

PROCESSO n.º 01236/2021-0

ESPÉCIE: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2020

ÓRGÃO: GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

RESPONSÁVEL: SR. CAMILO SOBREIRA DE SANTANA

RELATOR: CONSELHEIRO RHOOLDEN BOTELHO DE QUEIROZ

PARECER n.º 03564/2021 – PROCURADORIA GERAL DE CONTAS – TCE/CE

RELATÓRIO

01. Cuidam os presentes autos do processo de **Prestação de Contas de Governo do Estado do Ceará, de responsabilidade do Exmo. Senhor Governador Camilo Sobreira de Santana, referente ao exercício financeiro de 2020**, encaminhado a essa Corte de Contas em atendimento ao art. 76, I, da Constituição Estadual.

Cumprir registrar que a autuação se deu na data de **20/01/2021**, com o consequente encaminhamento ao I. Relator, **Conselheiro Rholden Botelho de Queiroz**. Em **03/02/2021** o processo foi despachado à **Gerência de Contas de Governo**, responsável pelo exame técnico das contas.

Submetido o feito à instrução do Órgão Técnico, foi exarado o Relatório Anual das contas.

Após, os autos foram remetidos a esse **Ministério Público de Contas**, para emissão do competente parecer.

Eis o breve Relatório. Passamos a opinar adiante.

DISPOSITIVO

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

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

Cumprir ressaltar, por oportuno, que a **presente peça opinativa, 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**, expostas no judicioso Relatório Anual, com especial destaque para os pontos que o **Ministério Público de Contas** considera mais relevantes.

CAPÍTULO 1 – CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA

03. Neste tópico, a **Secretaria de Controle Externo apresenta dados e informações relativos ao contexto socioeconômico do período em que estava inserida a gestão objeto de análise**, trazendo a síntese do cenário econômico, histórico sobre a pandemia da COVID-19 e inserindo informações sobre indicadores sociais de relevância para o governo estadual e para a análise das contas.

No intuito de bem fundamentar a análise dos dados relativos à 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 2020, ora sindicado.

04. De início, a unidade técnica apresenta informações acerca da pandemia gerada pelo coronavírus “SARS-Cov-2”, que, de forma ampla, rapidamente se alastrou por todos os Estados do país, com confirmação das primeiras contaminações no Estado do Ceará em 15 de março de 2020.

Assim, diante da confirmação dos primeiros casos no Estado e do crescente número de casos em outras unidades da Federação, o Governo Estadual, com o fim de adotar medidas de redução do risco de contágio, passou a editar e publicar decretos, com o objetivo de estabelecer o distanciamento social e a suspensão de atividades consideradas não essenciais, além de ter decretado situação de emergência em saúde, conforme os Decretos citados pela **SECEX**, de n.º 33.510/2020¹, de 16/03/2020, e 33.519/2020², de 19 de março de 2020.

Posteriormente, considerando o avanço da doença, com o alto crescimento do número de mortes, assim como a necessidade de inibir a velocidade de dispersão do vírus, foi editado, em 05/05/2020, o Decreto n.º 33.574/2020³, estabelecendo o isolamento social rígido, entre outras providências.

Somente no mês de junho de 2020 foram iniciadas as medidas visando à retomada das atividades econômicas e sociais.

Na oportunidade, a **SECEX** destaca algumas das providências implementadas pelo Poder Executivo Estadual, que objetivaram minimizar os impactos financeiros e sociais decorrentes do isolamento social rígido, entre as quais foram adotadas as seguintes: isenção de faturamento da conta de fornecimento de água e esgoto (Cagece) e suspensão da tarifa de contingência, pagamento da conta de energia para famílias de baixa renda com consumo de até 100 kw por mês, fornecimento de cartão vale-alimentação para alunos da Rede Estadual de Ensino, fornecimento de botijões de gás para as famílias carentes e antecipação do pagamento do Cartão Mais Infância.

05. No que diz respeito ao **cenário econômico de 2020**, conforme dados preliminares fornecidos pelo IBGE, vale destacar que **o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro apresentou uma retração de 4,1%**, quando comparado ao resultado do ano anterior, **notadamente em decorrência dos impactos gerados pela pandemia da COVID-19**.

1 Em <https://www.ceara.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/DECRETO-N%C2%BA33.510-de-16-de-mar%C3%A7o-de-2020.pdf>

2 Em <https://www.ceara.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/DECRETO-N%C2%BA33.519-de-19-de-mar%C3%A7o-de-2020.pdf>

3 Em <https://www.ceara.gov.br/wp-content/uploads/2020/05/Decretos-N%C2%BA33.574-e-N%C2%BA33.575-de-5-de-maio-de-2020.pdf>

No azo, convém lembrar que o PIB representa a soma de todos os serviços e bens produzidos durante um período em determinado país, estado, cidade ou região, sendo, portanto, a principal ferramenta utilizada para mensurar e acompanhar o desempenho da atividade econômica num determinado território.

O resultado negativo em 2020 interrompeu a série positiva que se verificou no período de 2017 a 2019 (1,32%, 1,78% e 1,41%), além de confirmar uma retração de 4,8% em relação ao PIB per capita, o que demonstra a afetação e o impacto na atividade econômica do período, de modo que, a título de exemplo, as “Despesas de Consumo das Famílias”, um dos componentes da demanda interna, apresentou um resultado negativo de 5,5% em relação a 2020.

De relevante importância no cenário local, cumpre destacar o que foi informado a respeito do **PIB do Estado do Ceará** que, conforme os dados do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará⁴ (IPECE), registrou-se uma **redução na ordem de 3,56%**, resultado bem próximo do recuo verificado em âmbito nacional (4,1%).

Com o declínio do PIB em 2020, verifica-se também uma interrupção no cenário anterior de contínua recuperação do movimento econômico, conforme os resultados apresentados nos exercícios financeiros anteriores 2017 (1,49%), 2018 (1,45%) e 2019 (2,67%).

Desnecessário esforço para compreender a **relevância do resultado estadual**, principalmente considerando (i) tratar-se de **unidade que ainda é das mais pobres da Federação** que, apesar de suas limitações intrínsecas, (ii) obteve **índice que representa uma retração inferior àquela registrada pelo PIB nacional**.

Nesse ponto, importa rememorar, para fins de contextualizar o momento econômico em que se encontra a gestão, que o Estado do Ceará registrou considerável retração econômica nos anos de 2015 e 2016 (-3,42% e -4,08%), acompanhando o panorama nacional (-3,55% e -3,28%), mas que, **a partir de 2017**, passou a experimentar uma **retomada da economia**, de modo que os **cenários de 2018 e 2019 demonstraram certo distanciamento do período de recessão**, evolução muito afetada em 2020, em decorrência dos impactos causados pela pandemia da COVID-19, que ensejou o fechamento dos comércios, indústrias e prestadores de serviços.

Vale ressaltar, ainda, que, no âmbito da composição do **PIB estadual, 03 (três) setores da economia se destacam**, a saber, **agropecuária, indústria e serviços**, cabendo a este último – que insere comércio, transporte, comunicação, serviços da administração pública e outros serviços – **destacada representatividade**, correspondendo, nos últimos anos, a mais de **76% do volume de composição do PIB cearense**; desses setores, **apenas a agropecuária registrou crescimento de 10,31%**, frente ao encolhimento da indústria (-7,11%) e dos serviços (-3,6%).

06. Acompanhando os resultados negativos internos, a **balança comercial apresentou saldo negativo de US\$ 560 milhões**, correspondendo ao pior resultado no comparativo em relação aos últimos quatro anos.

Conforme os dados do Boletim do Comércio Exterior do Ceará, disponibilizado pelo IPECE, as **exportações do Ceará chegaram a US\$ 1,85 bilhão**, o que representa um decréscimo de 18,5% em relação ao ano de 2019, **enquanto que as importações alcançaram o montante de US\$ 2,48 bilhões**, valor correspondente a um incremento de 2,4% frente ao período antecedente.

⁴ Boletim da Conjuntura Econômica Cearense – 4º Trimestre de 2020.

Nesse contexto, vê-se que **as exportações foram fortemente impactadas pela crise econômica decorrente da pandemia da COVID-19, registrando deficit em todos os trimestres do ano de 2020.**

07. Outro aspecto relevante, conforme exposto no Capítulo 01 do relatório técnico, diz respeito ao **crescimento do número de postos de trabalho ocupados no Estado do Ceará**, consoante dados coletados junto ao **Ministério do Trabalho (CAGED), Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial) e a plataforma Empregador Web.**

Segundo a **SECEX**, o **Estado do Ceará registrou, em 2020, um saldo positivo na abertura de postos de trabalho formais da ordem de 18.546 vagas.**

Conforme evidenciado no Gráfico 12, constante do item 1.4 do trabalho técnico, **apesar do resultado positivo na abertura de empregos, verificou-se intensa e ampla variação ao longo dos meses de 2020**, em decorrência da suspensão dos serviços nos momentos de maior crise e distanciamento social, de modo que, no mês de abril, registrou-se uma redução de 35.168 nos postos de trabalho ocupados, ao passo que no mês de outubro foi alcançado o quantitativo de 16.210 ocupações positivas.

08. Em seu item 1.4.1, a **SECEX** apresenta informações sobre o auxílio emergencial, criado por meio da Lei Federal n.º 13.982/2020, que dispôs sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social, para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabeleceu medidas excepcionais de proteção social para o período de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus.

Todavia, por se tratar de medida com recursos financeiros de origem federal, submetidos à gestão da União, deixaremos de apresentar comentários específicos sobre o tema.

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

A partir dos dados expostos na Tabela 1, onde a unidade técnica informa acerca dos montantes empenhados pelo Estado do Ceará na função “Educação” nos 03 (três) últimos exercícios financeiros, podemos detectar que **os valores totais aplicados na “Função Educação”, no Estado do Ceará, em 2020 sofreram considerável retração**, em comparação ao ano de 2019, **no percentual de 23,55%, o que correspondeu ao valor de R\$ 1.044.975.101,85** (um bilhão, quarenta e quatro milhões, novecentos e setenta e cinco mil, cento e um reais e oitenta e cinco centavos).

09.1. Quanto ao tema, analisando os dados disponibilizados, chamamos a atenção o fato de que, em comparação ao exercício de 2019, **no ano de 2020 houve uma fortíssima retração dos valores aplicados nas subfunções “Administração Geral” (-61%), “Formação de Recursos Humanos” (aplicação zerada), “Ensino Fundamental” (-39%), “Ensino Médio” (-27%), “Educação Infantil” (-52%) e “Infraestrutura Urbana” (-50%)**; essa constatação nos parece **preocupante e merecedora de censura**, principalmente considerando o comparativo em relação ao percentual de **decréscimo do PIB do Estado do Ceará em 2020**, anteriormente comentado, que **foi da ordem de 3,56%**.

Com efeito, **merecem preocupação as reduções verificadas**, pois, no ano de 2018, o Estado do Ceará aportou, na subfunção “Ensino Fundamental”, a quantia de R\$ 167.103.480,43 (cento e sessenta e sete milhões, cento e três mil, quatrocentos e oitenta reais e quarenta e três centavos), mas, em 2020, esta mesma aplicação ficou restrita à quantia de R\$ 67.353.408,71 (sessenta e sete milhões, trezentos e cinquenta e três mil, quatrocentos e oito reais e setenta e um centavos); **trata-se de redução correspondente a, aproximadamente, 59% dos valores destinados ao Ensino Fundamental pelo Governo Estadual**, que deve priorizá-lo, nos termos do art. 211, §§ 2.º e 3.º, CF/88, compartilhando tal competência com os Municípios.

Também inspira preocupação a situação relacionada à subfunção “Educação Infantil”, cujas aplicações no ano de 2020 tiveram uma redução na faixa de, aproximadamente, 52% em comparação a 2019, além da considerável redução na subfunção de “Ensino Médio”, que registrou uma retração de 27% em relação a 2019.

Do mesmo modo, resta presente uma **drástica redução em relação aos gastos com a “Formação de Recursos Humanos”**, já que se identificou a **ausência de aplicação de recursos em relação a esta subfunção**.

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

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

09.2. Outro ponto de destaque do relatório técnico, em seu Capítulo 01, a SECEX trata do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, formulado com o objetivo de medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino.

Entretanto, a unidade técnica realiza análise dos números e resultados do exercício financeiro de 2019, **não abrangidos pelas presentes contas**, que se refere exclusivamente aos atos praticados no exercício financeiro de 2020, razão pela qual entendemos **desnecessários comentários específicos**.

10. Quanto ao item 1.6, a SECEX trata dos indicadores da gestão em relação à **aplicação de recursos na área da saúde**, em atenção ao disposto nos artigos 6.º e 196 da Constituição da República.

Considerando os valores apontados na Tabela 2 do Capítulo 1, a **SECEX** informa os montantes gastos do Poder Executivo Estadual na função “Saúde” nos 03 (três) últimos exercícios financeiros, **verificando-se que os valores totais aplicados no exercício de 2020 tiveram um discreto crescimento, na ordem de 1,85%, em comparação ao ano de 2019.**

Entretanto, **quando feita comparação ao valor total gasto no ano de 2018, evidencia-se que, em 2020, houve uma retração dos dispêndios direcionados à área da saúde, em um percentual de aproximadamente 2%.**

11. Importante salientar a **valorização dos gastos direcionados à subfunção “Formação de Recursos Humanos”**, que obteve um resultado **aproximadamente 47% superior à despesa de 2019** para a mesma subfunção.

Outro ponto de destaque se refere à **atuação do Executivo Estadual na subfunção “Vigilância Epidemiológica”**, que, em decorrência da maior atenção e direcionamento ao combate à pandemia da COVID-19, executou uma despesa de **R\$ 301.213.980,56** (trezentos e um milhões, duzentos e treze mil, novecentos e oitenta reais e cinquenta e seis centavos), **o que corresponde a, aproximadamente, 20 (vinte) vezes o valor gasto em 2019.**

11.1. Ocorre que, apesar do crescimento, ainda que leve, dos gastos com a saúde no ano de 2020 (1,85%), em comparação a 2019, **observou-se que, em relação a algumas subfunções, houve considerável retração dos gastos do Poder Executivo Estadual.**

Nesse aspecto, chama-nos a atenção o fato de que, em comparação aos exercícios de 2019 e 2018, **no ano de 2020 houve uma forte retração dos valores aplicados nas subfunções “Administração Geral” e “Atenção Básica”**, o que até pode se justificar, a princípio, em uma primeira avaliação, pelo direcionamento primordial para as despesas relacionadas ao combate à disseminação da COVID-19 e tratamento dos doentes, que, como é de amplo conhecimento, concentrou os esforços do Executivo Estadual durante o decorrer do ano de 2020, o que continua a acontecer no presente momento.

12. 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.

De início, a **SECEX** informa que **o montante aplicado na Segurança Pública, no ano de 2020, teve um decréscimo na ordem de 11,84%**, em relação a 2019, o que corresponde a uma **redução no valor de R\$ 464.487.425,63** (quatrocentos e sessenta e quatro milhões, quatrocentos e oitenta e sete mil, quatrocentos e vinte e cinco reais e sessenta e três centavos).

12.1. Sobre esse tema, assim como já comentado no âmbito da Prestação de Contas de Governo do ano de 2019, **mais uma vez se verifica a diminuição nos gastos relacionados às subfunções “Tecnologia da Informação” e “Formação de Recursos Humanos”**, que apresentaram **reduções, respectivamente, de 26% e 19% do volume de recursos aplicados no ano anterior**, conforme evidenciado na Tabela 03.

Na subfunção “**Formação de Recursos Humanos**”, no ano de 2020 foram aplicados apenas R\$ 10.445.131,05 (dez milhões, quatrocentos e quarenta e cinco mil, cento e trinta e um reais e cinco centavos), quando, em 2019, fora aplicado um valor aproximadamente 20% maior, num total de R\$ 13.012.768,25 (treze milhões, doze mil, setecentos e sessenta e oito reais e vinte e cinco centavos).

Assim, cabe reiterar que, considerando que a segurança pública reúne mais de 40.000 servidores (Polícias Militar e Civil e Secretaria de Administração Penitenciária), conforme informações do Portal da Transparência do Estado⁵, **parece recomendável que fosse investida maior parcela do orçamento no treinamento e qualificação de pessoal.**

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

Ainda versando sobre “**segurança pública**”, verifica-se que o **Governo do Estado**, quanto à subfunção de “**Tecnologia da Informação**”, investiu, especificamente no ano de 2020, o valor de R\$ 33.996.266,36 (trinta e três milhões, novecentos e noventa e seis mil, duzentos e sessenta e seis reais e trinta e seis centavos), mas que, em 2019, foi aplicada quantia amplamente superior, que totalizou R\$ 46.231.215,82 (quarenta e seis milhões, duzentos e trinta e um mil duzentos e quinze reais e oitenta e dois centavos), correspondendo a uma **retração na despesa, em 2020, de praticamente 26%**.

