

Relatório Anual das Contas do Governador do Estado do Ceará

COMPOSIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

Conselheiros

José Valdomiro Távora de Castro Júnior (Presidente)

Edilberto Carlos Pontes Lima (Vice-Presidente)

Patrícia Lúcia Saboya Ferreira Gomes (Corregedora)

Rholden Botelho de Queiroz

Luís Alexandre Albuquerque de Paula Pessoa

Soraia Thomaz Dias Victor

Ernesto Saboia de Figueiredo Júnior

Auditores

Itacir Todero

Paulo César de Souza

David Santos Matos

Fernando Antônio Costa Lima Uchôa Júnior

Manassés Pedrosa Cavalcante

Ministério Público de Contas

Júlio César Rôla Saraiva (Procurador-Geral)

Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre

Eduardo de Sousa Lemos

José Aécio Vasconcelos Filho

Leilyanne Brandão Feitosa

Cláudia Patrícia Rodrigues Alves Cristino

EQUIPE TÉCNICA

Secretaria de Controle Externo

Carlos Alberto de Miranda Nascimento (Secretário de Controle Externo)

Eugênio de Castro e Silva Menezes (Secretário Adjunto de Controle Externo)

Diretoria de Contas de Governo

Francisco Gennison Sales Lins (Diretor)

Cléa Sabino de Matos Brito Bessa

José Edmar Firmino de Farias Filho

Paulo Eduardo Juvêncio Neri

Vanessa Aragão de Goes Salgueiro

Gerência de Fiscalização de Demonstrações Financeiras e Receitas

Hennyra Nunes Lemos Cardoso (Gerente)

Samuel Leite Castelo

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	05
INTRODUÇÃO.....	06
SUMÁRIO EXECUTIVO.....	07
1. Conjuntura Socioeconômica.....	17
2. Planejamento e Execução Orçamentária	46
3. Análise das Demonstrações Contábeis	142
4. Conformidade Financeira e Orçamentária.....	176
5. Transparência na Administração Pública	205
6 . Avaliação das ações governamentais sobre o atendimento das recomendações emitidas no Parecer Prévio nº 00078/2020	225
7. Ressalvas e Recomendações após análise das Contas do Governador alusivas ao exercício de 2020.....	222
CONCLUSÃO.....	304

APRESENTAÇÃO

1. Considerando o prescrito no art. 76, I, da Constituição Estadual, bem como no art. 42 da Lei Orgânica desta Corte de Contas, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará realizou a análise das contas prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado Camilo Sobreira de Santana;
2. Considerando a competência do Tribunal de Contas do Estado do Ceará em apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, de acordo com o artigo 1º, inciso III, da Lei nº 12.509/1995, bem como as atribuições da Diretoria de Contas de Governo, conferidas nos termos do artigo 150, inciso I, da Resolução Administrativa nº 08/2019;
3. Considerando que, apesar do art. 56, caput, da Lei de Responsabilidade Fiscal prever que “as contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público”, seus efeitos foram suspensos em face de liminar concedida em 09/08/07 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2238-5;
4. Considerando que o julgamento das Contas Anuais do Governador do Estado é realizado pela Assembleia Legislativa, em consonância com o art. 49, X, da Constituição Estadual, que será realizado durante o exercício de 2020;
5. Apresenta-se o presente relatório, denominado de Relatório Anual das Contas do Governador do Estado do Ceará, que tem como objetivo realizar a análise da prestação de contas do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado Camilo Sobreira de Santana alusiva ao exercício de 2020.

INTRODUÇÃO

1. Trata o presente Relatório Técnico da análise das contas do Governo do Estado Ceará, sob a ótica das gestões orçamentária, financeira e patrimonial, referentes ao exercício de 2020, com abrangência sobre as administrações direta (Poderes e Órgãos constitucionais) e indireta (autarquias, fundações, fundos e empresas estatais dependentes e não dependentes). As análises realizadas pela Diretoria de Contas de Governo estão distribuídas da seguinte forma no presente Relatório:

- **Capítulo 1 – Conjuntura Socioeconômica:** Nesse capítulo abordou-se questões relacionadas a economia no âmbito nacional e estadual.

- **Capítulo 2 – Planejamento e Execução Orçamentária:** Nesse capítulo efetuou-se uma análise dos Programas de Governo e o acompanhamento de execução orçamentária da receita e da despesa.

- **Capítulo 3 – Análise das Demonstrações Contábeis:** Nesse capítulo analisou-se as demonstrações contábeis, de forma consolidada, com intuito de avaliar a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Estado.

- **Capítulo 4 – Conformidade Financeira e Orçamentária:** Nesse capítulo constam verificações sobre a aplicação mínima de recursos financeiros na manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE, nas ações e serviços públicos de saúde, em investimentos, no fomento às atividades de pesquisa científica e tecnológica e no setor produtivo bem como os aspectos inerentes à Lei de Responsabilidade Fiscal.

- **Capítulo 5 – Transparência na Administração Pública:** Nesse capítulo são analisados o cumprimento dos normativos legais relacionados e alguns aspectos gerais sobre a transparência do Estado bem como sua relação com o Controle Social.

- **Capítulo 6 – Avaliação das Ações Governamentais sobre o Atendimento das Recomendações Emitidas no Parecer Prévio nº00078/2020:** Nesse capítulo analisou-se as ações de melhoria ou corretivas que foram e/ou estão sendo adotadas no âmbito da Administração Pública Estadual, com vistas ao atendimento às recomendações formuladas por este Tribunal de Contas, por ocasião do exame das contas anuais de governo referentes a exercícios anteriores.

- **Capítulo 7 – Recomendações Alusivas ao Exercício de 2020:** Nesse capítulo foram reunidas as recomendações realizadas ao longo do presente relatório, bem como aquelas remanescentes de exercícios anteriores, mas que ainda persistiram no exercício sob exame.

2. Registra-se que a análise constante no presente Relatório também foi subsidiada pelos esclarecimentos adicionais apresentados pelo Governo do Estado do Ceará após a elaboração da Informação nº28/2021, constante nos autos.

SUMÁRIO EXECUTIVO

CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA

1. O PIB brasileiro, em 2020, teve uma retração de 4,1% em relação ao ano anterior, afetado pela pandemia do coronavírus. Nessa comparação, houve um crescimento no setor de agricultura (2,0%), e uma retração nos setores de indústria (-3,5%) e de serviços (-4,5%).
2. No âmbito estadual, o PIB cearense apresentou uma queda de 3,56%. O setor da agricultura que compõem o cálculo do PIB no Estado, em comparação com o ano de 2019, apresentou um aumento de 10,31%. Já os setores da indústria e de serviços apresentaram queda de 7,11% e 3,60%, respectivamente, em relação ao exercício de 2019.
3. No comércio exterior, o saldo da balança comercial cearense encerrou o ano 2020 negativo em US\$ 560 milhões, sendo o maior valor dos últimos quatro anos. As exportações cearenses somaram US\$ 1,85 bilhão, redução de 18,5% na comparação com o ano de 2019, enquanto as importações foram da ordem de US\$ 2,48 bilhões, crescimento de 2,4% em relação ao ano anterior.
4. Em relação ao mercado de trabalho, pode-se confirmar que o estado do Ceará está se recuperando das perdas sofridas no auge dos meses de combate a pandemia, pois ao final de 2020 apresentou um saldo acumulado positivo em 18.546 vagas.
5. Em relação à educação, o estado do Ceará vem evoluindo no IDEB desde o ano de 2005, para 4^a/5^o ano e 8^a/9^o ano, apresentando valores superiores às metas projetadas, na rede de ensino estadual. Entretanto, para 3^o ano do Ensino Médio, observa-se que o estado do Ceará obteve IDEB (4,2), não atingindo a meta (4,5).
6. Quanto à saúde, verificou-se um aumento no montante aplicado quando comparado com o exercício anterior, no estado do Ceará, representando uma variação positiva de 1,85%. A subfunção que mais se destacou foi Vigilância Epidemiológica (305), em decorrência da pandemia COVID-19.
7. Quanto à política pública relacionada à segurança, observou-se que houve uma diminuição no montante aplicado de -11,84% (R\$ 464.487.425,63) na função Segurança Pública do estado do Ceará no exercício de 2020 em comparação ao exercício anterior, sendo que, conforme os dados publicados na SSPDS, houve um total de 4.039 vítimas durante o ano de 2020, apresentando um aumento na criminalidade quando comparado ao ano de 2019, tendo o mês de fevereiro maior número de vítimas, 459 pessoas, e o mês de setembro, o menor número de vítimas, 253 pessoas.

8. De acordo com os dados da 14ª edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, o estado do Ceará, em 2020, registrou o segundo maior número de homicídios dolosos (2.203 vítimas), concentrando 10,12% do total dos homicídios ocorridos no país.

9. Tratando-se da violência contra a mulher, com base nos dados da 14ª edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, observa-se que o Estado do Ceará o número de vítimas de crimes de homicídios dolosos com vítima do sexo feminino teve um aumento (87,9%), de 99 vítimas no primeiro semestre de 2019 para 186 no mesmo período de 2020. Quanto aos crimes de feminicídios, o estado do Ceará apresentou uma estabilidade nos casos permanecendo com o mesmo número de vítimas (14) no período analisado.

PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

10. O Plano Plurianual relativo ao quadriênio de 2020-2023 que foi instituído pela Lei nº 17.160, de 27 de dezembro de 2019, está apoiado em 7 (sete) grandes eixos de Governo, quais sejam: Ceará Acolhedor, Ceará da Gestão Democrática por Resultados, Ceará de Oportunidades, Ceará do Conhecimento, Ceará Pacífico, Ceará Saudável e Ceará Sustentável.

11. No exercício financeiro de 2020, a execução dos Programas Governamentais, considerando-se os recursos autorizados pela Lei Orçamentária (LOA) e os créditos adicionais, alcançou R\$ 28.534.870.390,99, sendo executado um percentual para Programa Administrativo (93,83%), Programas Finalísticos (84,64%) e, por último, Programas Especiais (81,39%).

12. A execução dos programas finalísticos do PPA 2020-2023, alcançou R\$ 15.928.347.856,95. Dos 88 programas finalísticos previstos neste PPA, verificou-se que 54 desses programas (61,36%) apresentaram execução orçamentária individualizada superior a 61% da dotação atualizada.

13. Já na execução física das Iniciativas dos Programas Finalísticos, destaca-se que 14 iniciativas apresentaram metas físicas realizadas acima de 1.000%, confrontando com a meta programada para o exercício de 2020, por exemplo: 351.1.03 Promoção do ordenamento e gestão das atividades da pesca e da aquicultura (119.200%); 343.1.13 Promoção da fiscalização da frota de veículos e condutores em circulação nas vias públicas do Estado do Ceará (12.240%) e 413.1.04 Expansão do portfólio de serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação (22.000%).

14. A Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO do Estado do Ceará, para o exercício financeiro de 2020, foi aprovada pela Lei Estadual nº 16.944, publicada no Diário Oficial do Estado em 19 de julho de 2019, e alterada pela lei nº 17.346 de 11 de dezembro de 2020, podendo-se destacar o atendimento parcial em relação o seu dever de dispor sobre às normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, conforme

determinado no Art. 4º, inciso I, alínea “e” da LRF, podendo-se ressaltar a sua evolução comparada com anos anteriores.

15. No exame do demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita, verifica-se a previsão de renúncia de receitas, para o exercício de 2020, de R\$ 1 bilhão para o setor industrial e de R\$ 23 milhões para o comércio.

16. O Orçamento Geral do Estado teve seus valores consignados na lei estadual nº 17.161, de 27 de dezembro de 2019, publicada no Diário Oficial do dia 30 de dezembro de 2019, com as receitas estimadas em R\$ 28.762.923.704,00 e as despesas fixadas em igual montante, contemplando o Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos, sendo este último, no montante de R\$ 384.433.545,00, referente aos Investimentos das Empresas Estatais não Dependentes.

17. Com relação a abertura de créditos adicionais por meio de decreto, foram apurados os montantes de créditos abertos e o percentual de abertura utilizando os critérios dispostos na LOA 2020, na LDO 2020 e no Manual do Orçamento da SEPLAG de 2020, e considerando as informações enviadas pela SEPLAG, o Poder Executivo atingiu o percentual de 19,30%, cumprindo o limite legal de 20%, não havendo, portanto, abertura de crédito suplementar sem autorização legislativa para o exercício 2020.

18. O Estado arrecadou, considerando as deduções ao FUNDEB, 93,83% da Receita Atualizada, o que correspondeu uma Receita Orçamentária de R\$ 28,8 bilhões.

19. Em relação à Receita Bruta Arrecadada, que é composta dos ingressos de disponibilidades nos cofres do Estado não considerando as deduções ao FUNDEB, registrou-se um montante de R\$ 33,38 bilhões, valor este inferior, em termos reais, em R\$ 2,08 bilhões comparado ao ano anterior.

20. A receita tributária, que representa a principal fonte de recurso do Estado, teve um decréscimo real em relação ao exercício anterior 9,27%. A maior representatividade deste decréscimo decorre da menor arrecadação do ITCD e IRPF.

21. As transferências correntes, segunda maior fonte de ingressos de receitas correntes, teve um acréscimo em relação ao ano anterior 8,59%. A maior representatividade as transferências intergovernamentais representando 89,93% do total das transferências, sendo 10,4 bilhões de repasses da União, tendo recebido especificamente para o enfrentamento e compensações do combate ao COVID 19 o valor de 2,2 bilhões.

22. Dentre as receitas de capital, destaca-se o decréscimo das transferências de capital de 44,94% e de 118,95% de outras transferências em relação ao ano anterior.

23. Quanto à despesa total, o estado do Ceará realizou R\$ 28,5 bilhões, havendo uma economia orçamentária de R\$ 5,3 bilhões, resultando em uma execução de 84,34% da despesa orçamentária autorizada para 2020. Analisando a evolução das despesas, houve aumento real de 1,48% das despesas correntes e aumento real de 12,27% das despesas de capital.

24. Insta salientar que 46,45% da despesa orçamentária executada se referem à Despesa com Pessoal e Encargos Sociais (R\$ 13,25 bilhões), representando um decréscimo real de 17,52% em relação ao ano anterior, sendo que a maior concentração desses gastos está nas funções Previdência social (28,06%), Segurança Pública (20,53%) e Educação 17,92%.

25. Outro grupo de despesa relevante no total da despesa orçamentária se trata de Outras Despesas Correntes (R\$ 11,1 bilhões), o que equivale a 38,87%. Desse montante realizado, 33,44% foram destinados às transferências constitucionais e 22,56% para Outros Serviços de Terceiros-pessoa jurídica.

26. Quanto aos recursos alocados em Investimentos (R\$ 2,22 bilhões), houve um decréscimo real de 8,82% (R\$ 241,4 milhões) em relação ao ano anterior.

27. No exercício de 2020, as despesas com investimentos do Poder Executivo custeadas com recursos próprios totalizaram R\$ 1.150.377.888,51, correspondendo a um percentual de execução de 66,58% em relação ao valor autorizado pela legislação orçamentária, percentual maior do que o apresentado no ano anterior, porém abaixo do observado nos exercícios de 2017 e 2018. Considerando somente as despesas empenhadas em funções relacionadas à direitos sociais, o percentual de execução foi de 65,44%, maior do que no ano anterior, entretanto o valor autorizado foi reduzido em 16,74%.

28. O Estado do Ceará recebeu em 2020 um montante total de transferências correspondente a R\$ 2.231.962.781,54 para enfrentamento à pandemia do COVID-19 e compensação dos impactos econômicos decorrentes. Em relação às despesas, foi executado um montante de R\$ 2.022.872.293,39, considerando os critérios utilizados, sendo que os maiores dispêndios foram realizados nas funções Saúde (48,26%), Segurança Pública (29,90%) e Previdência Social (15,52%). Já em relação aos grupos de natureza da despesa, destacaram-se os grupos “1 – Pessoal e Encargos Sociais” (48,11%) e “3 – Outras Despesas Correntes” (39,31%).

29. O Governo do Estado do Ceará incluiu no portal da transparência uma página dedicada à divulgação dos recursos aplicados no combate à pandemia do COVID-19. De acordo com consulta realizada em 18 de maio de 2021, as despesas no exercício de 2020 totalizaram R\$ 1.141.075.702,05, sendo as maiores fontes de recursos, os recursos provenientes do SUS e os recursos ordinários, ressaltando que, em relação aos últimos, não foi possível distinguir os

montantes utilizados provenientes das transferências da União (recursos federais) dos recursos ordinários originados exclusivamente da arrecadação estadual. Além disso, destacam-se ao percentual de 78% referente à situação “Entregue” das despesas empenhadas e a ocorrência de descrições vazias ou genéricas (sem notas explicativas) nos campos ação governamental, situação de entrega e modalidade de licitação.

30. Quanto ao volume de recursos alocados no elemento outros serviços de terceiros – Pessoa Jurídica, R\$ 1,06 bilhão (42,69%) se referem ao item de despesa Transferências a Organizações Sociais - Contrato de Gestão.

31. Durante o exercício de 2020, foram alocados pelo Estado do Ceará, a Entidades Públicas e Privadas para executar programas de governo em parceria, um total de R\$ 1,99 bilhões, sendo 65,21% para instituições privadas sem fins lucrativos, 14,14% para Municípios – Fundo a Fundo e 11,16% para os Municípios. Os demais repasses (Transferência a Consórcios Públicos, Execução de Contrato de Parceria Público-Privada-PPP, a Instituições Privadas com Fins Lucrativos e a Transferências a Estados e Distrito Federal) apresentaram, conjuntamente, um percentual de 9,49% do total transferido.

32. Quanto ao volume de recursos transferidos a instituições privadas sem fins lucrativos, R\$ 1.074.050.808,70 (82,49%) se referem ao item de despesa Transferências a Organizações Sociais - Contrato de Gestão e R\$ 194.988.738,15 (14,98%) a Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos – Convênios.

ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

33. As demonstrações contábeis evidenciam a posição financeira, orçamentária e patrimonial do setor público. Do ponto de vista orçamentário, verificou-se um superávit orçamentário de R\$ 1.470.080.309,84, tendo-se verificado a execução de R\$ 1.463.284.425,66, proveniente de Superavit Financeiro do exercício anterior.

34. No Balanço Financeiro, foi apurado o resultado financeiro positivo de R\$ 2.080.277.311, indicando, portanto, um aumento de 34,18% nas disponibilidades financeiras do Estado em 2020 e um aumento de 105,04% no resultado financeiro em relação ao do exercício anterior.

35. No Balanço Patrimonial observa-se superavit financeiro de R\$ 5.508.459.408,43. O saldo patrimonial que representa a situação patrimonial líquida do Estado, equivalendo à soma dos superavits financeiro e patrimonial, no exercício de 2020, atingiu o valor de R\$ 41.198.962.585,02, superior 4,44% em relação ao exercício anterior.

36. A Demonstração das Variações Patrimoniais evidenciou um resultado patrimonial negativo de R\$ 2.408.129.574,44, valor resultante do confronto entre as variações patrimoniais aumentativas com as diminutivas.

37. O saldo de caixa e equivalente de caixa final evidenciado tanto no Balanço Patrimonial como na Demonstração de Fluxo de Caixa foi de R\$ 8.129.159.796,50, tendo ocorrido um aumento de 34,76%. O fluxo de caixa líquido, das atividades operacionais e de financiamento, foi positivo nas cifras de R\$ 3.803.898.668,27 e R\$ 429.230.448,15, respectivamente, enquanto o fluxo das atividades de investimento foi negativo no valor de R\$ 2.137.489.690,44, indicando que as fontes de recursos dos fluxos operacionais e de financiamento cobriram seus desembolsos, e foram suficientes para financiar as atividades de investimento, bem como, gerar caixa para o Estado.

38. Na Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL), observa-se que o patrimônio líquido consolidado das entidades estatais dependentes, constituídas sob a forma de sociedades anônimas, teve uma variação positiva de 0,29%, na qual o seu saldo negativo passou de R\$ 259.977.813 para R\$ 259.234.555.

39. Na análise das Empresas Dependentes sob a ótica da Lei de responsabilidade fiscal, verificou-se que Estado do Ceará repassou para a Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos – METROFOR, a quantia de R\$ 169.509.353,53 para fins de constituição ou aumento de capital da empresa. O METROFOR informou que os recursos foram aplicados em custos e despesas operacionais, bem como, em ativo imobilizado.

40. Verifica-se também na demonstração do fluxo de caixa do METROFOR, que o repasse do estado do Ceará (R\$ 169.509.353,33), identificado como créditos de acionistas para futuro aumento de capital, é o principal ingresso de recurso do fluxo das atividades de financiamento (R\$ 130.342.317,11). Tal repasse suporta as atividades operacionais (-R\$ 107.407.209,55) e de investimento (-R\$ 27.625.823,40), o que tem se repetido ao longo dos anos e trazendo o indicativo de dependência da estatal.

CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

41. Conforme análise realizada nos demonstrativos constantes no Balanço Geral do Estado do Ceará de 2020 e na base de dados do sistema S2GPR, o Estado do Ceará atendeu, no exercício de 2020, ao determinado nos artigos 212 (Aplicação de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino – 27,04%), 60, ADCT (Recursos destinados ao FUNDEB na remuneração de profissionais do magistério da Educação – 92,24%) e 198, §2º, (Aplicação de recursos públicos nas ações e serviços públicos de saúde – 16,55%) da Constituição Federal; art. 205, §2º (Meta anual de

investimentos custeados com recursos provenientes da receita de arrecadação tributária) e 258, §2º (Despesa com pessoal em relação ao orçamento global da Fundação de Amparo à Pesquisa – 2,37%) da Constituição Estadual e ao artigo 3º (Recursos destinados ao FUNDEB na remuneração de profissionais do magistério da Educação) da Lei Estadual nº 15.064/2011.

42. Entretanto, não foram atendidos os limites indicados nos artigos 210 (Aplicação de Recursos com Investimentos no Interior do Estado – 44,78%), 209 (Aplicação de Recursos em Fundos de Financiamento ao Setor Produtivo) e 258 (Aplicação de Recursos com Fomento das Atividades de Pesquisa Científica e Tecnologia – 0,73%) da Constituição Estadual.

43. Em relação à gestão fiscal, apurou-se, conforme dados e informações analisados nos demonstrativos constantes no Balanço Geral do Estado do Ceará de 2020 e do Sistema de Gestão Governamental por Resultados – S2GPR, que o Estado do Ceará obteve, no exercício de 2020, uma Receita Corrente Líquida de R\$ 22.028.314.984,46, correspondendo a um aumento, em termos reais, de 0,93% em relação à RCL do ano anterior.

44. Quanto às Despesas com Pessoal, o total das despesas com pessoal do Poder Executivo, para fins de apuração do limite fixado na LRF, atingiu o montante de R\$ 8.875.576.224,20, correspondendo a um percentual de 40,55% da Receita Corrente Líquida Ajustada (R\$ 21.886.952.291,67). No Regime de Previdência do Estado, foi necessário um aporte do tesouro no valor de R\$ 1.518.421.075,68 para cobertura de insuficiência financeira do Plano de Custeio Financeiro do RPPS.

45. O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar do Poder Executivo apresentou uma disponibilidade de caixa bruta de R\$ 7.350.294.230,80 e obrigações financeiras na ordem de R\$ 1.193.591.568,18, resultando em uma disponibilidade de caixa líquida antes da inscrição de restos a pagar não processados no valor de R\$ 6.156.702.662,62. considerando os restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício, a disponibilidade de caixa líquida após a inscrição em restos a pagar não processados foi de R\$ 5.034.108.892,31, destacando-se o aumento de 35,83% em relação ao montante divulgado no exercício de 2019, em decorrência do incremento dos recursos ordinários e outros recursos não vinculados.

46. Quanto às Parcerias Público-Privadas e à aplicação dos recursos advindos da Alienação de Ativos, não foram verificados violação ou descumprimento de limites da LRF. As despesas com PPP executadas pelo Estado (R\$ 46.966.647,52) representaram 0,21% da RCL (Limite de 5%). A receita de alienação de ativos auferida foi de R\$ 1.128.985,82, com pagamento de despesas no valor de R\$ 83.338,00 na fonte correspondente.

47. Em relação ao endividamento do Estado, a dívida consolidada interna e externa do Estado do Ceará, atingiu o montante de R\$ 17.783.339.122,52, considerando o total de precatórios. Houve um acréscimo no total da dívida consolidada no valor de R\$ 2.876.964.004,53 em relação ao exercício de 2019, o que equivale a uma variação de 19,30%. Em relação às metas estabelecidas para a Dívida Pública Consolidada na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (R\$ 21.910.960.000,00), o Estado não ultrapassou o valor projetado. A Dívida Consolidada Líquida apresentou um montante de R\$ 11.973.622.896,16, correspondendo a 54,42% da Receita Corrente Líquida, abaixo do limite fixado pela Resolução do Senado, 200%.

48. Sobre as contratações do exercício, não foram realizadas Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária, e foram contratados R\$ 1.464.765.387,29 em Operações de Crédito Internas e Externas, representando 6,66% da RCL, valor inferior ao limite de 16%. Não foram identificadas operações de crédito nulas ou vedadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Ademais, o Estado cumpriu o art. 167, III da Constituição Federal de 1988 (regra de ouro), que veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital. O total de garantias concedidas pelo Estado foi de R\$ 237.326.290,86, correspondendo a 1,08% da RCL, portanto, abaixo do limite fixado pela Resolução nº 43/2001, do Senado Federal, que é de 22% da RCL. De acordo com o demonstrativo, o Estado do Ceará não possui Contragarantias.

49. A meta de resultado primário estabelecida na LDO para 2020 foi um superavit de R\$ 694.781.000,00. Pela metodologia estipulada na LDO, o Estado obteve um superavit primário de R\$ 2.396.769.664,95. Por sua vez, considerando a metodologia prevista no MDF, o resultado apurado foi um superavit de R\$ 1.698.697.751,94. Ajustando os valores da LDO pela mesma sistemática, tem-se um valor de R\$ 59.084.000,00 como meta de resultado primário. Assim, utilizando ambas as metodologias, verifica-se o cumprimento da meta de resultado primário pelo Estado no período em análise.

50. A meta estipulada inicialmente pela LDO de 2020 foi um deficit de R\$ 367.895.000,00. Posteriormente, a Lei nº 17.346, de 11 de dezembro de 2020, alterou a meta para um superávit de R\$ 267.801.770,94. No Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do 6º bimestre de 2020, o Resultado Nominal apresentado foi de R\$ 2.001.871.162,25, constatando-se o cumprimento da meta no período em análise. Caso seja considerada a metodologia do MDF, o valor do Resultado Nominal corresponde a R\$ 1.303.799.249,24, verificando-se também o cumprimento da meta por este mesmo critério (déficit de R\$ 367.895.000,00).

51. Quanto a Emenda Constitucional Estadual nº 88/2016, de 21 de dezembro de 2016, instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social do estado do Ceará,

o limite de gastos para o Poder Executivo no exercício de 2020, conforme os critérios determinados pelo regime, foi de R\$ 12,03 bilhões. Com uma execução de R\$ 10,41 bilhões, o teto de gastos não foi ultrapassado.

TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

52. O acesso à informação é um direito fundamental instituído pela Constituição Federal. Assim sendo, a Lei de Responsabilidade Fiscal e suas alterações vieram enaltecer a importância da participação popular na fiscalização das ações governamentais.

53. Todos esses normativos vieram fortalecer o controle social, ensejando a devida aplicação dos recursos públicos. Nesse sentido, não basta cumprir o que pedem as leis que tratam da *accountability*, mas sempre melhorar a quantidade e qualidade das informações disponíveis a sociedade.

54. Em 2020, não foram feitas ressalvas em relação ao cumprimento das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Acesso à Informação pelo Estado do Ceará.

55. Quanto aos índices de transparência, o Estado obteve o 1º lugar (juntamente com os estados de Minas Gerais e Espírito Santo) no índice elaborado pela Controladoria Geral da União em 2020. Também, quanto à disponibilização de dados abertos, verificou-se no portal da transparência do Poder Executivo a divulgação de um conjunto de bases de dados sobre diversos temas: execução orçamentária e financeira, informações dos servidores, dados de obras rodoviárias e edificações, entre outros.

56. Em relação ao portal de dados abertos, verificou-se à publicação de vários conjuntos de dados em formatos adequados de acesso, entretanto há uma necessidade de disponibilização de bases de dados referentes a outros temas prioritários ou oriundos de outras Secretarias, além da SEFAZ e da SEPLAG. Ademais, faz-se necessário que haja uma ampla divulgação do portal, com o objetivo de incentivar o controle social pela população, através do acesso aos dados ou desenvolvimento de aplicativos.

57. Ao se comparar essa análise realizada, com a disposta no relatório de Contas de Governo do exercício de 2019, identificou-se que no exercício de 2020, houve uma melhoria significativa na disponibilização dos dados e demonstrativos nos portais dos consórcios públicos de saúde.

58. O PPA 2020-2023 determinou que o Plano Plurianual será acompanhado e monitorado sistematicamente para averiguação de seu desempenho ao longo de sua vigência, considerando as variações no comportamento dos indicadores dos eixos e temas e as realizações dos principais programas finalísticos.

59. Em cumprimento ao disposto no §9º do art. 14 da Lei do PPA 2020-2023, a Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG disponibilizou uma consulta pública de acompanhamento, bem como um monitoramento e avaliação do desempenho do PPA no exercício.
60. A Consulta de Acompanhamento do PPA tem como objetivo registrar o andamento da execução física e financeira dos produtos de todas as iniciativas dos programas de governo, gerando relatórios com informações sobre a execução física e financeira agrupadas por eixos, temas estratégicos e programas, além dos indicadores de desempenho.
61. Já o Monitoramento do desempenho do PPA é realizado em ciclos trimestrais e tem como objetivo gerar informações adequadas que possam ser utilizadas no processo decisório, com vistas à correção de desvios de execução, à melhoria da alocação dos recursos e da utilização dos insumos disponíveis e ao alcance dos resultados almejados.
62. O Governo do Estado do Ceará disponibilizou informações sobre o COVID-19 para os cidadãos e os profissionais de saúde, bem como os serviços e ações de governo no combate ao coronavírus em seu território. Essas informações podem ser acessadas através do sítio eletrônico <https://coronavirus.ceara.gov.br/> .
63. Outros indicadores do coronavírus utilizados pelo Estado do Ceará são os da plataforma de transparência da gestão pública de saúde do Ceará – IntegraSUS, como por exemplo: boletim epidemiológico novo coronavírus, histórico de internações por COVID-19, óbitos por COVID-19, níveis de alerta, cadastro de vacinação, acompanhamento de teste de COVID-19, entre outros.
64. No portal Ceará Transparente, foram publicadas as principais informações relacionadas no enfrentamento da pandemia de Covid-19 no Estado do Ceará, tais como despesa, legislação, doações, estatísticas de Ouvidoria, estatística de Acesso à Informação, Comitê Estadual de Enfretamento à Pandemia, Boletim epidemiológico e óbitos por COVID. As medidas de proteção social e de estímulo econômico também foram divulgadas no portal da transparência.

1 **CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA**

1. CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA

1. O presente capítulo aborda diversos temas relacionados aos indicadores econômicos e sociais. O entendimento do momento econômico em que vive o Brasil e, em especial, o estado do Ceará, bem como a exposição de índices sociais são importantes para avaliar o comportamento das medidas tomadas e os resultados obtidos pelos entes públicos. Destaca-se que os dados econômicos nacionais e estaduais tratados neste capítulo relativos aos exercícios de 2019 e 2020 são preliminares e sujeitos a futuras alterações conforme metodologia adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

1.1. BREVE HISTÓRICO SOBRE A PANDEMIA (COVID-19)

2. A pandemia do novo COVID-19 – doença causada pelo coronavírus – se iniciou na China no final do ano de 2019, trata-se de uma doença respiratória, que se espalhou rapidamente por diferentes partes do mundo e de forma simultânea. O primeiro caso no Brasil foi notificado no dia 26 de fevereiro de 2020 na cidade de São Paulo. No Ceará, foram confirmadas três pessoas pela primeira vez com a COVID-19 no dia 15 de março, segundo boletim divulgado pela Secretaria da Saúde do Estado- SESA.

3. Logo após a confirmação dos primeiros casos no Estado do Ceará, o Governador Camilo Santana decretou “situação de emergência em saúde no âmbito do Estado do Ceará, em decorrência do novo coronavírus (COVID-19)”, de acordo com o Decreto N° 33.510 de 16/03/2020.

4. Como medida para combater a doença, publicou o Decreto N° 33.519, em 19 de março de 2020, suspendendo por 10 (dez) dias todas as atividades não essenciais, em todo o território estadual, e, como medida de enfrentamento ao vírus, estabeleceu o isolamento social para toda a população cearense.

5. Durante a vigência do supracitado Decreto e do aumento acelerado de números de infectados, todos os bares, restaurantes, barracas de praia, cinemas, academias, shopping center, igrejas e demais estabelecimentos não essenciais tiveram que fechar suas portas. Os setores de construção civil e indústria também precisaram pausar suas atividades. As escolas públicas e privadas conseguiram continuar suas atividades através do ensino remoto, pois haviam suspensos suas aulas presenciais.

6. No início de maio, o Decreto N° 33.574/2020 estabeleceu o isolamento social rígido, também conhecido como *lockdown*, no período de 08 a 20 de maio, sendo prorrogado uma única vez, com duração até o dia 31 de maio na capital de Fortaleza. No mês de junho foi iniciado o plano de

retomada econômica, no Estado do Ceará, dividido em 4 fases, tendo uma média de duração de 14 dias para cada etapa.

7. Para minimizar o impacto financeiro e social causado pelo lockdown, o Governador do Estado adotou várias medidas compensatórias para a população de baixa renda, como por exemplo: isenção de faturamento da Cagece e suspensão da tarifa de contingência, pagamento da conta de luz para famílias de baixa renda que consomem até 100 kw por mês, fornecimento de cartão vale-alimentação para alunos da Rede Estadual de Ensino, no valor de R\$ 800,00, para cada aluno, fornecimento de botijões de gás para as famílias carentes e antecipação do pagamento do Cartão Mais Infância.

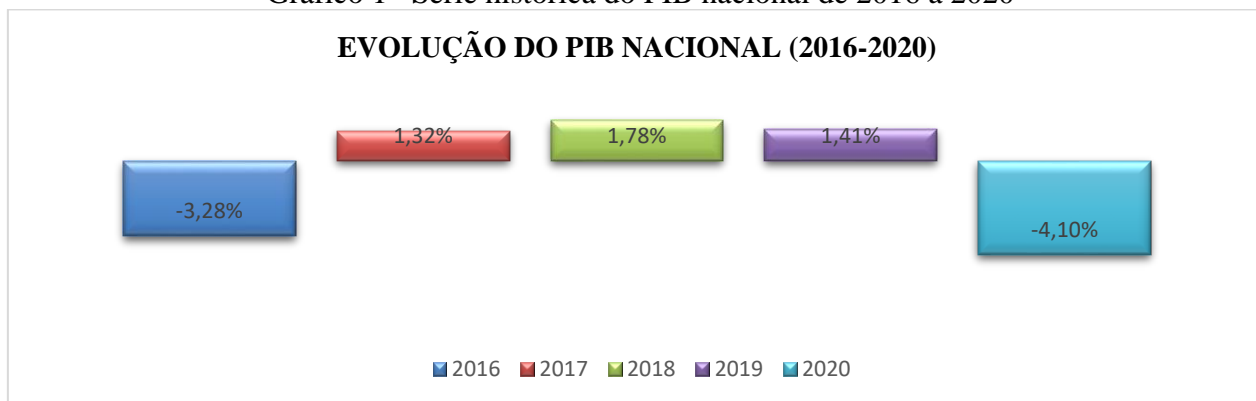
8. A seguir, será analisado o efeito da pandemia da COVID-19 na economia nacional e estadual, bem como o reflexo no mercado de trabalho e nas funções consideradas essenciais como educação, saúde e segurança pública no Estado do Ceará.

