV / V ) * 100                               |                                        | 39,96                                           |
| 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<br>EXERCÍCIO (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    |

### 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).

Analizando 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)

| Descrição                                                 | Despesas Liquidadas       |
|-----------------------------------------------------------|---------------------------|
| 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)

| Descrição                                                | s Empenhadas            |
|----------------------------------------------------------|-------------------------|
| 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 - XIV) | R\$ 2.709.565.933,38    |
| 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.

| <b>Dívida Pública Estadual</b> |                                                | (R\$ 1,00)                                              |
|--------------------------------|------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| <b>ESPECIFICAÇÃO</b>           | <b>PREVISÃO PARA O EXERCÍCIO DE 2011 (LDO)</b> | <b>REALIZAÇÃO (saldo no final do exercício de 2011)</b> |
| 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 pra-

zo 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.

| Dispositivo legal                                                                                                                                                                                                                                         | Análise                                                                                           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1 - (LC 101/2000 - art. 48) São instrumentos de transparência da gestão fiscal:</b>                                                                                                                                                                    |                                                                                                   |
| 1.1- os planos;                                                                                                                                                                                                                                           | Atendido                                                                                          |
| 1.2- orçamentos;                                                                                                                                                                                                                                          | Atendido                                                                                          |
| 1.3- leis de diretrizes orçamentárias;                                                                                                                                                                                                                    | Atendido                                                                                          |
| 1.4 - as prestações de contas;                                                                                                                                                                                                                            | Não Atendido                                                                                      |
| 1.5- parecer prévio;                                                                                                                                                                                                                                      | Não Atendido                                                                                      |
| 1.6 - Relatório Resumido da Execução Orçamentária;                                                                                                                                                                                                        | Atendido                                                                                          |
| 1.7- Relatório de Gestão Fiscal;                                                                                                                                                                                                                          | Atendido                                                                                          |
| 1.8 - versões simplificadas do RREO e RGF.                                                                                                                                                                                                                | Atendido                                                                                          |
| Dispositivo legal                                                                                                                                                                                                                                         | Análise                                                                                           |
| <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 referência 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>                                                                                                                                                                   |                                                                                                   |
| 4.1 - empenhado;                                                                                                                                                                                                                                          | Atendido                                                                                          |
| 4.2 - liquidado;                                                                                                                                                                                                                                          | Atendido                                                                                          |
| 4.3 - 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>                                                                                                                                                                       |                                                                                                   |
| 6.1 - a unidade orçamentária;                                                                                                                                                                                                                             | Atendido                                                                                          |
| 6.2 - função;                                                                                                                                                                                                                                             | Atendido                                                                                          |
| 6.3 - subfunção;                                                                                                                                                                                                                                          | Atendido                                                                                          |
| 6.4 - natureza da despesa;                                                                                                                                                                                                                                | Atendido                                                                                          |
| 6.5 - fonte dos recursos que financiaram o gasto.                                                                                                                                                                                                         | Atendido                                                                                          |
| <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</b> - (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. | Atendido              |
| <b>9</b> - (DC 7.185/2010, art.7º, I, f) O bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso.                                                                                       | Atendido              |
| <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              |

Analizando 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 referência 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 a 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 hídras.”

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 dispendios 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 modalida-

de 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 - Web-Mapp 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 di-

tames 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 intraor-

çamentárias;

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 im-



postos 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 alocue 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, constatarem, 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 Tri-

bunal.

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).

|    | 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

Entre os órgãos que mais contrataram serviços de mão de obra em substituição a servidores, destacam-se:

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, entendendo 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 epígrafada, 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, seiscentos 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              | Variação |
|---------------------------------|-----------------------------------------------------|-------------------|-------------------|----------|
| 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, entendendo 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 técni-



co 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 dezem-

bro de 2011, e que foram respeitados os parâmetros e limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, ressalvando-se, no entanto, as ocorrências apontadas no Relatório da Comissão Técnica 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 - Web-Mapp 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 Gover-

no, 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 ine-

rentes, 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 efeti-

vamente 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 des-

tino 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 alocue 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 enviar 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 forne-

cedoras 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**



---

## **PARECER Nº 0215/2012-MP-TCE/CE**

---



**PARECER Nº 0215/2012-MP-TCE/CE****PROCESSO N.º: 02676/2012-0****INTERESSADO: GOVERNADOR CID FERREIRA GOMES****NATUREZA: CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ**

Cuidam os presentes autos do exame das Contas Anuais do Governador Cid Ferreira Gomes, acerca do exercício 2011, remetidas ao egrégio Tribunal de Contas para fins de emissão de Parecer Prévio, nos termos do art. 71, I, da Constituição Federal, c/c o art. 76, I, da Constituição Estadual.

A matéria é trazida a este Ministério Público de Contas em razão do estabelecido no art. 87-B, inciso II, da Lei Estadual n.º 12.509, de 06 de dezembro de 1995, Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, segundo o qual lhe compete “manifestar-se em todos os processos da competência do Tribunal, sendo obrigatória a oportunidade de manifestação nos processos de representação, denúncias, **prestação** e tomadas **de contas**”. (*g. n.*)

Neste momento, cumpre registrar a alta qualidade técnica do relatório produzido pela Comissão Especial, a qual empreendeu minuciosa análise acerca dos principais aspectos da atividade econômica, financeira, orçamentária, fiscal e patrimonial do Governo do Estado ao longo do exercício 2011.

Examinando detidamente todos os tópicos relativos às Contas de Governo e considerando que já foram perfeitamente abordados pelo Corpo Técnico deste Tribunal, o Ministério Público de Contas, na qualidade de fiscal da lei no âmbito desta Corte, focará sua manifestação sobre alguns pontos considerados essenciais, especialmente ligados à área de saúde, diante da relevância do direito fundamental em tela, o qual, inclusive, foi tema da campanha da fraternidade da CNBB este ano.

**1. AVALIAÇÃO POR FUNÇÃO E PROJETO DE GOVERNO RELACIONADOS COM A ÁREA DA SAÚDE**

A Comissão Técnica desta colenda Corte de Contas efetuou uma percuciente análise das despesas públicas por função e pro-

grama de governo. O objetivo deste tópico é, partindo dos elementos coletados no Relatório da unidade instrutiva, verificar o grau de atenção do Governo Estadual à implementação dos **direitos fundamentais sociais do povo cearense relacionados com a área da saúde** (CF, art. 6º). Antes, porém, cabe tecer breves considerações acerca da importância dessa análise.

