

**PROCESSO n.º 00145/2020-7**

**ESPÉCIE: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO - EXERCÍCIO DE 2019**

**ÓRGÃO: GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ**

**RESPONSÁVEL: SR. CAMILO SOBREIRA DE SANTANA**

**RELATOR: CONSELHEIRO EDILBERTO CARLOS PONTES LIMA**

**PARECER n.º 03415/2020 – PROCURADORIA GERAL DE CONTAS - TCE/CE**

### **RELATÓRIO**

**01.** Cuidam os presentes autos do processo de **Prestação de Contas de Governo do Estado do Ceará, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador Camilo Sobreira de Santana, referente ao exercício financeiro de 2019**, encaminhada a essa Corte de Contas em atendimento ao art. 76, I, da Constituição Estadual.

Cumpram registrar que os presentes autos foram autuados na data de **07/01/2020**, sendo encaminhado ao I. Relator, **Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima**. Na data de **15/01/2020** o processo foi despachado à **Gerência de Contas de Governo**, responsável pelo exame técnico das contas.

Submetido o feito a instrução do Órgão Técnico, foi exarado o Relatório Anual dos presentes autos.

Após, os autos foram remetidos ao **Ministério Público junto a essa Corte de Contas**, para emissão de parecer.

Eis o breve Relatório. Passamos a opinar adiante.

### **DISPOSITIVO**

**02.** Cabe destacar, inicialmente, que a **competência do Tribunal de Contas do Estado** para emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado está prevista no art. 76, inciso I, da Constituição Estadual, e no art. 42 da Lei n.º 12.509/1995 – Lei Orgânica do TCE.

Por sua vez, conforme dispõe o art. 49, inciso X, da Constituição Alencarina, o julgamento das contas compete à Assembleia Legislativa do Estado.

Cumpram ressaltar, por oportuno, que **o presente opinativo, referente às contas de governo, não tratará dos atos de gestão tomados individualmente, mas avaliará a atuação governamental como um todo**, notadamente a partir do exame do atendimento dos planos de governo, das leis orçamentárias e dos limites previstos na Constituição Federal, na Constituição Estadual e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A análise ministerial se fundamentará nas conclusões da **Gerência de Contas de Governo**, muito bem expostas no Relatório Anual, com especial destaque para os pontos que o **Ministério Público de Contas** considera mais relevantes.

## **CAPÍTULO 1 – CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA**

**03.** Acerca do presente tópico, a **Secretaria de Controle Externo apresenta dados e informações relativos ao contexto socioeconômico do período em que estava inserida a gestão do Estado do Ceará no decorrer do exercício de 2019, cujas contas estão em análise** nestes fólios, trazendo a tradução do cenário econômico e de indicadores sociais de relevada importância na análise.

**04.** De relevante importância, cumpre destacar, inicialmente, o que foi informado a respeito do **PIB do Estado do Ceará**, que, conforme os dados do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), divulgados em março de 2020, registrou um **crescimento na ordem de 2,11%, verificando-se, no período, um cenário de continuidade da recuperação do movimento econômico**, tal como já verificado nos exercícios de 2017 (1,49%) e 2018 (1,01%), **superando, em 2019, a taxa de crescimento do PIB brasileiro (1,14%)**.

Convém lembrar que o PIB representa a soma de todos os serviços e bens produzidos durante um período em determinado país, estado, cidade ou região, sendo, portanto, a principal ferramenta utilizada para mensurar e acompanhar o desempenho da atividade econômica num determinado território.

Desnecessário esforço para compreender a **relevância do resultado estadual**, principalmente considerando (i) tratar-se de **unidade que ainda é das mais pobres da Federação**, que, apesar de suas limitações intrínsecas, (ii) obteve **índice que representa quase o dobro do crescimento nacional**.

Nesse ponto, importa salientar, para fins de contextualizar o momento econômico em que se encontra a gestão, que o Estado do Ceará registrou considerável retração econômica nos anos de 2015 e 2016 (-3,42% e -4,08%), acompanhando o panorama nacional (-3,55% e -3,28%), mas que, **a partir de 2017**, passou a experimentar uma **retomada da economia**, de modo que os **cenários de 2018 e, principalmente, 2019, demonstraram certo distanciamento do período de recessão**.

Vale ressaltar, ainda que, na composição do **PIB estadual, 03 (três) setores da economia se destacam**, a saber, **agropecuária, indústria e serviços**, cabendo a este último - que insere comércio, transporte, comunicação, serviços da administração pública e outros serviços - **destacada representatividade**, correspondendo a mais de **75% do volume de composição do PIB cearense**.

Por outro lado, em relação ao crescimento comparado do ano anterior, o resultado da indústria obteve uma variação positiva de 4,08%, enquanto que o setor de serviços alcançou um crescimento inferior, na ordem de 1,78%, e o desempenho do setor de agropecuária alcançou um crescimento de 1,33%.

**05.** Outro aspecto relevante, conforme exposto no Capítulo 01 do relatório técnico, diz respeito ao **crescimento do número de postos de trabalho ocupados no Estado do Ceará**, consoante dados coletados junto ao **Ministério do Trabalho – CAGED**.

Segundo a **SECEX**, o **Estado do Ceará registrou, em 2019, um saldo positivo, da ordem de 9.546 vagas, na abertura de postos de trabalho**, figurando como o **3.º Estado da Região Nordeste com o maior número de postos de trabalho abertos no período**.

Conforme evidenciado no item 1.4 do trabalho técnico, o **resultado positivo na abertura de empregos demonstra evidente recuperação** nessa área, que, frente aos resultados negativos de 2015 a 2017, vem registrando saldo positivo desde 2018 e que continua em 2019.

**06.** A **educação** também foi uma das áreas abordadas pelo trabalho técnico, por constitui importantíssimo **direito social, consagrado no art. 6.º da Constituição da República**, devendo ser ofertado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A partir dos dados expostos na Tabela 2, onde a Unidade Técnica informa acerca dos montantes empenhados pelo Estado do Ceará na função “Educação” nos 03 (três) últimos exercícios financeiros, podemos detectar que **os valores totais aplicados na “Função Educação” no Estado do Ceará no exercício de 2019 sofreram retração, em comparação ao ano de 2018, no percentual de 5,62%, que correspondeu ao valor de R\$ 214.488.044,48** (duzentos e quatorze milhões, quatrocentos e oitenta e oito mil, quarenta e quatro reais e quanta e oito centavos).

**06.1.** Ainda quanto ao tema **educação**, analisando os dados disponibilizados, chama-nos a atenção o fato de que, em comparação aos exercícios de 2017 e 2018, **no ano de 2019 houve uma considerável retração dos valores aplicados nas subfunções “Formação de Recursos Humanos”, “Ensino Fundamental” e “Educação de Jovens e Adultos”**; o fato nos parece **injustificado e merecedor de censura**, principalmente considerando o satisfatório **crescimento do PIB do Estado do Ceará** anteriormente comentado.

Com efeito, **são preocupantes as reduções verificadas**, pois, **no ano de 2017, o Estado do Ceará aportou**, na subfunção “Ensino Fundamental”, **a quantia de R\$ 205.268.754,68** (duzentos e cinco milhões, duzentos e sessenta e oito mil, setecentos e cinquenta e quatro reais e sessenta e oito centavos), mas **em 2019, esta mesma aplicação ficou restrita à quantia de R\$ 90.260.403,01** (noventa milhões, duzentos e sessenta mil, quatrocentos e três mil reais e um centavo); tal **redução corresponde ao relevante percentual de, aproximadamente, 56% dos valores destinados ao Ensino Fundamental pelo Governo Estadual**, que deve priorizá-lo, nos termos do **art. 211, §§ 2.º e 3.º, CF/88**, compartilhando tal competência com os Municípios.

Do mesmo modo, resta presente uma **considerável redução em relação aos gastos com a “Formação de Recursos Humanos”**, já que foi identificada uma **retração de aproximadamente 35%** em relação a esta subfunção.

Nesse ponto, cumpre tecer **crítica quanto à redução das despesas destinadas à subfunção destinada à qualificação/valorização dos recursos humanos**, pois a **formação do corpo de professores e demais profissionais ligados à área da educação**, de forma continuada, para **constante atualização e aperfeiçoamento** em decorrência de avanços tecnológicos, científicos e comportamentais, **reflete diretamente na qualidade das atividades de ensino e aprendizagem, com impacto também na melhoria no ambiente escolar, fomentando um melhor desenvolvimento da educação e o incremento dos respectivos índices** no Estado, garantindo, no todo, maior eficácia das políticas públicas para o setor.

Diante disto, **cabe sugerir a expedição de Recomendação**, a fim de que o **Poder Executivo adote medidas e providências tendentes a garantir, inclusive por meio da retomada dos níveis anteriores de investimento, que todas as atividades relacionadas às aludidas subfunções sejam plenamente desenvolvidas**, com inclusão, como ações permanentes do Poder Público Estadual, da coordenação, financiamento e manutenção dos respectivos programas.

**07.** Já no **item 1.6 do Capítulo 1**, o trabalho técnico faz análises relacionadas ao contexto da **segurança pública**, envolvendo a aplicação de recursos públicos nas subfunções vinculadas ao tema, e trata, também, dos dados relacionados à violência no Estado do Ceará.

Inicialmente, a **SECEX** informa que **o montante aplicado na Segurança Pública do Estado do Ceará, no ano de 2019**, teve um irrelevante incremento de **0,36%**, o que corresponde a R\$ 11.440.600,74 (onze milhões, quatrocentos e quarenta mil, seiscentos reais e setenta e quatro centavos).

**07.1.** Sobre esse tema, embora não tenha sido comentado pela unidade técnica, importa destacar considerável **diminuição nos gastos relacionados às subfunções “Tecnologia da Informação” e “Formação de Recursos Humanos”**, notadamente quanto a esta última, que apresentou uma redução superior a 50% do volume de recursos aplicados no ano anterior, conforme evidenciado na Tabela 03.

Na subfunção “Formação de Recursos Humanos”, **no ano de 2019 foram aplicados apenas R\$ 10.573.099,54** (dez milhões, quinhentos e setenta e três mil, noventa e nove reais e cinquenta e quatro centavos), quando, **em 2018, foi aplicado mais que o dobro, no total de R\$ 24.727.733,00** (vinte e quatro milhões, setecentos e vinte e sete mil, setecentos e trinta e três reais); considerando que **a segurança pública reunia, ao fim de 2019 (dezembro), mais de 40.000 servidores**<sup>1</sup> (somente na Polícias Militar e Civil e Secretaria de Administração Penitenciária), o **investimento per capita não aparenta ser suficiente**, razão pela qual entendemos **recomendável que seja investida maior parcela do orçamento no treinamento e qualificação de pessoal**.

Nesse ponto, não há maiores dúvidas quanto à importância da formação dos quadros de pessoal da Segurança Pública do Estado do Ceará, **impondo-se ao Governo do Estado que adote providências necessárias ao efetivo e constante aprimoramento físico, técnico e psicológico dos agentes de segurança**, a fim de que, de forma concomitante, seja oferecido à população um serviço de maior qualidade, à altura dos desafios e demandas impostos ao aparelho estatal.

Ainda versando sobre **segurança pública**, verifica-se que **o Governo do Estado, em atitude louvável, passou a executar despesas relacionadas à atividade de inteligência**, o que **não vinha ocorrendo nos anos anteriores**; com isso, na subfunção de “**Informação e Inteligência**” foi investido, **especificamente no ano de 2019, o valor total de R\$ 54.624.683,12** (cinquenta e quatro milhões, seiscentos e vinte e quatro mil, seiscentos e oitenta e três reais e doze centavos).

Veja-se que a **inatividade havia sido criticada nas contas de 2018**, o que demonstra a **atenção da Administração Pública Estadual em relação ao questionamento anteriormente** formulado por este Tribunal de Contas.

<sup>1</sup> <https://cearatransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/servidores>

Na oportunidade, convém registrar **ponto positivo** da gestão do Estado, em face da reconhecida **imprescindibilidade das atividades de inteligência para os serviços de segurança pública**, compreendendo-se, neste ponto, a **atuação cientificamente embasada, empregando o conjunto de dados e informações coletadas, organizadas e analisadas, de modo a subsidiar a definição de políticas e a tomada de decisões** pontuais pela alta direção dos órgãos estaduais de segurança pública.

**07.2.** Noutro giro, quanto ao comentado **pequeno crescimento do investimento** no exercício em tela, cabe rememorar que, **em 2018, quando comparado ao ano de 2017, houve um aumento considerável nos valores direcionados pela Administração Estadual à área da segurança pública**, na ordem de **12,29%**.

Entretanto, **no ano de 2019 houve registro de um crescimento praticamente irrelevante, que correspondeu a apenas 0,36%, apesar da destacada crise de segurança relacionada à atuação das “facções” e do crime organizado**, que acometeu o Estado do Ceará de um período de graves ataques criminosos<sup>2</sup>, além de diversos incidentes de ataques a prédios públicos e privados no ano de 2019<sup>3</sup>.

Com efeito, cabe recordar que houve registro de ataques em diversos Municípios do interior do Estado do Ceará<sup>4</sup>, o que exige que o Poder Público **mantenha especial atenção à área da segurança pública, notadamente quanto ao controle repressivo do crime organizado e das chamadas “facções”**, de modo que os recursos a serem destinados a essa área não devem sofrer comprometimento, sob pena de agravamento da já dura realidade vivenciada pela população.

Segundo as notícias publicadas nos principais canais locais de comunicação, os ataques decorreriam da atuação mais efetiva e rigorosa do Poder Público no controle do sistema prisional, razão pela qual cabe a este **MP de Contas sugerir que o Estado do Ceará mantenha e incremente políticas públicas de avaliação constante desse sistema**, a fim de que sejam devidamente observadas as normas da Lei de Execução Penal e demais normativos aplicáveis; outrossim, é **imprescindível implementar mecanismos e ferramentas de gestão que visem à análise e controle do sistema prisional**, viabilizando a identificação dos fatores de risco, possibilitando que o Poder Público aborde adequadamente questões de grande importância social, como a segurança da população e a garantia dos direitos humanos daqueles que estão sob custódia do Estado.

Diante disto, **sugerimos a expedição de Recomendação ao Governo do Estado do Ceará**, a fim de que sejam adotadas as medidas acima indicadas, assim como a **constante verificação e adequação da estrutura, com manutenção/reforma das unidades prisionais e construção de novas unidades, conforme a necessidade**, possibilitando, por consequência, o aumento do número de vagas no Sistema Prisional do Ceará, de modo a atender de forma suficiente o quantitativo da população carcerária do Estado.

2 <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2019/09/23/ataques-faccoes-criminosas-ceara-incendios-setembro.html>

3 <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/criminosos-voltam-a-confrontar-o-estado-apos-oito-meses-1.2153275>

4 <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2019/01/05/ataques-no-ceara-sao-tentativa-de-fazer-estado-recuar-medidas-fortes-no-combate-ao-crime-diz-camilo-santana.ghtml>

**07.3.** Por fim, ainda quanto à temática de segurança pública, verificou-se a **redução no número de vítimas no Estado do Ceará, especificamente em relação ao índice “Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI)”<sup>5</sup>**, conforme dados evidenciados na Tabela 4 e no Gráfico 13, constantes do item 1.6.2.

Desse modo, **a partir das informações fornecidas pela SSPDS/CE, nota-se uma significativa diminuição no quantitativo de crimes violentos registrados no Estado do Ceará, porquanto tenham sido verificados 5.133 em 2017, 4.518 no ano de 2018 e 2.257 em 2019.**

Ocorre que, ainda que tenham sido reduzidos os números de crimes violentos, quando analisados os **números específicos da taxa de homicídios dolosos**, a partir dos dados divulgados pelo 13º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, publicado em 2019, **o Estado do Ceará apresentou a segunda maior taxa de homicídios por cem mil habitantes do país (49,4)**, ficando atrás apenas do Estado do Roraima (58,3). O Estado de São Paulo alcançou a menor taxa (6,8).

Além disso, considerando o conteúdo do Gráfico 14, **observa-se que o Ceará teve o pior resultado entre os Estados do Nordeste.**

Assim, frente aos dados informados, revela-se que o Poder Executivo do Estado não vem logrando êxito efetivo quanto ao combate à criminalidade, em especial quanto à ocorrência de homicídios dolosos, tendo em vista que, comparativamente, possuímos a pior taxa entre os Estados da região Nordeste.

Nesse contexto, seria razoável que a **Corte ponderasse a possibilidade de realizar procedimento de auditoria operacional na área da segurança pública**, com ênfase na atuação da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS), a fim de que possa este **TCE avaliar qualitativamente a gestão, o emprego dos respectivos recursos públicos, os serviços resultantes e os eventuais planos de ação e metas futuras para os órgãos de segurança.**

## **CONCLUSÃO**

Diante de toda a matéria analisada neste Capítulo 1, torna-se necessário reconhecer, **como ponto positivo da gestão no ano de 2019, o crescimento do PIB estadual, na ordem de 2,11%**, superando a taxa de crescimento do PIB brasileiro (1,14%); o crescimento apontado se mostra bastante relevante, pois, como já destacado, trata-se de **unidade da Federação que ainda é das menos favorecidas** e que, apesar dos obstáculos existentes, **obteve índice que representa quase o dobro do crescimento nacional.**

No bojo desse crescimento, o Estado também apresenta louvável **saldo positivo, da ordem de 9.546 vagas, na abertura de postos de trabalho**, sendo o **3.º Estado da Região Nordeste com o maior número de postos de trabalho abertos.**

Por outro lado, em termos negativos, cabe a crítica quanto à constatação de que, **na função “Educação”, os valores totais aplicados em 2019 apresentam retração, em comparação ao ano de 2018, no percentual de 5,62%**; verifica-se ter havido **considerável retração dos valores aplicados nas subfunções “Formação de Recursos Humanos”, “Ensino Fundamental” e “Educação de Jovens e Adultos”**, fato nos parece injustificado e merecedor de censura, principalmente considerando o satisfatório crescimento do PIB do Estado do Ceará.

<sup>5</sup> Somatório de crimes de homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte e roubo seguido de morte (latrocínio)

Sobre outro tema de foco relevante da Administração Pública Estadual, o da **segurança**, verificou-se um **irrelevante incremento de 0,36% nos recursos estaduais aplicados**. Nesse contexto, é válido destacar uma **considerável diminuição nos gastos relacionados às subfunções “Tecnologia da Informação” e “Formação de Recursos Humanos”**, notadamente quanto a esta última, que apresentou uma retração superior a 50% do volume de recursos, cabendo crítica e expedição de Recomendação, nos moldes já sugeridos quando da análise do tema.

Registre-se que o Governo Estadual, atendendo a Recomendação anterior dessa Corte de Contas, apresentou efetiva aplicação **na subfunção de “Informação e Inteligência” foi investido, especificamente no ano de 2019, o valor total de R\$ 54.624.683,12** (cinquenta e quatro milhões, seiscentos e vinte e quatro mil, seiscentos e oitenta e três reais e doze centavos); **nos exercícios anteriores não se registrava qualquer execução orçamentária** na subfunção.

Ainda quanto à temática de **segurança pública**, merece **destaque positivo** o fato de que a gestão do Estado do Ceará no ano de 2019 alcançou **relevante redução no número de vítimas, especificamente em relação ao índice “Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI)”**; em suma, registrou-se significativa diminuição no quantitativo total de **crimes violentos** cometidos no Estado do Ceará, porquanto tenham sido verificados **5.133 em 2017, 4.518 no ano de 2018 e 2.257 em 2019**, o que representa uma diminuição superior a 50% em relação aos crimes verificados em 2017.

Por outro lado, embora tenham sido reduzidos os números de crimes violentos em geral, preocupa-nos o fato de que, **quando analisados apenas os números específicos da taxa de homicídios dolosos, o Estado do Ceará apresentou a segunda maior taxa de homicídios por cem mil habitantes do país (49,4)**, ficando atrás apenas do Estado do Roraima (58,3), quando o Estado de São Paulo alcançou a menor taxa (6,8). Além disso, **observou-se que o Ceará teve o pior resultado entre os Estados do Nordeste**.

Assim, frente ao resultado da análise pertinente à taxa de homicídios dolosos, temos opinião no sentido de que, conforme já explicitado anteriormente, seja ponderada a **possibilidade de realizar procedimento de auditoria operacional na área da segurança pública**, com ênfase na atuação da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS), a fim de que possa este **TCE avaliar qualitativamente a gestão, o emprego dos respectivos recursos públicos, os serviços resultantes e os eventuais planos de ação e metas futuras para os órgãos de segurança**.