1.2. CENÁRIO ECONÔMICO NACIONAL

9. Os dados preliminares em relação ao PIB de 2020 foram divulgados recentemente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE e mostraram que o PIB brasileiro teve uma retração de 4,1% em relação ao ano anterior, afetado pela pandemia do coronavírus. Essa queda interrompeu o crescimento de três anos seguidos, de 2017 a 2019, quando o PIB acumulou alta de 4,6%.

10. Em valores correntes, o PIB brasileiro alcançou o montante de R\$ 7,4 trilhões em 2020. Quanto ao PIB per capita, que é definido como a divisão do valor corrente do PIB pela população residente, ficou em R\$ 35.172 no ano de 2020, um recuo (em termos reais) de 4,8% em relação ao ano anterior. O Gráfico 1 evidencia a evolução do PIB nacional nos últimos 5 anos.

Gráfico 1 – Série histórica do PIB nacional de 2016 a 2020



Fonte: IBGE

11. Em 2020, os valores agregados dos três setores que compõem o PIB apresentaram os seguintes resultados: Agropecuária (2,0%), Indústria (-3,5%) e Serviços (-4,5%).

12. O resultado da Agropecuária em 2020 de 2,0% é explicado pelo crescimento nas produções da soja (7,1%) e do café (24,3%), que alcançaram recordes históricos neste período. Por outro lado, algumas lavouras registraram variação negativa na estimativa de produção anual, como, por exemplo, laranja (-10,6%) e fumo (-8,4%).

13. No setor da Indústria, o destaque negativo, em 2020, foi o desempenho da atividade Construção (-7,0%) que voltou a cair este ano, tendo seu desempenho negativo desde 2014, revertendo apenas no ano de 2019 com um crescimento de 1,5%. Também apresentou queda a atividade das Indústrias de Transformação (-4,3%).

14. A variação negativa de 4,5% nos Serviços foi influenciada pelas atividades que compõem esse segmento, tais como: Outras atividades de serviços (-12,1%), Transporte, armazenagem e correio (-9,2%), Administração, defesa, saúde e educação públicas e seguridade social (-4,7%), Comércio (-3,1%), Informação e comunicação (-0,2%). Vale destacar que dentro de “Outras atividades de serviços” estão os serviços prestados às famílias, os mais afetados negativamente pela restrição de funcionamento e distanciamento social em virtude da pandemia do COVID-19. A segunda maior queda ocorreu nos transportes, outra atividade econômica também muito afetada pela pandemia.

15. A taxa de investimento em 2020 foi de 16,4% do PIB, maior do que a taxa apresentada no ano anterior (15,3%). A taxa de poupança foi de 15,0% no ano de 2020 (ante 12,5% no ano anterior).

16. Entre os componentes da demanda interna, houve queda do Consumo das Famílias (-5,5%), do Consumo do Governo (-4,7%) e da Formação Bruta de Capital Fixo - FBCF (-0,8%).

17. A Despesa de Consumo das Famílias teve um recuo de 5,5% em relação ao ano anterior, o que pode ser explicado principalmente pela piora no mercado de trabalho e o distanciamento social por causa da pandemia de COVID-19 em 2020.

18. No âmbito do setor externo, as Exportações de Bens e Serviços caíram 1,8%, enquanto as Importações de Bens e Serviços caíram 10,0%.

1.3. CENÁRIO SOCIOECONÔMICO ESTADUAL

19. Nesta seção, foram delineados os resultados econômicos alcançados pelo Ceará quanto ao produto interno bruto, desempenho dos setores da economia e resultado da balança comercial.

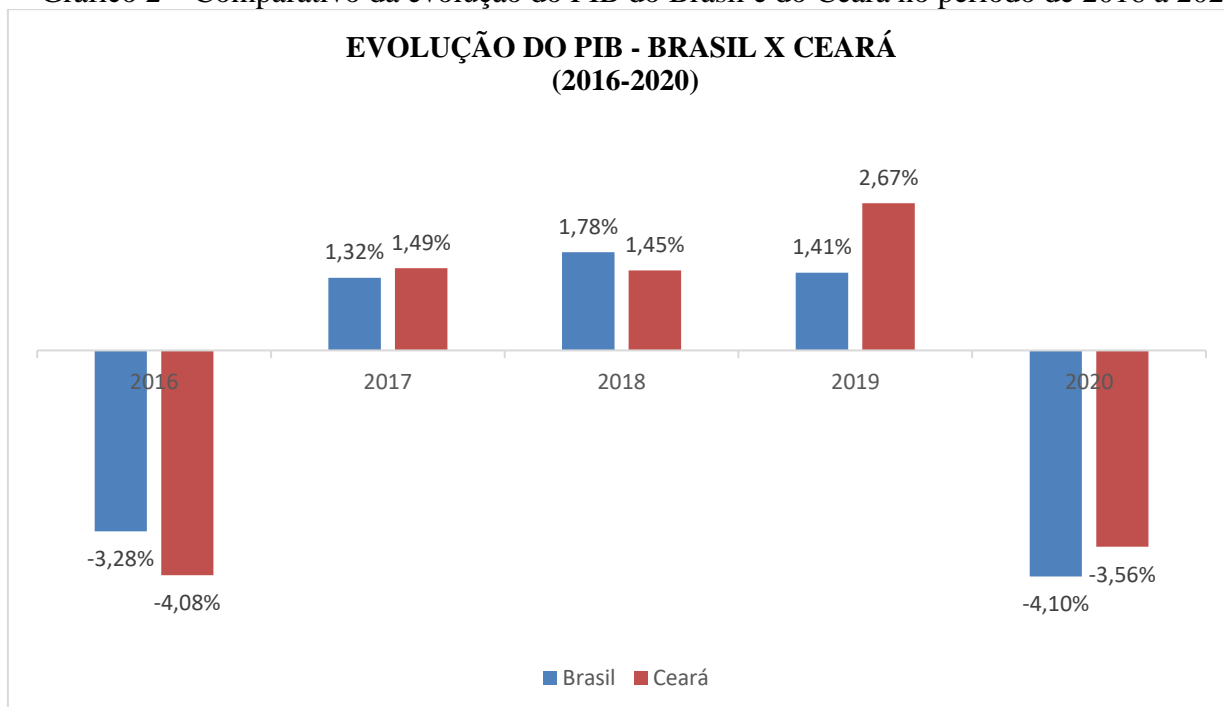
1.3.1. Produto Interno Bruto (PIB)

20. Inicialmente cabe frisar que os dados referentes ao PIB do estado do Ceará foram extraídos do Boletim da Conjuntura Econômica Cearense – 4º Trimestre de 2020, documento publicado pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE.

21. O PIB leva em consideração três grupos principais: agropecuária, formada pela agricultura, extrativa vegetal e pecuária; indústria, que engloba extrativa mineral, transformação, serviços industriais de utilidade pública e construção civil; e serviços, que incluem comércio, transporte, comunicação, serviços da administração pública e outros serviços.

22. Conforme já mencionado no item anterior, o PIB do Brasil, no ano de 2020, apresentou um recuo de 4,1%. No Ceará, o PIB também apresentou uma queda de 3,56%. O Gráfico 2 mostra a evolução do PIB do Ceará em relação ao Brasil nos últimos cinco anos.

Gráfico 2 – Comparativo da evolução do PIB do Brasil e do Ceará no período de 2016 a 2020



Fonte: IPECE e IBGE

23. Para o ano de 2020, em comparação com o ano de 2019, o único setor que apresentou crescimento foi o da Agricultura (10,31%). Por outro lado, os setores de Indústria e Serviços registraram uma queda de 7,11% e 3,60%, respectivamente, em relação ao ano anterior.

24. A agropecuária em 2020 apresentou um crescimento de 10,31%, sendo explicado pela quadra chuvosa acima da média estadual. A produção de grãos produzidos, no Ceará, em 2020, cresceu 41,4%, com relação à safra de 2019. Vale destacar que a produção de grãos de 2020 foi a maior registrada no estado desde 2012.

25. O setor industrial registrou em 2020 uma retração de 7,11%. Observa-se que a indústria de transformação cearense, nos últimos meses do ano de 2020, voltou a apresentar um resultado expressivo quanto ao crescimento de sua produção física. No quarto trimestre (2020), a manufatura estadual cresceu 9,4% quando comparada ao mesmo período do ano anterior. Esses resultados foram

devido à retomada da economia e ao aquecimento da demanda percebidos no momento seguinte ao relaxamento das medidas restritivas de controle sanitário.

26. No setor de serviços, o estado do Ceará apresentou uma variação negativa de 3,60%. Na atividade de serviços, segundo os dados da Pesquisa Mensal de Serviços realizada pelo IBGE, o segmento “Outros Serviços” foi o único que apresentou desempenho positivo com crescimento de 0,6%, no ano de 2020, em relação ao ano anterior, no Estado do Ceará.

27. Em relação ao varejo comum, as vendas cearenses registraram queda desde o início do ano devido a pandemia, somente a partir de julho passou a registrar variações positivas, finalizando dezembro com uma alta de 3,3%. Por outro lado, as vendas no varejo ampliado registraram alta em janeiro, seguida de cinco quedas mensais consecutivas. A partir de julho, as vendas do varejo ampliado cearense passaram a registrar altas mensais consecutivas até o final do ano.

28. No comércio exterior, o saldo da balança comercial cearense encerrou o ano 2020 negativo em US\$ 560 milhões, sendo o maior valor dos últimos quatro anos. As exportações cearenses somaram US\$ 1,85 bilhão, redução de 18,5% na comparação com o ano de 2019, enquanto as importações foram da ordem de US\$ 2,48 bilhões, crescimento de 2,4% em relação ao ano anterior.

1.3.1.1. Desempenho Setorial

29. Neste tópico serão analisados os resultados dos três setores da economia que compõem o cálculo do PIB do estado do Ceará: Agropecuária, Indústria e Serviços. Para o melhor entendimento desses resultados, é importante destacar a evolução da participação do valor adicionado de cada setor na composição do PIB do Estado, no período de 2015 a 2018, calculado pelo IBGE, conforme Gráfico 3.

Gráfico 3 – Série histórica do valor adicionado dos principais setores econômicos.



Fonte: IBGE e IPECE

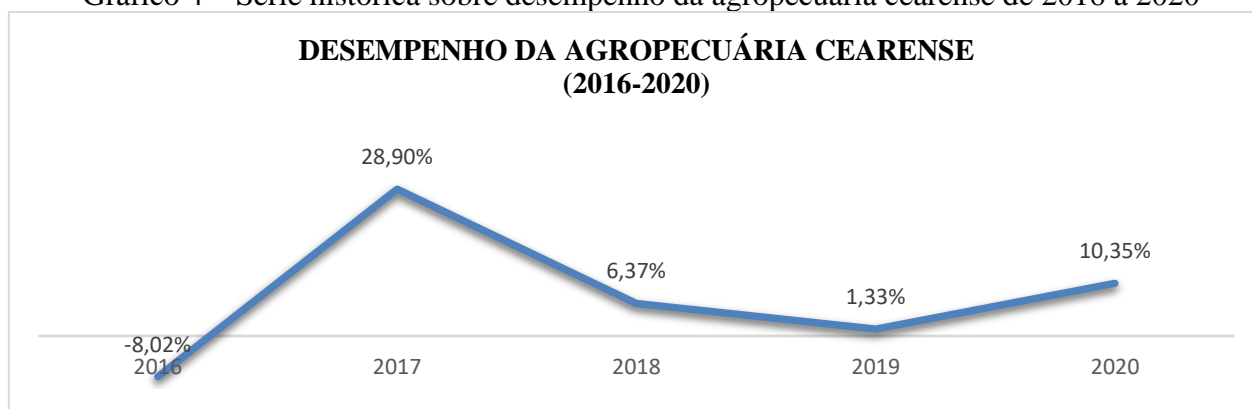
(*) O IBGE divulga os dados do PIB com dois anos de defasagem devido ao processo de consolidação e revisão dos dados. Não há previsão de participação para os anos de 2019 e 2020.

30. Dos dados acima reproduzidos, verifica-se que o setor que tem maior representatividade no cálculo do PIB do estado do Ceará é o de Serviços, seguido pela Indústria e pela Agropecuária.

1.3.1.1.1. Agropecuária

31. O setor agropecuário cearense apresentou resultado positivo no ano 2020, registrando crescimento de 10,31%, em relação ao ano 2019. O Gráfico 4 evidencia a evolução do setor nos últimos 5 (cinco) anos.

Gráfico 4 – Série histórica sobre desempenho da agropecuária cearense de 2016 a 2020



Fonte: IPECE

32. Esse desempenho positivo na produção de grãos em 2020 foi influenciado por uma quadra chuvosa acima da média estadual, pois o Ceará fechou o ano com um volume armazenado de água de 4.517,05 hm³ em seus açudes monitorados, o que corresponde a 24,29% de sua capacidade total de armazenamento (18.600 hm³).

33. A estimativa da produção de grãos do estado do Ceará em 2020 foi de 791.187 toneladas de grãos, sendo 41,4% maior que a safra registrada em 2019, segundo informações apresentadas pelo Levantamento Sistemático da Produção Agrícola LSPA/IBGE. Vale destacar que a produção de grãos de 2020 foi a maior registrada no Ceará desde 2012.

34. Entre as culturas produtoras de grãos, o milho foi o destaque em 2020, com uma produção 49,67% maior do que a safra obtida em 2019. Esse nível de produção registrado pela cultura do milho correspondeu a uma participação de 80,13% na produção total de grãos do estado do Ceará.

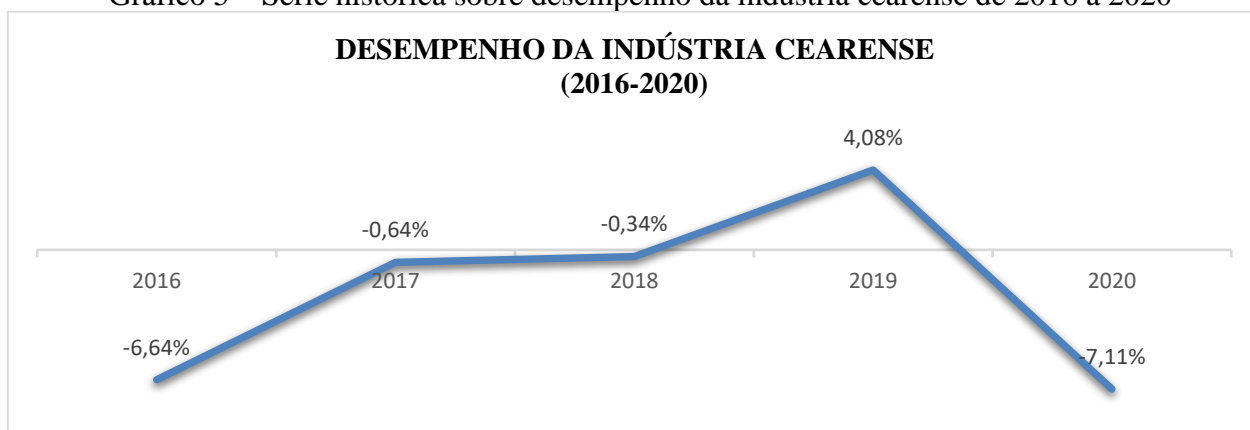
35. A produção de frutas em 2020 também apresentou um crescimento de 17,55% quando comparado ao ano anterior, com destaque para a produção de acerola (53,7%), maracujá (37,5%), coco-da-baía (33,8%). Com relação a produção de castanha de caju, a estimativa que vinha indicando crescimento foi revisada, indicando queda de 2,8%, explicada pelo prolongamento da quadra chuvosa nas principais regiões produtoras, além de ter sido identificada a ocorrência de algumas pragas, além dos fortes ventos, que derrubaram as flores do fruto.

36. Em relação à pecuária, o Estado do Ceará apresentou um bom desempenho em 2020, mesmo com os efeitos causados pela pandemia da COVID-19. A produção de leite e galináceos cresceram 8,0% e 14,5%, respectivamente, comparada com 2019. O aumento na produção de galináceos foi devido ao crescimento da demanda de carne de frango por causa do aumento do preço da carne bovina.

1.3.1.1.2. Indústria

37. O setor industrial em 2020 apresentou uma retração de 7,11% em relação a 2019. De acordo com o Gráfico 5, o desempenho da indústria no Estado do Ceará tinha apresentado uma melhora em 2019 e com a crise causada pela pandemia COVID-19 em 2020 prejudicou o setor.

Gráfico 5 – Série histórica sobre desempenho da indústria cearense de 2016 a 2020



Fonte: IPECE

38. A indústria de transformação cearense nos meses finais do ano de 2020 voltou a registrar um resultado expressivo quanto ao crescimento de sua produção física. No quarto trimestre, a manufatura estadual cresceu 9,4% quando comparada ao mesmo período do ano anterior.

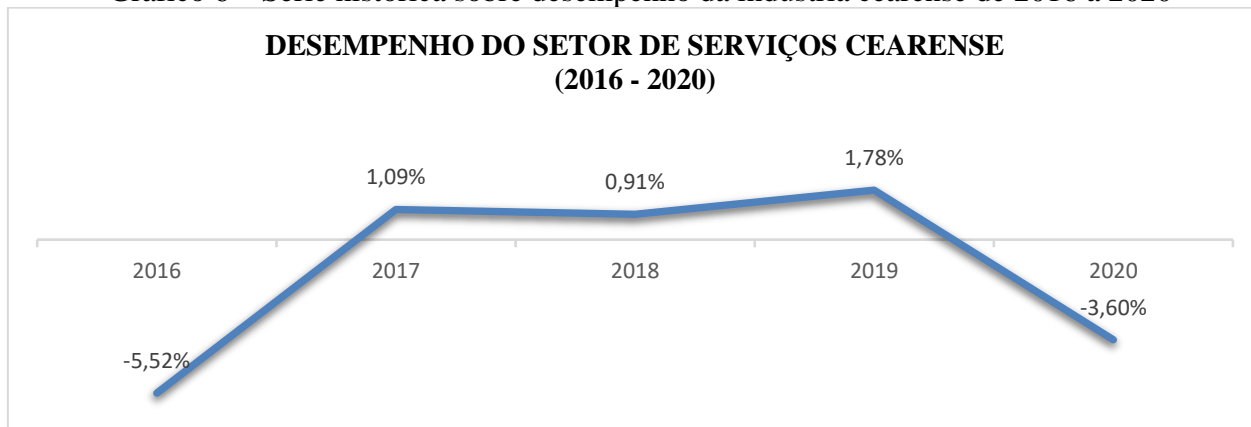
39. Dentre as 11 atividades pesquisadas que compõem o segmento de transformação, apenas 04 atividades apresentaram expansão em 2020, comparadas com o ano de 2019, com destaque para segmentos importantes do parque industrial cearense, como Fabricação de derivados de petróleo (29,5%), de Alimentos (9,5%), de Bebidas (2,7%) e de Minerais não metálicos (1,9%).

40. Para os segmentos que apresentaram queda na produção, vale destacar as atividades de Fabricação de couros e calçados (-12,4%) e de Confecção e vestuário (-30,4%), que respondem por uma parcela importante na produção industrial cearense.

1.3.1.1.3. Serviços

41. O setor de serviços do estado do Ceará apresentou uma variação negativa de 3,60%, no ano de 2020, após três anos consecutivos de alta acumulada. O Gráfico 6 mostra a evolução do setor nos últimos cinco anos (2016 – 2020).

Gráfico 6 – Série histórica sobre desempenho da indústria cearense de 2016 a 2020



Fonte: IPECE

42. O IPECE utilizou os dados da Pesquisa Mensal de Serviços – PMS realizada pelo IBGE para analisar o setor de serviços no âmbito estadual. Essa pesquisa é segmentada em 05 grupos, a saber: 1) Serviços Prestados à Família; 2) Serviços de Informação e Comunicação; 3) Serviços Profissionais, Administrativos e Complementares; 4) Transportes, Serviços Auxiliares dos Transportes e Correio; 5) Outros Serviços.

43. Com base nos dados da PMS, a única atividade que apresentou desempenho positivo no ano de 2020 foram os “Outros Serviços”, com crescimento de 0,6% no Ceará. É uma atividade que comporta segmentos financeiros auxiliares e que apresentaram aumento de receita mediante o aumento da demanda pelo serviço por conta da queda das taxas de juros.

44. Os “Serviços prestados às famílias” apresentaram expressivo recuo, ao registrar queda de aproximadamente -39% no Ceará. No comparativo com as demais atividades, esse grupo foi o mais afetado pela pandemia da COVID-19 mediante fechamento de estabelecimentos de caráter não essencial e com consequente redução no fluxo de pessoas.

45. No estado do Ceará, a atividade de transportes, serviços auxiliares aos transportes e correio foi a que apresentou a segunda maior retração com queda de -20,7%. Essa é uma atividade ligada a transporte de passageiros e que também foi fortemente afetada pela redução do fluxo de pessoas por conta das medidas de distanciamento social.

46. Em seguida, os grupos “Serviços profissionais, administrativos e complementares” e “Serviços de informação e comunicação” apresentaram um recuo, respectivamente, de -4,8% e -0,9%.

47. Analisando as vendas do varejo comum, o estado do Ceará em 2020 registrou queda desde o início do ano, cujas magnitudes se intensificaram bastante a partir de março (-15,8%) como reflexo de fatores sazonais combinados com as medidas de isolamento social e de restrição de várias atividades econômicas pelo governo estadual com objetivo de combate a disseminação da pandemia

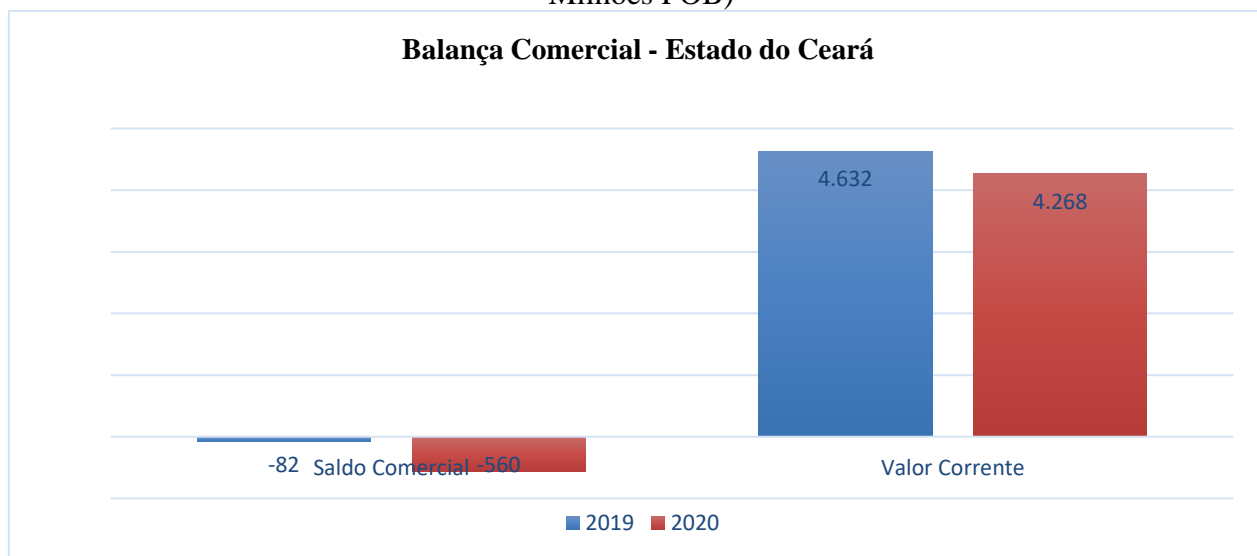
do novo coronavírus. Apenas no mês de julho, as vendas passaram a registrar variações mensais positivas consecutivas até o final do ano, finalizando dezembro com uma alta de 3,3%, revelando uma trajetória consistente de recuperação no setor.

48. Já as vendas no varejo ampliado, que incluem a comercialização de veículos e material de construção, registraram alta em janeiro, seguida de cinco quedas mensais consecutivas, cujas maiores foram registradas nos meses de abril (-35,9%) e maio (-38,1%). A partir de julho, as vendas do varejo ampliado cearense passaram a registrar altas mensais consecutivas até o final do ano.

1.3.2. Balança Comercial

49. A balança comercial do Ceará leva em consideração o total das exportações e importações realizadas pelo estado dentro de um determinado exercício. O Boletim do Comércio Exterior do Ceará, disponibilizado pelo IPECE, referente ao ano de 2020, apontou que as exportações cearenses somaram US\$ 1,85 bilhão, redução de 18,5% na comparação com o ano de 2019, enquanto as importações foram da ordem de US\$ 2,48 bilhões, crescimento de 2,4% em relação ao ano anterior. O saldo da balança comercial cearense encerrou o ano negativo em US\$ 560 milhões, sendo o maior valor dos últimos quatro anos. A corrente de comércio somou o valor de US\$ 4,3 bilhões em 2020, redução de 7,9%, com relação ao verificado em 2019.

Gráfico 7 – Saldo da Balança Comercial e Fluxo de Comércio Exterior – 2019-2020 (US\$ Milhões FOB)



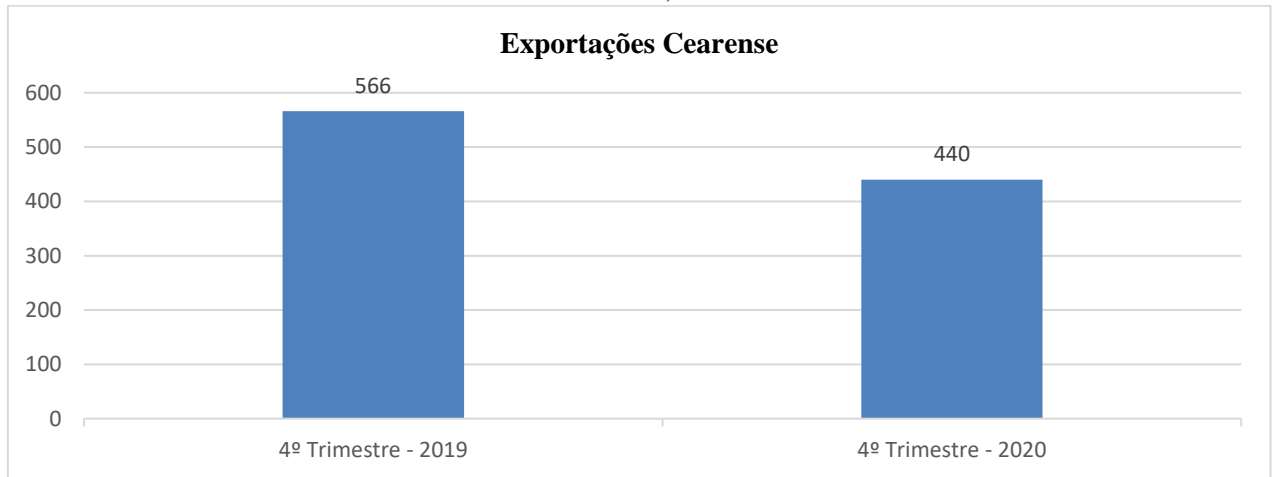
Fonte: IPECE

1.3.2.1. Das Exportações

50. A crise causada pela pandemia COVID-19 afetou fortemente as exportações cearenses em 2020, registrando queda ao longo de todos os trimestres do ano. No último trimestre de 2020, as exportações, no estado do Ceará, somaram US\$ 440 milhões, significando uma queda de 22,22%

comparada ao quarto trimestre de 2019. O gráfico 8 demonstra o comparativo das exportações cearense no período do 4º trimestre de 2019 e 2020.

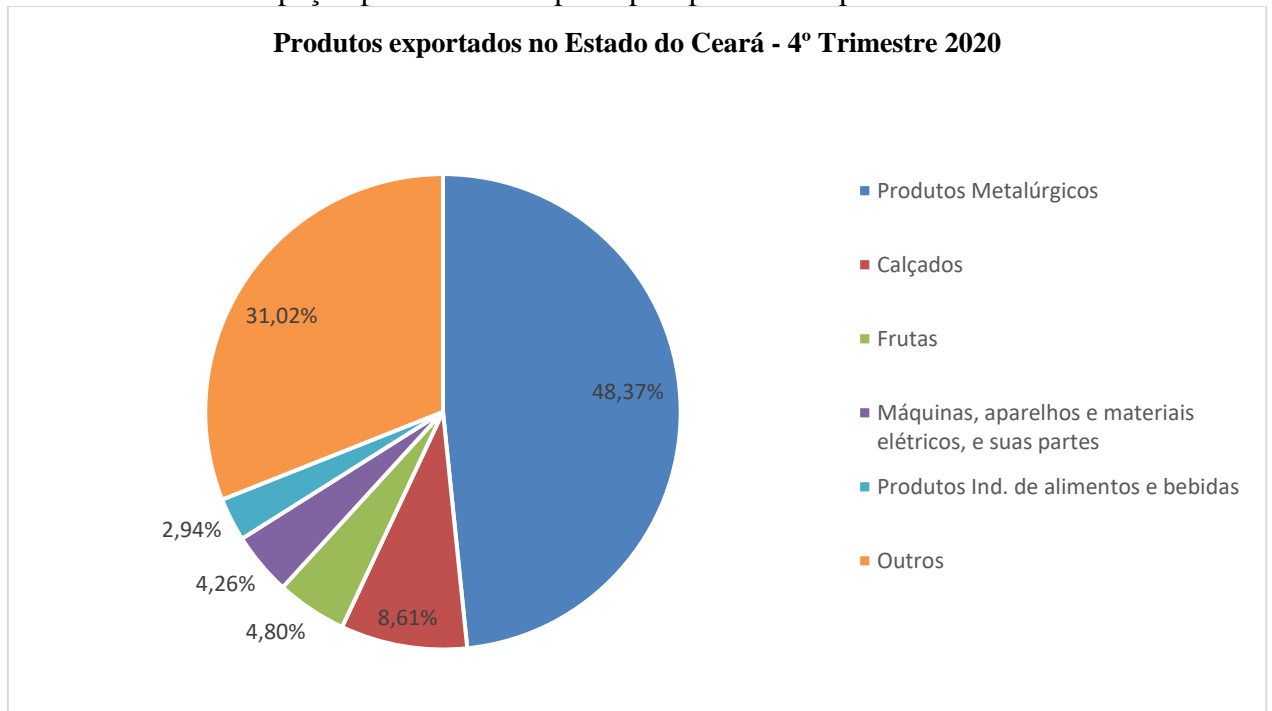
Gráfico 8 – Comparativo das exportações cearense – 4º trimestre 2019-2020 (US\$ Milhões – FOB)



Fonte: IPECE

51. Para realizar a análise dos produtos exportados cearense, o IPECE realizou um agrupamento desses produtos, considerando suas principais características. O Gráfico 9 apresenta os principais produtos exportados no Estado do Ceará no último trimestre de 2020.

Gráfico 9 – Participação percentual dos principais produtos exportados – 4º trimestre de 2020



Fonte: IPECE

52. De acordo com as informações acima, observa-se que o principal grupo de produto exportado cearense foi Produtos Metalúrgicos, com participação de 48,37% no valor total exportado, seguido dos Calçados (8,61%); Frutas (4,80%); Máquinas, aparelhos e materiais

elétricos, e suas partes (4,26%) e Produtos Ind. de alimentos e bebidas (2,94%). Estes cinco principais produtos registraram uma participação conjunta de 68,98% da pauta de exportações cearense no período de outubro a dezembro de 2020.

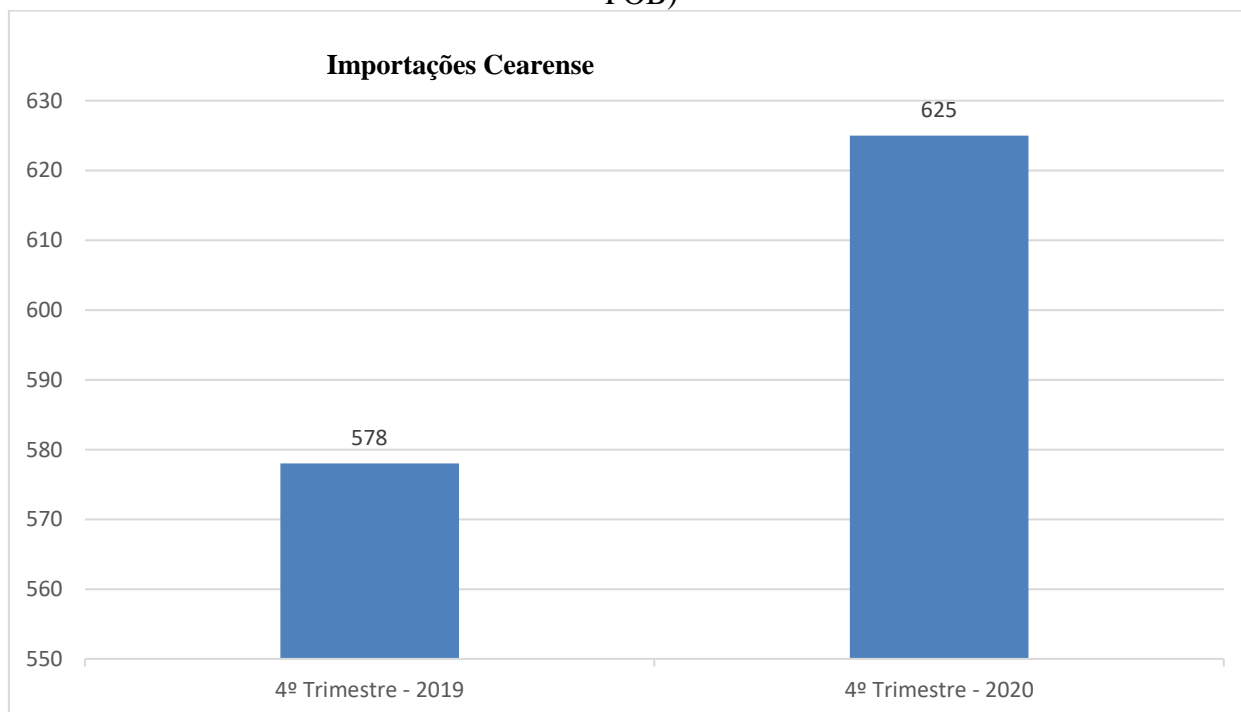
53. O setor dos “produtos metalúrgicos” ainda continua liderando a pauta de exportação cearense, mesmo apresentando uma redução de 26,3% no 4º trimestre de 2020 quando comparado ao ano anterior. Essa redução das exportações do setor siderúrgico é explicada pela forte queda da demanda mundial desses insumos.

54. Os principais compradores dos produtos cearenses, no quarto trimestre de 2020, foram os Estados Unidos (44,8%), a Turquia (9,71%) e a China (9,51%), respondendo por 64,07% da pauta exportadora do estado.

1.3.2.2. Das Importações

55. As importações, no Estado do Ceará, no 4º trimestre de 2020, registraram um valor de US\$ 625 milhões, com crescimento de 8,24% com relação ao mesmo período de 2019. O gráfico 10 demonstra o comparativo das importações cearense no período do 4º trimestre de 2019 e 2020.

Gráfico 10 – Comparativo das importações cearense – 4º trimestre de 2019-2020 (US\$ Milhões – FOB)

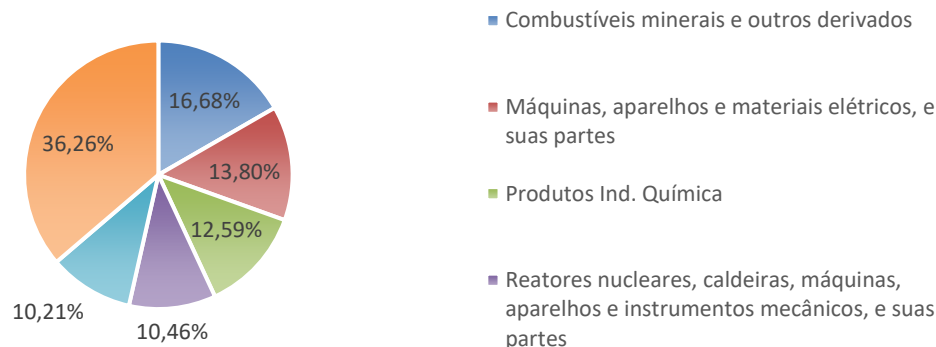


Fonte: IPECE

56. Na análise dos principais produtos importados também foi necessário agrupá-los segundo suas características para permitir uma visão mais agregada. O Gráfico 11 apresenta os principais produtos importados no Estado do Ceará no período de outubro a dezembro de 2020.