Como é sabido, **os direitos fundamentais ocupam uma posição central e privilegiada em nossa ordem jurídica**. Com efeito, a eles se reconheceu um grau de essencialidade tal que se houve por bem imunizá-los contra qualquer investida de maiorias eventuais (art. 60, §4º, IV, da CF/88). E não é só isso. A Constituição Federal de 1988 reforçou a proteção aos direitos fundamentais ao dispor, no §1º do art. 5º, que as normas que lhes definem têm aplicação imediata. Mas aqui surge um problema: como conciliar a exigência de aplicação imediata com o caráter prestacional<sup>1</sup> dos direitos fundamentais sociais? Sobre o tema, Ingo Wolfgang Sarlet entende que a norma do §1º do art. 5º da CF/88 tem caráter principiológico e, como tal, funciona como mandado de otimização, **determinando que os órgãos estatais atribuam ao direito fundamental a maior eficácia possível** que permite o seu grau de densidade normativa.<sup>2</sup> Prossegue o autor explicitando que a diferença, no que toca à eficácia, entre os direitos fundamentais e as demais normas constitucionais reside no fato de o §1º do art. 5º criar um *status* diferenciado para as primeiras, gerando “uma presunção em favor da aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais, de tal sorte que **a eventual recusa de sua aplicação, em virtude de ausência de ato concretizador, deverá** (por ser excepcional) **ser necessariamente fundamentada e justificada**”.<sup>3</sup>

De outra parte, é necessário reconhecer que **os direitos fundamentais**, além de se constituírem em direitos subjetivos do indivíduo em face do Estado (dimensão subjetiva), **manifestam, também, uma dimensão objetiva**, a qual consiste no fato de eles

1 Enquanto os direitos fundamentais individuais (primeira dimensão) reclamam, via de regra, apenas uma abstenção estatal para o seu atendimento, os direitos sociais exigem uma atuação estatal positiva para serem concretizados, como, p. ex., construção de escolas, hospitais, contratação de professores, médicos, etc.

2 SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 273 et seq.

3 Ibidem, p. 285.



consagrarem uma ordem de valores, **centrada na dignidade da pessoa humana**, que influencia todo o ordenamento jurídico, servindo, ademais, como diretriz e impulso para as atividades legislativa, administrativa e jurisdicional.

Do reconhecimento de uma dimensão objetiva dos direitos fundamentais extraem-se alguns importantes efeitos: o efeito de irradiação, os deveres de proteção do Estado, e a eficácia privada.<sup>4</sup> Interessa à presente análise especificamente o primeiro deles. O efeito de irradiação significa que os valores (princípios objetivos) consagrados no elenco dos direitos fundamentais influenciam todos os ramos do Direito, **além de vincularem as funções estatais – administrativa, legislativa e judiciária – impulsionando-as e dirigindo-as.**

Logo, em sendo os direitos sociais, previstos no *caput* do art. 6º da Constituição Federal de 1988, direitos fundamentais (como o direito à saúde), a eles foi concedida especial proteção constitucional. De forma que, o exercício do controle tem obrigatoriamente que levá-los em consideração, ou melhor, pautar-se segundo o atendimento deles.

Nesse contexto, o direito à saúde é sempre apontado como um dos mais sensíveis à população, havendo consenso de que há muito a avançar neste campo em nosso país. Não por acaso, a saúde pública foi tema da campanha da fraternidade da Conferência Nacional dos Bispos esse ano.

Dito isso, abordaremos de maneira mais detida os principais aspectos da atuação estatal no que toca à implementação do direito à saúde. Nessa toada, evidencia-se que a verificação do nível de execução orçamentária dos programas e projetos de governo relacionados aos direitos fundamentais sociais nos aponta o grau de zelo da Administração Pública para com a implementação desses direitos. **Partindo dessa premissa, centraremos nossa análise no desempenho orçamentário (relação entre o valor efetivamente realizado e o abstratamente previsto na lei orçamentária) dos principais projetos diretamente relacionados a direitos funda-**

4 Cf. PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. Apontamentos sobre a aplicação das normas de direito fundamental nas relações jurídicas entre particulares. In: BARROSO, Luís Roberto (org.). **A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 154-155.

mentais sociais associados à área da saúde.

## 1.1 DESEMPENHO ORÇAMENTÁRIO EM PROJETOS RELACIONADOS COM A ÁREA DA SAÚDE

Antes de iniciar propriamente o exame do tópico, cabem algumas considerações iniciais. Segundo apontou a Comissão Especial, em seu relatório técnico, no exercício de 2011 houve um incremento real nos gastos com saúde em relação aos exercícios anteriores, 2010, 2009 e 2008, na ordem, respectivamente, de 2,52%, 13,08% e 43,66% (fls. 185 e 187 do relatório técnico).

Um segundo aspecto importante a considerar é que, conforme apontou a Comissão Especial, o governo do Estado ultrapassou o patamar constitucional mínimo de 12% da receita líquida de impostos com gastos em saúde. E tal ocorreu, inclusive, mesmo levando em conta a nova sistemática veiculada pela lei complementar 141/2012, a qual só terá eficácia sobre o exercício 2012. Vale dizer, conforme apontou o relatório técnico, mesmo segundo os parâmetros da nova lei, o governo teria gasto 14,38% da receita líquida de impostos e transferências com saúde (fls. 311 do relatório técnico).

Esses dois dados sinalizam um viés de melhora no tratamento do tema saúde pública no Estado do Ceará. Mas é papel do controle externo, cuja missão também é zelar pela defesa e implementação eficiente dos direitos fundamentais, apontar ocorrências que precisam ser reparadas. Nesse sentido, transcreve-se excerto de decisão emanada pelo Pleno do TCU (Acórdão nº 958/2012, relatado pelo Min. Valmir Campelo):

### VOTO

7. Com respeito à recomendação efetuada ao Ministério da Saúde, para que, “em conjunto com outros órgãos técnicos do governo, promova estudos com vistas a **aumentar a participação da ‘Função Saúde’ no total da ‘Despesa Realizada por Função’**”, ainda não implementada (item 9.3 do Acórdão nº 2.788/2009-TCU-Plenário), entendendo oportuno aduzir algumas considerações.

8. Estabelece a Constituição Federal em seu art. 196 que **“a saúde é direito de todos e dever do Estado**, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

9. Para garantir esse direito fundamental, a Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, objetivou “assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde”. Na mesma linha, a Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, dispôs sobre “os **valores mínimos** a serem aplicados anualmente pela União, **Estados**, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde”.

10. Os dois relevantes normativos tratam de **mínimos para a saúde**. Ocorre que nos últimos anos, **o mínimo estabelecido legalmente tem sido interpretado como o máximo a ser atingido**. De acordo com essa interpretação, o importante é aplicar o mínimo de recursos segundo as regras vigentes. Entretanto, **a realidade dos hospitais públicos e das farmácias de alto custo, por exemplo, demonstra que esse “mínimo-máximo” tem sido insuficiente para garantir a cada um o direito inalienável à vida ou a uma saúde de qualidade. O investimento na saúde pública do povo brasileiro não pode ser pensado apenas como o cumprimento de um mínimo constitucional.**

## ACÓRDÃO

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator em: 9.1. **reiterar recomendação** ao Ministério da Saúde no sentido de que, em conjunto com outros órgãos

técnicos do governo, promova estudos com vistas a **aumentar a participação da “Função Saúde” no total da “Despesa Realizada por Função”;**

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.”

Prosseguindo na análise, julga-se oportuno destacar algumas conclusões apontadas pela CNBB na campanha da fraternidade, mencionada linhas atrás, que constituem oportunidades de melhoria na execução das ações no campo da **saúde pública nacional**<sup>5</sup>:

a) **Insuficiente assistência farmacêutica** à população (p. 63);

b) **O vírus da influenza** acomete, anualmente, no Brasil, cerca de 400 a 500 mil pessoas e mata 3 a 4 mil indivíduos, sendo que **95% destes óbitos são de idosos** (p. 40);

c) **A hipertensão afeta metade dos idosos**. Dores na coluna, artrite, reumatismo são doenças muito comuns entre as pessoas de 60 anos ou mais (p. 32); Conforme dados da Sociedade Brasileira de Nefrologia, **quase 1 milhão de brasileiros têm problemas renais [...] as doenças renais matam pelo menos 15 mil pessoas por ano, no Brasil [...] dos 150 mil**

5 Disponível em: <[http://www.cnbb.org.br/site/component/docman/cat\\_view/241-cf-campanha-da-fraternidade/386-cf-2012](http://www.cnbb.org.br/site/component/docman/cat_view/241-cf-campanha-da-fraternidade/386-cf-2012)>. Acesso em: 07 maio 2012.