Diante de todo o exposto, bem como quanto ao relatado pela unidade técnica no Capítulo 1 de seu judicioso trabalho, ora ratificado, cabe a este **MP de Contas opinar pela expedição das Recomendações pontualmente destacadas**, a fim de que **sejam otimizados e aperfeiçoados os serviços e produtos a serem entregues pela Administração Pública Estadual, em especial quanto ao que foi detalhado a respeito das áreas da educação e de segurança pública**.

Na ponderação final de prós e contras, percebe-se **não haver gravidade que macule a qualidade das contas ora apreciadas**.

## **CAPÍTULO 2 – PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

**08.** O capítulo 2 do Relatório das Contas de Governo apresenta **análise do planejamento e da execução dos programas estabelecidos no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA)**, todos instrumentos com função de planejamento estratégico e operacional, cuja finalidade é nortear a atividade orçamentária e financeira do Estado, o que faz relevante realizar a devida análise no bojo das presentes contas.

Passemos a isso.

### **PLANO PLURIANUAL (PPA)**

**08.1.** Prevista no **art. 165, § 1º, da Constituição Federal**, a **Lei do Plano Plurianual** deve apresentar, de forma regionalizada, as **diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada**.

Os programas são instrumentos de organização da ação governamental que visam a atender demandas sociais, imprimindo concretude às diretrizes, objetivos e metas plasmadas no PPA; tais programas podem ser classificados em três espécies: finalísticos, administrativos e especiais.

Programas **finalísticos** são os destinados à **geração de bens ou serviços** (produtos) para a sociedade, **administrativos** são os voltados à **manutenção da máquina administrativa** do Estado e **especiais são aqueles que não contribuem, diretamente, para a manutenção ou expansão das ações de governo** (pagamento da dívida, por exemplo).

No exercício de 2019 foram executados **96,07% dos programas administrativos, 90,46% dos programas especiais e 84,25% dos programas finalísticos**. Cumpre destacar que, considerando os recursos autorizados pela Lei Orçamentária (LOA) e os créditos adicionais, **a execução dos Programas Governamentais alcançou o valor de R\$ 27.762.603.422,19** (vinte e sete bilhões, setecentos e sessenta e dois milhões, seiscentos e três mil, quatrocentos e vinte e dois reais e dezenove centavos), representando **88,14% do total autorizado**.

Merece nota positiva o fato de que **os programas finalísticos envolveram praticamente a metade dos recursos “executados”** no fornecimento de bens, serviços e outros benefícios diretos ou indiretos à sociedade; nesse sentido, deve ser reconhecidas como **positivas as políticas públicas executadas por meio dos programas finalísticos com priorização das áreas de segurança pública, educação e saúde**, conforme se pode ver do quadro de fls. 45 do Relatório Técnico.

As iniciativas com maiores níveis de execução na **segurança pública** foram a “formação profissional para novos integrantes da segurança pública” e a “ampliação da oferta de serviços de policiamento”. Por sua vez, na área da **educação**, o destaque ficou para a iniciativa “ampliação de oferta de ensino integral à educação profissional” e, na área de **saúde**, a iniciativa de maior destaque compreendeu a “melhoria da estrutura das unidades prestadoras dos serviços ambulatoriais e hospitalares”.



A **Gerência de Contas de Governo** noticiou que, dos 83 programas finalísticos do PPA 2016-2019, **mais da metade apresentou execução orçamentária individualizada igual ou superior a 61% da dotação atualizada para 2019**, destacando que **somente o programa 013 – Controle Externo da Administração Municipal executou 100% do valor autorizado**, a saber **R\$ 205.449,08** (duzentos e cinco mil, quatrocentos e quarenta e nove reais e oito centavos).

Por sua vez, os **programas 003 – Segurança Pública Integrada e 004 – Infraestrutura e Gestão do Sistema Penitenciário**, da área de segurança pública, **apresentaram índices de execução de 97,59% e 78,99%**, respectivamente. De outro modo, o programa 039 – Integração do Sistema de Justiça Criminal (Integra) não apresentou, novamente, dotação orçamentária para o exercício de 2019.

Os principais **Programas das áreas da “Saúde”** (057 – Atenção à Saúde Integral e de Qualidade), e **“Educação”** (023 – Gestão e Desenvolvimento da Educação Básica) mantiveram **execução satisfatória do total planejado**, na **proporção de 90,65% e 97,08%**, respectivamente.

**08.2.** Na análise da **execução física dos programas finalísticos**, foram **definidas pela LDO iniciativas prioritárias**, que, em boa parte, apresentaram elogiável nível de execução, entretanto, **muitas outras dessas iniciativas apresentaram baixa ou nenhuma execução física**, configurando-se **desrespeito ao comando da Lei de Diretrizes**.

Como **instrumento de planejamento e fixação de metas e limites que é a LDO**, este **MPC** entende caber **Recomendação** a respeito da necessidade de seu cumprimento, **em especial quanto às prioridades orçamentárias por ela definidas, que devem receber elevado nível de execução orçamentária e física**, não se admitindo o descumprimento ora referido.

Este **MPC** entende cabível, portanto, **censurar severamente o fato**, ante a **considerável quantidade de descumprimentos das prioridades definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**.

**08.3.** A **Gerência de Contas de Governo** evidenciou, na Tabela 13 do Subtópico 2.1.4.4.1, a existência de **metas finalísticas programadas para o exercício financeiro de 2019 dimensionadas de forma inadequada para determinadas iniciativas**, haja vista a **execução haver superado em mais 1.000% a meta programada no PPA**.

Inexistindo gravidade no fato, cabe unicamente **Recomendar à SEPLAG que realize um melhor acompanhamento da execução do plano plurianual**, visando priorizar as metas estabelecidas e **evitar que alguns programas prioritários tenham baixa ou nenhuma execução física**.

### **LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)**

**08.4.** Consignada no **art. 165, inciso II da Carta Política Brasileira**, a **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**, consoante o § 2º do mesmo dispositivo constitucional, deve compreender as **metas e prioridades da administração pública**, incluindo as **despesas de capital para o exercício financeiro subsequente**; tem ainda as **funções de orientar a elaboração da lei orçamentária anual**, de **dispor sobre as alterações na legislação tributária** e, por fim, de **estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento**.

Por meio da **Lei de Responsabilidade Fiscal**, especificamente nas alíneas do inciso I de seu art. 4º, foram **acrescentadas à LDO** as seguintes atribuições: (i) **equilíbrio entre receitas e despesas**; (ii) **critérios e forma de limitação de empenho**; (iii) **normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos** e (iv) **demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas**.

Examinando a LDO do Estado para 2019, Lei n.º 16.613/2018, a **Gerência das Contas de Governo** relatou que persiste o **descumprimento** do disposto na alínea “e” do inciso I do art. 4.º da LRF, em virtude do **atendimento parcial às normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos**; o tema constitui simples observação, de natureza informativa.

O atendimento parcial referido decorre do fato de a LDO fazer constar, dos §§ 2.º e 3.º do seu art. 19, que a **Administração Estadual deve implementar e manter um sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial**, verificando a relação entre a despesa pública e resultado obtido, e que sua base deverá ser alimentada pelas ferramentas gerenciais do Sistema de Gestão Governamental Por Resultados – S2GPR.

Ressaltamos, por oportuno, que **persiste o desatendimento à Recomendação desta Corte de Contas Estadual** realizada por meio dos Relatórios Técnicos das Contas de Governo de exercícios anteriores e da Representação n.º 07790/2015-0, em razão de **não serem identificadas as normas para o controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos**.

**08.4.1. O Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita** evidenciou o valor de **R\$ 1,1 bilhão de reais em renúncias**; as medidas de compensação adotadas pelo Estado do Ceará, visando atender o disposto no **art. 14, inciso II da Lei de Responsabilidade Fiscal**, foram demonstradas na Tabela 15 do Tópico 2.2.1 e os valores renunciados segregados por regiões administrativas na Tabela 16 do mesmo Tópico.

Entretanto, **mantém-se a Recomendação** já exarada em exercícios anteriores, relativa à apresentação dos **cálculos onde esteja evidenciado o real acréscimo da arrecadação, não sendo suficiente a simples referência genérica às medidas de compensação** indicadas em notas explicativas aos Balanços Gerais do Estado; com efeito, os **cálculos são essenciais à demonstração da efetividade das medidas de compensação** exigidas no inciso II do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

De igual modo, vale **Recomendar que o Governo do Estado do Ceará realize estudos periódicos para avaliar o retorno socioeconômico obtido com as políticas de incentivos fiscais**, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Estado.

**08.4.2. As Metas Bimestrais de Arrecadação, Programação Financeira e Cronograma Mensal de Desembolso** foram fixadas na Resolução COGERF n.º 01, publicada no DOE do Estado do Ceará em 25 de janeiro de 2019, portanto, em atendimento aos prazos estabelecidos no art. 8.º e no art. 49 da LDO estadual.

Cabe destacar a sugestão da **Gerência de Contas de Governo**, que **corroboramos**, no sentido de **alertar o Poder Executivo sobre a possível necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira**, prevista no **art. 9.º da LRF, caso se torne inviável a execução das metas fixadas para o resultado primário e nominal**; o tema assume **maior relevância** se considerarmos que, conforme tratado no **item 2.2.2 do Relatório Técnico**, em detrimento das medidas restritivas indicadas no dispositivo referido, **as metas em questão foram alteradas ao fim do exercício de 2019**, viabilizando um **cumprimento que não aconteceria se mantidas as fixações originais**.

### **ANÁLISE SOBRE A UTILIZAÇÃO DA RESERVA DE CONTINGÊNCIA**

**08.5.** Prevista no **art. 5º, inciso III da Lei de Responsabilidade Fiscal**, a **reserva de contingência visa atender a passivos contingentes e outros riscos, além de eventos fiscais imprevistos**.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado para 2019 (Lei n.º 16.613/2018), discorreu, em seu **art. 80**, sobre a **reserva de contingência e estabeleceu regras para sua utilização**, inclusive quanto à possibilidade de emprego para o fim de abertura de créditos adicionais; nesse sentido, a **Gerência de Contas de Governo** informa que a **Reserva de Contingência foi regularmente utilizada como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais** em observância ao dispositivo citado.

### **MEDIDAS DE COMBATE À EVASÃO E A SONEGAÇÃO FISCAL**

**08.6.** Quanto às **Medidas de Combate à Evasão e à Sonegação**, o **Governo do Estado implementou no exercício de 2019 medidas visando alcançar maior eficiência e celeridade na cobrança dos créditos tributários inscritos na dívida ativa, no combate à evasão e a sonegação**, de acordo com o que preconiza o **art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal**.

A Tabela 19 do Tópico 2.2.4 demonstra as ações ajuizadas para a cobrança da dívida ativa e a Tabela 20 do mesmo Tópico demonstra a evolução do montante de créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

A **Gerência de Contas de Governo**, em razão de **não ter constatado no sítio eletrônico da Procuradoria Geral do Estado – PGE indicadores de resultado relativos às atividades de cobrança dos referidos créditos** que proporcionassem **maior transparência e acompanhamento da proporção dos recebimentos e perdas das ações ajuizadas**, **recomendou** a disponibilização de indicadores que permitam o efetivo conhecimento da situação da dívida ativa, tais como: índice de prescrição da dívida ativa; efetividade da cobrança da dívida ativa; índice de efetividade do parcelamento no recebimento dos créditos da dívida ativa, dentre outros.

### **LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA**

**08.7.** Aprovado por meio da Lei n.º 16.795, de 27 de dezembro de 2018, o **Orçamento do Estado do Ceará estimou as receitas e fixou as despesas no montante de R\$ 29.321.565.742,00** (vinte e nove bilhões, trezentos e vinte e um milhões, quinhentos e sessenta e cinco mil, setecentos e quarenta e dois reais), compreendendo o Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos nas Empresas Estatais Dependentes.

A **Gerência de Contas de Governo**, ao examinar a **Lei Orçamentária do exercício de 2019**, constatou o **não atendimento de dispositivos contidos na Constituição Federal e no Estatuto de Direito Financeiro**, hipóteses que enumeramos abaixo:

a) omissão do demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (art. 165, § 6º da CF/88), e;

b) não atendimento do art. 15 da Lei n.º 4.320/64, que trata da discriminação da despesa por elementos.

Diante dos elementos referidos, impõe-se asseverar que **o Poder Executivo Estadual não pode descuidar da observância dos comandos constitucionais e infraconstitucionais na elaboração da Lei Orçamentária Anual**, haja vista esta constituir um dos pilares do sistema integrado de planejamento e instrumento de transparência e controle da gestão governamental.

### **RECEITA BRUTA ARRECADADA**

**08.8.** No que se refere à **Receita Bruta Arrecadada**, que corresponde ao total da arrecadação efetuada pelo Estado, excluídas as deduções do FUNDEB, frise-se que, **no ano de 2019, esta totalizou R\$ 28.807.726.549,22** (vinte e oito bilhões, oitocentos e sete milhões, setecentos e vinte e seis mil quinhentos e quarenta e nove reais e vinte e dois centavos), **montante 9,18%<sup>6</sup> inferior aos recursos obtidos no exercício de 2018 (R\$ 31,72 bilhões)**, segundo evidencia a Tabela 42 do Tópico 2.5.2.4.1 do Relatório Técnico.

Tal **redução representa a quantia de R\$ 2,91 bilhões de reais**, o que significa **perda considerável de arrecadação**.

Grande parte da **insuficiência de arrecadação relaciona-se com a queda da Receita Tributária no exercício sindicado (R\$ 14.546.144.784,26) quando comparada à arrecadação do exercício de 2018 (R\$ 15.897.214.801,30)**. A **queda da arrecadação tributária representou 8,50% dos recursos de impostos ingressos nos cofres do tesouro estadual, consoante se vê na Tabela 24 (fls. 78 do relatório técnico)**. Apesar de um **elevado aumento na arrecadação de ITCD (187,20%)**, **houve decréscimo nas arrecadações de ICMS, IRRF e Taxas, sendo a diferença de ICMS a maior, na ordem de R\$ 1.498.557.171,03** (um bilhão, quatrocentos e noventa e oito milhões, quinhentos e cinquenta e sete mil, cento e setenta e um reais e três centavos), que representou uma diminuição de 11,75% em comparação ao exercício anterior.

**Outro fator preponderante, capaz de explicar a queda na Receita Bruta Arrecadada, diz respeito à movimentação das Transferências Correntes; os valores desta rubrica totalizaram, em 2019, a quantia de R\$ 8.735.141.489,80** (oito bilhões, setecentos e trinta e cinco milhões, cento e quarenta e um mil, quatrocentos e oitenta e nove reais e oitenta centavos), **12,25% menor que aqueles transferidos em 2018 (R\$ 9.951.367.153,00)**. **A maior redução nessas transferências se verificou no Fundo de Participação dos Estados (FPE), cujo decréscimo importou em R\$ 2.386.211.255,96** (dois bilhões, trezentos e oitenta e seis milhões, duzentos e onze mil duzentos e cinquenta e cinco reais e noventa e seis centavos), **representando 19,35% de redução real**.

<sup>6</sup> Percentual atualizado conforme os dados do Fator de correção IGP-DI para os anos 2014 a 2018.

Apesar do **Estado do Ceará** ser um dos entes federados de maior arrecadação no país, ocupando a honrosa **9.ª posição entre os maiores arrecadadores de ICMS**, é indesejável a queda de arrecadação registrada em 2019.

Cabe destacar que, muito embora a queda de arrecadação bruta do **Estado do Ceará em 2019 tenha sido relevante**, o que pode evidenciar alguma ineficiência do Estado na cobrança de seus tributos, **há grande parcela que independe de qualquer ação da gestão estadual, especialmente aquela referente à diminuição dos repasses oriundos da União, mediante distribuição do FPE.**

Imperioso reconhecer, portanto, que a **diminuição da receita bruta não pode ser exclusivamente atribuída ao próprio Governo do Estado do Ceará.**

Assim, considerando o fato, este **MPC sugere RECOMENDAR ao GOVERNO DO ESTADO e à SEFAZ que implementem medidas efetivas de arrecadação e cobrança dos tributos estaduais**, visando o restabelecimento da arrecadação tributária, coibindo a perda relevante de receitas.

### **ANÁLISE DO PERCENTUAL DE ALTERAÇÃO DO ORÇAMENTO**

**08.9. A Lei Orçamentária Anual de 2019, por meio do seu art. 7º, autorizou o Chefe do Poder Executivo Estadual a abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 20% (vinte por cento) do total da despesa fixada.**

A **Gerência de Contas de Governo** apresentou em seu relatório, por intermédio da Tabela 32 do Tópico 2.5.2.2., **o cálculo do percentual de abertura dos créditos adicionais suplementares, cujo resultado alcançou 13,88% da despesa fixada, respeitando, desse modo, o limite legalmente estabelecido.**

### **SUBSTITUIÇÃO DE SERVIDORES E EMPREGADOS PÚBLICOS POR TERCEIRIZADOS**

**08.10. No exercício de 2019, as despesas relativas à substituição de servidores e empregados públicos, decorrentes de terceirização, somaram a quantia de R\$ 673.747.421,33 (seiscentos e setenta e três milhões, setecentos e quarenta e sete mil, quatrocentos e vinte e um reais e trinta e três centavos), conforme demonstrado na Tabela 41 do Tópico 2.5.2.3.3.2.**

Como se vê da tabela citada, **grande parte dos recursos empregados na terceirização de pessoal (78,91%) é destinada à área de saúde**, que, como sabemos, possui **peculiaridades que a distinguem das demais**, tais como a **demandas sempre crescente e urgente e as dificuldades na contratação de profissionais de saúde por concurso público, impulsionando a opção por terceirizados**, com vistas a suprir as necessidades prementes. Frise-se que a **terceirização na saúde representou 14,39% das despesas totais e 69,77% da despesa de pessoal**, parecendo-nos **desproporcional apenas este último.**

Tem-se, ainda, que **o montante despendido em terceirização representa 13,83% do total da despesa com pessoal e encargos sociais do Estado**, este **MPC entende**, numa análise geral, que a **proporção dessas contratações encontra-se dentro de parâmetros aceitáveis de razoabilidade.**

Pelo exposto, ressalvada a **necessidade de atenção especial na saúde, não vemos desrespeito relevante em relação à regra do concurso público, descabendo, pois, manifestação mais severa** nesse tópico.

## **INVESTIMENTOS**

**08.11.** No que se refere à **aplicação de recursos em investimentos** realizada no exercício em análise, que **totalizou a quantia de R\$ 2,22 bilhões**, importa destacar que **referido montante foi 29,36% inferior àqueles recursos alocados no exercício de 2018**, segundo evidencia a Tabela 42 do Tópico 2.5.2.4.1 do Relatório Técnico.

Considerando que o **Ceará**, por ainda ser dos **Estados mais pobres da Federação**, depende fundamentalmente de investimentos governamentais para alavancar seu desenvolvimento, deve a Administração Pública Estadual procurar evitar a redução dos recursos públicos destinados a esta seara.

Muito embora tenha sido constatada considerável redução no nível de investimentos, cabe pontuar que **milita em favor do Estado o fato ocupar, há anos, posição de destaque nacional** neste tema; a título informativo, veja-se que, em **2018**, o Estado do Ceará obteve o **1.º lugar no ranking dos investimentos públicos no Brasil**, segundo dados oficiais da **Secretaria do Tesouro Nacional**, republicados pela Controladoria Geral do Estado (CGE)<sup>7</sup>.

Para o exercício de **2019**, ainda não há aferição oficial, porém outros estudos foram realizados sobre o assunto, como, p. ex., o do sítio jornalístico **Folha de São Paulo**, que **confirma a boa performance do Estado do Ceará neste quesito e indica que foi mantida a posição de destaque, in verbis:**<sup>8</sup>

O Ceará se manteve em 2019 como o estado que proporcionalmente mais investiu, mesmo com uma queda de 35% nos investimentos em relação ao ano interior. Ao todo, o estado aplicou R\$ 1,8 bilhão, o equivalente a 8,7% da receita. (grifo nosso)

Assim, apesar de **cabível a crítica quanto à queda no nível de investimentos**, mas, considerando que a avaliação não pode ser apartada do contexto nacional, as referências acima indicam que se deve reconhecer, sim, a **atenuante consistente na reiterada posição de destaque nacional em investimentos ocupada pelo Estado do Ceará**. Se, mesmo com a redução verificada, resta mantido o posicionamento destacado em nível nacional, parece claro não haver maior gravidade no fato, que pode decorrer de fatores econômicos nacionais ou externos, até.

