

**PROCESSO n.º 00032/2019-5**

**ESPÉCIE: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO**

**ÓRGÃO: GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ**

**EXERCÍCIO DE 2018**

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

**RELATORA: CONSELHEIRA PATRÍCIA LÚCIA MENDES SABOYA**

**PARECER n.º 04301/2019 – PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS – TCE/CE**

### **RELATÓRIO**

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 2018**, encaminhada a essa Corte de Contas em atendimento ao art. 76, I, da Constituição Estadual.

Cumprir registrar que os presentes autos foram autuados na data de **07/01/2019**, sendo encaminhado à Relatora, **Conselheira Patrícia Saboya**. Na mesma data o processo foi despachado à Gerência de Contas de Governo, responsável pelo exame técnico das contas.

Submetido o feito a instrução do órgão técnico, fora 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. Passo a opinar adiante.

### **DISPOSITIVO**

**01.** 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 nº 12.509/1995.

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

Cumprе 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**

**02.** Acerca do presente tópico, a **Secretaria de Controle Externo, através de sua Gerência de Contas de Governo e Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira e das Receitas, apresenta dados e informações relativos ao contexto socioeconômico do período em que estava inserida a gestão objeto de análise** nestes fólios, trazendo a tradução do cenário econômico e de indicadores sociais relevantes para o governo estadual.

No intuito de bem fundamentar a análise dos dados de execução do governo, a unidade técnica expõe, no Capítulo em questão, de forma sucinta e objetiva, dados que servem de subsídio para o correto entendimento do panorama econômico e social enfrentado pelo Estado do Ceará no decorrer do exercício de 2018.

**02.1.** De relevante importância, cumpre destacar inicialmente o que foi informado a respeito do crescimento do PIB do Estado do Ceará, que, muito embora tenha apresentado uma taxa de evolução inferior à evolução do PIB brasileiro (1,1%), **obteve um crescimento na ordem de 1,01%, verificando-se um cenário de manutenção da recuperação do movimento econômico do Estado do Ceará**, tal como já ocorrera no exercício financeiro de 2017 (1,87%).

Para fins de esclarecimento, 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 o crescimento da atividade econômica de uma determinada região.

Nesse ponto, importa salientar que o Estado do Ceará experimentou considerável retração econômica nos anos de 2015 e 2016 (-3,42% e -4,11%), acompanhando o panorama nacional (-3,55% e -3,31%), mas que, **a partir de 2017, entrou numa retomada da economia**, de tal modo que o **cenário de 2018 reforça o distanciamento da economia estadual do período de recessão**.

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

Segundo a **SECEX**, o Estado do Ceará registrou, em 2018, um saldo positivo de abertura de postos de trabalho da ordem de **19.625**, restando como o **2.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, referido resultado positivo na abertura de empregos demonstra evidente recuperação nessa área, que havia registrado saldo negativo nos anos de 2015 a 2017.

**02.3.** A **educação** também foi uma das áreas abordadas pelo trabalho técnico, por se tratar de um direito social, previsto no art. 6.º da Constituição da República, devendo ser ofertado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Conforme os dados expostos na Tabela 2 (pág. 33 do relatório técnico), a Unidade Técnica informa acerca dos montantes empenhados pelo Estado do Ceará na função “Educação” nos 03 (três) últimos exercícios financeiros.

Ocorre que, analisando-se os dados disponibilizados, chama-nos a atenção o fato de que, em comparação a 2017 e 2016, **no ano de 2018 houve uma considerável retração dos valores aplicados nas subfunções “Desenvolvimento Científico”, “Educação Especial” e “Ensino Fundamental”**.

Diante dessa constatação, **urge recomendar que a Administração Estadual esteja atenta a esta situação e que sejam adotadas medidas concretas visando à regular aplicação de recursos nas referidas áreas**, todas relevantes, a fim de permitir que a totalidade das atividades relacionadas às aludidas subfunções sejam plenamente desenvolvidas.

Cumpre-nos destacar que, muito embora tenha sido verificada a redução dos gastos com as subfunções retro indicadas, a análise da unidade técnica demonstra que, em comparação ao exercício imediatamente anterior, **no ano de 2018 houve um aumento no montante aplicado de 2,82% na função Educação**, ou seja, em relação ao período de 2017, **verificou-se um incremento na aplicação de recursos estaduais na educação, que correspondeu ao valor de R\$ 97.142.929,40** (noventa e sete milhões, cento e quarenta e dois mil, novecentos e vinte e nove reais e quarenta centavos).

Sobre a importância de firme atuação no âmbito dos gastos com educação, convém citar, a título de referência, que **o referido incremento nas despesas com educação superou a taxa de evolução do PIB do Estado do Ceará para o mesmo período, que correspondeu a 1,01%**, demonstrando-se, portanto, a atenção voltada aos gastos com educação.

**02.3.1.** Entretanto, ainda que os gastos voltados para a área da educação tenham sido superiores em 2018 no quadro comparativo com 2017, a **SECEX** identifica que **o Estado do Ceará não obteve bons resultados no desempenho referente ao cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação – PNE**.

Cabe esclarecer que a **Lei n.º 13.005/14 aprovou o Plano Nacional de Educação**, que veicula diretrizes, metas e estratégias para a política de educação em âmbito nacional, prevendo que, nos 10 (dez) anos seguintes à sua aprovação, sejam seguidas as diretrizes definidas, tais como a erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar, superação das desigualdades educacionais, melhoria da qualidade da educação, entre outros focos.

Na realidade, referida norma representa um desafio para a educação do País no período dos 10 (dez) anos a que se destina, com ênfase para o discurso da busca por educação de qualidade, melhoria das condições de trabalho dos docentes, incluindo-se qualificação profissional e melhores salários, entre outras diretrizes, que englobam 20 (vinte) metas a serem alcançadas.

No trabalho desenvolvido pela unidade técnica desta Corte de Contas, **foram consideradas avaliações de 04 (quatro) das metas previstas no PNE**, obtidas a partir do Relatório do 2º Ciclo realizado em 2018 pelo INEP. As metas objeto de análise pela **SECEX** foram:

- a) **Meta 2 – Ensino Fundamental;**
- b) **Meta 4 – Inclusão;**
- c) **Meta 6 – Educação Integral;** e
- d) **Meta 7 – Qualidade da Educação Básica/Ideb.**

Conforme os dados apresentados no item 1.6.2 do Capítulo 1 do relatório técnico, **verificou-se que o Estado do Ceará não atingiu as metas previstas nos indicadores avaliados, tendo ficado, portanto, abaixo do resultado esperado para o programa.**

Os gráficos de n.º 18, 19, 20 e 21 (fls. 36/39 do relatório técnico) demonstram que, apesar dos esforços empreendidos na área de educação pelo Estado do Ceará, nos tópicos estudados, não foram atingidos os objetivos legalmente traçados; é verdade que consta a informação de que **os resultados do Ceará estão bem próximos daqueles atingidos pelo Governo Federal**, entretanto, o que importa é que não foram alcançados os resultados previstos e esperados, assim como **também não houve o cumprimento pelo Executivo Federal.**

Sob o ponto de vista das metas selecionadas para exame pela unidade técnica, imprescindível se faz o destaque para aqueles **indicadores nos quais se verificou larga distância entre os resultados apurados e as metas previstas, tal como nas situações observadas para os indicadores “2B”** (meta de 95% e alcance de 76,2%), **“4A”** (meta de 100% e alcance de 81,8%), **“6B”** (meta de 50% e alcance de 46,8%) e **“7C”** (meta de 5,2% e alcance de 3,7%)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> “2B”: percentual de pessoas de 16 anos com, pelo menos, o Ensino Fundamental concluído; “4A” percentual da população de 4 a 17 anos de idade com deficiência que frequenta a escola; “6B”: percentual de escolas públicas com ao menos um aluno que permanece no mínimo 7 horas diárias em atividades escolares; e “7C”: média do IDEB no ensino médio.

Esses resultados demonstram certa **ineficiência da atividade estatal quanto ao cumprimento das diretrizes previstas na norma que inaugurou o Plano Nacional de Educação**, repercutindo, por consequência, no atendimento não integral às necessidades da sociedade relacionadas à matéria sob enfoque; conforme se vê, os itens objeto de análise que obtiveram resultado aquém do esperado demonstram claramente que a área de educação merece uma maior atenção por parte do Governo do Estado de Ceará, notadamente porque se trata de matéria sob relevantíssimo interesse público.

Diante disto, é **impositivo que seja expedida determinação ao Governo do Estado do Ceará no sentido de que empreenda esforços concretos tendentes ao alcance e cumprimento das metas previstas no Plano Nacional da Educação, sob pena de responsabilização.**

**02.4.** Já no **item 1.7 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.

Sobre o tema, verifica-se que, tal como já analisado e criticado em anos anteriores, as informações constantes da Tabela 03 indicam **a ausência de gastos em segurança pública na subfunção “Informação e Inteligência”**.

Desnecessário enfatizar o quão merecedora de crítica é esta decisão governamental de não aportar recursos nesta área específica, em face da reconhecida **importância e imprescindibilidade das atividades de inteligência para os serviços de segurança pública, compreendendo-se, neste ponto, o conjunto de informações coletadas, organizadas e analisadas, de modo a atender às demandas e necessidades de um tomador de decisões, no caso, a alta direção dos órgãos estaduais de segurança pública.**

Justificando a importância da temática, convém trazer à colação o entendimento do doutrinador Marco Cepik<sup>2</sup>, em seu livro “Espionagem e Democracia”, quanto aos serviços de inteligência a cargo das organizações públicas:

Serviços de inteligência são agências governamentais responsáveis pela coleta, pela análise e pela disseminação de informações consideradas relevantes para o processo de tomada de decisões e de implementação de políticas públicas nas áreas de política externa, defesa nacional e provimento de ordem pública. Essas agências governamentais também são conhecidas como serviços secretos ou serviços de informação.

Conforme bem destacado pela **SECEX**, a **Agência Brasileira de Inteligência – ABIN**<sup>3</sup> assevera que **a atividade de inteligência é fundamental e indispensável à segurança nos Estados, colaborando nas estratégias de atuação e na elaboração de políticas públicas.**

<sup>2</sup> CEPIK, Marco. Espionagem e democracia: Agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003a

<sup>3</sup> ABIN. Agência Brasileira de Inteligência. Disponível em <http://www.abin.gov.br/atividadeinteligencia/inteligenciaecontrainteligencia/>. Acesso em: 27/05/2019

Com efeito, diante da omissão verificada, é imprescindível que o Governo do Estado do Ceará adote conduta tendente a possibilitar a aplicação de recursos na subfunção relacionada à inteligência, reforçando, assim, a atuação dos órgãos de segurança pública no Estado.