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

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 tecnologia da informação, otimizando, assim, a atuação dos órgãos de segurança pública no Estado.

Parece-nos impositivo que seja **recomendado ao Governo do Estado que direcione recursos financeiros para aplicação na subfunção “Tecnologia da Informação”**, a fim de possibilitar a ampliação e aperfeiçoamento das atividades de segurança.

12.2. Por fim, ainda quanto à segurança pública, verificou-se **considerável crescimento no número de vítimas de crimes no Estado, especificamente em relação ao índice “Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI)”⁶**, conforme dados evidenciados na Tabela 4 e no Gráfico 17, constantes do item 1.7.2.

⁵ <https://cearatransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/servidores>

⁶ Somatório de crimes de homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte e roubo seguido de morte (latrocínio)

Com efeito, a partir das informações fornecidas pela SSPDS/CE, nota-se uma significativa **ampliação no quantitativo de crimes violentos** registrados no Estado do Ceará, porquanto tenham sido **verificados 2.257 (dois mil, duzentos e cinquenta e sete) em 2019 e, em 2020, 4.039** (quatro mil e trinta e nove) casos, registrando-se, portanto, um condenável **aumento da ordem de 78% em relação ao ano anterior**, o que **reverteu uma tendência de redução** que vinda sendo observada.

Quando analisados os **números específicos da taxa de homicídios dolosos**, a partir dos dados divulgados pelo 14.º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, **o Estado do Ceará, no primeiro semestre de 2020, registrou, em números absolutos, o segundo maior número de homicídios dolosos no país**, correspondendo a 10,12% do total dos homicídios ocorridos no país (21.764).

Além disso, considerando o conteúdo do Gráfico 19, **observa-se que o Ceará teve o segundo pior resultado entre os Estados do Nordeste**.

12.3. Outro aspecto abordado pela **SECEX** diz respeito aos registros de **violência contra a mulher no período da pandemia**, tratado no tópico 1.7.4 do Capítulo 1.

Segundo o trabalho técnico, com base no 14.º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, **no 1º semestre de 2020, o Estado do Ceará, em relação aos homicídios de mulheres e feminicídios, registrou 200 (duzentos) casos**.

Além disso, chama-nos a atenção o fato de que, **quanto ao número de vítimas de homicídios dolosos com vítima do sexo feminino**, houve o registro de um **crescimento, em 2020 (1.º semestre, 186 casos), da ordem 87,9%**, em comparação ao ano anterior (1.º semestre, 99 casos).

No caso, **cabe ao Governo do Estado do Ceará a implementação de políticas públicas direcionadas à proteção da segurança física das mulheres**, o que **impõe ao Estado a efetiva prática de ações de prevenção e combate à violência contra as mulheres**, bem como em relação à **assistência e garantia de direitos àquelas que se encontrem em situação de violência**.

12.4. Assim, frente aos dados informados, **revela-se que o Poder Executivo do Estado, quanto aos números apresentados, não vem logrando êxito efetivo no combate à criminalidade**, em especial quanto à ainda **elevada ocorrência de homicídios dolosos**, tendo em vista que, comparativamente, possuímos a segunda pior taxa entre os Estados da região Nordeste, além do grave aumento do número de homicídios dolosos com vítimas do sexo feminino.

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

CONCLUSÃO

Diante da matéria analisada neste capítulo, torna-se necessário registrar, **como ponto positivo dos resultados sob análise**, que, mesmo diante de uma conjuntura difícil, principalmente nos aspectos fiscal e de gestão da saúde, em decorrência da pandemia da COVID-19, **o Estado do Ceará registrou, em 2020, um saldo positivo, da ordem de 18.546 vagas, na abertura de postos de trabalho formais, o que constitui forte e relevante fator na retomada da economia local.**

Por outro lado, em termos negativos, cabe a crítica quanto à constatação de que, **na função “Educação”, os valores totais aplicados em 2020 apresentam forte retração em comparação ao ano de 2019, no percentual de 23,55%**; em específico, verifica-se ter havido **considerável diminuição dos valores aplicados nas subfunções “Administração Geral” (-61%), “Formação de Recursos Humanos” (aplicação zerada), “Ensino Fundamental” (-39%), “Ensino Médio” (-27%), “Educação Infantil” (-52%) e “Infraestrutura Urbana” (-50%)**, fato que nos parece injustificado e merecedor de censura, considerando que o resultado do PIB do Estado do Ceará apresentou retração bastante inferior (-3,56%).

No caso, **cabe RECOMENDAR que a Administração Estadual esteja atenta à regular aplicação de recursos nas referidas subfunções**, todas relevantes, a fim de permitir que as atividades e projetos relacionados às aludidas subfunções sejam plenamente desenvolvidas.

Sobre o aspecto da **“Segurança”**, verificou-se que houve um **decrécimo na ordem de 11,84% no valor total das despesas alocadas nessa função.**

Nesse contexto, é válido destacar que restou constatada uma **considerável diminuição nos gastos relacionados às subfunções “Tecnologia da Informação” e “Formação de Recursos Humanos”, que apresentaram reduções, respectivamente, de 26% e 19% do volume de recursos aplicados**, cabendo, portanto, crítica e expedição de **recomendação**, nos moldes já sugeridos quando da análise do tema.

Assim como na análise das Contas de Governo de 2019, registra-se que o Governo Estadual, em continuidade ao cumprimento da Recomendação anterior dessa Corte de Contas, apresentou efetiva aplicação **na subfunção de “Informação e Inteligência”, investindo, especificamente no ano de 2020, o valor de R\$ 56.464.769,10** (cinquenta e seis milhões, quatrocentos e sessenta e quatro mil, setecentos e sessenta e nove reais e dez centavos), quantia pouco inferior àquela aplicada em 2019 (R\$ 67.228.946,38); **no exercício de 2018 e anteriores não se registrava qualquer execução orçamentária** nessa subfunção.

Ainda quanto à temática de **segurança pública**, merece **crítica a elevação no número de crimes violentos registrados**, tendo em vista que **foram registrados 2.257 em 2019 e, em 2020, 4.039 crimes violentos**, verificando-se, portanto, um **aumento da ordem de 78% em relação ao ano anterior**, fato que nos parece preocupante e merecedor de especial atenção por parte do Poder Executivo estadual.

Além disso, **quando analisados apenas os números específicos da taxa de homicídios dolosos, o Ceará, na Região Nordeste, foi o segundo Estado a concentrar o maior número de vítimas de homicídios dolosos no primeiro semestre de 2020.**

Na ponderação de prós e contras apresentados no presente capítulo, percebe-se **não haver gravidade que macule a qualidade das contas ora apreciadas em relação à matéria acima analisada.**

CAPÍTULO 2 – PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

13. 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)

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

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

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

No exercício de 2020 foram executados **93,83% dos programas administrativos, 81,39% dos especiais e 84,64% dos 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\$ 28.534.870.390,99** (vinte e oito bilhões, quinhentos e trinta e quatro milhões, oitocentos e setenta mil, trezentos e noventa reais e noventa e nove centavos), representando **84,34% do total autorizado.**

Merece nota positiva o fato de que **os programas finalísticos envolveram mais da metade dos recursos “executados”**, fornecendo bens, serviços e outros benefícios diretos ou indiretos à sociedade; nesse sentido, devem ser reconhecidas como **positivas as ações de políticas públicas executadas por meio dos programas finalísticos com priorização das áreas de saúde, segurança pública e educação**, conforme se vê na Tabela 03, Tópico 2.1.4.2 do relatório técnico.

A **Gerência de Contas de Governo** noticia que, dos **88 programas finalísticos** do PPA 2020/2023, **mais da metade situaram-se nas faixas 4 e 5**, ou seja, **apresentou execução orçamentária individualizada igual ou superior a 61% da dotação atualizada** (v. Tabela 04, Tópico 2.1.4.3); o **nível de execução é razoavelmente bom**, mas indica uma **possibilidade/necessidade de elevação**, para **melhor cumprimento das projeções orçamentárias.**

Por sua vez, os **Programas 631 (Atenção à Saúde Perto do Cidadão) e 632 (Prevenção de Doenças e Promoção da Saúde do Cidadão)**, destaques na área da saúde, apresentaram índices satisfatórios de execução, nos percentuais de **88,48% e 80,91%**, respectivamente, conforme consta do parágrafo 52 do relatório técnico.

Os principais **Programas das áreas de “Segurança Pública” (521 – Segurança Pública Integrada com a Sociedade) e “Educação” (433 – Desenvolvimento do Ensino Médio)** também apresentaram **elogiável execução do total planejado, na proporção de 85,77% e 92,53%**, respectivamente (v. Tabela 03).

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

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

Este MPC entende cabível, portanto, **censurar o descumprimento das prioridades definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**.

13.3 A **Gerência de Contas de Governo** evidenciou, na Tabela 05 do Subtópico 2.1.4.4.1, a existência de **metas finalísticas programadas para o exercício financeiro de 2020 dimensionadas de forma inadequadamente baixa para determinadas iniciativas**, haja vista a **execução haver superado em mais 1.000% a meta programada no PPA**.

As falhas evidentes, mas parece inexistir gravidade nos fatos, cabendo unicamente **recomendar à SEPLAG que realize um melhor acompanhamento da execução do PPA**, visando priorizar as metas estabelecidas e evitar que alguns programas prioritários tenham baixa ou nenhuma execução física.

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)

13.4. Consignada no **art. 165, inciso II da Carta Política Brasileira, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**, consoante o § 2.º 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 2020, aprovada por meio da Lei n.º 16.944/2019, a **Gerência das Contas de Governo** relatou, em caráter informativo, que persiste o **descumprimento** do disposto na **alínea “e” do inciso I do art. 4.º da LRF**, em virtude do **atendimento parcial às normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos**; destacou, contudo, sua **evolução comparada com os anos anteriores**.

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

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

13.4.1. O Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita evidenciou o valor de **R\$ 1,2 bilhão de reais em renúncias**; as medidas de compensação adotadas pelo **Estado do Ceará**, visando a atender o comando do **art. 14, inciso II da Lei de Responsabilidade Fiscal**, foram demonstradas na Tabela 07 do Tópico 2.2.1 e os valores renunciados, segregados por regiões administrativas, na Tabela 08 do mesmo Tópico.

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

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

13.4.2. As Metas Bimestrais de Arrecadação, Programação Financeira e Cronograma Mensal de Desembolso foram elaborados por meio da Resolução COGERF n.º 01/2020, publicada no Diário Oficial do Estado do Ceará em 27 de janeiro de 2020, portanto, em atendimento ao prazo estabelecido no art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Cabe destacar que por meio da Resolução COGERF n.º 07/2020, publicada no Diário Oficial do Estado do Ceará em 03 de abril de 2020, o Estado instituiu no âmbito do Poder Executivo, o Plano de Contingenciamento de Gastos visando promover ações de redução do impacto da pandemia nas finanças estaduais.

Em consonância com a medida retrocitada, identificou-se a Resolução do Conselho de Governança Fiscal n.º 01/2020, publicada no Diário Oficial do Estado do Ceará em 07 de abril de 2020, que estabelece as diretrizes de contingenciamento de gastos, necessárias ao enfrentamento da pandemia de coronavírus, a serem executadas por todos os órgãos e poderes estaduais.

ANÁLISE SOBRE A UTILIZAÇÃO DA RESERVA DE CONTINGÊNCIA

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

A Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado para 2020 (Lei n.º 16.944/2020), discorreu, em seu **art. 80**, sobre a **reserva de contingência e estabeleceu regras para sua utilização**, inclusive quanto à possibilidade de emprego para o fim de abertura de créditos adicionais; nesse sentido, o trabalho técnico informa que a **Reserva de Contingência foi regularmente utilizada como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais**, em observância ao dispositivo citado.

Face à pandemia do coronavírus, é de se **compreender a necessidade de utilização dos recursos da contingência, ainda em março, quando foi instituída a situação emergencial**, para atendimento das excepcionalidades do período.

MEDIDAS DE COMBATE À EVASÃO E A SONEGAÇÃO FISCAL

13.6. Quanto às Medidas de Combate à Evasão e à Sonegação, o Governo do Estado implementou, no exercício de 2020, medidas visando alcançar a eficiência e celeridade na cobrança dos créditos tributários inscritos na dívida ativa, no combate à evasão e à sonegação, de acordo com o que preconiza o art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A **Gerência de Contas de Governo** destacou medidas noticiadas pelo PASF que visam ao aumento da arrecadação desses créditos, quais sejam: a instituição do Programa PGE dialoga e o Termo de Cooperação firmado com a Associação dos Notários e Registradores do Estado do Ceará (ANOREG-CE), além do fortalecimento das atividades do Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos (CIRA), cuja finalidade é a proposição e medidas judiciais e administrativas, para o combate às fraudes fiscais e aos crimes correlatos.

Contudo, coadunamos com a **Gerência de Contas de Governo** no sentido de **recomendar à Secretaria da Fazenda e à Procuradoria Geral do Estado que empreguem indicadores que proporcionem o efetivo conhecimento e avaliação da Dívida Ativa do Estado do Ceará, visando um melhor acompanhamento no que pertine à prescrição, efetividade da cobrança e dos parcelamentos no recolhimento dos créditos**, entre outros.

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA

13.7. Aprovado por meio da Lei n.º 17.161, de 27 de dezembro de 2019, publicada no Diário Oficial de 30 de dezembro de 2019, o Orçamento do Estado do Ceará estimou as receitas e fixou as despesas no montante de R\$ 28.762.923.704,00 (vinte e oito bilhões, setecentos e sessenta e dois milhões, novecentos e vinte e três mil, setecentos e quatro reais), compreendendo o Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos nas empresas estatais dependentes.

Em atendimento ao disposto na alínea “b”, inciso III, art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, a Lei Orçamentária do exercício de 2020 consignou recursos, a título de Reserva de Contingência, para o atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos no percentual de até 1% da Receita Corrente Líquida – RCL da fonte do Tesouro, em observância às disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

RECEITA BRUTA ARRECADADA

13.8. No que se refere à **Receita Bruta Arrecadada**, que corresponde ao total da arrecadação efetuada pelo Estado, excluídas as deduções do FUNDEB, esta totalizou, no ano de 2020, R\$ 30.004.950.700,83 (trinta bilhões, quatro milhões, novecentos e cinquenta mil, setecentos reais e oitenta e três centavos), montante inferior aos recursos obtidos nos últimos 05 (cinco) anos, segundo evidencia o Gráfico 11 do Tópico 2.4.1 do Relatório Técnico.

Em relação ao ano anterior, em termos reais, houve **redução de 5,86%**⁷, que representou a quantia de R\$ 2,08 bilhões, o que significa perda considerável de arrecadação.

Grande parte da insuficiência de arrecadação relaciona-se com a queda da Receita Tributária no exercício sindicado (R\$ 16.242.917.059,54), quando comparada à arrecadação do exercício de 2019 (R\$ 17.902.565.870,21). A queda da arrecadação tributária representou 9,27% dos recursos que ingressaram nos cofres do tesouro estadual, consoante se vê na Tabela 16 do Tópico 2.4.1.1.1. do relatório técnico. Houve decréscimo nas arrecadações de ICMS, IPVA, IRRF, ITCD e Taxas, sendo a redução de ITCD a maior, na ordem de 87,21%.

Um fator relevante, que atenuou a perda na Receita Bruta Arrecadada, diz respeito à movimentação das Transferências Correntes; os valores desta rubrica totalizaram, em 2020, R\$ 11.674.683.028,08 (onze bilhões, seiscentos e setenta e quatro milhões, seiscentos e oitenta e três mil, vinte e oito reais e oito centavos), quantia 8,59% maior que aquela transferida em 2019 (R\$ 10.750.714.242,58). A maior arrecadação nessas transferências se verificou no Fundo de Participação dos Estados (FPE), cujo acréscimo nominal importou em R\$ 1.122.353.277,73 (um bilhão, cento e vinte e dois milhões, trezentos e cinquenta e três mil, duzentos e setenta e sete reais e setenta e três centavos), representando 19,89% de aumento.

Vale destacar que o Estado do Ceará recebeu da União, a título de transferência intergovernamental, o valor de R\$ 2,2 bilhões para o enfrentamento e compensações do combate ao COVID-19, referentes à Medida Provisória n.º 938, de 02 de abril de 2020 (convertida na Lei n.º 14041, de 18 de agosto de 2020).