Gráfico 11 – Participação percentual dos principais produtos importados – 4º trimestre de 2020

Principais Produtos Importados no Ceará - 4º Trimestre 2020



Fonte: IPECE

57. De acordo com os dados citados, observa-se que o principal grupo de produtos importados cearense foi o de Combustíveis Minerais e outros derivados alcançando o valor de US\$ 104,2 milhões, correspondendo a 16,68% da pauta de importação do Ceará, porém esse segmento apresentou queda de 47,99% em relação ao mesmo período de 2019. Em seguida, aparecem as Máquinas, aparelhos e materiais elétricos, e suas partes (13,80%); os Produtos da Indústria Química (12,59%); Reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos, e suas partes (10,46%) e Cereais (10,21%). Estes cinco principais produtos registraram uma participação conjunta de 63,74% do valor total das importações cearenses no período em análise.

58. Quanto aos países que importaram para o Ceará, os cinco principais responderam por 67,52% do total comprado no exterior no último trimestre de 2020, são eles: Estados Unidos (25,78%), China (25,51%), Dinamarca (8,15%), Colômbia (4,22%) e Índia (3,86%).

1.4. MERCADO DE TRABALHO

59. O Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) foi criado como registro permanente de admissões e dispensa de empregados, sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) pelo Ministério do Trabalho. Atualmente, esse cadastro é serve como base para a elaboração de estudos, pesquisas, projetos e programas ligados ao mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que subsidia a tomada de decisões para ações governamentais.

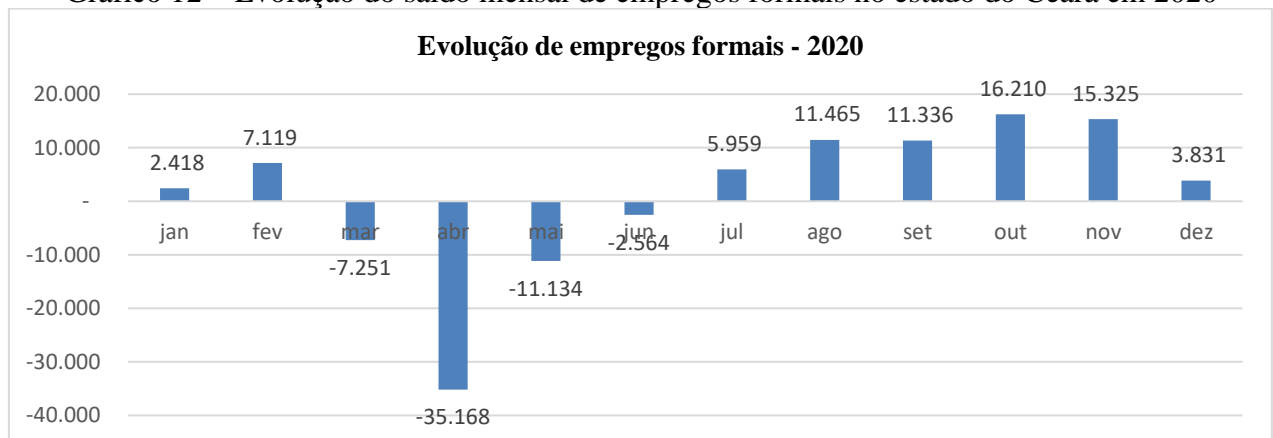
60. Desde janeiro de 2020, o uso do Sistema do Caged foi substituído pelo Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial) para parte das empresas, conforme estabelecido pela Portaria SEPRT nº 1.127, de 14/10/2019. A obrigatoriedade de envio das informações por meio do Caged permanece apenas para órgãos públicos e organizações internacionais que contratam celetistas.

61. Atualmente, o Novo Caged é a geração das estatísticas do emprego formal por meio de informações captadas dos sistemas eSocial, Caged e Empregador Web.

62. De acordo com os dados disponibilizados pelo Novo Caged, o Brasil apresentou em 2020 um saldo positivo de saldo de 142.690 empregos, decorrente de 15.166.221 admissões e de 15.023.531 desligamentos (com ajustes até dezembro de 2020).

63. O estado do Ceará registrou em 2020 um saldo positivo de 18.546 de empregos formais com carteira de trabalho assinada, sendo o segundo estado do Nordeste a registrar maior número de empregos formais. O Gráfico 12 demonstra a evolução do saldo mensal de empregos formais no estado do Ceará durante o ano de 2020.

Gráfico 12 – Evolução do saldo mensal de empregos formais no estado do Ceará em 2020



Fonte: Ministério do Trabalho – Novo Caged

64. Conforme os dados evidenciados no Gráfico 12, no estado do Ceará, durante os meses de março, abril, maio e junho, registrou perdas contínuas de postos de trabalho com carteira assinada bastante influenciada pelas medidas de isolamento social e de restrição de várias atividades econômicas pelo governo estadual no combate a pandemia do novo coronavírus. Nesse período, a destruição de vagas de trabalho celetista foi de 56.117 vagas. A partir de julho o Ceará passou a apresentar criação de vagas de trabalho com carteira assinada, perdurando este processo até o final do ano.

65. Por fim, destaca-se que entre os meses de julho e dezembro foram criadas 65.126 vagas que somada com as 9.537 vagas criadas em janeiro e fevereiro, fez com que o estado do Ceará apresentasse em 2020 um saldo acumulado positivo em 18.546 vagas, revelando uma nítida recuperação das perdas sofridas no auge dos meses de combate a pandemia em 2020.

1.4.1. Auxílio Emergencial na pandemia COVID-19

66. O Governo Brasileiro, por meio da Lei nº 13.982, de 02 de abril de 2020, criou o auxílio emergencial para assegurar uma renda mínima aos brasileiros em situação mais vulnerável durante

a pandemia da COVID-19. Esse auxílio foi destinado aos trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados.

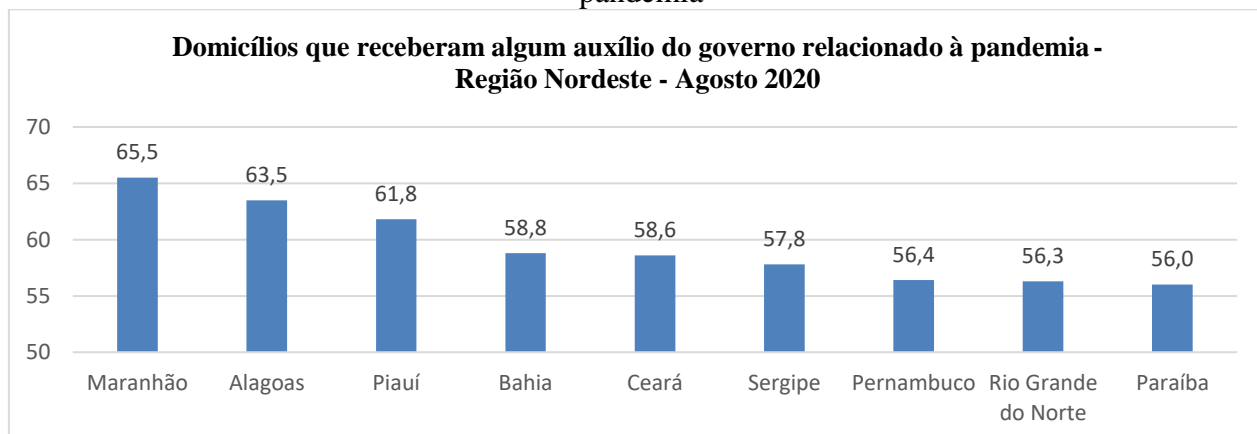
67. Inicialmente, o auxílio foi previsto para três meses, em três parcelas de R\$ 600 pagas a partir de abril. No final de junho, o governo anunciou a prorrogação por mais dois pagamentos, totalizando cinco parcelas de R\$ 600,00.

68. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, com o objetivo de estimar o número de pessoas com sintomas referidos associados à síndrome gripal e de monitorar os impactos da pandemia da COVID-19 no mercado de trabalho brasileiro, passou a fazer a coleta da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD COVID-19, em 4 de maio de 2020, por meio de entrevistas realizadas por telefone com dois tipos de divulgações, uma do tipo semanal (para alguns indicadores, em nível Brasil) e outra do tipo mensal (para um conjunto maior de indicadores, por unidades da federação).

69. Dessa forma, a análise desses dados é de grande importância para a construção do entendimento dos impactos da pandemia diante de algumas medidas para conter a situação. O objetivo deste estudo é mostrar os principais resultados da Pnad COVID Mensal de agosto de 2020 para o Ceará do mercado de trabalho e do recebimento do auxílio emergencial para conhecimento da dimensão da crise econômica e social que vem causando a pandemia no Estado.

70. Com objetivo de divulgar essa pesquisa, o IPECE através da série IPECE Informa nº 180, de setembro de 2020, publicou o estudo “Os principais resultados da PNAD COVID mensal do IBGE para o Ceará” realizado pela PNAD COVID-19 junto com o IBGE. O gráfico 13 traz o ranking dos estados da região nordeste da proporção de domicílios particulares permanentes que receberam auxílio emergencial em agosto de 2020.

Gráfico 13 – Percentual de domicílios que receberam algum auxílio do governo relacionado à pandemia



Fonte: IPECE

71. Diante do gráfico acima, os Estados da região nordeste foram os que apresentaram as maiores proporções de domicílios onde um dos moradores é beneficiário de programa de auxílio emergencial, sendo o Maranhão o que teve maior distribuição de domicílios recebendo auxílio emergencial (65,5%) e a Paraíba o que menos recebeu (56,0%). O estado do Ceará (58,6%) ocupou a quinta posição entre os estados da região Nordeste.

72. Apesar dos problemas na operacionalização do auxílio emergencial, já se sabe que ele ajudou a reduzir os impactos econômicos da pandemia e que o seu fim vai afetar especialmente os mais pobres, que se ocupam na maioria no setor de serviços e de forma informal.

1.5. EDUCAÇÃO

73. A educação é um direito social previsto no art. 6º da Constituição Federal de 1988, o qual será proporcionado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

74. Ainda na Constituição Federal, em seu art. 205, consta que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, e será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

75. Por fim, deve-se ressaltar que o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa na responsabilidade da autoridade competente, conforme disposto no § 2º do art. 208 da Constituição Federal.

76. Apresenta-se na Tabela 1 o montante empenhado pelo Governo do Estado do Ceará, ao longo dos três últimos exercícios, na função Educação.

Tabela 1 – Valores empenhados na Função Educação

Subfunções	2020	2019*	2018*
122 - Administração Geral	279.797.743,40	728.530.404,08	773.424.648,06
126 - Tecnologia da Informação	10.498.243,21	25.779.681,76	15.054.081,34
128 - Formação de Recursos Humanos	-	597.949,93	1.439.753,58
242 - Assistência ao Portador de Deficiência	2.099.090,61	-	-
361 - Ensino Fundamental	67.353.408,71	111.087.359,18	167.103.480,43
362 - Ensino Médio	2.259.011.379,76	3.127.434.342,69	3.226.164.752,66
363 - Ensino Profissional	145.521.532,16	157.417.647,49	173.078.634,55
364 - Ensino Superior	444.571.543,11	131.070.576,21	147.086.798,65
365 - Educação Infantil	17.554.483,57	37.102.189,42	33.764.958,84
366 - Educação de Jovens e Adultos	150.858.884,29	96.514.619,69	150.636.276,64
367 - Educação Especial	7.204.008,94	12.597.923,29	12.802.247,22

Subfunções	2020	2019*	2018*
451 - Infraestrutura Urbana	3.184.500,04	6.370.252,11	-
571 - Desenvolvimento Científico	3.420.800,00	2.071.340,47	-
631 - Reforma Agrária	523.566,65	-	-
Total	3.391.599.184,45	4.436.574.286,30	4.700.555.631,97

Fonte: Base de dados do S2GPR

* Fator de correção: IGP-DI (23,0743%, para 2019 e 32,5235% para 2018)

77. Comparado com o exercício anterior, observa-se que houve uma diminuição no montante aplicado de 23,55% (R\$ 1.044.975.101,85) na função Educação no estado do Ceará. As subfunções Ensino Médio, Ensino Superior, Administração Geral, representam, juntas, acerca de 88,0% do valor empenhado na Educação.

78. Vale destacar que em 2020 houve um incremento nas despesas destinadas ao ensino superior e desenvolvimento científico, na função educação, no Governo do Estado, representando uma variação positiva de 239,18% e 65,15%, respectivamente, comparada ao ano anterior.

79. No exercício de 2020, o estado do Ceará destinou recursos de R\$ 523.566,65, classificado na subfunção 631 – Reforma Agrária, para o Programa de Governo 432 - Desenvolvimento Integral da Educação Infantil e Ensino Fundamental com Garantia de Igualdade de Oportunidades.

80. A seguir, será analisado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB.

1.5.1. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB

81. Criado em 2007 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi formulado com o objetivo de medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino.

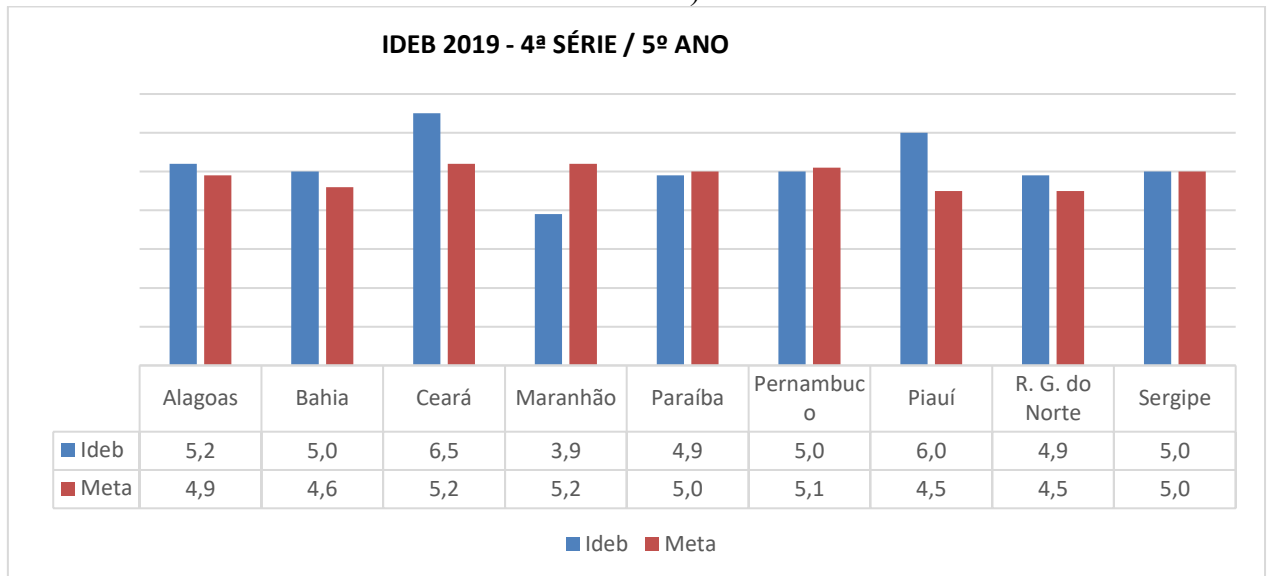
82. As metas estabelecidas pelo IDEB são diferenciadas para cada escola e rede de ensino, com o objetivo único de alcançar 6 pontos até 2022, média correspondente ao sistema educacional dos países desenvolvidos.

83. Vale destacar que os dados mais recentes sobre o IDEB, atualizados pelo INEP em 15/09/2020, são referentes ao exercício de 2019.

84. O estado do Ceará vem apresentando valores superiores às metas projetadas no IDEB desde o ano de 2007 para 5º ano e 9º ano na rede de ensino estadual.

85. Em 2019, em nível regional, o estado do Ceará obteve o melhor resultado do IDEB (6,5) em relação aos demais estados nordestinos na 4ª série / 5º ano do Ensino Fundamental para rede de ensino estadual, conforme se observa no Gráfico 14.

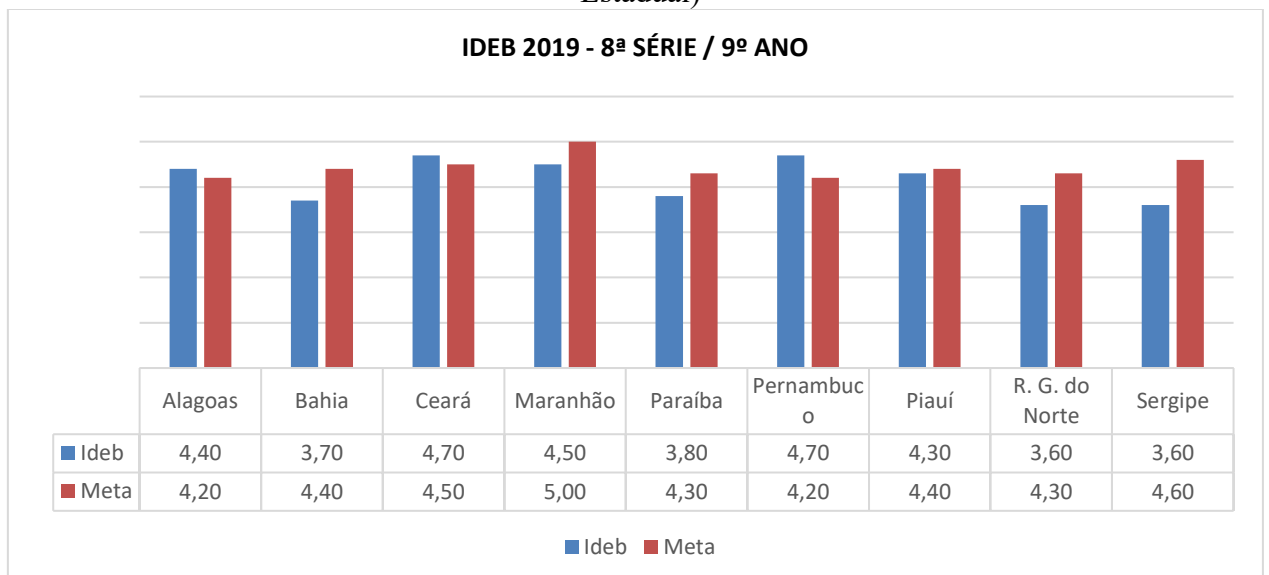
Gráfico 14 – Resultado IDEB 2019 – 4ª Série/5º Ano da Região Nordeste (Rede de Ensino Estadual)



Fonte: INEP

86. Em relação à 8ª série / 9º ano do Ensino Fundamental, os estados do Ceará e de Pernambuco obtiveram o maior IDEB (4,7), na rede de ensino estadual, do Nordeste, conforme demonstrado a seguir:

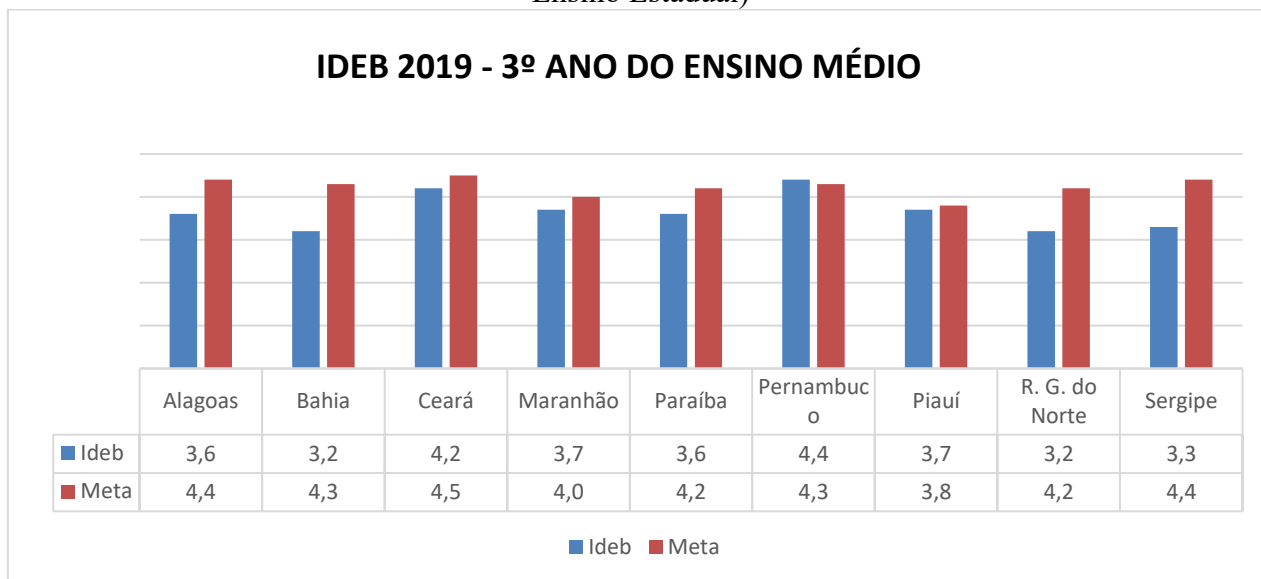
Gráfico 15– Resultado IDEB 2019 – 8ª Série/9º Ano da Região Nordeste (Rede de Ensino Estadual)



Fonte: INEP

87. Em relação ao 3º ano do Ensino Médio, observa-se, no Gráfico 16, que o estado do Ceará obteve IDEB (4,2), não atingindo a meta (4,5), na rede de ensino estadual. Apenas o estado de Pernambuco alcançou a meta estabelecida na região Nordeste.

Gráfico 16 – Resultado IDEB 2019 – 3º Ano do Ensino Médio da Região Nordeste (Rede de Ensino Estadual)



Fonte: INEP

88. Por meio do Processo nº 16858/2021-0, o Governo do Estado do Ceará, através da Comissão Gestora Intersetorial para Aplicação do Plano de Ação para Sanar Fragilidades das Contas Anuais de Governo - PASF, apresentou o seguinte esclarecimento acerca do baixo desempenho da meta projetada pelo IDEB:

Na análise da Diretoria de Contas de Governo do TCE referente aos montantes empenhados para a subfunção Ensino Médio nos exercícios de 2018, 2019 e 2020, na função Educação, afirma-se que o governo vem reduzindo os valores empenhados. Para fazer essa análise os valores empenhados de 2018 e 2019 foram corrigidos pelo IGP-DI. No entanto, conforme estabelecido no art. 66, inciso II e art.90, inciso I, da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020, (Lei Estadual nº16.944/2019 (D.O.E.19/07/2019), o Estado do Ceará utiliza para a análise da evolução das despesas o índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que representa o índice oficial de inflação no Brasil, conforme definido pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), cujos os valores empenhados estão demonstrados na Tabela 3, a seguir.

(...)

Como consequência da Pandemia da COVID-19, que impuseram medidas de restrição de atividades e circulação, em 2020 foram contingenciadas despesas com itens de pessoal, consultoria, transporte escolar, fornecimento de alimentação, locação de veículos, contas de consumo (energia e água) material de consumo, diárias, passagens. As medidas estabelecidas pela Lei Complementar nº215/2020 (D.O.E. 17/04/2020) e pela Resolução COGERF nº 07/2020 (D.O.E.03/04/2020, p.32), estabeleceram Plano de Contingenciamento de Gastos no âmbito do Poder Executivo do Estado do Ceará, visando reduzir o impacto da pandemia nas finanças do Estado.

Apesar do desempenho do IDEB ter sido abaixo de meta, a qual é importante ressaltar que foi estabelecida em um contexto diferente do vivido em 2020, mesmo assim o resultado do Ceará foi o 4º. melhor do Brasil. O governo busca a melhoria constante do resultado da Educação, para isso adotou diversas medidas, dentre elas destaca-se como relevante a aquisição de 120.000 (cento e vinte mil) tablets para 100% dos alunos da 1ª série do Ensino Médio e a aquisição de 30.000 (trinta mil)

tablets para os alunos das demais séries do Ensino Médio e notebooks para professores da rede pública estadual.

Outra medida importante, mesmo diante do cenário desafiador, foi a ampliação da oferta de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EEMTIs). A partir de agosto/2021, a jornada prolongada será realidade em mais 46 escolas da rede estadual, localizadas em 37 municípios.

Com a ampliação, o Ceará chegará a 324 unidades de ensino em tempo integral. Deste total, 201 são EEMTIs e 123 são Escolas Estaduais de Educação Profissional (EEEPs). Para funcionar em tempo integral, as 46 escolas vão receber investimento de quase R\$ 80 milhões em infraestrutura e equipamentos.

O modelo de EEMTIs faz parte de uma política iniciada pelo Governo do Ceará em 2016, por meio da Seduc, que implantou tempo integral em 26 escolas estaduais de ensino regular. Nos últimos anos, a iniciativa se consolidou como uma estratégia para garantir educação de qualidade e para todos, com foco no protagonismo estudantil. Em 2021, já são 107 municípios com EEMTIs, beneficiando mais de 57 mil alunos.

A oferta do ensino integral começa a partir da 1ª série do Ensino Médio e a expansão ocorre gradualmente para as próximas séries. Cada escola oferta uma jornada de sete a nove horas, garantindo até três refeições diárias. O currículo é composto por disciplinas da base comum a todos e disciplinas escolhidas pelos alunos.

Esse tempo maior dentro da escola tem sido fundamental para fortalecer o vínculo entre alunos e professores, além de ampliar as oportunidades de aprendizagem.

89. Conforme os esclarecimentos apresentados, a Comissão Gestora Intersetorial para Aplicação do PASF noticiou que, apesar do desempenho do IDEB ter sido abaixo da meta para 3º ano do ensino médio, o Governo do Estado vem buscando melhoria constante do resultado da Educação, com adoção de diversas medidas, dentre elas destaca-se como relevante a aquisição de 120.000 (cento e vinte mil) tablets para 100% dos alunos da 1ª série do Ensino Médio e a aquisição de 30.000 (trinta mil) tablets para os alunos das demais séries do Ensino Médio e notebooks para professores da rede pública estadual. Além da ampliação da oferta de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EEMTIs).

90. Diante do exposto, recomenda-se que o Governo do Estado acompanhe o desempenho dos alunos do 3º ano do ensino médio para que na próxima avaliação do IDEB alcance a meta projetada.

91. Vale registrar que o estado do Ceará na avaliação do IDEB, na rede estadual, alcançou em 2019 a pontuação 6,5 para 4ª série / 5º ano do Ensino Fundamental, atingindo a média correspondente ao sistema educacional dos países desenvolvidos.

1.6. SAÚDE

92. A saúde é um direito social previsto no art. 6º da Constituição Federal de 1988, o qual será proporcionado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

93. Ainda na Constituição Federal, em seu art. 196, consta que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

94. Apresenta-se na Tabela 2 o montante empenhado pelo Governo do Estado do Ceará, ao longo dos três últimos exercícios, na função Saúde.

Tabela 2 – Valores empenhados na Função Saúde (R\$ 1,00)

Subfunções	2020	2019*	2018*
122 - Administração Geral	334.524.372,51	533.509.304,60	1.170.225.886,45
126 - Tecnologia da Informação	33.994.059,71	20.892.157,10	19.253.405,93
127 - Ordenamento Territorial	31.200,00		
128 - Formação de Recursos Humanos	53.562.773,83	36.195.570,53	32.058.908,10
242 - Assistência ao Portador de Deficiência	382.666,44		
301 - Atenção Básica	255.030.994,09	414.511.076,38	150.033.612,39
302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial	3.534.208.068,02	3.329.688.570,75	3.167.671.047,48
303 - Suporte Profilático e Terapêutico	114.967.823,13	139.431.980,12	125.611.563,95
304 - Vigilância Sanitária	2.198.040,42	56.708.265,58	42.633.366,48
305 - Vigilância Epidemiológica	301.213.980,56	15.307.423,29	32.012.815,06
542 - Controle Ambiental	171.768,04		
573 - Difusão do Conhec. Científico e Tecnológico	-	123.074,30	132.523,50
Total	4.630.285.746,75	4.546.367.422,65	4.739.633.129,33

Fonte: Base de dados do S2GPR

* Fator de correção: IGP-DI (23,0743%, para 2019 e 32,5235% para 2018)

95. Comparado com o exercício anterior, observa-se que houve um aumento no montante aplicado na função Saúde no estado do Ceará, representando uma variação positiva de 1,85%. A subfunção que mais se destacou foi Vigilância Epidemiológica (305), em decorrência da pandemia COVID-19.

1.7. SEGURANÇA PÚBLICA

96. A Segurança Pública, conforme determina a Constituição Federal em seu art. 144, é “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, e que “é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”.

97. A seguir, serão observados os recursos aplicados pelo Governo na função Segurança Pública, e algumas estatísticas nessa área, no âmbito do Estado do Ceará e comparada com outros entes Federados.

1.7.1. Aplicação de recursos na Segurança Pública

98. O Governo do Estado do Ceará, ao longo dos três últimos exercícios, aplicou na função Segurança Pública, o montante abaixo detalhado nas suas correspondentes subfunções, conforme a Tabela 3:

Tabela 3 – Valores empenhados na Função Segurança Pública

Subfunções	2020	2019*	2018*
122 - Administração Geral	3.194.814.180,94	3.465.241.345,27	3.530.373.206,25
124 - Controle Interno	13.083,79	71.760,48	82.506,67
126 - Tecnologia da Informação	33.996.266,36	46.231.215,82	64.779.145,69
128 - Formação de Recursos Humanos	10.445.131,05	13.012.768,25	30.433.495,22
181 – Policiamento	158.644.003,31	325.534.495,99	245.271.192,55
182 - Defesa Civil	3.812.430,40	5.186.649,94	37.973.491,31
183 - Informação e Inteligência	56.464.769,10	67.228.946,38	
241 - Assistência ao Idoso	-	484.892,51	
244 - Assistência Comunitária	314.784,05		
Total	3.458.504.649,00	3.922.992.074,63	3.908.913.037,68

Fonte: Base de dados do S2GPR

* Fator de correção: IGP-DI (23,0743%, para 2019 e 32,5235% para 2018)

99. Comparado com o exercício anterior, observa-se que houve uma diminuição no montante aplicado de -11,84% (R\$ 464.487.425,63) na função Segurança Pública do estado do Ceará. As subfunções Administração Geral e Policiamento representam, juntas, acerca de 97,0% do valor empenhado na Segurança Pública.

100. Vale destacar que houve uma diminuição (51,27%) nos gastos com policiamento de acordo com a subfunção 181 – Policiamento, passando de R\$ 325.534.495,99, em 2019, para R\$ 158.644.003,31, em 2020.

101. Por meio do Processo nº 16858/2021-0, o Governo do Estado do Ceará, através da Comissão Gestora Intersetorial para Aplicação do Plano de Ação para Sanar Fragilidades das Contas Anuais de Governo - PASF, apresentou o seguinte esclarecimento acerca da redução de investimentos na função Segurança Pública, enquanto houve um aumento da criminalidade no estado do Ceará:

Na análise do TCE referente as aplicações de recursos na função Segurança comenta que na subfunção Policiamento empenhou em 2019 o montante de R\$325.534.495,99 (valor corrigido pelo IGP-DI) e em 2020 o valor de R\$ 158.644.003,31. No entanto, conforme estabelecido no art. 66, inciso II e art.90, inciso I, da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020, (Lei Estadual nº 16.944/2019 (D.O.E.19/07/2019), o Estado do Ceará utiliza para a análise da evolução das despesas o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que representa o índice oficial de inflação no Brasil, conforme definido pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).

(...)

Como demonstra na Tabela 4 o Detran empenhou R\$ 184.620.766,09, sendo desse valor o montante de R\$ 119.579.483,15 foi no programa Gestão e Disciplinamento no Trânsito e que a partir de 2020 passou para o programa Mobilidade, Trânsito e Transporte, empenhando um montante de R\$ 182.687.412,17, que uma parte está sendo empenhada na subfunção Policiamento (R\$ 64.068.904,17) e o restante em Administração Geral (R\$ 67.131.557,01) e Transporte Rodoviário (R\$ 51.486.950,99). E ainda, se for considerado apenas a aplicação de recursos na secretaria SSPDS o montante de 2020 (R\$ 94.575.099,14) foi superior ao de 2019 (R\$ 91.837.158,29) superior em 2,98%, conforme Tabela 5 a seguir:

(...)

Assim, mesmo num momento de Pandemia, que obrigou o governo a realizar o contingenciamento de despesas, conforme estabelecido na Resolução do COGERF n° 07/2020, verifica-se que em 2020 foram aplicados recursos equivalentes ao exercício de 2019.

Quanto ao aumento da criminalidade no contexto da Pandemia da COVID-19, ainda não há evidências claras que justifiquem tal fato.

Ainda deve-se destacar os investimentos realizados em 2021, que com o objetivo de disponibilizar o que há de mais moderno para as Forças de Segurança, o Ceará adquiriu 844 armas de fogo que serão utilizadas pelas Polícia Civil (PCCE) e Polícia Militar (PMCE). As armas de modelo M3A1, espingarda calibre 12, são de fabricação italiana da marca Benelli. Ao todo, foram 562 unidades para a Polícia Militar e 282 para a Polícia Civil, o que totaliza R\$ 5.735.620,19 investidos com recursos do tesouro estadual e também por meio de um convênio com o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). Esse mesmo armamento é utilizado por diversas forças policiais no Brasil e no mundo. Além do Ceará, o modelo também é usado pela Polícia Federal e polícias Militares e Cíveis de outros sete estados brasileiros. A espingarda Benelli possibilita disparos em modo semiautomático e de repetição, assim como é possível usar munições letais e menos letais. A distribuição será organizada pela Polícia Militar para todas as unidades da Corporação, e a Polícia Civil repassará o armamento para as delegacias distritais, especializadas e também para o interior.

A aquisição demonstra mais uma vez o empenho do Governo do Ceará, através da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social e de suas instituições vinculadas, em modernizar o aparato utilizado pelos profissionais de segurança no Estado. A exemplo disso está outra grande aquisição feita pelo Governo do Ceará, por meio de processo licitatório internacional de armas de fogo da fabricante de origem suíço-germânica Sig Sauer, que iniciou em 2018.

De lá para cá, o Estado já reforçou as forças policiais com 11.559 armas de fogo. Em outubro último, o Governo do Ceará entregou o último lote contendo 3.893 pistolas P-320, nos calibres 9mm e ponto 40. Ao todo, o investimento somou um total de R\$ 20.262.475,00.

Além disso, a Academia Estadual de Segurança Pública do Estado do Ceará (Aesp/CE), já capacitou mais de 2 mil policiais militares do Policiamento Ostensivo Geral (POG) no Curso de Abordagem Policial e Tiro Defensivo. Esse curso vai atingir mais de seis mil integrantes do Policiamento Ostensivo Geral, na Capital e no Interior. A capacitação possui 40 horas/aula, com aulas práticas e teóricas. As disciplinas ofertadas são: tática individual, abordagem a veículos, conduta de patrulha e abordagens a pessoas em edificações e tiro policial defensivo.

Atualmente, o curso está em seu sexto ciclo e ocorre simultaneamente em 12 unidades da PMCE, subdivididas na Capital, na Região Metropolitana e no interior do Ceará. Na disciplina de tiro policial defensivo, o policial militar utiliza a espingarda Benelli, calibre 12, M3A1, oportunidade que conhece e aprende a manusear o referido armamento, visto que será urna das armas a ser utilizada pelo policial militar na atividade de policiamento ostensivo da PM.