Reforçando nossa posição, vale lembrar a **crise na segurança pública vivida por nossa sociedade num passado recente** em função da atuação das “**facções**” de crime organizado, sendo **inúmeras as manifestações de agentes do setor e estudiosos da matéria no sentido da fundamental importância da inteligência como arma a ser empregada nesse combate específico.**

Frise-se que o mesmo **fato já foi abordado no Parecer do Ministério Público de Contas exarado nas contas do governador de 2017**, parecendo-nos impositivo que seja **recomendado ao Governo do Estado que direcione recursos financeiros para aplicação na subfunção “informação e inteligência”, a fim de possibilitar a otimização e aperfeiçoamento das atividades de segurança.**

Por outro lado, muito embora tenha sido verificada a deficiência acima criticada, a unidade técnica atesta que, comparado ao exercício anterior, **houve um aumento nos valores direcionados pela Administração Estadual à área da segurança pública, com um incremento de 12,29%**, que correspondeu à quantia de **R\$ 322.923.442,28** (trezentos e vinte e dois milhões, novecentos e vinte e três mil quatrocentos e quarenta e dois reais e vinte e oito centavos), com ênfase dos gastos nas subfunções “Administração Geral”, “Policiamento” e “Tecnologia da Informação”.

Por conseguinte, em congruência com a considerável evolução no nível dos recursos alocados para a segurança pública, verificou-se a redução no número de vítimas no Estado do Ceará, conforme os dados evidenciados no Gráfico 22, constante do item 1.7.2. Desse modo, **a partir das informações fornecidas pela SSPDS/CE, nota-se significativa diminuição dos crimes violentos registrados no Estado do Ceará, porquanto tenham sido verificados 5.133 em 2017 e 4.518 no ano de 2018.**

**02.5.** Pelo exposto e em face do relatório técnico, cabe a este **MP de Contas opinar pela expedição das recomendações acima destacadas, a fim de que sejam otimizados e aperfeiçoados os serviços e produtos a serem entregues pela Administração Estadual à população, em especial quanto ao que foi tratado, no Capítulo 1, a respeito das áreas da educação e de segurança pública.**

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

**03.** 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)

**03.1.** 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 federal 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; especiais são aqueles que não contribuem, diretamente, para a manutenção ou expansão das ações de governo (pagamento da dívida, por exemplo).

No exercício de 2018 foram executados 98,13% dos programas administrativos, 94,80% dos programas especiais e 80,58% 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\$ 26.980.424.450,88** (vinte e seis bilhões, novecentos e oitenta milhões, quatrocentos e vinte e quatro mil, quatrocentos e cinquenta reais e oitenta e oito centavos), representando **89,91% do total autorizado**.

Noticia a **SECEX** que, dos 83 programas finalísticos do PPA 2016-2019, apenas 07 destes executaram menos de 40% da dotação prevista para 2018, a saber, 009 - Matriz Energética do Estado do Ceará; 012 - Tutela dos Interesses Sociais e Individuais Indisponíveis; 019 - Mobilidade Urbana; 025 - Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário e Drenagem Urbana; 043 - Empreendedorismo e Protagonismo Juvenil; 054 - Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, e; 084 - Gestão da Política de Segurança Alimentar e Nutricional.

De outro modo, **mais da metade dos programas apresentaram execução orçamentária individualizada superior a 61% da dotação atualizada**. Por sua vez, cinco programas de governo executaram 100% do orçamento autorizado para o ano de 2018, a saber, 013 - Controle Externo da Administração Municipal (R\$ 176.641,00), 014 - Controle Externo da Administração Pública Estadual (R\$ 4.010.666,37), 042 - Fortalecimento do setor de Serviços (R\$ 12.841.500,00), 049 - Participação e Controle Social (R\$ 1.139.502,82) e 081 - Comunicação Institucional e Apoio às Políticas Públicas (R\$ 103.870.120,87).

Os Programas 003 - Segurança Pública Integrada e 004 - Infraestrutura e Gestão do Sistema Penitenciário, destaques na área da segurança pública apresentaram índices de execução de 96% e 83%, respectivamente. Vale destacar que o Programa 039 - Integração do Sistema de Justiça Criminal (Integra) não apresentou dotação orçamentária para o exercício de 2018.

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, na proporção de 94% e 95%, respectivamente, do total planejado.

A **Gerência de Contas de Governo** observou a existência de metas finalísticas prioritárias programadas para o exercício financeiro de 2018 sem a atribuição de valores financeiros, bem como a baixa execução físico-financeira de programas prioritários e o dimensionamento inadequado de metas, haja vista a execução ter superado 1.000% da meta programada no PPA.

Nesse diapasão, cabe **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)**

**03.2.** 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 2018, aprovada por meio da Lei n.º 16.319/2017, a **Gerência das Contas de Governo** relatou que persiste o **descumprimento** do disposto na alínea “e” do inciso I do art. 4º 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 atendimento parcial referido decorre do fato de a LDO fazer constar, dos §§ 2.º e 3.º do seu art. 20, 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, **sistema este efetivamente não implantado**.



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, acerca da implantação e manutenção do referido sistema de custos.

**03.2.1.** No que se refere ao **Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita**, restou comprovando o atendimento à recomendação deste Ministério Público de Contas em relação a apresentação de forma objetiva das medidas de compensação das renúncias previstas para o exercício de 2018, nos termos do que dispõe o inciso II do art. 14 da LRF.

Entretanto, **mantém-se a recomendação** já exarada em exercícios anteriores, relativa ao envio dos cálculos onde estejam evidenciados o real acréscimo de arrecadação atingido pelas medidas de compensação, bem como os cálculos demonstrando o montante da receita efetivamente renunciado em notas explicativas dos próximos Balanços Gerais do Estado.

Coadunamos com a **recomendação** exarada pela Gerência de Governo, no sentido que seja apresentada pelo Proponente a demonstração de que a renúncia de receita foi considerada na estimativa da receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, nos termos do que dispõe o inciso I do art. 14 da LRF.

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

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

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

A Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado para 2018 (Lei n.º 16.319/2017), discorreu, em seu art. 83, sobre a reserva de contingência e estabeleceu regras para sua utilização, inclusive quanto à possibilidade de utilização da reserva para fins de abertura de créditos adicionais.

Destacou a unidade técnica da **SECEX** que **não foi possível identificar quais ações foram suplementadas com a reserva de contingência**, vez que os Decretos editados não as evidenciarem, **descumprindo o disposto no § 2.º do citado art. 83 da LDO.**

Frente ao exposto, este **Ministério Público de Contas** acompanha a **Gerência de Contas de Governo** no sentido de **recomendar ao Poder Executivo que identifique as ações suplementadas pelos Decretos de abertura de créditos adicionais suplementares que utilizaram como fonte de recursos a anulação de créditos da Reserva de Contingência**, bem como passe a indicar claramente a motivação para a utilização da fonte em questão, em atendimento às regras estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO).

### **LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA**

**03.3.** Aprovado por meio da Lei n.º 16.468, de 19 de dezembro de 2017, o **Orçamento do Estado do Ceará estimou as receitas e fixou as despesas no montante de R\$ 26.396.870.115,00** (vinte e seis bilhões, trezentos e noventa e seis milhões, oitocentos e setenta mil, cento e quinze reais), compreendendo o Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos das Empresas Estatais Independentes.

A Gerência de Contas de Governo, ao examinar a Lei Orçamentária do exercício de 2018, **constatou o não atendimento ou atendimento parcial dos dispositivos contidos na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal 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);

b) Desatendimento do art. 5.º, § 1.º, da LRF, que impõe que todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constem da lei orçamentária anual;

c) Atendimento parcial ao § 1.º do art. 2.º da Lei n.º 4.320/64, especificamente aos seus incisos I e III, nos quais se estabelece que integrarão a LOA, respectivamente, o “Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo” e o “Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação”;

d) Não atendimento do inciso I do § 2.º, art. 2.º, da Lei n.º 4.320/64, que dispõe que os “Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais” devem acompanhar a LOA, e;

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

Nesse ponto, destaca a Gerência que os atendimentos parciais devem-se ao fato da omissão do sumário geral da receita por fontes e seu respectivo quadro discriminativo, bem como por constar, do demonstrativo detalhado da receita por categoria econômica, apenas a numeração das fontes ao lado das contas de receita, sem a devida denominação; também não foi disponibilizada a soma prevista para cada fonte, não se observando, desse modo, um quadro demonstrativo de receita por fonte, com seus correspondentes subtotais.

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.

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

**03.4. A Lei Orçamentária Anual de 2018, por meio do seu art. 7º, autorizou o Chefe do Poder Executivo Estadual a abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do total da despesa fixada para as fontes de recursos do Tesouro de que trata o art. 11, § 10, inciso I, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (Lei Estadual n.º 16.319/2017).**

A **Gerência de Contas de Governo** apresentou em seu relatório, por intermédio da Tabela 28 do Tópico 2.4.2.2., **o cálculo do percentual de abertura dos créditos adicionais suplementares, cujo resultado alcançou 20,72% da despesa fixada, respeitando, desse modo, o limite** legalmente estabelecido.

Destacam também **os técnicos que a SEPLAG apresentou percentual de créditos suplementares abertos superior ao levantado pela Gerência**, correspondendo a 22,02%; isso se deve ao fato de aquela Secretaria ter deduzido, da base de cálculo, as despesas intraorçamentárias e os créditos suplementares.

Cabível, então, **recomendar à SEPLAG que proceda a alteração dos cálculos realizados para que estes contemplem os critérios estabelecidos na legislação orçamentária vigente**, para a promoção de informações fidedignas e a verificação do real cumprimento do limite autorizado para abertura dos créditos adicionais.

### **TRANSFERÊNCIAS A ENTIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS E PPPs**

**03.5.** 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.

No exercício de 2018, consoante se depreende da Tabela 40 do capítulo 2 do relatório anual de contas, **foi transferido às aludidas pessoas jurídicas o total de R\$ 1.993.567.257,63** (um bilhão, novecentos e noventa e três milhões, quinhentos e sessenta e sete mil, duzentos e cinquenta e sete reais e sessenta e três centavos).

Conforme se observa, do total das transferências às pessoas jurídicas, **cerca de R\$ 1.213.119.193,99** (um bilhão, duzentos e treze milhões, cento e dezenove mil cento, noventa e três reais e noventa e nove centavos) **foram repassados às “Instituições Privadas sem Fins Lucrativos”, representando 60,85% do total das transferências *supra*.**

Outras **transferências mais significativas** foram aquelas efetuadas “**Fundo a Fundo**”, na ordem de **R\$ 314.780.501,71** (15,79%) e “**Municípios**”, na cifra de **R\$ 268.495.125,63** (13,47%).

**Juntas, as transferências citadas consumiram 90,11%** de todos os valores transferidos do Tesouro para entidades públicas e privadas. Em comparação com o exercício antecedente, verifica-se um incremento de cerca de **4,89%** no total das transferências.

Por outro lado, examinando a tabela 40, **constata-se um expressivo aumento nos valores repassados às Instituições Privadas com Fins Lucrativos, na ordem de R\$ 12.296.650,56** (doze milhões, duzentos e noventa e seis mil, seiscentos e cinquenta reais e cinquenta e seis centavos). Em **2018, foi repassado o valor de R\$ 17.272.057,71** (dezessete milhões, duzentos e setenta e dois mil, cinquenta e sete reais e setenta e um centavos) em comparação com o exercício de 2017 (R\$ 4.975.407,15), que **representou um percentual de aumento de 247,15%, em um incremento que nos parece exorbitante**. Consoante o trabalho técnico, **tal fato deve-se a um único repasse, efetuado à empresa SOCIETE AIR FRANCE, na ordem de R\$ 12.841.500,00** (doze milhões, oitocentos e quarenta e um mil e quinhentos reais).