Apesar do Estado do Ceará ser um dos entes federados de maior arrecadação no país, ocupando a honrosa 12.^a posição entre os maiores arrecadadores de ICMS, é indesejável a queda de arrecadação registrada.

Necessário frisar que, muito embora a queda de arrecadação bruta do Estado do Ceará em 2020 tenha sido relevante, o que pode evidenciar alguma ineficiência do Estado na cobrança de seus tributos, há grande parcela que independe de qualquer ação da gestão estadual, especialmente aquela referente à diminuição dos repasses oriundos da União, mediante distribuição do FPE.

7

Percentual atualizado conforme os dados do Fator de correção IGP-DI para os anos 2013 a 2020.

Destaca-se, também, como **atenuante**, a **desaceleração e até a paralisação parcial das atividades econômicas no Estado, em decorrência do isolamento social repetidamente adotado a partir de março de 2020 como medida de combate à pandemia do COVID-19**, com reflexos na receita do setor privado e, conseqüentemente, na arrecadação estadual.

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

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

ANÁLISE DO PERCENTUAL DE ALTERAÇÃO DO ORÇAMENTO

13.9. A Lei Orçamentária Anual de 2020, por meio do seu art. 7º, autorizou o Chefe do Poder Executivo Estadual a abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 20% (vinte por cento) do total da despesa fixada.

A **Gerência de Contas de Governo** apresentou em seu relatório, por intermédio da Tabela 25 do Tópico 2.4.2.1., **o cálculo do percentual de abertura dos créditos adicionais suplementares, cujo resultado alcançou 19,30% da despesa fixada, respeitando, desse modo, o limite legalmente estabelecido**; acreditamos ser razoável uma alteração nesses parâmetros, em função da **preservação da maior parte da peça orçamentária.**

Cumprido destacar que foi aberto **Crédito Extraordinário no valor de R\$ 86.863.074,27** (oitenta e seis milhões, oitocentos e sessenta e três mil, setenta e quatro reais e vinte e sete centavos) **para o enfrentamento da COVID-19.**

PESSOAL E ENCARGOS

13.10. A despesa com pessoal e encargos, no ano de 2020, atingiu o valor de R\$ 13,25 bilhões (cf. Tabela 26), o que **representou 46,45% da despesa orçamentária executada**, sendo observado um **decréscimo de 17,52%**, cerca de **R\$ 2,81 bilhões, em relação ao ano anterior.**

Cotejando os dados das despesas com pessoal e encargos dos exercícios de 2020 e 2019, observa-se que **a redução referida ocorreu em quase todos os órgão e poderes do Estado do Ceará.**

SUBSTITUIÇÃO DE SERVIDORES E EMPREGADOS PÚBLICOS POR TERCEIRIZADOS

13.11. No exercício de 2020, as despesas relativas à substituição de servidores e empregados públicos mediante terceirização (conforme referido no § 1.º do art. 18 da LRF) **registradas no elemento de gasto n.º 34⁸ somaram R\$ 863.939.677,49** (oitocentos e sessenta e três milhões, novecentos e trinta e nove mil, seiscentos e setenta e sete reais e quarenta e nove centavos), **conforme demonstrado na Tabela 31 do Tópico 2.4.2.2.3.2.**

§ Elemento de Despesa 34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização: **Despesas orçamentárias relativas a salários e demais encargos de agentes terceirizados contratados em substituição de mão de obra de servidores ou empregados públicos, bem como quaisquer outras formas de remuneração por contratação de serviços de mão de obra terceirizada**, de acordo com o art. 18, § 1º, da Lei Complementar n.º 101, de 2000, computadas para fins de limites da despesa total com pessoal previstos no art. 19 dessa Lei. (Portaria Interministerial n.º 163/2001) (grifo nosso)

Como se vê da Tabela citada, **grande parte dos recursos empregados na terceirização de pessoal é destinada à área de saúde**, que, como sabemos, possui peculiaridades que a distinguem das demais, tais como a demanda sempre crescente e urgente (especialmente no contexto de uma pandemia) e as dificuldades na contratação de profissionais de saúde por concurso público, o que impulsiona a opção por terceirizados.

Frise-se que as despesas com **terceirização na saúde, na cifra de R\$ 729.764.983,31** (setecentos e vinte e nove milhões, setecentos e sessenta e quatro mil, novecentos e oitenta e três reais e trinta e um centavos), **representaram 16,05% da despesa com pessoal e encargos sociais (R\$ 4.546.190.995,81) e 84,47% dos gastos totais com terceirizados (R\$ 863.939.677,49), daqueles órgãos/entidades elencados na Tabela 31 (tópico 2.4.2.2.3.2).**

Tem-se, ainda, que **o montante despendido em terceirização (R\$ 863.939.677,49) representa 19% do total da despesa com pessoal e encargos sociais do órgãos/entidades elencados na Tabela 31.**

A matéria já foi objeto de crítica no exercício anterior, entretanto, considerando que, em 2019, esse percentual foi de **13,83%**, registrando-se, agora, um aumento de aproximadamente **50%**, parece evidente a necessidade de que sejam adotadas providências no sentido exercer controle sobre o crescimento dessas despesas, mantendo-as em parâmetros de razoabilidade.

Assim, face ao crescimento verificado, cumpre **RECOMENDAR** ao Estado do Ceará a necessidade de atenção especial em relação ao controle do volume de terceirizações substitutivas e o respeito à regra do concurso público.

INVESTIMENTOS

13.12. No que se refere à aplicação de recursos em investimentos realizada no exercício em análise, que **totalizou a quantia de R\$ 2,5 bilhões**, importa destacar que referido montante, em termos reais, foi **8,82% inferior aos recursos alocados em 2019 (R\$ 2,7 bilhões)**, segundo evidencia a Tabela 32 do Tópico 2.4.2.3.1 do Relatório Técnico.

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

Muito embora tenha sido constatada, em termos reais, redução no nível de investimentos, cabe pontuar que milita em favor do Estado o fato de ocupar, há anos, posição de destaque nacional neste tema; a título informativo, veja-se que, em 2020, o Estado do Ceará manteve o 1.º lugar no **ranking dos investimentos públicos no Brasil**, segundo noticiou o jornal Diário do Nordeste⁹ e de acordo com o ranking de competitividade dos Estados¹⁰.

9 Em <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/ceara-mantem-lideranca-de-investimento-publico-no-brasil-em-2020-atesta-bge-1.3089571>. Acesso em 10/08/21.

10 Em <https://www.rankingdecompetitividade.org.br/indicador/solidez-fiscal/ce>. Acesso em 12/08/2021.

Portanto, apesar de **cabível a crítica quanto à queda no nível de investimentos**, cabe ponderar que a **avaliação não pode ser apartada do contexto nacional**, devendo-se reconhecer, sim, a **atenuante consistente na reiterada posição de destaque nacional em investimentos ocupada pelo Estado do Ceará**. Se, mesmo com a **redução verificada resta mantido o posicionamento destacado em nível nacional**, parece claro **não haver maior gravidade no fato**, que pode decorrer de fatores conjunturais econômicos, nacionais ou externos.

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

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

14. 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 2020, consoante se depreende da Tabela 36 do capítulo 2, subitem 2.5 do relatório anual de contas, **foram transferidos às aludidas pessoas jurídicas, públicas e privadas, o total de R\$ 1.996.824.282,69** (um bilhão, novecentos e noventa e seis milhões, oitocentos e vinte e quatro mil, duzentos e oitenta e dois reais e sessenta e nove centavos). Tal **repasso foi 8,34% menor que no exercício anterior**.

Conforme se observa, do **total das transferências às pessoas jurídicas, cerca de R\$ 1.302.072.379,69** (um bilhão, trezentos e dois milhões, setenta e dois mil, trezentos e setenta e nove reais e sessenta e nove centavos) **foram repassados às “Instituições Privadas sem Fins Lucrativos”, representando 65,21% do total das transferências supra**.

Outras **transferências mais significativas** foram aquelas efetuadas **“Fundo a Fundo”, na ordem de R\$ 282.367.860,46** (14,14%) e **“Municípios”, na cifra de R\$ 222.797.976,13** (11,16%). **Juntas, tais transferências consumiram 90,51% de todos os valores transferidos** do Tesouro para entidades públicas e privadas.

Em comparação com o exercício antecedente, verifica-se um **acréscimo de cerca de 27,60% no total das transferências a entidades sem fins lucrativos**, no entanto, examinando a Tabela citada, constata-se uma **redução nos valores repassados a todas as demais entidades, o que foi determinante para a redução no valor total de tais transferências**, em relação ao exercício precedente.

TRANSFERÊNCIAS A INSTITUIÇÕES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS

14.1. Como sabemos, **estas modalidades de transferências consistem em repasses de recursos financeiros a entidades sem qualquer tenham vínculo com a administração pública, especialmente para a execução dos programas, projetos e atividades considerados de interesse recíproco**.

Conforme se observa da Tabela 37, **do total das transferências às instituições privadas sem fins lucrativos, no montante de R\$ 1.302.072.379,69** (um bilhão, trezentos e dois milhões, setenta e dois mil, trezentos e setenta e nove reais e sessenta e nove centavos), **cerca de R\$ 1.074.050.808,70** (um bilhão, setenta e quatro milhões, cinquenta mil, oitocentos e oito reais e setenta centavos) **dizem respeito às “Transferências às Organizações Sociais – Contrato de Gestão”, representando 82,49%**, isto é, **a maioria dos recursos foi despendida através de contratos de gestão.**

Nesta modalidade, houve um **incremento pouco significativo, de 1,71%**, em relação ao exercício anterior.

Outra transferência significativa foi aquela relativa à rubrica “Transferências às Instituições Privadas sem Fins Lucrativos – Convênios”, na ordem de R\$ 194.988.738,15 (cento e noventa e quatro milhões, novecentos e oitenta e oito mil, setecentos e trinta e oito reais e quinze centavos), o que representou **14,98%** do total dos gastos.

As transferências acima representaram quase a integralidade dos recursos, cerca de 97,47%; apesar de haver redução de tais repasses, quando feita comparação ao exercício precedente, ainda **persistem repasses muito relevantes do Estado especialmente nas modalidades de contratos de gestão e convênios**, sobre os quais, passaremos a detalhar.

TRANSFERÊNCIAS ÀS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS - CONTRATOS DE GESTÃO

14.1.1. Segundo a Tabela 38, do total das transferências às pessoas jurídicas, o montante de R\$ 1.074.050.808,70 (um bilhão, setenta e quatro milhões, cinquenta mil, oitocentos e oito reais e setenta centavos) **foi repassado, por meio de Contratos de Gestão, às Organizações Sociais (OS) ali enumeradas.**

Desse valor, **cerca de R\$ 848.669.796,57** (oitocentos e quarenta e oito milhões, seiscentos e sessenta e nove mil, setecentos e noventa e seis reais e cinquenta e sete centavos) **foram destinados ao Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (ISGH);** em comparação com o exercício de 2019, **houve um acréscimo de 13,92%** neste repasse. Parece-nos **possível que o incremento tenha se dado em razão da pandemia de COVID-19**, vez que a entidade citada presta serviços de saúde.

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”¹¹.

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 a **formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º**, ainda segundo o art. 5.º do mesmo normativo legal.

¹¹ 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)

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

As transferências de recursos para execução de contratos de gestão ocorrem de modo rotineiro e crescente no Estado do Ceará, tendo sido objeto de questionamentos e recomendações em Pareceres Prévios dos anos antecedentes (2016, 2017, 2018 e 2019).

No exercício de **2019, foi emitida recomendação¹², reiterando aquelas expedidas em exercícios anteriores**, sobre a qual, a Comissão do PASF informa a implementação de **novas regras e medidas para as contratações por meio de contratos de gestão**, justificativas também apresentadas pelo Exmo. Governador do Estado.

Nesse sentido, a defesa indica, em atendimento à Recomendação citada, acresceu, no Manual de Celebração de Contrato de Gestão no Sistema de Controle dos Contratos de Gestão (SCCG), sistema ao qual servidores do Tribunal de Contas têm acesso para acompanhamento e fiscalização, a exigência de novos documentos relativos ao acompanhamento/controle da execução. Aduziu, ainda, que **tem adotado medidas para melhoria do procedimento destinado às contratações**, como **reuniões (virtuais) com as organizações demandantes de contratos de gestão, assim como tem debatido e avaliado internamente o tema¹³**.

No **Capítulo 6**, que examina o cumprimento ou não das recomendações expedidas nas contas do exercício anterior, **o trabalho técnico atestou que a recomendação citada está em fase de implementação**.

Pelo que se expõe, necessário se faz **reiterar a recomendação do exercício anterior**, para que a **SEPLAG efetive, em definitivo, as medidas citadas – estudo detalhado para composição precisa dos custos de serviço e ganhos de eficiência na execução dos contratos de gestão**.

Outrossim, em razão das **vultosas quantias envolvidas e da essencialidade das atividades transferidas às entidades privadas**, o MPC entende necessário acrescentar **RECOMENDAÇÃO** no sentido de que **o Estado exerça rigoroso controle sobre execução dos contratos e realização das respectivas despesas**.

TRANSFERÊNCIAS A INSTITUIÇÕES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS - CONVÊNIOS

14.1.2. Em relação às transferências de **convênios** (Tabela 39), constatou-se que **a maioria dos recursos foi despendida com cerca de 20 (vinte) entidades, que receberam, em termos percentuais, cerca de 72,77% do total transferido, R\$ 194.988.738,15** (cento e noventa e quatro milhões, novecentos e oitenta e oito mil, setecentos e trinta e oito reais e quinze centavos); os demais recursos, 27,23%, foram distribuídos entre 429 (quatrocentos e vinte e nove) entidades.

¹² **Recomendação n.º 13:** À Secretaria do Planejamento e Gestão, que fiscalize o cumprimento do Manual de Celebração de Contratos de Gestão e, antes da formalização de contratos de gestão, promova estudo detalhado que contemple a avaliação precisa dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados, bem assim planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução dos contratos de gestão.

¹³ Em <https://www.seplag.ce.gov.br/2020/12/17/seplag-realiza-reuniaoanual-de-planejamento-dos-contratos-de-gestao/> e <https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/contrato-de-gestao/>. Acesso em 18/08/2021.

A **Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo (23%)**, a **Coordenadoria Administrativo Financeiro (14%)**, o **Fundo Estadual de Assistência Social (16%)**, os **Centros de Hematologia e Hemoterapia do Ceará – HEMOCE (11%)** e a **Unidade de Gerenciamento de Projetos – Paulo Freire (10%)** receberam as maiores parcelas dos recursos, representando cerca de 74% do total dos recursos conveniados.

Em comparação com o exercício antecedente (R\$ 202.548.360,52, v. Processo n.º 00145/2020-7), **os gastos com convênios tiveram uma redução de aproximadamente 3,73%**.

TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS – TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

14.2. As transferências realizadas pelo Estado do Ceará aos Municípios mediante formalização de instrumentos de convênios, acordos, ajustes ou similares, **totalizaram, no exercício sindicado, a cifra de R\$ 222.797.976,13** (duzentos e vinte e dois milhões, setecentos e noventa e sete mil, novecentos e setenta e seis reais e treze centavos), consoante se observa da **Tabela 40, do item 2.5.2** do relatório técnico.

Grande parte dos recursos foi despendida com repasses de convênios, acordos e ajustes (R\$ 210.696.433,29), tendo os Municípios de Crato, Fortaleza, São Gonçalo do Amarante e Sobral percebido maior parcela destas transferências, conforme evidenciado na Tabela 41.

Dentre os recursos repassados, pode-se aferir, consoante demonstrado na Tabela 41 da informação técnica, que **as transferências voluntárias de recursos ficaram concentradas em apenas 20 (vinte) municípios**, dentre eles, alguns dos maiores do Estado, já citados, e que detêm os maiores Índices de Desenvolvimento Municipal – IDM 2016 (IG4)¹⁴.

O trabalho técnico aponta que **os municípios com maior IDM IG4, listados na Tabela 41, receberam mais recursos que os demais municípios cearenses**, numa indicação de que **o Estado não levou em consideração o índice referido para direcionar a transferência desses recursos voluntários**; segundo o entendimento técnico, seria adequado direcionar mais recursos aos municípios detentores de classificação inferior no índice referido, realizando, assim, **políticas públicas mais distributivas e redutoras das desigualdades**.