102. Conforme os esclarecimentos apresentados, a Comissão Gestora Intersetorial para Aplicação do PASF esclareceu que a redução de investimentos na função Segurança Pública foi devido ao valor empenhado em 2019 pelo DETRAN de R\$ 184.620.766,09, sendo R\$ 119.579.483,15 destinado para o programa Gestão e Disciplinamento no Trânsito. Com alteração nos programas de governo devido ao PPA 2020-2023, o DETRAN empenhou, em 2020, na subfunção Policiamento o montante de R\$ 64.068.904,17, representando uma diminuição de 46,42% em relação ao ano anterior.

103. Diante do exposto, entende-se que não houve uma redução no investimento no policiamento durante o ano de 2020 pelo Governo do Estado. O valor foi transferido para outro programa de governo devido à mudança do PPA 2020-2023. Vale destacar que o Poder Executivo fez um investimento na aquisição de armas de fogo para Polícia Civil (PCCE) e Polícia Militar (PMCE).

104. Por fim, ao examinar o valor aplicado em 2020, por grupo de natureza de despesa, verifica-se que 78,67% (R\$ 2.720.884.993,86) foi destinado a pessoal e encargos sociais, 19,08% (R\$ 659.948.758,57) a outras despesas correntes e 2,25% a investimentos (R\$ 77.670.896,57).

105. A seguir, serão analisados os Crimes Violentos Letais e Intencionais, Taxa de Homicídios Dolosos e Violência contra mulher na pandemia.

1.7.2. Crimes Violentos Letais e Intencionais

106. Com relação ao exercício de 2020, o Estado do Ceará, por meio da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Ceará (SSPDS/CE), com intermédio da Assessoria de Análise Estatística e Criminal (AAESC), apresenta mensalmente as estatísticas acerca da segurança pública estadual.

107. A AAESC utiliza, como base de dados de Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI), o somatório de crimes de homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte e roubo seguido de morte (latrocínio). Em relação a dimensão temporal, a estatística será computada por meio da contagem de todos os crimes que ocorram entre o primeiro e o último dia do mês, considerando a data da ocorrência do evento criminal.

108. Com base nessa estatística, a SSPDS divulgou em seu sítio eletrônico que no ano de 2020 apresentaram 4.039 vítimas no Estado do Ceará, conforme a Tabela 4.

Tabela 4 – Número de vítimas no Ceará em 2020

Mês	CVLI	Ocorridos em Unidade	Intervenção Policial
Janeiro	265	0	8
Fevereiro	459	0	7
Março	359	1	10
Abril	439	0	35

Mês	CVLI	Ocorridos em Unidade	Intervenção Policial
Maio	365	0	18
Junho	358	0	18
Julho	297	0	8
Agosto	260	0	8
Setembro	253	0	7
Outubro	322	0	14
Novembro	343	0	10
Dezembro	319	0	2
TOTAL	4.039	1	145

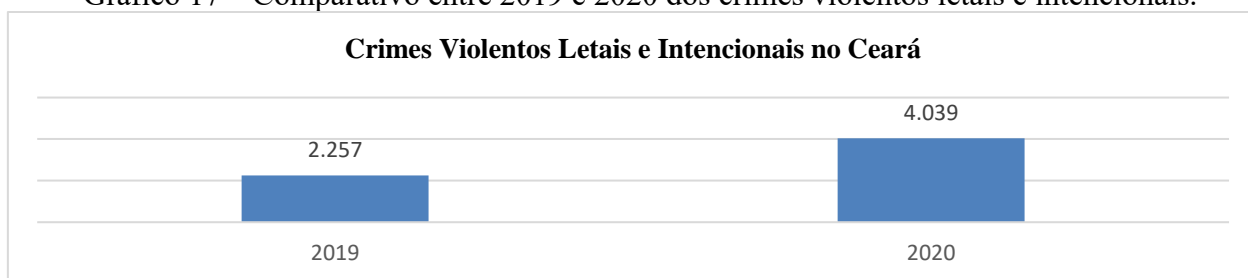
Fonte: SSPDS/CE

* As mortes decorrentes de Intervenção Policial não são consideradas como intencionais, pois possuem excludentes de ilicitude.

109. A partir das informações acima, percebe-se que ao longo desse ano houve uma diminuição na criminalidade, tendo o mês de fevereiro com o maior número de vítimas registradas (459 pessoas). Já o mês de setembro, obteve o menor número de vítimas, em 253 pessoas.

110. O Gráfico 17 apresenta o comparativo dos crimes violentos letais e intencionais no Estado do Ceará nos anos de 2019 e 2020.

Gráfico 17 – Comparativo entre 2019 e 2020 dos crimes violentos letais e intencionais.



Fonte: SSPDS/CE

111. Em dados consolidados, observa-se que o exercício de 2020 teve um aumento de 78,95% de Crimes Violentos Letais e Intencionais no Estado do Ceará, quando comparado ao ano de 2019.

1.7.3. Taxa de Homicídios Dolosos

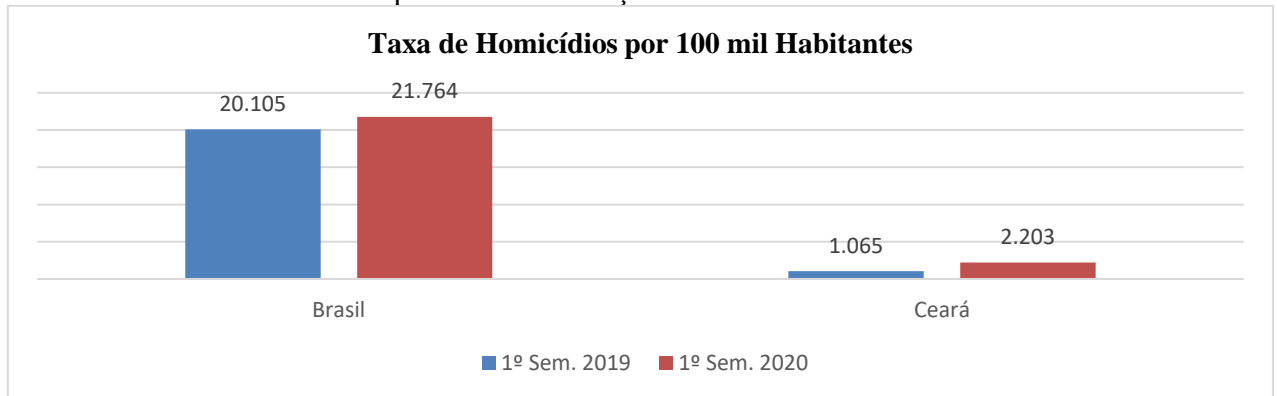
112. O Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) é uma organização sem fins lucrativos que tem por missão atuar como um espaço permanente e inovador de debate, articulação e cooperação técnica para a segurança pública no Brasil.

113. Desde 2006, o FBSP vem divulgando seu trabalho com a produção de um Anuário com amplas análises de dados sobre segurança pública, conhecido como Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

114. Quanto à categoria homicídio doloso, os dados divulgados pelo 14º Anuário Brasileiro de Segurança Pública estão incluídos as mortes decorrentes de intervenções policiais em serviço e de intervenções policiais fora de serviço.

115. De acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, o estado do Ceará, no 1º semestre de 2020, registrou, em números absolutos, o segundo maior número de homicídios dolosos, representando 2.203 (dois mil e duzentos e três) vítimas, ao passo que o número registrado em nível nacional foi de 21.764 (vinte e um mil, setecentos e sessenta e quatro), assim, o Ceará concentrou 10,12% do total dos homicídios ocorridos no país.

Gráfico 18 – Comparativo da evolução de homicídios no Brasil e no Ceará

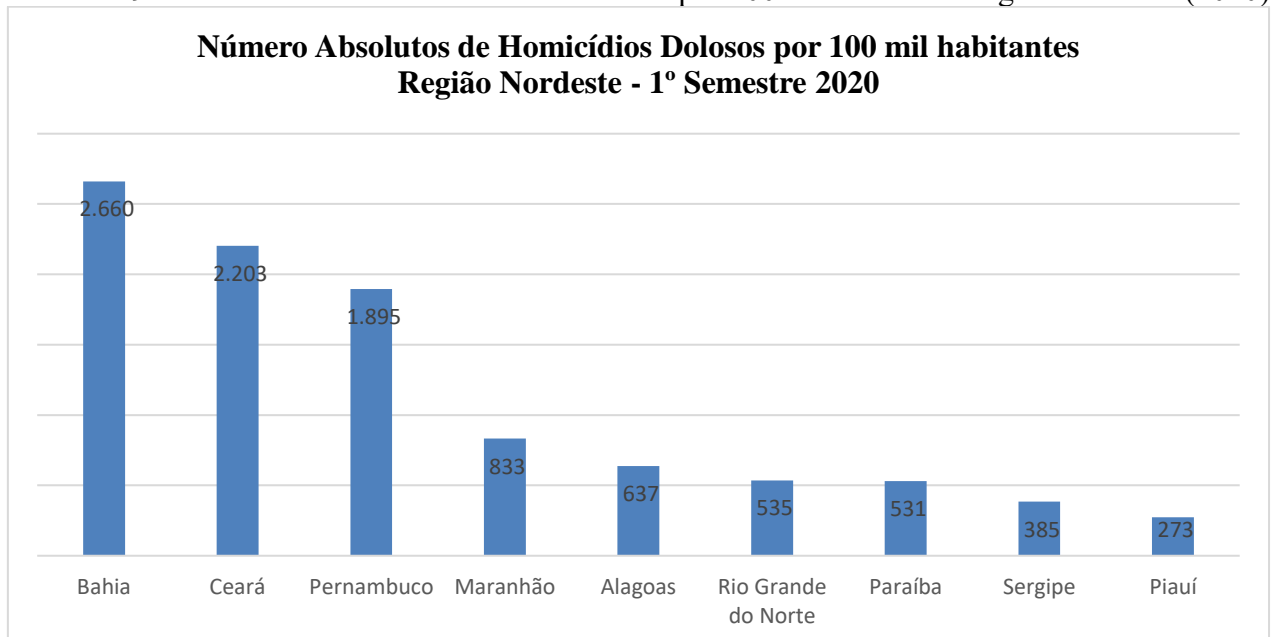


Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública - 14ª edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

116. De acordo com o gráfico acima, os números absolutos de homicídios dolosos, registrados no 1º semestre de 2020, no estado do Ceará, apresentaram um crescimento de 106,85% em relação ao mesmo período em 2019. Quanto ao Brasil, houve um aumento de 8,25% nos homicídios dolosos em relação a 2019.

117. Em relação à região Nordeste, o Gráfico 19 mostra número absoluto de homicídio doloso por cem mil habitantes no 1º semestre de 2020.

Gráfico 19 – Número absoluto de homicídio doloso por 100 mil habitantes região Nordeste (2020)



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública - 14ª edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública

118. De acordo com os dados do Gráfico 19, o Ceará foi o segundo estado que concentrou o maior número de vítima de homicídios dolosos no 1º semestre de 2020 na região nordeste.

1.7.4. Violência contra mulher na pandemia

119. O 14º Anuário Brasileiro de Segurança Pública apresentou um estudo destinado a “Violência doméstica e sexual”, dividindo em duas partes: Homicídios de mulheres e feminicídios e Lesão corporal dolosa - violência doméstica.

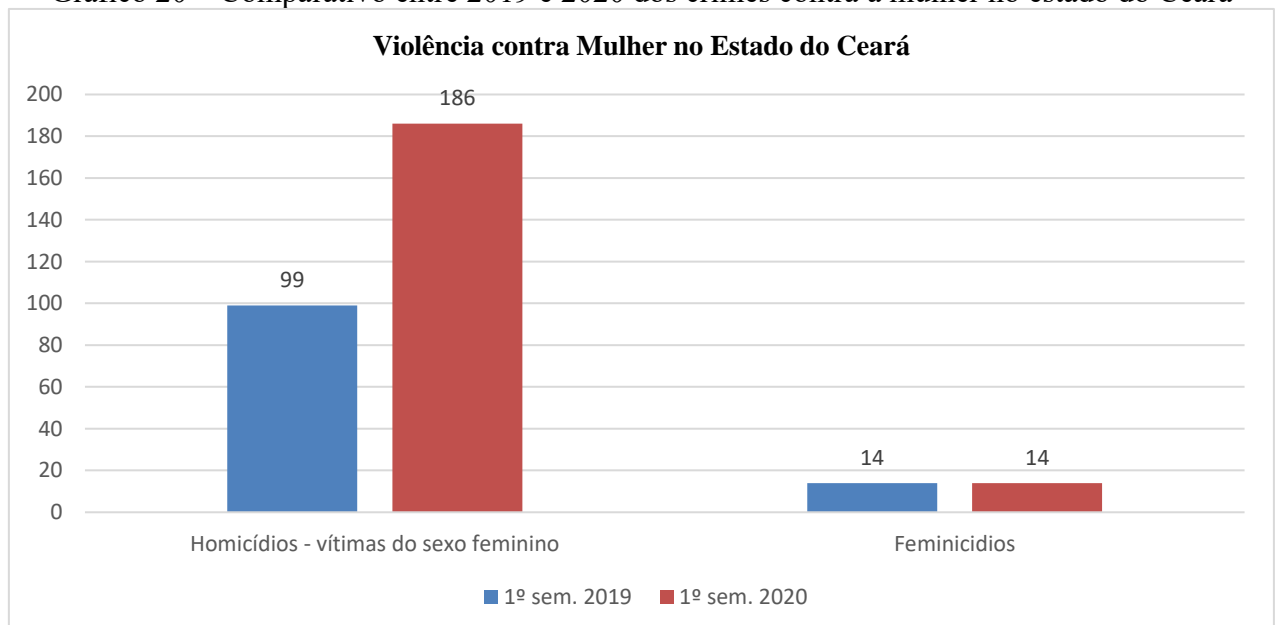
120. Em relação ao homicídio de mulheres e feminicídio, o Estado do Ceará, no 1º semestre de 2020, o registrou 186 casos de crimes homicídios e 14 casos de feminicídios.

121. Com base nesse mesmo Anuário, observa-se que o Estado do Ceará o número de vítimas de crimes de homicídios dolosos com vítima do sexo feminino teve um aumento (87,9%), de 99 vítimas no primeiro semestre de 2019 para 186 no mesmo período de 2020.

122. Quanto aos crimes de feminicídios, o estado do Ceará apresentou uma estabilidade nos casos permanecendo com o mesmo número de vítimas (14) no período analisado.

123. O Gráfico 20 apresenta os números absolutos de homicídio doloso com vítimas do sexo feminino e feminicídio no estado do Ceará durante o 1º semestre de 2019 e 2020.

Gráfico 20 – Comparativo entre 2019 e 2020 dos crimes contra a mulher no estado do Ceará

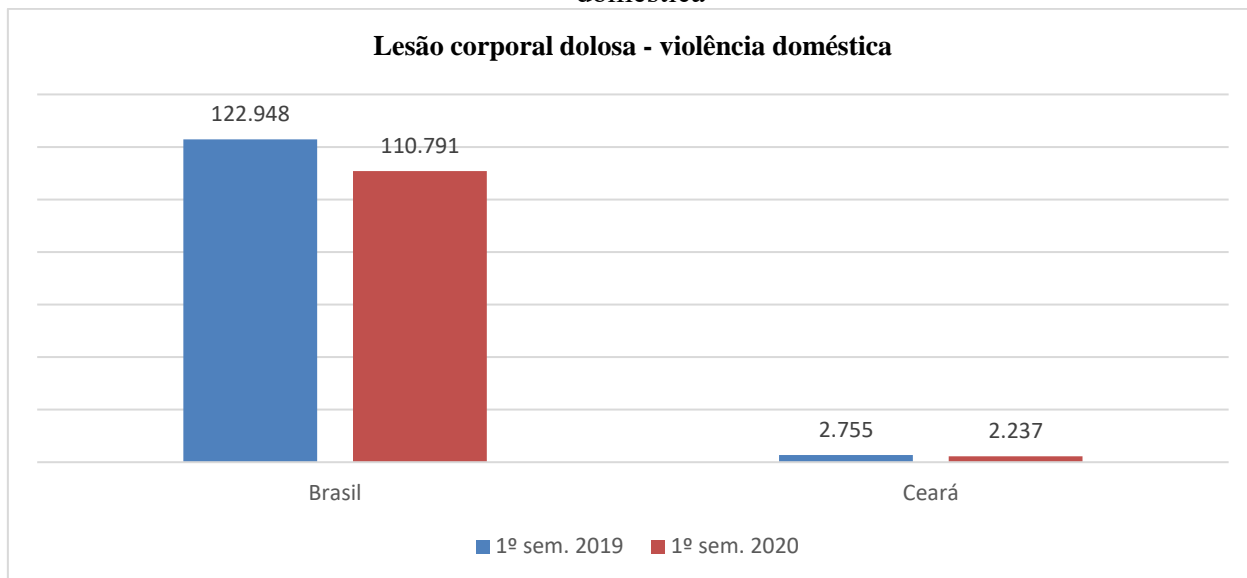


Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública - 14ª edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

124. Quanto aos crimes de lesão corporal dolosa - violência doméstica, no Brasil foram 122.948 registros no 1º semestre de 2019 e 110.791 em 2020, com ligeira variação negativa de 9,9% nos casos. Já no Estado do Ceará a variação representou uma redução de 18,8% no mesmo período

analisado. O gráfico 21 demonstra a taxa de lesão corporal dolosa - violência doméstica no Brasil e no estado do Ceará durante o 1º semestre de 2019 e de 2020.

Gráfico 21 – Comparativo entre 2019 e 2020 dos crimes de lesão corporal dolosa – violência doméstica



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública – 14ª edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

125. De acordo com as informações acima, observa-se que houve uma diminuição nos registros de casos de lesão corporal dolosa como vítima de violência doméstica no Brasil, como também no Ceará. Entretanto, essa diminuição do registro de algumas ocorrências neste período pode ter acontecido pela dificuldade e/ou obstáculo que as mulheres encontraram na pandemia para denunciar a situação de abuso a que estão submetidas, além da instabilidade sofrida no período pelos serviços de proteção, com diminuição do número de servidores e horários de atendimento e aumento das demandas.

1.8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

126. O PIB brasileiro, em 2020, teve uma retração de 4,1% em relação ao ano anterior, afetado pela pandemia do coronavírus. Nessa comparação, houve um crescimento no setor de agricultura (2,0%), e uma retração nos setores de indústria (-3,5%) e de serviços (-4,5%).

127. No âmbito estadual, o PIB cearense apresentou uma queda de 3,56%. O setor da agricultura que compõem o cálculo do PIB no Estado, em comparação com o ano de 2019, apresentou um aumento de 10,31%. Já os setores da indústria e de serviços apresentaram queda de 7,11% e 3,60%, respectivamente, em relação ao exercício de 2019.

128. No comércio exterior, o saldo da balança comercial cearense encerrou o ano 2020 negativo em US\$ 560 milhões, sendo o maior valor dos últimos quatro anos. As exportações cearenses

somaram US\$ 1,85 bilhão, redução de 18,5% na comparação com o ano de 2019, enquanto as importações foram da ordem de US\$ 2,48 bilhões, crescimento de 2,4% em relação ao ano anterior.

129. Em relação ao mercado de trabalho, pode-se confirmar que o estado do Ceará está se recuperando das perdas sofridas no auge dos meses de combate a pandemia, pois ao final de 2020 apresentou um saldo acumulado positivo em 18.546 vagas.

130. Em relação à educação, o estado do Ceará vem evoluindo no IDEB desde o ano de 2005, para 4^a/5^o ano e 8^a/9^o ano, apresentando valores superiores às metas projetadas, na rede de ensino estadual. Entretanto, para 3^o ano do Ensino Médio, observa-se que o estado do Ceará obteve IDEB (4,2), não atingindo a meta (4,5).

131. Quanto à saúde, verificou-se um aumento no montante aplicado quando comparado com o exercício anterior, no estado do Ceará, representando uma variação positiva de 1,85%. A subfunção que mais se destacou foi Vigilância Epidemiológica (305), em decorrência da pandemia COVID-19.

132. Quanto à política pública relacionada à segurança, observou-se que houve uma diminuição no montante aplicado de -11,84% (R\$ 464.487.425,63) na função Segurança Pública do estado do Ceará no exercício de 2020 em comparação ao exercício anterior, sendo que, conforme os dados publicados na SSPDS, houve um total de 4.039 vítimas durante o ano de 2020, apresentando um aumento na criminalidade quando comparado ao ano de 2019, tendo o mês de fevereiro maior número de vítimas, 459 pessoas, e o mês de setembro, o menor número de vítimas, 253 pessoas.

133. De acordo com os dados da 14^a edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, o estado do Ceará, em 2020, registrou o segundo maior número de homicídios dolosos (2.203 vítimas), concentrando 10,12% do total dos homicídios ocorridos no país.

134. Tratando-se da violência contra a mulher, com base nos dados da 14^a edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, observa-se que o Estado do Ceará o número de vítimas de crimes de homicídios dolosos com vítima do sexo feminino teve um aumento (87,9%), de 99 vítimas no primeiro semestre de 2019 para 186 no mesmo período de 2020. Quanto aos crimes de feminicídios, o estado do Ceará apresentou uma estabilidade nos casos permanecendo com o mesmo número de vítimas (14) no período analisado.

2 *PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA*

2. PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

1. O sistema orçamentário previsto na Constituição Federal é baseado em três peças fundamentais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Cada peça tem uma função específica, as quais necessitam estar alinhadas a um mesmo objetivo: o planejamento da atividade financeira do Estado.
2. Tais instrumentos são normatizados pela Constituição Federal nos arts. 165 a 169, pela Constituição do Estado do Ceará, arts. 203 a 210, e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, arts. 4º e 5º, as quais exigem a integração entre aqueles, sendo o programa, o elemento responsável por tal integração.
3. O presente capítulo tem como objetivo analisar a estrutura do PPA, os resultados apresentados conforme estabelecido por ele e monitorado pela SEPLAG, o cumprimento dos requisitos pela LDO e LOA de acordo com a legislação específica, bem como a execução orçamentária realizada durante o exercício de 2020, inclusive referente aos recursos utilizados no combate ao COVID-19.
4. Registra-se que as principais ocorrências verificadas na análise técnica preliminar sobre a matéria constaram na Informação nº28/2021, que por meio do Ofício nº 276/2021 foi disponibilizada pelo Relator Conselheiro Rholden Botelho de Queiroz para o Governador Camilo Santana e sua equipe de secretários, tendo sido apresentado esclarecimentos adicionais os quais consubstanciaram o presente capítulo.

2.1. PLANO PLURIANUAL

5. O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento estratégico das ações governamentais, compreendendo um período de quatro anos, tendo por finalidade estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e as relativas aos programas de duração continuada, conforme disposto no artigo 165 da Constituição Federal de 1988.
6. O PPA representa o núcleo do processo de planejamento governamental, constituindo-se em um poderoso instrumento de gestão que orienta as escolhas políticas de Estado e possibilita a otimização dos gastos públicos e, conseqüentemente, do incremento dos benefícios gerados à sociedade.
7. No que diz respeito ao Estado do Ceará, o Plano Plurianual para o período 2020-2023 foi instituído pela Lei nº 17.160, de 27 de dezembro de 2019, o qual estabelece o instrumento de planejamento governamental, no âmbito da Administração Pública Estadual, que orienta a

implementação de políticas públicas, e se baseia pelo conjunto dos seguintes princípios: I – Gestão para Resultados; II – Participação cidadã; III – Promoção do desenvolvimento territorial; IV – Intersetorialidade; e V – Promoção do desenvolvimento sustentável.

8. A gestão do PPA 2020-2023 consiste no desenvolvimento e articulação de instrumentos necessários à viabilização e acompanhamento dos resultados dos eixos e temas e dos objetivos, iniciativas e entregas dos programas, essencialmente dos finalísticos, de modo a garantir a realização da dimensão estratégica do planejamento e da ação governamental.

9. As revisões, o monitoramento e a avaliação do Plano Plurianual 2020-2023 constituem instrumentos fundamentais para balizar a atuação estadual por meio dos programas idealizados, possibilitando o realinhamento das intervenções realizadas e implicando na renovação das estratégias adotadas para o alcance dos resultados pretendidos.

10. A Lei que trata do PPA 2020-2023 prevê em seu art. 13 a possibilidade do Poder Executivo por meio de projeto de lei, sempre que necessário, fazer revisão no plano plurianual, que consiste na inclusão, exclusão ou alteração de programas.

11. Diante dessa possibilidade, o Governador do Estado do Ceará, no transcorrer da implementação do PPA em análise, observou, à luz do processo de acompanhamento e monitoramento das bases estratégica e programática, necessidades de ajustes, uma vez que a prospecção dos cenários não se confirmou na medida idealizada, o que exigiu reorientar a atuação das entidades governamentais, no sentido de aprimorar sua gestão, promover a expansão da oferta dos bens serviços à sociedade e proporcionar a realização dos resultados pretendidos.

12. Para realizar esses ajustes necessários neste PPA, a Assembleia Legislativa aprovou a Lei nº 17.327, 23 de outubro de 2020, que alterou atributos de programas criados pela Lei nº 17.160, de 27 de dezembro de 2019 (PPA 2020-2023).

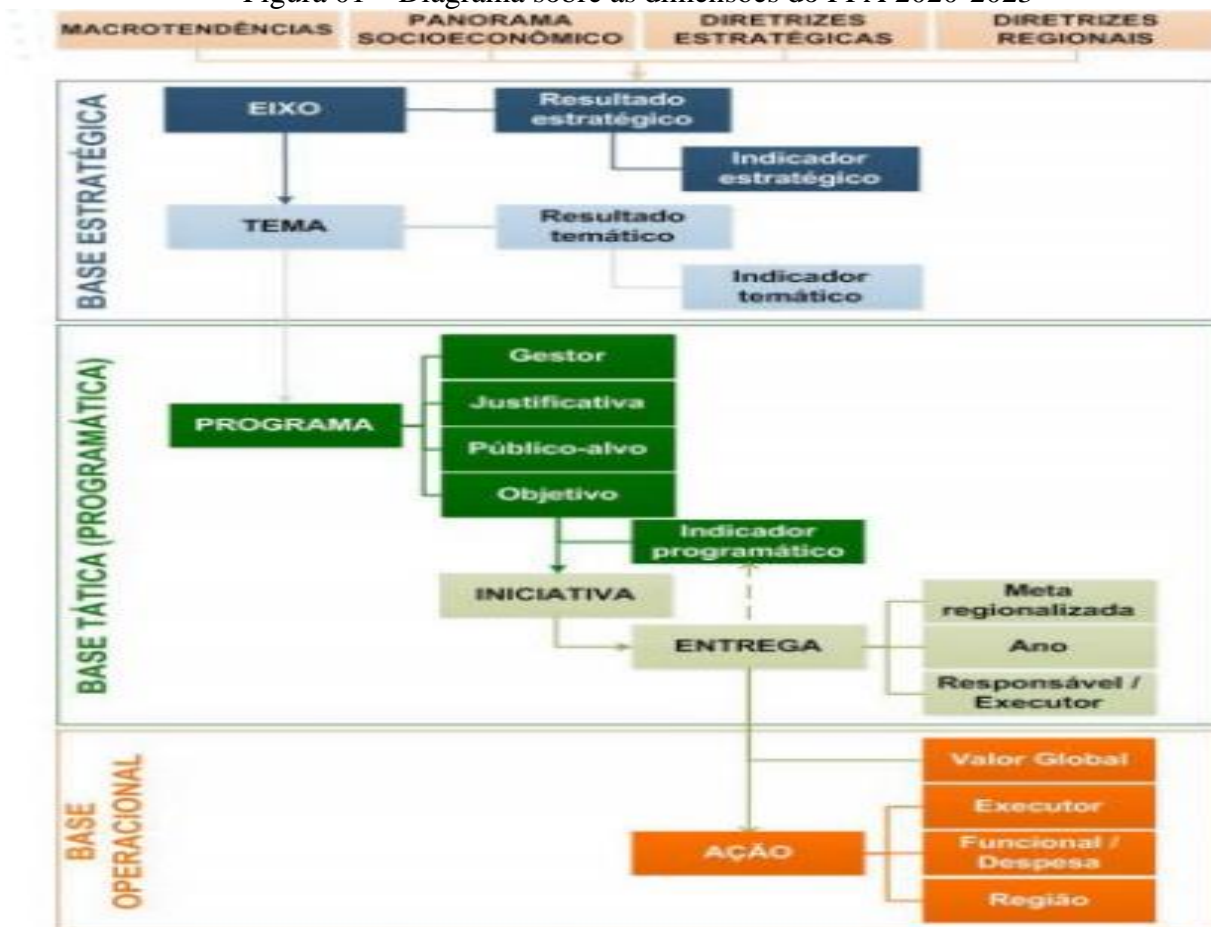
13. A Assembleia Legislativa também aprovou a Lei nº 17.219, 03 de junho de 2020, que alterou o Plano Plurianual 2020-2023 para adequar à pandemia causada pelo novo coronavírus. Acrescentaram um parágrafo que prevê a possibilidade do Poder Executivo, para proporcionar execução de estratégias urgentes e não previstas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública, autorizar a, por meio de decreto, promover a alteração de programas, dando imediato conhecimento ao Poder Legislativo.

2.1.1 Estrutura do PPA 2020-2023

14. O PPA 2020-2023 está estruturado da seguinte forma: Eixo Governamental de Atuação Intersetorial, Tema e Programa.

15. O Eixo Governamental de Atuação Intersetorial, componente da Base Estratégica, representa o elemento de planejamento que organiza a atuação governamental, de forma integrada, articulada e sistêmica, com o propósito de atender à complexidade da missão de tornar o Ceará um estado com desenvolvimento sustentável e qualidade de vida.
16. Conforme estabeleceu a Lei nº 17.160/2019, o PPA em exame está apoiado em 07 (sete) grandes eixos de Governo, quais sejam: Ceará Acolhedor, Ceará da Gestão Democrática por Resultados, Ceará de Oportunidades, Ceará do Conhecimento, Ceará Pacífico, Ceará Saudável e Ceará Sustentável. Esses eixos estruturam a ação governamental de modo a permitir o desenvolvimento econômico para superar as desigualdades sociais e regionais.
17. O Tema consiste em desdobramento do Eixo, sendo representado pelas diversas áreas de atuação do governo, na implementação das políticas públicas, sendo classificado em setorial ou intersetorial.
18. O Programa é o instrumento de organização da ação governamental, visando ao alcance dos resultados desejados. O Programa ainda visa solucionar ou amenizar problemas, atender demandas ou criar/aproveitar oportunidades de desenvolvimento para a população cearense, além de permitir o monitoramento e a avaliação.
19. O PPA ainda contempla Agendas Transversais, as quais reúnem eixos e programas que, por intermédio das ofertas declaradas nas iniciativas, contribuem para a consecução dos resultados esperados pela sociedade em temas transversais, tais como: Atenção à Pessoa com Deficiência, Atenção à Pessoa Idosa, Desenvolvimento Integral da Juventude, Equidade de Gênero, Igualdade Étnico-racial, Inclusão e Direitos da População LGBT, entre outros.
20. De acordo com Metodologia de Elaboração do Plano Plurianual 2020-2023, o PPA está estruturado em três dimensões: a dimensão estratégica, a dimensão tática e a dimensão operacional conforme está ilustrado na Figura 01.

Figura 01 – Diagrama sobre as dimensões do PPA 2020-2023



Fonte: Metodologia de Elaboração do Plano Plurianual 2020-2023

21. A primeira dimensão representa o conjunto dos Eixos Governamentais de Atuação Intersetorial, seus resultados estratégicos e indicadores e dos Temas, seus resultados temáticos e indicadores. A segunda dimensão expressa a vinculação dos programas com suas iniciativas e entregas. Por último, a base operacional que está voltada para o desempenho da ação governamental.

2.1.2. Integração do PPA com a Lei Orçamentária Anual

22. A Integração entre o PPA e a LOA é fundamental para a consecução dos objetivos do planejamento de médio prazo por meio da execução do planejamento de curto prazo. Essa integração se dá por meio dos Programas e das Iniciativas expressos na LOA, que devem estar alinhados com as metas e prioridades previstas na LDO.

23. Os Programas são instrumentos de organização da ação governamental visando ao alcance dos resultados desejados, visando solucionar ou amenizar problemas, atender demandas ou criar/aproveitar oportunidades de desenvolvimento para a população cearense.

24. Os programas podem ser classificados da seguinte forma:

- Finalísticos: são aqueles programas que, para o alcance do resultado pretendido, geram bens ou serviços para a sociedade;
- Administrativos: são aqueles programas voltados para o funcionamento da máquina administrativa do Estado;
- Especiais: são os programas que não contribuem, de forma direta, para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo. Ou seja, não geram produtos à sociedade, nem ao governo.

25. As iniciativas consistem na declaração governamental, visando melhorar o desempenho dos indicadores programáticos, tratando-se da estratégia a ser implementada, ou seja, as linhas de atuação, que gerará entregas para o público-alvo.

26. As iniciativas definem a atuação do Poder Público e estabelecem um elo entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

27. As ações orçamentárias de todos os programas serão discriminadas exclusivamente nas leis orçamentárias anuais, sendo que cada ação orçamentária estará vinculada a uma única iniciativa. As vinculações entre as ações orçamentárias e iniciativas constarão nas leis orçamentárias anuais.

2.1.3. Execução Financeira dos Programas

28. Neste ano o relatório apresenta os dados da execução financeira por tipo de programa: finalístico, administrativo e especial. Sendo que para os programas finalísticos será feita uma análise pormenorizada, analisando a representatividade desses programas no orçamento do Estado do Ceará.

2.1.4 Por tipo de Programa

29. A Tabela 01 contém a dotação atualizada da LOA 2020 para cada um dos 3 (três) tipos de programas (a), os valores efetivamente empenhados (b), os percentuais de execução orçamentária (%b/a) e os percentuais de representatividade/participação em relação ao total empenhado no exercício de 2020 (%b/c).

Tabela 01 - Dotação atualizada e valor empenhado para cada tipo de programa (R\$1,00)

Tipo de Programa	Dotação Atualizada (a)	Empenhado (b)	Execução (%b/a)	Representatividade (%b/c)
Administrativo	3.113.911.510,07	2.921.679.350,71	93,83%	10,24%
Especial	11.898.857.374,01	9.684.843.183,33	81,39%	33,94%
Finalístico	18.819.961.213,63(*)	15.928.347.856,95	84,64%	55,82%
Total	33.832.730.097,71	28.534.870.390,99	84,34%	100,00%

Fonte: Seplag e Processo nº 16858/2021-0 (*)

30. Na análise preliminar, verificou-se uma divergência em R\$ 383.373.545,75 (trezentos e oitenta e três milhões, trezentos e setenta e três mil, quinhentos e quarenta e cinco reais e setenta e

cinco centavos) nas dotações atualizadas apresentada pela Seplag, por meio do Processo nº 06787/2021-7, e pela Sefaz, através do Balanço Geral do Estado do Ceará, referente ao exercício de 2020.

31. Esta Corte de Contas solicitou, por meio do Ofício nº 018511/2021 - GAB.PRES, atendendo ao Despacho Singular nº 04388/2021 do Sr. Conselheiro Relator, Rholden Queiroz, a manifestação do Governador do Estado sobre os pontos elencados na Informação nº 28/2021.

32. Através do Processo nº 16858/2021-0, o Poder Executivo, através da Comissão do PASF, encaminhou esclarecimento sobre a matéria.