### **CONTRATOS DE GESTÃO**

**03.5.1.** Prosseguindo na análise, segundo a Tabela 41, **do total das transferências às pessoas jurídicas, o montante de R\$ 938.698.324,57** (novecentos e trinta e oito milhões, seiscentos e noventa e oito mil, trezentos e vinte e quatro reais e cinquenta e sete centavos) **foi repassado, por meio de Contratos de Gestão, às Organizações Sociais (OS) ali enumeradas**. Esse valor **representa 47,09% do total das transferências realizadas às pessoas jurídicas no exercício de 2018** (R\$ 1.993.567.257,63) e **77,38% do valor das transferências a entidades privadas sem fins lucrativos** (R\$ 1.213.119.193,99).

Da análise da Tabela 42, observa-se que **72,27% dos recursos destinados às Organizações Sociais (OS), num total de R\$ 678.391.650,52** (seiscentos e setenta e oito milhões, trezentos e noventa e um mil, seiscentos e cinquenta reais e cinquenta e dois centavos), **foram repassados ao Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (ISGH)**. Em comparação ao exercício de 2017, houve um acréscimo de 7,19% neste montante.

Como sabemos, as organizações sociais são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, prestadoras de atividades de interesse público que, por terem preenchido requisitos previstos na Lei nº 9.637/98, recebem da Administração Pública a qualificação ou titulação de “organização social”<sup>4</sup>.

<sup>4</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)*”

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**”, 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 ocorre de modo rotineiro no Estado do Ceará, tendo sido objeto de questionamentos e recomendações em Pareceres Prévios dos anos antecedentes ao 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 Patrícia Saboya.

Ainda para as contas de governo do exercício de **2016**, a Administração do Estado remeteu documento intitulado “PROVIDÊNCIAS REFERENTES ÀS RECOMENDAÇÕES DO TCE CONSTANTES DO PARECER PRÉVIO DAS CONTAS DO 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, que **chegou a ser respondida pela defesa**, no entanto, consoante identificado pelo **MP**, houve certa **discrepância entre as justificativas ofertadas na representação supra e no 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 ao exercício de 2017 sobre os contratos de gestão**. Vejamos.

Da análise do Órgão Técnico, no **Capítulo 7**, que analisa o **Atendimento às Recomendações do Tribunal de Contas do Estado do Ceará sobre as Contas Anuais do Governo do Exercício de 2017**, restou demonstrado que **os contratos de gestão foram objeto de 02 (duas) recomendações**, em especial, as de n.º **5 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.

Quanto à **recomendação n.º 5**, a **SEPLAG** informou as medidas implementadas para avaliação dos custos do serviço e os ganhos de eficiência com os contratos de gestão celebrados, que dizem respeito à:

- a) **criação de dois documentos obrigatórios no checklist da formalização dos Contratos de Gestão** (estudo preliminar acerca da transferência dos serviços e memória de cálculo, detalhando a estimativa de custos incorridos no Plano de Trabalho do Contrato de Gestão);
- b) **modificação da sistemática de avaliação dos Contratos de Gestão**, com a introdução de que o custeio dos Contratos de Gestão sigam obrigatoriamente o Plano de Contas do Estado, além de indicador de desempenho, bem como limite máximo de despesas com pessoal dentro do Contrato de Gestão; e,
- c) **modificação no Modelo do Plano de Trabalho adotado nos Contratos de Gestão**, com o incremento do Quadro de Indicadores e Itens de Despesa (Anexos 08 e 09).

Segundo a avaliação técnica, **tais medidas estão em fase de implementação, sendo necessário o devido monitoramento e acompanhamento de sua efetividade**. Assim, considerando o elevado montante dispendido com os contratos de Gestão no exercício de **2018**, em especial com o **Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (ISGH)**, parece-nos necessário **reiterar as idênticas recomendações já efetuadas em 2016 e 2017**.

Diante do exposto, **faz-se oportuno recomendar, novamente, à SEPLAG** que dê efetividade às recomendações e proceda à elaboração de estudos prévios à contratação de entidades privadas, contemplando uma **avaliação precisa dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados, em planilha detalhada, a serem incorridos na execução dos contratos de gestão**.

Por outro lado, no que tange à **recomendação n.º 49**, a análise técnica considerou que a mesma encontra-se em implantação, sendo **desnecessária sua reiteração** para o exercício sindicado.

## **CONVÊNIOS**

**03.5.2.** Em relação à Tabela 43, que trata das transferências de **convênios**, constatou-se que **a maioria dos recursos foi despendida com cerca de 20 entidades**, ali elencadas, que **representaram, em termos percentuais, cerca de 60,04% do total transferido – R\$ 129.313.187,36** (cento e vinte e nove milhões, trezentos e treze mil cento e oitenta e sete reais e trinta e seis centavos). Os demais 39,96% foram distribuídos em 793 (setecentos e noventa e três) entidades.

A **Coordenadoria de Programas e Projetos Especiais (20,89%)**, a **Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo (19,46%)**, o **Fundo Estadual de Assistência Social (15,35%)** e a **Ocupação, Trabalho e Renda (14,13%)** **receberam as maiores parcelas dos recursos**, representando **69,83% do total dos recursos** conveniados.

Em comparação com o exercício antecedente (R\$ 238.183.410,72, v. Processo n.º 03171/2018-5), **os gastos com despesas a título de convênios em 2018 (R\$ 215.384.548,41) tiveram uma redução de aproximadamente 9,57%**.

## **TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS – TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS**

**03.5.3.** As **transferências realizadas pelo Estado do Ceará para os Municípios**, mediante formalização de convênios, acordos, ajustes ou similares, **totalizaram no exercício sindicado a cifra de R\$ 268.495.125,63** (duzentos e sessenta e oito milhões, quatrocentos e noventa e cinco mil, cento e vinte e cinco reais e sessenta e três centavos), consoante se observa da **Tabela 44** do relatório técnico.

Grande parcela dos recursos foi despendida com os programas de **(i) Infraestrutura e Logística, na ordem de R\$ 76.480.994,69** (setenta e seis milhões, quatrocentos e oitenta mil novecentos e noventa e quatro reais e sessenta e nove centavos), **(ii) Gestão e Desenvolvimento da Educação Básica, na quantia de R\$ 72.447.027,68** (setenta e dois milhões, quatrocentos e quarenta e sete mil e vinte e sete reais e sessenta e oito centavos) e **(iii) Atenção à Saúde Integral e de Qualidade, no valor de R\$ 53.142.799,63** (cinquenta e três milhões, cento e quarenta e dois mil, setecentos e noventa e nove reais e sessenta e três centavos).

Juntos, **tais programas consumiram mais da metade dos recursos repassados, totalizando o montante de R\$ 202.070.822,00** (duzentos e dois milhões, setenta mil oitocentos e vinte e dois reais), **o que representa 75,25%** da integralidade dos recursos do Tesouro Estadual destinada aos municípios.

Dentre os recursos repassados, pode-se aferir, consoante o demonstrado na Tabela 46 da informação técnica, que **as transferências voluntárias de recursos ficaram concentradas em apenas 20 (vinte) municípios**, dentre eles, alguns dos maiores do Estado.

Com efeito, **Municípios com maiores Índices de Desenvolvimento Municipal – IDM 2016 (IG4)<sup>5</sup>** - como Fortaleza, Caucaia, Sobral e Juazeiro do Norte (v. Tabela 46), – **receberam mais recursos que a média geral dos municípios cearenses**, o que transparece que **o Estado não levou em consideração o índice em questão para a formação de políticas públicas distributivas** dos recursos voluntários, o deveria ser feito de forma a beneficiar municípios de menor porte, que apresentam Índices mais baixos.

Isto posto, **recomendamos à SEPLAG**, que proceda à elaboração de políticas públicas que priorizem a adoção dos índices para a posterior destinação de recursos a título de transferências voluntárias.

Por outro lado, no exercício de 2016, o parecer prévio **determinou**, na **recomendação n.º 35<sup>6</sup>**, nos autos do Processo n.º 01918/2017-5, a divulgação dos critérios de seleção dos Municípios que receberiam recursos mediante celebração de convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres. **Tal recomendação restou repisada nas contas de governo do exercício de 2017.**

Consoante a análise técnica do Relatório da Comissão do PASF, **restou consignado que a legislação própria** que rege as transferências mediante convênios e congêneres, que a defesa indicou existir desde o exercício de 2012, **não foi localizada no sítio eletrônico da Controladoria Geral do Estado (CGE)**, razão pela qual a **SECEX optou por indicar o não atendimento da recomendação** referida.

Assim, **corroboramos o entendimento técnico**; outrossim, **parece-nos necessário, também, reiterar a recomendação** para as contas sindicadas.

Isto posto, **reiteramos a recomendação à SEPLAG**, realizada nos exercícios precedentes (2016 e 2017), **a fim de proceder à divulgação dos critérios utilizados para a seleção dos municípios que receberão recursos mediante a celebração de Convênios, Acordos, Ajustes, Termos de Responsabilidade e outros instrumentos similares.**

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

**04.** 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 às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei nº 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.

<sup>5</sup> Índice de Desenvolvimento Municipal é índice de medição calculado pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do 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>6</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.



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).

**04.1.** As inconsistências identificadas nos Balanços, por sua vez, foram objeto de destaque em notas explicativas que acompanharam o BGE 2018. Entre os principais dados apontados pela unidade técnica, **destaca-se, no Balanco Orçamentário, o resultado do orçamento corrente, que registrou um superavit de R\$ 1.731.805.308,87** (um bilhão, setecentos e trinta e um milhões, oitocentos e cinco mil, trezentos e oito reais e oitenta e sete centavos), o que demonstra que as receitas correntes foram 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\$ 2.412.384.075,10** (dois bilhões, quatrocentos e doze milhões, trezentos e oitenta e quatro mil, setenta e cinco reais e dez centavos).

**04.2.** No que se refere ao **Balanco Financeiro**, destaca-se o **resultado financeiro negativo de R\$ 419.589.805,28** (quatrocentos e dezenove milhões, quinhentos e oitenta e nove mil, oitocentos e cinco reais e vinte e oito centavos), que **indica uma redução de 7,64% nas disponibilidades financeiras do Estado em 2018 e de 124% em relação ao resultado do exercício anterior (2017)**.

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

No que diz respeito ao **Ativo Circulante**, houve um **decréscimo de 0,83%** comparado ao exercício anterior, especialmente nos subgrupos “Caixa e Equivalentes de Caixa” (7,73%) e “Demais Créditos a Curto Prazo” (52,10%).

Por outro lado, o **Ativo Não Circulante** **creceu 16,22%**, sendo os maiores crescimentos nos subgrupos “Créditos de Longo Prazo” (26,06%) e “Bens Imóveis” (12,54%).