Cabe, nesse sentido, apenas **RECOMENDAR** ao **GOVERNO DO ESTADO** e à **SEPLAG** que **envidem esforços para restabelecer, pelo menos, os níveis de investimentos anteriormente observados**, evitando a estagnação do crescimento e desenvolvimento do Estado do Ceará.

## **TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS A ENTIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS E PARCERIAS PÚBLICAS PRIVADAS (PPP)**

**08.12.** O relatório técnico tratou, também, do **montante de recursos transferidos pelo Estado do Ceará a entidades públicas e privadas, por meio de contratos de gestão, termos de parceria, convênios e outros instrumentos congêneres**.

<sup>7</sup> Em <https://www.ceara.gov.br/2019/02/08/ceara-mantem-lideranca-em-investimentos-publicos-no-brasil/>. Acesso em 26/06/20.

<sup>8</sup> Em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/02/estados-ampliam-arrecadacao-mas-diminuem-investimentos-em-2019.shtml>. Acesso em 26/06/20.

No exercício de 2019, consoante se depreende da Tabela 46 do capítulo 2, subitem 2.6 do relatório anual de contas, **foram transferidos, às aludidas pessoas jurídicas, R\$ 1.770.007.640,60** (um bilhão, setecentos e setenta milhões, sete mil, seiscentos e quarenta reais e sessenta centavos); tal **repasso foi 17,54% menor que o exercício anterior (2018)**.

Conforme se observa, do total das transferências às pessoas jurídicas, **cerca de R\$ 1.096.934.674,73** (um bilhão, noventa e seis milhões, novecentos e trinta e quatro mil, seiscentos e setenta e quatro reais e setenta e três centavos) **foram repassados às “Instituições Privadas sem Fins Lucrativos”, representando 61,97% do total das transferências supra**. Outras transferências mais significativas foram aquelas efetuadas “Fundo a Fundo”, na ordem de **R\$ 289.066.509,15** (16,33%) e “Municípios”, na cifra de **R\$ 202.278.796,86** (11,43%). **Juntas, tais transferências consumiram 89,73%** de todos os valores transferidos do Tesouro para entidades públicas e privadas.

Examinando a tabela 46, **constata-se uma redução nos valores repassados a todas as entidades, à exceção daqueles repassados a Instituições Privadas com Fins Lucrativos**, na ordem de **R\$ 21.907.622,89** (vinte e um milhões, novecentos e sete mil, seiscentos e vinte e dois reais e oitenta e nove centavos), valor que, em comparação com o exercício de 2018, **representou um percentual de aumento de 17,79%**, dentro, portanto, de parâmetros aceitáveis.

### **TRANSFERÊNCIAS A INSTITUIÇÕES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS**

**08.13.** Como sabemos, **esta modalidade de transferência consiste em repasses de recursos financeiros a entidades sem fins lucrativos e sem qualquer vínculo com a Administração Pública, especialmente para a execução dos programas, projetos e atividades consideradas de interesse recíproco**.

Conforme se observa da Tabela 47, subitem 2.6.1, **do total das transferências às instituições privadas sem fins lucrativos, no montante de R\$ 1.096.934.674,73** (um bilhão, noventa e seis milhões, novecentos e trinta e quatro mil, seiscentos e setenta e quatro reais e setenta e três centavos), **cerca de R\$ 857.986.990,01** (oitocentos e cinquenta e sete milhões, novecentos e oitenta e seis mil, novecentos e noventa reais e um centavo) **foram destinados às “Transferências às Organizações Sociais – Contrato de Gestão”, representando 78,22%, isto é, a maioria dos recursos foi despendida nesta modalidade**.

**Outra transferência significativa foi relativa à rubrica “Transferências às Instituições Privadas sem Fins Lucrativos – Convênios”, na ordem de R\$ 202.548.360,52** (duzentos e dois milhões, quinhentos e quarenta e oito mil, trezentos e sessenta reais e cinquenta e dois centavos), o que representou **18,46%** do total dos gastos.

**Os maiores repasses citados representaram quase a integralidade dos recursos, cerca de 96,68%** do total.

**Apesar de haver redução de tais repasses, quando comparados ao exercício precedente (2018), ainda persistem relevantes repasses do Estado mediante as modalidades de contratos de gestão e convênios, sobre os quais, passaremos a detalhar.**

**TRANSFERÊNCIAS ÀS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS - CONTRATOS DE GESTÃO**

**08.13.1.** Em prosseguimento, segundo a Tabela 48, **do total das transferências às pessoas jurídicas, o montante de R\$ 857.986.990,01** (oitocentos e cinquenta e sete milhões, novecentos e oitenta e seis mil novecentos e noventa reais e um centavo) **foi repassado, por meio de Contratos de Gestão, às Organizações Sociais (OS) ali enumeradas;** desse valor, **cerca de R\$ 605.301.266,71** (seiscentos e cinco milhões, trezentos e um mil, duzentos e sessenta e seis reais e setenta e um centavos) **foram destinados ao Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (ISGH).**

Em comparação com o exercício de 2018, **houve um decréscimo financeiro de 17,14%** neste repasse. Apesar da diminuição dos montantes transferidos, percebe-se que **as quantias movimentadas por este tipo de acordo são muito significativas**, tornando **imprescindível um controle próximo e efetivo da execução contratual.**

Como sabemos, nestes casos, as contratadas são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, prestadoras de atividades de interesse público que, por terem preenchido requisitos previstos na Lei n.º 9.637/98, recebem da Administração Pública a qualificação ou titulação de “organização social”<sup>9</sup>.

Devidamente qualificada como organização social, a pessoa jurídica de direito privado torna-se apta à contratação com o Poder Público, inclusive, mediante **contrato de gestão**. Tal instrumento objetiva à **formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º**, ainda segundo o art. 5.º do mesmo normativo legal.

A formalização de contratos de parceria com entidades privadas encontra-se dentro da esfera de discricionariedade do Poder Público, que poderá definir se a prestação de serviços públicos se dará de modo direto ou indireto. No entanto, caso opte por delegar ou conceder a execução dos serviços para entidades privadas, deve, por óbvio, garantir a qualidade necessária.

As transferências de recursos para execução de contratos de gestão ocorrem de modo rotineiro no Estado do Ceará, tendo sido objeto de questionamentos e recomendações em Pareceres Prévios dos anos antecedentes ao ora sindicado. Vejamos.

No julgamento das **contas de governo do exercício de 2016**, foi determinado à **SEPLAG**, que *“d) antes da formalização de contratos de gestão, promova estudo detalhado que contemple a avaliação precisa dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados, bem assim planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução dos contratos de gestão”*, consoante **recomendação** no relatório/voto, no **Processo n.º 01918/2017-5**, da lavra da **I. Conselheira Patricia Saboya**.

Ainda para as contas de governo do exercício de **2016**, houve também **Representação** ofertada pelo **Ministério Público Especial** junto a esta Corte, de n.º 00090/2018-1, que requisitou do Governo do Estado a **comprovação da economicidade e a eficiência dos contratos de gestão** celebrados com organizações sociais.

<sup>9</sup> O art. 1º da Lei nº 9.637/98 dispõe, que o “**Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.** (grifo nosso)



Foi ofertada **resposta pela defesa**, no entanto, consoante identificado pelo **MPC**, **houve certa discrepância entre as Justificativas e o documento de atendimento às recomendações do TCE para as Contas de Governo de 2016**, também desacompanhadas da documentação comprobatória requerida.

De modo análogo ao exercício de 2016, **foram efetuadas recomendações nas contas pertinentes aos exercícios de 2017 e 2018, sobre os contratos de gestão**. Vejamos.

Em **2017**, restou demonstrado que **os contratos de gestão foram objeto de 02 (duas) Recomendações**, em especial, as de n.º **05 e 49**, consoante se observa a seguir:

**RECOMENDAÇÃO 5:** À Secretaria do Planejamento e Gestão que antes da formalização de contratos de gestão, promova estudo detalhado que contemple a avaliação precisa dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados, bem assim planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução dos contratos de gestão.

**RECOMENDAÇÃO 49:** Fiscalizem o cumprimento do Manual de Celebração de Contratos de Gestão, realizando estudos prévios à contratação de entidades privadas, os quais devem contemplar a avaliação precisa dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados, bem como planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução dos contratos de gestão.

O trabalho técnico, examinando as Justificativas apresentadas no Relatório da Comissão do Plano de Ação para Sanar Fragilidades – PASF no âmbito das contas de governo, **detectou algumas atividades relacionadas às correções determinadas**; segundo a avaliação técnica, **tais medidas estão em fase de implementação, sendo necessário o devido monitoramento e acompanhamento de sua efetividade**.

Por sua vez, **nas contas do exercício de 2018**, considerando o elevado montante dispendido com os contratos de Gestão com o **Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (ISGH)**, **foram reiteradas as Recomendações efetuadas em 2016 e 2017**, reunidas na Recomendação n.º 4, *in verbis*:

**RECOMENDAÇÃO 4:** À Secretaria do Planejamento e Gestão, que fiscalize o cumprimento do Manual de Celebração de Contratos de Gestão e, antes da formalização de contratos de gestão, promova estudo detalhado que contemple a avaliação precisa dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados, bem assim planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução dos contratos de gestão.

Em **2019**, a Comissão do PASF informou que **foram definidas novas regras para as contratações mediante tal modalidade, a serem implementadas já para o exercício de 2020**, em atendimento às determinações sugeridas por esta **E. Corte de Contas**, com o que concordou o trabalho técnico, que ora corroboramos.

Importantíssimo **Recomendar a realização de rigoroso controle da execução dos contratos de gestão**, que envolvem recursos relevantes e temas de grande importância para a população.

**TRANSFERÊNCIAS A INSTITUIÇÕES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS/CONVÊNIOS**

**08.13.2.** Em relação à Tabela 49, que trata das transferências de **convênios**, constatou-se que **a maioria dos recursos foi despendida com cerca de 20 (vinte) entidades** ali elencadas, que **representaram, em termos percentuais, cerca de 67,26% do total transferido – R\$ 202.548.360,52** (duzentos e dois milhões, quinhentos e quarenta e oito mil, trezentos e sessenta reais e cinquenta e dois centavos). Os demais recursos, cerca de 33%, foram distribuídos entre 664 (seiscentos e sessenta e quatro) entidades.

A **Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo** (25,14%), a **Coordenadoria de Programas e Projetos Especiais** (23,81%), o **Fundo Estadual de Assistência Social** (16,33%) e a **Ocupação, Trabalho e Renda** (11,50%) **receberam as maiores parcelas dos recursos, representando 76,78% do total dos recursos conveniados.**

Em comparação com o exercício antecedente (R\$ 215.384.548,41, v. Processo n.º 00032/2019-5), **os gastos a título de convênios em 2018 (R\$ 215.384.548,41) tiveram uma redução de aproximadamente 5,96%.**

**TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS – TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS**

**08.13.3.** As **transferências realizadas pelo Estado do Ceará aos Municípios**, mediante formalização de instrumentos de convênios, acordos, ajustes ou similares, **totalizaram, no exercício sindicado, a cifra de R\$ 202.278.796,86** (duzentos e dois milhões, duzentos e setenta e oito mil, setecentos e noventa e seis reais e oitenta e seis centavos), conforme consta da **Tabela 50, item 2.6.2** do Relatório.

Grande parcela dos recursos foi despendida com os programas de **(i) Gestão e Desenvolvimento da Educação Básica, na quantia de R\$ 75.816.710,22** (setenta e cinco milhões, oitocentos e dezesseis mil, setecentos e dez reais e vinte e dois centavos), **(ii) Infraestrutura e Logística, na ordem de R\$ 55.935.067,67** (cinquenta e cinco milhões, novecentos e trinta e cinco mil, sessenta e sete reais e sessenta e sete centavos), **(iii) Melhoria de Espaços e Equipamentos Públicos, no valor de R\$ 25.266.941,28** (vinte e cinco milhões, duzentos e sessenta e seis mil, novecentos e quarenta e um reais e vinte e oito centavos) e **(iv) Atenção à Saúde Integral e de Qualidade, na cifra de R\$ 21.251.422,37** (vinte e um milhões, duzentos e cinquenta e um mil, quatrocentos e vinte e dois reais e trinta e sete centavos).

Necessário reconhecer que **os recursos foram destinados a programas de inegável importância para o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida nos Municípios beneficiados; juntos, tais programas consumiram mais da metade dos recursos repassados, totalizando R\$ 178.270.141,54** (cento e setenta e oito milhões, duzentos e setenta mil, cento e quarenta e um reais e cinquenta e quatro centavos), **o que representa 88,13% dos recursos** do Tesouro Estadual destinados aos Municípios.

Dentre os recursos repassados, pode-se aferir, consoante o demonstrado na Tabela 52 da informação técnica, que **as transferências voluntárias foram concentradas em apenas 20 (vinte) Municípios**, dentre eles, alguns dos maiores do Estado, Fortaleza, Sobral e Crato, detentores dos maiores **Índices de Desenvolvimento Municipal – IDM 2016 (IG4)<sup>10</sup>.**

<sup>10</sup> Índice de Desenvolvimento Municipal é índice de medição calculado pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do

Este **MPC observa**, corroborando o entendimento técnico, **que os Municípios com maior IDM IG4 registrados na Tabela 52 – numa média de 43,76 – receberam mais recursos que a média geral dos Municípios cearenses, que foi de 37,96**, o que **transparece que o Estado não levou em consideração o índice referido para a formação de políticas públicas distributivas** através da destinação dos recursos alocados em repasses voluntários.

Isto posto, entendemos cabível **recomendar à SEPLAG, que proceda à elaboração de políticas públicas distributivas**, que priorizem a **adoção dos índices de desenvolvimento municipal ou humano como critério para a posterior destinação de recursos a título de transferências voluntárias**.

Por outro lado, desde o exercício de **2016**, houve **Recomendação (n.º 35<sup>11</sup>)**, no sentido de proceder à **divulgação dos critérios de seleção dos Municípios que receberiam recursos financeiros** mediante celebração de convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres; dita **Recomendação restou repisada nas Contas de Governo do exercício de 2017 e 2018**.

Em **2018**, o tema constou da **Recomendação de n.º 38**, abaixo transcrita:

Ao Poder Executivo que, para cada Programa de Governo, divulgue os critérios utilizados para a seleção dos municípios que receberão recursos mediante a celebração de Convênios, Acordos, Ajustes, Termos de Responsabilidade e outros instrumentos similares.

Em **2019**, consoante evidenciado na análise técnica, a Comissão do PASF apresentou Justificativas sobre o tema, afirmando, em síntese, que **(i) os critérios de escolha dos Municípios para divisão dos recursos mediante transferências são definidos considerando as áreas prioritárias de cada Município, (ii) existe destinação de recursos previamente determinada no PPA, de modo participativo e (iii) existe legislação específica para o processo de transferência de recursos**.

Conforme exposto no relatório técnico, a **Recomendação imposta no exercício de 2018 teria sido atendida, especialmente em face da existência de uma legislação regulamentadora do procedimento**. Assim, **parece-nos que, em relação a estas transferências, houve o atendimento das Recomendações insertas no Parecer Prévio do exercício anterior**.

Assim, **corroboramos o entendimento técnico, não subsistindo, portanto, qualquer recomendação** acerca do tema.

### **CONCLUSÃO**

Concluindo, cumpre destacar, à luz do Relatório Técnico, os aspectos positivos constatados no Capítulo 2 das Contas de Governo, tais como a **relevante execução de ações de políticas públicas desenvolvidas por meio dos programas finalísticos, primordialmente, nas áreas de segurança pública, educação e saúde; frise-se, como fato positivo, que praticamente a metade dos recursos empregados foi destinada à execução finalística**.

Ceará – IPECE, reunindo diversos indicadores dos grupos definidos para os municípios cearenses; no caso do IG4, os grupos de medição representam os indicadores sociais de (a) taxa de escolarização no Ensino Médio, (b) taxa de aprovação no Ensino Fundamental, (c) escolas com bibliotecas, (d) salas de leitura e laboratórios de informática, (e) equipamentos de informática, (f) função docente no Ensino Fundamental com formação superior, (g) taxa de mortalidade infantil, (h) leitos hospitalares, (i) médicos e (j) abastecimento de água.

<sup>11</sup> 35. Ao Poder Executivo que, para cada Programa de Governo, divulgue os critérios utilizados para a seleção dos municípios que receberão recursos mediante a celebração de Convênios, Acordos, Ajustes, Termos de Responsabilidade e outros instrumentos similares.

Relevante, ainda, que **uma maioria considerável dos programas finalísticos tenha apresentado elevados níveis de execução, que foi igual ou superior a 61%.**

O estudo da **execução física dos programas finalísticos**, revelou certo **desrespeito à priorização definida pela Lei de Diretrizes**, pois muitas iniciativas prioritárias apresentaram execução física baixa ou inexistente.

Também constituem fatos positivos a **utilização da Reserva de Contingência em observância aos dispositivos legais aplicáveis** e a abertura de créditos adicionais em respeito ao limite legalmente estabelecido.

São também **resultados positivos a destinação de grande parte das transferências voluntárias a Municípios** para programas de **Gestão e Desenvolvimento da Educação Básica, Infraestrutura e Logística, Melhoria de Espaços e Equipamentos Públicos e Atenção à Saúde Integral e de Qualidade**; ainda sobre o tema, cabe exortar que **as transferências adotem critérios objetivos (como índices de desenvolvimento) de seleção dos Municípios a serem beneficiados, de forma a terem caráter mais transparente, distributivo e redutor de desigualdades.**

Outro ponto positivo diz respeito ao **emprego do percentual de 13,83% das despesas de pessoal e encargos em terceirização de mão de obra**, proporção que nos parecer aceitável, razoável, longe de caracterizar uso excessivo; frise-se que, em sua grande maioria, a **terceirização está relacionada à área de saúde**, cujas peculiaridades impõem certa mitigação do rigor nessa análise. **As contratações referidas apresentam percentual razoável, considerando a totalidade dos gastos com pessoal**, inexistindo mácula a apontar.

Foram detectadas algumas **impropriedades**, que compreendem, dentre outras, a **não identificação das normas para o controle de custos e a avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos**, a omissão da demonstração da efetiva compensação da receita renunciada por meio de incentivos fiscais e a **redução no montante de investimentos.**

Notadamente em relação aos **investimentos**, é justo reconhecer que, a despeito da **redução noticiada pelo trabalho técnico**, há **indicação confiável de que o Ceará manteve, em 2019, posição nacional de destaque nesse aspecto**, o que nos parece suficiente para entender **ausente qualquer gravidade no fato, cuja reversão, ainda assim, entendemos que deve ser buscada pelo Governo Estadual.**

Merece referência específica, ainda, o **decrécimo na Receita Bruta Arrecadada, num percentual de 9,18%**, que **obstaculiza a consecução das metas e despesas planejadas anualmente pelo Estado**, fato que enseja sugestão, pelo MPC, de **Recomendação** específica.

Ao encerrar os comentários sobre os dados levantados pela valiosa instrução realizada no Capítulo em foco, **cabe ponderar que, apesar da existência das fragilidades ou impropriedades citadas, as mesmas não chegam a comprometer a qualidade das contas ora apreciadas.**

### **CAPÍTULO 3 – ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS**

**09.** No **Capítulo 3** do relatório técnico, a **Gerência de Contas de Governo** procedeu à **análise das principais peças contábeis** apresentadas pelo Estado do Ceará em cumprimento das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei n.º 4.320/64. Analisaram-se os seguintes demonstrativos consolidados: Balanço Orçamentário; Balanço Financeiro; Balanço Patrimonial; Demonstração das Variações Patrimoniais; Demonstrações dos Fluxos de Caixa, e; Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido.