33. De acordo com os esclarecimentos, a Comissão do PASF explicou a divergência no valor de R\$ 383.373.545,75 (trezentos e oitenta e três milhões, trezentos e setenta e três mil, quinhentos e quarenta e cinco reais e setenta e cinco centavos) através da Tabela 02 a seguir:

Tabela 02 - Composição do montante da divergência (R\$1,00)

Total Orçamento S2GPR - com Empresas Independentes (SEPLAG Processo nº 06787/2021-7)	33.831.670.098,46
Total Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (sem Empresas Independentes)	33.448.296.552,71
Diferença apontada — TCE	383.373.545,75
Orçamento de Investimentos – Empresas Independentes	384.433.545,00
Diferença Orçamento (Relatório SEPLAG - S2GPR)	1.059.999,25

Fonte: Processo nº 16858/2021-0

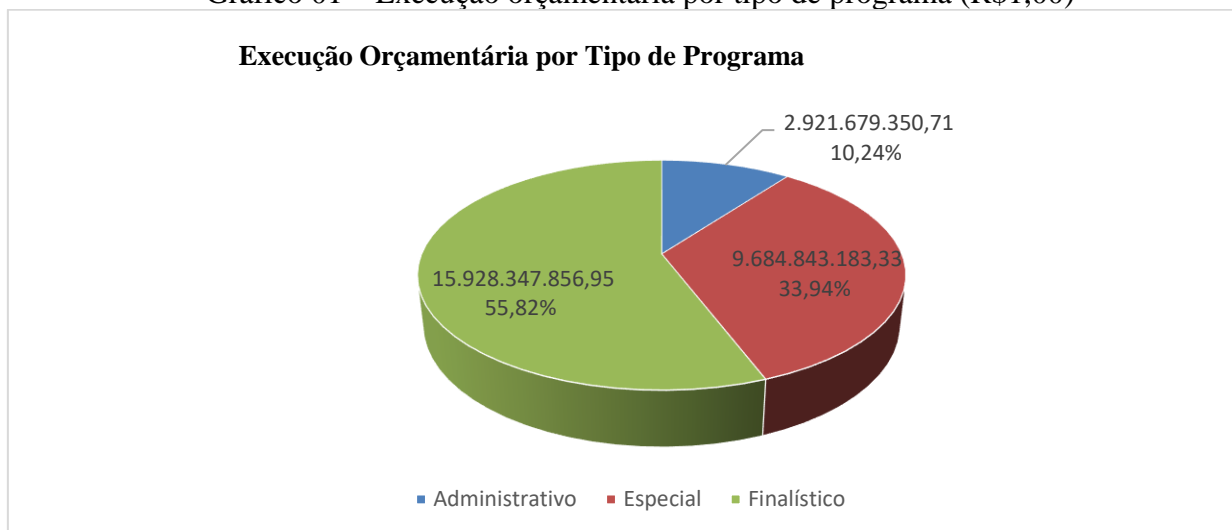
34. Diante do exposto, o valor da dotação atualizada do tipo de programa finalístico foi corrigido devido ao ajuste no programa de governo 631 (Atenção à Saúde Perto do Cidadão) no valor de R\$ 1.059.999,25 (um milhão, cinquenta e nove mil, novecentos e noventa e nove reais e vinte e cinco centavos). Assim, o valor total da dotação atualizada é de R\$ 33.832.730.097,71 (trinta e três milhões, oitocentos e trinta e dois milhões, setecentos e trinta mil, noventa e sete reais e setenta e um centavos) no orçamento do Governo do Ceará.

35. Dando seguimento a análise, no exercício financeiro de 2020, a execução dos Programas Governamentais, considerando-se os recursos autorizados pela Lei Orçamentária (LOA) e os créditos adicionais, alcançou o valor de R\$ 28.534.870.390,99, que representou 84,34% do total autorizado. Vale destacar que está incluída, na coluna da dotação atualizada, a previsão do orçamento de investimentos no valor de R\$ 384.433.545,00 das empresas estatais independentes, conforme demonstrado na Tabela 01.

36. Com relação aos recursos aplicados, o programa do tipo “Administrativo” atingiu um percentual de execução de 93,83%, seguido pelo “Finalístico” (84,64%) e “Especial” (81,39%).

37. Neste ano, nota-se que o programa finalístico teve maior representatividade, respondendo por 55,82% da execução total, somando R\$ 15.928.347.856,95, enquanto o programa especial representou 33,94% (R\$ 9.684.843.183,33) do total orçamentário executado pelo Estado. Por fim, tem-se o programa administrativo que representou 10,24% do orçamento, empenhando a quantia de R\$ 2.921.679.350,71.

Gráfico 01 – Execução orçamentária por tipo de programa (R\$1,00)



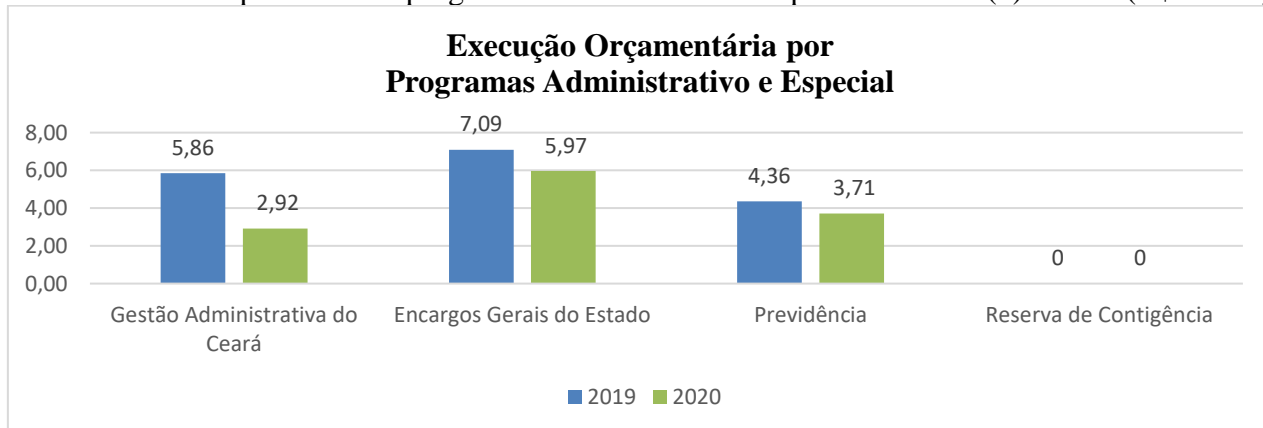
Fonte: Seplag

38. Vale destacar que o programa tipo finalístico, responsável pelo fornecimento de bens e serviços à população cearense, representa 55,82% da despesa orçamentária empenhada em 2020.

2.1.4.1 Programas Administrativos e Especiais

39. O Gráfico 02 evidencia o comparativo das despesas realizadas pelos programas Administrativo (211 – Gestão Administrativa do Ceará) e Especial (212 – Encargos Gerais do Estado, 213 – Previdência Estadual e 999 – Reserva de Contingência) durante os exercícios de 2019 e 2020.

Gráfico 02 – Comparativo dos programas administrativo e especial em 2019(*) e 2020 (R\$ bilhão)



Fonte: Seplag

*Fator de correção: IGP-DI (23,0743%)

40. De acordo com as informações acima, observa-se que o programa 211 – Gestão Administrativa do Ceará apresentou uma queda significativa na execução das despesas de 2019 para 2020, representando uma variação negativa de -50,13%. Tal programa tem como objetivo promover com eficiência a gestão administrativa dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, direta e indireta, de todos os Poderes.

41. Em 2020, a maior despesa executada foi no Programa 212 - Encargos Gerais do Estado que trata do pagamento de dívidas do Estado, atingindo o montante de R\$ 5.973.785.454,00, ou seja, 61,68% do valor referente aos programas especiais no orçamento. Já o Programa 213 - Previdência Estadual corresponde a 38,32% do empenhado para tipo de programa especial, no valor de R\$ 3.711.057.729,33.

42. Vale destacar que esses 03 programas (Gestão Administrativa do Ceará, Encargos Gerais do Estado e Previdência Estadual) representam cerca de 44,18% da despesa orçamentária empenhada em 2020.

43. Por último, ressalta-se a existência do programa especial denominado de Reserva de Contingência que trata de uma dotação orçamentária não especificada nem destinada a órgão, fundo ou despesa. Tal reserva deve estar prevista na LOA, tendo a sua forma de utilização e montante definidos com base na receita corrente líquida.

2.1.4.2 Programas Finalísticos

44. A Tabela 03 compara a dotação atualizada da LOA 2020 para os 10 maiores programas finalísticos do PPA 2020–2023 (coluna a), os valores efetivamente empenhados (coluna b) e o percentual da execução orçamentária (%b/a).

Tabela 03 – Execução orçamentária das 10 maiores dotações atualizadas dos programas finalísticos

Programa Finalístico	Dotação atualizada (a)	Empenhado (b)	Execução (% b/a)
631 - Atenção à Saúde Perto do Cidadão	4.045.468.575,35	3.838.837.603,44	94,89%
521 - Segurança Pública Integrada com a Sociedade	3.159.127.010,68	2.709.732.333,89	85,77%
433 - Desenvolvimento do Ensino Médio	2.134.381.154,44	1.974.918.369,94	92,53%
512 - Excelência no Desempenho da Prest. Jurisdicional	1.085.743.285,00	1.028.328.028,95	94,71%
342 - Infraestrutura e Logística	1.020.916.786,97	782.629.435,41	76,66%
231 - Melhoria da Relação Fisco-Contribuinte-Sociedade	623.304.279,90	617.638.878,46	99,09%
514 - Gestão e Modernização do Sistema Penitenciário	650.159.120,22	577.388.891,28	88,81%

Programa Finalístico	Dotação atualizada (a)	Empenhado (b)	Execução (% b/a)
451 - Desenvolvimento Integral da Educação Superior	586.221.366,70	524.770.989,52	89,52%
343 - Mobilidade, Trânsito e Transporte	723.899.244,34	481.403.521,65	66,50%
441 - Educação Profissional Articulada ao Ensino Médio	482.627.281,03	380.557.234,60	78,85%
Total	14.510.788.105,38	12.916.205.287,14	89,00%

Fonte: Seplag e Processo nº 16858/2021-0

45. Considerando-se os dados acima e fazendo uma análise de setores finalísticos pode-se afirmar que o Governo do Estado priorizou no exercício de 2020 as áreas de “Saúde”, “Segurança Pública” e “Educação”, uma vez que os Programas Finalísticos (631 - Atenção à Saúde Perto do Cidadão, 521 - Segurança Pública Integrada com a Sociedade e 433 - Desenvolvimento do Ensino Médio) foram os que alcançaram as maiores dotações orçamentárias.

46. Analisando a representatividade desses programas finalísticos, os 10 programas listados responderam por 81,09% da totalidade de recursos empenhados no exercício de 2020, somando R\$ 12.916.205.287,14, enquanto o conjunto dos demais 78 programas finalísticos representaram apenas 18,91%, com o montante de R\$ 3.012.142.569,81.

2.1.4.3 Análise do Nível de Execução Orçamentária

47. No exercício financeiro de 2020, a execução dos programas finalísticos do PPA 2020-2023, considerando-se os recursos autorizados pela Lei Orçamentária (LOA) e os créditos adicionais, alcançou R\$ 15.928.347.856,95, montante que representou 84,64% do total autorizado.

48. A Tabela 04 consolida os resultados da execução orçamentária dos programas finalísticos agregando-os por faixa de realização.

Tabela 04 – Execução orçamentária dos programas finalísticos por faixa

Faixas	Quantidade	% Quantidade/Total
Ausência de previsão orçamentária*	2	2,27%
Faixa 1 – De 0% a 20% de execução orçamentária	17	19,32%
Faixa 2 – De 21% a 40% de execução orçamentária	6	6,82%
Faixa 3 – De 41% a 60% de execução orçamentária	9	10,23%
Faixa 4 – De 61% a 80% de execução orçamentária	21	23,86%
Faixa 5 – De 81% a 100% de execução orçamentária	33	37,50%
Total	88	100,00%

Fonte: Seplag

* Programa: 253 - Fomento à Ética e à Integridade e 513 - Integração do Sistema de Justiça Criminal (Integra).

49. Como se pode perceber pela Tabela 04, os Programas 253 - Fomento à Ética e à Integridade e 513 - Integração do Sistema de Justiça Criminal (Integra) estão na faixa ausência de previsão orçamentária, pois, não apresentaram dotação orçamentária (R\$ 0,00) no exercício em análise.

50. Dos programas que se encontram na faixa 1, observa-se que não houve nenhuma execução em 09 programas com dotação prevista para 2020, tais como: 723 - Ceará da Proteção e Bem-Estar Animal, 725 - Ceará no Clima: Mitigando e se Adaptando às Mudanças Climáticas, 251 - Controle Interno Governamental, 241 - Governança Interfederativa das Regiões, 244 - Governo Digital do Ceará, 364 - Inovação para Melhoria de Oportunidades, 134 - Institucionalização e Desenvolvimento de Políticas Públicas para a Juventude, 243 - Modernização da Gestão Corporativa e Normatização e 435 - Controle das Políticas Públicas de Educação.

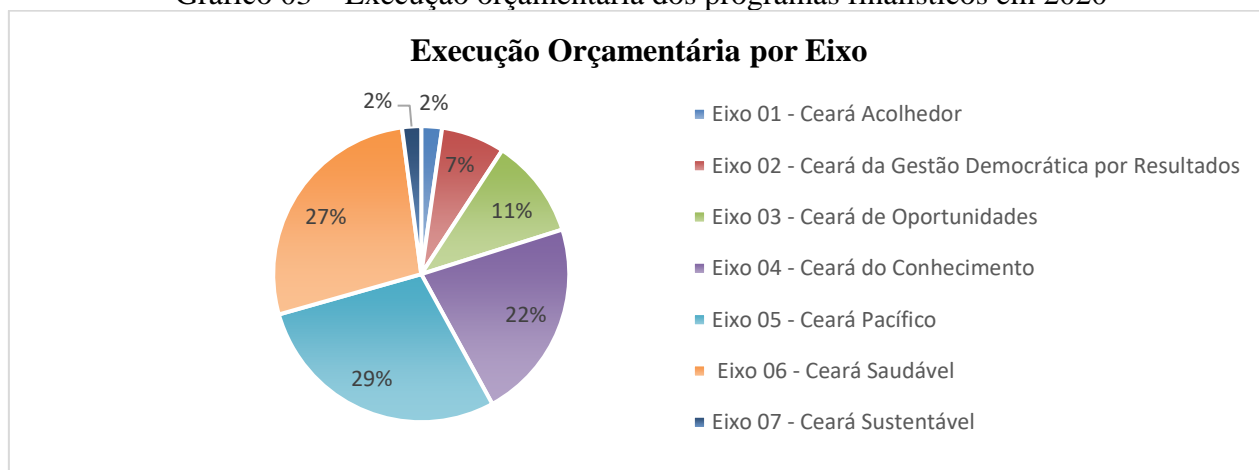
51. Dos 88 programas finalísticos do PPA 2020-2023, percebe-se que mais da metade dos programas (54) situaram-se nas faixas 4 e 5, ou seja, tiveram execução orçamentária individualizada superior a 61% da dotação atualizada.

52. Quanto aos programas relacionados ao Eixo Ceará Saudável, 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, respectivamente, índices de execução de 88,48% e 80,91%, situados na faixa 5 e 4 de execução orçamentária no exercício de 2020.

53. Os principais Programas nas áreas de ‘Segurança Pública’ (521 - Segurança Pública Integrada com a Sociedade), e ‘Educação’ (433 - Desenvolvimento do Ensino Médio) continuaram todos a manter um perfil de execução satisfatório, na proporção de 85,77%, e 92,53%, respectivamente do total planejado.

54. O Gráfico 03 apresenta a representatividade, no exercício de 2020, da execução orçamentária dos programas finalísticos, agregando-os para cada Eixo do PPA 2020-2023.

Gráfico 03 – Execução orçamentária dos programas finalísticos em 2020



Fonte: S2GPR

55. De acordo com o Gráfico 03, os eixos que apresentaram as maiores execuções orçamentárias pelo Governo do Estado do Ceará, em 2020, foram os seguintes: Eixo 05 – Ceará Pacífico no montante de R\$ 4.553.620.381,28; Eixo 06 – Ceará Saudável em R\$ 4.348.941.585,71; e Eixo 04 – Ceará do Conhecimento na importância de R\$ 3.487.601.045,94.

56. Por fim, destaca-se o fato de que, sob os aspectos de legalidade e legitimidade, as despesas executadas dos programas destacados serão oportunamente analisadas quando do exame das prestações de contas anuais de seus respectivos órgãos/entidades ou quando selecionados como objeto de auditorias realizadas por este Tribunal.

2.1.4.4 Execução Física dos Programas Finalísticos

57. Os programas finalísticos são aqueles programas que, para o alcance do resultado pretendido através de suas iniciativas, que gerará entregas para o público-alvo.

58. A entrega traduz o bem ou o serviço que o público-alvo receberá no tocante a determinada estratégia, ao longo dos quatro anos de vigência do Plano, com metas regionalizadas, para 2020 e para o período 2021-2023.

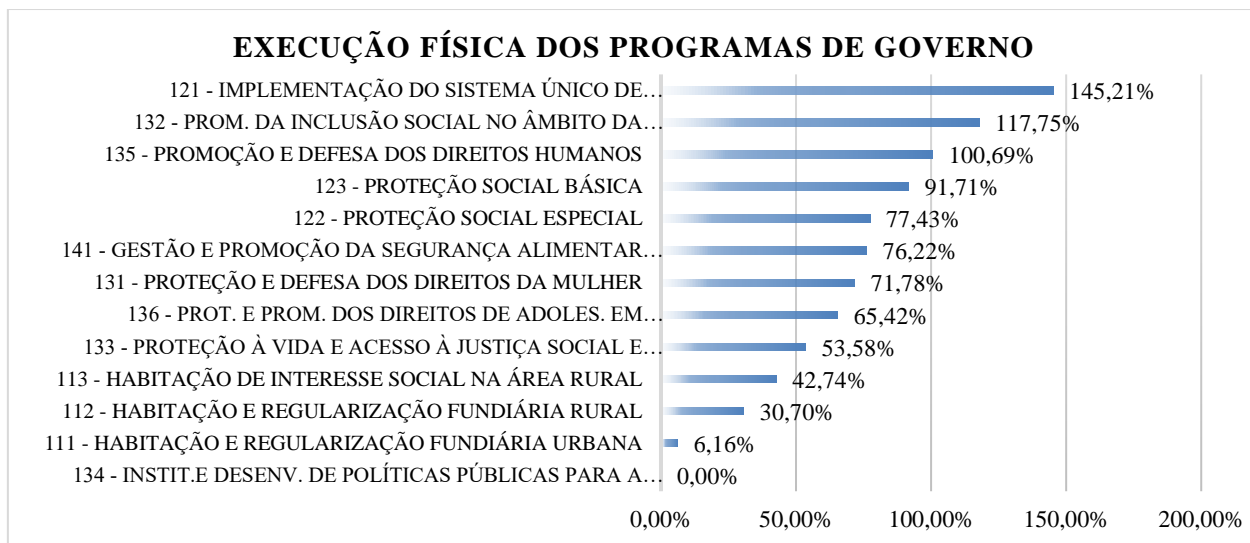
59. Para melhor demonstrar os resultados da execução física, será feita uma análise para cada programas finalísticos executado em 2020 por eixo governamental de atuação intersetorial.

a) **Eixo 01 Ceará Acolhedor**

60. O Eixo 01 Ceará Acolhedor tem como resultado estratégico a inclusão social, direitos humanos e civis e reconhecimento assegurados para a população no Ceará, respeitando a diversidade e priorizando os segmentos vulneráveis e suas potencialidades. Este Eixo está dividido em 4 Temas: 1.1 Acesso à Terra e Moradia; 1.2 Assistência Social; 1.3 Inclusão Social e Direitos Humanos e 1.4 Segurança Alimentar e Nutricional.

61. A seguir, o Gráfico 04 apresenta o resultado da execução física dos programas finalísticos no exercício de 2020 por eixo governamental de atuação intersetorial.

Gráfico 04 – Execução física dos programas finalísticos por eixo



Fonte: Seplag

(*) Para o cálculo do percentual de execução física, foram desconsideradas as Entregas com execução superior a 500 %, bem como as sem previsão de quantidade.

62. A partir do Gráfico 04, observa-se que o Eixo 01 Ceará Acolhedor possui 13 programas de governo, dividido nos 04 temas contemplados no PPA 2020-2023.

63. Analisando as informações acima, os programas que mais se destacaram foram: 121 - Implementação do Sistema Único de Assistência Social (145,21%), 132 - Promoção da Inclusão Social no Âmbito da Política Sobre Drogas (117,75%) e 135 - Promoção e Defesa dos Direitos Humanos (100,69%), todos apresentaram uma execução física acima de 100,00% da meta projetada para 2020.

64. Em análises pontuais sobre o nível de execução física das iniciativas dos programas finalísticos que espelham as principais políticas públicas, observa-se que o Programa 123 - Proteção Social Básica teve a maior execução orçamentária no Eixo 01 no valor de R\$ 102.827.697,30, apresentando as seguintes iniciativas:

- 123.1.01 - Promoção do atendimento a famílias em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social no âmbito do Mais Infância Ceará (100,00%);
- 123.1.02 - Qualificação da prestação dos serviços socioassistenciais no âmbito do Primeira Infância no SUAS/Criança Feliz (112,06%);
- 123.1.03 - Promoção do apoio à implementação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) (87,27%);
- 123.1.04 - Promoção do apoio a famílias em situação de extrema pobreza e vulnerabilidade que não têm condições de arcar com as despesas relacionadas a nascimentos e mortes (78,79%);

- 123.1.05 - Qualificação da prestação dos serviços socioassistenciais e da execução de programas e projetos no âmbito da Proteção Social Básica (108,81%);
- 123.1.06 - Expansão da oferta de espaços lúdicos para a promoção do desenvolvimento infantil (47,62%);
- 123.1.07 - Expansão da oferta na prestação de serviços socioassistenciais a crianças, adolescentes, jovens e suas famílias (13,16%);
- 123.1.08 - Promoção da prestação dos serviços de Proteção Social Básica em unidades estaduais (223,67%);
- 123.1.09 - Promoção do assessoramento técnico às equipes municipais na execução de serviços, projetos e programas (200,00%);
- 123.1.10 - Promoção da implementação de políticas públicas para inserção social e acessibilidade (0,00%);
- 123.1.11 - Expansão da adaptação e acessibilidade de espaços públicos de convivência social (0,00%).

65. Por último, durante o ano de 2020 não foi realizado nenhuma entrega de bem ou serviço, bem como não houve dispêndio orçamentário para o Programa 134 - Institucionalização e Desenvolvimento de Políticas Públicas para a Juventude.

b) Eixo 02 Ceará da Gestão Democrática por Resultados

66. O Eixo 02 Ceará da Gestão Democrática por Resultados tem como estratégica principal que a população seja atendida com serviços públicos estaduais planejados e geridos de forma eficiente, eficaz e efetiva, atendendo às necessidades e demandas regionais, com transparência, controle social, equidade e sustentabilidade fiscal, sendo dividida em 04 Temas Estratégico: 2.1 – Administração Geral; 2.2 – Gestão e Desenvolvimento de Pessoas; 2.3 – Gestão Fiscal; 2.4 – Planejamento e modernização da Gestão e 2.5 – Transparência, Ética e Controle.

67. Neste item, será excluído o Tema Estratégico 2.1 – Administração Geral por agrega apenas o “programa administrativo” de Gestão Administrativa do Ceará de todos os órgãos e entidades do Estado e os “programas especiais”, tais como: Previdência Estadual, Encargos Gerais do Estado e Reserva de Contingência.

68. O Gráfico 05 apresenta o resultado da execução física dos programas finalísticos no exercício de 2020 por eixo governamental de atuação intersetorial.

Gráfico 05 - Execução física por Programas Finalísticos por Eixo


Fonte: Seplag

(*) Para o cálculo do percentual de execução física, foram desconsideradas as Entregas com execução superior a 500 %, bem como as sem previsão de quantidade.

69. Como se pode observar no Gráfico 05, dos 18 programas finalísticos contemplados neste Eixo, a metade dos programas tiveram uma execução física em 2020 acima de 80,00%, merecendo destaque para os seguintes programas: 222 - Gestão e Desenvolvimento Estratégico de Pessoas (120,71%), 257 - Defesa dos Interesses do Estado (112,31%) e 243 - Modernização da Gestão Corporativa (105,13%).

70. O Programa 222 - Gestão e Desenvolvimento Estratégico de Pessoas visa promover o dimensionamento, alocação, reconhecimento e desenvolvimento das pessoas nos órgãos públicos estaduais para uma melhor oferta do serviço público. De acordo com o Relatório de Monitoramento¹, as principais realizações desse programa, no período de referência, foram:

- Oferta de 276 cursos pela EGP para servidores e empregados públicos, com execução de 92% da meta programada. (Região 3);

¹ SEPLAG. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual. Acompanhamento do PPA**. Disponível em: < <https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-plano-plurianual/ppa-2020-2023-monitoramento-e-avaliacao/> >. Acesso em: 7 jun. 2021.

- Realização de 79 eventos de capacitação e atualização pela EGPCE na modalidade presencial e na modalidade remota (online) para servidores e empregados públicos, superando em 58% a meta programada. (Região 3);
- Realização de 14 eventos de bem-estar destinados ao público de servidores, empregados públicos estaduais e colaboradores dos órgãos/entidades do Poder Executivo Estadual, superando em 27,27% a meta programada (Região 15);
- Assessoramento a demandas provenientes de 57 Órgãos e Entidades da Administração Direta, Autárquica e Fundacional relacionado à gestão da folha de pagamento. (Região 15);
- Autorização de 14 folhas de pagamento para servidores públicos civis, militares e beneficiários de 57 órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual. (Região 15);
- Realização de 4 estudos/pesquisas na área de gestão e desenvolvimento estratégico de pessoas, superando em 100% a meta programada. (Região 22);
- Realização de 86 Assessorias a 21 órgãos e entidades da Administração Direta, Autárquica e Fundacional relacionado a planejamento e desenvolvimento de pessoas. (Região 15);
- Realização de 2 seleções públicas para preenchimento de vagas de cargos comissionados na área da saúde, superando em 100% a meta programada. Foram 4 vagas para o cargo de Coordenador na Sede da SESA e 7 vagas para o cargo de Diretor Administrativo-Financeiro de hospitais da rede da saúde do Estado. (Região 15).

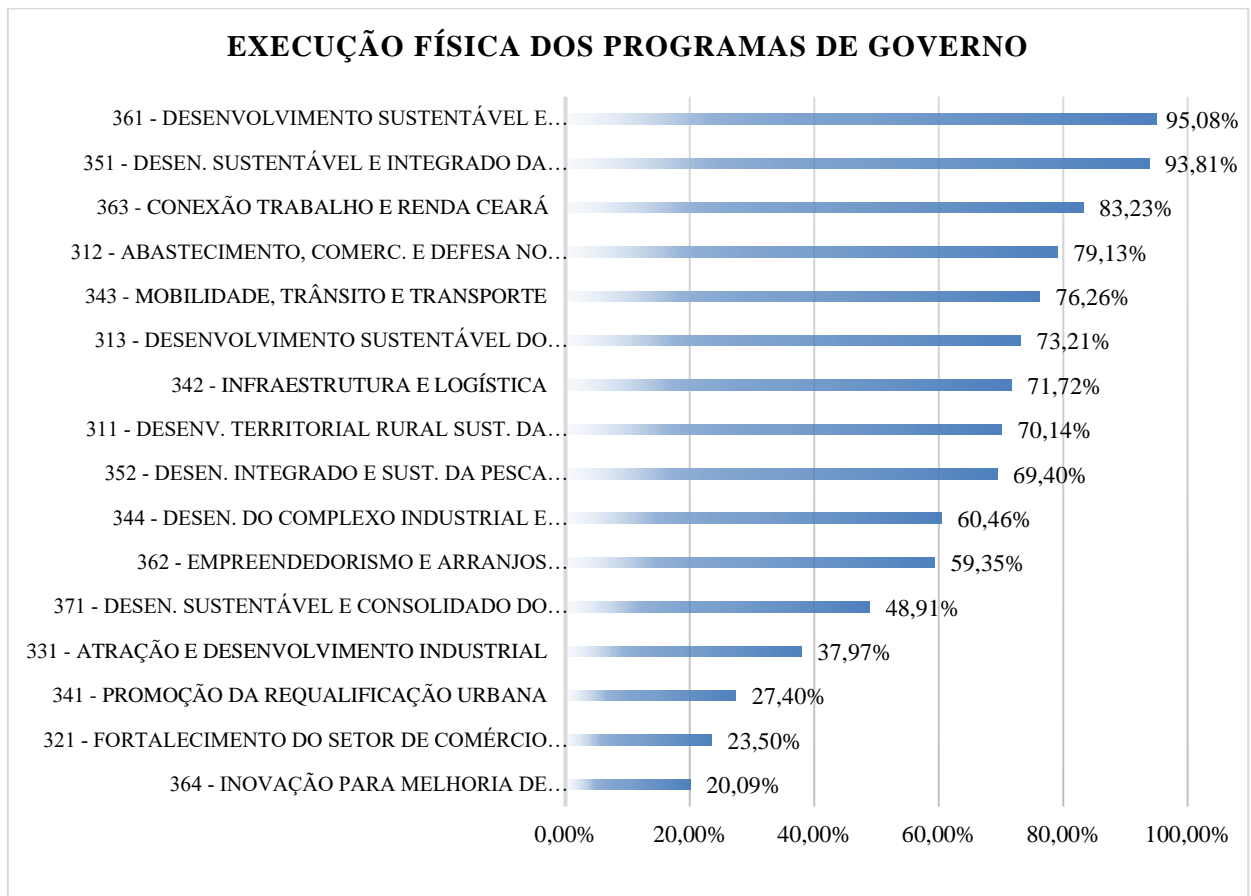
71. Vale destacar que apenas 03 programas finalísticos, representando 16,66% do eixo, apresentaram uma execução abaixo de 30% da meta programada para o exercício de 2020, os quais: 254 – Transparência, Participação e Controle Social (29,13%), 253 – Fomento à Ética e à Integridade (24,29%) e 241 – Governança Interfederativa das Regiões (10,00%).

c) Eixo 03 Ceará de Oportunidades

72. O Ceará de Oportunidades tem como eixo estratégico promover o desenvolvimento econômico sustentável, solidário, competitivo e integrado, alcançado nos espaços rurais e urbanos, considerando as identidades e as vocações dos territórios cearenses e o protagonismo dos diversos atores, sendo desdobrado nos seguintes temas: 3.1 Agricultura Familiar e Agronegócio; 3.2 – Comércio e Serviços; 3.3 – Indústria; 3.4 – Infraestrutura e Mobilidade; 3.5 – Pesca e Aquicultura; 3.6 – Trabalho e Empreendedorismo e 3.7 – Turismo.

73. Em relação a este Eixo, os resultados da execução física dos programas finalísticos no exercício de 2020, será apresentado no Gráfico 06 por eixo governamental de atuação intersetorial.

Gráfico 06 - Execução física dos programas finalísticos por eixo



Fonte: Seplag

(*) Para o cálculo do percentual de execução física, foram desconsideradas as Entregas com execução superior a 500 %, bem como as sem previsão de quantidade.

74. Analisando as informações acima, observa-se que 05 programas de governo tiveram sua execução física acima de 75,00% da meta programada durante o exercício de 2020, tais quais: 361 - Desenvolvimento Sustentável e Inclusivo do Artesanato (95,08%), 351 - Desenvolvimento Sustentável e Integrado da Pesca e Aquicultura (93,81%), 363 - Conexão Trabalho e Renda Ceará (83,23%), 312 - Abastecimento, Comercialização e Defesa no Setor Agropecuário (79,13%) e 343 - Mobilidade, Trânsito e Transporte (76,26%).

75. Em análises pontuais sobre o nível de execução física das iniciativas dos Programas finalísticos que espelham as principais políticas públicas deste Eixo, observa-se que o Programa 342 - Infraestrutura e Logística, de maior orçamento do Eixo 03 Ceará de Oportunidades, agrupado no Tema Infraestrutura e Mobilidade, no PPA 2020-2023, apresentou uma execução de 71,72% da meta programada em 2020. Esse programa tem como objetivo assegurar infraestrutura adequada e diversificada para o desenvolvimento sustentável do Estado do Ceará.

76. Das 16 iniciativas do mencionado programa finalístico, observa-se que a metade das iniciativas apresentaram realização acima de 50% das metas programadas, tais como:

- 342.1.01 Expansão da capacidade operativa do Terminal Portuário do Pecém (100,00%);
- 342.1.04 Qualificação da infraestrutura de transporte rodoviário estadual (134,56%);
- 342.1.05 Expansão da infraestrutura de transporte rodoviário estadual (68,65%);
- 342.1.06 Promoção da oferta de serviços de gerenciamento de rodovias (75,00%);
- 342.1.07 Qualificação da infraestrutura de transporte aeroviário (100,00%);
- 342.1.08 Promoção da oferta de serviços de transporte aeroviário (90,91%);
- 342.1.11 Qualificação da segurança viária nas rodovias estaduais (64,10%);
- 342.1.14 Promoção da política pública de Infraestrutura e Logística (300,00%).

d) Eixo 04 Ceará do Conhecimento

77. Nas sociedades modernas, o conhecimento é um dos aspectos mais relevantes nessa construção – enquanto fator eficaz e imprescindível na criação da riqueza e na inclusão social.

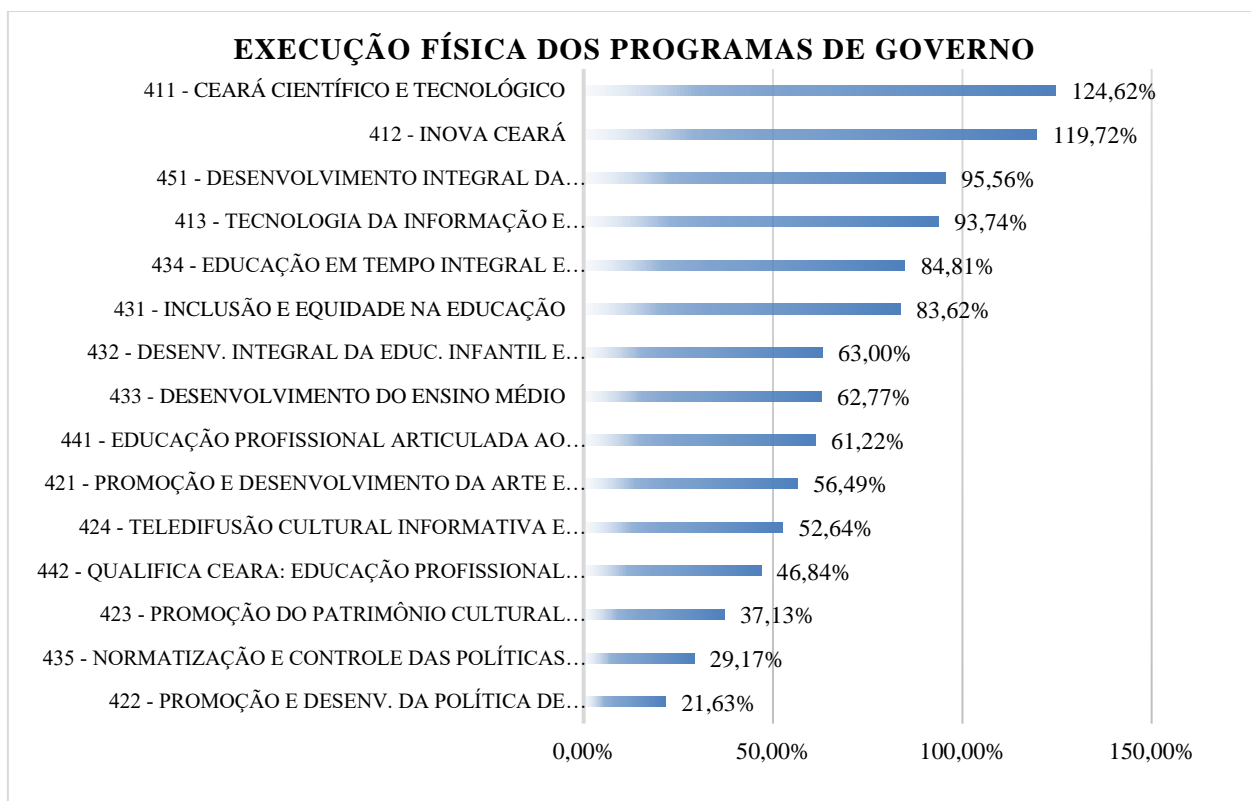
78. A missão de governo é, portanto, a de assegurar as condições para a produção da riqueza e sua distribuição na sociedade. E o compromisso central do Plano Plurianual é lançar bases sólidas para a construção de uma sociedade do conhecimento no Ceará.