**pacientes que deveriam estar em diálise, apenas 70 mil conseguem receber tal tratamento (p. 37);**

**e) Descaso com a saúde mental, mesmo diante do aumento indiscriminado de dependentes químicos no país, principalmente na camada mais jovem da população (p. 63);**

**f) Superlotação das unidades de urgência e emergência, vale dizer, dos prontos socorros (p. 63);**

**g) Mesmo estando a taxa de mortalidade infantil em declínio, **haverá, em 2015, 15 óbitos de menores de um ano para cada mil nascidos vivos**. Este índice, nos países mais desenvolvidos, é de 2 a 5 óbitos para cada mil nascidos vivos (p. 23);**

**h) A OMS (Organização Mundial da Saúde) afirma que o **tabagismo** (dependência física e psicológica do cigarro), **no Brasil, ainda mata cerca de 200 mil pessoas por ano** (p. 41);**

A Pastoral Carcerária testemunha um elevado número de pessoas cuja saúde física e mental foram deterioradas devido à permanência na prisão por longo tempo e em condições desumanas e degradante, cuja escassa ventilação, distribuição reduzida de água [...] são propícias à proliferação de doenças e ao agravamento das mesmas (p. 44);

**j) A faixa etária entre 30 e 49 anos é a de maior incidência de AIDS, em ambos os sexos. **Chama a atenção a faixa etária de 13 a 19 anos, em que o número de casos de AIDS é maior entre as mulheres**. Em 1989, a razão era de cerca de 6 casos de AIDS no sexo masculino para cada 1 caso no sexo feminino. Em 2009, chegou a 1,6 casos em homens para cada 1 em mulheres (p. 38).**

Considerando o diagnóstico feito pela CNBB em relação à saúde pública a nível nacional, insta aclarar alguns dos itens de despesa relativos à saúde pública cearense nos quais este *Parquet* constatou haver, durante o exercício de 2011, baixa execução orça-

mentária<sup>6</sup>, consoante tabela abaixo:

| COD. | PROGRAMA                                                                  | COD.  | PROJETO                                                                                               | ORÇADO        | REALIZADO     | % REALIZADO |
|------|---------------------------------------------------------------------------|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|---------------|-------------|
| 005  | Sistema Integral de Assistência Farmacêutica                              | 20208 | Assistência Farmacêutica na Média Complexidade                                                        | 10.124.874,00 | 6.703.146,38  | 66,20%      |
|      |                                                                           | 20209 | Assistência Farmacêutica na Alta Complexidade                                                         | 90.615.845,11 | 56.440.115,52 | 62,29%      |
| 076  | Programa de Atendimento à Pessoa Idosa                                    | 20512 | Melhoria da Atenção à Saúde do Idoso                                                                  | 628.117,79    | 141.699,88    | 22,56%      |
| 090  | Programa de Expansão e Melhoria da Assistência Especializada – Empréstimo | 11853 | Fortalecimento do Sistema Integrado de Saúde                                                          | 516.362,00    | 70.046,40     | 13,57%      |
| 535  | Fortalecimento da Atenção à Saúde nos Níveis Secundário e Terciário       | 13143 | Estudos / Projetos / Implantação : UNIDADE DE TRATAMENTO DE CÁLCULO RENAL/HOSPITAL CESAR CALS         | 53.933,00     | ,00           | 0,00%       |
|      |                                                                           | 20276 | Fortalecimento das Ações de Saúde Mental                                                              | 376.030,00    | 168.381,65    | 44,78%      |
|      |                                                                           | 20867 | Assistência Ambulatorial e Hospitalar de Média e Alta Complexidade aos Usuários do SUS                | 55.787.537,47 | 27.822.821,47 | 49,87%      |
|      |                                                                           | 20910 | Fortalecimento das Ações da Coordenação Estadual de Urgência e Emergência                             | 131.000,00    | 25.044,11     | 19,12%      |
|      |                                                                           | 21055 | Garantia de Reabilitação aos Usuários do SUS                                                          | 15.000,00     | ,00           | 0,00%       |
| 536  | Fortalecimento da Atenção Primária à Saúde                                | 20149 | Fortalecimento das Ações da Coordenação Estadual em Saúde Bucal                                       | 168.919,81    | 52.563,50     | 31,12%      |
|      |                                                                           | 20247 | Fortalecimento da Atenção à Saúde da Criança e do Adolescente                                         | 274.200,00    | 74.067,32     | 27,01%      |
|      |                                                                           | 20416 | Melhoria da Atenção à Saúde da Criança                                                                | 196.500,00    | 80.271,41     | 40,85%      |
|      |                                                                           | 20560 | Melhoria das Ações de Promoção, Prevenção e Controle do Tabagismo e Outros Fatores de Risco de Câncer | 590.890,21    | 103.323,01    | 17,49%      |
|      |                                                                           | 20591 | Apoio aos Municípios na Implantação e Organização das Ações de Saúde Ocular na Atenção Primária       | 2.060.239,00  | 199.817,53    | 9,70%       |
|      |                                                                           | 20909 | Ampliação e Qualificação das Ações de Promoção à Saúde                                                | 379.799,54    | 74.155,33     | 19,52%      |
|      |                                                                           | 21313 | Estruturação do Sistema de Saúde Penitenciário                                                        | 713.800,00    | 184.740,02    | 25,88%      |
|      |                                                                           | 10993 | Estruturação do Centro de Serviço de Verificação de Óbito                                             | 183.000,00    | 41.617,54     | 22,74%      |
| 559  | Vigilância em Saúde                                                       | 20367 | Vigilância Epidemiológica e Informação em Saúde para o SUS                                            | 904.879,00    | 615.196,88    | 67,99%      |
|      |                                                                           | 20375 | Prevenção de Doenças Imunopreveníveis                                                                 | 2.460.500,00  | 1.484.771,70  | 60,34%      |
|      |                                                                           | 20385 | Prevenção e Controle das Dst/Aids                                                                     | 2.980.769,00  | 1.672.475,09  | 56,11%      |
|      |                                                                           |       |                                                                                                       |               |               |             |

FONTE: Base de dados do Sistema Integrado de Contabilidade - SIC

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.

Nesse esteio, impende salientar que o tipo de orçamento utilizado no Brasil é o **orçamento-programa**, que é um instrumento de planejamento da ação do governo, através da identificação dos seus programas de trabalho, projetos e atividades, com estabelecimento de objetivos e de metas a serem implementados e previsão dos custos relacionados.

6 O Ministério Público de Contas considerou insatisfatórias execuções orçamentárias com percentuais inferiores a 75% (empenhado/autorizado), com base na regra principiologia erigida no subitem 1.2 do Anexo II da Portaria CGE/CE de nº 23/2010, que considera, para fins de auditoria específica, programas cujos níveis de execução orçamentária anual sejam inferiores a 75%.