No primeiro caso, revela-se **falta de critério de avaliação para o ajuste de perdas de créditos a receber da Dívida Ativa**. Essa ocorrência foi objeto da **recomendação n.º 62** do parecer prévio relativo às contas de governo de 2017:

**Recomendação 62: À Administração Pública Estadual, em conjunto com Sefaz, Seplag, CGE e PGE, que elabore um critério de avaliação para o Ajuste de Perdas de Créditos a Receber da Dívida Ativa, em atendimento ao princípio contábil da prudência, e em razão da vultosidade do valor envolvido.**

Em 2018, o Estado informou, em notas explicativas, que, inobstante a inexistência de estudo detalhado sobre os créditos que apresentam significativa probabilidade de não recuperação, foi iniciado, ao final de 2017, estudo sobre o tema, tendo sido definido o prazo prescricional como critério de provisão de perdas.

Nesse estudo, **registrou-se, em notas explicativas, um montante de R\$ 258.917.838,99** (duzentos e cinquenta e oito milhões, novecentos e dezessete mil, oitocentos e trinta e oito reais e noventa e nove centavos) **como provável prescrição de créditos a receber.**

Ocorre que, **no Balanço Patrimonial, registrou-se valor distinto, na ordem de R\$ 292.022.780,39** (duzentos e noventa e dois milhões, vinte e dois mil, setecentos e oitenta reais e trinta e nove centavos), **evidenciando uma divergência a ser esclarecida na quantia de R\$ 33.104.941,40** (trinta e três milhões, cento e quatro mil, novecentos e quarenta e um reais e quarenta centavos).

Embora já represente um avanço, a utilização do critério da prescrição é manifestamente insuficiente, tanto que **o Estado ainda apresentou uma dívida ativa líquida de R\$ 12.219.040.392,26** (doze bilhões, duzentos e dezenove milhões, quarenta mil, trezentos e noventa e dois reais e vinte e seis centavos), **valor bastante dissonante daqueles arrecadados anualmente e que cresceu 25,56% da dívida em relação ao exercício anterior** (R\$ 9.731.567.573,20).

É necessário registrar que, em um cenário ideal, o valor do ajuste deve corresponder à diferença entre o valor contábil do estoque e o valor cuja recuperação é esperada pela Procuradoria-Geral do Estado.

Assim, deve-se **recomendar à SEFAZ e à PGE que avaliem, além do prazo prescricional, outros critérios relacionados aos créditos** (existência de garantias ou de parcelamentos em relação ao crédito inscrito) **e aos devedores** (histórico do devedor, situação fiscal e empresarial do contribuinte, capacidade de pagamento), **de modo que o valor registrado como dívida ativa líquida reflita a real situação patrimonial do Estado.**

Quanto ao **Passivo Circulante, houve um crescimento percentual de 66,01%**, especialmente no subgrupo “Empréstimos a Curto Prazo”, que denotou um **incremento de 370372,75%, entre o valor de R\$ 253.013,00** (duzentos e cinquenta e três mil e treze reais) **registrado em 2017 e o valor rubricado em 2018, na ordem de R\$ 937.343.764,00** (novecentos e trinta e sete milhões, trezentos e quarenta e três mil, setecentos e sessenta e quatro reais).

O **Passivo Não Circulante** apresentou **um crescimento de 12,21%**, especialmente no subgrupo “Empréstimos de Longo Prazo”, que teve **variação de R\$ 862.766.901,00** (oitocentos e sessenta e dois milhões, setecentos e sessenta e seis mil, novecentos e um reais), equivalendo a uma **variação percentual de 7,57%**.

O **Patrimônio Líquido do Estado foi da ordem de R\$ 29.868.389.783,00** (vinte e nove bilhões, oitocentos e sessenta e oito milhões, trezentos e oitenta e nove mil, setecentos e oitenta e três reais), **apresentando superavit patrimonial da ordem de R\$ 2.834.542.878,00** (dois bilhões, oitocentos e trinta e quatro milhões, quinhentos e quarenta e dois mil, oitocentos e setenta e oito reais), que **representou incremento de 10,49%** se comparado ao exercício anterior (R\$ 27.033.846.906,00).

O resultado financeiro do exercício de 2018 foi superavitário, totalizando R\$ 2,78 bilhões. Por sua vez, o saldo patrimonial, que une os *superavit financeiro e o patrimonial* foi da ordem de R\$ 29.134.813.731,00 (vinte e nove bilhões, cento e trinta e quatro milhões, oitocentos e treze mil setecentos e trinta e um reais).

Por fim, ainda em análise do Balanço Patrimonial, no que tange aos **Atos Potenciais Ativos e Passivos**<sup>7</sup>, tem-se **potenciais ativos na ordem de R\$ 4,77 bilhões e potenciais passivos da cifra de R\$ 430 milhões.**

**04.4.** No que tange à **Demonstração das Variações Patrimoniais**, tal **demonstrativo evidencia um superavit de R\$ 3.813.441.344,00** (três bilhões, oitocentos e treze milhões, quatrocentos e quarenta e um mil, trezentos e quarenta e quatro reais).

Destacam-se as variações aumentativas no subgrupo “Juros e encargos de Mora” (231250,86%) e “Impostos” (4,95%) como os maiores incrementos no exercício de 2018.

Sobre as variações diminutivas, destacam-se os subgrupos “Pessoal e Encargos” (11,96%) e “Benefícios Previdenciários e Assistenciais” (6,54%), como responsáveis pelos maiores decréscimos.

**04.5.** Sobre a **Demonstração de Fluxos de Caixa**, obtém-se **um fluxo de caixa líquido positivo, da ordem de R\$ 1.794.039.622,34** (um bilhão, setecentos e noventa e quatro milhões, trinta e nove mil, seiscentos e vinte e dois reais e trinta e quatro centavos), **numa redução de 27,92% em relação ao exercício de 2017.**

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\$ 5.054.746.957,67** (cinco bilhões, cinquenta e quatro milhões, setecentos e quarenta e seis mil, novecentos e cinquenta e sete reais e sessenta e sete centavos).

**04.6.** Quanto à **Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido**, obteve-se uma **diferença da ordem de R\$ 304,42 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).

**Recomenda-se**, à semelhança do exercício anterior (recomendação n.º 38, do Parecer Prévio n.º 01/2018, no Processo 03171/2018-5), **a efetiva consolidação das Demonstrações Contábeis de acordo com os manuais e normas da contabilidade aplicada ao setor público, para evidenciação fiel da situação patrimonial do Estado.**

<sup>7</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)

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

**04.7.** Em complemento à análise das demonstrações contábeis, o **corpo técnico examinou as empresas estatais dependentes sob a égide da Lei de Responsabilidade Fiscal** e apurou que, dentre as estatais classificadas pelo Estado do Ceará como **empresas não dependentes**, a **Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos – METROFOR 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 alguns comentários. 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, o Estado, para cobrir suas despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital**. Isto significa dizer, que tais empresas **dependem da transferência de recursos públicos para o atendimento de suas atividades operacionais**.

*In casu*, observa-se que a unidade técnica (item 3.7 do relatório) apurou que **o METROFOR recebeu o montante de R\$ 174.514.100,63** (cento e setenta e quatro milhões, quinhentos e quatorze mil, cem reais e sessenta e três centavos) para constituição ou aumento de capital da empresa, tendo apresentado **um prejuízo de R\$ 180 milhões**. A **demonstração dos fluxos de caixa da empresa em comento indica que os custos das atividades operacionais (R\$ - 106.364.139,28) e de investimento (R\$ - 74.195.321,49) foram suportados pelo valor repassado pelo Tesouro**.

Parece-nos, pois, que **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.

Em face disso, **as entidades classificadas como estatais dependentes devem ser incluídas no orçamento do Estado**, devendo obedecer aos ditames estabelecidos na lei orçamentária, respeitando os limites definidos e necessitando de autorização para executar suas despesas; submetem-se, 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. Nos termos do **§ 9º do art. 37 da CF/88, incluído pela EC nº 19/98**, as **empresas públicas e sociedades de economia mista**, bem como suas subsidiárias, que recebam 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**.

Destaque-se que, na apreciação das contas de governo referentes ao exercício de 2017, esta Corte de Contas fez **recomendações** ao Estado do Ceará acerca da caracterização do **METROFOR** como empresa estatal dependente, consoante sua **recomendação n.º 57**, abaixo transcrita:

57. À Secretaria do Planejamento e Gestão que inclua no Orçamento Fiscal do Estado, em observância o disposto na Portaria STN n.º 589/2001, as empresas Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S/A – ADECE e **Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos – METROFOR, por caracterizarem-se como Empresas Estatais Dependentes**, nos termos do art. 2º, Inciso III da LRF e Resolução n.º 43 do Senado Federal. (grifo nosso)

Por outro lado, na apreciação das contas do governo do Estado em 2017 também restou determinada a fiscalização do cumprimento das determinações exaradas nos autos do processo n.º 05226/2009-2, especialmente aquela que obriga o METROFOR a cumprir as regras inerentes ao seu *status* de estatal dependente.

**Recomenda-se**, pois, 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 a devida apreciação.

Por fim, também restou examinada a situação da empresa **Centrais de Abastecimento do Ceará S/A – CEASA**, que recebeu um repasse da ordem de R\$ 705.000,00 (setecentos e cinco mil reais) no exercício de 2018, para fins de constituição ou aumento de capital da empresa. Desse montante, **restou integralizada apenas a quantia de R\$ 106.243,00** (cento e seis mil, duzentos e quarenta e três reais).

Este E. Tribunal encaminhou ofício n.º 2297/2019-GAB.PRES. àquela Companhia, realizando questionamentos sobre o assunto, no entanto, em razão da omissão do Demonstrativo da Aplicação de Recursos Recebidos a Título de Constituição ou Aumento de Capital solicitado, bem como da análise da Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido, o Corpo Técnico informou que **não é possível afirmar a dependência ou não da citada empresa** nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, em face ao exposto, **deixaremos de sugerir recomendações** relacionadas a esta empresa.

#### **CAPÍTULO 4 - DETERMINAÇÕES CONSTITUCIONAIS DE APLICAÇÃO DE RECURSOS**

**05.** 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.

## EDUCAÇÃO

**05.1.** Estabelece a Constituição Federal em seu artigo 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.

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 **cômputo da manutenção do ensino**; por seu turno, o art. 71 elenca as despesas que não podem ser consideradas como MDE.

A Gerência de Contas de Governo apurou, na tabela 1 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 a importância de R\$ 17.423.705.077,10** (dezessete bilhões, quatrocentos e vinte e três milhões, setecentos e cinco mil e setenta e sete reais e dez centavos). Nesse diapasão, a **aplicação mínima em MDE, resultante da base de cálculo apurada, somou a cifra de R\$ 4.355.926.269,27** (quatro bilhões, trezentos e cinquenta e cinco milhões, novecentos e vinte e seis mil duzentos e sessenta e nove reais e vinte e sete centavos), que **corresponde a 25% dos impostos e transferências constitucionais e legais**.