Tal fato já ocorreu nas contas do exercício de 2019, tendo sido objeto de recomendação¹⁵; foi informado pela Comissão do PASF e pela defesa do sr. Governador, que **o Plano Plurianual 2020/2023 contempla políticas públicas de distribuição**, o que nos faz entender como parcialmente atendida a sugestão anterior.

¹⁴ 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.

¹⁵ **Recomendação n.º 19:** À Seplog que proceda à elaboração de políticas públicas distributivas, que priorizem a adoção dos índices de desenvolvimento municipal ou humano como critério para a posterior destinação de recursos a título de transferências voluntárias.

De todo modo, aderimos ao entendimento técnico no sentido de que **os índices de desenvolvimento municipal ou humano são bons parâmetros a serem considerados para distribuição mais justa dos recursos em questão.**

Isto posto, sugerimos **recomendar à SEPLAG, que implemente políticas públicas que objetivem a adoção de critérios mais justos e distributivos para destinação das transferências voluntárias aos municípios**, situação na qual parece adequado considerar, nos termos da lúcida sugestão técnica, **os índices de desenvolvimento municipal e humano**, conforme acima comentado.

ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS INVESTIMENTOS COM ÊNFASE NOS DIREITOS SOCIAIS

15. No relatório técnico de 2020 também houve o exame da execução orçamentária dos **investimentos, com ênfase nos direitos sociais** e suas respectivas áreas de aplicação dos recursos.

No exercício de 2020, **as despesas realizadas com investimentos perfizeram o montante de R\$ 2.446.761.844,49** (dois bilhões, quatrocentos e quarenta e seis milhões, setecentos e sessenta e um mil, oitocentos e quarenta e quatro reais e quarenta e nove centavos), o que **representou 62,48% em relação às dotações orçamentárias fixadas, índice maior que aquele apurado em 2019**, como se vê da Tabela 43.

Destacam-se, como áreas onde foram alocados maiores recursos orçamentários, as funções de Urbanismo, Transporte e Saneamento, conforme Tabela 44. Veja-se que **a execução geral ficou abaixo de um percentual desejável, perfazendo 66,58%**, o que entendemos ser **desinteressante, por não atender ao planejamento orçamentário**, com possível prejuízo às atividades estatais, razão pela qual **recomendamos que deve ser buscada, ao máximo, a execução integral.**

Por outro lado, na Tabela 45, **resta demonstrada a redução nos valores de investimentos autorizados na Lei Orçamentária, em um percentual de 16,74%**; inobstante isso, **houve um incremento na execução geral, de 8,72%**, mesmo com a pandemia de COVID-19, especialmente nas áreas de Saúde, Trabalho e Habitação.

Apesar da baixa execução dos investimentos em algumas áreas ligadas aos direitos sociais, este **MPC entende que o enfrentamento da pandemia impôs óbvia necessidade de realocação de recursos para diversas áreas, especialmente ações voltadas à saúde e outras áreas-chave**, razão pela qual parece **cabível mitigar a relevância, nesse momento, da baixa execução**, fazendo-se necessário apenas **recomendar**, a fim de que **haja maior efetividade da execução orçamentária para os exercícios subsequentes, pós-pandemia.**

ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS RECEITAS E DESPESAS RELACIONADAS AO ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DO COVID-19 E SEU IMPACTO ECONÔMICO

16. A informação técnica relativa às contas de 2020 trouxe dados sobre as **receitas e despesas com relação direta com o enfrentamento da pandemia de coronavírus**, demonstrando as receitas transferidas e próprias, bem como as despesas por funções e fontes e seus detalhamentos.

16.1. Inicialmente, **restou demonstrado que houve o repasse, pela União, da quantia de R\$ 2.231.962.781,54** (dois bilhões, duzentos e trinta e um milhões, novecentos e sessenta e dois mil, setecentos e oitenta e um reais e cinquenta e quatro centavos), sendo que, destes, **R\$ 740.222.463,83** (setecentos e quarenta milhões, duzentos e vinte e dois mil, quatrocentos e sessenta e três reais e oitenta e três centavos) **tinham como destinação as despesas de combate direto ao COVID-19, o que representou 33,16% dos recursos totais.**

A cifra remanescente, na ordem de R\$ 1.491.740.317,71 (um bilhão, quatrocentos e noventa e um milhões, setecentos e quarenta mil, trezentos e dezessete reais e setenta e um centavos) **estava direcionada à mitigação dos efeitos econômicos e financeiros decorrentes da pandemia.**

A Tabela 48 evidenciou as despesas empenhadas por fontes, sendo constatado que, **do total ali registrado, cerca de 75,59% se refere ao pagamento de gastos com pessoal, na rubrica “Pessoal e Encargos Sociais”.**

Conforme demonstra o trabalho técnico, **os recursos repassados pela União na fonte 10009 – RECURSOS ORDINÁRIOS – MITIGAÇÃO DOS EFEITOS FINANCEIROS DA COVID-19, da ordem de R\$ 918.821.342,88** (novecentos e dezoito milhões, oitocentos e vinte e um mil, trezentos e quarenta e dois reais e oitenta e oito centavos), **foram utilizados para pagamento de pessoal ativo e inativo que não se encontravam na “linha de frente” das atividades de combate à doença.**

Sobre o assunto, **apesar de restar evidenciado que os recursos não eram vinculados e que a aplicação não descumpriu a Lei Complementar n.º 173/2020**, que firmou o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), **cabe ratificar a crítica técnica**, pois, **não obstante os recursos em questão serem de livre alocação, por óbvio, deveriam ter sido empregados diretamente nas ações contra a pandemia**, em razão, inclusive, da urgência e da gravidade da situação epidemiológica em nosso Estado.

Assim, **aderimos à sugestão de ressalva técnica e respectiva recomendação, ambas de n.º 13¹⁶**, constante do Capítulo 7 do relatório técnico.

16.2. A Tabela 52 demonstra o total das despesas empenhadas por função e fontes, que totalizou **R\$ 735.220.836,65** (setecentos e trinta e cinco milhões, duzentos e vinte mil, oitocentos e trinta e seis reais e sessenta e cinco centavos); **desta quantia, a maior parte, R\$ 696.953.770,95** (seiscentos e noventa e seis milhões, novecentos e cinquenta e três mil, setecentos e setenta reais e noventa e cinco centavos), **foi executada na Função Saúde, representando um percentual de execução de 94,80%**, o que demonstra o grande volume de recursos utilizados nas ações e atividades de combate, cuidado e prevenção da pandemia, bem como de investimentos na área, consoante consta, também, da Tabela 53.

¹⁶ **Ressalva n.º 13:** Utilização de recursos transferidos da União referentes à fonte 10009 - RECURSOS ORDINÁRIOS - MITIGAÇÃO DOS EFEITOS FINANCEIROS DA COVID-19, cujo montante foi de R\$ 918.821.342,88, no pagamento de despesas com pessoal ativo e inativo, e não empregado, diretamente, no combate à pandemia do COVID-19.

Recomendação n.º 13: Ao Poder Executivo, que, no caso de situação de calamidade pública, gerencie os recursos arrecadados de forma eficiente, mesmo os não vinculados a despesas específicas, destinando-os prioritariamente ao combate e mitigação dos efeitos decorrentes.

Por outro lado, na **Tabela 56**, há a **identificação dos credores com os quais foram realizados dispêndios maiores que 5 milhões de reais**; constata-se grande quantidade de gastos com cooperativas de saúde, destacando-se o gasto com a **“O.S.” Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (ISGH)**, que **perfez a cifra de R\$ 151.110.474,26** (quinze milhões, cento e dez mil, quatrocentos e setenta e quatro reais e vinte e seis centavos), **cerca de 15% dos valores totais** dispendidos.

Outro gasto significativo se deu com o credor **China Meheco Corporation**, empresa que comercializa EPI's, no valor de **R\$ 179.154.196,06** (cento e setenta e nove milhões, cento e cinquenta e quatro mil, cento e noventa e seis reais e seis centavos), que **representou 18,35% das despesas gerais** na função saúde.

Como se depreende da **Tabela 57**, quando examinados os **recursos por natureza da despesa, parte relevante**, cerca de **R\$ 300.206.042,07** (trezentos milhões, duzentos e seis mil, e quarenta e dois reais e sete centavos), **aproximadamente 31%**, foram utilizados no pagamento de **“Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”**, especificamente na **função saúde**.

Os gastos com terceirização já foram objeto de recomendações em **execícios anteriores**, encontrando-se com *status* “em fase de implementação”, conforme dispõe o relatório técnico, em seu Capítulo 6.

16.3. Sob o aspecto da **transparência das despesas com COVID-19**, **constaram-se fragilidades** em alguns dados, especialmente quanto à identificação da origem dos recursos na rubrica **“00 – RECURSOS ORDINÁRIOS”**, **não sendo possível efetuar separação entre os originários da União e os recursos próprios do Estado do Ceará**.

Por fim, examinando a **entrega, pelos fornecedores, dos serviços e bens adquiridos pelo Estado do Ceará**, consoante informa a **Tabela 64** e após as justificativas apresentadas pela Comissão do PASF e pelo Sr. Governador, **há 27,43% das entregas em atraso, parcialmente cumpridas ou não realizadas**, sem outras explicações para o fato; **deve o Estado envidar esforços para o efetivo cumprimento dos contratos e recebimento integral destes bens/serviços adquiridos**.

Necessário, então, **recomendar que o Estado se cerque de todos os cuidados na realização, principalmente, das aquisições emergenciais e diretas relacionadas à pandemia, sindicando a idoneidade dos fornecedores, exigindo as devidas garantias e aplicando as penalidades cabíveis** pelos eventuais descumprimentos contratuais.

CONCLUSÃO

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

Relevante, ainda, que **uma maioria considerável dos programas finalísticos tenha apresentado bons níveis de execução, iguais ou superiores a 61%**; ainda assim, consideramos **haver margem para melhoria desses índices, o que deve ser buscado**.

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

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

Sobre as **transferências voluntárias a municípios**, cabe exortar que **as transferências adotem critérios objetivos** (como índices de desenvolvimento municipal e humano) **de seleção dos beneficiados, de forma a terem caráter mais distributivo e redutor de desigualdades**.

A respeito do **emprego do percentual de 19% das despesas de pessoal e encargos em terceirização de mão de obra**, considerando que, **no exercício de 2019, esse percentual foi de 13,83%**, verifica-se um **aumento de aproximadamente 50%**, o que nos parece bastante elevado; necessário reconhecer que, de longe, **a maior parte da terceirização está relacionada à área de saúde**, cujas peculiaridades impõem certa mitigação do rigor nessa análise, dadas as peculiaridades das contratações nessa área e, notadamente, em razão da pandemia do COVID-19.

De todo modo, a instrução realizada dá ensejo a que **sejam adotadas providências no sentido de evitar um crescimento desproporcional de tais despesas**, o que exige **atenção especial em relação ao controle do volume total de terceirizações substitutivas e o necessário respeito à regra do concurso público**.

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

Notadamente, em relação aos **investimentos**, é justo reconhecer que, a despeito da redução em valores absolutos noticiada pelo trabalho técnico, há **informação confiável de que o Ceará manteve, em 2020, posição nacional de destaque nesse aspecto**, o que nos parece suficiente para entender **ausente qualquer gravidade no fato, cuja reversão, ainda assim, entendemos que deve ser buscada pelo Governo Estadual**.

Merece referência específica, ainda, o **decrécimo na Receita Bruta Arrecadada, num percentual de 5,86%**, o que **obstaculiza a consecução das metas e despesas planejadas anualmente pelo Estado**, fato que enseja sugestão, pelo MPC, de **Recomendação** específica.

Ademais, este MPC entende importante que a **SEPLAG implemente as novas regras definidas pelo PASF para transferências à organizações sociais em contratos de gestão, visando maior acompanhamento/controlado da execução dos contratos, assim como o atendimento aos princípios constitucionais da impessoalidade e eficiência, haja vista o maior volume de recursos transferidos pelo Estado a entidades privadas ser destinado a essas organizações**.

Quanto à **execução orçamentária** com ênfase nos direitos sociais, tem-se que esta **ficou abaixo de um percentual desejável (66,58%)**, em **desatendimento ao planejamento orçamentário** e podendo ocasionar **possível prejuízo às atividades estatais**, razão pela qual **recomendamos que deve ser buscada, ao máximo, a execução integral**.

Por outro lado, no que diz respeito às ações de enfrentamento da pandemia do coronavírus, cabe destacar que, apesar dos evidentes esforços do Estado do Ceará no combate à pandemia, faz-se necessário continuarem as ações, principalmente com a **alocação da maioria dos recursos recebidos na linha de frente ao combate da doença, ainda que não vinculados**, bem como **uma maior atenção aos equipamentos, insumos e serviços adquiridos e com fornecimento em atraso/não entregue**, situação que pode causar, não apenas prejuízos financeiros, mas também precariedade das ações de combate à pandemia.

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

CAPÍTULO 3 – ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

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

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

Da análise técnica realizada, algumas inconsistências e impropriedades resultantes do exame dos Demonstrativos Contábeis foram detectados, entretanto, este MP de Contas vai se ater àquelas que se destacam, a seguir comentadas.

17.1. As inconsistências identificadas nos Balanços foram objeto de destaque em notas explicativas que acompanharam o BGE 2020; entre os principais dados apontados pela unidade técnica, **destaca-se, no Balanço Orçamentário, o resultado do orçamento corrente**, que registrou um **superavit de R\$ 1.470.080.309,84** (um bilhão, quatrocentos e setenta milhões, oitenta mil, trezentos e nove reais e oitenta e quatro centavos), o que demonstra que, **na execução orçamentária, as receitas correntes foram, de forma louvável, mais que suficientes para cobrir as despesas correntes**.

No que diz respeito à **execução das receitas**, verifica-se uma **arrecadação de 93,83% das receitas inicialmente previstas, evidenciando uma possível “frustração” de arrecadação da ordem de R\$ 1.972.316.344,80** (um bilhão, novecentos e setenta e dois milhões, trezentos e dezesseis mil, trezentos e quarenta e quatro reais e oitenta centavos).

Apesar da **inegável relevância nominal do valor não alcançado**, importa ressaltar que este **não chega a 7% da projeção orçamentária**, demonstrando **planejamento adequado e eficiente ação administrativa no sentido da consecução da meta**.

Por outro lado, **a execução da despesa importou em R\$ 28.534.870.390,99** (vinte e oito bilhões, quinhentos e trinta e quatro milhões, oitocentos e setenta mil, trezentos e noventa reais e noventa e nove centavos), **o que representa um percentual de 85,31%** dos créditos orçamentários e adicionais, **resultando em uma economia orçamentária de R\$ 4.913.426.161,72** (quatro bilhões, novecentos e treze milhões, quatrocentos e vinte e seis mil, cento e sessenta e um reais e setenta e dois centavos); entendemos **desinteressante qualquer parcela de inexecução orçamentária, por descumprir planejamento constante da peça orçamentária anual**, com provável prejuízo para a amplitude e a qualidade das atividades estatais, razão pela qual **recomendamos que deve ser buscada, o mais possível, a execução integral**.

17.2. No que se refere ao **Balanço Financeiro**, destaca-se o **resultado financeiro positivo de R\$ 2.080.277.311,00** (dois bilhões, oitenta milhões, duzentos e setenta e sete mil, trezentos e onze reais), **evidenciando um aumento de 34,18% nas disponibilidades financeiras do Estado em 2020** (que totalizaram R\$ 8.165.792.227,85) e **um aumento de 105,04% no resultado financeiro em relação ao do exercício anterior**; desnecessário esforço para compreender a **importância do resultado, que superou relevantemente a situação** observada no exercício anterior.

Por sua vez, ainda na análise ao Balanço Financeiro, **houve o necessário agrupamento de receitas e despesas por fontes de recursos, em atendimento parcial às recomendações de n.º 21 e 22¹⁷** do Parecer Prévio das Contas de Governo de 2019 (Processo n.º 00145/2020-7) e seguindo orientação do Manual Técnico do Orçamento de 2020 do Governo do Estado do Ceará, o que **permitiu uma maior conexão entre as receitas e despesas, que foram separadas em grupos**, a saber, **Tesouro, Recursos Próprios, Transferências Legais, Operações de Crédito e Convênios**, conforme demonstrado na Tabela 5.

Do exame, constatou-se a existência de **deficits em fontes de recursos**, tais como aquelas destinadas a (i) recursos ordinários para projetos prioritários, (ii) outras fontes e compensação ambiental, (iii) transferências diretas – outras, (iv) operações de crédito internas - Linha Leste/BNDES, dentre outros; sobre estes **deficits**, a Comissão PASF informou que as determinações dos exercícios anteriores se encontram em fase de implementação, com o desenvolvimento de um novo sistema que permitirá controles por fonte, no qual, **serão evitados quaisquer deficits na execução orçamentária**.