Assim, infere-se que a baixa execução orçamentária apresentada, no exercício de 2011, em diversos projetos relacionados com a área de saúde pode implicar falha no planejamento orçamentário, vindo a **comprometer a realização de funções primordiais, isto é, de direitos fundamentais sociais da pessoa humana.**

Neste ponto, há de se destacar que os direitos fundamentais (como o direito à saúde), por imposição constitucional, não podem ser compreendidos como meras promessas, **mas como verdadeiras normas que vinculam minimamente os agentes públicos, atribuindo-lhes o dever jurídico de implementá-los.**

Desta forma, havendo previsão orçamentária com dispêndios de natureza fundamental a pessoa humana, esta há de ser realizada, pois os direitos fundamentais alicerçam a estrutura essencial do Estado, garantindo a dignidade que fundamenta nosso ordenamento (art. 1º, inciso III da CF/88) e “que se tornou o centro axiológico da concepção de Estado democrático de direito”<sup>7</sup>.

Ademais, necessário explicitar que **as normas orçamentárias ostentam uma força vinculante mínima**, a ensejar um dever de acatamento do Ente das políticas públicas nelas relacionadas, **só se concebendo o descumprimento da lei orçamentária quando houver motivação administrativa embasada em justificativa razoável.**

Nesse sentido, o Informativo nº 657 do Supremo Tribunal Federal traz à baila decisão monocrática do Min. Luiz Fux:

O Plenário iniciou julgamento de referendo em medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade proposta, pelo Governador do Estado de Rondônia, (...). O Min. Luiz Fux, relator, (...) registrou que a teleologia subjacente ao plano plurianual e à LDO estaria frustrada, com a chancela de uma espécie de renúncia de planejamento, em prol do regime de preferência absoluta das decisões do Legislativo. **Frisou que as normas orçamentárias ostentariam a denominada força vinculante mínima, a ensejar a imposição de um dever prima facie de acatamento, ressalvada motivação administrativa**

7 BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 377.

**que justificasse o descumprimento com amparo na razoabilidade, fossem essas normas emanadas da proposta do Poder Executivo, fossem fruto de emenda apresentada pelo Legislativo.** Assim, a atribuição de regime formal privilegiado exclusivamente às normas oriundas de emendas parlamentares violaria a harmonia entre os poderes políticos. No ponto, concluiu que, **para não se cumprir o orçamento, impenderia um mínimo de fundamentação para o abandono da proposta orçamentária votada.** (...).

Acresceu que (...) a força vinculante prima facie das normas orçamentárias não toleraria a concessão de regime formalmente distinto exclusivamente às emendas parlamentares, em manifesto descompasso com a separação de poderes. **O Min. Marco Aurélio, por sua vez, referendou a decisão,** mas deu interpretação conforme aos preceitos impugnados e **assentou que todo o orçamento teria força vinculativa, ao menos mínima.** (...) Assim, **se o Executivo deixasse de aplicar — em determinada política pública específica prevista no orçamento — certo valor, ele teria de motivá-lo.** Sublinhou reear que o STF, ao emprestar vinculação no que se refere às emendas legislativas, mas não quanto ao que encaminhado pelo Executivo, endossaria a natureza simplesmente autorizativa do orçamento. Após, pediu vista o Min. Dias Toffoli. STF - ADI 4663 — Referendo - MC/RO, rel. Min. Luiz Fux, 7.3.2012.

**Em vista dos argumentos e dados acima delineados, resta demonstrado 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. Tal ocorrência não é juridicamente defensável, tendo em vista a posição central ocupada pelos direitos fundamentais em nosso ordenamento jurídico e pela própria força vinculante mínima inerente à Lei Orçamentária, conforme desta-**



### **cado no voto do Min. Luiz Fux.**

Em face de todo o exposto, a importância da situação reclama a intervenção deste órgão de controle, **devendo-se consignar recomendação à Administração Pública Estadual** no sentido de que reverta esse quadro de forma drástica e urgente. Por conseguinte, recomenda-se:

**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.**

### **1.2 INOBSERVÂNCIA DAS METAS TRAÇADAS NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS QUANTO À EXECUÇÃO DE DESPESAS ASSOCIADAS COM O COMBATE ÀS DROGAS**

No item 2.3.2 de seu relatório técnico – “análise da despesa fixada”- a Comissão Especial tece comentários acerca da baixa ou nenhuma execução orçamentária de ações fixadas como prioritárias na Lei de Diretrizes Orçamentárias, dentre as quais encontra-se *“apoio às ações de acesso, tratamento e prevenção em álcool e outras drogas, voltado para atendimento das crianças, jovens e adolescentes”*. Veja-se o quadro abaixo, extraído do relatório técnico:

**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>                         |
| <b>Fonte: Leis nºs 14.608/10, 14.827/10 e SIOF</b>                                          |                                      |                        |                                   |

Considerou a digna 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.” Ao final, no capítulo atinente às recomendações, concluiu propondo a seguinte recomendação: “2.1.14. Ao Poder Executivo que promova a devida execução de todos os programas governamentais de combate às drogas previstos no orçamento”.

O tema abordado pela Comissão é de extrema relevância, merecendo destaque na análise do MPC. O já citado documento elaborado pela CNBB em face da Campanha da Fraternidade de 2012 alerta, com fulcro em dados levantados pelo Ministério da Saúde em 2010, que **o crack poderá tirar a vida de, pelo menos, 25 mil jovens por ano no Brasil**, existindo naquele ano, segundo estimativa da citada pasta ministerial, mais de **1,2 milhão de usuários da droga no país**, com cerca de 600 mil pessoas fazendo uso constante do entorpecente em menção (p. 43)<sup>8</sup>.

De acordo ainda com a retromencionada pesquisa (p. 43), **a média de idade do início do uso é de 13 anos, o que indica ser imperiosa ação estatal com enfoque nos atores sociais criança e adolescente, sob pena de se ver extirpada do natural e condigno convívio social boa parte de uma geração.**

Destaque-se que o tema tem sido objeto de atenção deste *parquet* especial desde a análise das contas de governo do exercício 2009. Ali, propusemos as seguintes recomendações, acatadas pelo Pleno desta Corte:

**(...) torna-se essencial que este Tribunal recomende à Administração Pública Estadual que:**

**a) 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;**

**b) 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.**

Nessa linha, realça-se que o consumo de drogas, no Estado

8 Página 43 da Campanha da Fraternidade. Disponível em: <[http://www.cnbb.org.br/site/component/docman/cat\\_view/241-cf-campanha-da-fraternidade/386-cf-2012](http://www.cnbb.org.br/site/component/docman/cat_view/241-cf-campanha-da-fraternidade/386-cf-2012)> Acesso em: 07 maio 2012.

do Ceará, e em especial do crack, apresenta crescimento vertiginoso em todas as classes sociais, estando muitas vezes associadas à ocorrência de crimes contra o patrimônio e de prostituição infanto-juvenil, provocando um caos social, em que se assiste à elevação dos índices de violência no Estado, onde a maior parte dos óbitos está comumente associada ao tráfico de drogas, disputa de pontos de venda e enfrentamentos com a Polícia.

Destarte, por terem os entorpecentes passado a constituir um problema de saúde pública, é importante trazer à tona as disposições do art. 196 da Carta Magna que preceitua que **“saúde é direito de todos e dever do Estado”**. Logo, o ente estatal deve adotar medidas voltadas à efetivação de políticas sociais e econômicas, visando à redução dos riscos e dos danos causados à saúde no âmbito da promoção, proteção e recuperação dos dependentes químicos.