Em linhas gerais, a unidade técnica atestou que os valores apresentados correspondem àqueles registrados no Sistema de Gestão Governamental por Resultado – S2GPR; registrou-se, ainda, o cumprimento da maior parte das normas do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

**09.1.** As inconsistências identificadas nos Balanços, por sua vez, foram objeto de destaque em notas explicativas que acompanharam o BGE 2019; entre os principais dados apontados pela unidade técnica, **destaca-se, no Balanço Orçamentário, o resultado do orçamento corrente**, que registrou um **superavit de R\$ 2.626.783.386,56** (dois bilhões, seiscentos e vinte e seis milhões, setecentos e oitenta e três mil, trezentos e oitenta e seis reais e cinquenta e seis centavos), o que demonstra que, **na execução orçamentária, as receitas correntes foram, de forma louvável, mais que suficientes para cobrir as despesas correntes.**

O **resultado da execução do orçamento de capital**, no confronto entre receitas e despesas de capital, **registrou deficit de R\$ 1.581.660.259,53** (um bilhão, quinhentos e oitenta e um milhões, seiscentos e sessenta mil, duzentos e cinquenta e nove reais e cinquenta e três centavos).

No que diz respeito à **execução das receitas**, verifica-se uma **arrecadação de 94,21% das receitas inicialmente previstas, evidenciando uma frustração de arrecadação da ordem de R\$ 1.770.740.581,74** (um bilhão, setecentos e setenta milhões, setecentos e quarenta mil, quinhentos e oitenta e um reais e setenta e quatro centavos); apesar da **inegável relevância nominal do valor não alcançado**, importa ressaltar que este, como se vê, **não chega a 6% da projeção orçamentária**, demonstrando **planejamento adequado e eficiente das ações administrativas no sentido da consecução da meta.**

Por outro lado, a **execução da despesa** importou em **R\$ 27.762.603.422,19** (vinte e sete bilhões, setecentos e sessenta e dois milhões, seiscentos e três mil, quatrocentos e vinte e dois reais e dezenove centavos), **o que representa um percentual de 89,17%** dos créditos orçamentários e adicionais, **resultando em uma economia orçamentária de R\$ 3.371.732.037,76** (três bilhões, trezentos e setenta e um milhões, setecentos e trinta e dois mil, trinta e sete reais e setenta e seis centavos); entendemos **desinteressante qualquer parcela de inexecução orçamentária, por descumprir planejamento constante da peça orçamentária anual, com provável prejuízo para a amplitude e a qualidade de alguma(s) atividade(s) estatal(is)**, razão pela qual recomendamos que deve ser buscada, o mais possível, a **execução integral.**

**09.2.** No que se refere ao **Balço Financeiro**, destaca-se o **resultado financeiro positivo de R\$ 1.014.573.377,33** (um bilhão, quatorze milhões, quinhentos e setenta e três mil, trezentos e setenta e sete reais e trinta e três centavos), **evidenciando um aumento de 20,01% nas disponibilidades financeiras do Estado em 2019 e um aumento de 341,80% no resultado financeiro em relação ao do exercício anterior (2018), que havia sido negativo em mais de R\$ 400.000.000,00** (quatrocentos milhões de reais).

Desnecessário esforço para compreender a **importância do resultado, que reverteu relevantemente a situação negativa** observada no exercício anterior.

**09.3.** Em relação ao **Balço Patrimonial**, identificou-se a manutenção de fragilidades já verificadas em exercícios anteriores.

**09.3.1.** No que diz respeito ao **Ativo Circulante**, houve **um acréscimo de 126,28%** se comparado ao exercício anterior, especialmente nos subgrupos **“Créditos Tributários a Receber”** (53,77%) e **“Caixa e Equivalentes de Caixa em Moeda Nacional”** (36,57%).

O **incremento expressivo na conta “Créditos Tributários a Receber” se refere a créditos não reconhecidos anteriormente por competência**, sendo a quantia de **R\$ 6.465.224.887,38** (seis bilhões, quatrocentos e sessenta e cinco milhões, duzentos e vinte e quatro mil oitocentos e oitenta e sete reais e trinta e oito centavos) referente ao **ICMS auto de infração e R\$ 1.226.512.038,62** (um bilhão, duzentos e vinte e seis milhões, quinhentos e doze mil, trinta e oito reais e sessenta e dois centavos) pertinente às **multas de obrigações acessórias**.

**09.3.2.** Por outro lado, o **Ativo Não Circulante cresceu 7,24%**, sendo os maiores crescimentos nos subgrupos **“Créditos de Longo Prazo”** (31,05%) e **“Bens Imóveis”** (45,94%).

Observa-se que **dos Créditos a Longo Prazo registrados na Dívida Ativa, a maior parte - cerca de 97,30% - está relacionada à Dívida Ativa Tributária e apenas 2,70% à Dívida Ativa Não Tributária**.

Conforme explicitou o trabalho técnico, o detalhamento da conta **“Crédito de Longo Prazo”**, disposto na nota explicativa BP10, informa que **mais de 72% do seu saldo dizem respeito a valores inscritos em Dívida Ativa, relacionados a créditos de ICMS**.

Ao final, deduzindo-se o ajuste de perdas dos créditos inscritos na Dívida Ativa, constata-se que o Estado apresentou uma **Dívida Ativa líquida no valor de R\$ 12.9 bilhões, um acréscimo de 5,63% em relação ao montante do exercício anterior (2018)**.

A conduta revela recorrente **falta de critério de avaliação para o ajuste de perdas de créditos a receber da Dívida Ativa**, vez que essa ocorrência fora objeto da **Recomendação n.º 40 do Parecer Prévio relativo às Contas de Governo de 2018**:

**Recomendação 40: À Secretaria da Fazenda e à Procuradoria Geral do Estado**, em atendimento o princípio contábil da prudência e em razão da vultuosidade do valor envolvido que incluam na metodologia de cálculo do ajuste de perdas mais critérios tais como:

- A efetiva arrecadação, baseado no percentual de recuperação alcançado pela procuradoria, para cada tipo de crédito.

- Análise dos créditos, verificando a existência de garantias ou de parcelamentos em relação ao crédito inscrito.
- Análise dos seus devedores (histórico do devedor, situação fiscal e empresarial do contribuinte, capacidade de pagamento) de forma que o demonstrativo reflita melhor a real situação patrimonial do Estado.

Em **2019**, o Estado informou, em notas explicativas, que “a SEFAZ vai elaborar uma nova metodologia de cálculo para a Provisão de Perda da Dívida Ativa no Balanço de 2020 seguindo a recomendação do TCE. (...) Da mesma forma, o Decreto nº 33.291/2019, de 24/09/2019, autorizou a PGE-CE e a SEFAZ a firmar termo de cooperação para classificação dos devedores, conforme histórico fiscal considerado requisitos objetivos de diferenciação”.

Ademais, **o Estado informou que realizou algumas medidas visando minimizar os riscos de não recebimento dos créditos inscritos na Dívida Ativa**, tais como a **(i) sanção da Lei Estadual nº 16.878/19**, que trata das garantias e possibilidade de parcelamento para bons contribuintes, **(ii) a publicação da Portaria PGE nº 14/2019**, que regulamentou a oferta de apólice de seguro de garantia ou carta de fiança de crédito dos créditos inscritos na Dívida Ativa, além da **(iii) homologação do Regimento Interno do Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos (CIRA)**, que visa intensificar o combate à sonegação fiscal no Estado.

Por outro lado, também **se destaca a publicação do Decreto n.º 33.291/2019, que permite à Procuradoria Geral do Estado (PGE) e à Secretaria da Fazenda (SEFAZ) firmarem termo de cooperação** para classificação de devedores, de acordo com o seu histórico fiscal, **o que constitui medida corretiva, em atendimento às recomendações exaradas no relatório de 2018.**

Assim, cabe **Recomendar à SEFAZ e à PGE que aprofundem as ações já implementadas de aplicação de critérios mais adequados e eficazes de avaliação da qualidade dos créditos inscritos**, em complemento à análise dos prazos prescricionais e à verificação dos critérios comumente relacionados aos créditos e devedores, **a fim de que o montante indicado com “Dívida Ativa líquida”, reflita, nesse tópico, a real situação patrimonial do Estado do Ceará.**

**09.3.3.** Quanto ao **Passivo Circulante**, houve um crescimento percentual de **9,76%**, especialmente no subgrupo “Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo”, que denotou um **incremento de 390,60% entre o valor de R\$ 48.382.660,00** (quarenta e oito milhões, trezentos e oitenta e dois mil, seiscentos e sessenta reais), **registrado em 2018**, e o valor rubricado em **2019, na ordem de R\$ 237.364.260,00** (duzentos e trinta e sete milhões, trezentos e sessenta e quatro mil, duzentos e sessenta reais).

**09.3.4.** O **Passivo Não Circulante** apresentou um crescimento de **9,27%**, especialmente no subgrupo “Empréstimos de Longo Prazo”, que teve **variação de R\$ 726.210.088,00** (setecentos e vinte e seis milhões, duzentos e dez mil, oitenta e oito reais), equivalendo a uma **variação percentual de 5,93%** se comparado ao ano de 2017; cumpre evidenciar que **referida rubrica corresponde a 85,07% do saldo do Passivo não Circulante.**

**09.3.5. O Patrimônio Líquido do Estado foi da ordem de R\$ 40.356.040.203,00** (quarenta bilhões, trezentos e cinquenta e seis milhões, quarenta mil e duzentos e três reais), **apresentando *superávit* patrimonial da ordem de R\$ 10.487.650.420,00** (dez bilhões, quatrocentos e oitenta e sete milhões, seiscentos e cinquenta mil, quatrocentos e vinte reais), **representando incremento de 35,11%** se comparado ao exercício anterior (R\$ 29.868.389.783,00), indicando **elogiável e relevante situação positiva**.

**09.3.6. O resultado financeiro do exercício de 2019 foi superavitário, totalizando R\$ 3.902.661.416,51** (três bilhões, novecentos e dois milhões, seiscentos e sessenta e um mil, quatrocentos e dezesseis reais e cinquenta e um centavos). Por sua vez, **o saldo patrimonial, que une os *superávits* financeiro e patrimonial foi da ordem de R\$ 39.447.597.690,01** (trinta e nove bilhões, quatrocentos e quarenta e sete milhões, quinhentos e noventa e sete mil, seiscentos e noventa reais e um centavo), **superior 35,40%** em relação ao exercício anterior.

**09.3.7.** Por fim, ainda na análise do Balanço Patrimonial, no que tange aos **Atos Potenciais Ativos e Passivos<sup>12</sup>**, que são atos que podem alterar a situação patrimonial do Estado, tem-se **potenciais ativos na ordem de R\$ 4,76 bilhões e potenciais passivos da cifra de R\$ 435.000.000,00** (quatrocentos e trinta e cinco milhões de reais).

**09.4.** No que tange à **Demonstração das Variações Patrimoniais**, tal demonstrativo evidencia um **superávit de R\$ 2.972.736.412,00** (dois bilhões, novecentos e setenta e dois milhões, setecentos e trinta e seis mil, quatrocentos e doze reais).

Destacam-se as **variações aumentativas no subgrupo “Impostos e Taxas” (30,10%)** como o maior incremento no exercício de 2019.

Sobre as **variações diminutivas**, destacam-se os subgrupos **“Pessoal e Encargos” (16,40%)** como responsável pelo **maior decréscimo patrimonial**; pela sua representatividade na execução orçamentária, é se **recomendar verificação das causas do aumento da despesa de pessoal, assim como o devido acompanhamento de sua evolução**.

**09.5.** Sobre a **Demonstração de Fluxos de Caixa**, comparando-se os Fluxos de Caixa Líquidos das Atividades Operacionais e de Investimentos, constata-se uma **Geração Líquida de Caixa e Equivalente de Caixa na cifra de R\$ 979.219.342,88** (novecentos e setenta e nove milhões, duzentos e dezenove mil, trezentos e quarenta e dois reais e oitenta e oito centavos).

O **saldo de caixa e equivalente de caixa final** registrado no Balanço Financeiro e na Demonstração de Fluxos de Caixa **foi da ordem de R\$ 6.032.316.753,56** (seis bilhões, trinta e dois milhões, trezentos e dezesseis mil, setecentos e cinquenta e três reais e cinquenta e seis centavos); frise-se ter havido um **elogiável incremento de quase 20% em relação ao resultado do exercício de 2018**.

Ressalte-se que referido demonstrativo **não apresentou os saldos transportados do exercício anterior (2018), em desrespeito ao modelo obrigatório fixado pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**; para tal inconsistência foi apresentada defesa, entretanto, **persistiu a omissão**.

<sup>12</sup>Atos Potenciais Ativos são aqueles que tem o condão de alterar a situação patrimonial, especificamente aumentando o ativo e diminuindo o passivo. Ao contrário, Atos Potenciais Passivos podem alterar a situação patrimonial aumentando o passivo e diminuindo o ativo)



**09.6.** Quanto à **Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido**, obteve-se uma diferença da ordem de R\$ 319,67 milhões, que consiste no somatório dos **prejuízos acumulados** da **Companhia de Desenvolvimento do Ceará – CODECE** (R\$ 5,97 milhões) e da **Companhia de Habitação do Ceará – COHAB** (R\$ 298,45 milhões).

Assim, esse **Parquet de Contas** considera cabível **RECOMENDAR**, à semelhança do que já aconteceu nas contas governamentais de 2018 (Recomendação n.º 42), que a **consolidação das Demonstrações Contábeis seja realizada em estrita observância dos manuais e normas da contabilidade aplicáveis ao setor público**, para um genérico aumento da qualidade dos dados e informações veiculados pelos respectivos demonstrativos, para uma fiel evidenciação da situação patrimonial do Estado.

### **EMPRESAS ESTATAIS DEPENDENTES SOB A ÉGIDE DA LRF**

**09.7.** Em complemento à análise das demonstrações contábeis, o corpo técnico apurou que, dentre as estatais classificadas pelo Estado do Ceará como **empresas não dependentes**, encontra-se a **Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos – METROFOR**, no entanto, **analisando sua situação patrimonial, entendemos que a mesma se enquadraria, em verdade, no conceito de empresa estatal dependente**. Senão vejamos.

A esse respeito, o **art. 2.º, III, da LRF** traz a **conceituação de empresa estatal dependente**, como aquela que “receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária”.

Muito embora o legislador tenha definido o conceito da empresa em exame, cabe tecer considerações; de acordo com o comando legal, **caracterizam-se como dependentes as estatais que necessitam, de modo permanente, do aporte de recursos oriundos do ente controlador – no caso, o Estado - para cobrir suas despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital**. Isto significa dizer, que tais **empresas não apresentam resultado operacional que garanta sua autonomia financeira e findam por depender da transferência de recursos públicos para o atendimento de suas necessidades e desenvolvimento de suas atividades**.

*In casu*, observa-se que a unidade técnica (item 3.7 do relatório técnico) apurou que **o METROFOR recebeu o montante de R\$ 146.647.615,48** (cento e quarenta e seis milhões, seiscentos e quarenta e sete mil, seiscentos e quinze reais e quarenta e oito centavos) para fins de constituição ou aumento de capital da empresa, tendo apresentado **um prejuízo de R\$ 188 milhões**. A **demonstração dos fluxos de caixa da empresa em comento indica que os custos das atividades operacionais** (R\$ - 109.944.653,33 e de investimento (R\$ - 33.701428,84) foram suportados pelo valor repassado pelo Tesouro.

O quadro apresentado indica que, como afirmado, **o METROFOR se caracteriza, em verdade, como empresa estatal dependente**, já que **não dispõe de condições de desenvolver sua atividade sem a subvenção econômica** prestada pela entidade controladora. Tal **situação vem sendo observada desde anos anteriores**.

Evidentemente, **as entidades classificadas como estatais dependentes devem ser incluídas no orçamento do Estado, devendo obediência aos ditames estabelecidos na lei orçamentária, respeitando os limites definidos e necessitando de autorização para executar suas despesas; submeter-se-á, ainda, aos ditames da LRF e da Lei n.º 4.320/64, integrando os limites de despesa com pessoal e de endividamento do ente a que são vinculadas.**

Há, ainda, uma última implicação que importa destacar. Nos termos do **§ 9.º do art. 37 da CF/88**, incluído pela EC n.º 19/98, **as empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como suas subsidiárias, que recebem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral, sujeitam-se à regra constitucional do teto remuneratório**<sup>13</sup>.

Destaque-se que, na apreciação das contas de governo referentes ao exercício de 2018, esta **Corte de Contas fez recomendações** ao Estado do Ceará acerca da **caracterização do METROFOR como empresa estatal dependente**, consoante sua **Recomendação n.º 16**, abaixo transcrita:

16. **À Secretaria do Planejamento e Gestão que inclua no Orçamento Fiscal do Estado, em observância o disposto na Portaria STN n.º 589/2001, a Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos – METROFOR por se caracterizar como Empresa Estatal Dependente**, nos termos do art. 2.º, Inciso III da LRF e Resolução n.º 43 do Senado Federal. (grifo nosso)

Por outro lado, na apreciação das Contas do Governo do Estado em 2018 também restou determinada a fiscalização do cumprimento das determinações exaradas por este **TCE** (Recomendação n.º 17), especialmente aquela que obriga o **METROFOR** a cumprir as regras inerentes ao seu *status* de verdadeira estatal dependente.

Pelo exposto, este **MP de Contas** entende cabível **RECOMENDAR**, pois, **mais uma vez, que o Estado do Ceará proceda à inclusão do METROFOR como empresa estatal dependente**, em cumprimento às determinações desta E. Corte em exercícios anteriores, **passando a enviar as prestações de contas anuais e demais documentos de pessoal, operações de crédito, funcionários e outros, para o devido julgamento.**

### **CONCLUSÃO**

Em conclusão, é necessário reconhecer que, conforme informa o criterioso trabalho técnico do presente Capítulo 3, as contas do Governo do Estado apresentam **resultado positivo em matérias relevantes, em especial, superavit orçamentário alcançado, incremento relevante nas disponibilidades do Estado, superavit patrimonial expressivo, saldo patrimonial bastante superior ao exercício anterior**, dentre outras.

<sup>13</sup> Art. 37 [...] XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos.

Também apresentam **resultado satisfatório** as análises relativas ao **planejamento adequado e eficiente ação administrativa no sentido da consecução das metas de arrecadação de receitas e à execução das despesas**.

Por outro lado, foram apuradas **impropriedades** quanto a aspectos que **não chegam a comprometer a qualidade das contas** ora apreciadas, como, p. ex., **deficit no resultado da execução do orçamento de capital, ausência dos saldos do exercício anterior na demonstração de fluxos de caixa e classificação e registro incorreto da Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos – METROFOR no Balanço Geral como empresa estatal independente**.

#### **CAPÍTULO 4 – CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA**

**10.** As Constituições Federal e Estadual estabelecem **limites mínimos de aplicação de receitas vinculadas à educação, saúde, investimentos e no fomento às atividades de pesquisa científica e tecnológica e setor produtivo**, cujo cumprimento passaremos a examinar a partir das informações constantes do relatório da **Gerência de Contas de Governo**.

Serão examinados também neste tópico **os aspectos relativos aos limites definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal**, bem como as **metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias**.

#### **EDUCAÇÃO**

**10.1.** Estabelece a **Constituição Federal em seu art. 212** que os Estados devem aplicar, anualmente, na **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)**, o **mínimo de 25% da receita de impostos**, compreendidas as provenientes de transferências e excluídos os valores constitucionalmente repassados aos Municípios.

Por seu turno, a **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei n.º 9.394/96)** disciplina, em seu art. 70, as **despesas que devem ser consideradas no câmputo da MDE**; já o art. 71 do mesmo diploma legal elenca as **despesas que não podem ser consideradas como manutenção do ensino**.

A **Gerência de Contas de Governo** apurou, na tabela 01 do tópico 4.1.1. do Relatório, que o **total da receita líquida de impostos que compõe a base de cálculo para aplicação em educação montou na importância de R\$ 19.392.039.385,60** (dezenove bilhões, trezentos e noventa e dois milhões, trinta e nove mil, trezentos e oitenta e cinco reais e sessenta centavos), valor a ser considerado, então, como **base de cálculo para aplicação a mínima em MDE**; assim, a aplicação constitucional em questão, que deve **corresponder, no mínimo, a 25% dos impostos e transferências constitucionais e legais, somaria, no exercício, a cifra de R\$ 4.848.009.846,40** (quatro bilhões, oitocentos e quarenta e oito milhões, nove mil, oitocentos e quarenta e seis reais e quarenta centavos).