Considerando que **os valores apurados pela Gerência na Tabela 2 do mesmo tópico somou a importância de R\$ 4.763.326.546,59** (quatro bilhões, setecentos e sessenta e três milhões, trezentos e vinte e seis mil quinhentos e quarenta e seis reais e cinquenta e nove centavos), depreende-se claramente o **atendimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal**.

Ressalva-se, contudo, que **foram glosadas despesas na cifra de R\$ 74.612.728,26** (setenta e quatro milhões, seiscentos e doze mil setecentos e vinte e oito reais e vinte e seis 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 98,47% do total das deduções.

É de 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, supedaneado 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 3 do Tópico 4.1.1., por não se enquadrarem no disposto no art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**.

## SAÚDE

**05.2.** A aplicação de percentual mínimo dos impostos a que se referem o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 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. 2.º, as despesas consideradas para fins da aplicação em questão e, em seu art. 3.º, as não admitidas.

A Gerência de Contas de Governo evidenciou, por meio da Tabela 6 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 2018 o montante de R\$ 2.691.127.812,12** (dois bilhões, seiscentos e noventa e um milhões, cento e vinte e sete mil oitocentos e doze reais e doze centavos).

Ressalve-se que, **apesar de superado o limite mínimo de aplicação em saúde, contrariando o disposto no art. 4.º 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, as quais foram excluídas do cálculo.** Referido procedimento foi adotado pela Gerência no exame das Contas do exercício de 2018, razão pela qual recomendamos que não mais se inclua entre os dispêndios com ASPS os que contrariam o art. 2.º da Norma Regente e a Decisão desta Corte Estadual.

## APLICAÇÃO DE RECURSOS EM INVESTIMENTOS

**05.3.** Na mesma linha da Constituição Federal, a **Constituição Estadual estabelece, no § 2.º do art. 205 que o Estado do Ceará deve aplicar anualmente 20% da Receita Tributária Líquida em investimentos.**

Tem-se que a Receita Tributária Líquida apurada pela Gerência de Contas de Governo importou no montante de R\$ 9.574.903.934,85 (nove bilhões, quinhentos e setenta e quatro milhões, novecentos e três mil, novecentos e trinta e quatro reais e oitenta e cinco centavos); **o percentual apurado em investimentos e inversões financeiras alçou 9,31% da receita tributária líquida, descumprindo, desse modo, o mínimo estabelecido** pela Constituição Estadual.

Destacou ainda a Gerência que **o percentual fixado pelo Governo do Estado no Orçamento já não atendia o mandamento da Constituição do Estado do Ceará**, haja vista representar apenas 10,11% da Receita Tributária Líquida.

Por outro lado, cumpre destacar o **atendimento ao art. 210 da Constituição Estadual, em razão de ter sido destinado ao interior do Estado 50,68% do valor executado**, com a ressalva de que em relação à dotação atualizada o percentual atingido representou apenas 46,04%, inferior, portanto, ao estabelecido na Constituição Estadual.

Entende este Ministério Público de Contas que o **descumprimento do § 2.º do art. 205 da Constituição Estadual, por si só, não constitui motivo para a emissão de Parecer Prévio Desfavorável, em razão da vinculação estabelecida pelo Estado não se encontrar entre as exceções ao Princípio da Não Vinculação da Receita** estabelecido no art. 167, inciso IV, da Constituição Federal.

Cumprir destacar, ainda, a grave crise pela qual passa o nosso País, cujos reflexos atingem diretamente a arrecadação das receitas públicas, dificultando o atendimento das demandas sociais e, principalmente, a realização de investimentos.

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

**05.4.** 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 sem considerar as deduções do FUNDEB (R\$ 11.421.978.581,00).

Os recursos do Tesouro repassados à FUNCAP, segundo dados do Balanço Geral do Estado, totalizaram **R\$ 60.532.277,98** (sessenta milhões, quinhentos e trinta e dois mil, duzentos e setenta e sete reais e noventa e oito centavos), **correspondendo a apenas 0,41% da Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual**; inferior, portanto, ao limite fixado pela Constituição Estadual.

Informa a Gerência de Contas de Governo, em acréscimo, que, **ainda que se utilize no cálculo a dotação orçamentária fixada na LOA à FUNCAP**, considerando a mesma receita, o percentual corresponderá a **0,53%**, igualmente inferior ao limite constitucionalmente estabelecido.

Cumprir destacar o **cumprimento do § 2.º do artigo 258 da Constituição Estadual**, haja vista que **a despesa com pessoal da Fundação de Amparo à Pesquisa ter alcançado somente 3,81% do seu orçamento global**, quando o limite estabelecido é de 5%.

Frente ao exposto, este *Parquet* admoesta ao Estado no sentido de **empreender esforços visando cumprir às recomendações exaradas no Parecer Prévio relativo às Contas de Governo de 2016**, para aplicação do percentual da Receita Tributária Líquida destinado à FUNCAP.



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

**05.5.** Consoante o **art. 209 da Constituição Estadual**, o Estado do Ceará deve constituir e destinar **recursos para manutenção do fundo destinado à aplicação em programas de financiamento ao 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, sendo que 50% (cinquenta por cento) dos recursos deverão ser aplicados no interior do Estado.**

O dispositivo constitucional susomencionado trata do Fundo de Financiamento às Micros, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará – FCE.

A Gerência de Contas de Governo relata que **não foi prevista na Lei Orçamentária Anual de 2018 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 a iniciativa do Poder Executivo no sentido de sua extinção.

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

Considerando o encaminhamento de proposta de emenda constitucional tendente a extinguir o Fundo em questão, percebe-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 trâmite, o atendimento ao percentual mínimo de aplicação de recursos no Fundo de Financiamento às Micros, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará**, conforme previsto no citado art. 209 da Constituição do Estado do Ceará.

## **CAPÍTULO 5 – ANÁLISE DA GESTÃO FISCAL**

**06.** No presente capítulo, 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 – LRF, especialmente a aferição do cumprimento ou não dos seus limites e diretrizes, assim como das metas fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.**

Nesse ponto, cabe destacar que os diversos parâmetros e limites foram estabelecidos pela LRF com o objetivo primordial de assegurar o equilíbrio econômico e financeiro dos entes da federação, a fim de possibilitar à gestão 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 3º quadrimestre e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do 6º bimestre**, todos referentes ao exercício financeiro de 2018, bem como das **informações cadastradas no sistema S2GPR**.

**06.1.** No que diz respeito à **Receita Corrente Líquida (RCL)** do Estado do Ceará no ano de 2018, **foi informado um total de R\$ 19.186.195.108,18** (dezenove bilhões, cento e oitenta e seis milhões, cento e noventa e cinco mil, cento e oito reais e dezoito 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 5.1, constatou-se uma variação negativa de 2,25% em 2018**, quando feita a comparação com o valor auferido no exercício de 2017. Na prática, observa-se que a **Receita Corrente Líquida do Estado está em descenso desde 2016, em face dos seguidos registros de retração**. Importante observar que a apuração da RCL serve de base para definição dos limites das despesas com pessoal, da dívida consolidada, das operações de crédito por antecipação de receita, entre outras diretrizes da LRF.

Em acréscimo, a **SECEX** fez questão de destacar que, **embora tenha ocorrido um incremento significativo decorrente da cessão do direito de operacionalização da folha de pagamento do Estado, no valor de R\$ 449.060.920,51** (quatrocentos e quarenta e nove milhões, sessenta mil novecentos e vinte reais e cinquenta e um centavos), **ainda assim restou negativo o resultado da evolução da RCL em 2018**.

Merece destaque, também, o fato de que, do **Parecer Prévio das Contas do Governador de 2017**, constou a **recomendação de n.º 65**, dirigida à **Secretaria da Fazenda**, no sentido de que **se abstivesse de incluir o montante referente a depósitos judiciais (receita extraorçamentária) no cômputo da Receita Corrente Líquida**, o foi **devidamente atendido**, conforme atesta a **SECEX**.

**06.2.** 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 atingiu o **montante de R\$ 8.110.468.086,82** (oito bilhões, cento e dez milhões, quatrocentos e sessenta e oito mil, oitenta e seis reais e oitenta e dois centavos), correspondente a **42,30% da RCL**, bem **abaixo, portanto, dos limites aplicáveis ao Executivo do Estado do Ceará (limites máximo de 48,60%, prudencial de 46,17% e alerta de 43,74%)**.

O resultado acima demonstra o comprometimento da gestão com o equilibrado e regular uso dos recursos públicos na realização das despesas com pessoal, em estrita 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 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 exerça suas atividades sem incorrer em qualquer das vedações impostas pela LRF para os casos de descumprimento.

Convém salientar que, conforme destacado expressamente 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 a partir do exercício de 2021.

Nesse ponto, a análise técnica registra que, a título informativo, o Poder Executivo repassou o montante de **R\$ 654.679.456,97** (seiscentos e cinquenta e quatro milhões, seiscentos e setenta e nove mil quatrocentos e cinquenta e seis reais e noventa e sete centavos), para custeio das despesas de pessoal relativas aos contratos de gestão, sem especificação ou esclarecimento detalhado quanto à aplicação ou não nas atividades-fim dos órgãos envolvidos.

Por tudo isso, temos posição em acordo com o posicionamento técnico 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 da inclusão de tais dispêndios no cálculo das despesas com pessoal, para fins de cumprimento dos limites impostos pela LRF e demais consequências.

**06.3.** 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; consta do trabalho técnico que, desde 1º de janeiro de 2014, vigora a **Lei Complementar n.º 123/2013**, que trata do equacionamento do *deficit* 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.

**06.3.1.** Segundo o trabalho técnico apresentado, o **Demonstrativo do Plano de Custeio Financeiro** apresentou um resultado previdenciário negativo de **R\$ 1.554.866.196,26** (um bilhão, quinhentos e cinquenta e quatro milhões, oitocentos e sessenta e seis mil, cento e noventa e seis reais e vinte e seis centavos), tendo em vista que auferiu **receitas na ordem de R\$ 1.807.582.114,09** (um bilhão, oitocentos e

sete milhões, quinhentos e oitenta e dois mil, cento e quatorze reais e nove centavos), mas teve **despesas que superaram as entradas, pois alcançaram o montante de R\$ 3.362.448.310,35** (três bilhões, trezentos e sessenta e dois milhões, quatrocentos e quarenta e oito mil, trezentos e dez reais e trinta e cinco centavos), registrando um deficit que é inclusive superior ao do ano anterior, em 1,54%.

Cabe informar que, segundo os esclarecimentos da **SECEX**, **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.

Conforme as informações constantes das Notas Explicativas apresentadas pela Administração Estadual, o **deficit gerado no referido plano previdenciário exigiu do Poder Executivo um aporte financeiro de R\$ 1.461.296.374,77** (um bilhão, quatrocentos e sessenta e um milhões, duzentos e noventa e seis mil, trezentos e setenta e quatro reais e setenta e sete centavos), sendo **R\$ 1.243.427.931,39** (um bilhão, duzentos e quarenta e três milhões, quatrocentos e vinte e sete mil, novecentos e trinta e um reais e trinta e nove centavos) destinados ao **FUNAPREV** e **R\$ 217.868.443,38** (duzentos e dezessete milhões, oitocentos e sessenta e oito mil, quatrocentos e quarenta e três reais e trinta e oito centavos) ao **PREVMILITAR**.