Considerando que a maior parcela da população afetada pela problemática das drogas é composta por jovens, torna-se fundamental lembrar que o art. 227, §3º, VII, da Constituição Federal de 1988 assegura “programas de prevenção e atendimento especializado à criança e ao adolescente dependente de entorpecentes e drogas afins”.

Outrossim, frisa-se ainda que os jovens possuem prioridade na formulação e na execução de políticas públicas e na destinação de recursos públicos, conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente:

Art. 4º. É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

[...]

c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;

d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Assim, percebe-se que o ordenamento jurídico pátrio confere uma proteção especial às crianças e adolescentes, tornando necessária a elaboração de políticas públicas de combate às drogas, que abranjam principalmente os jovens, através de estratégias de prevenção, tratamento e de reinserção social.

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:

Art. 2º As prioridades e metas da Administração Pública Estadual para o exercício de 2011, consoante objetivos e diretrizes estabelecidas na Lei Estadual nº 14.053, de 7 de janeiro de 2008, Lei do Plano Plurianual 2008-2011, e em suas revisões, correspondem às previstas do anexo I desta Lei, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa. (...).

§ 3º O Anexo de Metas e Prioridades desta Lei - Anexo I - fica acrescido das seguintes prioridades, que serão atendidas por meio das ações orçamentárias previstas na Lei de Diretrizes Orçamentária de 2011:

I - apoio às ações de acesso, tratamento e prevenção em álcool e outras drogas, voltado para atendimento das crianças, jovens e adolescentes; (Grifos nossos).

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.**

Neste liame, destaca-se que a ausência de despesas relacionadas às drogas no âmbito da saúde em contraposição às previ-

sões da LDO destoam das próprias regras traçadas pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado que impusera, mediante Portaria nº 023/2010, um nível de execução orçamentária por programa mínimo de 75%<sup>9</sup>.

**Ademais, frise-se que a inexecução orçamentária de dispêndios relacionados ao combate de entorpecentes, além de contrariar as metas delineadas na LDO, não observou as recomendações feitas por este Tribunal de Contas, desde o exercício de 2009, consoante destacado pela Comissão Técnica deste Tribunal (fl. 63):**

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.

Com base nestas premissas, impende ressaltar que as mencionadas ações se referem à implementação de direito fundamental de caráter social (saúde - art. 6º, *caput*, da CF/88), ocupando, pois, posição central no ordenamento jurídico, o que torna **indispensável a aplicação dos recursos públicos inicialmente previstos no orçamento para a implementação dessas ações, a fim de minorar as consequências sociais negativas geradas pelas drogas.**

Por conseguinte, além de se fazer necessário recomendar o cumprimento das metas e prioridades da LDO, é 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. Em sendo assim, renova-se as recomendações propostas na análise das contas de 2009, dirigidas ao Executivo para que:

9 Portaria nº 023/2010 da CGE:

(...)

1.2 Nível de Execução Orçamentária

Objetivo: considerar para fins de análise do nível de execução orçamentária anual, nos procedimentos 1.2.1, 1.2.2 e 1.2.3, quando a relação entre o volume empenhado e o valor autorizado for inferior a 75%, (...).

1.2.1 Execução Orçamentária por Programa

Objetivo: apresentar o perfil da execução orçamentária do órgão ou entidade confrontando os valores “Autorizado” e “Empenhado”, por Programa de Governo.

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.

## **2. LIMITE CONSTITUCIONAL REFERENTE AOS GASTOS COM SAÚDE**

Acerca deste ponto, salienta-se que a Constituição Federal de 1988 impôs aos Estados, nos termos do art. 198, §2º, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº. 29/2000, o dever de aplicar um percentual mínimo, a ser definido em Lei Complementar, da receita líquida de impostos e transferências (arts. 155, 157, 159, I, “a” e 159, II, da CF, deduzidas as parcelas transferidas aos municípios), em ações e serviços de saúde.

Neste ponto, foi editada a Lei Complementar nº 141, em 13 de janeiro de 2012, vindo a estabelecer, 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.

**É clarividente que os efeitos da lei suso mencionada somente incidem nas Contas do exercício financeiro de 2012, no entanto, faz-se necessário, tecer algumas considerações, a fim de que sejam fomentadas, desde já, medidas necessárias ao adimplemento das condições nela elencadas.**

Com isto, frisa-se, de início, que, à semelhança do contido na EC nº 29/00, o percentual de aplicação dos Estados em gastos associados com a área da saúde foi estabelecida pela Lei Complementar em, no mínimo, 12% do produto de arrecadação dos impostos a que se referem os artigos retrocitados, deduzidas as parcelas que

forem transferidas aos respectivos municípios.

Acerca deste percentual, o Relatório Técnico das Contas de Governo, traz que o Estado do Ceará, no exercício financeiro que ora se analisa, dispendeu 17,45% da referida receita em ações e serviços públicos de saúde, ultrapassando, então, o mínimo constitucional, a saber (fls. 306/307):

| <b>Gastos com Saúde (R\$ 1,00)</b>                      | <b>Descrição</b>                                      | <b>Valor</b>            |
|---------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|-------------------------|
| <b>(I) RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS</b> |                                                       | <b>9.163.686.969,65</b> |
| CONSTITUCIONAIS E LEGAIS (Base de Cálculo)              |                                                       |                         |
|                                                         | Impostos                                              | 7.578.591.985,74        |
|                                                         | Multas, Juros de Mora e Outros Encargos dos Impostos  | 36.234.263,90           |
|                                                         | Dívida Ativa dos Impostos                             | 39.767.462,49           |
|                                                         | Multas, Juros de Mora, Atualização Monetária e Outros | 5.722.522,32            |
|                                                         | Encargos da Dívida Ativa dos Impostos                 |                         |
|                                                         | Receita de Transferências Constitucionais e Legais    | 4.467.531.998,11        |
|                                                         | (-) Transferências a Municípios                       | 1.819.941.185,62        |
|                                                         | (-) Perdas do FUNDEB                                  | 1.144.220.077,29        |
| <b>(II) DESPESAS PRÓPRIAS COM AÇÕES E SERVIÇO</b>       |                                                       | <b>1.600.158.098,36</b> |
| PÚBLICOS DE SAÚDE (II = II.1 - II.2)                    |                                                       |                         |
| <b>II.1 DESPESAS TOTAL COM SAÚDE (POR SUBFUNÇÃO)</b>    |                                                       | <b>2.166.571.935,02</b> |
| 301 – Atenção Básica                                    |                                                       | 54.468.197,40           |
| 302 – Assistência Hospitalar Ambulatorial               |                                                       | 764.927.534,17          |
| 303 – Suporte Profilático e Terapêutico                 |                                                       | 158.262.533,38          |
| 304 – Vigilância Sanitária                              |                                                       | 18.698.594,54           |
| 305 – Vigilância Epidemiológica                         |                                                       | 21.451.400,20           |
| Outras Subfunções                                       |                                                       | 1.148.763.675,33        |
| <b>II.2 DESPESAS CUSTEADAS COM OUTROS RECURSOS</b>      |                                                       | <b>566.413.836,66</b>   |
| DESTINADOS A SAÚDE                                      |                                                       |                         |
|                                                         | Recursos de Transferências do Sistema Único de Saúde  | 309.888.169,25          |
|                                                         | Recursos de Operações de Crédito                      | 98.927.471,34           |
|                                                         | Outros Recursos                                       | 157.598.196,07          |
| <b>(III) PARTICIPAÇÃO DAS DESPESAS COM AÇÕES E</b>      |                                                       | <b>17,45%</b>           |

SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE NA RECEITA LÍQUIDA

DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E

LEGAIS (III = II/I \*100)

Fonte: Tabela 36 do Relatório da SEFAZ e RREO- ANEXO XVI.