Considerando que **os valores apurados pela Gerência na Tabela 02 do mesmo tópico somaram a importância de R\$ 5.063.718.760,02** (cinco bilhões, sessenta e três milhões, setecentos e dezoito mil, setecentos e sessenta reais e dois centavos), representando **26,11% da receita líquida de impostos e transferências**, depreende-se claramente o **atendimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal**.

Ressalva-se, contudo, que **foram glosadas despesas na cifra de R\$ 70.132.838,70** (setenta milhões, cento e trinta e dois mil, oitocentos e trinta e oito reais e setenta centavos) **por não serem consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino**, dentre as quais pode-se destacar as realizadas com o **fornecimento de alimentação**, que representaram 99,03% do total das deduções.

É de se reconhecer que **a exclusão do valor citado é desimportante na aferição da aplicação mínima no ensino**, obrigação constitucional que se verifica devidamente cumprida, mesmo depois de desconsideradas as despesas inadmitidas.

De todo modo, apesar do **inegável resultado positivo** alcançado, com supedâneo no entendimento dessa Corte de Contas esposado no Acórdão n.º 546/2018, **recomendamos ao Governo do Estado não computar no cálculo dos gastos com a MDE as despesas elencadas pela Gerência de Contas de Governo na Tabela 03 do Tópico 4.1.1., por não se enquadrarem no disposto no art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.**

**10.2.** Em relação ao disposto no art. 60, inciso XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, e, especialmente, no art. 3º, inciso III, da Lei Estadual n.º 15.064/2011, que eleva o limite mínimo, no Estado do Ceará, de 60% para 80% dos recursos recebidos do FUNDEB para o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, cumpre destacar que o **Governo Estadual, atendendo ao legalmente estabelecido, empregou o percentual de 85,58% da base de cálculo, conforme demonstrado na Tabela 05 do tópico retrocitado.**

### **SAÚDE**

**10.3.** A aplicação do percentual mínimo dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os artigos 157 e 159, inciso I, “a”, e inciso II, da Constituição Federal, nas **Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)** está prevista no art. 198, § 2º, inciso II, c/c § 3º, inciso I, também da Carta Magna.

Por meio da **Lei Complementar n.º 141/2011, especificamente em seu art. 6º, estabeleceu-se para os Estados a aplicação mínima de 12% dos impostos e transferências**, bem como estão definidas, em seu art. 3º, as despesas consideradas para fins da aplicação em questão e, em seu art. 4º, as não admitidas.

A **Gerência de Contas de Governo** evidenciou, por meio da Tabela 06 do Tópico 4.2, que **o Estado do Ceará cumpriu o disposto na Constituição Federal e na Lei Complementar n.º 141/2011, ao aplicar, no exercício de 2019, o montante de R\$ 2.606.800.660,70** (dois bilhões, seiscentos e seis milhões, oitocentos mil, seiscentos e sessenta reais e setenta centavos), **correspondente a 13,44%** das receitas de impostos e transferências.

Ressalve-se que, **apesar de superado o limite mínimo de aplicação em saúde, contrariando o disposto no art. 4º da Lei Complementar que disciplina a matéria e a decisão exarada no Acórdão TCE n.º 546/2018, o Estado do Ceará classificou, como gastos em ASPS, despesas não consideradas para esse fim, no montante de R\$ 6.544.239,98** (seis milhões, quinhentos e quarenta e quatro mil, duzentos e trinta e nove reais e noventa e oito centavos), **as quais se encontram especificadas na Tabela 07 do Tópico 4.2 do Relatório Técnico e que foram excluídas do cálculo (principalmente as despesas com “material de assistência social”)**.

Referido procedimento foi adotado pela Gerência no exame das Contas do exercício de 2019, razão pela qual **recomendamos que não mais se incluam entre os dispêndios com ASPs aqueles que contrariam o art. 3.º da norma legal regente e o entendimento jurisprudencial firmado por esta Corte Estadual.**

## **APLICAÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO DA RECEITA TRIBUTÁRIA EM INVESTIMENTOS**

**10.4.** Sobre o tema em epígrafe, antes de efetivamente abordarmos o mérito, entendemos necessário tecer considerações específicas, a fim de esclarecer ponto objeto da manifestação técnica.

Ocorre que, em razão da **Emenda à Constituição Estadual de n.º 98, de 19 de dezembro de 2019**, que modificou o **§ 2.º do art. 205**, estabelecendo que **a Lei de Diretrizes Orçamentárias passaria a definir a meta anual de investimentos com base na receita tributária** do Estado, a Gerência de Contas de Governo opina no sentido de que a verificação do cumprimento dessa meta somente seria possível a partir do próximo exercício (2020), estando, segundo seu entendimento, prejudicada para exercício ora analisado, tendo em vista que a LDO de 2019, anterior à emenda, não traz, naturalmente, definição da meta de investimentos, cujo cumprimento ora se discute.

Entretanto, analisando-se o contexto dos fatos e a norma constitucional modificada, este **MP de Contas possui conclusão distinta daquela formulada pela SECEX**; explica-se.

Nesse sentido, necessário invocar a **redação original** do citado **art. 205, § 2.º, da Constituição do Estado**, *verbis*:

**Art. 205.**

.....  
**§2º.** O Estado **despenderá um mínimo de vinte por cento da sua arrecadação tributária com investimentos.** (grifamos)

Conforme se vê, o texto constitucional fixava, até que fosse modificado, o percentual mínimo da receita tributária a ser designado aos investimentos do Estado do Ceará (no caso, 20%).

**Com a alteração da redação** da Constituição Estadual já referida, operada por meio da **Emenda de n.º 98**, publicada no DOE de 19 de dezembro de 2009, o **dispositivo passou a dispor**, *in verbis*:

**Art. 205. (...)**

.....  
**§2.º A Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelecerá meta anual de investimentos a serem custeados com recursos provenientes da receita de arrecadação tributária do Estado.** (destaques nossos)

Diante do exposto, observa-se que a intenção foi unicamente a de **transferir a definição da meta, fixando seu percentual, para a Lei de Diretrizes Orçamentárias**, possivelmente para possibilitar certa flexibilização para sua eventual alteração futura.

Entretanto, considerando que a modificação acima transcrita somente se deu mediante publicação do DOE de **19 de dezembro de 2019**, resta evidente que a **nova regra somente se aplica aos próximos exercícios financeiros, ainda a se iniciar, de tal modo que, para 2019, ano que já estava em curso, aplica-se a norma originária e que estava plenamente vigente no início e no decorrer do exercício financeiro sob análise, até meados do último mês do exercício.**

Veja-se que a **EC n.º 98/19 apenas dispôs sobre a fixação da meta em questão, no futuro, pela LDO, mas não fez qualquer exclusão ou exceção à regra (constitucional) que até então vigorava impondo a aplicação de 20% da arrecadação tributária em investimentos; então, ausente qualquer disposição expressa em contrário, a norma anterior continua aplicável ao exercício mesmo depois de modificada.**

**Não tendo feito qualquer menção à exclusão da obrigação de cumprimento da meta para o exercício de 2019 ou sobre sua retroatividade (o que criaria um vácuo legislativo), é inarredável que a norma jurídica inovada através da Emenda Constitucional n.º 98/2019 dispõe unicamente para o futuro, não possuindo o condão de retroagir, ou seja, aplicar-se-á tão somente aos períodos posteriores de execução orçamentário-financeira.**

Necessário lembrar, em reforço, o importante **princípio da anualidade (periodicidade) do direito financeiro**, expressamente consagrado em dispositivos da própria Lei n.º 4.320/64<sup>14</sup>, segundo o qual a **peça orçamentária deve ser elaborada e autorizada para um determinado período de tempo, chamado exercício financeiro**, correspondente ao ano civil, o que corrobora a tese de que **a meta para 2019 já estava fixada na redação originária do citado art. 205, § 2.º, CE/89 e a alteração somente seria aplicável, em tese, ao exercício de 2020**; veja-se, apenas a título informativo, que, quando da edição da Emenda, a LDO para 2020 já estava publicada, o que indica a inexistência da meta para o exercício ora em curso, não para 2019.

Ademais, **também por incidência do princípio da anualidade a verificação do cumprimento da meta em questão (e de outras afins) ocorre de forma anual**, em compatibilidade com a execução do orçamento anual; infere-se, então, que a **execução orçamentária do Estado do Ceará no exercício de 2019 deveria buscar o cumprimento da meta que estava preestabelecida, vigorando já no início do exercício**.

Assim, com a devida vênia, ao contrário da conclusão da **SECEX**, que entendeu pela prejudicialidade de análise do cumprimento da meta de 2019 em razão da alteração constitucional, este **MPC considera que a modificação levada a efeito pelo Poder Legislativo vigora a partir da data de sua publicação, surtindo seus efeitos tão somente em relação aos exercícios posteriores**, impondo que as próximas Leis de Diretrizes Orçamentárias passem a fixar as metas em debate.

Em síntese, **não há que se falar em vácuo legislativo ou retroatividade da alteração constitucional, aplicando-se, ao exercício de 2019, o texto original do § 2.º do art. 205, vigente quando da elaboração do respectivo orçamento (e durante quase toda a sua execução); assim, cabia ao Poder Executivo, no exercício ora sindicado, destinar pelo menos 20% da receita tributária aos investimentos.**

14 Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e **anualidade**. (...)

Art. 26. A proposta orçamentária conterá o **programa anual atualizado dos investimentos**, inversões financeiras e transferências previstos no Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital.

**10.5.** A partir da premissa acima delineada, **passemos, então, aos números e valores referentes à execução no ano de 2019**, para fins de **verificação do cumprimento ou não do percentual mínimo de aplicação** antes estipulado pela Constituição Estadual.

Conforme os dados informados pelo Poder Executivo e verificados pela Secretaria de Controle Externo, **a receita tributária do Estado do Ceará, no ano de 2019, alcançou a quantia de R\$ 14.546.088.109,16** (quatorze bilhões, quinhentos e quarenta e seis milhões, oitenta e oito mil, cento e nove reais e dezesseis centavos).

Já a **despesa empenhada destinada aos investimentos atingiu o montante total de R\$ 2.223.711.563,84** (dois bilhões, duzentos e vinte e três milhões, setecentos e onze mil quinhentos e sessenta e três reais e oitenta e quatro centavos), que **representa um percentual de apenas 15,29% da arrecadação tributária, inferior ao mínimo de 20%** constitucionalmente estipulado.

Os dados e valores acima foram informados pela **SECEX**, mediante consulta específica desse Órgão Ministerial sobre a matéria.

Assim, diante dos valores apontados, **observa-se que o Poder Executivo NÃO cumpriu a meta estabelecida pelo art. 205, § 2º, da Constituição Estadual**, porquanto **não houve a aplicação do mínimo de 20% da arrecadação tributária com investimentos**, mas apenas do percentual de 15,29%.

Nesse ponto, **remetemos aos comentários pertinentes ao item 8.11 do Capítulo 2**, que aborda, sob outro prisma, a questão dos **investimentos**; lá foi referido como atenuante o fato de **o Estado ocupar, há tempos, boa posição no ranking nacional de investimentos (inclusive com recursos próprios)**, fato reconhecido por **Órgãos Oficiais e pela imprensa nacional**.

Por outro lado, cumpre reconhecer, também, que **foi cumprida parcela considerável da obrigação**.

Desse modo, mesmo considerando as circunstâncias, citadas acima, que afastam gravidade na hipótese, entendemos caber a imposição de **RESSALVA nas contas**, face ao **descumprimento de determinação constitucional expressa e da inegável importância dos investimentos públicos para o desenvolvimento socioeconômico do Estado**.

**10.6.** Por outro lado, cumpre destacar o **não atendimento ao art. 210 da Constituição Estadual que estabelece a execução mínima de 50% do valor global destinado aos investimentos do setor público no interior do Estado (excluída a região metropolitana)**, em razão de **ter sido atingido apenas o percentual de 47,73% do valor executado**; destaque-se que, **em relação à dotação atualizada, o percentual atingido representou 45,76%, descumprindo**, ainda, o limite estabelecido na Constituição Estadual.

Entende este **Ministério Público de Contas** que o **descumprimento do art. 210 da Constituição Estadual**, por si só, **não constitui motivo para a emissão de Parecer Prévio desfavorável**, contudo, sugerimos **RECOMENDAR** à **Administração Pública Estadual** que, ao decidir sobre **investimentos públicos**, realize **esforços no sentido de dar cumprimento ao mandamento constitucional retromencionado**, que tem por objetivo alavancar o desenvolvimento do interior do Estado, reduzindo desigualdades regionais e a pobreza dos seus habitantes.

## **APLICAÇÃO DE RECURSOS COM FOMENTO DAS ATIVIDADES DE PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLOGIA (FUNCAP)**

**10.7.** O art. 258 da Constituição Estadual estabelece que o Estado manterá uma **Fundação de Amparo à Pesquisa (FUNCAP)**, para fomento das atividades de pesquisa científica e tecnológica, com atribuição de dotação mínima correspondente a **2%** (dois por cento) da receita tributária como renda de sua administração privada.

A base sobre a qual deve incidir o percentual compreende a Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual, considerando as deduções do FUNDEB (R\$ 10.177.207.983,05).

Os recursos do Tesouro repassados à **FUNCAP**, segundo dados do Balanço Geral do Estado, totalizaram **R\$ 85.470.660,89** (oitenta e cinco milhões, quatrocentos e setenta mil, seiscentos e sessenta reais e oitenta e nove centavos), correspondendo a apenas **0,84%** da Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual; bem abaixo, portanto, do limite fixado pela Constituição Estadual.

Informa a **Gerência de Contas de Governo**, em acréscimo, que, a dotação orçamentária fixada na LOA em favor da FUNCAP já foi fixada em percentual inferior ao limite constitucional, cerca de **1,05%**; assim, mesmo executada a dotação em sua integralidade, não restaria atingido o percentual mínimo constitucionalmente estabelecido.

Cabe, pois, destacar o cumprimento do § 2.º do art. 258 da Constituição Estadual, haja vista que a despesa com pessoal da Fundação de Amparo à Pesquisa ter alcançado somente **2,55%** do orçamento global, quando o patamar estabelecido é de **5%**.

Frente ao exposto, este *Parquet* admoesta o Estado a empreender esforços visando cumprir as recomendações já exaradas no Parecer Prévio relativo às Contas de Governo de 2018, para aplicação do percentual da Receita Tributária Líquida constitucionalmente destinado à FUNCAP, dada a relevância da pesquisa, em qualquer esfera, para a viabilização do desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida da população.

### **FUNDOS DE FINANCIAMENTO AO SETOR PRODUTIVO**

**10.8.** Consoante o art. 209 da Constituição Estadual, o Estado do Ceará deve constituir um **fundo específico e, assim, destinar recursos à aplicação em programas de financiamento do setor produtivo**, administrado financeiramente pela **Secretaria da Fazenda**, de acordo com o plano de desenvolvimento estadual, ficando assegurada a utilização de, no mínimo, **50%** (cinquenta por cento) do volume total de aportes em favor das micros, pequenas e médias empresas, assim definidas em Lei, devendo-se aplicar **50%** (cinquenta por cento) dos recursos no interior do Estado; trata-se, no caso, do **Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará – FCE**.

Em sua análise, a Gerência de Contas de Governo relata que **não** foi prevista, na LOA de 2019, dotação para execução dos programas vinculados ao **Fundo**; acrescenta que, nos Balanços Gerais do Estado dos anos de 2016 e 2017, já havia sido mencionada uma iniciativa do Poder Executivo no sentido de sua **extinção** por meio de alteração constitucional.



Noticiou-se, também, no Relatório do Controle Interno das Contas de Governo de 2018 e 2019, o envio à Assembleia Legislativa Estadual da Mensagem do Poder Executivo n.º 8107, veiculando a **Proposição da Emenda Constitucional n.º 03/2017, que ainda se encontra tramitando**, prevendo a extinção de referido Fundo.

Considerando a proposta de emenda constitucional tendente a extinguir o Fundo em questão, deduz-se a evidente inexistência, por parte do Governo Estadual, de intenção de incrementar os respectivos repasses.

Entretanto, considerando a existência do dispositivo constitucional em exame, entende este **Parquet** que se deve **Recomendar ao Chefe do Poder Executivo, enquanto não for devidamente aprovada a extinção** ora em tramitação, **o atendimento ao percentual mínimo de aplicação de recursos no Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará**, conforme previsto no citado art. 209 da Constituição do Estado do Ceará.

### **ANÁLISE DA GESTÃO FISCAL**

**10.9.** No presente tópico (4.6), a **Secretaria de Controle Externo realiza abordagem da gestão fiscal do Estado do Ceará, notadamente no que pertine aos mandamentos da Lei Complementar n.º 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal**; essa análise se destinou à **verificação do cumprimento dos limites e diretrizes impostos pela norma legal citada, assim como das metas fiscais fixadas na LDO.**

Nesse ponto, cabe destacar que os diversos parâmetros e limites foram estabelecidos pela LRF com o objetivo primordial de assegurar, dentre outras coisas, a responsabilidade na administração dos recursos públicos, buscando o equilíbrio fiscal, econômico e financeiro dos entes da Federação, a fim de possibilitar à gestão pública as condições necessárias para colocar em prática os programas e ações de governo.

Conforme evidenciado nas informações do trabalho técnico, a **SECEX se utilizou, como base para as análises e conclusões, dos dados constantes do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do 3.º quadrimestre e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do 6.º bimestre**, todos referentes ao exercício financeiro de 2019, bem como das **informações cadastradas no sistema S2GPR.**

### **RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)**

**10.9.1.** No que diz respeito à **Receita Corrente Líquida (RCL)** do Estado do Ceará, no ano de 2019, a partir do Demonstrativo da Receita Corrente Líquida (Anexo 3 do RREO), **foi informado um total de R\$ 20.882.025.052,84** (vinte bilhões, oitocentos e oitenta e dois milhões, vinte e cinco mil, cinquenta e dois reais e oitenta e quatro centavos), **valor que confere com a apuração realizada pela SECEX com base nos dados constante do sistema S2GPR.**

Sobre a **evolução da RCL ao longo do tempo, convém ressaltar que, em consonância com o Gráfico 01 do item 4.6.1, constatou-se uma variação positiva de 1,08%**, quando realizada a comparação com o valor auferido no exercício de 2018. Na prática, observa-se que a Receita Corrente Líquida do Estado teve uma **evolução positiva pouco expressiva, mas que denota o crescimento das receitas** do Estado, em esperada congruência com a variação positiva do PIB Estadual, relatada no Capítulo que trata da conjuntura socioeconômica; frise-se que, **embora pequeno, tem se mantido aumento constante da RCL**, verificado nos últimos 04 (quatro) anos.

Importante observar que, no âmbito das **análises da LRF**, a apuração da RCL serve de base para definição dos **limites das despesas com pessoal, da dívida consolidada e das operações de crédito por antecipação de receita**.

### **DESPESAS COM PESSOAL**

**10.9.2.** Já em relação às **despesas de pessoal do Poder Executivo, observou-se que foi devidamente cumprido o limite imposto pelo art. 20 da LRF**, tendo em vista que o montante dos gastos com pessoal atingiu quantia correspondente a **41,64% da RCL, no montante de R\$ 8.689.988.950,16** (oito bilhões, seiscentos e oitenta e nove milhões, novecentos e oitenta e oito mil, novecentos e cinquenta reais e dezesseis centavos), estando bem **abaixo dos limites aplicáveis ao Poder Executivo do Estado do Ceará (limite máximo de 48,60%, prudencial de 46,17% e de alerta de 43,74%)**.

**10.9.2.1.** O resultado acima demonstra o **comprometimento da gestão com o equilibrado e regular uso dos recursos públicos na realização das despesas com pessoal**, em conformidade com os princípios estabelecidos na LRF, o que, inclusive, não vem sendo observado em várias unidades da Federação, com efeitos desastrosos para os cofres públicos e, até, para a regular manutenção dos serviços públicos.

Assim, **entende este MP de Contas que a conduta adotada pelo Poder Executivo no que toca à gestão dos recursos aportados na área de pessoal contribui de forma significativa para o necessário equilíbrio das contas públicas**, permitindo que a gestão desenvolva suas atividades sem incorrer em qualquer das vedações impostas pela LRF para os casos de descumprimento.