79. Esse propósito representa uma revolução na política de desenvolvimento econômico e social, disponibilizando o conhecimento, a cultura e a educação para todas as classes e camadas sociais.

80. O primeiro passo para a construção de uma sociedade do conhecimento está na Educação Básica de qualidade. Além disso, outras tarefas também estão relacionadas como Ciência, Tecnologia e Inovação, Ensino Superior, Educação Profissional, Cultura e Arte – todas relacionadas ao desempenho da tarefa fundamental relativa à Educação Básica.

81. O Gráfico 07 apresenta os resultados da execução física dos programas finalísticos no exercício de 2020 por eixo governamental de atuação intersetorial.

Gráfico 07 – Execução física dos Programas de governo por Eixo



Fonte: Seplag

(*) Para o cálculo do percentual de execução física, foram desconsideradas as Entregas com execução superior a 500 %, bem como as sem previsão de quantidade.

82. Como se pode observar no Gráfico 07, o Eixo 04 Ceará do Conhecimento possui 15 programas de governo, divididos em 05 Temas: 4.1 Ciência, Tecnologia e Inovação; 4.2 Cultura e Arte; 4.3 Educação Básica; 4.4 Educação Profissional e 4.5 Educação Superior.

83. Os Programas (411- Ceará Científico e Tecnológico e 412 – Inova Ceará) que mais se destacaram neste Eixo, pertencem ao Tema 4.1 Ciência, Tecnologia e Inovação, apresentaram execução, respectivamente, de 124,62% e 119,72% da meta programada para 2020.

84. Vale destacar que, mesmo tendo recebido a maior dotação atualizada na LOA 2020, na área de educação, o Programa 433 - Desenvolvimento do Ensino Médio apresentou uma execução física de 62,77% da meta projetada para 2020. Esse programa visa assegurar a efetiva aprendizagem no Ensino Médio, com equanimidade e qualidade, preparando o jovem para o acesso ao ensino superior e oportunizando experiência profissional como preparação prática para o trabalho.

85. As principais realizações do Programa 433 - Desenvolvimento do Ensino Médio em 2020, de acordo com o Relatório de Monitoramento, foram:

- Implantação de 01 Escola de Ensino Médio no município de Aiuaba, localizada no Sertão dos Inhamuns;

- Capacitação de 11.264 profissionais de educação para o ensino médio regular;
- Concessão de 137 bolsas para profissionais da educação da rede estadual no âmbito do Programa Aprender pra Valer;
- Beneficiamento de 208.773 alunos do ensino médio das escolas estaduais com ações de qualificação do currículo escolar;
- Capacitação de 197 profissionais da educação da rede estadual de ensino que atuam na Educação de Jovens e Adultos;
- Readequação de 148 escolas com equipamentos, mobiliários e/ou pequenas reformas;
- Beneficiamento de 240.486 alunos com merenda e transporte escolar;
- Inserção na linha de ação Jovem Estagiário (1 ano) e Jovem Aprendiz 342 jovens nos seguintes municípios: Fortaleza, Crato e Caucaia;
- Concessão de 291 bolsas referentes a linha de ação Jovem Estagiário (TRE), do Programa Primeiro Passo em 38 municípios de 8 macrorregiões estadual;
- Garantia às 421 escolas de ensino médio regular o provimento de todos recursos e aporte financeiros para garantir o pleno funcionamento da rede.

86. Outro programa que merece destaque faz referência ao Desenvolvimento Integral da Educação Superior (451). Conforme tabela acima, com 95,56% de execução física realizada em 2020, correspondendo a um valor empenhado num montante de R\$ 524.770.989,52, o citado instrumento finalístico de ação governamental teve como principais iniciativas concretizadas as que seguem abaixo:

- 451.1.01 Promoção do acesso da população ao Sistema Estadual de Educação Superior (33,33%);
- 451.1.02 Promoção da titulação de Mestre e Doutor a professores da Educação Superior e da Educação Básica (270,19);
- 451.1.03 Expansão da oferta de formação em nível de pós-graduação stricto sensu (97,24%);
- 451.1.04 Qualificação física para a prestação de serviços educacionais de nível superior nas instituições públicas estaduais (63,64%);
- 451.1.05 Promoção da oferta de serviços educacionais de nível superior nas instituições públicas estaduais (77,78%);
- 451.1.06 Expansão do apoio à permanência dos alunos na educação superior, em especial àqueles em situação de vulnerabilidade social (83,72%);
- 451.1.07 Expansão da pesquisa científica nas instituições públicas estaduais (81,22%);
- 451.1.08 Expansão da atividade de extensão nas instituições públicas estaduais (111,25%);

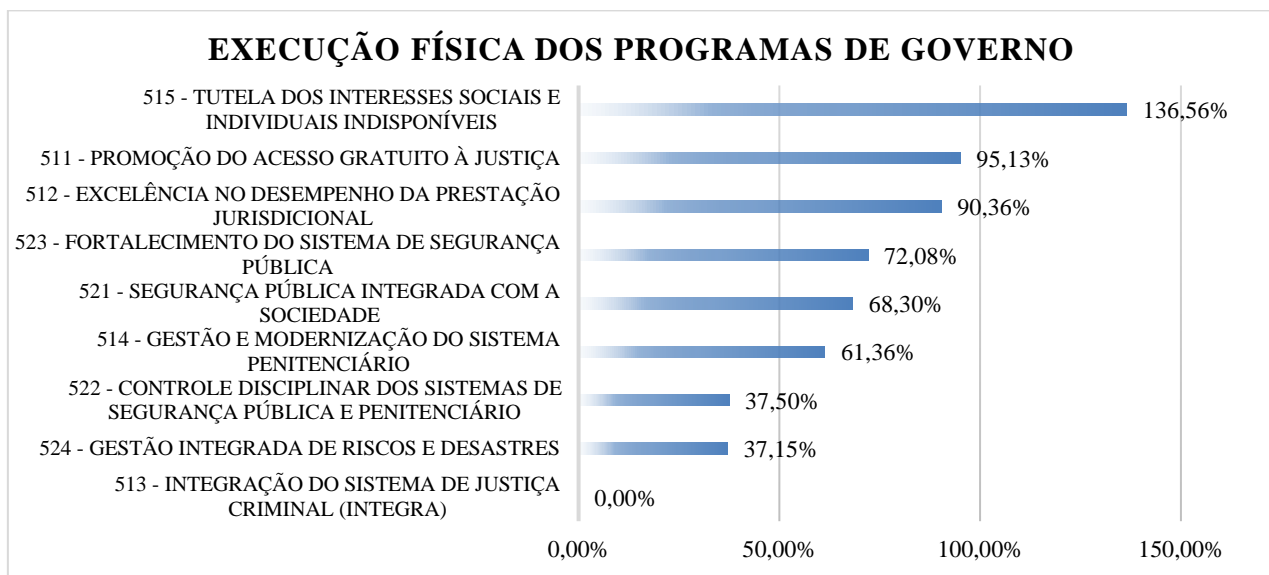
- 451.1.09 Promoção da troca de experiências e conhecimento entre as universidades estaduais e instituições de ensino internacionais (50,00%);
- 451.1.10 Expansão das atividades acadêmicas e extensionistas do Geopark Araripe (194,62%).

e) Eixo 05 Ceará Pacífico

87. O Eixo 05 Ceará Pacífico busca uma sociedade cearense pacificada com amplo acesso à segurança e justiça efetivas, humanizadas e integradas. Este Eixo possui 09 programas finalísticos, sendo dividido em 02 Temas Estratégico: 5.1 – Justiça e 5.2 – Segurança Pública.

88. O Gráfico 08 apresenta os resultados da execução física dos programas finalísticos no exercício de 2020 por eixo governamental de atuação intersetorial.

Gráfico 08 - Execução física dos Programas Finalísticos por Eixo



Fonte: Seplag

(*) Para o cálculo do percentual de execução física, foram desconsideradas as Entregas com execução superior a 500 %, bem como as sem previsão de quantidade.

89. Como se pode observar no Gráfico 08, os Programas que apresentaram as maiores execuções físicas, em 2020, foram os seguintes: 515 – Tutela dos Interesses Sociais e Individuais Disponíveis (136,56%), 511 – Promoção do Acesso Gratuito à Justiça (95,13%) e 512 – Excelência no Desempenho da Prestação Jurisdicional (90,36%).

90. Vale destacar que, mesmo tendo recebido a segunda maior dotação atualizada na LOA 2020, o Programa 521 - Segurança Pública Integrada com a Sociedade apresentou uma execução física de 68,30% da meta projetada para 2020. O supracitado Programa tem como objetivo fomentar a integração com a Sociedade, em ações estratégicas e operacionais, e ampliar a realização de ações preventivas na área da Segurança Pública.

91. Quanto ao sistema penitenciário, o Programa (514 – Gestão e Modernização do Sistema Penitenciário) atingiu 61,36% da sua meta programada para o ano em referência, tendo como a seguir suas principais realizações no programa, de acordo com o Relatório de Monitoramento:

- Ampliação de 648 vagas masculinas no Sistema Penitenciário, na região Sertão de Sobral;
- Ampliação de 1.722 novas vagas no Sistema Penitenciário, na região Grande Fortaleza;
- Assistência a 89,45% dos policiais penais nas áreas jurídica, médica, odontológica, psicossocial e/ou educacional;
- Acompanhamento de 10.341 pessoas em cumprimento de penas ou medidas cautelares, alternativas à reclusão;
- Capacitação de 501 policiais penais para o exercício da função;
- Assistência a 30.104 pessoas presas com saúde, educação, assessoria jurídica, social e/ou Religiosa;
- Capacitação de 1.271 pessoas presas em cursos profissionalizantes;
- Condecoração da SAP no Selo Resgata, do Departamento Penitenciário Nacional, no âmbito da responsabilidade social pelo trabalho;
- Implantação de uma nova Unidade Prisional em Itaitinga (CPPL VI), com capacidade para 960 presos do sexo masculino;
- Na Educação Básica, temos 2.470 pessoas presas matriculadas no ensino fundamental e médio;
- Ampliação do monitoramento eletrônico para 7.533 pessoas (fazendo uso de tornozeleiras) em todo o Estado do Ceará.

92. Por último, o Programa 513 – Integração do Sistema de Justiça Criminal (Integra) não realizou nenhuma “entrega” durante o exercício de 2020, pois o único projeto estratégico que possui “Padronização e integração do mandado de prisão”, o qual prevê a integração dos serviços de envio e cumprimento do mandado de prisão, além do contramandado de prisão, está com o cronograma atrasado.

f) Eixo 06 Ceará Saudável

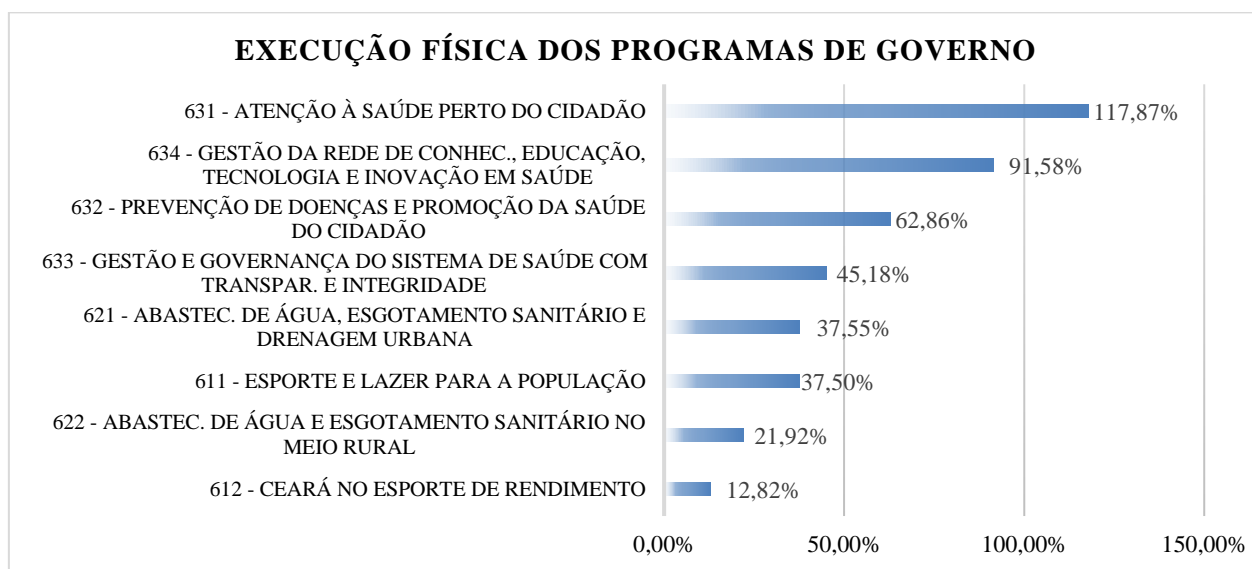
93. O conceito “Estar saudável” é dinâmico e abrangente, qualificado pela intervenção humana, resultante de um processo coletivo, a partir da interação entre os determinantes culturais, Ceará

saudável econômicos, sociais e ambientais. Dessa forma, a construção de um Ceará Saudável terá, enquanto pressupostos da cidadania, a garantia de direitos, a promoção da saúde, o fortalecimento das ações comunitárias, a criação de ambientes favoráveis, o desenvolvimento de habilidades pessoais e mudança de estilos de vida.

94. Nesta perspectiva, o Eixo Governamental chamado Ceará Saudável contempla três Temas, interligados e articulados com os demais temas: Saúde, Esporte e Lazer e Saneamento Básico.

95. O Gráfico 09 apresenta o resultado da execução física dos programas finalísticos no exercício de 2020 por eixo governamental de atuação intersetorial.

Gráfico 09 - Execução física dos Programas Finalísticos por Eixo



Fonte: Seplag

(*) Para o cálculo do percentual de execução física, foram desconsideradas as Entregas com execução superior a 500 %, bem como as sem previsão de quantidade.

96. Como se pode observar no Gráfico 09, o Eixo 06 Ceará Saudável possui 08 programas de governo, divididos em 03 Temas: 6.1 Esporte e Lazer, 6.2 Saneamento Básico e 6.3 Saúde.

97. Analisando as informações acima, percebe-se que, no exercício de 2020, apenas 01 programa 631 - Atenção à Saúde Perto do Cidadão atingiu mais de 100,00% na sua execução física. Esse programa tem como objetivo melhorar a resolutividade e a eficiência das ações de saúde, de forma integrada, equânime e regionalmente bem distribuída, tendo como seu público-alvo população usuária do SUS.

98. O Programa Atenção à Saúde Perto do Cidadão tem como suas principais iniciativas: 631.1.01 Promoção da oferta de serviços das Redes de Atenção à Saúde; 631.1.02 Expansão da oferta de serviços das Redes de Atenção à Saúde; 631.1.03 Qualificação física e tecnológica dos serviços de saúde na Atenção Primária; 631.1.04 Promoção da Assistência Farmacêutica; 631.1.05

Expansão da promoção da Assistência Farmacêutica; 631.1.06 Implantação da Gestão da Qualidade, Humanização e Transparência; 631.1.07 Promoção da Assistência Social a Pessoas com Necessidades Especiais; e 631.1.12 Promoção do tratamento do uso problemático de álcool e outras drogas.

99. Por último, os programas de governo 611 - ESPORTE E LAZER PARA A POPULAÇÃO (37,50%) e 612 - CEARÁ NO ESPORTE DE RENDIMENTO (12,82%), pertencentes ao Tema Estratégico 6.1 Esporte e Lazer, foram impactados negativamente pela pandemia da Covid-19, uma vez que o distanciamento social foi principal estratégia utilizada pelo Governo do Ceará para diminuir a transmissão do vírus.

g) Eixo 07 Ceará Sustentável

100. O Estado do Ceará está inserido na região do Semiárido brasileiro, representando 86,8% de sua área inserida nessa região. Este perfil sugere um risco de seca mais significativo (maior que 60%), prolongado, refletindo-se sobre toda a população, requerendo medidas para aprimorar a convivência com o ambiente e minimizar os impactos ambientais, sociais e produtivos.

101. Somente com o fortalecimento de políticas públicas de convivência com o Semiárido, o Estado do Ceará conseguirá adaptar-se e utilizar-se dos consideráveis potenciais do Bioma Caatinga e da sua ampla e única biodiversidade funcional - forrageira, medicinal ou madeireira.

102. O Eixo 07 Ceará Sustentável é dividido em 03 Temas, a saber: 7.1 – Energias, 7.2 – Meio Ambiente e 7.3 – Recursos Hídricos.

103. O Gráfico 10 apresenta o resultado da execução física dos programas finalísticos no exercício de 2020 por eixo governamental de atuação intersetorial.

Gráfico 10 - Execução física dos Programas Finalísticos por Eixo



FONTE: Seplag

(*) Para o cálculo do percentual de execução física, foram desconsideradas as Entregas com execução superior a 500 %, bem como as sem previsão de quantidade.

104. Dos 09 programas de governo do Eixo 07 Ceará Sustentável, apenas 02 estão agrupados no Tema 7.3 Recursos Hídricos, que busca um resultado para sociedade cearense com oferta de água equânime e adequada para múltiplos usos, em todas as regiões.

105. O programa de governo 731 - Planejamento e Gestão Participativa dos Recursos Hídricos executou 107,98% da sua meta programada para 2020, promovendo eventos, campanhas, publicações de estudos, dentre outros.

106. No Tema 7.2 Meio Ambiente, os Programas que mais se destacaram foram 724 - Ceará Mais Verde: Conservar e Proteger os Recursos Naturais e Biodiversidade do Ceará (76,24%) e 725 - Ceará no Clima: Mitigando e Se Adaptando às Mudanças Climáticas (68,31%).

107. O programa 711 - Matriz Energética do Estado do Ceará, responsável em promover a segurança e eficiência energética, com expansão da produção e incentivo ao consumo racional da energia disponível no Estado, realizou um pouco mais da metade da sua meta projetada para o exercício em análise.

108. De acordo com o Relatório de Monitoramento disponibilizado pela Seplag suas principais realizações no programa foram:

- Execução de manutenção preventiva/corretiva e operação dos sistemas elétricos e de climatização do Centro de Eventos do Ceará;
- Implantação de 1 projeto de energia renovável no município de Aracati, Litoral Leste, através do Projeto São José;
- Ampliação da rede de distribuição da Cegás em 34,6 km, para atender novos usuários de Fortaleza e Região Metropolitana;
- Distribuição de 67.762 m³/dia de Gás Natural Renovável em Fortaleza e Região Metropolitana.
- Execução de 17 obras de eletrificação de novos empreendimentos, nos municípios de Barbalha, Campos Sales, Crato, Aquiraz, Fortaleza, Viçosa do Ceará, Itatira, Moraújo, Aiuba e Limoeiro do Norte;
- Incremento de 8.724 ligações elétricas realizadas;
- Execução de 14 obras de mudança de fase, de monofásica para trifásica, nos municípios de Dep. Irapuan Pinheiro, Iguatu, Itarema, General Sampaio, Itatira, Ibiapina, Guaraciaba do Norte, Milhã, Monsenhor Tabosa e Santana do Acaraú.

109. Os demais programas desse Eixo tiveram sua execução física abaixo de 50,00% para o período de referência, representando, juntos, uma parcela de 37,98% executada.

2.1.4.4.1 Análise da Execução das metas físicas acima de 1.000%

110. A Tabela 05 apresentará as 14 entregas dos programas finalísticos do PPA 2020-2023 que realizaram metas físicas acima de 1.000%, confrontando com as metas programadas para o exercício de 2020.

Tabela 05 - Execução de metas físicas das entregas acima de 1.000%.

Programa	Iniciativa/Entrega	Programado	Realizado	%
351 Desenvolvimento Sustentável e Integrado Da Pesca E Aquicultura	351.1.03 Promoção do ordenamento e gestão das atividades da pesca e da aquicultura. PROCESSO DE GESTÃO QUALIFICADO	01	1.192	119.200%
343 Mobilidade, Trânsito E Transporte	343.1.13 Promoção da fiscalização da frota de veículos e condutores em circulação nas vias públicas do Estado do Ceará. FISCALIZAÇÃO REALIZADA	466	523.037	112.240%
413 Tecnologia da Informação e Comunicação Estratégica do Ceará	413.1.04 Expansão do portfólio de serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação. SERVIÇO DE TIC DESENVOLVIDO	01	220	22.000%
343 Mobilidade, Trânsito e Transporte	343.1.22 Promoção da gestão dos serviços de transporte intermunicipal de passageiros. FISCALIZAÇÃO REALIZADA	180	5.902	3.279%
331 Atração e Desenvolvimento Industrial	331.1.04 Expansão de cadeias produtivas estratégicas para o desenvolvimento econômico do Estado consideradas prioritárias no âmbito da Plataforma Ceará 2050. EMPREENDIMENTO IMPLANTADO	01	21	2.100%
711 Matriz Energética do Estado	711.1.10 Expansão da capacidade de geração e da oferta de energia	01	17	1.700%

Programa	Iniciativa/Entrega	Programado	Realizado	%
do Ceará	para atendimento de novos empreendimentos e comunidades. ENTIDADE APOIADA			
515 Tutela dos Interesses Sociais e Individuais Indisponíveis	515.1.04 Qualificação da prestação dos serviços e procedimentos ministeriais. SERVIDOR CAPACITADO	100	1.639	1.639%
254 Transparência, Participação e Controle Social	254.1.04 Qualificação do fomento ao controle social. CAPACITAÇÃO REALIZADA	3	49	1.633%
221 Saúde e Previdência Social do Servidor Público Estadual	221.1.04 Promoção da prestação dos serviços de Perícia Médica. ATENDIMENTO REALIZADO	2040	30.134	1.477%
133 Proteção à Vida e Acesso à Justiça Social E Cidadania	133.1.01 Promoção da atenção aos migrantes, refugiados e pessoas em situação de tráfico. PESSOA BENEFICIADA	100	1.393	1.393%
631 Atenção à Saúde Perto do Cidadão	631.1.07 Promoção da Assistência Social a Pessoas com Necessidades Especiais. BOLSAS E ACESSÓRIOS CONCEDIDOS	2.848	35.101	1.232%

Fonte: Seplag

111. Como pode se observar na Tabela 05, verifica-se que a Administração Pública Estadual, em alguns programas de governo, não está dimensionando a meta adequadamente para determinados bens ou serviços, tendo em vista que foram executadas metas acima de 1.000% da programada no PPA 2020-2023 para o exercício de 2020.

112. Por meio do Processo nº 16858/2021-0, o Governo do Estado do Ceará, através da Comissão Gestora Intersetorial para Aplicação do Plano de Ação para Sanar Fragilidades das Contas Anuais de Governo - PASF, apresentou o seguinte esclarecimento acerca da execução acima de 1.000% da meta programada no PPA 2020-2023 em 2020:

Após analisar as entregas com metas físicas acima de 1.000%, vamos envidar esforços para análise e diálogo com os órgãos para melhor ajustar suas metas, inclusive por ocasião da revisão do PPA que acontecerá agora. A partir de 2021 vamos intensificar esforços e impor ações corretivas para que se evite dimensionamento abaixo ou acima da real expectativa a ser alcançada.

Evidências: revisão do PPA

113. Diante dos esclarecimentos apresentados, recomenda-se que a Seplag acompanhe a revisão do Plano Plurianual 2020-2023 para envidar esforços juntos com os órgãos para ajustar melhor suas metas, bem como impor ações corretivas para evitar dimensionamento abaixo ou acima da real expectativa a ser alcançada.

2.1.4.5 Análise da Execução Físico-Financeira

114. O Estado do Ceará desenvolveu, em 2016, um sistema de Consulta de Acompanhamento do PPA, disponível no portal da transparência do Poder Executivo Estadual e na página eletrônica da Seplag, para realizar o acompanhamento das metas físicas e financeiras para cada eixo, temas e programas, incluindo suas respectivas iniciativas por meio do Relatório de Acompanhamento das Entregas.

115. A análise realizada foi concentrada nos programas finalísticos das principais ações de políticas públicas como saúde, educação, segurança pública, dentre outros, desenvolvidas no Estado do Ceará para o período de 2020.

116. Na Tabela 06, serão apresentadas algumas iniciativas dos programas finalísticos que tiveram execução (física e orçamentária) no exercício de 2020.

Tabela 06 – Execução das metas físicas-financeiras do PPA 2020-2023 (R\$ 1,00)

Programa/Iniciativa/Entrega	Meta Prevista	Meta Realizada	Dotação Atualizada (a)	Despesa Empenhada (b)	Realizado (b/a%)
411 Ceará Científico e Tecnológico 411.1.07 Promoção do desenvolvimento de Tecnologias Assistivas. SERVIÇO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO PROMOVIDO	2 serviços	9 serviços	15.000,00	0,00	0,00%
632 Prevenção de Doenças E Promoção da Saúde do Cidadão 632.1.07 Qualificação física e tecnológica nas áreas de Vigilância a Saúde. UNIDADE DE SAÚDE ESTRUTURADA	11 unidades	0	223.504.733,96	213.210.741,84	95,39%

Programa/Iniciativa/Entrega	Meta Prevista	Meta Realizada	Dotação Atualizada (a)	Despesa Empenhada (b)	Realizado (b/a%)
343 Mobilidade, Trânsito e Transporte 343.1.13 Promoção da fiscalização da frota de veículos e condutores em circulação nas vias públicas do Estado do Ceará. FISCALIZAÇÃO REALIZADA	466 fiscalizações	523.037 fiscalizações	58.800.000,00	51.486.950,99	87,56%
231 Melhoria da Relação Fisco- Contribuinte- Sociedade 231.1.05 Promoção da prestação dos processos e serviços fazendários. UNIDADE FAZENDÁRIA MANTIDA	40,00	0,00	616.050.130,90	611.274.784,75	99,22%
413 Tecnologia da Informação e Comunicação Estratégica do Ceará 413.1.07 Expansão da infraestrutura dos serviços de telefonia móvel com acesso à internet. DISTRITO MUNICIPAL CONECTADO	0,00	6,00	0,00	0,00	0,00%
342 Infraestrutura e Logística 342.1.01 Expansão da capacidade operativa do Terminal Portuário do Pecém. PORTO ESTRUTURADO	1,00	1,00	114.552.897,47	5.563.670,61	4,86%
311 Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável da Agropecuária Familiar 311.1.04 Expansão da produção da agropecuária familiar com adoção de técnicas inovadoras e sustentáveis. PROJETO DE PRODUÇÃO IMPLANTADO	276,00	895,00	35.504.416,99	10.888.559,28	30,67%
631 Atenção à Saúde Perto do Cidadão 631.1.02 Expansão da oferta de serviços das Redes de Atenção à Saúde. UNIDADE DE SAÚDE IMPLANTADA	0,00	0,00	118.256.568,00	91.479.172,26	77,36%

Fonte: Seplag

117. Ao analisar a execução das metas físicas-financeiras das iniciativas previstas na LOA 2020, observou-se que nenhuma iniciativa teve sua execução maior que a sua dotação atualizada para realização de sua meta.

118. Na Tabela 05, foram observadas algumas incongruências associadas à natureza do programa, da iniciativa e das entregas, conforme as informações fornecidas pela Seplag. Em análise não exaustiva, foram identificadas metas realizadas sem nenhum dispêndio orçamentário, despesa empenhada sem realização de metas programadas; meta realizada sem previsão orçamentária; metas realizadas sem programação de metas nem previsão orçamentária; meta realizada acima da programada com baixa execução de despesa; e meta realizada acima da programada com execução de despesa prevista.

119. Vale destacar que a Iniciativa 342.1.01 Expansão da capacidade operativa do Terminal Portuário do Pecém (Programa 342 Infraestrutura e Logística) realizou a meta de 1 porto estruturado, com apenas 4,86% do valor empenhado.

120. Na área da saúde, a Iniciativa 632.1.07 Qualificação física e tecnológica nas áreas de Vigilância a Saúde (Programa 632 Prevenção de Doenças e Promoção da Saúde do Cidadão) tinha como meta estruturar 11 unidade de saúde durante o exercício de 2020, porém ao final do ano foi empenhado 95,39% da dotação prevista sem realizar nenhuma entrega de unidade de saúde.

2.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO

121. A Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) contempla as principais prioridades e metas do governo a serem desenvolvidas no exercício financeiro, devendo estar em conformidade com o estabelecido no Plano Plurianual (PPA). A LDO do Estado do Ceará, para o exercício financeiro de 2020, foi aprovada pela Lei Estadual nº 16.944, publicada no Diário Oficial do Estado em 19 de julho de 2019, e alterada pela lei nº 17.346 de 11 de dezembro de 2020.

122. Em relação às exigências legais previstas na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade, acerca da LDO, assim como já observado em exercício anterior, verifica-se o atendimento parcial em relação ao seu dever de dispor sobre às normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, conforme determinado no Art. 4º, inciso I, alínea “e” da LRF, entretanto, devendo-se destacar a sua evolução comparada com anos anteriores.

123. Sobre essa exigência, na LDO (art. 19, §§ 1º, 2º e 3º) é definido o direcionamento das ações do governo, na instituição do controle de custos que estaria respaldado pelo Decreto n.º 32.173, de 22 de março de 2017, que disciplina o funcionamento do Comitê por Resultados e Gestão Fiscal

(COGERF), o qual em conjunto com outros dois grupos técnicos, iriam analisar e compatibilizar a programação financeira e a expansão dos custos (LDO art. 19, § 1º).

124. Nesse sentido, consta ainda na LDO a menção do PPA, onde se verifica a especificação das metas a serem alcançadas por cada programa, necessárias para a avaliação dos seus resultados, bem como a citação do Novo Regime Fiscal, instituído por meio da EC n.º 88 de 21/12/2016, no qual se determina uma limitação da despesa primária corrente para um período de 10 anos, no entanto, este se detendo ao aspecto da contenção de parte do gasto por um período específico.

125. Todavia, com base no observado, não se visualiza a descrição das normas relativas ao controle de custos, com as quais seja possível direcionar a apuração e o controle do custo do governo com entrega dos serviços e bens disponibilizados a sociedade.

126. Sobre o disposto, a Comissão do PASF informou que “de forma planejada e gradual, o governo tem implementado as medidas definidas na metodologia geral de implantação do Sistema de Custos e trabalha para que o controle de custos possa garantir a comparabilidade entre todos os órgãos do governo”.

127. Ademais, a LDO deve estar acompanhada dos anexos de metas fiscais e de riscos fiscais, ditando, ainda, normas para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, no § 1º, § 2º do artigo 4º.

128. Examinando os dados dispostos no anexo de metas fiscais, na tabela onde são estabelecidas metas anuais (LRF, art. 4o, parágrafo 1º), verifica-se o equilíbrio entre receita total e despesa total, princípio que deve ser disposto pela LDO, conforme orienta o art. 4º, inciso I, alínea “a”, LRF.

129. Em relação ao atendimento às exigências da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), ao se tratar dos anexos supramencionados, foi verificado que tanto o anexo de metas fiscais como o anexo de riscos fiscais foram elaborados de acordo com a estrutura estabelecida na 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aplicado à União e aos estados, Distrito Federal e municípios.

130. Entretanto, deve-se fazer uma ressalva para o Demonstrativo da Origem e Aplicação de Recursos Obtidos com a Alienação de Ativos, do anexo de Metas fiscais, pois não consta a linha relativa aos itens “Alienação de Bens Intangíveis” e “Rendimentos de Aplicações Financeiras” decorrentes de alienação de ativos, conforme consta no modelo no MDF da 9ª Edição (atualizado)

131. Ademais, no demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita consta previsto renúncia de receitas, para o exercício de 2020, de R\$ 1 bilhão para o setor industrial e de R\$ 23 milhões para o comércio.

2.2.1 Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita

132. A política de incentivos fiscais tem o objetivo de desenvolver a economia local através da atração de novas empresas e geração de empregos por meio da redução de tributos. Em alguns casos, é possível que a diminuição da carga tributária de alguns setores estimule o crescimento a ponto de ampliar a base de cálculo e compensar a diminuição das alíquotas, aumentando a arrecadação ao invés de diminuir. Entretanto, não há estudos no estado que indiquem qual o real retorno dos incentivos fiscais para fins de comparação com os valores desonerados.

133. O montante estimado para o exercício de 2020, no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, atingiu o valor de R\$ 1,2 bilhão de reais em renúncias. Os valores estimados da renúncia de receita foram apresentados na Tabela 07 e os valores renunciados segregados pelas regiões administrativas do estado na Tabela 08.

Tabela 07 - Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita 2020

Tributo	Modalidade	Setores /Programas Beneficiários	Renúncia de Receita			Compensação
			2020	2021	2022	
ICMS	Incentivo Fiscal	Indústria	1.180.284.990	1.224.545.678	1.270.466.141	
ICMS	Incentivo Fiscal	Comércio	23.777.207	24.668.852	25.593.934	
Total			1.204.062.197	1.249.214.530	1.296.060.075	

Fonte: LDO 2020 (Anexo de Metas Fiscais)

Tabela 08 - Estimativa de Renúncia de Receita por Região

Regiões	2020	2021	2022
Região Cariri	49.899.679	51.770.917	53.712.326
Região Centro Sul	6.344.796	6.582.726	6.829.578
Região Grande Fortaleza	870.889.048	903.547.387	937.430.414
Região Litoral Leste	10.472.189	10.864.896	11.272.329
Região Litoral Norte	4.628.393	4.801.957	4.982.031
Região Litoral Oeste/ Vale do Curu	6.298.237	6.534.420	6.779.461
Região Maciço de Baturité	1.689.522	1.752.879	1.818.612
Região Serra da Ibiapaba	3.898.824	4.045.030	4.196.718
Região Sertão Central	37.482.389	38.887.979	40.346.278
Região Sertão Canindé	652.903	677.387	702.789
Região Sertão de Sobral	129.547.823	134.405.867	139.446.087
Região Sertão de Crateús	11.377.515	11.804.172	12.246.828
Região Sertão do Inhamuns	424.535	440.455	456.972
Região Vale do Jaguaribe	70.456.347	73.098.460	75.839.652
Total geral	1.204.062.197	1.249.214.530	1.296.060.075

Fonte: LDO 2020 (Anexo de Metas Fiscais)

134. Na estimativa por região administrativa observa-se que a região da Grande Fortaleza responde por 72,33% dos recursos empregados, seguida pela região de Sobral (10,76%), do Vale do Jaguaribe (5,85%) e do Cariri (4,14%).

135. No tocante aos requisitos alternativos dos incisos I e II do art. 14 da LRF, a comissão PASF argumenta que, na prática, o estado se utiliza da compensação orçamentária (inciso I) ao considerar os impactos orçamentário-financeiros provenientes das renúncias de receitas na elaboração e aprovação da LDO e da LOA, não sendo necessárias as compensações tributárias (inciso II) para alcançar o equilíbrio orçamentário; estas resultariam em simples aumentos de receitas, não compensações.

136. Sobre esse assunto consta reiterada recomendação que foi tratada no capítulo 6 deste relatório.

2.2.2. Metas Bimestrais de Arrecadação, Programação Financeira e Cronograma Mensal de Desembolso

137. A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seus artigos 8º e 13º, bem como a LDO Estadual em seu art. 49, estabelecem que até trinta dias após a publicação da Lei Orçamentária Anual (LOA), o Poder Executivo elaborará e publicará as metas bimestrais de arrecadação, a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso por Poder e Órgão.