Cumprido ressaltar, ainda na análise do quadro citado, que, dentre as fontes do grupo Tesouro, **aquela denominada “Recursos ordinários - Mitigação dos efeitos financeiros da COVID-19” (100009) teve resultado zerado**, considerando que os **recursos arrecadados foram integralmente executados**, o que leva a crer na efetivação das medidas planejadas para os recursos em questão.

17 Recomendação 21: À Secretaria da Fazenda, que adote as providências necessárias para que a estrutura do Balanço Patrimonial, extraído do S2GPR, contemple o Quadro do *Superavit/Deficit* Financeiro por fonte, o qual está disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) 8ª edição.

Recomendação 22: À Secretaria da Fazenda, que verifique a utilização das fontes seguindo a condição temporal do seu recebimento, de modo a adotar o Manual do Orçamento do Governo do Estado do Ceará.

17.3. Em relação ao **Balanço Patrimonial**, identificou-se a **manutenção de fragilidades já verificadas** em exercícios anteriores. Vejamos.

17.3.1. No que diz respeito ao **Ativo Circulante**, houve **um acréscimo de 41,91%**, se comparado ao exercício anterior, especialmente nos subgrupos “**Créditos Tributários a Receber**” (59,38%) e “**Caixa e Equivalentes de Caixa em Moeda Nacional**” (34,73%).

O **incremento expressivo na conta “Créditos Tributários a Receber” se refere a créditos não reconhecidos anteriormente por competência**, sendo a quantia de **R\$ 10.403.496.130,00** (dez bilhões, quatrocentos e três milhões, quatrocentos e noventa e seis mil cento e trinta reais) referente ao **ICMS auto de infração** e **R\$ 1.609.093.255,20** (um bilhão, seiscentos e nove milhões, noventa e três mil, duzentos e cinquenta e cinco reais e vinte centavos) pertinente ao **estoque de operações declaradas e não pagas pelos contribuintes**.

17.3.2. Por outro lado, o **Ativo Não Circulante** apresentou um **decréscimo de 4,19%**, verificando-se a maior redução no subgrupo “**Créditos de Longo Prazo**” (20,69%), em decorrência da conta “**Ajuste de Perdas de Dívida Ativa Tributária**”, que teve **variação de 1.103,10%** em relação ao exercício anterior, passando de **R\$ 292.023,00** (duzentos e noventa e dois mil, e vinte e três reais) em 2019, para **R\$ 3.513.315,00** (três milhões, quinhentos e treze mil, trezentos e quinze reais) no ano de 2020.

Observa-se que **dos Créditos de Longo Prazo registrados na Dívida Ativa, a maior parcela - cerca de 96,85% - está relacionada à Dívida Ativa Tributária** e, apenas 3,15%, à Dívida Ativa Não Tributária; deduzindo-se o ajuste de perdas dos créditos inscritos, constata-se que o Estado apresentou uma **Dívida Ativa líquida no valor de R\$ 10 bilhões, um decréscimo de 22,52% em relação ao montante do exercício anterior (2019)**.

Sobre a conta “**Ajuste de Perdas de Dívida Ativa Tributária**”, cumpre ressaltar que **os valores lançados a título de ajuste atenderam a implementação de novos critérios de mensuração**, originalmente instituídos pela Lei Estadual n.º 17.277, de 10 de setembro de 2020; por essa legislação, **créditos inscritos há mais de 15 (quinze) anos, sem anotação de suspensão de exigibilidade ou de garantia, foram lançados como ajuste de perdas, que resultou no incremento de R\$ 3.221.292.526,89** (três bilhões, duzentos e vinte e um milhões, duzentos e noventa e dois mil, quinhentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos) como ajuste da dívida citada. Tais critérios **foram objeto de recomendações de exercícios anteriores**,¹⁸ denotando um atendimento ao determinado anteriormente, cabendo, apenas, seu aprofundamento.

Assim, cabe **recomendar à SEFAZ e à PGE que aperfeiçoem os critérios de avaliação da qualidade dos créditos inscritos, tornado-os mais adequados e eficazes, em complemento à análise dos prazos prescricionais e à verificação dos critérios comumente relacionados aos créditos e devedores, bem como as devidas inserções da metodologia nas notas explicativas, a fim de que o montante indicado com “dívida ativa líquida” reflita a real situação patrimonial do Estado do Ceará**.

¹⁸ **Recomendação n.º 23:** À Secretaria da Fazenda e à Procuradoria Geral do Estado, diante dos consideráveis valores envolvidos, que continuem a dar prosseguimento às ações de aprimoramento na metodologia de cálculo do ajuste de perdas da Dívida Ativa, buscando a efetiva inclusão de novos critérios, bem como o atendimento ao princípio contábil da prudência.

17.3.3. Quanto ao **Passivo Circulante**, houve um crescimento percentual de **10,22%**, especialmente no subgrupo “Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo – externo”, que denotou um **incremento de 49,53%**, evidenciando um **acréscimo no endividamento de curto prazo do Estado, especialmente em financiamentos externos.**

17.3.4. O **Passivo Não Circulante** apresentou um crescimento de **18,08%**, especialmente no subgrupo “Empréstimos de Longo Prazo” (R\$ 15.632.336.328,00), que teve **variação percentual de 20,44%** se comparado ao ano de 2019 (R\$ 12.978.936,164,00); cumpre evidenciar que **referida rubrica corresponde a 86,77% do saldo do passivo não circulante.** O acréscimo é relevante e denota um maior endividamento do Estado também a longo prazo.

Apesar do relevante aumento, cabe salientar que **a variação deve-se**, em sua maioria, **a recursos captados interna e externamente, com a finalidade de realizar investimentos no Estado**, o que nos parece ser um **crescimento positivo**, vez que também acompanhado da **saudável disponibilidade financeira no caixa do Estado.** Sobre os investimentos, **podemos destacar**, em especial, **o Programa Viário de Integração Logística do Ceará IV – 2.ª Fase, programa de melhoria contínua da malha viária do Estado**, dentre outros, consoante se vê das notas explicativas apenas ao Balanço Geral.

17.3.5. O **Patrimônio Líquido do Estado** foi da ordem de **R\$ 42.449.782.126,12** (quarenta e dois bilhões, quatrocentos e quarenta e nove milhões, setecentos e oitenta e dois mil, cento e vinte e seis reais e doze centavos), **apresentando crescimento da ordem de R\$ 2.093.741.923,00** (dois bilhões, noventa e três milhões, setecentos e quarenta e um mil, novecentos e vinte e três reais), **representando incremento de 5,19%** se comparado ao exercício anterior (R\$ 40.356.040.203,00), indicando **elogiável situação positiva.**

17.3.6. O **resultado financeiro do exercício de 2020** foi **superavitário, totalizando R\$ 5.508.459.408,43** (cinco bilhões, quinhentos e oito milhões, quatrocentos e cinquenta e nove mil, quatrocentos e oito reais e quarenta e três centavos), **41% maior que em 2019.** Por sua vez, **o saldo patrimonial, que une os superávits financeiro e patrimonial, foi da ordem de R\$ 41.198.962.585,02** (quarenta e um bilhões, cento e noventa e oito milhões, novecentos e sessenta e dois mil, quinhentos e oitenta e cinco reais e dois centavos) **superior 4,44%** em relação ao exercício anterior.

17.3.7. Analisando o resultado financeiro por fontes, em atendimento ao disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e ao Manual Técnico do Orçamento de 2020, do Governo do Estado do Ceará, constatou-se que **a fonte “Tesouro” representa a maior parte dos recursos do superavit financeiro apurado, com um incremento de 257% em relação ao exercício anterior, seguida pela fonte “Recursos Próprios”, que experimentou uma elevação percentual de 22%, como se vê da Tabela 15.**

17.4. No que tange à **Demonstração das Variações Patrimoniais**, o demonstrativo evidencia um **resultado negativo de R\$ 2.408.129.574,44** (dois bilhões, quatrocentos e oito milhões, cento e vinte e nove mil, quinhentos e setenta e quatro reais e quarenta e quatro centavos), **181,01% inferior ao resultado em 2019**, o que **restou atenuado pela apuração positiva do patrimônio líquido, em R\$ 2.093.741.923,00** (dois bilhões, noventa e três milhões, setecentos e quarenta e um mil,

novecentos e vinte e três reais), **sendo a diferença, na ordem de R\$ 4.501.871.497,00** (quatro bilhões, quinhentos e um milhões, oitocentos e setenta e um mil, quatrocentos e noventa e sete reais), **relativa aos ajustes de exercícios anteriores, efetuados em 2020**, consoante Balanço Geral.

17.5. Sobre a Demonstração de Fluxos de Caixa, o saldo de caixa e equivalente de caixa final, registrados no Balanço Financeiro e na Demonstração de Fluxos de Caixa, **foi da ordem de R\$ 8.129.159.796,50** (oito bilhões, cento e vinte e nove milhões, cento e cinquenta e nove mil, setecentos e noventa e seis reais e cinquenta centavos); frise-se ter havido um elogiável **incremento de quase 35% em relação ao resultado do exercício de 2019**.

17.6. Quanto à Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido, obteve-se uma **diferença irrelevante entre seu o saldo inicial do exercício de 2020 e o saldo final do exercício anterior**, extraído do Balanço Geral de 2019, fato que não tem o condão de macular as contas.

Foram constatados, ainda, **prejuízos acumulados de R\$ 328,05 milhões** na **Companhia de Desenvolvimento do Ceará – CODECE** (R\$ 8 milhões) e na **Companhia de Habitação do Ceará – COHAB** (R\$ 320 milhões).

Cabe aqui registrar que nos parece **inaceitável que a COHAB continue a dar prejuízos ao Estado, mesmo depois de autorizada sua extinção pela Lei Estadual n.º 12.961/99¹⁹**, e principalmente, diante das **recomendações sucessivas** nos Pareceres Prévios anteriores das Contas do Governo do Estado. Veja-se que **os prejuízos da Companhia vêm aumentando, desde 2018²⁰**.

O assunto foi objeto de **Recomendação n.º 28 do Parecer Prévio relativo às Contas de Governo de 2019, foi orientado à administração do Estado que:**

Ao Poder Executivo, que adote medidas efetivas, para que possa ser finalizado o processo de extinção da COHAB. (grifo nosso)

A Comissão do PASF e a defesa do Exmo. Sr. Governador Camilo Santana **indicaram que o processo de liquidação da Companhia encontra-se em andamento, tendo sido realizadas diversas ações**, tais como, (a) controle e acompanhamento das dos pagamentos das prestações mensais da Dívida junto à União, (b) conclusão da depuração dos 45.735 créditos hipotecários alienados pelo Estado do Ceará à CAIXA Econômica Federal através do CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE ATIVOS E OUTRAS AVENÇAS, firmado em 08/12/1998, (c) elaboração e entrega, aos respectivos mutuários/proprietários, de cerca de 16 mil escrituras, (d) tratativa junto à Procuradoria Geral do Município de Fortaleza, SEUMA, HABITAFOR e Secretaria das Cidades, para avançar na conclusão da regularização fundiária dos Conjuntos Habitacionais erigidos em regime de Mutirão e (e) o acompanhamento jurídico das Ações Judiciais contra a COHAB-CE.

De todo modo, cumpre **reiterar a recomendação do ano anterior**, no sentido de que o **Poder Executivo conclua o processo de finalização e extinção da Companhia**.

19 Art. 5º. Fica autorizada a extinção da Companhia de Habitação do Ceará - COHAB, sociedade de economia mista, instituída nos termos da Lei nº 9.557, de 14 de dezembro de 1971.

20 Em 2018: 298,45 milhões. Em 2019: 309,49 milhões. Em 2020: 320 milhões.

DAS EMPRESAS ESTATAIS DEPENDENTES SOB A ÉGIDE DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

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

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

Muito embora o legislador tenha definido o conceito da empresa em exame, cabe tecer considerações; de acordo com o comando legal, **caracterizam-se como dependentes as estatais que necessitam, de modo permanente, do aporte de recursos oriundos do ente controlador - o Estado - para cobrir suas despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital**. Isto significa dizer, que tais **empresas não apresentam resultado operacional que garanta sua autonomia financeira e findam por depender da transferência de recursos públicos para o atendimento de suas atividades**.

In casu, observa-se que a unidade técnica (item 3.7 do relatório técnico) apurou que **o METROFOR recebeu o montante de R\$ 169.509.353,33** (cento e sessenta e nove milhões, quinhentos e nove mil, trezentos e cinquenta e três reais e trinta e três centavos) para fins de constituição ou aumento de capital da empresa. **A demonstração dos fluxos de caixa da empresa em comento indica que os custos das atividades operacionais (R\$ - 107.407.209,55) e de investimento (R\$ - 27.625.823,40) foram suportados pelo valor repassado pelo Tesouro**.

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

Evidentemente, **as entidades classificadas como estatais dependentes devem ser incluídas no orçamento do Estado, devendo 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 que importa destacar. Nos termos do **§ 9.º 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 recebem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral, sujeitam-se à **regra constitucional do teto remuneratório**²¹.

21 Art. 37 [...] XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos

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

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

Por outro lado, na apreciação das Contas do Governo do Estado em 2019 também restou determinada a fiscalização do cumprimento das determinações exaradas por este TCE (Recomendação n.º 17), especialmente aquela que obriga o **METROFOR** a cumprir as regras inerentes ao seu *status* de estatal verdadeiramente dependente.

Nesse aspecto, o **Governo Estadual tem sido recalcitrante**, o que deveria ensejar, conforme entendemos, a adoção de medidas mais rigorosas por parte dessa Corte.

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

CONCLUSÃO

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

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

Por outro lado, foram apuradas **impropriedades** quanto a aspectos que **não chegam a comprometer a qualidade das contas** ora apreciadas, como, p. ex., **deficit no resultado da execução do orçamento de capital e classificação incorreta da Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos – METROFOR no Balanço Geral como empresa estatal independente**, quando, em verdade, tendo seu orçamento custeado pelas transferências estatais, ela é **inegavelmente dependente.**

cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos.

CAPÍTULO 4 – CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

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

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

EDUCAÇÃO

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

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

A **Gerência de Contas de Governo** apurou, na tabela 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\$ 18.707.073.659,34** (dezoito bilhões, setecentos e sete milhões, setenta e três mil, seiscentos e cinquenta e nove reais e trinta e quatro centavos), valor a ser considerado, então, como **base de cálculo para aplicação mínima em MDE**; assim, a aplicação constitucional em questão, que deve **corresponder, no mínimo, a 25% dos impostos e transferências constitucionais e legais, somaria, no exercício, a cifra de R\$ 4.676.768.414,83** (quatro bilhões, seiscentos e setenta e seis milhões, setecentos e sessenta e oito mil, quatrocentos e quatorze reais e oitenta e três centavos).

Considerando que **os valores efetivamente aplicados**, conforme apurado pela Gerência na Tabela 2 do mesmo tópico, **somaram a importância de R\$ 5.058.787.412,31** (cinco bilhões, cinquenta e oito milhões, setecentos e oitenta e sete mil, quatrocentos e doze reais e trinta e um centavos), representando **27,04% da receita líquida de impostos e transferências**, depreende-se claramente o **atendimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal**.

Ressalva-se, contudo, que **foram glosadas despesas na cifra de R\$ 13.198.111,83** (treze milhões, cento e noventa e oito mil, cento e onze reais e oitenta e três centavos) **por não serem consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino na forma legal**, dentre as quais podem ser destacadas as realizadas com o **fornecimento de alimentação**, que representaram 74,24% do total das deduções.