**10.9.2.2.** Convém salientar que, conforme destacado pela **SECEX**, a **Portaria n.º 233**, de 15 de abril de 2019, da **Secretaria do Tesouro Nacional – STN**, estabeleceu que, **em caráter excepcional, para os exercícios de 2018 a 2020, os montantes das despesas específicas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam nas atividades-fim do ente da Federação não devem ser levadas em consideração no cômputo da despesa total com pessoal**, sendo aplicáveis as regras definidas no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) a partir do exercício de 2021.

Sobre o normativo citado, a **SECEX** informa que **foi aprovado, no âmbito do Senado Federal, o Projeto de Decreto Legislativo n.º 219/2019, com o objetivo de sustar os efeitos da norma referida, mas que, conforme verificado no portal eletrônico da Câmara<sup>15</sup>, o mesmo ainda não foi objeto de aprovação na Câmara dos Deputados, permanecendo em vigência o texto da Portaria n.º 233/2019**.

Nesse ponto, a análise técnica registra, a título informativo, que, conforme Relatório de Acompanhamento dos Contratos de Gestão do 1.º semestre de 2019, o **Poder Executivo repassou o montante de R\$ 571.943.181,26** (quinhentos e setenta e um milhões, novecentos e quarenta e três mil, cento e oitenta e um reais e vinte e seis centavos) **para custeio das despesas de pessoal relativas aos contratos de gestão, sem que haja especificação ou esclarecimento detalhado quanto à aplicação ou não desses recursos financeiros nas atividades-fim dos órgãos envolvidos**.

<sup>15</sup> <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2205332>

Pelo exposto, temos posição no sentido de **Recomendar à Secretaria de Planejamento e Gestão que, na elaboração do relatório de acompanhamento dos contratos de gestão, apresente as despesas com recursos humanos de forma detalhada, com discriminação daquelas passíveis de enquadramento como atividade-fim do serviço público e, ainda, que seja recomendado à Secretaria da Fazenda que avalie o impacto, principalmente para os exercícios futuros, da inclusão de tais dispêndios no cálculo das despesas com pessoal, para fins de cumprimento dos limites impostos pela LRF e demais consequências.**

**10.9.2.3.** Ainda quanto à execução das **despesas de pessoal** do Estado, a **SECEX** apresenta, no item 4.6.2.1, **crítica relacionada ao controle do aumento da despesa com pessoal, independentemente de ser considerada ou não para aferição do respeito aos limites de despesas impostos pela LRF.**

É que, conforme evidenciado pela unidade técnica, **há itens de despesas com recursos humanos que, por não serem considerados para o cômputo dos limites estabelecidos pela LRF, merecem especial atenção e o devido controle** por parte do Poder Executivo, notadamente as despesas com “Contrato de Gestão (Recursos humanos)”, “Pensionistas excluídos pela Resolução n.º 2230/2010-TCE” e “Abono de permanência excluído pela Resolução n.º 2582/2009-TCE”.

Nesse sentido, ressalta o corpo técnico que, em 2018, foi firmado o **Acordo de Cooperação Técnica n.º 01/2018**, com o objetivo de conjugar esforços entre os partícipes, visando fomentar a transparência da gestão fiscal, apoiar o exercício do controle social, racionalizar os custos de controle e regulação, **reduzir as divergências e duplicidades de dados e informações**, promover a transferência de conhecimentos e **harmonizar conceitos e procedimentos** entre os entes governamentais na aplicação de normas atinentes à **execução orçamentária, financeira e patrimonial, à contabilidade pública e à gestão fiscal.**

Com este foco, integram o referido Acordo a União, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional, os Tribunais de Contas, representados pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e o Instituto Rui Barbosa (IRB).

Atesta a **SECEX** que foram identificadas divergências e duplicidades entre as informações fornecidas pelos entes federados à União e aquelas prestadas aos órgãos de controle, além do emprego de entendimentos distintos quanto aos conceitos e procedimentos de aplicação das normas inerentes à execução da despesa, razão pela qual o **corpo técnico** entende necessário que **seja cientificado o Poder Executivo quanto à imprescindibilidade de convergência de entendimentos e interpretações relacionados aos temas citados** acima.

Nesse ponto, a unidade técnica apresenta informação de extrema relevância, pertinente ao **somatório dos gastos com “Contrato de Gestão (Recursos humanos)”, “Pensionistas excluídos pela Resolução n.º 2230/2010-TCE” e “Abono de permanência excluído pela Resolução n.º 2582/2009-TCE”, que alcançam a quantia de R\$ 1.307.078.354,17** (um bilhão, trezentos e sete milhões, setenta e oito mil trezentos e cinquenta e quatro reais e dezessete centavos), conforme discriminado na Tabela 11; trata-se de **valor relevante** e que, **por não estar sendo considerado no cômputo dos limites de despesa previstos na LRF, revela-se ponto ao qual deve ser dada especial atenção**, para fins de controle pelo Poder Executivo.

Diante disto, a **SECEX** sugere que seja alertado o Poder Executivo do Estado do Ceará, a fim de que dê plena observância ao disposto no art. 1º, § 1º, da LRF, com a adoção de medidas tendentes a cumprir a exigência de responsabilidade na gestão fiscal quanto ao equilíbrio das contas públicas, diante do volume de despesa com pessoal, em todos os seus aspectos.

Nesse contexto, concordamos com a opinião técnica formulada com o intuito de que a Administração Estadual adote planejamento e providências suficientes a, de forma tempestiva, controlar a execução e eventual crescimento das despesas de pessoal, conferindo especial cuidado e cautela às despesas com “Contrato de Gestão (Recursos humanos)”, “Pensionistas excluídos pela Resolução n.º 2230/2010-TCE” e “Abono de permanência excluído pela Resolução n.º 2582/2009-TCE”.

## **RECEITAS E DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES**

**10.10.** Quanto às receitas e despesas relacionadas ao **Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Estado do Ceará**, para fins de verificação da situação fiscal, o trabalho técnico se utiliza dos dados disponíveis no Anexo 4 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

Sobre esta matéria, destaca-se inicialmente que, desde 1º de janeiro de 2014, vigora a **Lei Complementar n.º 123/2013**<sup>16</sup>, que trata do **equacionamento do déficit atuarial do Sistema Único de Previdência dos Servidores Públicos Civis e Militares, dos agentes públicos e dos membros de Poder do Estado do Ceará – SUPSEC**, bem como dispõe sobre a instituição do Plano de Custeio Financeiro, do Plano de Custeio Militar e do Plano de Custeio Previdenciário.

**10.10.1.** Segundo o trabalho técnico apresentado, o **Demonstrativo do Plano de Custeio Financeiro apresentou um resultado previdenciário negativo de R\$ 1.400.154.065,71** (um bilhão, quatrocentos milhões, cento e cinquenta e quatro mil, sessenta e cinco reais e setenta e um centavos).

O Demonstrativo evidencia o **auferimento de receitas na ordem de R\$ 2.120.525.419,93** (dois bilhões, cento e vinte milhões, quinhentos e vinte e cinco mil quatrocentos e dezenove reais e noventa e três centavos), **mas aponta despesas totais que superaram as entradas**, pois os **gastos alcançaram o montante de R\$ 3.520.679.485,64** (três bilhões, quinhentos e vinte milhões, seiscentos e setenta e nove mil, quatrocentos e oitenta e cinco reais e sessenta e quatro centavos).

Ainda que tenha sido registrado resultado previdenciário negativo, destaca a **SECEX** que **o resultado negativo de 2019 foi 9,95% menor do que o déficit do exercício anterior**, em termos nominais, o que demonstra uma leve redução do déficit anual.

Oportuno informar que o **Plano de Custeio Financeiro é operacionalizado pelo Fundo Financeiro FUNAPREV**, enquanto o **Plano de Custeio Militar é operacionalizado pelo Fundo Financeiro PREVMILITAR**, os quais constituem as contas do Demonstrativo do Plano de Custeio Financeiro.

<sup>16</sup> <https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2013/lc123.htm>

Conforme as informações apresentadas pela Administração Estadual, o **deficit gerado no referido plano previdenciário exigiu do Poder Executivo um aporte financeiro de R\$ 1.496.099.981,41** (um bilhão, quatrocentos e noventa e seis milhões, noventa e nove mil, novecentos e oitenta e um reais e quarenta e um centavos), **sendo R\$ 1.240.802.723,61** (um bilhão, duzentos e quarenta milhões, oitocentos e dois mil, setecentos e vinte e três reais e sessenta e um centavos) **destinados ao FUNAPREV e R\$ 255.297.257,80** (duzentos e cinquenta e cinco milhões, duzentos e noventa e sete mil, duzentos e cinquenta e sete reais e oitenta centavos) ao **PREVMILITAR**.

Com efeito, em termos comparativos, **o valor aportado pelo Estado em 2019**, para fins de cobertura da insuficiência financeira, **representa um aumento de 2,38% em relação ao exercício anterior**, em termos nominais, o que revela **necessidade de controle mais efetivo** nesse ponto.

No entendimento deste *Parquet*, considerando o *deficit* previdenciário supra, **os resultados apurados se revelam incompatíveis com a imprescindível responsabilidade na gestão fiscal**, contribuindo para o **desequilíbrio das contas públicas**, em **afronta aos preceitos estabelecidos na LRF**, impondo a expedição, por esta **Corte de Contas**, de **Recomendações**, a fim de que **sejam adotadas medidas tempestivas e suficientes ao controle e, quando possível, extinção da utilização de recursos do tesouro para cobertura financeira do deficit previdenciário**.

**10.10.2.** Já em relação ao **Plano de Custeio Previdenciário**, observa-se um **resultado positivo de R\$ 292.612.219,15** (duzentos e noventa e dois milhões, seiscentos e doze mil, duzentos e dezenove reais e quinze centavos), correspondendo a um **resultado 30,51% superior ao registrado no ano anterior**.

No que toca ao **Plano PREVID**, aponta a **SECEX** que as **receitas superaram com folga o montante da despesa**, vez que corresponderam, respectivamente, a **R\$ 332.536.649,32** (trezentos e trinta e dois milhões, quinhentos e trinta e seis mil, seiscentos e quarenta e nove reais e trinta e dois centavos) e **R\$ 39.924.430,17** (trinta e nove milhões, novecentos e vinte e quatro mil, quatrocentos e trinta reais e dezessete centavos).

Em seguida, a **SECEX**, de posse dos demonstrativos para os planos financeiro e previdenciário, observa uma **tendência crescente de resultado previdenciário negativo até o ano de 2030**, que terá como consequência prática uma correspondente **continuidade e possível evolução da necessidade de aportes financeiros pelo Poder Executivo**, para cobertura das seguidas insuficiências.

Registre-se que, nas contas do ano de 2018, a projeção apontava para resultado negativo até o ano de 2029, tendo sido acrescida, portanto, em 01 (um) ano; trata-se de projeção extremamente preocupante e merecedora de relevante atenção, porquanto resta demonstrado o **risco de que aumente a cada ano o valor dos aportes financeiros do Estado do Ceará para o fim de suprir os resultados negativos que venham a ser registrados**.

Como se sabe, a Previdência, inclusive em seus regimes próprios, tem função das mais importantes para a sociedade, donde decorre a necessidade de seu financiamento, pelo menos em parte, pelo Poder Público, independente dos resultados auferidos, o que pode vir a comprometer os orçamentos públicos e, por via de consequência, os programas e ações de governo, a depender do volume de recursos que sejam necessários para cobertura.

Na prática, a importância da matéria se deve ao risco de, em sendo adotadas condutas administrativas que não tratem com a devida relevância o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios, venha a ocorrer um **agravamento de sua situação fiscal**, com possibilidade de serem enfrentadas, no futuro, dificuldades no pagamento das aposentadorias, pensões e outros benefícios mantidos pelo sistema previdenciário estadual.

Diante disto, revela-se indispensável que seja determinado ao Poder Executivo do Estado do Ceará que adote medidas para que os regimes de previdência dos servidores públicos sejam devidamente estruturados para adquirem sustentabilidade, evitando o crescimento das projeções de aportes financeiros do Tesouro em períodos futuros, de acordo com critérios e diretrizes que preservem o seu equilíbrio financeiro e atuarial, em respeito ao disposto no art. 40 da Constituição da República.

### **DISPONIBILIDADE DE CAIXA E RESTOS A PAGAR DO PODER EXECUTIVO**

**10.10.3.** De relevante importância entre os temas tratados no capítulo que versa sobre a Gestão Fiscal das Contas do Governador, o item 4.6.4 do Certificado versa sobre as **disponibilidades de caixa e restos a pagar**, tópico no qual o levantamento técnico se utiliza dos dados presentes no Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal para sua análise.

Conforme os dados disponibilizados e conferidos pela SECEX, o Governo do Estado do Ceará obteve, ao final do 3.º quadrimestre de 2019, uma Disponibilidade de Caixa Bruta de R\$ 5.725.002.185,79 (cinco bilhões, setecentos e vinte e cinco milhões, dois mil, cento e oitenta e cinco reais e setenta e nove centavos).

Por outro lado, as Obrigações Financeiras do Estado registraram a quantia de R\$ 1.213.019.034,61 (um bilhão, duzentos e treze milhões, dezenove mil, trinta e quatro reais e sessenta e um centavos), restando, por consequência, o valor de R\$ 4.511.983.151,18 (quatro bilhões, quinhentos e onze milhões, novecentos e oitenta e três mil, cento e cinquenta e um reais e dezoito centavos) de **Disponibilidade de Caixa Líquida** antes da inscrição de Restos a Pagar Não Processados.

Assim, considerando que o valor registrado da **Inscrição dos Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados do Exercício alcançou somente o montante de R\$ 805.866.134,96** (oitocentos e cinco milhões, oitocentos e sessenta e seis mil, cento e trinta e quatro reais e noventa e seis centavos), **conclui a unidade técnica pela efetiva existência de recursos financeiros suficientes para honrar todas as obrigações.**

Quanto às disponibilidades de caixa do Regime Próprio de Previdência dos Servidores, também se verifica saldo positivo suficiente, em face da existirem obrigações financeiras no valor de R\$ 38.528.141,71 (trinta e oito milhões, quinhentos e vinte e oito mil, cento e quarenta e um reais e setenta e um centavos), bastante inferior à disponibilidade de caixa, na ordem de R\$ 1.016.295.538,09 (um bilhão, dezesseis milhões, duzentos e noventa e cinco mil, quinhentos e trinta e oito reais e nove centavos).

**10.10.4.** Sob outra perspectiva, a SECEX informa acerca da verificação da disponibilidade de caixa líquida negativa ou insuficiente para a inscrição dos restos a pagar não processados do exercício por fontes de recursos específicas, conforme evidenciado na Tabela 12.

Verificou-se que, para as fontes de recursos “**Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos – Educação**” e “**Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos – Saúde**”, a disponibilidade de caixa líquida, antes da inscrição de restos a pagar não processados, apresentava saldo negativo.

Diante disto, a **SECEX** destaca que, apesar de tal fato **não constituir descumprimento ao art. 42 da LRF**, representa prática conflitante com os princípios do mesmo diploma, que estabelecem o equilíbrio entre as receitas e as despesas públicas como pilar da gestão fiscal responsável.

Com razão a unidade técnica; é que a LRF foi aprovada exatamente com o objetivo de garantir equilíbrio às contas públicas, mediante adoção de critérios e ferramentas que possibilitem o pleno e regular controle das despesas do ente, frente à receita auferida no respectivo período; nesse sentido, trazemos à colação trecho citado pela **SECEX** em seu judicioso relatório, extraído do “Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional”, que assim prescreve, *in verbis*:

Como regra geral, as despesas devem ser executadas e pagas no exercício financeiro e, extraordinariamente, podem ser deixadas obrigações a serem cumpridas no exercício seguinte com a suficiente disponibilidade de caixa. **Assim, o controle da disponibilidade de caixa e da geração de obrigações deve ocorrer simultaneamente à execução financeira da despesa em todos os exercícios e não somente no último ano de mandato.** Apesar de a restrição estabelecida no art. 42 se limitar aos dois últimos quadrimestres do respectivo mandato, **a LRF estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas**, o que impõe que ajustes devam ser observados no decorrer de todo o mandato, de forma que as receitas não sejam superestimadas, nem haja acúmulo excessivo de passivos financeiros. (grifos nossos)

De fato, à **disponibilidade da gestão, há mecanismos, como a limitação de despesas e de movimentação financeira, instrumentos efetivos para que os gestores públicos possam ter um eficaz controle do ritmo de execução orçamentária e financeira durante o correr do exercício.**

Apesar de não haver desrespeito ao art. 42 da LRF, cabe registro de que a própria norma, **com o fim de evitar o descontrole entre a execução da despesa, frente às disponibilidades de caixa, trata expressamente do equilíbrio das contas públicas em seu art. 9.º**, que assim dispõe, *verbis*:

Art. 9º. Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no anexo de metas fiscais, **os poderes e o ministério público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, LIMITAÇÃO DE EMPENHO E MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA**, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (destacamos)

Do exposto, resta evidente que **cabe ao Poder Público a implementação de ferramentas eficazes no sentido de dar pleno cumprimento ao disposto no art. 9.º, com o intuito de que seja evitada a disponibilidade negativa de caixa ao final de cada exercício financeiro.**

Nesse contexto, a **SECEX** recomenda, e o **MPC** corrobora, a **implementação de dispositivos de bloqueio no sistema da execução orçamentária, para controle mais efetivo no caso das fontes de recursos que não possuam disponibilidade financeira, a fim de evitar, no decorrer do exercício, a referida insuficiência de caixa nas fontes vinculadas.**

Por fim, o corpo técnico informa que, conforme consta da **Recomendação n.º 49** do Relatório de Controle Interno sobre Contas Anuais de Governo de 2019, o sistema S2GPR estará, até o final de 2020, evidenciando a disponibilidade de caixa por fonte de recursos e poder, o que ainda não se encontra disponível, razão pela qual a **SECEX** conclui que a análise destas contas, neste aspecto, fica prejudicada.

### **PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS**

**10.10.5. O Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas visa tornar transparente o cumprimento do limite das despesas** com tais acordos, nos termos da **Lei n.º 11.079/04, com redação alterada pela Lei n.º 12.766/12**, que regula a contratação de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública; nos termos do comando normativo, **os Estados devem manter tais contratações abaixo do percentual de 5% da Receita Corrente Líquida** (v. art. 28<sup>17</sup>).

No caso do Governo do Ceará, **em 2019 foi despendido o montante de R\$ 49.397.981,64** (quarenta e nove milhões, trezentos e noventa e sete mil, novecentos e oitenta e um reais e sessenta e quatro centavos), referente ao **Programa VAPT VUPT de Atendimento Integrado ao Cidadão**; esse valor representou **0,24% da Receita Corrente Líquida** no período sindicado, constatando-se, assim, o **cumprimento do limite legal** citado.

### **ALIENAÇÃO DE ATIVOS E APLICAÇÃO DOS RECURSOS**

**10.10.6.** No que concerne ao item, consoante o trabalho técnico, que ora **corroboramos**, houve o devido **cumprimento do disposto no art. 44 da LRF, que veda a aplicação de recursos decorrentes de alienação de ativos em despesas correntes**.

*In casu*, a **receita de alienação de bens do Estado do Ceará no exercício de 2019 totalizou a cifra de R\$ 10.109.014,45** (dez milhões, cento e nove mil, quatorze reais e quarenta e cinco centavos), **sem qualquer utilização irregular**.

### **DÍVIDA CONSOLIDADA**

**10.10.7.** Outra matéria que merece destaque se refere ao disposto no **tópico 4.6.7 do Relatório das Contas do Governador, que versa acerca da avaliação da Dívida Consolidada do Estado do Ceará**. Conforme definido pela **LRF**, referido conceito compreende o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses, assim como os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que tenham sido incluídos.

Consoante os dados e informações disponibilizados, **a Dívida Consolidada do Estado do Ceará alcançou, ao fim do exercício financeiro de 2019, a quantia de R\$ 14.906.375.117,99** (quatorze bilhões, novecentos e seis milhões, trezentos e setenta e cinco mil, cento e dezessete reais e noventa e nove centavos), em conformidade com os dados da Tabela 13.

---

<sup>17</sup> A União não poderá conceder garantia e realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.