Do exposto, percebe-se que as despesas totais com saúde foram destinadas à Atenção Básica, à Assistência Hospitalar Ambulatorial, ao Suporte Profilático e Terapêutico, à Vigilância Sanitária, à Vigilância Epidemiológica e à Outras Subfunções.

Acerca do item “Outras Subfunções”, destaca a nobre Comissão Técnica desta Corte, em seu Relatório, que esta apresenta a seguinte composição (fl. 308):

| <b>Outras Subfunções (Despesas Atípicas da Função Saúde)</b> | <b>VALOR</b>            |
|--------------------------------------------------------------|-------------------------|
| Abastecimento                                                | 20.703,99               |
| Administração Geral                                          | 716.539.014,73          |
| Desenvolvimento Científico                                   | 264.940,18              |
| Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico             | 36.354,00               |
| Direitos Individuais, Difuso e Coletivos                     | 239.963,34              |
| Formação de Recursos Humanos                                 | 13.263.872,55           |
| Normatização e Fiscalização                                  | 1.887.396,39            |
| Previdência do Regime Estatutário                            | 33.867,61               |
| Recursos Hídricos                                            | 206.989.943,46          |
| Saneamento Básico Rural                                      | 344.245,80              |
| Saneamento Básico Urbano                                     | 73.704.093,96           |
| Tecnologia da Informação                                     | 12.529.458,15           |
| <b>Total Parcial</b>                                         | <b>1.025.853.854,16</b> |
| Despesa Patronal                                             | 71.045.740,26           |
| Dívida (Amortização e Juros)                                 | 51.864.080,91           |
| <b>Total Geral</b>                                           | <b>1.148.763.675,33</b> |

Fonte: Relatório do Controle Interno.

Desta feita, em uma análise minudente da composição do item “Outras Subfunções”, é possível perceber que o integram despesas relacionadas à “Recursos Hídricos”, à “Saneamento Básico Rural” e à “Saneamento Básico Urbano”. Nesse ponto, urge assentar que a **própria Lei Complementar nº 141/2012 deixa clara a impossibilidade de se conceber como despesas de saúde, gastos relacionados com saneamento e obras hídricas**, senão vejamos:

**Art. 4o - Não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata esta Lei Complementar, aquelas decorrentes de:**

I - pagamento de aposentadorias e pensões, inclu-

sive dos servidores da saúde;

II - pessoal ativo da área de saúde quando em atividade alheia à referida área;

III - assistência à saúde que não atenda ao princípio de acesso universal;

IV - merenda escolar e outros programas de alimentação, ainda que executados em unidades do SUS, ressalvando-se o disposto no inciso II do art. 3º;

**V - saneamento básico, inclusive quanto às ações financiadas e mantidas com recursos provenientes de taxas, tarifas ou preços públicos instituídos para essa finalidade;**

VI - limpeza urbana e remoção de resíduos;

VII - preservação e correção do meio ambiente, realizadas pelos órgãos de meio ambiente dos entes da Federação ou por entidades não governamentais;

VIII - ações de assistência social;

**IX - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede de saúde; e**

X - ações e serviços públicos de saúde custeados com recursos distintos dos especificados na base de cálculo definida nesta Lei Complementar ou vinculados a fundos específicos distintos daqueles da saúde. (Grifos nossos).

**Portanto, conforme se observa do contido no dispositivo acima mencionado, 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.**

**Registre-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.**

Outrossim, a citada Lei 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, a saber:

Art. 2º Para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos estabelecidos nesta Lei Complementar, considerar-se-ão como despesas com ações e serviços públicos de saúde aquelas voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios estatuídos no art. 7º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e às seguintes diretrizes:

(...)

Parágrafo único. Além de atender aos critérios estabelecidos no caput, as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde. (Grifos nossos).

Assim, é imperioso 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.

Ante todas as considerações elencadas, **a título de alerta para as próximas contas de governo**, é salutar que o Governo do Estado atente para as distorções apontadas neste ponto, deixando, pois, de elencar, no mínimo constitucional obrigatório a ser aplicado em despesas diretamente ligadas à área de saúde, gastos de naturezas diversas. Outrossim, não se pode olvidar de alocar no Fundo de Saúde todos os recursos que devam ser destinados ao cumprimento do piso constitucional. Em vista do exposto, recomenda-se:

**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.**

### **3. TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA NO ÂMBITO DA SECRETARIA DE SAÚDE**

O Ministério Público de Contas tem demonstrado constante preocupação com os gastos de terceirização de mão-de-obra, como observado nos pareceres referentes aos exercícios de 2007 a 2010.

Nesse passo, considerando que este *Parquet* Especial, no Parecer sobre as Contas de Governo do exercício de 2011, devota especial atenção à área da saúde, requereu, em 04.04.2012 (Petição nº 0001/2012, Processo nº 2801/2012-9), à insigne relatoria do feito o envio de Determinação à Secretaria da Saúde – SESA, no sentido de que esta setorial encaminhasse ao TCE/CE, com brevidade, relação pormenorizada discriminando, entre outros dados, o total das despesas com pessoal incorridas no referido exercício financeiro.

Em atendimento ao Despacho Singular de nº 1.206/2012, da lavra da ilustre Conselheira-Relatora, foram integralmente requeridas à SESA os pontos elencados pelo MPC, a teor do Ofício da Presidência nº 1.045/2012, autuado em 16.04.2012.

Não obstante o prazo assinado (dez dias) por esta Colenda Corte, até o momento (21.05.2012), os dados peticionados não foram encaminhados pelo jurisdicionado, o que inviabiliza por completo a análise inicialmente pretendida por este Ministério Público de Contas, justificando, destarte, a não abordagem do tema neste feito, sendo preciso realçar, todavia, que tal documentação, quando recebida, será devidamente analisada neste *Parquet* Especial, podendo inclusive redundar em Representações ao TCE/CE, bem como ser valorada na correspondente conta de gestão da SESA.

## CONCLUSÃO

Em razão das ocorrências apontadas no relatório da Comissão Técnica nas Contas do Governo do Estado do Ceará, este Ministério Público de Contas entende ser necessário oportunizar a oitiva do Governador do Estado sobre os temas expostos, em homenagem aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, conforme precedentes do Supremo Tribunal Federal (SS 1.197, Rel. Min. Celso Mello) e do Superior Tribunal de Justiça (RMS 11.032, Rel. Min. Eliana Calmon), e à semelhança do que já ocorre em outros Tribunais de Contas pátrios (sendo exemplos os Tribunais de Contas do Rio Grande do Sul, Pernambuco e do Distrito Federal).

Ultrapassada a questão acima, o que se admite apenas *ad argumentandum*, quanto ao mérito, este órgão ministerial ratifica todas as OCORRÊNCIAS indicadas no minucioso relatório da Comissão Técnica, 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, além das seguintes, que são apresentadas abaixo, a fim de contribuir para a elaboração do Parecer Prévio por esta Corte de Contas.