No entendimento deste *Parquet*, considerando o *deficit* previdenciário supra, **o resultado apurado se revela incompatível com a imprescindível responsabilidade na gestão fiscal, contribuindo para o desequilíbrio das contas públicas, em afronta aos preceitos estabelecidos na LRF.**

**06.3.2.** Já em relação ao **Plano de Custeio Previdenciário PREVID**, observa-se um resultado positivo de **R\$ R\$ 224.208.840,03** (duzentos e vinte e quatro milhões, duzentos e oito mil, oitocentos e quarenta reais e três centavos), correspondendo a um resultado 41,44% 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\$ 229.626.319,79** (duzentos e vinte e nove milhões, seiscentos e vinte e seis mil, trezentos e dezenove reais e setenta e nove centavos) e **R\$ 5.417.479,76** (cinco milhões, quatrocentos e dezessete mil, quatrocentos e setenta e nove reais e setenta e seis centavos). Nesse ponto, apesar de entendermos que inexistente necessidade de crítica quanto ao resultado em si, que é positivo, chama-nos a atenção o fato de que as receitas tenham superado em muito o valor correspondente à despesa.

Em seguida, a **SECEX**, de posse dos demonstrativos para os planos financeiro e previdenciário, **atesta que foi observada uma tendência crescente de resultado previdenciário negativo até o ano de 2029, que terá como consequência prática uma correspondente evolução da necessidade de aportes financeiros pelo**

**Poder Executivo**, visando à cobertura das insuficiências geradas ano a ano; trata-se de projeção extremamente preocupante e merecedora de especial atenção, porquanto resta demonstrado o risco de que aumente, a cada ano, o valor dos aportes financeiros do Estado do Ceará para fins de suprir os resultados negativos que venham a ser registrados.

Como se sabe, a Previdência Social, inclusive em seus regimes próprios, tem uma função das mais importantes para a sociedade e, por esta razão, tem sua necessidade de financiamento 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 da situação fiscal, com prejuízo para a gestão administrativa, impondo ao Poder Público o aporte de elevados valores para cobertura financeira.

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, 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.

**06.3.3.** No relatório técnico formulado nestes autos, a **SECEX** insere um tópico específico para abordagem relacionada às **Fragilidades/Deficiências referentes ao RPPS**, indicadas no Relatório de Resultados do IEGE – Índice de Efetividade da Gestão Estadual.

Na análise técnica realizada, mediante aferição do índice de gestão fiscal no Processo n.º 03617/2018-8, levando em conta os critérios determinados para a matéria, apenas uma das fragilidades/deficiências restou não sanada, pertinente ao fato de que **não existe equilíbrio financeiro entre despesas e receitas do RPPS**, tendo sido saneadas e esclarecidas as demais deficiências (fls. 159 do relatório técnico).

Com relação à fragilidade consistente na inexistência de equilíbrio financeiro entre despesas e receitas do RPPS, entendemos que se trata da mesma matéria já abordada na parte conclusiva do tópico 06.3.1 deste Parecer, porquanto ambos se referem à necessidade de equilíbrio financeiro. Desse modo, analisando o conteúdo das informações prestadas pelo Poder Executivo, a SECEX atesta que *o equilíbrio financeiro do RPPS somente é garantido considerando a realização de aportes financeiros efetuada pelo Estado do Ceará*.

Pelo exposto, resta-nos **reiterar a opinião formulada no tópico imediatamente anterior**, em face da **necessidade de controle sustentável dos aportes financeiros a serem efetivados pelo Governo do Estado**, a fim de que **não**

**haja um futuro desequilíbrio das contas públicas nessa seara.**

**06.4.** De maior importância entre os temas tratados no Capítulo 5 do Relatório Anual das Contas do Governador, o **item 5.4 versa sobre as disponibilidades de caixa e restos a pagar**, 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, o **Governo do Estado do Ceará obteve, ao final do 3º quadrimestre de 2018, uma Disponibilidade de Caixa Bruta de R\$ 4.255.630.956,62** (quatro bilhões, duzentos e cinquenta e cinco milhões, seiscentos e trinta mil, novecentos e cinquenta e seis reais e sessenta e dois centavos).

Por outro lado, as **Obrigações Financeiras registraram a quantia de R\$ 1.082.354.447,56** (um bilhão, oitenta e dois milhões, trezentos e cinquenta e quatro mil, quatrocentos e quarenta e sete reais e cinquenta e seis centavos), restando, por consequência, o valor de **R\$ 3.173.276.509,06** (três bilhões, cento e setenta e três milhões, duzentos e setenta e seis mil, quinhentos e nove reais e seis centavos) **para a 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\$ 526.540.779,85** (quinhentos e vinte e seis milhões, quinhentos e quarenta mil, setecentos e setenta e nove reais e oitenta e cinco centavos), **conclui a unidade técnica pela efetiva existência de recursos financeiros suficientes para honrar as obrigações** referidas.

Sob outra perspectiva, a **SECEx** informa que, conforme a disponibilidade de caixa informada, em face das obrigações financeiras assumidas, incluindo-se os restos a pagar processados e os não processados, **houve o devido cumprimento ao disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.**

Ademais, atestam os Técnicos que **não foram encontradas divergências no saldo das disponibilidades de caixa e nas obrigações financeiras que evidenciassem qualquer descumprimento** do referido dispositivo.

**06.5.** Outra matéria que merece destaque se refere ao disposto no **tópico 5.7 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 2018, a quantia de R\$ 13.865.126.013,10** (treze bilhões, oitocentos e sessenta e cinco

milhões, cento e vinte e seis mil, treze reais e dez centavos), em conformidade com a Tabela 03 do Capítulo 5.

Ocorre que, considerando o contexto evidenciado, cabe destacar que, conforme atesta a SECEX, a **LDO de 2018, aprovada em 2017, havia estabelecido as quantias de R\$ 12.370.072.000,00** (doze bilhões, trezentos e setenta milhões e setenta e dois mil reais) e **R\$ 10.606.597.000,00** (dez bilhões, seiscentos e seis milhões, quinhentos e noventa e sete mil reais) **para as metas de Dívida Pública Consolidada e Dívida Consolidada Líquida**, respectivamente.

Todavia, já na proximidade do encerramento do exercício financeiro de 2018 (17/12/18), foi editada a Lei n.º 16.701, modificando os limites originariamente estabelecidos, com alteração das metas fixadas para os montantes de **R\$ 14.765.043.000,00** (quatorze bilhões, setecentos e sessenta e cinco milhões e quarenta e três mil reais) e **R\$ 11.310.832.000,00** (onze bilhões, trezentos e dez milhões, oitocentos e trinta e dois mil reais), respectivamente.

Diante do cenário evidenciado, observa-se que, **em sendo consideradas as metas fiscais inicialmente estabelecidas, incorreria o Poder Executivo em descumprimento, vez que a dívida consolidada atingiu o montante de R\$ 13.865.126.013,10** (treze bilhões, oitocentos e sessenta e cinco milhões, cento e vinte e seis mil, treze reais e dez centavos). Ademais, destaca a **SECEX que a extrapolação também ocorreria em relação à dívida consolidada líquida.**

Outrossim, o avanço da dívida pública consolidada demonstra um acréscimo de 12,84% em relação ao exercício financeiro de 2017, comprovando-se um crescimento expressivo das obrigações a longo prazo assumidas pelo Estado do Ceará.

Frente ao exposto, **impõe-se a inclusão de ressalva nas contas também em relação a este ponto**, pois, conforme acima tratado, **houve um expressivo aumento da dívida pública consolidada, notadamente quando considerado o resultado de 2017, além de que, caso tivessem sido mantidas as metas estabelecidas originariamente, o Poder Executivo teria extrapolado os limites da dívida pública consolidada e da dívida consolidada líquida, revelando-se, portando, descontrole na evolução das obrigações de longo prazo do ente estatal.**

**06.6.** Em termos **positivos** das avaliações empreendidas pela **SECEX**, observa-se que a **Administração deu pleno cumprimento aos limites relacionados às operações de crédito (item 5.8.1), operações de créditos nulas/vedadas (item 5.8.2), receitas de operações de crédito em relação às despesas de capital (item 5.8.3) e garantias e contragarantias (item 5.9).**

Conforme relatado no trabalho técnico, **as operações de crédito internas e externas do Poder Executivo Estadual, em cumprimento ao teto imposto pela Resolução n.º 43/2001 do Senado Federal, corresponderam a 4,73% da Receita**

**Corrente Líquida** registrada para o exercício financeiro; por outro lado, **não se verificou 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.

Em verdade, **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, mas que, somadas, não superaram o limite de 16%.**

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 6º bimestre de 2018, aponta que **não houve descumprimento da norma insculpida no art. 167, inciso III, da Constituição da República**, mais conhecida como “regra de ouro”.

**06.7.** Já quanto ao **item 5.10**, a unidade técnica relata a **análise pertinente ao Resultado Nominal do Governo do Estado do Ceará**, esclarecendo inicialmente que o conceito referido representa a diferença entre as receitas e as despesas totais (financeiras e não financeiras) de um ente público. **Segundo o que fora estabelecido inicialmente, no bojo da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018, a meta de resultado nominal era de R\$ 918.163.000,00** (novecentos e dezoito milhões, cento e sessenta e três mil reais).

No entanto, mais uma vez, **mediante alteração legislativa veiculada na citada Lei n.º 16.701/18, modificou-se a meta, que passou a ser de R\$ 3.164.747.000,00** (três bilhões, cento e sessenta e quatro milhões, setecentos e quarenta e sete mil reais) **negativos**.

Resta demonstrado que **houve censurável modificação da meta no decorrer do exercício financeiro**, assim como ocorrera quanto aos **limites da dívida pública consolidada e da dívida consolidada líquida**, que também foram **alvo de modificação em data bastante próxima do encerramento do exercício financeiro**.

Sob outro aspecto, verificou a **SECEX** que, analisando o conteúdo do **Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal** (Anexo 6 do RREO), o **resultado nominal indicado foi de R\$ 215.361.707,32** (duzentos e quinze milhões, trezentos e sessenta e um mil, setecentos e sete reais e trinta e dois centavos), **divergindo do valor indicado no Balanço Geral de 2018, que correspondeu a um resultado negativo de R\$ 2.816.341.808,85** (dois bilhões, oitocentos e dezesseis milhões, trezentos e quarenta e um mil, oitocentos e oito reais e oitenta e cinco centavos).

Em seguida, a **SECEX opina pelo cumprimento da meta de resultado nominal, considerando a alteração promovida pela Lei n.º 16.701/2018, que modificou a meta estabelecida inicialmente.**



Considerando as informações prestadas pela **SECEX**, ainda que não tenham sido inseridas críticas específicas, **compete a este MP de Contas apontar que, assim como observado no tópico 06.7 deste Parecer, caso fosse considerada a meta estabelecida originariamente, incorreria o Poder Executivo em descumprimento**, vez que, conforme evidenciado pelo trabalho técnico, o **resultado nominal atingiu o montante negativo de R\$ 2.816.341.808,85** (dois bilhões, oitocentos e dezesseis milhões, trezentos e quarenta e um mil, oitocentos e oito reais e oitenta e cinco centavos) – Balanço Geral, cuja **meta inicial havia sido fixada em R\$ 918.163.000,00** (novecentos e dezoito milhões, cento e sessenta e três mil reais).