Segundo a **LDO** referente ao exercício financeiro de 2019<sup>18</sup>, aprovada em 2018, **a meta da Dívida Consolidada foi fixada na quantia de R\$ 13.353.866.000,00** (treze bilhões, trezentos e cinquenta e três milhões, oitocentos e sessenta e seis mil reais) e, **para a Dívida Consolidada Líquida, o valor de R\$ 11.415.062.000,00** (onze bilhões, quatrocentos e quinze milhões e sessenta e dois mil reais).

Conforme assevera o trabalho técnico, o **Estado não ultrapassou a meta atualizada estabelecida pela LDO.**

Ocorre que, apesar de não ter sido abordado pela **SECEX**, convém destacar que **as metas fiscais foram objeto de alteração no decorrer do exercício financeiro de 2019** (assim como já havia ocorrido em relação às contas do ano de 2018), o que determinou o “cumprimento” reconhecido.

Com efeito, já na proximidade do encerramento do exercício financeiro de 2019 (27/12/2019), foi editada a Lei n.º 17.159/2019<sup>19</sup>, elevando os valores das metas originariamente estabelecidas.

Nesse ponto, a **SECEX** se limita a informar que, considerando os novos parâmetros fixados, mediante alteração legislativa no fim do exercício analisado (Lei n.º 17.159/2019), o Estado não ultrapassou as metas atualizadas.

Numa inafastável análise crítica, entendemos que não se pode olvidar que, **em sendo consideradas as metas fiscais inicialmente estabelecidas, incorreria o Poder Executivo em descumprimento no montante de R\$ 1.552.509.117,99** (um bilhão, quinhentos e cinquenta e dois milhões, quinhentos e nove mil, cento e dezessete reais e noventa e nove centavos).

Portanto, tivesse sido **considerado o valor fixado pela LDO em seu texto originário, aprovado em 2018, a Dívida Pública Consolidada do Estado do Ceará no ano de 2019 superaria a meta fiscal estabelecida**, o que demonstra certo descontrole quanto à evolução da dívida e planejamento ineficiente, impondo a esta Corte a expedição de **Recomendação, a fim de que o Poder Executivo adote medidas e ferramentas suficientes ao devido planejamento e controle da dívida pública, evitando a deliberada modificação das metas originais fixadas em lei.**

**10.10.8.** Outrossim, o avanço da dívida pública consolidada de 2019 demonstra um **acréscimo de 6,99%**, em relação ao exercício financeiro de 2018, comprovando-se um **crescimento relevante das obrigações de longo prazo assumidas pelo Estado do Ceará.**

Trata-se de avanço recorrente, pois, quando da análise das contas de 2018, já havia sido registrado um aumento da dívida em relação ao ano de 2017, no percentual de 12,84%.

No caso destes autos, comparativamente ao exercício anterior (2018), verificou-se **um acréscimo no total da dívida consolidada da quantia de R\$ 1.041.249.104,89** (um bilhão, quarenta e um milhões, duzentos e quarenta e nove mil, cento e quatro reais e oitenta e nove centavos).

<sup>18</sup> Lei Estadual n.º 16.613/2018, de 18/07/2018.

<sup>19</sup> <https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2019/17159.htm>

**10.10.9.** Frente ao exposto, impõe-se a inclusão de **Recomendação** nas contas também em relação a este ponto, pois, conforme acima tratado, houve um **relevante aumento da dívida pública consolidada**, notadamente quanto ao montante verificado em 2018, que também já havia registrado incremento da dívida; além de que, **caso tivessem sido mantidas as metas estabelecidas originariamente, alteradas ao fim do exercício, o Poder Executivo teria extrapolado os limites da dívida pública consolidada**, revelando-se, portando, certo **descontrole na evolução das obrigações de longo prazo do ente estatal**.

### **OPERAÇÕES DE CRÉDITO**

**10.11.** Em termos **positivos** das avaliações empreendidas pela **SECEX**, observa-se que a **Administração deu pleno cumprimento aos limites relacionados às operações de crédito (item 4.6.8.1), operações de créditos nulas/vedadas (item 4.6.8.2), receitas de operações de crédito em relação às despesas de capital (item 4.6.8.3) e garantias e contragarantias (item 4.6.9).**

Conforme relatado no trabalho técnico, **as operações de crédito internas e externas do Poder Executivo Estadual corresponderam a 6,60% da Receita Corrente Líquida, em cumprimento do teto imposto pela Resolução n.º 43/2001 do Senado Federal (16% da RCL); do mesmo modo, também foi verificado que não houve infringência ao limite fixado pelo art. 10 da aludida Resolução, que se refere às operações de crédito por antecipação de receita.**

Outrossim, constatou-se que **não foi realizada qualquer operação de crédito que pudesse se caracterizar como nula ou vedada**, em estrito respeito ao dever imposto pelo **art. 33 da LRF**; de fato, segundo as informações disponibilizadas, **não foi realizada pelo Estado do Ceará qualquer operação de crédito por antecipação de receita orçamentária**, mas, por outro lado, **foram contratadas operações de crédito internas e externas, que, somadas, não superaram o limite de 16% da RCL.**

Igualmente ocorre em relação à vedação relacionada às **receitas oriundas de operações de crédito em relação às despesas de capital**, pois a **SECEX**, analisando os dados constantes da LOA e do RREO do 6.º bimestre de 2019, aponta que **não houve descumprimento da norma insculpida no art. 167, inciso III, da Constituição da República**, mais conhecida como “regra de ouro”.

### **RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL**

**10.12.** Já quanto ao **item 4.6.10**, a unidade técnica relata a **análise pertinente aos Resultados Primário e Nominal do Governo do Estado do Ceará.**

Segundo o que foi estabelecido inicialmente como meta fiscal no bojo da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019, em sua versão originária, publicada no DOE de 23/07/18, a meta de **Resultado Primário prevista foi um superavit de R\$ 597.707.000,00** (quinhentos e noventa e sete milhões, setecentos e sete mil reais).

Nesse ponto, **o Estado do Ceará alcançou um superavit primário de R\$ 2.052.687.239,82** (dois bilhões, cinquenta e dois milhões, seiscentos e oitenta e sete mil duzentos e trinta e nove reais e oitenta e dois centavos), **superando, com folga, o valor fixado pela LDO.**

Em consequência, **atesta a SECEX que foi verificado o cumprimento da meta de resultado primário pelo Estado** no período em análise, o que aconteceria, inclusive, em qualquer situação, qualquer que fosse a metodologia de cálculo adotada, do MDF ou da LDO<sup>20</sup>.

Ainda no que pertine à análise relacionada à aferição do resultado primário, cabe enfatizar o **atendimento à RECOMENDAÇÃO constante do Parecer Prévio sobre as Contas de 2018**, no sentido de que a **SEFAZ deveria divulgar os valores de meta e aferição conforme os parâmetros fixados no MDF**, em notas explicativas, para fins de comparação com os demais Estados, o que foi devidamente realizado, conforme informa o corpo técnico.

**10.12.1.** No que se refere ao **resultado nominal**, analisando-se o conteúdo do Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal (Anexo 6 do RREO), o corpo técnico informa que, segundo a forma de cálculo estabelecida na LDO, o **resultado nominal alcançado foi de R\$ 1.662.871.432,25** (um bilhão, seiscentos e sessenta e dois milhões, oitocentos e setenta e um mil, quatrocentos e trinta e dois reais e vinte e cinco centavos).

Cabe registrar que, conforme estabelecido originariamente pela LDO, a **meta de resultado nominal consistia em um déficit de R\$ 605.602.000,00** (seiscentos e cinco milhões, seiscentos e dois mil reais), mas que, posteriormente, mediante **alteração legislativa, veiculada na Lei n.º 17.159, de 27 de dezembro de 2019**, esta foi **modificada, passando a ser um déficit de R\$ 2.718.668.494,91** (dois bilhões, setecentos e dezoito milhões, seiscentos e sessenta e oito mil, quatrocentos e noventa e quatro reais e noventa e um centavo).

Na análise, a **SECEX** certifica o **cumprimento da meta de resultado nominal, seja com relação ao valor fixado na meta original da LDO, seja considerando aquele alterado pela Lei n.º 17.159/2019.**

Vê-se, pois, que a **citada alteração da meta não foi decisiva em relação ao resultado nominal**; assim, apesar de mantido o **genérico posicionamento crítico desse MPC em relação às alterações das metas da LDO às vésperas do encerramento do exercício**, cabe reconhecer a **irrelevância do tema na avaliação do presente tópico**, vez que o cumprimento ocorreria em qualquer circunstância.

**Não há, pois, gravidade no caso.**

### **NOVO REGIME FISCAL**

**10.13.** Quanto ao **item 4.6.12**, a manifestação técnica trata do **Novo Regime Fiscal do Estado do Ceará**, instituído pela **Emenda de n.º 88/2016 à Constituição do Estado**, a vigorar por 10 (dez) exercícios financeiros, estabelecendo limites e fixando regras para as despesas primárias correntes de todos os entes do Estado.

Conforme os dados e informações analisadas pela **SECEX**, consubstanciadas na Tabela 17, **o Poder Executivo deu pleno cumprimento ao teto de gastos, previsto na Emenda Constitucional** referida.

---

<sup>20</sup> Conforme o Acórdão n.º 185/2016, o Tribunal considerou regular a utilização da metodologia prevista na LDO, por entender que o cálculo utilizado para aferição foi o mesmo da determinação da meta. Consta nota explicativa informando os valores de meta e aferição de acordo com o MDF, viabilizando a comparabilidade com os demais entes da federação.

## **CONCLUSÃO**

Em conclusão, é adequado reconhecer que, conforme atesta o criterioso trabalho técnico realizado no presente Capítulo 4, as contas do Governo do Estado apresentam **resultado satisfatório em matérias relevantes** como as **aplicações constitucionais obrigatórias em ensino e saúde, respeito aos limites impostos às despesas de pessoal pela LRF e aplicação do percentual legal na remuneração do pessoal de magistério do Fundeb**, dentre outras.

Também apresentam **resultado positivo** as análises relativas ao **montante da RCL, às disponibilidades de caixa, aos limites de endividamento, metas de resultado primário e ao “novo regime fiscal”**.

Foram apuradas **impropriedades** quanto a aspectos que **não chegam a comprometer a qualidade das contas** ora apreciadas, como, p. ex., **deficits nas aplicações constitucionais referentes a investimentos no interior do Estado, no setor produtivo e em pesquisa científica e tecnológica**; mesmo que não sejam determinantes, as impropriedades merecem censura.

Também merece crítica - apesar de **haver fatores que consideramos afastar a gravidade** nesse ponto - o **descumprimento do percentual constitucional de aplicação de 20% das receitas tributárias em investimento**; aqui, ressalte-se, o **MPC tem, data venia, interpretação divergente do Órgão Técnico**, que considerou afastada a análise em razão da modificação do texto constitucional, que, em sentido contrário, **entendemos aplicável apenas aos exercícios futuros, sem qualquer efeito sobre a meta antes fixada na Constituição Estadual para 2019**.

Em acréscimo àquilo que constou do trabalho técnico, este **MPC entende relevante ressaltar, ainda, o fato de que algumas metas da LDO somente foram cumpridas em razão de deliberada alteração às vésperas do encerramento do exercício**; tivessem sido mantidas as metas originais, teria ocorrido descumprimento. O fato enseja **censura**, pois espera-se que as **normas orçamentárias sejam fielmente cumpridas**, na medida em que **contemplem um planejamento adequado e resultem de propostas do Executivo devidamente discutidas, com a participação da sociedade, no âmbito do Poder Legislativo, constituindo elementos norteadores da atividade estatal e limitadoras do subjetivismo dos governantes** nas tomadas de decisão.

## **CAPÍTULO 5 – GOVERNANÇA FISCAL NA RENÚNCIA DE RECEITAS**

11. Nesse tópico, a **Gerência de Contas de Governo, ao dispor sobre “governança”, adota o conceito da Comissão sobre Governança Global da Organização das Nações Unidas – ONU**, que tem como ideia central o fato de que **deve o gestor público atuar no sentido da realização do interesse público, estando obrigado a demonstrar à sociedade, através da devida prestação de contas, que esse interesse está sendo efetivamente atendido**.

Desse modo, a partir das noções sobre governança, faz-se **necessário acompanhar as ações do Governo do Estado do Ceará relacionadas à renúncia de determinadas receitas tributárias e seus efeitos sobre a arrecadação de tributos e o desenvolvimento social e econômico no âmbito estadual**, além de aferir como essas informações estão sendo disponibilizadas aos cidadãos.

Nesse sentido, o trabalho técnico noticia que o **Tribunal de Contas do Estado do Ceará** vem realizando trabalho de acompanhamento das ações implementadas pelo Governo do Estado em relação à renúncia de receitas visando avançar na consolidação do processo, compreendendo as etapas de planejamento, avaliação e controle; o trabalho de auditoria realizado sobre esse tema encontra-se fundamentado no Plano de Ação da Gerência de Fiscalização de Demonstrações Financeiras e Receitas, da Secretaria de Controle Externo.

Esse **MP de Contas** entende fundamental avaliar, em qualquer caso de **renúncia**, o **cumprimento dos requisitos alternativamente colocados no art. 14 da LRF**, segundo o qual a instituição das hipóteses de renúncia subordina-se, previamente, à **consideração (expressa e discriminada) de seus efeitos quando da elaboração das peças orçamentárias** (inciso I) ou à demonstração de **medidas tributárias que compensem efetivamente a perda na arrecadação** (inciso II).

Outro aspecto absolutamente relevante nessa análise diz respeito à **transparência dos processos de definição de setores e empresas a serem beneficiados** pelas renúncias, sendo imperioso **adotar critérios técnicos e objetivos, afastando subjetivismos e favorecimentos**, em respeito aos **princípios da moralidade e da impessoalidade** administrativas.

Por fim, impõe-se o **monitoramento de todo o processo de desenvolvimento posterior à efetivação da renúncia**, apurando efeitos concretos decorrentes e o necessário **cumprimento, pelas empresas, das obrigações previstas** no respectivo protocolo, tais como **nível de arrecadação, abertura de vagas de trabalho, destinação de recursos para investimentos e ações sociais, recolhimento de tributos diferidos**, dentre outros pontos.

Ressalte-se que o eventual **inadimplemento das obrigações assumidas pelas empresas beneficiárias pode, e deve, ter como consequência a imposição das penalidades cabíveis, podendo-se chegar, em último caso, ao total cancelamento do benefício.**

Percebe-se, pois, a **relevância da transparência** na matéria em questão, que dispõe de elevadas somas de recursos públicos em favor de entidades privadas objetivando a realização do interesse público, assim entendido o desenvolvimento socioeconômico no âmbito do Estado do Ceará; apesar do **sigilo sobre questões sensíveis** alegado pelo Governo e referido pelo trabalho técnico, parece-nos possível **desenvolver formas de divulgação que preservem, p. ex., a identificação das partes contratantes e os segredos empresariais envolvidos, mas garantam à população e aos órgãos de controle o conhecimento relativo aos critérios e números pertinentes à renúncia, bem como aos seus efeitos concretos.**

## **CAPÍTULO 6 – TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**12.** Sobre a **transparência** no âmbito do Poder Executivo Estadual, a **SECEX** realizou sua análise no Capítulo 6, onde afirma ser o **acesso à informação um direito fundamental instituído no texto constitucional**, de tal modo que a transparência da gestão pública se tornou tema de relevante importância, possibilitando, inclusive, avanços no exercício do controle social; pode-se dizer que a **transparência é corolário do importante princípio constitucional da publicidade dos atos da administração pública.**

Ademais, a **Lei de Responsabilidade Fiscal** traz em seu bojo **dispositivos que contêm considerável importância no cenário da transparência na gestão pública**, enaltecendo a relevância da participação da sociedade na fiscalização das ações governamentais, inclusive através da exigência de publicações e documentos que possibilitam aos cidadãos e aos órgãos de controle externo o necessário conhecimento dos atos de gestão e suas condições gerais.

### **TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO FISCAL**

**12.1.** No que pertine à **transparência na gestão fiscal**, a **SECEX realizou análise comparativa quanto ao atendimento ou não das exigências constantes da LRF e do Decreto n.º 7.185/2010, a fim de verificar a atenção do Poder Executivo em relação aos requisitos de transparência.**

Nesse ponto, o resultado da análise se encontra descrito no Quadro 1 do tópico 6.1, do qual constam os detalhes e informações pertinentes ao atendimento ou não dos dispositivos elencados para verificação; segundo a aferição realizada pelo trabalho técnico, nos **14 dispositivos objeto de análise pela Secretaria de Controle Externo foi verificado cumprimento das exigências.**

Cabe lembrar que, quando da análise das contas do ano anterior (2018), apenas um dos itens havia apresentado cumprimento parcial, referente ao incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas; em relação a 2019, houve o seu devido cumprimento, evidenciando-se a melhora do resultado nesta avaliação.

Sob outro aspecto da transparência da gestão fiscal, destaca a **SECEX** que, **quanto aos relatórios fiscais cuja publicidade é imposta pela LRF (RREO e RGF), houve a devida publicação no Diário Oficial do Estado**, conforme as datas e períodos indicados nos quadros 02 e 03 do item 6.1, além da respectiva **disponibilização no Portal da Transparência do Estado e no sítio eletrônico da SEFAZ.**

### **TRANSPARÊNCIA CONFORME A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO**

**12.2.** Verificou-se, ainda, o **cumprimento da transparência relacionada às exigências da Lei de Acesso à Informação (LAI)**, tendo a **SECEX constatado o regular cumprimento de todos os itens avaliados, conforme demonstrado no Quadro 04 que consta do tópico**, sem imposição de qualquer ressalva quanto às obrigações de efetividade na transparência exigida pela norma legal citada.

### **TRANSPARÊNCIA EM DISPONIBILIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES EM DADOS ABERTOS**

**12.3.** Outro aspecto importante abordado pela **SECEX** diz respeito à **disponibilização de informações em dados abertos** de amplo acesso ao público, conforme relatado no **tópico 6.3 do trabalho técnico.**

Em termo positivos, segundo o corpo técnico, foi observada a **disponibilização, no Portal da Transparência do Poder Executivo, de um conjunto de dados em arquivos nos formatos CSV e XLSX sobre diversos temas**, tais como: execução orçamentária e financeira, dados contábeis, informações dos servidores, dados de obras rodoviárias e edificações, contratos e convênios, dentre outros.

Entretanto, **muito embora o Portal deva centralizar os dados de todas as áreas do Poder Executivo**, o trabalho desenvolvido pela **SECEX** identifica que **a maior parte dos dados apresentados são originários apenas da Secretaria da Fazenda ou da Secretaria do Planejamento e Gestão**, ou seja, o Portal da Transparência se restringe, em grande parte, apenas às informações e dados disponibilizados por essas duas pastas, **omitindo-se quanto a temas relevantes**.

Com efeito, diante da concentração de informações originárias da **SEFAZ** e **SEPLAG**, a unidade técnica aponta uma **carência de alguns dados referentes a políticas públicas prioritárias**, tais como **saúde, educação e outros temas de elevada importância, relacionados a outros Órgãos estaduais**.

Diante de tal constatação, a **SECEX** sugere a **expedição de RECOMENDAÇÃO**, com a qual **concordamos**, no sentido de que **haja um aprimoramento do sistema de disponibilização de dados abertos e que seja ampliada a base de dados disponível no Portal da Transparência, possibilitando o pleno acesso aos dados de todas as áreas afetas à atuação do Poder Executivo, como segurança, trabalho e ação social, saúde, educação, infraestrutura, turismo e recursos hídricos, entre outras**.

#### **TRANSPARÊNCIA NOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS DE SAÚDE**

**12.4.** A Gerência de Contas de Governo evidenciou, na tabela 01 do Capítulo 6, subitem 6.4, que **apenas um dos consórcios públicos da área saúde dos quais o Governo do Estado do Ceará participa disponibilizou a integralidade dos demonstrativos obrigatórios, o consórcio da Microrregião de Aracati**, que atingiu 100% na disponibilização dos demonstrativos analisados. Ademais, destacou que, **quanto aos consórcios das microrregiões de Canindé, Crateús, Ibiapaba e o Inter federativo do Vale do Curu, não constatou a presença de qualquer das peças elencadas no quadro supramencionado**.

Por outro lado, **os portais dos Consórcios da Microrregião de Canindé, Ibiapaba e Maracanaú estavam em manutenção**.

No quadro citado, a **Gerência** registrou que **somente 42,9% dos consórcios disponibilizaram o anexo de despesas com pessoal e apenas 19% disponibilizaram o anexo de Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar**, ambos do Relatório de Gestão Fiscal – RGF.