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 na definição contida no art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional.**

19.2. Em relação ao disposto no **art. 60, inciso XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, e, especialmente, no art. 3º, inciso III, da Lei Estadual n.º 15.064/2011, que eleva, no Estado do Ceará, o limite mínimo de 60% para 80% dos recursos recebidos do FUNDEB que devem ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica**, cumpre destacar que o **Governo Estadual, atendendo ao legalmente estabelecido, empregou o percentual de 92,24% da base de cálculo, conforme demonstrado na Tabela 5 do tópico retrocitado.**

SAÚDE

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

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

A Gerência de Contas de Governo evidenciou, por meio da **Tabela 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 2020, o montante de R\$ 3.095.194.403,83 (três bilhões, noventa e cinco milhões, cento e noventa e quatro mil, quatrocentos e três reais e oitenta e três centavos), correspondente a 16,55% das receitas de impostos e transferências.**

Ressalve-se que, **apesar de superado o limite mínimo de aplicação, contrariando o disposto no art. 4º da Lei Complementar que disciplina a matéria e a decisão exarada no Acórdão TCE n.º 546/2018, o Estado do Ceará classificou, como gastos em ASPS, despesas não admitidas para esse fim, no montante de R\$ 5.558.781,27 (cinco milhões, quinhentos e cinquenta e oito mil, setecentos e oitenta e um reais e vinte e sete centavos), as quais se encontram especificadas na Tabela 7 do Tópico 4.2 do Relatório Técnico e que foram excluídas do cálculo (principalmente as despesas com “material de assistência social”).**

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

APLICAÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO DA RECEITA TRIBUTÁRIA EM INVESTIMENTOS

19.4. O § 2.º do art. 205 da Constituição Estadual, alterado pela EC n.º 98, de 19 de dezembro de 2019, estabelece que a Lei de Diretrizes Orçamentárias conterà a meta anual de investimentos a serem custeados com recursos provenientes da receita tributária arrecadada pelo Estado do Ceará.

Tem-se que a LDO de 2020, modificada pela Lei n.º 17346/2020, estabeleceu como meta anual de investimentos para o exercício sob exame a média dos valores empenhados nos grupos de natureza de despesa 4 (Investimentos) e 5 (Inversões Financeiras), nas fontes 00 (Recursos Ordinários) e 10 – FECOP, nos últimos 4 (quatro) exercícios anteriores à vigência da retrocitada Lei.

Desse modo, a **Gerência de Contas de Governo** evidenciou, na Tabela 9 do Tópico 4.3, que **a média dos últimos quatro anos (2016/2019) importou na cifra de R\$ 784.718.601,13** (setecentos e oitenta e quatro milhões, setecentos e dezoito mil, seiscentos e um reais e treze centavos); por sua vez **a despesa empenhada importou no montante de R\$ 1.288.747.849,64** (um bilhão, duzentos e oitenta e oito milhões, setecentos e quarenta e sete mil, oitocentos e quarenta e nove reais e sessenta e quatro centavos).

Assim, diante dos valores apontados, **observa-se que o Poder Executivo cumpriu a meta estabelecida pelo art. 205, § 2º, da Constituição Estadual c/c a Lei n.º 17346/2020**, porquanto **houve a aplicação, em investimentos, acima da média observada nos últimos quatro anos, com recursos da arrecadação tributária.**

19.5. Por sua vez, o art. 210 da Constituição Estadual estabelece que devem ser executados, no mínimo, 50% do valor global dos investimentos do setor público fixados no orçamento em benefício do interior do Estado (excluída a região metropolitana).

Embora tenha sido constatado que **a despesa executada atingiu o percentual de 50,68% do valor global inicialmente fixado no orçamento, ao se considerar a dotação atualizada** (despesa inicial fixada + créditos adicionais – anulações), **a aplicação no interior do Estado atinge apenas 46,04%, descumprindo**, desse modo, o patamar estabelecido na Constituição Estadual.

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

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

19.6. 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, atribuindo-lhe uma dotação orçamentária mínima correspondente a 2% (dois por cento) da receita tributária como renda de sua administração privada.

A base sobre a qual deve incidir o percentual compreende a Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual, considerando as deduções do FUNDEB (R\$ 9.880.623.977,65).

Os recursos do Tesouro repassados à **FUNCAP**, segundo dados do Balanço Geral do Estado, totalizaram **R\$ 72.417.161,51** (setenta e dois milhões, quatrocentos e dezessete mil, cento e sessenta e um reais e cinquenta e um centavos), **correspondendo a apenas 1,17% da Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual, bem abaixo, portanto, do limite mínimo fixado na Constituição Estadual.**

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

Noutro passo, cabe destacar o **cumprimento do § 2.º do art. 258 da Constituição Estadual**, haja vista que **a despesa com pessoal da Fundação de Amparo à Pesquisa ter alcançado somente 2,37% do seu orçamento global, quando o limite estabelecido é de 5%.**

Frente ao exposto, este **Parquet** entende cabível **renovar as recomendações ao Estado, já exaradas no Parecer Prévio relativo às Contas de Governo de 2019**, no sentido de **empreender esforços visando dar cumprimento ao percentual da Receita Tributária Líquida constitucionalmente destinado à FUNCAP**, dada a **relevância da pesquisa, em qualquer esfera, para a viabilização do desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida da população.**

FUNDOS DE FINANCIAMENTO AO SETOR PRODUTIVO

19.7. Notícia o Órgão Técnico que **o art. 209 da Constituição Estadual foi alterado pela Emenda Constitucional n.º 107/2021, extinguindo o Fundo de Financiamento às Micros, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará – FCE**, cuja iniciativa já havia sido mencionada nas Contas do Governo do Estado de exercícios anteriores.

Em sua análise, a **Gerência de Contas de Governo** relata que houve descumprimento da determinação constitucional de destinação de recursos para constituição e manutenção do Fundo; entende, no entanto, que a apuração do cumprimento do disposto no art. 209, alterado pela Emenda Constitucional n.º 107/2021, será realizada nas contas do exercício de 2021.

Considerando a vigência do dispositivo constitucional em exame no exercício de 2020, entende este **Parquet** que **deveria ter sido atendido o 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 Estadual, que ainda estava em vigor.

ANÁLISE DA GESTÃO FISCAL

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

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)

19.8.1. No que diz respeito à **Receita Corrente Líquida (RCL)** do Estado no ano de 2020, a partir do Demonstrativo da Receita Corrente Líquida (Anexo 3 do RREO), **foi informado um total de R\$ 22.028.314.984,46** (vinte e dois bilhões, vinte e oito milhões, trezentos e quatorze mil, novecentos e oitenta e quatro reais e quarenta e seis centavos), **valor que confere com a apuração realizada pela SECEX com base nos dados constante do sistema S2GPR.**

Sobre a evolução da RCL ao longo do tempo, convém ressaltar que, em consonância com o Gráfico 01 do item 4.6.1, **constatou-se uma variação negativa de 14%**, quando realizada comparação com o valor auferido no exercício anterior, considerando-se como fator de correção o IGP-DI.

Cabe reconhecer, no entanto, que o exercício de 2020 teve uma execução financeira bastante atípica, em virtude da pandemia do COVID-19 e dos efeitos dela decorrentes, afetando negativamente, assim, os ingressos financeiros relacionados à receita do Estado do Ceará.

Ademais, caso seja adotado, como índice de correção no período, o **IPCA, a variação se torna positiva, no percentual de 0,93%.**

Na prática, nota-se que **a Receita Corrente Líquida do Estado teve uma variação pouco expressiva, mas que, em decorrência da crise fiscal gerada pela pandemia da COVID-19**, observa-se certa congruência com a variação do PIB Estadual, caso se considere a correção pelo IPCA.

Ademais, cabe frisar que, considerando o IGP-DI como fator de correção, **a RCL do Estado vinha se mantendo em contínuo crescimento desde 2015**, mas que, no ano de 2020, **devido aos efeitos deletérios para a economia causados pela crise pandêmica, observa-se uma quebra nesse ciclo**, afetando, por via de consequência, o desenvolvimento das atividades e projetos a cargo do Poder Executivo.

Conforme o citado Gráfico 01, os valores da RCL estiveram sempre relativamente próximos na série histórica de evolução, mas, no ano de 2020, ocorreu um afastamento da linha de crescimento, podendo-se presumir se essa uma decorrência da retração da economia que afetou o país inteiro.

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

DESPESAS COM PESSOAL

19.8.2. 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 atingiu quantia correspondente a **40,55% da RCL**, estando bem **abaixo dos limites aplicáveis ao Poder Executivo do Estado do Ceará (limite máximo de 48,60%, prudencial de 46,17% e de alerta de 43,74%).**

19.8.2.1. O resultado acima demonstra o **comprometimento da gestão com o equilibrado e regular uso dos recursos públicos na realização das despesas com pessoal**, em conformidade com os princípios estabelecidos na LRF.

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

19.8.2.2. Convém salientar que, conforme destacado pela SECEX, a Portaria n.º 233, de 15 de abril de 2019, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, estabeleceu que, em caráter excepcional, para os exercícios de 2018 a 2021, o montante específico das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam nas atividades-fim dos entes da Federação não deve ser levado em consideração no cômputo da despesa total com pessoal, sendo aplicáveis as regras definidas no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) a partir do exercício de 2021; a norma em questão recomenda que as unidades federadas adotem, ainda em 2021, providências no sentido de se prepararem para o cumprimento das novas determinações relativas às despesas de pessoal.

A SECEX informa que foi aprovado, no âmbito do Senado Federal, o Projeto de Decreto Legislativo n.º 219/2019, com o objetivo de sustar os efeitos da norma referida, entretanto, conforme verificado no portal eletrônico da Câmara²², o mesmo ainda não foi objeto de aprovação na Câmara dos Deputados, permanecendo em vigência o texto da Portaria n.º 233/2019.

Na oportunidade, cabe destacar que, a partir das contas do exercício de 2022, prestadas em 2023, as despesas com pessoal das organizações da sociedade civil, desde que atuem na atividade-fim do órgão público, passarão a ser computadas como despesa de pessoal, conforme definido pela Portaria STN n.º 377/2020.

Nesse ponto, a análise técnica registra, a título informativo, que, conforme Relatório de Acompanhamento dos Contratos de Gestão do 2.º semestre de 2020, o Poder Executivo empenhou o montante de R\$ 762.023.000,00 (setecentos e sessenta e três milhões e vinte e três mil reais) para custeio das despesas com recursos humanos da área-fim, consideradas como pessoal e encargos sociais, relativas aos contratos de gestão, ressaltando, ainda, que a recomendação à SEFAZ, para avaliação da inclusão de tais gastos no cômputo das despesas totais de pessoal, permanece com status “em fase de implementação”.

Pelo exposto, temos posição no sentido de recomendar à Secretaria de Planejamento e Gestão que, na elaboração do relatório de acompanhamento dos contratos de gestão, apresente sempre as despesas com recursos humanos de forma detalhada, com discriminação daquelas enquadradas como atividade-fim do serviço público e, ainda, que seja recomendado à Secretaria da Fazenda que avalie o impacto, neste e nos próximos exercícios, da inclusão de tais dispêndios no cálculo das despesas com pessoal, para fins de cumprimento dos limites impostos pela LRF, especialmente em virtude do disposto na Portaria STN n.º 377/2020, que definiu que, na totalização de tais despesas, deverão ser computadas aquelas realizadas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade-fim do órgão.

²²<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2205332>

Pelo exposto, sugere-se que seja expedida **recomendação ao Poder Executivo do Estado do Ceará**, no sentido de que **avalie conveniência e oportunidade da elaboração de norma regulamentar que especifique, com a exatidão e detalhamento necessários, as atividades-meio que podem ser terceirizadas junto à iniciativa privada, a fim de possibilitar a uniformização das contratações realizadas pelos diversos órgãos estaduais, além de maior controle e segurança jurídica para os próprios gestores.**

19.8.2.3. Ainda quanto à execução das despesas de pessoal do Poder Executivo, a **SECEX apresenta, no item 4.7.1, informações relacionadas à Lei Complementar n.º 178/2021²³**, que instituiu o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e promoveu alterações na LRF, entre outras providências.

Na oportunidade, a unidade técnica destaca que, conforme informado na Nota Informativa SEI n.º 4076/2021, do Ministério da Economia, **as alterações implementadas tiveram como objetivo harmonizar interpretações relacionadas aos temas indicados no item 4.7.1 do relatório técnico.**

RECEITAS E DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES

19.8.3. 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.

Sobre esta matéria, destaca-se inicialmente que, desde 1º de janeiro de 2014, vigora a **Lei Complementar n.º 123/2013²⁴**, que trata do **equacionamento do déficit atuarial do Sistema Único de Previdência dos Servidores Públicos Civis e Militares, dos agentes públicos e dos membros de Poder do Estado do Ceará – SUPSEC**, bem como dispõe sobre a instituição do Plano de Custeio Financeiro, do Plano de Custeio Militar e do Plano de Custeio Previdenciário.

19.8.3.1. Segundo o trabalho técnico apresentado, **o Demonstrativo do Plano de Custeio Financeiro apresentou um resultado negativo de R\$ 1.594.643.284,57** (um bilhão, quinhentos e noventa e quatro milhões, seiscentos e quarenta e três mil, duzentos e oitenta e quatro reais e cinquenta e sete centavos).

Diante do registro, destaca a **SECEX que o resultado negativo de 2020 foi 13,89% maior do que o déficit do exercício anterior**, em termos nominais, o que demonstra um **crescimento do déficit anual**.

Conforme informações apresentadas pela Administração Estadual, **o déficit gerado exigiu do Poder Executivo um aporte financeiro de R\$ 1.518.421.075,68** (um bilhão, quinhentos e dezoito milhões, quatrocentos e vinte e um mil, setenta e cinco reais e sessenta e oito centavos), **pressionando e afetando, portanto, os cofres do Estado do Ceará de forma negativa.**

Em termos comparativos, **o valor aportado pelo Estado em 2020**, para fins de cobertura da insuficiência financeira, **representa um aumento de, aproximadamente, 1,49% em relação ao exercício anterior (R\$ 1.496.099.981,41)**, em termos nominais, o que revela **necessidade de controle mais efetivo** nesse ponto.

²³ Em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp178.htm

²⁴ Em <https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2013/lc123.htm>

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

19.8.3.2. Já em relação ao **Plano de Custeio Previdenciário**, observa-se um **resultado positivo de R\$ 284.582.114,71** (duzentos e oitenta e quatro milhões, quinhentos e oitenta e dois mil, cento e catorze reais e setenta e um centavos), correspondendo a um **resultado 2,74% menor que o registrado no ano anterior**.

19.8.3.3. Outro assunto relevante, que, a partir de 2020, passou a compor os demonstrativos financeiros previdenciários, diz respeito às **receitas e despesas de administração do RPPS** do Estado, cujos registros informam um **saldo positivo de R\$ 142.695,19** (cento e quarenta e dois mil, seiscentos e noventa e cinco reais e dezenove centavos).

19.8.3.4. Em seguida, a **SECEX**, de posse dos demonstrativos dos planos financeiro e previdenciário, **atesta haver uma tendência crescente de resultado previdenciário negativo até o ano de 2034**, que terá como consequência prática a **manutenção, ou até evolução, da necessidade de aportes financeiros pelo Poder Executivo**, visando à cobertura das insuficiências geradas ano a ano.

Registre-se que, **nas contas do ano de 2018**, a projeção apontava para resultado negativo **até o ano de 2029**, e, **nas contas de 2019**, constava duração **até o ano de 2030**, de modo que, diante dos **registros de 2020**, **acrescentaram-se 04 (quatro) anos nessa projeção**, com **tendência crescente de resultado negativo até 2034**; trata-se de situação extremamente preocupante e merecedora de relevante atenção, porquanto resta demonstrada **difficuldade de obtenção de equilíbrio nas contas previdenciárias**, com **risco de incapacidade de suportar os benefícios concedidos e de aumentar, a cada ano, o valor dos aportes financeiros do Estado do Ceará para o fim de suprir os resultados negativos que venham a ser registrados**.

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

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

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

DISPONIBILIDADE DE CAIXA E RESTOS A PAGAR DO PODER EXECUTIVO

19.8.4. De relevante importância entre os temas tratados no capítulo que versa sobre a Gestão Fiscal das Contas do Governador, **o item 4.9 do Certificado** versa sobre as **disponibilidades de caixa e restos a pagar**, tópico no qual o levantamento técnico se utiliza dos dados presentes no Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal para sua análise.

Conforme os dados conferidos pela **SECEX**, **o Governo do Estado do Ceará obteve, ao final do 3.º quadrimestre de 2019, uma Disponibilidade de Caixa Bruta de R\$ 7.350.294.230,80** (sete bilhões, trezentos e cinquenta milhões, duzentos e noventa e quatro mil, duzentos e trinta reais e oitenta centavos).

Mesmo considerando as obrigações financeiras do Estado (R\$ 1.193.591.568,18), **verificou-se uma Disponibilidade de Caixa Líquida no valor de R\$ 6.156.702.662,62** (seis bilhões, cento e cinquenta e seis milhões, setecentos e dois mil, seiscentos e sessenta e dois reais e sessenta e dois centavos), **antes da inscrição de Restos a Pagar Não Processados**.

Considerando o valor registrado da **Inscrição dos Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados do Exercício**, **verificou-se ainda uma disponibilidade de R\$ 5.034.108.892,31** (cinco bilhões, trinta e quatro milhões, cento e oito mil, oitocentos e noventa e dois reais e trinta e um centavos), **concluindo a unidade técnica pela inquestionável existência de recursos financeiros suficientes para honrar todas as obrigações**.