### RECOMENDAÇÕES PROPOSTAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

**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;**

**3) desenvolver 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, promover a devida execução de todos os programas governamentais de combate às drogas previstos no orçamento;**

**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.**

Fortaleza, 21 de maio de 2011.

**Rholden Botelho de Queiroz**

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

**Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre**

Procurador do Ministério Público de Contas

---

**DECLARAÇÃO DE VOTO**  
**PAULO CÉSAR DE SOUZA**  
**AUDITOR**

---





## DECLARAÇÃO DE VOTO

**Senhor Presidente,  
Senhores Conselheiros,  
Senhores Procuradores de Contas,**

Cumprimento, pela profundidade e qualidade do trabalho desenvolvido, a Relatora, Conselheira Soraia Victor. Estendo o cumprimento também a toda a equipe da comissão responsável pela produção do relatório técnico.

Em mais uma oportunidade – que se renova a cada ano –, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará, por exigência imposta pelo constituinte originário, exerce sua missão que, se não a mais importante, é a mais esperada pela sociedade. Trata-se da apreciação das contas do Governo do Estado, que se dá sob a forma de parecer prévio.

Diferentemente com o que ocorre com os outros gestores, em que o processo se inicia e termina no âmbito da Corte de Contas, no caso das contas do Governo, ao Tribunal compete o início do processo com a emissão do parecer prévio, que serve como instrumento técnico essencial para o julgamento político das contas pelo Poder Legislativo.

Mas não se engane. Apesar de o parecer não vincular a decisão do Poder Legislativo, as ocorrências detectadas podem - e devem – ser objeto de processos de competência privativa do Tribunal, como representações e denúncias. E, nesse caso, abre-se a oportunidade para que o Tribunal atue de forma mais efetiva, inclusive com a imposição de sanções.

Mas, por enquanto, são cabíveis somente recomendações.

Feitas as breves considerações acima, passo ao exame de algumas questões.

De uma forma geral, percebo avanço na atuação do Governo do Estado, mas, por outro lado, vejo espaço para melhorias. Quando se observa o Relatório emitido pela comissão responsável, o que mais me surpreende é a falta de atitude para efetivar as recomendações dos anos anteriores, que se repetem neste ano.

Alguém poderia afirmar: mas são apenas recomendações, portanto não há obrigação de obediência.

Mas não é tão simples assim. Muitas das ocorrências detectadas – que geraram as recomendações – dizem respeito a descumprimento de normativo legal. Ou seja, não há discricionariedade do gestor em cumprir ou não a lei. Esta é imposta. Não se pode, por um juízo de valor, entender por inconveniente ou inoportuna a sua aplicação. Nesse sentido, é recomendável que, por obediência ao ordenamento jurídico, corrijam-se as impropriedades. E que se diga: o ordenamento jurídico busca resguardar e assegurar o interesse público.

Outros dois pontos merecem atenção.

O primeiro: as terceirizações. Não se compreende, e não se pode aceitar, a dificuldade que existe em se cumprir o que se exige na Constituição. Reza o art. 37, II da Constituição que a investidura em cargos públicos depende de aprovação em concurso público.

Sem muito esforço hermenêutico, é possível concluir que não se pode contratar terceirizado para ocupar o lugar do servidor concursado. Terceirização somente na atividade meio.

Falta, neste caso, vontade de Constituição.

O segundo ponto que gostaria de comentar diz respeito aos gastos com investimento na função saúde. O relatório técnico afirma que a realização destes gastos ainda é insuficiente, ou seja, há baixa execução orçamentária. Contudo, afirma que houve um forte incremento na realização destes gastos com relação àqueles realizados no ano anterior. O aumento superou os 30%.

Esse incremento (30%) nos conduz à seguinte conclusão: não foi satisfatória a realização dos gastos com investimento por programa na função saúde, porém caminha-se, a passos largos – afinal são 30% – para índices satisfatórios. Ocorre que isso não é verdade.

Um mero aumento percentual nos gastos de investimento não significa necessariamente que tenha havido melhora. E a razão disso é simples: estamos tratando de operações matemáticas, e as afirmativas devem levar em conta a fórmula que expressa a grandeza. No caso, temos a percentagem entre dois números que representa uma relação entre duas grandezas numéricas.

Com efeito, para que aquele nível de realização aumente basta que a referência (denominador) diminua, sem haver necessidade de aumento, no caso, da despesa realizada.

Em outros termos. O aumento percentual na realização dos gastos se deu por conta da redução nas despesas autorizadas. Portanto, mesmo tendo realizado gastos em investimento menor do que o do ano anterior, houve aumento no percentual de realização. Ou seja, o aumento no percentual de realização de um ano para o outro não refletiu em aumento de gastos de investimento na área de saúde no ano de 2011. Veja os números:

- Gastos em investimento por programas na Função Saúde (2010): 285 milhões

- Gastos em investimento por programas na Função Saúde (2011): 234 milhões

É preciso mais do que uma simples análise isolada. É fundamental que interpretemos os resultados e que observemos mais de uma grandeza, seja ela quantitativa ou qualitativa, para mensurar resultados de políticas de investimento. Os números enganam.

Os gastos de investimento na função de saúde sofreram redução.

Para concluir, ressalte-se o cumprimento dos índices estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, algo de positivo na gestão.

Após as breves considerações, manifesto-me de acordo com voto proferido pela Sua Excelência a Conselheira Soraia Victor, reiterando meus cumprimentos pelo trabalho e pela apresentação.

Fortaleza, 28 de maio de 2012.

**Paulo César de Souza**  
**Auditor**



---

**DECLARAÇÃO DE VOTO**  
**EDILBERTO CARLOS PONTES LIMA**  
**CONSELHEIRO**

---



## **PROCESSO Nº 02676/2012-0**

### **CONTAS DE GOVERNO 2011**

#### **DECLARAÇÃO DE VOTO**

Manifesto meus cumprimentos a todos os envolvidos na apreciação técnica das Contas do Governo referentes ao exercício de 2011, destacando, principalmente, o trabalho da Secretaria de Controle Externo e da equipe técnica liderada pelo Dr. José Wesmeyer da Silva. É um relatório que vai se aperfeiçoando ano a ano.

O documento traz discussões de extrema relevância, dos quais destaco o desempenho da economia cearense, o planejamento e execução do PPA, LDO e LOA, bem como uma síntese das providências adotadas pelo Governo em resposta às recomendações endereçadas no processo das Contas do exercício de 2010, do qual fui relator, além de providenciar novas recomendações.

O tema relacionado ao comportamento da economia do Ceará tem merecido destaque nos últimos relatórios. Como se sabe, o PIB do Ceará tem crescido mais do que o PIB do Brasil nos últimos quatro anos, mas a distância da renda per capita do Ceará para a renda per capita do Brasil ainda é muito significativa (metade). Mantendo-se a diferença da taxa de crescimento entre o Brasil e o Ceará no mesmo patamar do período 2008-2011 (2,2%), o Ceará igualaria a renda per capita brasileira apenas em 2045 e alcançaria a renda per capita brasileira de 2011 só em 2026.

Um dado particularmente preocupante é a sétima colocação nacional como estado com maior concentração de pessoas extremamente pobres (rendimento mensal por pessoa até R\$ 70,00). Em números, temos que, dos 16,3 milhões de brasileiros nessa faixa de renda (R\$ 70,00 mensais ou menos, por pessoa), 1.502.924 estão localizados no Ceará, representando (9,24%) da população nacional, equivalente a 17,8% da população cearense, estimada em 8.452.381. Note-se bem a gravidade do quadro: o Ceará tem 4% da população brasileira e mais de 9% dos extremamente pobres brasileiros.