138. Para o atendimento da determinação da LRF, o Poder Executivo Estadual elaborou a Resolução COGERF nº 01/2020, que contempla as metas bimestrais de arrecadação, a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso por Poder e Órgão, a qual teve sua publicação no Diário Oficial do Estado do Ceará em 27 de janeiro de 2020, atendendo, assim, o prazo legal, que se encerrava em 29 de janeiro de 2020, considerando que publicação da LOA ocorreu dia 30/12/2019.

139. Ademais, diante de toda a crise enfrentada em decorrência da Pandemia Coronavírus (COVID-19) e dos seus impactos nas contas públicas do estado do Ceará, por meio da Resolução COGERF N°007/2020, publicada no Diário Oficial do Estado do Ceará do dia 03 de abril de 2020, foi instituído um Plano de Contingenciamento de gastos, no âmbito do Poder Executivo do Estado do Ceará, com o objetivo de promover ações que pudessem reduzir o impacto da pandemia nas finanças do Estado.

140. Junto a essa medida, identifica-se a Resolução do Conselho de Governança Fiscal de N°01/2020 publicada no Diário Oficial do Estado do Ceará do dia 07 de abril de 2020, na qual são estabelecidas diretrizes de contingenciamento de gastos, necessárias ao enfrentamento da pandemia de Coronavírus, a serem executadas por todos os órgãos e poderes estaduais.

2.2.3. Análise sobre a utilização da Reserva de Contingência

141. A utilização da reserva de contingência está restrita as regras previstas no art. 5, III da LRF, quais sejam: cobertura de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

142. Sobre a Reserva de Contingência, disciplina o artigo 80 da Lei Nº 16.944 (LDO 2020):

Art. 80. A Lei Orçamentária de 2020 conterá reserva de contingência, constituída exclusivamente com recursos do Orçamento Fiscal, em montante equivalente a, no máximo, 1% (um por cento) da receita corrente líquida, da fonte do Tesouro, na forma definida no inciso I do § 10 do art. 10 desta Lei, e atenderá a:

I – passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos classificados, conforme a natureza dos fatores originários, nas seguintes classes:

a) controvérsias sobre indexação e controles de preços praticados durante planos de estabilização econômica;

b) questionamentos judiciais de ordem fiscal contra o Tesouro Estadual bem como riscos pertinentes a ativos do Estado decorrentes de operações de liquidação extrajudicial;

c) outras demandas judiciais contra o Estado;

d) lides de ordem tributária e previdenciária;

e) questões judiciais pertinentes à administração do Estado, tais como privatizações, liquidação ou extinção de órgãos ou de empresas e atos que afetam a administração de pessoal;

f) dívidas em processo de reconhecimento pelo Estado;

g) operações de aval e garantia, fundos e outros;

II – situações de emergência e calamidades públicas.

§ 1.º Na hipótese de não utilização da Reserva de Contingência nos fins previstos neste artigo até 30 de novembro de 2020, o Poder Executivo poderá dispor sobre a destinação da dotação para financiamento da abertura de créditos adicionais.

§ 2.º Os decretos expedidos que tenham como finalidade a abertura de créditos suplementares deverão indicar quais ações suplementadas tiveram como fonte de recursos a anulação dos créditos da Reserva de Contingência, além das motivações para a utilização da referida fonte.

143. Ao analisar os mecanismos de alteração do orçamento de 2020, em consulta ao Balanço Orçamentário, verifica-se Reserva de contingência com dotação Inicial de R\$ 326.036.686,00 e atualizada na cifra de R\$ 272.993.556,52, observando-se uma anulação no total de R\$ 53.043.129,48.

144. Parte desta quantia anulada foi em dotações de Reserva do sistema de previdência parlamentar - fpp (subfunção 997), no montante de R\$ 2.900.000,00, quantia utilizada como fonte de recurso, para crédito suplementares abertos durante o exercício de 2020, entretanto, não estão condicionadas às regras da Reserva de Contingência tratada no art. 80 da LDO, a qual é constituída exclusivamente com recursos do Orçamento Fiscal, da fonte do Tesouro, conforme acima transcrito.

145. As dotações de Reserva do Fundo de previdência parlamentar anuladas foram utilizadas para suplementar dotações do seu correspondente Órgão de Previdência, fixadas na Lei Orçamentária Anual, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 09 – Anulação da Reserva de Contingência do Fundo de previdência parlamentar (R\$ 1,00)

Decreto	Tipo movimento	Órgão	Função / subfunção / programa	Programa	Ação	Despesa	Grupo despesa	crédito aberto	crédito anulado
Decreto Nº 33689 de 23/07/2020	Anulação de crédito ordinário	Fundo de previdência parlamentar	99.997.999	Reserva de contingência	Reserva do sistema de previdência parlamentar - fpp	999999	Reserva de contingência		1.000.000,00
Decreto Nº 33689 de 23/07/2020	Crédito suplementar	Fundo de previdência parlamentar	09.122.211	Gestão administrativa do ceará	Manutenção dos serviços administrativos - fpp	339093	Outras despesas correntes	1.000.000,00	
Decreto nº 33689 de 23/07/2020							Subtotal	1.000.000,00	1.000.000,00
Decreto Nº 33768 de 14/10/2020	Anulação de crédito ordinário	Fundo de previdência parlamentar	99.997.999	Reserva de contingência	Reserva do sistema de previdência parlamentar - fpp.	999999	Reserva de contingência		1.400.000,00
Decreto Nº 33768 de 14/10/2020	Crédito suplementar	Fundo de previdência parlamentar	09.271.211	Gestão administrativa do ceará	Pagamento de despesas de pessoal e encargos sociais (folha normal) - fpp.	319001	Pessoal e encargos sociais	600.000,00	
Decreto Nº 33768 de 14/10/2020	Crédito suplementar	Fundo de previdência parlamentar	09.271.211	Gestão administrativa do ceará	Pagamento de despesas de pessoal e encargos sociais (folha normal) - fpp.	319092	Pessoal e encargos sociais	800.000,00	
Decreto nº 33768 de 14/10/2020							Subtotal	1.400.000,00	1.400.000,00
Decreto Nº 33822 de 24/11/2020	Anulação de crédito ordinário	Fundo de previdência parlamentar	99.997.999	Reserva de contingência	Reserva do sistema de previdência parlamentar - fpp.	999999	Reserva de contingência		500.000,00

Decreto	Tipo movimento	Órgão	Função / subfunção / programa	Programa	Ação	Despesa	Grupo despesa	crédito aberto	crédito anulado
Decreto Nº 33822 de 24/11/2020	Crédito suplementar	Fundo de previdência parlamentar	09.271.211	Gestão administrativa do ceará	Pagamento de despesas de pessoal e encargos sociais (folha normal) - fpp.	319001	Pessoal e encargos sociais	500.000,00	
Decreto Nº 33822 de 24/11/2020							Subtotal	500.000,00	500.000,00
Total - Decretos (Fundo de Previdência Parlamentar)								2.900.000,00	2.900.000,00

Fonte: SEPLAG

146. O restante da dotação de Reserva de Contingência anulada, que soma a quantia de R\$ 50.143.129,48, foi utilizada para abertura de crédito suplementar, por meio do Decreto nº 33520 de 21/03/2020, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 10 – Anulação da Reserva de Contingência - Art.80 da LDO (R\$ 1,00)

Decreto	Tipo movimento	Órgão	Função / subfunção / programa	Programa	Ação	Despesa	Grupo despesa	crédito aberto	crédito anulado
Decreto Nº 33520 de 21/03/2020	Anulação de crédito ordinário	Reserva de contingência	99.999.999	Reserva de contingência	Reserva de contingência.	999999	Reserva de contingência		50.143.129,48
Decreto Nº 33520 de 21/03/2020	Crédito suplementar	Fundo estadual de saúde	10.305.632	Prevenção de doenças e promoção da saúde do cidadão	Realização de obras de reforma ou ampliação de estrutura física das áreas de vigilância em saúde.	449052	Investimentos	100.000,00	
Decreto Nº 33520 de 21/03/2020	Crédito suplementar	Fundo estadual de saúde	10.302.631	Atenção à saúde perto do cidadão	Manutenção de unidades de pronto atendimento - upas administradas por contrato de gestão.	335039	Outras despesas correntes	7.373.883,99	

Decreto	Tipo movimento	Órgão	Função / subfunção / programa	Programa	Ação	Despesa	Grupo despesa	crédito aberto	crédito anulado
Decreto Nº 33520 de 21/03/2020	Crédito suplementar	Fundo estadual de saúde	10.302.631	Atenção à saúde perto do cidadão	Manutenção do hospital geral dr. Waldemar de alcântara executado por meio de contrato de gestão.	335039	Outras despesas correntes	3.249.393,07	
Decreto Nº 33520 de 21/03/2020	Crédito suplementar	Fundo estadual de saúde	10.302.631	Atenção à saúde perto do cidadão	Manutenção do hospital regional do sertão central executado por meio de contrato de gestão.	335039	Outras despesas correntes	18.965.981,69	
Decreto Nº 33520 de 21/03/2020	Crédito suplementar	Fundo estadual de saúde	10.302.631	Atenção à saúde perto do cidadão	Manutenção do hospital regional do cariri executado por meio de contrato de gestão.	335039	Outras despesas correntes	9.761.506,00	
Decreto Nº 33520 de 21/03/2020	Crédito suplementar	Fundo estadual de saúde	10.302.631	Atenção à saúde perto do cidadão	Manutenção do hospital regional norte executado por meio de contrato de gestão.	335039	Outras despesas correntes	10.692.364,73	
Decreto Nº 33520 de 21/03/2020							Total	50.143.129,48	50.143.129,48

Fonte: SEPLAG

147. Observa-se que foram suplementadas dotações do Fundo Estadual de Saúde, e diante do Decreto Nº33.510, de 16 de março de 2020, no qual foi estabelecida a situação de emergência em saúde no âmbito do Estado do Ceará, em decorrência do novo Coronavírus (COVID-19), verifica-

se que a suplementação em questão está enquadrada na possibilidade de utilização da reserva de contingência, disciplinada no inciso II do art. 80 da LDO.

2.2.4. Medidas de Combate à Evasão e à Sonegação

148. De acordo com o Balanço Geral do Estado, o Governo do Estado do Ceará implementou, no ano de 2020, algumas medidas na busca da eficiência e celeridade na cobrança dos créditos tributários inscritos na dívida ativa, no combate à evasão e à sonegação, conforme preconiza o Art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal. No Balanço, foram divulgados a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa no exercício de 2020 conforme tabela a seguir:

Tabela 11 - Demonstrativo das ações ajuizadas para a cobrança da dívida ativa (R\$ milhares)

Especificações	Ajuizamentos	Valores
1. Créditos Tributários	404	509.559
2. Créditos não Tributários	118	12.349
Total	522	521.908

Fonte: Balanço Geral do Estado (Tabela 92 - Demonstrativo das Ações Ajuizadas para Cobrança da Dívida Ativa)

149. Por fim, também foi evidenciado, em relação ao exercício anterior, um aumento de 2,21% do montante de créditos tributários passíveis de cobrança administrativa, conforme Tabela 12.

Tabela 12 - Demonstrativo da evolução do montante de créditos tributários passíveis de cobrança administrativa

Exercício	Quantidade	Valor (R\$ milhares)
2016	252.289	1.098.500
2017	303.852	969.186
2018	676.116	1.591.686
2019	577.607	1.060.996
2020	590.353	1.038.393

Fonte: Balanço Geral do Estado (Tabela 93 - Demonstrativo da Evolução do Montante de Créditos Tributários Passíveis de Cobrança Administrativa 2016 a 2020)

150. A Comissão PASF destacou algumas medidas que objetivam o aumento da arrecadação desses créditos, como 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).

151. Além disso, ressalta o fortalecimento das atividades do Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos (CIRA), o qual tem finalidade de propor medidas judiciais e administrativas, para o combate às fraudes fiscais e aos crimes correlatos.

2.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

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

153. A LOA deve conter a previsão de receitas e fixação de despesas, compreendendo o Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das empresas, em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, conforme previsto no art. 203, § 3º da Constituição Estadual. A análise dessas informações será realizada em item específico deste capítulo, quando da análise da Receita e da Despesa.

154. Para o exercício financeiro de 2020, o Orçamento Geral do Estado teve seus valores consignados na lei estadual nº 17.161, de 27 de dezembro de 2019, publicada no Diário Oficial do dia 30 de dezembro de 2019, com as receitas estimadas em R\$ 28.762.923.704,00 e as despesas fixadas em igual montante, contemplando o Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos, sendo este último, no montante de R\$ 384.433.545,00, referente aos Investimentos das Empresas Estatais não Dependentes.

155. Cabe salientar que no montante acima informado de receita estimada e despesa fixada não contempla as operações intraorçamentárias que somam a cifra de R\$ 1.514.183.139,00.

156. No exame do montante fixado de Reserva de Contingência, na LOA do exercício de 2020, consultou-se a Lei de Diretrizes orçamentárias, onde em seu art. 80, disciplina que a reserva de contingência seria “constituída exclusivamente com recursos do Orçamento Fiscal, em montante equivalente a, no máximo, 1% (um por cento) da receita corrente líquida, da fonte do Tesouro”, desse modo, segue a verificação do cumprimento desse limite:

Tabela 13 – Cálculo do limite da fixação da Reserva de Contingência.

Descrição	Valor
Receita Corrente Líquida*(A)	21.251.557.287
Percentual limite Reserva de Contingência**(B)	1%
Limite para fixação da Reserva de Contingência (A x B)	212.515.572,87

Fonte : * Demonstrativo da Despesa de Pessoal em Relação à Receita Corrente Líquida - Volume I -LOA 2020

** Art. 80 LDO 2020

157. Sabendo que codificação para a Reserva de Contingência foi definida pela Portaria Interministerial no 163, de 4 de maio de 2001, art. 8º, onde se observa que na fixação da Reserva do Regime Próprio de Previdência do Servidor - RPPS se utilizaria a subfunção “997”, e para a reserva destinada às demais ações governamentais, seria a subfunção “999”, segue os valores fixados no orçamento, relativo à reserva de contingência, por subfunção e fonte de recurso:

Tabela 14 – Montante fixado no Orçamento de Reserva de Contingência por subfunção.

Reserva de contingência por subfunção	Tesouro	Outras fontes	Total
997 - Reserva de contingência	0,00	267.317.646,00	267.317.646,00
999 - Reserva de contingência	58.719.040,00	0,00	58.719.040,00
Total	58.719.040,00	267.317.646,00	326.036.686,00

Fonte: Demonstrativo da Despesa por Subfunção -Volume I -LOA 2020

158. Com base nos dados disponíveis nas Tabelas acima, observa-se que o limite para fixação dessa Reserva de contingência, que tem como base os recursos do Orçamento Fiscal da fonte Tesouro, foi de R\$ 212.515.572,87, e como a fixação dessa Reserva na subfunção “999” (Tesouro) correspondeu a quantia de R\$ 58.719.040,00, verifica-se o cumprimento do limite determinado pela LDO (art. 80).

2.4. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

159. A legislação aplicada à execução orçamentária está disciplinada na Lei Federal nº 4.320/64, na Lei Complementar nº 101/2000, além de observar a normatização efetuada pelo Conselho Federal de Contabilidade por meio das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público - NBC TSP bem como o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público - MCASP da Secretaria do Tesouro Nacional – STN. A citada legislação visa colaborar com o processo de elaboração e execução do orçamento quanto às receitas e despesas orçamentárias da Administração Pública.

160. No decorrer deste tópico será demonstrado o comportamento das Receitas previstas e realizadas (arrecadada e orçamentária), bem como das Despesas autorizadas e realizadas (empenhadas), identificando, quando possível e pertinente, os fenômenos econômicos e financeiros que, direta ou indiretamente, afetaram as finanças públicas estaduais, de forma consolidada.

161. As informações utilizadas foram extraídas das peças contábeis integrantes do Balanço Geral do Estado, da base de dados gerada no Sistema de Gestão Governamental por Resultados (S2GPR), da Síntese do Balanço Geral, do Relatório do Controle Interno sobre as contas anuais do governo, dos relatórios elaborados pela Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará e pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado, dos relatórios gerenciais originários do Sistema de Contabilidade do Estado (S2GPR) e de demais relatórios disponibilizados por organismos públicos como a Secretaria do Tesouro Nacional - STN.

162. Na consolidação da execução orçamentária foram considerados os dados da Administração Direta, Autarquias, Fundações, Fundos e Empresas Estatais Dependentes, fornecidos pela SEFAZ, constantes no Anexo 10 do Balanço Geral do Estado e na base de dados do Sistema de Contabilidade do Estado (S2GPR).

2.4.1. Receita Arrecadada e Orçamentária

163. A Receita Arrecadada é composta dos ingressos de disponibilidades nos cofres do Estado, não considerando as deduções dos recursos destinados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. Esses recursos são

considerados deduções da receita bruta em virtude de corresponderem a recursos arrecadados que não pertencem à entidade pública e não podem ser utilizados em programas e ações governamentais sob a responsabilidade do ente arrecadador.

164. Já a Receita Orçamentária é composta de toda a arrecadação ocorrida durante o exercício orçamentário, inclusive aquelas originadas de operações de crédito, sendo obtida após as deduções da receita bruta, sob as quais são fixadas e executadas as despesas orçamentárias do exercício.

165. A Tabela 15 apresenta o cálculo da receita orçamentária registrada no decorrer do exercício de 2020, compreendendo a receita bruta e suas respectivas deduções.

Tabela 15 – Receita prevista e realizada – categoria econômica (R\$ 1,00)

Categoria Econômica	Previsão Atualizada (a)	Realizada (b)	Diferença (b) - (a)	Realização (%)
Receita Corrente	31.458.768.798,48	30.124.187.916,87	-1.334.580.881,61	95,76%
Receita Tributária	17.336.866.418,18	16.242.917.059,54	-1.093.949.358,64	93,69%
Receitas de Contribuições	901.161.017,00	965.728.327,58	64.567.310,58	107,16%
Receita Patrimonial	398.911.078,94	299.741.914,07	- 99.169.164,87	75,14%
Agropecuária	-	805,00	805,00	-
Receita de Serviços	237.017.116,79	220.044.968,96	-16.972.147,83	92,84%
Transferências Correntes	11.889.337.231,57	11.674.683.028,08	-214.654.203,49	98,19%
Outras Receitas Correntes	695.475.936,00	721.071.813,64	25.595.877,64	103,68%
Receitas De Capital	2.647.867.028,15	1.673.402.523,43	-974.464.504,72	63,20%
Operações de Crédito	1.934.287.028,30	1.464.765.387,29	-469.521.641,01	75,73%
Alienação de Bens	-	1.128.985,82	1.128.985,82	-
Amortização de Empréstimos	-	201.973,55	201.973,55	-
Transferências de Capital	713.579.999,85	204.770.066,14	-508.809.933,71	28,70%
Outras Receitas de Capital	-	2.536.110,63	2.536.110,63	-
Receita Intraorçamentária Corrente	1.513.783.139,00	1.578.700.187,63	64.917.048,63	104,29%
Total da Receita Bruta Arrecadada	35.620.418.965,63	33.376.290.627,93	2.244.128.337,70	93,70%
Deduções da Receita Corrente	- 3.643.551.920,00	- 3.371.339.927,10	272.211.992,90	92,53%
Total Receita Orçamentária	31.976.867.045,63	30.004.950.700,83	-1.971.916.344,80	93,83%

Fonte: Anexo 10

Nota*: Recursos destinados ao FUNDEB

166. O Orçamento Geral do Estado (administração direta e indireta), para o exercício de 2020, teve seus valores consignados na Lei nº 17.161, de 27 de dezembro de 2019, com receitas

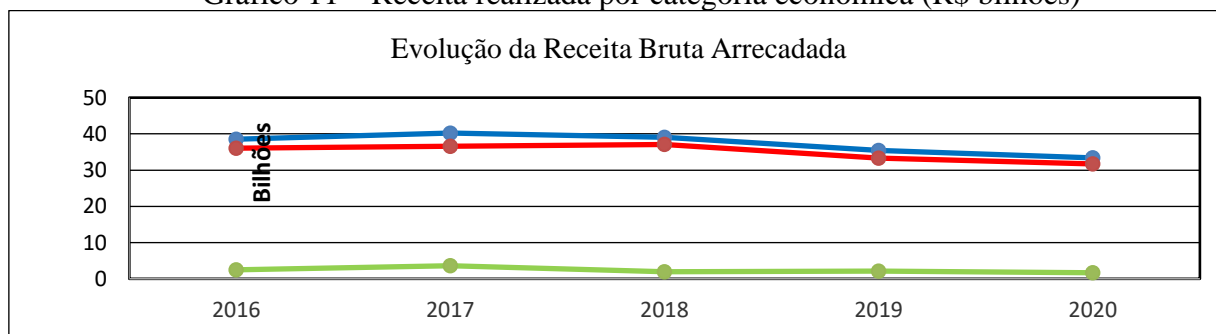
orçamentárias estimadas em R\$ 28.762.923.704,00, atualizando-o para R\$ 31.976.867.045,63, conforme demonstrado na Tabela 15.

167. A receita bruta arrecadada pelo Estado, em 2020, foi o montante de R\$ 33.376.290.627,93. Entretanto, R\$ 3.371.339.927,10 desses recursos ingressados correspondem a deduções da receita bruta (recursos destinados ao FUNDEB), não ficando para o Estado para a utilização em suas despesas. Assim, retirando da receita bruta arrecadada o montante correspondente às deduções da receita bruta, obtêm-se a receita orçamentária de R\$ 30.004.950.700,83, que corresponde à fonte de recursos utilizados pelo Estado em programas e ações cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade.

168. Importante frisar que a receita orçamentária engloba as receitas intraorçamentárias correntes (R\$ 1.578.700.187,63), que representam 4,73% da receita bruta. Tais operações intraorçamentárias consistem em receitas realizadas entre órgãos e demais entidades da Administração Pública integrantes do orçamento fiscal e do orçamento da seguridade social do mesmo ente federativo; assim, não representam novas entradas de recursos nos cofres públicos do ente, mas apenas movimentação de receitas entre órgãos.

169. Observa-se, ainda, na Tabela 15, que a receita bruta arrecadada foi 6,30% inferior à prevista e a receita orçamentária arrecadada foi 6,17% inferior à prevista. Para demonstrar a evolução da Receita Bruta Arrecadada, nos últimos cinco anos, apresenta-se o Gráfico 05:

Gráfico 11 – Receita realizada por categoria econômica (R\$ bilhões)



Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2014-2020 e Anexo 10.

Nota: Fator de correção IGP-DI para os anos 2013 a 2020.

170. Verifica-se no Gráfico 11 que a Receita Bruta Arrecadada é composta pelas Receitas Correntes e de Capital que totalizaram R\$ 31,70 bilhões e R\$ 1,67 bilhão, respectivamente. Quanto a Receita Bruta Arrecadada, houve uma variação negativa, em termos reais, de R\$ 2,08 bilhão em relação ao anterior, o que equivale a um decréscimo de 5,86% em termos percentuais.

171. Para uma análise mais pormenorizada das Receitas serão apresentadas as variações ocorridas nas categorias econômicas das Receitas Correntes e de Capital.

2.4.1.1. Receitas correntes

172. Segundo a Lei nº 4.320/64, classificam-se como Receitas Correntes as tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras que não estejam enquadradas nas anteriormente mencionadas, e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

173. Estas Receitas, em conformidade com os dados oriundos do S2GPR, apresentaram uma arrecadação de R\$ 31.702.888.104,50, inferior em R\$ 1.269.663.832,98 à previsão atualizada.

174. As origens de Receita que mais contribuíram na composição dos ingressos da Receita Corrente foram as Receitas Tributárias e as Transferências Correntes com percentuais de 51,23% e 36,83%, respectivamente, mantendo aproximadamente a proporcionalidade dos exercícios anteriores.

175. A seguir serão analisadas as principais receitas correntes auferidas pelo estado do Ceará. A citada análise engloba as receitas intraorçamentárias e a arrecadação bruta, ou seja, antes da dedução da receita corrente.

2.4.1.1.1. Receitas tributárias

176. Principal fonte de recursos do Estado, a receita tributária totalizou R\$ 16.242.938.890,68, incluindo as intraorçamentárias (R\$ 21.831,14). O valor bruto arrecadado foi inferior à previsão atualizada em R\$ 1.115.933.486,50, o que representa, em termos relativos, uma insuficiência de arrecadação de 6,43%.

177. Quanto ao comportamento da receita tributária nos exercícios de 2019 e 2020, demonstra-se na tabela a seguir:

Tabela 16 - Composição da receita tributária (R\$ 1,00)

DADOS DE 2019 COM ATUALIZAÇÃO DO IGP-DI E 2020 (ANEXO 10)			
Receita Tributária	2019	2020	Variação %
Impostos	17.036.071.709,37	15.600.075.704,97	-8,43%
ICMS	13.848.824.714,55	13.222.260.498,55	-4,52%
IPVA	1.143.323.482,43	1.080.563.740,02	-5,49%
IRRF	1.485.461.783,39	1.225.797.805,37	-17,48%
ITCD	558.461.729,00	71.453.661,03	-87,21%
Taxas	866.494.160,84	642.841.354,57	-25,81%
Total	17.902.565.870,21	16.242.917.059,54	-9,27%

Fonte: Anexo 10

Nota: Fator de correção - IGP-DI.

178. Ao comparar a arrecadação do exercício de 2020 com 2019, constata-se que a Receita Tributária apresentou um decréscimo real de 9,27%.

179. Quanto a Receita de ICMS, no exercício de 2020, apresentou um decréscimo real de 18,15% em relação ao exercício anterior.

Tabela 17 - Evolução da arrecadação do ICMS no período de 2017-2020 (R\$ 1,00)

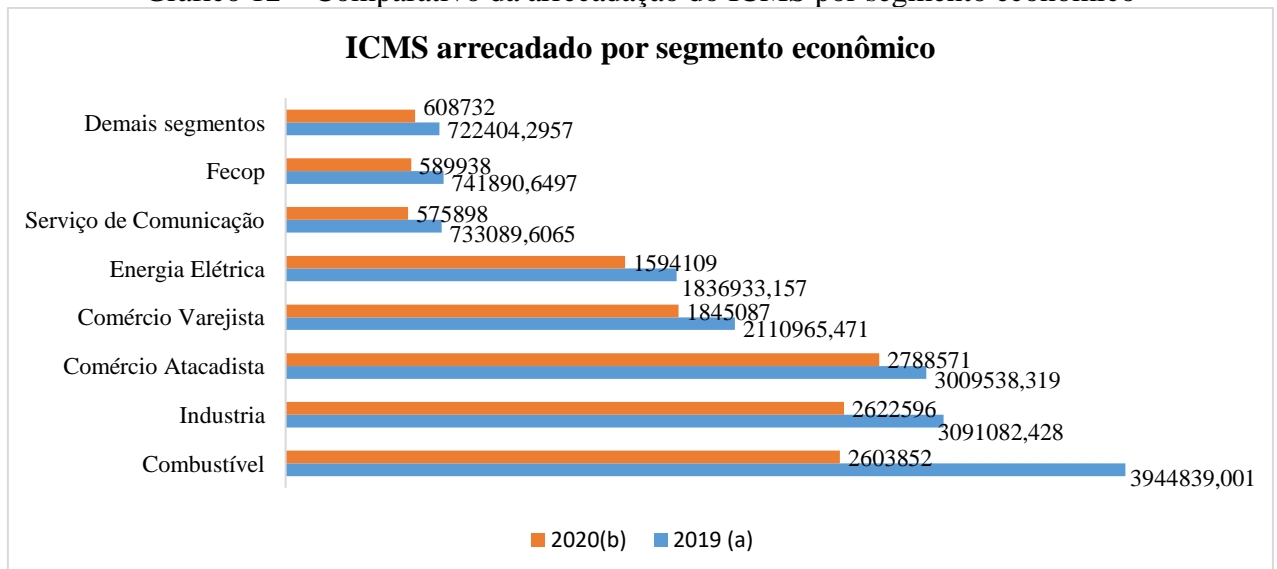
Exercício	Valor Nominal	Valor Real
2017	11.181.546.915,96	15.870.573.341,36
2018	11.841.800.958,22	15.693.169.092,87
2019	11.252.409.897,56	13.848.824.714,55
2020	13.222.260.498,55	13.222.260.498,55

Fonte: *1Balanço Geral do Estado – BGE/2017-2020 e *2Anexo 10.
Fator de correção: IGP-DI.

180. Ressalta-se que, segundo informações constantes na Síntese do Balanço Geral do Estado de 2020, às fls. 53, a arrecadação do ICMS cearense, permanece, a 12ª maior arrecadação do Brasil e a 3ª do Nordeste.

181. De forma mais segregada, a síntese do Balanço Geral do Estado, às fls. 51, apresenta a arrecadação do ICMS por segmento econômico conforme disposto no Gráfico 12.

Gráfico 12 – Comparativo da arrecadação do ICMS por segmento econômico



Fonte: Adaptado da Síntese do Balanço Geral do Estado – 2020 (valores em milhares).
Nota: Fator de correção IGP-DI.

182. De acordo com o Gráfico 06, os segmentos econômicos que apresentaram as maiores variações percentuais negativas, em termos reais de arrecadação, foram: Combustível (33,99%), serviço de comunicação (21,44%).

2.4.1.1.2. Receitas de Contribuições

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

184. Em 2020, estas Receitas atingiram o montante de R\$ 2.294.006.194,60. Quando confrontado com o valor da previsão atualizada, constata-se déficit de arrecadação na ordem de R\$ 27.738.938,40.

185. A Tabela 18 demonstra a composição da referida receita no exercício de 2020:

Tabela 18 - Composição das contribuições (R\$ 1,00)

COMPOSIÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES DE 2020 - NOMINAL (R\$ 1,00)			
Contribuições	Orçamentária	Intraorçamentária	Total
Contribuições para o Regime Próprio de Previdência do Servidor Público	960.202.486,34	1.326.229.482,00	2.286.431.968,34
Outras Contribuições Sociais	5.525.841,24	2.048.385,02	7.574.226,26
TOTAL	965.728.327,58	1.328.277.867,02	2.294.006.194,60

Fonte: Anexo 10

186. Verifica-se que o maior volume de recursos está centrado nas Receitas Intraorçamentárias, as quais se referem à Contribuição Patronal do Servidor Ativo Civil e Militar.

2.4.1.1.3. Transferências Correntes

187. As transferências correntes representam o ingresso efetivado proveniente de outros entes entidades mediante condições preestabelecidas ou mesmo sem qualquer exigência, desde que o objetivo seja a aplicação em despesas correntes. Tais recursos podem ser tanto de propriedade do ente repassador (como no caso dos convênios) quanto do receptor (como no caso do Fundo de Participação do Estado - FPE).

188. As principais receitas de transferências correntes são as provenientes da participação estadual na receita da União - Fundo de Participação dos Estados (FPE) e os recursos oriundos do FUNDEB.

189. Na Tabela 19 demonstra-se o comportamento dos recursos financeiros, em valores brutos, recebidos a título de transferências correntes:

Tabela 19 - Evolução das receitas de transferências correntes (R\$ 1,00)

TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	2019	2020	Diferença
Transf. Intergovernamentais	9.189.497.862,33	10.498.616.363,16	1.309.118.500,83
Transf. de Instituições Privadas	17.355.749,14	14.874.454,73	-2.481.294,41
Transf. de Pessoas	756.860,56	17.503,04	-739.357,52

Transf. de Convênios	1.543.103.770,56	1.161.174.707,15	-381.929.063,41
Total	10.750.714.242,58	11.674.683.028,08	923.968.785,50

Fonte: Anexo 10

Nota: Fator de correção IGP-DI.

190. A Receita de Transferências Correntes representou 36,83% da Receita Bruta Corrente. Destaca-se o acréscimo real de 8,59% em relação ao ano anterior.

191. Dentre essas receitas, destacam-se as Transferências Intergovernamentais (R\$ 10,5 bilhões) que representaram 89,93% do total de transferências bruto. Nelas estão inseridos os repasses da União no montante de R\$ 10,3 bilhões. Desse valor, a transferência mais relevante é aquela relativa ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), cuja cota parte repassada ao estado do Ceará, expressa em seu valor bruto, atingiu o montante de R\$ 6,7 bilhões no exercício de 2020, o que equivale a 57,93% do total bruto registrado na rubrica Transferências Correntes.

192. De acordo com os dados consolidados obtidos nos boletins mensais do Fundo de Participação dos Municípios - FPM e Fundo de Participação dos Estados - FPE publicados no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, o citado repasse apresentou decréscimo real de 2,58%, se comparado ao ano de 2019, conforme demonstrado na Tabela 20.

Tabela 20 - Valores repassados a título de fundo de participação do estado (R\$ 1,00)

Ano	FPE	FPE	% de Variação Anual
	Nominal	Real	
2016	5.604.079.931,21	7.920.520.766,70	0,00%
2017	6.345.216.365,53	9.006.108.229,27	13,71%
2018	6.084.109.296,54	8.062.874.583,60	-10,47%
2019	5.641.146.839,51	6.942.801.984,70	-13,89%
2020	6.763.500.117,24	6.763.500.117,24	-2,58%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN (Dados Consolidados - Liberações Mensais por Unidade da Federação, exceto FUNDEB)

Nota: Valores atualizados IGP-DI.

193. Do total bruto das transferências das intergovernamentais o valor de R\$ 10.369.200.392,41 refere-se a repasses da união. Sendo que deste valor recebeu R\$ 2,2 bilhões para o enfrentamento e compensações do combate ao COVID-19 referentes a Medida Provisória nº 938 (R\$ 499 milhões), como compensação dos repasses FPE e pela Lei Complementar 173/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-COV-2 (COVID 19).

Tabela 21 - Valores repassados da união no combate ao covid-19 (R\$ 1,00)

Natureza da Receita	Receita	Valor
1718991108	Transferência para Mitigação dos Efeitos Financeiros da COVID-19	918.821.342,88
1718991106	Apoio Financeiro - Compensação Redução FPE - MP 938/2020	498.933.497,17

1718039102	Outros Programas Financiados por Transferências Fundo a Fundo - Combate a COVID-19	403.663.261,55
1718991107	Auxílio Financeiro para Saúde e Assistência Social	300.298.545,28
1718991111	Transferências Emergências ao Setor Cultural - Lei Aldir Blanc	73.985.477,66
1718046102	Outras Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde – SUS - Combate COVID-19	13.200.000,00
1718121102	Transferências do FNAS - Combate COVID-19	1.879.650,00
2418121102	Out. Fontes, Repasse Fundo a Fundo - FNAS	461.880,00
2418039102	Outros Programas Financiados por Transferências Fundo a Fundo - Combate COVID-19	20.719.127,00
Total		2.231.962.781,54

2.4.1.2. Receitas de capital

194. As receitas de capital correspondem às provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas, alienação de ativos permanentes, amortizações de empréstimos e financiamentos concedidos a terceiros. Tais receitas devem, via de regra, ser destinadas a atender despesas classificáveis em despesas de capital. Também são classificadas como receitas de capital as transferências recebidas de órgão ou entidade de outra esfera de governo para aplicação em despesas de capital

195. No exercício de 2020, as receitas de capital totalizaram R\$ 1,68 bilhões, correspondendo a 5,01% da Receita Bruta Arrecadada. A Tabela 22 evidencia a arrecadação nos últimos quatro exercícios em termos reais.