Igualmente passível de crítica, há que se destacar a **divergência nos resultados informados pela Administração Estadual, em face da diferença verificada entre o valor inserido no Anexo 6 do RREO (R\$ 215.361.707,32) e aquele registrado no Balanço Geral (-R\$ 2.816.341.808,85).**

Isto posto, a matéria sob enfoque demanda a imposição de **ressalva nas contas também em relação a este tópico (resultado nominal)**, pois, conforme acima tratado, restou **verificada divergência quanto aos valores informados nos documentos oficiais emitidos pelo Poder Executivo do Estado do Ceará**, assim como pelo fato de que, **caso fosse mantida a meta estabelecida originariamente na LDO, não teria ocorrido o cumprimento.**

**06.8.** Sobre o **Resultado Primário das contas do Executivo Estadual**, a **SECEX** realizou sua análise no item 5.11 do Relatório Anual acostado ao presente feito, destacando que, segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais, o resultado primário representa a diferença entre as receitas e despesas primárias, excetuadas as despesas provenientes de juros e encargos da dívida, de modo que sua apuração fornece uma avaliação do impacto da política fiscal em execução.

Conforme relatado no relatório técnico, **a meta de resultado primário para 2018 previa um superavit de R\$ 507.233.000,00** (quinhentos e sete milhões, duzentos e trinta e três mil reais), **fixado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias**, todavia, **a meta foi modificada para R\$ 13.258.000,00** (treze milhões, duzentos e cinquenta e oito mil reais), **por meio da Lei n.º 16.701/2018**, já citada anteriormente.

Mais uma vez, o que se verifica é que houve **modificação da meta no decorrer do exercício financeiro**, assim como ocorrera em relação aos **limites da dívida pública consolidada, da dívida consolidada líquida e do resultado nominal.**

Segundo os dados constantes do Anexo 6 do RREO do 6º bimestre do exercício financeiro de 2018, **o Estado do Ceará obteve um superavit primário de R\$ 491.229.371,93** (quatrocentos e noventa e um milhões, duzentos e vinte e nove mil, trezentos e setenta e um reais e noventa e três centavos).

Contudo, atesta a SECEX que, considerando a metodologia prevista no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), o resultado apurado pela unidade técnica foi um **deficit de R\$ 485.099.021,76** (quatrocentos e oitenta e cinco milhões, noventa e nove mil, vinte e um reais e setenta e seis centavos), consoante demonstrado na Tabela 07 do item 5.11, mas que, ajustando os valores da LDO, pela metodologia do MDF, **temos, na verdade, um deficit de R\$ 779.872.000,00** (setecentos e setenta e nove milhões, oitocentos e setenta e dois mil reais) **como meta de resultado primário**.

A SECEX avalia ter sido cumprida a meta de resultado primário, considerando a alteração pela Lei n.º 16.701/2018, que modificou a meta.

Apesar da ausência de crítica pelos Técnicos, impõe-se destacar que, assim como observado no tópico 06.7 deste Parecer, **caso fosse considerada a meta estabelecida originariamente, incorreria o Poder Executivo em descumprimento**, porquanto, conforme evidenciado pelo trabalho técnico, o **resultado primário atingiu o montante de R\$ 491.229.371,93** (quatrocentos e noventa e um milhões, duzentos e vinte e nove mil, trezentos e setenta e um reais e noventa e três centavos), cuja **meta inicial havia sido fixada em R\$ 507.233.000,00** (quinhentos e sete milhões, duzentos e trinta e três mil reais).

Com efeito, considerando o exposto pela SECEX, **impõe-se a inclusão de ressalva nas contas também em relação a este ponto**, pois, conforme acima tratado, caso fosse **considerada a meta originária, o Poder Executivo não teria alcançado o valor previsto em 2017**; por outro lado, **para fins de cotejamento e de referência em relação aos demais entes da Federação**, concordamos com a **recomendação da SECEX de que o Estado divulgue os valores de meta e de aferição conforme o MDF, em notas explicativas**.

Ainda no que pertine à análise relacionada à aferição do resultado primário, cabe enfatizar o **não atendimento à Recomendação de n.º 40 do Parecer Prévio sobre as contas de 2017**, 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.

Considerando a constatação de que a **recomendação não foi atendida**, cabe **reiterá-la**.

**06.9.** Por fim, no item 5.12 do capítulo 5, 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 08, **o Poder Executivo deu pleno cumprimento ao teto de gastos, previsto na Emenda n.º 88/2016, em respeito à referida disposição constitucional**.

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

**07.** 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 um tema de relevante importância, possibilitando, inclusive, avanços no exercício do controle social.

Ademais, a **Lei Complementar n.º 101/2000 (LRF)** traz em seu bojo **dispositivos que contêm considerável importância no cenário da transparência na gestão pública**, enaltecendo a importância da participação da sociedade na fiscalização das ações governamentais, inclusive através de exigências de publicações e documentos que possibilitem aos cidadãos e aos órgãos de controle externo o necessário conhecimento dos atos de gestão e suas condições gerais financeiras.

A par disso, a **SECEX** destaca a inovação legislativa no Brasil com a edição da **Lei n.º 12.527/2011**, conhecida como **Lei de Acesso à Informação (LAI)**, que tem por objetivo garantir esse direito fundamental.

**07.1.** Diante desse contexto, **a unidade técnica ressalta que a Controladoria-Geral da União (CGU) desenvolveu um indicador de análise destinado à aferição da transparência dos órgãos que compõem a administração pública, denominado de Escala Brasil Transparente – Avaliação 360º**, que constitui inovação na metodologia de avaliação da transparência adotada anteriormente.

Com a implementação da Escala Brasil Transparente – Avaliação 360º, possibilitou-se uma **aferição que contemple não apenas a chamada transparência passiva, mas também a transparência ativa dos órgãos públicos, o que envolve a disponibilização ao público de diversas informações relacionadas à gestão pública, tais como receitas, despesas, licitações, contratos, pessoal, estrutura administrativa**, entre diversos outros dados de interesse público.

Considerando a avaliação realizada através do referido índice, **o Estado do Ceará alcançou a terceira posição no ranking dos Estados da Federação, obtendo a nota de 9,47.**

Muito embora tenha sido verificado um **bom resultado na avaliação do Estado do Ceará**, há que se registrar que **houve uma descenso na nota quando comparada à avaliação anterior, em face da diminuição de 0,53 ponto.**

Além disso, segundo a aferição levada a efeito, os itens cuja pontuação não obteve resultado satisfatório se referem a (i) ausência de informações sobre diárias, especificamente quanto ao motivo da viagem e (ii) deficiência na comunicação sobre possibilidade de interposição recurso referente a pedido de informação/acesso às informações públicas; assim, **referidos itens merecem maior atenção do Poder Executivo do Estado do Ceará, a fim de que sejam aperfeiçoados os procedimentos relacionados aos tópicos não atendidos, visando ao cumprimento e disponibilização integral das informações necessárias e indispensáveis.**

**07.2.** 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 6.2, do qual constam os detalhes e informações pertinentes ao atendimento ou não dos dispositivos elencados para verificação.

Considerando a aferição realizada pelo trabalho técnico, **dos 14 dispositivos que foram objeto de análise pela Secretaria de Controle Externo, apenas um, referente ao incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas, foi considerado parcialmente atendido (art. 48, §1º, I, LRF), sendo os demais atendidos integralmente.**

A indicação de atendimento parcial do referido dispositivo se deu pela **ausência de disponibilidade das atas das audiências públicas** realizadas, as quais somente foram evidenciadas junto aos autos da presente Prestação de Contas de Governo.

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 6.2, além da respectiva **disponibilização no Portal da Transparência do Estado e no sítio eletrônico da SEFAZ.**

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**, sem imposição de qualquer ressalva quanto às obrigações de efetividade na transparência exigida pela LAI.

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

**07.3.** A **Gerência de Contas de Governo** evidenciou, no quadro 07 do Capítulo 6, que **nenhum dos consórcios públicos da área saúde dos quais o Governo do Estado do Ceará participa disponibilizou a integralidade dos demonstrativos obrigatórios.** Ademais, destacou que, **quanto aos consórcios das microrregiões de Camocim, Canindé, Cascavel, Crateús, Maracanaú, Quixadá e o interfederativo do Vale do Curu, não constatou a presença de qualquer das peças elencadas no quadro** supramencionado.

No quadro citado, a **Gerência** registrou que somente 42,9% dos consórcios disponibilizaram o anexo de despesas com pessoal e apenas 28,6% disponibilizaram o anexo de Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar, ambos do Relatório de Gestão Fiscal – RGF.

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

Destacou a **SECEX** que o contrato de rateio foi o demonstrativo menos divulgado; ocorrência semelhante à abordada no Relatório das Contas de Governo de 2017.

Assevera a **Gerência de Governo** que houve redução na disponibilização dos dados nos portais dos consórcios públicos do exercício de 2017 para 2018.

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 integram. 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.

Portanto, destaca-se que, **apesar da matéria aqui tratada ter sido objeto de recomendação deste MPC no Parecer de 2017, houve um declínio na disponibilização dos correspondentes dados dos portais dos consórcios públicos**, fato que enseja **censura e nova recomendação** para que seja realizada a devida correção, de modo a viabilizar o efetivo cumprimento das regras de transparência e publicidade da gestão.

## **TRANSPARÊNCIA NAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPP)**

**07.4.** No Capítulo 6 do relatório técnico, a **Gerência de Contas de Governo** procedeu à análise da Transparência na Administração Pública, analisando a efetividade e o cumprimento das determinações legais acerca da matéria.

A unidade técnica examinou a **transparência** no que diz respeito às **transferências realizadas nas Parcerias Público-Privadas** durante o exercício de **2018, em cumprimento ao normativo legal sobre o tema, a Lei Estadual n.º 14.391/2009**, que definiu o regramento para a contratação destas parcerias pelo Poder Público do Estado do Ceará.

O art. 14, §§ 2.º e 3.º da legislação referida **cria o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas, definindo suas competências e atribuições**, consoante transcrito na sequência:

Art. 14. Fica criado o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas – CGPPP, com competência para:

[...]

**§ 2º O órgão**, de que trata o caput deste artigo, **remeterá à Assembleia Legislativa e ao Tribunal de Contas do Estado**, com periodicidade **semestral, relatórios circunstanciados de desempenho dos Contratos de Parcerias Público-Privadas**, contendo, ainda, cópias dos contratos firmados e respectivos aditivos, se houver, e cópias dos contratos sociais ou estatutos sociais das pessoas jurídicas que tenham contratado com o Estado.