Em relação ao **RREO**, **somente 42,9% dos consórcios disponibilizaram o Balanço Orçamentário e 47,6% as despesas por função e subfunção**.

Assevera a **Gerência de Governo** que houve **redução na disponibilização dos dados nos portais dos consórcios públicos no exercício de 2019, sendo o pior ano na questão da transparência**, quando comparados os dados correspondentes a 2017 e 2018; entendemos **relevante a impropriedade**, que deve ser **objeto de censura e Recomendação da Corte no sentido do completo atendimento às exigências da transparência**.

Cumpra observar que as **falhas no atendimento ao princípio da transparência por parte dos consórcios públicos de saúde, além de atentarem contra o princípio constitucional da publicidade e os comandos da LRF, descumprem o disposto na Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional n.º 274/2016**, que estabelece, para fins de transparência na gestão fiscal, os meios de divulgação e os documentos que deverão ser disponibilizados ao acesso público.

Acerca da **responsabilização** pelas pechas constadas, o **Dr. José Aécio Vasconcelos Filho, então Procurador-Geral do Ministério Público de Contas**, no seu judicioso Parecer sobre as Contas de Governo do exercício de 2017, assim se manifestou, *verbis*:

Em princípio, **originariamente**, recairia sobre o representante legal do consórcio público, Chefe do Poder Executivo de um dos entes consorciados, o dever de prestar contas da entidade consorciada, como decorrência lógica do art. 9º, parágrafo único, da Lei nº 11.107/0536. Assim, conseqüentemente, esse seria o responsável **principal** pela falta de transparência nas informações prestadas pelo consórcio público.

A partir da análise de alguns consórcios públicos de saúde elencados pelo órgão técnico, verificou-se que os responsáveis legais por tais entidades, comumente denominado de Presidente, são os Chefes do Poder Executivo de algum dos municípios que também as integravam. É possível presumir que essa situação aconteça nos demais consórcios. Logo, a falta de transparência dos consórcios públicos seria falha imputável, antes de tudo, aos presidentes relapsos dessas entidades.

O excerto acima, cujo conteúdo ora ratificamos, esclarece que a comentada **falta de transparência no âmbito dos consórcios públicos não induz responsabilização exclusiva e imediata do Governante Estadual**, face à inegável importância da atitude dos **Presidentes dos Consórcios, principais responsáveis pelo nível de transparência da gestão**.

De todo modo, destaca-se que, **apesar da matéria aqui tratada ter sido objeto de Recomendação deste MPC no Parecer de 2018 (Recomendação 23)**, houve um **reprovável declínio na disponibilização dos dados dos portais dos consórcios públicos**, fato que enseja nova **Recomendação** para que **seja realizada a devida correção, de modo a viabilizar o efetivo cumprimento das regras de transparência e publicidade da gestão no âmbito dessas entidades consorciais.**

### **TRANSPARÊNCIA NA EXECUÇÃO DO PLANO PLURIANUAL (PPA)**

**12.5.** De modo semelhante ao subitem precedente, houve análise da **transparência na execução do Plano Plurianual (PPA)**, uma exigência contida no próprio instrumento legal de planejamento (art. 12<sup>21</sup>), que definiu o acompanhamento e devido monitoramento de sua execução.

Nesta seara, observam os Técnicos que **a SEPLAG disponibilizou consulta pública** numa página de *internet* hospedada em seu site para acompanhamento e monitoramento dos dados referentes ao desempenho de referido plano, que devem ser atualizados de forma periódica, a fim de refletir, com exatidão, a situação real de execução das ações governamentais; tal acompanhamento também pode ser acessado pelo Portal de Transparência do Estado.

Em consulta a este sistema de acompanhamento, **a SECEX detectou incongruências e/ou lacunas quanto aos dados e/ou relatórios do Sistema de Acompanhamento do PPA**, o que evidencia **falha na transparência esperada do Governo do Estado do Ceará**, razão pela qual, definiu **Recomendação** no sentido da disponibilização integral e da atualização periódica dos dados, a fim de propiciar o controle pleno e concomitante por qualquer interessado.

21 Art. 12. [...]

Parágrafo único. Compete à Secretaria-Executiva:

[...]

VI - manter na Internet sítio para divulgação dos relatórios e de demais documentos de interesse público relativos a projetos de parceria público-privada, ressalvadas as informações sigilosas.



O MPC ratifica o trabalho técnico; a falha descumpriu a exigência contida no próprio PPA, além de não se coadunar com um dos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal, que elege a transparência como instrumento fundamental para a boa gestão fiscal, além de permitir a participação popular no processo de fiscalização e controle social.

Entendemos necessário, invocando a indicação do criterioso trabalho técnico, **Recomendar à SEPLAG que proceda à atualização dos dados e sua divulgação em tempo real, a fim de possibilitar o acompanhamento e o monitoramento, bem como o controle social, sobre a execução do PPA, em atendimento a comando que consta dele próprio.**

### **CONCLUSÃO**

Pode-se concluir, em suma, e em consonância com o trabalho técnico do presente Capítulo 6, que as contas do Governo do Estado apresentam **excelentes resultados em matéria de transparência da gestão**, o que pode ser facilmente verificado em consulta ao Portal da Transparência do Estado do Ceará, de reconhecida qualidade e funcionalidade, figurando, por inclusive, com pontuação máxima, na última avaliação realizada pela Controladoria Geral da União, em 2018<sup>22</sup>.

Mais recentemente, instituições internacionais independentes, como a **Transparência Internacional<sup>23</sup>** e a **Open Knowledge<sup>24</sup>**, analisando especificamente despesas ligadas à pandemia de COVID-19, ratificaram o bom desempenho do Governo do Estado em matéria de transparência.

Nesse aspecto, ausente qualquer gravidade, fica apenas a **ressalva quanto à necessidade de conferir maior amplitude aos dados e informações disponibilizados no Portal** referido, de forma a **abranger todas as Secretarias e demais Órgãos estaduais, além das políticas públicas mais relevantes.**

Outro aspecto que definitivamente comprova a preocupação com a transparência no âmbito estadual consiste na informação técnica que atesta a **devida e regular publicação dos relatórios obrigatórios da LRF (RGF e RREO), bem como o integral cumprimento das imposições específicas da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), do Decreto n.º 7.185/2010 e da Lei de Acesso à Informação (LAI),** o que pode ser visto nos **quadros constantes das fls. 168/169** do relatório técnico.

Por fim, impõe-se ressaltar, como ponto de **maior relevo, as impropriedades relacionadas à transparência dos Consórcios Públicos de Saúde**, entidades que operam empregando recursos públicos de grande monta, em área bastante sensível para a população, o que eleva a necessidade de ampla disponibilização de informações sobre a gestão.

É verdade que os **fatos não chegam a comprometer a qualidade das contas** ora apreciadas no que respeita à transparência, porém, são **merecedores de atenção e tomada de medidas corretivas - primordialmente no caso dos Consórcios Públicos de Saúde** - para os anos subsequentes.

<sup>22</sup> Em [https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id\\_relatorio=22](https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=22). Acesso em 23/06/2020.

<sup>23</sup> Em <https://transparenciainternacional.org.br/ranking/>. Acesso em 23/06/2020.

<sup>24</sup> Em <https://www.ok.org.br/projetos/indice-de-transparencia-da-covid-19/>. Acesso em 23/06/2020.

## **CAPÍTULO 7 – AVALIAÇÃO DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS NO EXERCÍCIO QUANTO AO ATENDIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES EMITIDAS EM 2018**

**13.** No **Capítulo 7** do relatório técnico, a **Gerência de Contas de Governo** procedeu à **análise das ações governamentais sobre as Recomendações proferida por esta Corte nas Contas no exercício de 2018**, para aferição de seu atendimento total, parcial ou em fase de implementação.

Em linhas gerais, **a unidade técnica atestou que, das 61 (sessenta e uma) Recomendações emitidas no ano de 2018, 26 (vinte e seis) foram atendidas, total (25) ou parcialmente (01); foi atendida parcialmente a Recomendação n.º 58<sup>25</sup>**, que tratou da aplicação em subfunções da Educação.

Outras **18 (dezoito) Recomendações encontram-se com o status “em fase de implementação”**, sendo devidamente acompanhadas pela equipe técnica; **as Recomendações de n.º 31, 32 e 40 foram “reformuladas”**, para apresentação de novos documentos ou publicação de dados dos créditos adicionais abertos e apresentação de novas metodologias de ajuste de perdas da Dívida Ativa.

Outras **14 (quatorze) Recomendações** estão classificadas como **“não atendidas” pela gestão do Governo do Estado do Ceará**, sendo elas as de **n.º 3, 8, 10, 11, 15, 16, 17, 28, 34, 47, 48, 53, 54 e 55**; de maneira geral, considerando a inércia do Governo Estadual, **caber reiterar as Recomendações**, aguardando que lhes seja dado o devido cumprimento, com ênfase naquelas que este **MPC entende mais relevantes**, abaixo destacadas:

- No que tange ao **percentual de recursos direcionados à FUNCAP, Recomendação n.º 10<sup>26</sup>**, o trabalho técnico informou que houve desatendimento, haja vista que o **percentual neste exercício de 2019 ainda permanece inferior àquele de aplicação obrigatória**, em desacordo ao art. 258 da Carta Política Estadual.
- Quanto às **empresas estatais**, especialmente a **Companhia Cearense de Transportes. Metropolitanos – METROFOR**, as **02 (duas) Recomendações** apostas no exercício de 2018, de **n.º 16 e 17<sup>27</sup>**, **não foram atendidas**, pela **não classificação do METROFOR como empresa estatal dependente** no Balanço Geral do Estado e pela não apresentação da documentação de sua prestação de contas, consoante requisitado por esta Corte de Contas.
- Quanto ao montante de **receitas renunciadas<sup>28</sup>**, **a Recomendação de n.º 28 restou desatendida**, haja vista a não evidenciação do efetivo acréscimo de arrecadação por medidas de compensação no Balanço Geral do Estado, conforme exigência do **art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal**.

**25 RECOMENDAÇÃO n.º 58** - Quanto à educação, a Administração Estadual esteja atenta à regular aplicação de recursos nas subfunções “Desenvolvimento Científico”, “Educação Especial” e “Ensino Fundamental”, a fim de permitir que todas as atividades relacionadas às aludidas subfunções sejam plenamente desenvolvidas.

**26 RECOMENDAÇÃO n.º 10** - Ao Poder Executivo, que cumpra o percentual de recursos direcionados à FUNCAP, conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual.

**27 RECOMENDAÇÃO n.º 16** - À Secretaria do Planejamento e Gestão que inclua no Orçamento Fiscal do Estado, em observância o disposto na Portaria STN nº 589/2001, a Companhia Cearense de Transportes. Metropolitanos – METROFOR por se caracterizar como Empresa Estatal Dependente, nos termos do art. 2º, Inciso III da LRF e Resolução nº 43 do Senado Federal.

**RECOMENDAÇÃO n.º 17** - À Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos – METROFOR, que enquanto não estiverem operacionalizadas as condições para o cumprimento da determinação desta corte, disposta na recomendação anterior, que envie, em suas prestações de conta anuais, demonstrativos de Despesa com Pessoal, Operações de Crédito e remuneração anual de todo o quadro de funcionários, com nome, cargo, cadastro de pessoa física e valores recebidos.

**28 RECOMENDAÇÃO n.º 28** - À Secretaria da Fazenda, que envie no Balanço Geral do Estado a demonstração do efetivo acréscimo de arrecadação atingido por meio das medidas de compensação, bem como os respectivos cálculos, evidenciando o montante de receita efetivamente renunciado.

- No acompanhamento dos **contratos de gestão e sua possível inclusão no cálculo das despesas com pessoal** (conforme já previsto em Portaria da STN), temas das **Recomendações de n.º 47 e 48<sup>29</sup>**, apontado-se descumprimento cujo **saneamento é de suma importância, dada a magnitude dos valores e a relevância dos serviços envolvidos**, essencialmente na área de saúde.

## **CAPÍTULO 8 – RECOMENDAÇÕES E RESSALVAS - EXERCÍCIO DE 2019**

**14.** No **Capítulo 8** do relatório técnico, a **Gerência de Contas de Governo** elencou as **Recomendações e Alertas** indicados pela **Secretaria de Controle Externo – SECEX** para as contas do **Governo do Estado, exercício 2019**.

*A priori*, cumpre destacar que este **Ministério Público de Contas** corrobora todas as **Recomendações sugeridas no Relatório Técnico**, à exceção das **Recomendações de n.º 21 e 37**, conforme a seguir explicado.

Quanto à **Recomendação n.º 21** (a identificação da terceirização em substituição a servidores públicos, e registro elevado de valores alocados no elemento 37 que é locação de mão-de-obra), temos **entendimento diverso**, pois, **apesar das considerações específicas sobre a área da saúde**, o **volume total de terceirização não nos pareceu abusivo**, consoante comentamos **item 08.10** retro.

Já em relação à **Recomendação n.º 37** (não alcance das metas previstas nacionalmente pelo Plano Nacional de Educação), parece-nos ter havido mero **erro material na confecção do quadro**, pois o **tema não consta do Relatório Técnico**, o que foi confirmado a este **MPC** (por e-mail) pela **SECEX**, que informou sobre a **indisponibilidade momentânea dos índices do Plano Nacional de Educação (PNE)**, **determinando a supressão da análise**.

**14.1.** Ato contínuo, este **MP de Contas** faz acrescentar algumas **Recomendações e Ressalvas próprias** sobre temas que considera mais **relevantes**, conforme exposto a seguir:

a) Quanto à **educação**, cabe **RECOMENDAR que a Administração Estadual esteja atenta à regular aplicação de recursos nas subfunções “Formação de Recursos Humanos”, “Ensino Fundamental” e “Educação de Jovens e Adultos”**, todas relevantes, incumbindo ao Poder Executivo adotar as medidas e providências tendentes a garantir, inclusive por meio da retomada dos níveis anteriores de investimento, que todas as atividades relacionadas às aludidas subfunções sejam plenamente desenvolvidas;

b) Quanto à **subfunção “Formação de Recursos Humanos”** da área de **segurança pública**, cabe **RECOMENDAR que seja investida maior parcela do orçamento no treinamento e qualificação de pessoal**, pois não há maiores dúvidas quanto à importância dessa **formação de pessoal da Segurança Pública do Estado do Ceará**, devendo o **Governo do Estado adotar providências necessárias ao efetivo e constante aprimoramento físico, técnico e psicológico dos agentes de segurança**, a fim de que, conseqüentemente, seja ofertado à população um serviço de maior qualidade, à altura dos desafios e demandas impostos ao aparelho estatal;

---

<sup>29</sup> **RECOMENDAÇÃO n.º 47** - À Secretaria de Planejamento e Gestão, que, na elaboração do relatório de acompanhamento dos contratos de gestão, apresente as despesas com recursos humanos de forma detalhada, discriminando aquelas passíveis de enquadramento como atividade fim do serviço público.

**RECOMENDAÇÃO n.º 48** - À Secretaria da Fazenda, que avalie o impacto da inclusão dos gastos com recursos humanos nos contratos de gestão, no cálculo das despesas com pessoal para fins de cumprimento da LRF.

c) Sobre a **segurança pública**, sugerimos a **expedição de RECOMENDAÇÃO**, a fim de que sejam implementadas as medidas indicadas no item 05.2 acima, assim como a **constante verificação e adequação da estrutura, com manutenção/reforma das unidades prisionais e construção de novas unidades, conforme a necessidade**, possibilitando, por consequência, o aumento do número de vagas no Sistema Prisional do Ceará, de modo a atender de forma suficiente o quantitativo da população carcerária do Estado;

d) No que tange ao **Plano Plurianual**, cabe **RECOMENDAR** que a **SEPLAG realize um melhor acompanhamento de sua execução**, observando as prioridades estabelecidas, evitando que programas prioritários tenham baixa ou nenhuma execução física;

e) Sobre as **alterações orçamentárias por meio de créditos adicionais**, cabe **RECOMENDAR** que sejam dirimidas as inconsistências dos cálculos realizados pela **SEPLAG**, para que as informações produzidas sejam fidedignas e possibilitem a verificação do real cumprimento do limite autorizado;

f) No que se refere às **transferências voluntárias**, entendemos por **RECOMENDAR à SEPLAG** que proceda à elaboração de políticas públicas que priorizem a adoção de critérios objetivos para destinação do repasse de recursos, preferencialmente de reforma redistributiva e redutora de desigualdades;

g) Sobre a **Dívida Ativa**, **RECOMENDAR à SEFAZ e à PGE** que aprofundem as ações, já implementadas, de aplicação de critérios mais adequados e eficazes de avaliação da qualidade dos créditos inscritos, a fim de que o montante indicado com “Dívida Ativa líquida” reflita, nesta seara, a real situação patrimonial do Estado do Ceará;

h) Quanto à análise das **Demonstrações Contábeis**, sugerimos **RECOMENDAR** que a **consolidação seja realizada em estrita observância dos manuais e normas da contabilidade aplicáveis ao setor público**, obtendo-se desejável aumento da qualidade dos dados e informações veiculados pelos respectivos demonstrativos, para uma fiel evidenciação da situação patrimonial do Estado;

i) Considerando o **deficit previdenciário do Plano de Custeio Financeiro**, impõe-se **RECOMENDAR** que sejam adotadas medidas tempestivas e suficientes ao desejado equilíbrio orçamentário e atuarial, para extinção, quando possível, da utilização de recursos do tesouro estadual para suportar as atividades e obrigações do Órgão;

j) Revela-se indispensável **RECOMENDAR ao Poder Executivo do Estado do Ceará** que adote medidas para que os regimes de previdência dos servidores públicos sejam devidamente estruturados, de acordo com critérios e diretrizes que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial, em respeito ao disposto no art. 40 da Constituição da República;

l) Cabe **RECOMENDAR** ao Poder Público Estadual no sentido de **empregar as ferramentas de limitação no art. 9.º da LRF, com o intuito de que seja evitada a disponibilidade negativa de caixa ao final do exercício financeiro**;

m) Em relação às **metas orçamentárias fixadas na LDO**, sugerimos **RECOMENDAR** que o **Poder Executivo adote medidas e ferramentas mais eficientes para o devido planejamento e controle da execução orçamentária**, inclusive empregando as limitações previstas no art. 9.º da LRF, de modo a evitar a reprovável alteração casuística das metas inicialmente fixadas, no intuito deliberado de viabilizar o seu cumprimento;

n) Em relação à **aplicação da receita tributária em investimentos** pelo setor público estadual, impõe-se **RECOMENDAR** que sejam cumpridas as exigências do percentual mínimo de aplicação definido na legislação de competência, e;

o) Quanto à **transparência na execução do Plano Plurianual (PPA)**, necessário **RECOMENDAR à SEPLAG** que proceda à **atualização dos dados e sua divulgação em tempo real**, a fim de possibilitar o acompanhamento e o monitoramento, bem como o controle social, sobre a execução do PPA, em atendimento a comando que consta dele próprio.

Assim, pelas razões aduzidas, entendemos que, as contas em análise devem ser APROVADAS, com RESSALVAS, em razão das impropriedades destacadas, fazendo-se as RECOMENDAÇÕES acima elencadas.

#### PARECER

Assim, diante do exposto e do que dos autos consta, em especial do Relatório Anual da **Gerência de Contas de Governo/SECEX**, opina o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS** junto ao **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ** no sentido de que seja emitido PARECER PRÉVIO pela APROVAÇÃO, COM RESSALVAS das contas de governo do exercício de 2019, nos termos do art. 42 da Lei Estadual n.º 12.509/95 - LOTCE c/c art. 30, inciso III, alínea a, e § 3.º do RITCE, nos termos acima delineados.

Nesse sentido, o **MPC corrobora, nos termos do item 14 retro e com as exceções apontadas, as Recomendações sugeridas pela Gerência de Contas de Governo** no Capítulo 8 do Relatório Técnico.

Outrossim, o **MPC sugere a inclusão das Recomendações constantes do item 14.1** da presente manifestação ministerial.

É o parecer, salvo melhor juízo, que submetemos aos Senhores Conselheiros.

**Procuradoria Geral de Contas**, Fortaleza, 30 de junho de 2020.

**JÚLIO CÉSAR RÔLA SARAIVA**  
Procurador-Geral do MPC/TCE