A combinação de baixa renda per capita e de enorme quan-

tidade de pobres indica que são necessárias políticas públicas muito fortes no sentido de acelerar a taxa de crescimento da economia e de distribuir renda, principalmente de aumentar as oportunidades de geração de renda para os mais pobres.

No primeiro ponto, é fundamental ampliar os investimentos públicos em áreas de grande retorno econômico, principalmente infra-estrutura econômica e educação. É preciso estar atento para não se cair na famosa armadilha de pobreza, que perpetua sistemas que reproduzem a pobreza de geração para a geração. O raciocínio é simplório: porque o Estado é pobre, ele não deve realizar grandes investimentos, já que a prioridade seria destinar recursos para os pobres. O problema é que o raciocínio implica perpetuar a pobreza, já que impede saltos de crescimento. Pobre hoje, pobre amanhã, pobre sempre.

Quanto às políticas de combate à pobreza, é necessário muito foco, a fim de evitar desvios e pulverização dos recursos. É necessário um diagnóstico muito preciso para avaliar que políticas geram maiores retornos e reforçar os mecanismos de controle para impedir desvios, corrupção e toda sorte de disfunções que reduzem os sempre escassos recursos públicos para necessidades tão significativas.

Outro ponto que me chamou atenção, por ser recorrente nas contas de governo, foi a falta de planejamento no que tange às ações incluídas nas projeções da revisão do PPA para o exercício de 2011, que apresentaram valores inexecutáveis. Como exemplo, cito a 20319- Capacidade de Servidores Públicos – Formação Continuada, Qualificação e Requalificação, com orçamento de R\$ 100,00, que demonstra o subdimensionamento das ações, a deficiência e fragilidade no estabelecimento de metas e prioridades, com a estipulação de valores não compatíveis com a realidade. O PPA é um instrumento de planejamento, extremamente prestigiado pela Constituição de 1988, que precisa receber a devida atenção, para não se constituir em mero cumprimento formal de exigências constitucionais, sem correspondência com os seus reais objetivos.

Na mesma linha, observei a existência de ações prioritárias na Lei de Diretrizes Orçamentária com baixo e/ou nenhuma execução na Lei Orçamentária, inclusive contrariando recomendação



desta Corte de Contas exarada nas contas de 2009 e 2010, como é o caso das ações voltadas para prevenção e tratamento para usuários de drogas, cujo valor orçado alcançou a cifra de R\$ 378.818,00, sem que nenhuma das ações planejadas e configuradas como prioridades da LDO tenham sido executadas, denotando, mais uma vez, deficiência no planejamento.

Como já destacado no Relatório das Contas do Governo relativas ao exercício anterior, remanesce a ocorrência que versa acerca da adoção de medidas para reverter o quadro de elevado índice de contratação de mão de obra terceirizada, em substituição a servidores e empregados públicos. Observou-se, no exercício em análise, aumento em tais contratações, em termos reais, de 5,05%, comparada com o exercício de 2010.

Importa realçar, ainda, o não atendimento do artigo 209 da Constituição Estadual, em virtude da ausência de operacionalização do Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas, que teve valor orçado na LOA de R\$ 8.000.000,00, mas não apresentou execução ao longo do exercício. Tal ocorrência vem sendo apontada nos relatórios, desde o exercício de 2009, evidenciando um inadequado planejamento, que compromete ações e atividades prioritárias.

Com relação aos limites constitucionais para aplicação de recursos na Educação e Saúde, constata-se que o Estado aplicou, em 2011, 26,84% e 17,45% respectivamente, atendendo, assim, o limite mínimo fixado constitucionalmente para gastos em cada área.

Por fim, aponto que, em decorrência do Parecer Prévio emitido para as Contas do Governo no exercício de 2010, foram exaradas – a exemplo de outros exercícios - recomendações objetivando a melhoria da atuação governamental. O Relatório atual apresenta uma síntese das providências adotadas pelo governo para a correção das falhas apontadas naquele exercício, evidenciando que, das 38 recomendações propostas, 5 (cinco) foram atendidas, 6 (seis) estão em fase de implementação, 5 (cinco) tiveram atendimento parcial e 22 (vinte e duas) não foram atendidas, o que torna evidente que há muito para avançar nesse campo.

Ante o exposto, considerando a necessidade de reiteração

das recomendações pendentes de atendimento pelo Governo, manifesto-me favoravelmente à aprovação das presentes contas, com supedâneo nas conclusões e recomendações exaradas no relatório da Comissão Técnica, acrescido das ponderações do Ministério Público de Contas.

Fortaleza, 28 de maio de 2012.

**Edilberto Carlos Pontes Lima**  
Conselheiro

---

**PARECER PRÉVIO Nº 0001/2012**  
**PROCESSO Nº 02676/2012-0**

---



**PARECER PRÉVIO Nº0001/2012**  
**PROCESSO Nº02676/2012-0**

CONSIDERANDO que, segundo o art. 71, I da Constituição Federal combinado com art. 76, I da Constituição Estadual e art. 1º, III e o art. 42 da Lei Estadual nº 12.509/1995, compete a esta Corte de Contas a análise das Contas de Governo e emissão de Parecer Prévio referente às contas anuais de governo encaminhadas pelo Governador do Estado;

CONSIDERANDO que 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, por meio do Parecer nº 0215/2012-MP-TCE/CE, se manifestou no sentido de que as ocorrências identificadas no corpo do relatório não levam à desaprovação das contas de governo, exercício de 2011, mas apontam para a necessidade de que a Administração Estadual seja instada a adotar as providências nele recomendadas, alinhando, ao final, outras recomendações acolhidas no Relatório Anual;

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;

CONSIDERANDO o contido na instrução do processo nº 02676/2012-0;

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, por maioria de votos, é de PARECER FAVORÁVEL, COM RESSALVAS, vencido, em parte, o Conselheiro Pedro Timbó quanto ao uso da expressão “com ressalvas”, às Contas de Governo, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, Cid Ferreira Gomes, alusivas ao exercício financeiro de 2011, tendo em vista que o Balanço Geral do Estado representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31 de dezembro de 2011, bem como o resultado das operações encontram-se de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração, estando assim em condições de serem aprovadas pela Assembleia Legislativa do Estado, com as recomendações seguintes à Administração Pública Estadual, cujo cumprimento deverá ser acompanhado pelo órgão de controle interno:

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 evidênciação;

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 alocue 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 enviaar 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.

Participaram da votação os Exmos. Srs. Conselheiros Luiz Alexandre Albuquerque Figueiredo de Paula Pessoa, Pedro Augusto Timbó Camelo e Edilberto Carlos Pontes Lima e os Exmos. Srs. Auditores Substitutos de Conselheiros Itacir Todero e Paulo César de Sousa.

Apresentaram Declaração de Voto o Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima e o Sr. Auditor Substituto de Conselheiro Paulo César de Sousa.

Sala das Sessões, 28 de maio de 2012.

**Conselheiro José Valdomiro Távora de Castro Júnior**  
PRESIDENTE

**Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor**  
RELATORA

**Procurador-Geral Rholden Botelho de Queiroz**  
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