19.8.4.1. Sob outra perspectiva, a **SECEX** informa acerca da **verificação da disponibilidade de caixa líquida negativa ou insuficiente para a inscrição dos restos a pagar não processados do exercício por fontes de recursos específicas**, conforme o parágrafo 23 do Capítulo 04.

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

Entretanto, **a SECEX destaca que foi apresentada Nota Explicativa** informando que **a disponibilidade da Fonte 00 e 01 está centralizada no tesouro e o recurso somente é liberado no momento do pagamento da obrigação pela unidade executora**, não constando, todavia, qualquer comentário adicional do corpo técnico sobre o tema, nem mesmo os valores envolvidos, impossibilitando uma análise crítica mais minuciosa sobre a matéria.

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

19.8.5. O Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas visa tornar transparente o cumprimento do limite das despesas com tais acordos, nos termos da Lei n.º 11.079/04, com redação alterada pela Lei n.º 12.766/12, que regula a contratação de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública; nos termos do diploma legal citado, os Estados devem manter tais contratações abaixo do percentual de 5% da Receita Corrente Líquida (v. art. 28²⁵).

No caso do Governo do Ceará, em 2019 foi despendido o montante de **R\$ 46.966.647,52** (quarenta e seis milhões, novecentos e sessenta e seis mil, seiscentos e quarenta e sete reais e cinquenta e dois centavos), referentes ao Programa VAPT VUPT de Atendimento Integrado ao Cidadão; tal dispêndio representou **0,21%** da Receita Corrente Líquida no período sindicado, inferior ao verificado no exercício anterior²⁶ e em cumprimento do limite legal citado.

ALIENAÇÃO DE ATIVOS E APLICAÇÃO DOS RECURSOS

19.8.6. Quanto ao tema em questão, consoante o trabalho técnico, que ora corroboramos, houve o devido cumprimento do art. 44 da LRF, que veda a aplicação de recursos oriundos da alienação de ativos em despesas correntes.

In casu, **a receita de alienação de bens do Estado do Ceará no exercício de 2020 totalizou a cifra de R\$ 1.128.985,82** (um milhão, cento e vinte e oito mil, novecentos e oitenta e cinco reais e oitenta e dois centavos), **sem qualquer utilização irregular, em cumprimento da legislação aplicável.**

DÍVIDA CONSOLIDADA

19.8.7. Também merece destaque o tópico 4.12 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 2020, a quantia de R\$ 17.783.339.122,52** (dezessete bilhões, setecentos e oitenta e três milhões, trezentos e trinta e nove mil, cento e vinte e dois reais e cinquenta e dois centavos), em conformidade com os dados da Tabela 12.

Observe-se que, **no ano de 2020, houve um acréscimo no total da Dívida Consolidada**, quando comparado a 2019, correspondente a um **crescimento absoluto na ordem de R\$ 2.876.964.004,53** (dois bilhões, oitocentos e setenta e seis milhões, novecentos e sessenta e quatro mil, quatro reais e cinquenta e três centavos), o que equivale a uma **variação aumentativa de 19,30%**, alcançando uma representatividade de **80,82% em relação à Receita Corrente Líquida – RCL.**

²⁵ A União não poderá conceder garantia e realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

²⁶ Em 2019 foi despendido o montante de R\$ 49.397.981,64 (quarenta e nove milhões, trezentos e noventa e sete mil, novecentos e oitenta e um reais e sessenta e quatro centavos), que representou 0,24% da Receita Corrente Líquida.

Apesar de não comentado pela **SECEX**, cabe destacar que o comprometimento da Dívida Consolidada em relação à RCL (80,82%) aponta o **cumprimento ao limite de duas vezes a RCL, estabelecido pela Resolução do Senado Federal n.º 40, de 20/12/2001.**

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

19.8.7.1. Por outro lado, embora a **SECEX** não tenha abordado o tema, convém destacar que **as metas fiscais foram objeto de alteração durante o decorrer do exercício financeiro de 2020**, assim como já havia ocorrido em relação às contas do ano de 2018 e de 2019.

Com efeito, já na proximidade do encerramento do exercício financeiro de 2020 (11/12/2020), foi editada a **Lei n.º 17.346/2020²⁷**, publicada no DOE-CE de 19/12/2020, alterando os valores das metas originariamente estabelecidas (Lei n.º 16.944/19, 17/07/2019).

Nesse ponto, a **SECEX** se limita a informar que, considerando os novos parâmetros fixados, o Estado não ultrapassou as metas atualizadas.

Todavia, diante do cenário evidenciado, observa-se que, **em sendo consideradas as metas fiscais inicialmente estabelecidas, incorreria o Poder Executivo em descumprimento**, porquanto a dívida consolidada atingiu o **montante de R\$ 17.783.339.122,52** (dezessete bilhões, setecentos e oitenta e três milhões, trezentos e trinta e nove mil, cento e vinte e dois reais e cinquenta e dois centavos), enquanto a **meta inicial havia sido fixada em R\$ 15.201.613.000,00** (quinze bilhões, duzentos e um milhões, seiscentos e treze mil reais).

Numa inafastável análise crítica, entendemos que **não se pode olvidar que, em sendo consideradas as metas fiscais inicialmente estabelecidas, haveria o descumprimento, no montante de R\$ 2.581.726.122,52** (dois bilhões, quinhentos e oitenta e um milhões, setecentos e vinte e seis mil, cento e vinte e dois reais e cinquenta e dois centavos)

Portanto, tivesse sido **considerado o valor fixado pela LDO em seu texto originário, aprovado em 2019, a Dívida Pública Consolidada do Estado do Ceará no ano de 2020 superaria a meta fiscal estabelecida**, o que demonstra certo descontrole quanto à evolução da dívida e um planejamento ineficiente, compelindo esta Corte a **expedir determinações a fim de que o Poder Executivo adote medidas e ferramentas suficientes ao devido planejamento e controle da dívida pública, para que sejam cumpridas metas originais fixadas, evitando que haja modificação legal com o fim de viabilizar o cumprimento.**

19.8.7.2. Com efeito, o avanço da dívida pública consolidada de 2020 demonstra um **acréscimo relevante, da ordem de 19,30% em relação ao exercício financeiro anterior**, comprovando-se **crescimento importante das obrigações de longo prazo assumidas pelo Estado do Ceará.**

A **SECEX** apresenta a ressalva de que, embora tenha sido verificado o aumento do saldo da Dívida Consolidada, **a Dívida Consolidada Líquida não foi impactada de forma substancial, devido ao incremento de 50,34% da disponibilidade de caixa, que é deduzida no cálculo da DCL.**

²⁷ Em <https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2020/17346.htm>

Entretanto, **trata-se de avanço recorrente**, pois, quando da análise das contas de 2018, já havia sido registrado um aumento da dívida em relação ao ano de 2017, no percentual de **12,84%**; nas contas de **2019**, registrou-se um aumento de **6,99%** em relação ao ano anterior e, agora, analisando-se as contas de **2020**, verifica-se um **novo crescimento da Dívida Consolidada**, ainda mais relevante, na ordem de **19,30%**.

19.8.7.3. Frente ao exposto, impõe-se a inclusão de **ressalva nas contas também em relação a este ponto**, pois, conforme acima tratado, houve um **relevante aumento da dívida pública consolidada**, notadamente quanto ao montante apurado em 2019, que também já havia registrado incremento da dívida; ademais, **caso tivessem sido mantidas as metas estabelecidas originariamente, alteradas ao fim do exercício, o Poder Executivo teria extrapolado os limites da dívida pública consolidada**, revelando-se, portanto, uma **necessidade de otimização dos controles da evolução das obrigações de longo prazo do ente estatal**.

OPERAÇÕES DE CRÉDITO

19.8.8. Em termos **positivos** das avaliações empreendidas pela **SECEX**, observa-se que a **Administração deu pleno cumprimento aos limites** relacionados às **operações de crédito; operações de créditos nulas/vedadas; receitas de operações de crédito em relação às despesas de capital; relação entre as despesas correntes e as receitas correntes, e; garantias e contragarantias**.

Do mesmo modo, também foi verificado que **não houve infringência ao limite fixado pelo art. 10 da Resolução n.º 43/2001 do Senado Federal, que se refere às operações de crédito por antecipação de receita**.

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

Igualmente ocorre em relação à vedação relacionada às **receitas oriundas de operações de crédito em relação às despesas de capital**, pois a **SECEX**, analisando os dados constantes da LOA e do RREO do 6.º bimestre de 2020, aponta que **não houve descumprimento da norma insculpida no art. 167, inciso III, da Constituição da República**, mais conhecida como “regra de ouro”, que tenta evitar o endividamento para fazer frente a despesas correntes.

RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL

19.8.9. Já quanto ao **item 4.16**, a unidade técnica relata a **análise pertinente aos Resultados Primário e Nominal do Governo do Estado do Ceará**.

Nesse ponto, **o Estado do Ceará alcançou um superavit primário de R\$ 2.396.769.664,95** (dois bilhões, trezentos e noventa e seis milhões, setecentos e sessenta e nove mil, seiscentos e sessenta e quatro reais e noventa e cinco centavos), **superando, com folga, o valor projetado pela LDO (R\$ 694.781.000,00)**.

Assim, **atesta a SECEX o cumprimento da meta de resultado primário pelo Estado** no período em análise, sendo indiferente que fosse adotada a metodologia de cálculo indicada no MDF ou a constante da LDO²⁸, conforme os valores indicados na **Tabela 15**.

No que se refere ao **resultado nominal**, analisando-se o conteúdo do Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal (Anexo 6 do RREO), o corpo técnico informa que o **resultado nominal alcançado foi de R\$ 2.001.871.162,25** (dois bilhões, um milhão, oitocentos e setenta e um mil, cento e sessenta e dois reais e vinte e cinco centavos).

Cabe registrar que, conforme estabelecido originariamente pela LDO (Lei n.º 16.944/2019), **a meta de resultado nominal consistia em um deficit de R\$ 367.895.000,00** (trezentos e sessenta e sete milhões, oitocentos e noventa e cinco mil reais), mas que, posteriormente, **mediante alteração legislativa, veiculada na Lei n.º 17.346, de 11 de dezembro de 2020**, a meta foi **modificada, passando a ser um superavit de R\$ 267.801.770,94** (duzentos e sessenta e sete milhões, oitocentos e um mil, setecentos e setenta reais e noventa e quatro centavos).

O que se demonstra nesse ponto é que houve modificação da meta no decorrer do exercício financeiro (ao fim, na verdade), assim como ocorreu em relação aos **limites da dívida pública consolidada**, que também foram **alvo de modificação em data bastante próxima do encerramento do exercício financeiro**.

Em seguida, a **SECEX certifica o cumprimento da meta de resultado nominal**, seja com relação ao valor fixado na meta original da LDO, seja em relação àquele posteriormente alterado pela Lei n.º 17.346/2020.

NOVO REGIME FISCAL

19.8.10. Quanto ao **item 4.17**, a manifestação técnica trata do **Novo Regime Fiscal do Estado do Ceará**, instituído pela **Emenda à Constituição do Estado de n.º 88/2016**, 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 16, **o Poder Executivo deu pleno cumprimento a esse teto constitucional de gastos**.

CONCLUSÃO

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

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

²⁸ Conforme o Acórdão n.º 185/2016, o Tribunal considerou regular a utilização da metodologia prevista na LDO, por entender que o cálculo utilizado para aferição foi o mesmo da determinação da meta. Consta nota explicativa informando os valores de meta e aferição de acordo com o MDF, viabilizando a comparabilidade com os demais entes da federação.

Destaque-se ainda, a **aplicação em investimentos, com recursos oriundos da arrecadação tributária, acima da média dos anos anteriores, em atendimento às metas originalmente estabelecidas.**

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

CAPÍTULO 5 – TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

20. Sobre a **transparência** no âmbito do Poder Executivo Estadual, a **SECEX** realizou sua análise no Capítulo 5, onde afirma ser o **acesso à informação um direito fundamental instituído no texto constitucional**, de tal modo que a transparência da gestão pública se tornou tema de relevante importância, possibilitando, inclusive, avanços no exercício do controle social; pode-se dizer que a **transparência é corolário do importante princípio constitucional da publicidade dos atos da administração pública.**

Ademais, a **Lei 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 da exigência de publicações e documentos que possibilitam aos cidadãos e aos órgãos de controle externo o necessário conhecimento dos atos de gestão e suas condições gerais.

ÍNDICES DE TRANSPARÊNCIA

20.1. De início, o corpo técnico apresenta o resultado do Estado do Ceará em relação ao indicador **“Escala Brasil Transparente – Avaliação 360”²⁹**, desenvolvido e disponibilizado pela Controladoria-Geral da União, que avalia aspectos relacionados à verificação da publicação de informações sobre receitas e despesa, licitações e contratos, estrutura administrativa, servidores públicos, acompanhamento de obras públicas, entre outras.

Quanto a essa avaliação, **o Estado do Ceará foi uma das 03 (três) unidades da Federação a obter nota máxima (10)**, junto aos Estados do Espírito Santo e Minas Gerais, **o que demonstra a atenção quanto ao devido cumprimento das normas inerentes à transparência.**

TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO FISCAL

20.2. 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 10.540/2020, 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 02 do tópico 5.2, do qual constam os detalhes e informações pertinentes ao atendimento ou não dos dispositivos elencados para verificação; segundo a aferição realizada pelo trabalho técnico, **em 18 itens específicos foi verificado cumprimento das exigências legais.**

²⁹ Em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente-360>

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 03 e 04 do item 5.2, além da respectiva disponibilização no Portal da Transparência do Estado e no sítio eletrônico da SEFAZ.**

TRANSPARÊNCIA CONFORME A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

20.3. Verificou-se, ainda, o **cumprimento da transparência relacionada às exigências da Lei de Acesso à Informação (LAI)**, tendo a **SECEX** constatado **regularidade em todos os itens avaliados**, conforme se vê do Quadro 05 que consta do tópico, sem imposição de qualquer ressalva quanto às obrigações de efetividade na transparência exigida pela norma legal citada.

TRANSPARÊNCIA EM DISPONIBILIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES EM DADOS ABERTOS

20.4. Outro aspecto importante abordado pela **SECEX** diz respeito à **disponibilização de informações em dados abertos** de amplo acesso ao público, conforme relatado no **tópico 5.4 do trabalho técnico**.

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

Adicionalmente, verificou-se a disponibilização de arquivos com metadados, visando auxiliar o desenvolvimento de ferramentas de acesso às mais variadas informações relacionadas à administração pública, inclusive facilitando a realização de pesquisas por quem quer que tenha interesse.

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

Com efeito, diante da concentração de informações originárias da **SEFAZ** e **SEPLAG**, a unidade técnica aponta uma **carência de dados referentes a políticas públicas prioritárias desenvolvidas em outras pastas**, tais como **saúde e educação**.

Diante de tal constatação, **reiteramos a sugestão de RECOMENDAÇÃO** já indicada na **PCG do ano anterior (2019)**, no sentido de que **haja um aprimoramento do sistema de disponibilização de dados abertos e que seja ampliada a base de dados disponível no Portal da Transparência, possibilitando o pleno acesso aos dados de todas as áreas afetas à atuação do Poder Executivo, como segurança, trabalho e ação social, saúde, educação, infraestrutura, turismo e recursos hídricos**, entre outros.

TRANSPARÊNCIA NOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS DE SAÚDE

20.5. A Gerência de Contas de Governo evidenciou, no Quadro 07 do Capítulo 5, subitem 5.5, que **apenas um dos consórcios públicos da área saúde dos quais o Governo do Estado do Ceará participa disponibilizou a integralidade dos demonstrativos obrigatórios, o consórcio da Microrregião de Sobral**, que atingiu 100% na disponibilização dos demonstrativos analisados. Ademais, destacou que **os consórcios das microrregiões de Limoeiro do Norte, Quixadá e Vale do Curu apenas publicaram o contrato de rateio.**

Por outro lado, **o portal do Consórcio da Microrregião de Maracanaú encontra-se indisponível.**

No quadro citado, a Gerência registrou que **80,95% dos consórcios disponibilizaram o anexo de despesas com pessoal e apenas 71,43% disponibilizaram o anexo de Disponibilidade de Caixa**, do Relatório de Gestão Fiscal – RGF, tendo sido constatado um incremento na divulgação desses dados em relação ao exercício anterior (2019), como se vê do Quadro 08.