§ 3º Para fins do atendimento do disposto no inciso V do art. 4º desta Lei, ressalvadas as informações classificadas como sigilosas, **os relatórios de que trata o parágrafo anterior serão disponibilizados ao público por meio de rede pública de transmissão de dados**. (grifo nosso)

Como se vê, a **legislação regente determina que os relatórios de desempenho (relatórios circunstanciados) dos contratos de parcerias público-privadas sejam devidamente publicados pelo Conselho Gestor no âmbito do Estado**, para conhecimento do público em geral.

A **regulamentação e a composição de referido Conselho também restaram definidas no Decreto Estadual n.º 29.801**, datado de 10 de julho de 2009, **que estabeleceu os responsáveis e as respectivas ações a serem efetuadas** pelos mesmos, inclusive, pela **(i) obrigatoriedade de elaboração de relatório semestral dos contratos de PPP<sup>8</sup> e (ii) manutenção do sítio eletrônico para divulgação de tais documentos.**<sup>9</sup>

A **SECEX**, ao examinar o cumprimento da divulgação de referidos relatórios, observou que **inexistiu publicação daqueles relativos ao desempenho do 2.º semestre da parceria público-privada firmada entre o Governo do Estado e a Arena Castelão**, bem como naquela celebrada com o **Ceará Serviço de Atendimento ao Cidadão** (VAPT VUPT), revelando-se **lacuna quanto à transparência** exigida pela legislação vigente.

<sup>8</sup> Art. 3º[...] §2º A elaboração e o envio à Assembléia Legislativa e ao Tribunal de Contas do Estado do relatório semestral de desempenho de contratos de parceria público-privada será realizada pelo Secretário de Estado ordenador de despesas.

<sup>9</sup> Art.10 A Coordenadoria de Cooperação Técnico-Financeira - COTEF da Secretaria do Planejamento e Gestão atuará como Secretaria- Executiva do CGPPP.

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.

Assim, este MPC sugere **recomendar** à SEPLAG que mantenha atualizado o sítio eletrônico e divulgue, com a periodicidade exigida, os relatórios de desempenho dos contratos de parcerias público-privadas.

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

**07.5.** De modo semelhante ao subitem precedente, houve análise da **transparência na execução do Plano Plurianual (PPA)**, em atendimento ao disposto no próprio instrumento legal de planejamento (art. 12), que definiu o acompanhamento e devido monitoramento de sua execução.

Nesta seara, **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**, o que evidencia **falha na transparência esperada do Governo do Estado do Ceará**, razão pela qual, definiu **recomendação**, no sentido da atualização periódica os dados, a fim de propiciar o controle concomitante por qualquer interessado, bem como a disponibilização dos dados, de modo a permitir possível *download*, caso necessário.

Com efeito, **a falha na transparência 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, portanto, necessário **recomendar à SEPLAG que proceda à atualização dos dados e sua divulgação em tempo real, a fim de possibilitar o acompanhamento e monitoramento, bem como o controle social sobre a execução do PPA.**

Assim, pelas razões aduzidas, entendemos que, **as contas em análise devem ser APROVADAS, com ressalvas**, especialmente em razão do cumprimento das obrigações constitucionais de aplicação em educação e saúde, saudável relação restos a pagar/receita corrente líquida/disponibilidade financeira, atitude responsável quanto aos repasses previdenciários, cumprimento dos percentuais constitucionais aplicáveis e das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

**PARECER**

Assim, diante do exposto e do que dos autos consta, em especial o 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 2018, 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.

Outrossim, tendo em vista o cenário verificado nas presentes contas e considerando, em especial, as observações da Secretaria de Controle Externo, assim como as críticas já constantes da presente manifestação ministerial, **sugerimos RECOMENDAR**, no Parecer Prévio a ser exarado, respeitadas as respectivas competências legais, **ao Governador do Estado e à Administração Pública Estadual, em especial à SEFAZ, à SEPLAG, à CGE, à PGE, à SDE e ao IPECE** que:

1) 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;

2) Quanto à **segurança pública**, o **Governo do Estado** direcione **recursos financeiros para aplicação na subfunção “informação e inteligência”**, a fim de possibilitar a otimização e aperfeiçoamento das atividades de segurança;

3) Em relação ao **Plano Nacional de Educação**, o **Governo do Estado do Ceará** empreenda **esforços concretos tendentes ao alcance e cumprimento das relevantes metas nacionalmente previstas**;

4) No que tange ao **Plano Plurianual**, a **SEPLAG** realize um **melhor acompanhamento de sua execução**, visando priorizar as metas estabelecidas e evitar que alguns programas prioritários não fiquem com baixa ou nenhuma execução física;

5) No que diz respeito à **Lei de Diretrizes Orçamentárias**, os **cálculos demonstrem o real acréscimo de arrecadação atingido pelas necessárias medidas de compensação**, bem como o **montante da receita efetivamente renunciado**;

6) Quanto à **Lei de Diretrizes Orçamentárias**, seja realizada a **implantação e manutenção do sistema de custos definido em referida legislação**;

7) No que concerne à **renúncia de receita**, seja **apresentada a demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa da receita da LOA** e que **não afetará as metas de resultados fiscais** previstas no anexo próprio da LDO, nos termos do que dispõe o **inciso I, do art. 14 da LRF**;

8) Em relação às **políticas de incentivos fiscais**, sejam realizados **estudos anuais para avaliar o retorno obtido**, por intermédio da **Secretaria de Desenvolvimento Econômico e do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Estado**;



9) Quanto às **alterações orçamentárias por meio de créditos adicionais, sejam identificadas, nos respectivos decretos de abertura, as ações suplementadas que utilizaram como fonte de recursos a anulação da Reserva de Contingência**, bem como a motivação para utilização de referida fonte, em atendimento às **regras estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO)**;

10) Sobre as **alterações orçamentárias por meio de créditos adicionais, sejam alterados os cálculos para que contemplem os critérios estabelecidos na legislação orçamentária vigente**, produzindo informações mais fidedignas e **possibilitando a verificação do real cumprimento do limite autorizado**;

11) Quanto às **transferências de recursos financeiros para as entidades privadas sem fins lucrativos, sejam elaborados estudos prévios à contratação**, contemplando uma **avaliação precisa, em planilha detalhada, dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados a serem incorridos na execução dos contratos de gestão**;

12) Quanto às **transferências voluntárias, proceda à elaboração de políticas públicas que priorizem a adoção dos índices para a posterior destinação de recursos**;

13) Ainda quanto às **transferências voluntárias, proceda à divulgação dos critérios utilizados para a seleção dos municípios que receberão recursos** mediante a celebração de Convênios, Acordos, Ajustes, Termos de Responsabilidade e outros instrumentos similares;

14) No que se refere à **dívida ativa, avaliem, além do prazo prescricional, outros critérios relacionados aos créditos** (existência de garantias ou de parcelamentos em relação ao crédito inscrito) e **aos devedores** (histórico do devedor, situação fiscal e empresarial do contribuinte, capacidade de pagamento), de modo que o valor registrado como dívida ativa líquida reflita, nessa seara, a real situação patrimonial do Estado;

15) Com relação à **análise das demonstrações contábeis, realize a efetiva consolidação das Demonstrações Contábeis, de acordo com os manuais e normas contábeis aplicáveis ao setor público**, para evidenciar a situação patrimonial do Estado;

16) Quanto às **empresas estatais, proceda à inclusão do METROFOR na condição de empresa estatal dependente, passando a enviar as prestações de contas anuais e demais documentos de pessoal, operações de crédito, funcionários e outros, para a devida apreciação**;

17) No que se refere à **educação, não sejam computadas, no cálculo dos gastos com a MDE, despesas que não se enquadrarem no disposto no art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**, elencadas pela Gerência de Contas de Governo na Tabela 3 do Tópico 4.1.1;

18) Quanto aos **gastos na área da saúde, não sejam incluídos, entre os dispêndios com Aplicação em Serviços Públicos de Saúde (ASPS), os gastos que contrariam o art. 2.º da Norma Regente e a decisão desta Corte Estadual sobre a matéria;**

19) No que pertine à análise dos **fundos de financiamento do setor produtivo, atenda ao percentual mínimo de aplicação de recursos no Fundo de Financiamento às Micros, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará, conforme previsto no art. 209 da Constituição do Estado do Ceará;**

20) Quanto às **despesas de pessoal e contratos de gestão, apresente, na elaboração dos relatórios de acompanhamentos dos referidos contratos, as despesas com recursos humanos de forma detalhada, com discriminação daquelas passíveis de enquadramento como atividade-fim do serviço público e que avalie o impacto da inclusão de tais dispêndios no cálculo das despesas com pessoal, pra fins de cumprimento dos limites impostos pela LRF e demais consequências;**

21) Quanto ao **regime próprio de previdência, sejam adotadas medidas para que os regimes de previdência dos servidores públicos sejam devidamente estruturados, 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;**

22) Com relação à **aferição do resultado primário, sejam divulgados os valores de meta e aferição conforme os parâmetros fixados no MDF, em notas explicativas, para fins de comparação com os resultados dos demais Estados;**

23) No que se refere à **transparência na gestão pública, sejam adotadas providências visando reverter o declínio na disponibilização dos correspondentes dados dos portais dos consórcios públicos;**

24) Ainda quanto à **transparência, mantenha atualizado o sítio eletrônico e divulgue, com a periodicidade exigida, os relatórios de desempenho dos contratos de parcerias público-privadas, e;**

25) No que se refere à **disponibilização dos dados exigida pela transparência, proceda à atualização e divulgação em tempo real, a fim de possibilitar o acompanhamento e monitoramento, bem como o controle social sobre a execução do PPA.**

Ressalte-se que, dentre as recomendações acima, **reiteramos todas aquelas exaradas pela Secretaria de Controle Externo, além de sugerirmos outras consideradas relevantes por este Órgão Ministerial.**

Frise-se, também, que **muitas das recomendações constituem reiteração de idênticas recomendações já realizadas quanto a exercícios anteriores, e não atendidas até o momento.**

Por outro lado, considerando ainda algumas impropriedades detectadas pelo Corpo Técnico, este **MP de Contas** sugere as seguintes **RESSALVAS**:

1) Em relação ao **expressivo aumento da dívida pública consolidada**, notadamente quando considerado o resultado de 2017, principalmente porque, **caso tivessem sido mantidas as metas estabelecidas originariamente na LDO (alteradas ao fim do exercício)**, o Poder Executivo teria extrapolado os limites da dívida pública consolidada e da dívida consolidada líquida, revelando-se, portando, **descontrole na evolução das obrigações de longo prazo do ente estatal**;

2) Em relação ao **resultado nominal**, pois restou verificada divergência quanto aos valores informados nos documentos oficiais emitidos pelo Poder Executivo do Estado do Ceará, assim como pelo fato de que, **caso considerada a meta estabelecida originariamente na LDO (alterada ao fim do exercício)**, não teria ocorrido o cumprimento, e;

3) Em relação ao **resultado primário**, pois, conforme acima tratado, caso fosse **considerada a meta estabelecida originariamente na LDO (alterada ao fim do exercício)**, o Poder Executivo não teria alcançado o valor previsto em 2017.

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

Procuradoria de Contas, Fortaleza, 30 de maio de 2019.

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