Em relação ao RREO, **somente 14,29% dos consórcios disponibilizaram o anexo de Restos a Pagar, denotando uma publicação ínfima quanto ao Orçamento; em verdade, houve decréscimo na publicação (38,10%) se comparada ao exercício pretérito (47,60%).**

Assevera a Gerência das Contas de Governo que **houve relevante incremento na disponibilização dos dados nos portais dos consórcios públicos em 2020, inclusive, em atendimento parcial à recomendação do ano anterior³⁰; apesar de uma redução pontual, como já citamos, renovamos a recomendação da Corte no sentido do completo atendimento às exigências da transparência.**

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

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

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

A partir da análise de alguns consórcios públicos de saúde elencados pelo órgão técnico, verificou-se que os responsáveis legais por tais entidades, comumente denominado de Presidente, são os Chefes do Poder Executivo de algum dos municípios que também as 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.

³⁰ **Recomendação n.º 45:** Exigir o cumprimento da Portaria Conjunta CGE e SESA nº 01/2020 publicada em 23/01/2020, que estabeleceu os requisitos de transparência a serem cumpridos pelos sítios institucionais dos Consórcios Públicos de Saúde.

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

De todo modo, destaca-se que **houve um aumento na disponibilização dos dados dos portais dos consórcios públicos**, o que deve ser elogiado. No entanto, **apesar do incremento, ainda persistem lacunas que ensejam nova Recomendação** para que **seja realizada a devida correção, de modo a viabilizar o efetivo cumprimento das regras de transparência e publicidade da gestão no âmbito dessas entidades consorciais**.

TRANSPARÊNCIA NA EXECUÇÃO DO PLANO PLURIANUAL (PPA)

20.6. Houve análise da **transparência na execução do Plano Plurianual (PPA)**, em atendimento ao disposto no próprio instrumento legal de planejamento (art. 14, § 9.º), 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 precisão, a situação real de execução das ações governamentais. Tal acompanhamento também pode ser acessado pelo Portal de Transparência do Estado.

Em consulta ao sistema de acompanhamento, **a SECEX detectou que há apenas um tipo de relatório para consulta, denominado de Relatório de Acompanhamento de Entregas; nele, existem algumas limitações de acesso aos dados**, que apenas estão disponibilizados em formato PDF e em consulta simples, o que **restringe a abrangência e o acesso pelos usuários**. Ademais, **também há omissões de dados ou divergências constatadas pelo Órgão Técnico**.

Os fatos evidenciam **falha na transparência esperada do Governo do Estado do Ceará**. Com efeito, **a lacuna na transparência descumpriu a própria exigência contida no PPA, além de não se coadunar com um dos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal**, que traz a transparência como instrumento fundamental para a boa gestão fiscal, além de permitir a participação popular no processo de fiscalização e controle social.

No exercício anterior, já haviam sido emitidas **recomendações**, com vistas ao aprimoramento dos portais e dos dados, com publicação periódica, informações confiáveis e precisas sobre a execução do plano³¹, que possibilitariam maior transparência e acesso pelos cidadãos, o que entendemos **necessário reiterar**, haja vista a **implementação apenas parcial das medidas** indicadas por este **Tribunal de Contas**, conforme se observa nos comentários específicos no Capítulo 6 do Certificado da **SECEX**.

31 **Recomendação n.º 47:** À Secretaria do Planejamento e Gestão, que o Sistema de Acompanhamento do PPA divulgue relatórios de uma forma periódica, a fim de propiciar o controle concomitante dos interessados nas informações.

Recomendação n.º 49: À Secretaria do Planejamento e Gestão, que promova um melhor acompanhamento da execução do plano plurianual, disponibilizando informações confiáveis e congruentes sobre a execução física e financeira das iniciativas previstas no PPA 2020-2023.

Entendemos, portanto, necessário **recomendar à SEPLAG que proceda à atualização dos dados, divulgação em tempo real e em tipos distintos de mídias/arquivos, a fim de possibilitar um melhor acompanhamento e monitoramento, bem como o controle social, da execução do PPA.**

Por outro lado, **restou constatado**, quando da avaliação do PPA determinada pelo art. 15 deste instrumento de planejamento para 2020/2023, que **não foi devidamente publicado o Relatório de Avaliação**, como determina a norma, no entanto, em razão de ser o primeiro ano de sua exigência, entendemos que pode tal lacuna ensejar simples **recomendação**.

TRANSPARÊNCIA NAS AÇÕES RELACIONADAS AO COVID-19

20.7. O trabalho técnico examina, ainda, a **transparência nas ações relacionadas à pandemia de COVID-19**; dentre os aspectos tratados, foram ressaltadas as atividades implementadas pelo Governo do Estado no exercício de 2020, especificamente quanto aos cidadãos, aos profissionais de saúde, aos serviços do Governo do Estado e a situação epidemiológica do coronavírus no Ceará.

Foi criado um portal de *internet* específico para a consulta de informações sobre o COVID-19 no Estado³², onde estão agregados os dados sobre o avanço da doença e os mecanismos de prevenção. Dentre outras informações, consoante relatório técnico (capítulo 5, item 5.7), **podemos destacar as ações voltadas aos cidadãos, como o “Plantão Coronavírus”**, que presta esclarecimentos sobre a doença à população, informando sobre sintomas, prevenção e possíveis necessidades de internação, que funciona com plantão *online*, atendimento por aplicativo de mensagens e tira-dúvidas de perguntas frequentes.

Ademais, **houve a necessária transparência quanto aos documentos oficiais** (boletins e notas técnicas, curvas epidemiológicas, etc.), **treinamento de profissionais de saúde e procedimentos, bem como os anúncios do Governador do Estado e seus pronunciamentos oficiais**. No entanto, questionou-se a **divulgação desatualizada de dados sobre a curva da doença e seus respectivos informes epidemiológicos, emitidos até abril de 2020**.

Sobre a transparência e os possíveis dados desatualizados, a Comissão do PASF informou que a **ferramenta IntegraSUS³³ consolida dados detalhados sobre a pandemia de coronavírus no Estado do Ceará**, que, apesar de alguma eventual indisponibilidade em razão da complexidade e riscos inerentes, **encontra-se disponível a consulta de dados de monitoramento epidemiológico do Estado e seus 184 municípios**.

Restaram ainda informadas outras medidas de transparência, tais como a divulgação de dados de despesas, doações, legislação correlata e acesso à informação no Portal Ceará Transparente³⁴ e as ações de proteção social à população.

32 Sítio eletrônico, <https://coronavirus.ceara.gov.br>

33 Sítio eletrônico, <https://integrasus.saude.ce.gov.br/#indicadores/indicadores-coronavirus/coronavirusceara>

34 Sítio eletrônico, <https://cearatransparente.ce.gov.br>

CONCLUSÃO

Pode-se concluir, em suma e em consonância com o trabalho técnico do presente Capítulo 5, que as Contas do Governo do Estado apresentam **excelentes resultados em matéria de transparência da gestão**, o que pode ser facilmente verificado em **consulta ao Portal da Transparência do Estado do Ceará, de reconhecida qualidade e funcionalidade, figurando com pontuação máxima na Escala Brasil Transparente (EBT - Avaliação 360° - 2ª Edição)**, na última avaliação realizada pela Controladoria Geral da União, em 2020³⁵.

Mais recentemente, **instituições internacionais independentes**, como a **Transparência Internacional**³⁶ e a **Open Knowledge**³⁷, analisando especificamente **despesas ligadas à pandemia de COVID-19, ratificaram o bom desempenho do Governo do Estado em matéria de transparência**.

Ainda especificamente em relação à transparência quanto aos temas da **pandemia**, destaca-se a relevância da **instituição de sítio eletrônico específico para centralização de todas as informações**, tais como, legislação, despesas realizadas (contratações, fornecedores e documentos, inclusive empenhos emitidos), serviços, medidas e orientações direcionadas aos diversos públicos envolvidos (população em geral e profissionais da saúde).

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

Outro aspecto que definitivamente comprova a preocupação com a transparência no âmbito estadual consiste na informação técnica que atesta a **devida e regular publicação dos relatórios obrigatórios da LRF (RGF e RREO)**, bem como o **integral cumprimento das imposições específicas da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), do Decreto n.º 10.540/2020 e da Lei de Acesso à Informação (LAI)**.

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

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

CAPÍTULO 6 – AVALIAÇÃO DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS NO EXERCÍCIO RELATIVAS AO ATENDIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES EMITIDAS EM 2019

21. No Capítulo 6 do relatório técnico, a Gerência de Contas de Governo procedeu à análise das ações governamentais em função das Recomendações proferidas, por esta Corte, no Parecer Prévio exarado em 2019, para aferição de seu atendimento total, parcial ou eventual fase de implementação.

³⁵ Em https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/66. Acesso em 05/08/2021.

³⁶ Em <https://transparenciainternacional.org.br/ranking/>. Acesso em 05/08/2021.

³⁷ Em <https://transparenciacovid19.ok.org.br/>. Acesso em 05/08/2021.

Em linhas gerais, a unidade técnica atestou que, **das 51 (cinquenta e uma) Recomendações emitidas no ano de 2019, apenas 12 (doze) foram totalmente atendidas.**

Outras **32 (trinta e duas) Recomendações encontram-se com o status “em fase de implementação”**, sendo devidamente acompanhadas pela equipe técnica; **as Recomendações de n.º 09, 20 e 31 foram “reformuladas”**, para especificação, nos instrumentos de planejamento (LDO/LOA), dos parâmetros para apuração da renúncia de receita, evidenciação dos recursos recebidos para aumento e constituição de capital das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista em notas explicativas às demonstrações contábeis e a operacionalização do fundo destinado ao fomento e ao incremento do microempreendedorismo com vistas ao cumprimento do art. 209 da Constituição Estadual.

Outras **04 (quatro) Recomendações** estão classificadas como “**não atendidas**” pela gestão do Governo do Estado do Ceará, sendo elas as de n.º **10, 17, 29 e 50**; considerando a inércia do Governo Estadual, caber **reiterar as Recomendações**, aguardando que lhes seja dado o devido cumprimento.

A proporção de medidas integralmente atendidas nos parece reduzida, não chegando a 25%, o que deve ser censurado, principalmente considerando-se que, no mais das vezes, **não são necessárias grandes alterações estruturais ou a realização de despesas relevantes pela Administração**; em grande parte, **as recomendações envolvem apenas aprimoramento de procedimentos, registros e informações**, providências de mais fácil atendimento.

Desse modo, **ficam integralmente ratificadas**, por este MP de Contas, **as recomendações ainda não devidamente atendidas pelo Governo do Estado**, conforme apurado pela instrução processual.

CAPÍTULO 7 – RECOMENDAÇÕES E RESSALVAS - EXERCÍCIO DE 2020

22. No Capítulo 7 do relatório técnico, a Gerência de Contas de Governo elencou as **Recomendações e Alertas** indicados pela Secretaria de Controle Externo – SECEX para as contas do Governo do Estado, exercício 2020.

A priori, cumpre destacar que este Ministério Público de Contas corrobora todas as **Recomendações sugeridas no Relatório Técnico e acrescenta outras, próprias**, abaixo relacionadas:

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

b) Quanto às subfunções “**Tecnologia da Informação**” e “**Formação de Recursos Humanos**”, da **segurança pública**, cabe **RECOMENDAR** o investimento de maior parcela do orçamento no treinamento e qualificação de pessoal, pois não há dúvidas quanto à importância da **formação/qualificação dos agentes da Segurança Pública**, devendo o **Governo do Estado adotar providências necessárias ao efetivo e constante aprimoramento físico, técnico e psicológico dos servidores da área**;

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

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

e) Quanto às despesas de pessoal, cabe **RECOMENDAR** à **Secretaria de Planejamento e Gestão** que, na elaboração do relatório de acompanhamento dos contratos de gestão, apresente sempre as despesas com recursos humanos de forma detalhada, com discriminação daquelas enquadradas como atividades-fim do serviço público e, ainda, à **Secretaria da Fazenda**, que avalie o impacto, neste e nos próximos exercícios, da inclusão de tais dispêndios no cálculo das despesas de pessoal, para fins de cumprimento dos limites impostos pela **LRF**, especialmente em virtude do disposto na **Portaria STN n.º 377/2020**, que definiu que, na totalização de tais despesas, deverão ser computadas aquelas realizadas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade-fim do órgão;

f) Sugere-se que seja expedida **RECOMENDAÇÃO** ao Poder Executivo do Estado do Ceará, no sentido de que avalie conveniência e oportunidade de elaboração de norma regulamentar que especifique, com a exatidão e detalhamento necessários, as atividades-meio que podem ser terceirizadas junto à iniciativa privada, a fim de possibilitar a uniformização das contratações realizadas pelos diversos órgãos estaduais, além de maior controle e segurança jurídica para os próprios gestores;

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

h) Sobre a dívida ativa, **RECOMENDAR** à **SEFAZ** e à **PGE** que aperfeiçoem, sempre, os critérios de avaliação da qualidade dos créditos inscritos, a fim de que o montante indicado com “Dívida Ativa Líquida”, reflita, neste aspecto, a real situação patrimonial do Estado do Ceará;

i) No entendimento deste *Parquet*, considerando o **deficit previdenciário do Plano de Custeio Financeiro**, impõe-se **RECOMENDAR** que sejam adotadas medidas suficientes ao desejado equilíbrio orçamentário e atuarial, para extinção, quando possível, da utilização de recursos do tesouro estadual para suportar as atividades e obrigações do Órgão Previdenciário;

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

k) Em relação à **Dívida Pública Consolidada**, sugerimos **RECOMENDAR** que o Poder Executivo adote medidas e crie ferramentas eficientes para o devido planejamento e controle da dívida pública, evitando elevação relevante e alteração casuística das metas inicialmente fixadas;

l) No que se refere à **elevação das despesas com terceirização de mão-de-obra em substituição a servidores públicos**, sugerimos **RECOMENDAR** monitoramento desses gastos para evitar que haja uma **tendência de aumento desproporcional ao longo do tempo**, comprometendo as despesas de custeio e caracterizando desrespeito à regra do concurso público, contida no inciso II do art. 37 da Constituição Federal, e aos limites traçados na Lei de Responsabilidade Fiscal;

m) Sobre as transferências realizadas mediante **contratos de gestão**, em razão das **vultosas quantias envolvidas e da essencialidade das atividades transferidas às entidades privadas**, este MPC entende necessário **RECOMENDAR**, que o Estado exerça rigoroso controle sobre a execução desses contratos, sindicando a qualidade dos serviços e a realização das respectivas despesas;

n) Acerca da **execução da despesa com ênfase nos direitos sociais**, faz-se necessário **RECOMENDAR** que haja maior efetividade da execução orçamentária para os exercícios subsequentes;

o) No que diz respeito à **transparência na Administração Pública Estadual**, sugerimos a **expedição de RECOMENDAÇÃO** no sentido do aprimoramento do sistema de disponibilização de dados abertos e que seja ampliada a base de dados disponível no Portal da Transparência, possibilitando o pleno acesso aos dados de todas as áreas afetas à atuação do Poder Executivo, como segurança, trabalho e ação social, saúde, educação, infraestrutura, turismo e recursos hídricos, entre outros;

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

q) Acerca da **entrega, pelos fornecedores, dos serviços e bens adquiridos**, que o Estado se cerque de todos os cuidados na realização das aquisições emergenciais e diretas (especialmente relacionadas à pandemia), sindicando a idoneidade dos fornecedores, exigindo as devidas garantias e aplicando as penalidades cabíveis pelos eventuais descumprimentos contratuais.

Por outro lado, considerando ainda algumas impropriedades detectadas pelo Corpo Técnico, este **MP de Contas** sugere a seguinte **RESSALVA**:

a) Em relação à **Dívida Pública Consolidada**, considerando que **houve relevante aumento, quando feito cotejamento com o resultado de 2019** (que também já havia registrado incremento) e, ainda, que, **caso tivessem sido mantidas as metas estabelecidas originariamente, teriam sido extrapolados os limites fixados na LDO**, revelando-se, portanto, certo **descontrole na evolução das obrigações de longo prazo do ente estatal**.

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

PARECER

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

Nesse sentido, o **MPC corrobora, nos termos do item 21 retro, as Recomendações sugeridas pela Gerência de Contas de Governo no Capítulo 7 do Relatório Técnico.**

Outrossim, o **MPC sugere a inclusão das Recomendações constantes do item 22** da presente manifestação ministerial.

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

Procuradoria Geral de Contas, Fortaleza, 24 de agosto de 2021.

JÚLIO CÉSAR RÔLA SARAIVA

Procurador-Geral do MPC/TCE