Tabela 22 - Evolução das receitas de capital (R\$ 1,00)

Receitas de Capital	2017	2018	2019	2020
Operações de Crédito	2.051.078.860,99	908.064.839,15	1.379.111.845,92	1.464.765.387,29
Alienação de bens	16.428.948,44	14.494.759,01	10.109.014,45	1.128.985,82
Amortização de Empréstimo	0,00	3.496.246,20	465.042,51	201.973,55
Transferência de Capital	471.260.625,10	410.908.696,13	371.913.577,25	204.770.066,14
Outras Receitas de Capital	683.272,56	147.197.987,37	1.158.326,92	2.536.110,63
TOTAL	2.539.451.707,09	1.484.162.527,86	1.762.757.807,05	1.673.402.523,43

Fonte: Anexo 10.

Nota: Valores atualizados IGP-DI.

196. Verifica-se que a Receita de Operações de Crédito é a fonte de maior representatividade dentre as Receitas de Capital, representando 87,53% do total das receitas de capital, tendo apresentado acréscimo real de 6,21% em relação à arrecadação verificada em 2019.

197. Destaca-se, em relação ao ano anterior, a diminuição real de 44,94% em Transferência de Capital e o aumento de 118,25% em Outras Receitas de Capital.

198. A seguir será analisada a Receita de Operações de Crédito.

2.4.1.2.1. Operações de crédito

199. As receitas de operações de crédito são provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas, ou seja, obtenção de créditos mediante empréstimos realizados pela administração pública.

200. Os recursos a título de operações de crédito internas e externas tiveram as origens descritas na Tabela 23.

Tabela 23 - Composição das operações de crédito por instituição de financiamento (R\$ 1,00)

Operações de Crédito	Valor	%
Interna	838.737.465,74	57,26%
CEF	30.149.829,27	2,06%
BNDES	8.587.636,47	0,59%
BB	800.000.000,00	54,62%
Externa	626.027.921,55	42,74%
BIRD	39.194.897,18	2,68%
BID	552.264.517,08	37,70%
KFW	4.715.448,83	0,32%
MLW	17.259.706,37	1,18%
CAF	12.593.352,09	0,86%
Total	1.464.765.387,29	100,00%

Fonte: Anexo 16

201. De acordo com a Tabela 30, 42,74% dos recursos captados se referem a operações externas e 57,26% a operações internas. Cabe frisar a ocorrência de um decréscimo real de 6,21% (R\$ 85,6 milhões) em relação ao ano anterior.

202. O Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID é o responsável por 88,22%, R\$ 522,3 milhões, de toda a receita de operação de crédito externa, destacando-se a operação referente ao Programa Ceará IV -2ª Fase (BID), no montante de R\$ 227.963.349,47 e Saúde Ceará II (BID), no montante de R\$ 216.892.521,58, conforme Balanço Geral 2020.

203. Em relação às operações internas, houve uma redução da captação de recursos comparado com exercícios anteriores, destacando-se a Operação de Crédito interna realizada junto ao Banco do Brasil no montante total de R\$ 800.000.000,00.

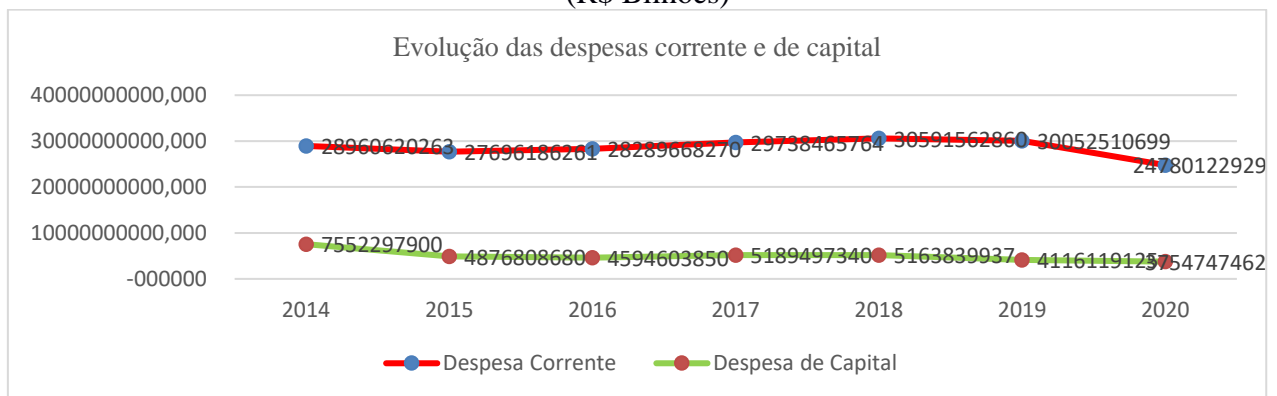
2.4.2 Execução da Despesa Orçamentária

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

205. A Despesa Autorizada alcançou a quantia de R\$ 33.832.730.097,71. Quanto à realização, esta Despesa total importou em R\$ 28.534.870.390,99, existindo, assim, uma economia orçamentária nas despesas de R\$ 5.297.859.706,72. Destarte, pode-se afirmar que o Estado executou 84,34% da despesa orçamentária autorizada para 2020.

206. O Gráfico 13 a seguir apresenta a evolução, em valores atualizados, da despesa orçamentária realizada, entre os exercícios de 2014 a 2020.

Gráfico 13 – Série histórica das despesas por categoria econômica dos anos de 2014 a 2020 (R\$ Bilhões)



Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária oriunda do S2GPR.

Nota: Valores atualizados IGP-DI.

207. De acordo com os dados, do total da despesa orçamentária realizada pelo Estado em 2020 (R\$ 28,53 bilhões), 86,84% foram correntes e 13,16% se referem às despesas de capital. As primeiras totalizaram R\$ 24,78 bilhões, enquanto às de capital, R\$ 3,75 bilhões. Analisando a evolução das categorias econômicas de 2019 para 2020, constata-se um aumento real de 1,48% para as despesas correntes e um aumento real de 12,27% para as despesas de capital. Quanto à composição das despesas, no exercício de 2020, demonstra-se na Tabela 24:

Tabela 24 - Despesa orçamentária por categoria e grupo (R\$ 1,00)

Especificações	Dotação Inicial (a)	Dotação Atualizada (b)	Empenhado (c)	Realização (%) c/b
Despesa Corrente	25.950.832.974,84	27.537.759.449,90	24.780.122.929,29	89,99%
Juros e Encargos da Dívida	696.582.584,00	705.157.584,00	434.543.048,39	61,62%
Outras Despesas Correntes	11.198.290.424,84	12.246.792.497,38	11.091.362.694,08	90,57%
Pessoal e Encargos Sociais	14.055.959.966,00	14.585.809.368,52	13.254.217.186,82	90,87%

Despesa de Capital	4.267.158.225,6 7	6.021.977.091,2 9	3.754.747.461,7 0	62,35%
Amortização da Dívida	1.024.698.073,0 0	1.799.925.751,6 4	1.035.534.939,1 4	57,53%
Inversões Financeiras	212.182.717,00	227.666.240,32	223.838.660,70	98,32%
Investimentos	3.030.277.435,6 7	3.994.385.099,3 3	2.495.373.861,8 6	62,47%
Reserva de Contingência	326.036.686,00	272.993.556,52	0,00	-
Total Geral	30.544.027.886, 51	33.832.730.097, 71	28.534.870.390, 99	84,34%

Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária oriunda do S2GPR

Nota: Excluída a Reserva de Contingência da Dotação inicial e atualizada.

208. Com base nos dados ora apresentados, verifica-se que as Despesas Correntes, as quais representam os gastos de natureza operacional destinados à manutenção e ao funcionamento dos serviços públicos, obtiveram a execução de 89,99% do total da despesa atualizada, enquanto as Despesas de Capital, que constituem desembolsos vinculados à expansão das atividades do Estado e à amortização da dívida pública, o percentual de execução atingiu 62,35% frente à autorização do Poder Legislativo.

2.4.2.1. Análise do percentual de alteração do orçamento

209. Segundo o art. 7º da LOA 2020, o Chefe do Poder Executivo está autorizado a abrir créditos suplementares até o limite de 20% (vinte por cento) do total da despesa fixada na LOA.

Art. 7º - Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares, até o limite de 20% (vinte por cento) do total da despesa fixada nesta Lei, com a finalidade de atender insuficiências nas dotações orçamentárias consignadas aos grupos de despesas de cada categoria de programação, com recursos provenientes de (...).

210. Conforme constatado em Relatórios Técnicos alusivos às Contas de Governo de anos anteriores, as informações usualmente disponibilizadas a esta Corte de Contas não são suficientes para verificar o atendimento do referido percentual. Ante o exposto, mediante o Ofício nº 679/2021 – GAB.PRES, foi solicitado junto à SEPLAG informações complementares relativas à abertura dos Créditos Adicionais no exercício 2020, juntamente com cópia dos respectivos decretos e leis de abertura e os cálculos do excesso de arrecadação e superávit financeiro apurado no balanço patrimonial, os quais foram enviados a esta Corte de Contas, através do Processo nº 06557/2021-1.

211. Desta forma, com base nos critérios dispostos na LOA 2020, na LDO 2020 e no Manual do Orçamento da SEPLAG de 2020, e considerando as informações enviadas pela SEPLAG, a Diretoria encontrou valor divergente em relação ao valor apontado como dedução do inciso VII do art. 7º da LOA 2020, onde essa Diretoria calculou o valor de R\$ 2.380.154.568,91 e o valor calculado pela SEPLAG foi R\$ 2.280.154.568,91, conforme tabela abaixo.

Tabela 25 – Limite de abertura de créditos suplementares (R\$ 1,00)

Despesa fixada na LOA (I)(1)	28.762.923.704,00
Limite de 20% para abertura de créditos suplementares (II) = (I)*0,20(2)	5.752.584.740,80
Suplementações	10.540.162.240,56
Deduções	4.989.178.206,17
Inciso I	21.600.000,00
Inciso II	124.162.614,85
Inciso III	128.249.815,06
Inciso V	63.738.068,69
Inciso VI	2.107.421.273,76
Inciso VII	2.380.154.568,91
Crédito especial	76.988.790,63
Crédito extraordinário	86.863.074,27
Abertura de Créditos Suplementares (III)(3)	5.550.984.034,39
Percentual de abertura dos créditos suplementares (IV) = (III/I)*100	19,30%

(1) – Despesas fixadas, conforme a LOA 2020 e a LDO 2020;

(2) – Limite estabelecido no art. 7º, da Lei 17.161/2019 (LOA 2020);

(3) – Suplementações, incluídas os créditos especiais e extraordinários, excluídas as exceções previstas nos incisos I a VIII do parágrafo único do art.7º da Lei 17.161/2019 (LOA 2020).

Fonte: Ofício nº 0679/2021/GABSEC/CPLOG: Mídia digital / TCE – Processo nº 02154941/2021 – CPLOG/SEPLAG.

212. Diante das divergências, esta Corte de Contas encaminhou o Relatório Técnico Preliminar ao Governo do Estado do Ceará, elaborado por esta diretoria, por meio do Despacho Singular nº 04388/2021 elaborado pelo Exmo. Relator.

213. Pelos esclarecimentos encaminhados pela Comissão de Gestora Intersetorial para Aplicação do Plano de Ação, através do ofício 276/2021, a diferença encontrada no valor de R\$ 100.000.000,00, foi gerada devido uma atecnia no memorial de cálculo do Inciso VII do art. 7º da LOA 2020 publicado no site da SEPLAG.

214. Assim, mesmo diante da divergência encontrada, verifica-se que o Poder Executivo não ultrapassou o limite estabelecido na Lei Orçamentária Anual de 2020 para a aberta de créditos adicionais sem autorização legislativa.

215. Do total bruto das suplementações o valor de R\$ 86.863.074,27 refere-se a abertura de crédito extraordinário, todos levando em consideração o Enfrentamento ao Coronavírus SARS-COV-2 (COVID 19).

2.4.2.2. Despesas Correntes

2.4.2.2.1. Pessoal e Encargos Sociais

216. A despesa com Pessoal e Encargos Sociais atingiu a cifra de R\$ 13,25 bilhões, o que corresponde a 46,45% da despesa orçamentária executada no período, e um decréscimo real de 17,52% (R\$ 2,81 bilhões) em relação ao ano anterior. Nas despesas, sob análise, o Poder Executivo participa com 83,47% como evidenciado na Tabela 34.

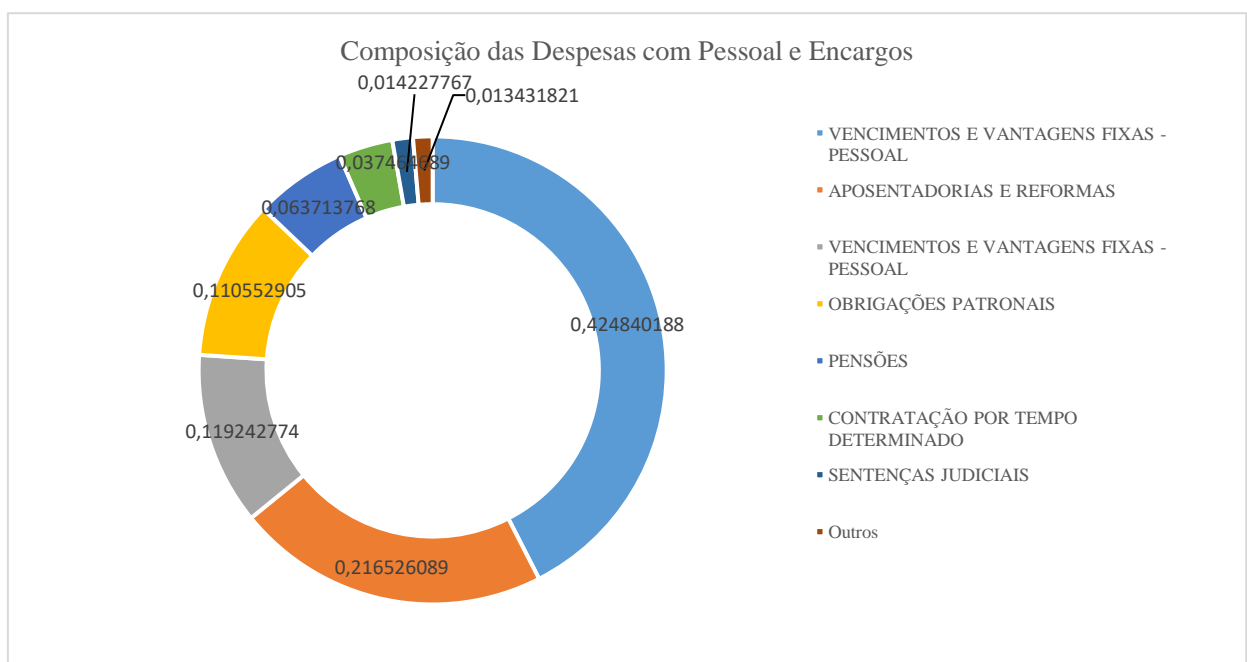
Tabela 26 - Despesas com pessoal e encargos por poder e órgão (R\$ 1,00)

Poder	Total	% Participação
Executivo	11.063.953.136,99	83,47%
Judiciário	1.119.807.871,92	8,45%
Legislativo	517.257.557,77	3,90%
Ministério Público	380.284.050,78	2,87%
Defensoria Pública	172.914.569,36	1,30%
Total	13.254.217.186,82	100,00%

Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária oriunda do S2GPR

217. Quanto à composição das despesas com pessoal e encargos, observa-se que a maioria dos gastos se refere a pagamento de Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil e Militar (42,48%) e Aposentadorias (21,65%), conforme evidenciado no Gráfico 14.

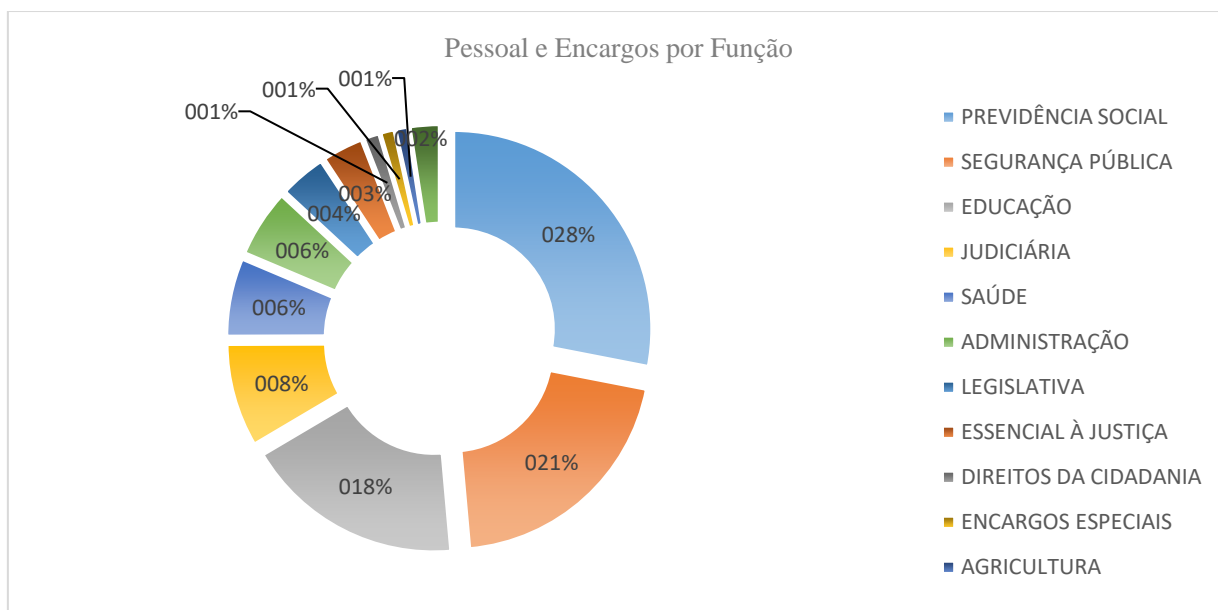
Gráfico 14 – Participação percentual dos elementos de despesas na composição das despesas com pessoal e encargo



Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária oriunda do S2GPR

218. Na segregação da despesa com pessoal em funções demonstra-se a concentração de gastos no Gráfico 15.

Gráfico 15 – Percentual de participação das principais funções em pessoal e encargos



Fonte: Base de dados da execução orçamentária oriunda do S2GPR

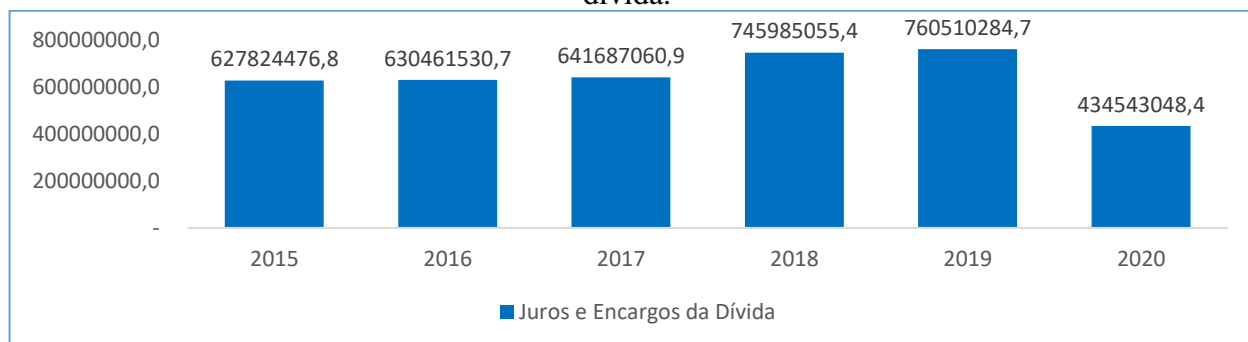
219. Observa-se que a maior concentração dos gastos de pessoal está concentrada na função Previdência social (28,06%), seguida Segurança Pública (20,53%) e Educação (17,92%).

220. Quanto à adequação das despesas de pessoal ao percentual estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, este aspecto será analisado detalhadamente no Capítulo 6 – Gestão Fiscal.

2.4.2.2.2. Juros e Encargos da Dívida

221. Os Juros e Encargos da Dívida compõem as despesas orçamentárias destinadas ao pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária. No exercício de 2020, este grupo de despesa somou R\$ 434.543.048,39, impactando em um decréscimo real de R\$ 326 milhões em relação ao exercício anterior. O Gráfico 16 demonstra a evolução das despesas, sob análise, nos últimos anos.

Gráfico 16 – Série histórica da execução orçamentária de 2015 a 2020 de juros e encargos da dívida.



Fonte: Base de dados da execução orçamentária oriunda do S2GPR

Nota: Valores atualizados IGP-DI.

222. No exercício de 2020, os juros e encargos da dívida foram custeados, praticamente, pela fonte Tesouro – Fundo de Participação dos Estados – FPE (99,25%). Tais recursos foram provenientes do exercício corrente.

2.4.2.2.3. Outras Despesas Correntes

223. Esse grupo de Despesa, o segundo mais representativo, refere-se à aquisição de material de consumo, serviços de pessoas físicas, serviços de pessoas jurídicas, de consultoria, pagamento de diárias, contribuições, repasses aos municípios a título de transferências constitucionais, auxílio-alimentação, auxílio-transporte e despesas com contratos de terceirização de mão de obra, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.

224. Esse grupo atingiu, em 2020, o montante de R\$ 11,1 bilhões e o percentual de 38,87% do total da despesa orçamentária. A composição dos maiores elementos do grupo Outras Despesas Correntes está representada na Tabela 27.

Tabela 27 - Outras despesas correntes por elemento (R\$ 1,00)

Distribuição Constitucional	3.709.193.526,83	33,44%
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	2.501.942.297,65	22,56%
Locação de Mão-de-Obra	980.724.824,46	8,84%
Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contrato de Terceirização	863.939.677,49	7,79%
Contribuições	713.462.773,56	6,43%
Material de Consumo	570.663.172,68	5,15%
Material de Distribuição Gratuita	334.334.591,60	3,01%
Auxílio-Alimentação	218.272.454,59	1,97%
Obrigações Tributárias e Contributivas	211.382.161,82	1,91%
Serviços De Tecnologia da Informação e Comunicação - Pessoa Jurídica	209.518.881,92	1,89%
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	180.273.139,28	1,63%
Outros	597.655.192,20	5,39%
Total	11.091.362.694,08	100,00%

Fonte: Base de dados da execução orçamentária oriunda do S2GPR

225. Neste grupo destacam-se os recursos destinados às transferências constitucionais (34,01%) e Outros Serviços de Terceiros (22,63%), que serão detalhados na Tabela 28.

Tabela 28 - Outros serviços de terceiros por item de despesa (R\$ 1,00)

Transferências a Organizações Sociais - Contrato de Gestão	1.068.153.770,44	42,69%
Serviços Hospitalares, Médicos e Odontológicos	163.601.401,76	6,54%
Serviços de Publicidade	127.079.747,54	5,08%
Serviços Técnicos Profissionais	126.264.404,06	5,05%
Fornecimento de Alimentação	113.059.518,84	4,52%
Serviços de Energia Elétrica	104.733.367,33	4,19%
Gerenciamento de Frota de Veículos	64.630.942,79	2,58%

Manutenção e Conservação de Máquinas e Equipamentos	61.472.036,04	2,46%
Locação de Veículos	58.059.678,61	2,32%
Vale-Refeição e Vale-Alimentação	55.317.426,58	2,21%
Manutenção e Conservação de Estradas e Vias	52.342.029,09	2,09%
Locação de Máquinas e Equipamentos	49.166.922,71	1,97%
Serviços de Comunicação em Geral	35.118.477,96	1,40%
Serviços de Água e Esgoto	35045865,01	1,40%
Manutenção e Conservação de Bens Imóveis	33.888.909,10	1,35%
Exames de Laboratório e Especializados	31.586.593,80	1,26%
Manutenção e Conservação de Veículos	31.066.514,36	1,24%
Serviços Bancários	30.213.251,79	1,21%
Serviços Domésticos	27.588.363,30	1,10%
Outros	233.553.076,54	9,33%
Total	2.501.942.297,65	100,00%

Fonte: Base de dados da execução orçamentária oriunda do S2GPR

226. Destaca-se o volume de recursos destinados aos Contratos de Gestão, que totalizou o montante de R\$ 1,06 bilhão de reais, representando 42,69% dos recursos alocados no elemento Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica.

227. No subitem a seguir será apresentado o detalhamento das Transferências Constitucionais (R\$ 3,7 bilhões).

228. Em relação à composição de “Outras Despesas de Pessoal decorrente de Contrato de Terceirização” (R\$ 864 milhões), classificadas no elemento 34 - Despesa de Pessoal de Contratos de Terceirização, a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001, que dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas, fixa que tais despesas com terceirização estão atreladas a mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos, em consonância com o Art. 18, § 1o, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.4.2.2.3.1. Transferências Constitucionais

229. As transferências constitucionais aos municípios são regidas de acordo com o estabelecido nos artigos 158 e 159 da Constituição Federal e de acordo com a Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990. Das receitas tributárias arrecadadas pelos Estados, deverá ser repassado aos municípios, 50% e 25%, respectivamente, da arrecadação do IPVA e ICMS, bem como 25% das transferências da União referentes à Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (IPI – Exportação) e da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE).

230. Na Tabela 29, consta a receita apurada de forma líquida, a qual serviu como base de cálculo para apuração dos valores a serem repassados a título de transferências aos municípios. Os valores componentes da tabela foram calculados a partir de dados extraídos do Anexo 10 – Comparativo dos Ingressos Orçados com os Arrecadados.

Tabela 29 – Base de cálculo utilizada para apuração dos valores repassados a título de transf. aos municípios (R\$ 1,00)

Tributo	Receita Bruta (A)	Restituições (B)	Receita Líquida (D= A-B-C)
ICMS	12.590.387.722,63	0,00	12.590.387.722,63
IPVA	1.080.563.740,02	0,00	1.080.563.740,02
IPI Exportação	55.878.024,00	0,00	55.878.024,00
CIDE	25.934.924,69	0,00	25.934.924,69

Fonte: Anexo 10 e base de dados da execução orçamentária oriunda do S2GPR

231. Considerando a receita líquida dos tributos calculada anteriormente, apurou-se na tabela seguinte os valores devidos, comparando-os com os valores de repasses constitucionais empenhados no Sistema de Contabilidade do Estado (S2GPR), evidenciados na coluna Repasse Realizado.

Tabela 30 – Valores repassados a título de transferências aos municípios (R\$ 1,00)

Tributo	Receita Líquida (A)	% Constitucional Devido (B)	Repasso Constitucional Devido (B)	Repasso Realizado ©	Diferença
ICMS	12.590.387,7 22,63	25%	3.147.596.930,6 6	3.147.596,67 0,97	259,69
IPVA	1.080.563,74 0,02	50%	540.281.870,01	540.286.888, 43	- 5.018,42
IPI Exportação	55.878.024,0 0	25%	13.969.506,00	13.967.505,9 8	2.000,02
CIDE	25.934.924,6 9	25%	6.483.731,17	6.483.731,17	0,00

Fonte: Anexo 10 e base de dados da execução orçamentária oriunda do S2GPR

*1 Valor sem deduzir o FUNDEB

232. Do exposto na Tabela 30, considerando os dados do S2GPR, constata-se que houve divergências entre os valores dos repasses devidos e realizados quanto ao ICMS, IPVA e IPI.

233. Diante das divergências, esta Corte de Contas encaminhou o Relatório Técnico Preliminar ao Governo do Estado do Ceará, elaborado por esta diretoria, por meio do Despacho Singular nº 04388/2021 expedido pelo Exmo. Relator.

234. Da análise dos esclarecimentos encaminhados pela Comissão de Gestora Intersetorial para Aplicação do Plano de Ação, através do ofício 276/2021, temos:

- Relativo ao ICMS, a diferença refere-se a um estorno não captado pelo sistema SATURNO que ocasionou um repasse a menor aos municípios no valor de R\$ 259,94 em dezembro de 2020, sendo corrigido por um lançamento de anulação de restituição em janeiro de 2021;

- Relativo ao IPVA, a diferença refere-se a um saldo remanescente de um repasse a maior ao município de Mirafima realizado em setembro de 2020, sendo compensado em janeiro de 2021;
- Relativo ao IPI exportação, a diferença refere-se a desigualdade entre o valor distribuído aos municípios em novembro de 2020, já devidamente regularizado.

2.4.2.2.3.2. Despesas com Terceirização e Substituição de Servidores por Terceirizados

235. Conforme a Portaria Interministerial STN/SOF n° 163, de 04 de maio de 2001, que dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas, as despesas com terceirização classificadas no elemento 34 - Despesa de Pessoal de Contratos de Terceirização são consideradas substituição de servidores e empregados públicos.

236. As demais despesas com terceirização, na Administração Pública, são realizadas conforme o objeto de sua contratação, sendo classificadas nos seguintes elementos: 35 – Serviços de Consultoria, 36 – Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física, 37 – Locação de mão-de-obra e 39 – Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica.

237. Em relação ao elemento 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contrato de Terceirização, evidencia-se na Tabela 31 um comparativo entre as despesas desse elemento frente ao grupo de despesa Pessoal e Encargos Sociais. Referido comparativo evidencia a representatividade entre os valores empenhados no elemento 34 e o total das Despesas com Pessoal por Órgão/Entidade.

Tabela 31 - Comparativo da despesa de pessoal de contrato de terceirização com a despesa com pessoal por órgão/entidade no ano de 2020 (R\$ 1,00)

Órgão/Entidade	Outras desp. De pessoal decorrente de contrato de terceirização (a)	Pessoal e encargos sociais (b)	% (a/b)
Hospital Geral de Fortaleza	184.121.857,83	11.292.115,06	1630,53%
Hospital Dr Carlos Alberto Studart Gomes - Messejana	147.469.132,65	10.400.511,24	1417,90%
Hospital Infantil Dr. Albert Sabin	102.475.125,55	7.980.477,28	1284,07%
Hospital Geral Dr. Cesar Cals de Oliveira	74.201.080,40	8.365.582,57	886,98%
Hospital de Saúde Mental de Messejana	12.762.093,36	1.588.210,00	803,55%
Hospital São Jose de Doenças Infecciosas	27.116.981,16	4.722.959,49	574,15%
Hosp. Geral Policia Militar Jose Martiniano de Alencar-HGPM	14.330.517,06	2.852.845,02	502,32%
Centro Saúde Escola –	1.188.373,06	604.733,77	196,51%

Meireles			
Centro de Hematologia e Hemoterapia do Ceara	13.177.798,97	7.348.265,23	179,33%
Centro Integrado de Diabetes e Hipertensão	1.080.122,18	731.582,00	147,64%
Centro Odontológico - Tipo I	1.927.605,87	1.470.275,00	131,11%
Superintendência de Obras Hidráulicas	4.463.545,46	3.787.636,18	117,85%
Centro Odontológico Tipo II - Rodolfo Teófilo	233.614,34	286.800,00	81,46%
Instituto de Prevenção do Câncer	731.881,58	1.185.100,00	61,76%
18 Coordenadoria Regional De Saúde – Iguatu	158.669,73	344.600,00	46,04%
Laboratório Central De Saúde Publica	2.868.288,80	6.505.202,13	44,09%
Centro Odontológico - Tipo II - Joaquim Távora	325.577,68	800.524,52	40,67%
Centro de Referência Nacional em Dermatologia Sanitária Dona Libania	296.192,20	732.873,88	40,42%
Coordenadora Regional de Saúde – Sobral	226.235,80	608.500,00	37,18%
Coordenadoria Regional de Saúde – Baturité	103.733,64	332.935,50	31,16%
Coordenadoria Regional de Saúde – Fortaleza	65.124,70	286.115,30	22,76%
Fundo Estadual de Saúde	144.364.974,75	771.750.030,42	18,71%
Conselho Estadual de Educação	259.146,31	2.193.120,04	11,82%
Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e DH	5.509.098,72	57.954.939,95	9,51%
Secretaria da Infraestrutura	448.798,41	4.860.918,87	9,23%
Fundação Universidade Estadual do Ceara	20.092.529,87	247.001.392,29	8,13%
Secretaria da Educação	76.488.429,16	1.936.570.763,72	3,95%
Assembleia Legislativa	9.308.708,92	332.974.294,84	2,80%
Secretaria da Fazenda	12.446.475,65	596.863.222,70	2,09%
Secretaria da Administração Penitenciária	3.829.845,06	343.265.317,62	1,12%
Tribunal de Contas do Estado	1.868.118,62	173.509.318,57	1,08%
Secretaria da Cultura	-	7.019.832,62	0,00%
Total	863.939.677,49	4.546.190.995,81	19,00%

Fonte: Base de dados da execução orçamentária oriunda do S2GPR

238. O montante total do elemento 34, em 2020, foi de R\$ 864 milhões, que equivale a 19% do total da Despesa de Pessoal e Encargos Sociais dos citados órgãos/entidades. Insta salientar que 84,85% (R\$ 729 milhões) das despesas empenhadas no referido elemento estão alocadas na função Saúde.

2.4.2.3. Despesas de Capital

239. As Despesas de Capital atingiram, no exercício de 2020, a importância de R\$ 3,7 bilhões de reais, representando 13,16% da despesa orçamentária total, havendo um aumento real de 12,27% em relação ao ano anterior.

2.4.2.3.1. Investimentos

240. Investimentos são despesas orçamentárias com a aquisição de softwares, com o planejamento e a execução de obras, com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente, e, ainda, com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização de obras. No exercício de 2020, o montante dos recursos alocados nesse grupo foi de R\$ 2,5 bilhões, montante inferior, em termos reais, em 8,82% (R\$ 241 milhões) em relação ao ano anterior.

241. A execução orçamentária ocorrida nos últimos três anos encontra-se demonstrada na Tabela 32.

Tabela 32 – Série histórica sobre os investimentos por função entre os anos de 2018 a 2020
(R\$ 1,00)

Função	2018 (a)	2019 (b)	2020 (c)	% c/b	% c/a
Administração	163.484.177,25	58.818.052,85	71.437.843,50	121,46 %	43,70 %
Agricultura	360.233.015,21	132.809.522,1 8	65.447.701,65	49,28 %	18,17 %
Assistência Social	96.219.971,08	31.671.008,15	25.626.891,23	80,92 %	26,63 %
Ciência e Tecnologia	47.338.355,82	21.559.206,79	26.921.551,82	124,87 %	56,87 %
Comércio e Serviços	41.422.859,17	28.771.569,62	9.334.289,77	32,44 %	22,53 %
Comunicações	16.568.105,33	6.456.872,64	817.257,40	12,66 %	4,93% %
Cultura	21.951.846,04	16.327.730,56	42.325.854,52	259,23 %	192,81 %
Desporto e Lazer	46.591.903,71	10.750.191,96	4.337.789,31	40,35 %	9,31% %
Direitos da Cidadania	100.879.594,10	84.519.342,86	11.382.197,39	13,47 %	11,28 %
Educação	321.535.535,84	237.676.886,1 2	112.250.182,4 4	47,23 %	34,91 %
Encargos Especiais	-	-	5.311.076,85	-	-
Energia	3.283.640,29	509.335,74	1.276.041,91	250,53 %	38,86 %
Essencial à Justiça	12.350.312,74	13.593.746,19	11.668.849,63	85,84 %	94,48 %
Gestão Ambiental	103.920.842,18	62.461.932,90	220.367.813,0 0	352,80 %	212,05 %
Habitação	14.981.071,26	12.093.444,49	8.073.294,49	66,76 %	53,89 %
Indústria	1.510.781,35	8.342.864,71	6.442.655,18	77,22	426,45

				%	%
Judiciária	55.860.176,01	51.692.501,22	21.570.015,34	41,73 %	38,61 %
Legislativa	37.253.197,32	18.952.023,33	13.546.373,81	71,48 %	36,36 %
Organização Agrária	3.373.341,36	2.030.833,33	2.467.689,02	121,51 %	73,15 %
Previdência Social	-	-	-	-	-
Saneamento	414.463.539,21	344.778.037,5 8	63.311.442,52	18,36 %	15,28 %
Saúde	138.176.828,45	113.850.676,1 0	314.846.431,0 9	276,54 %	227,86 %
Segurança Pública	238.134.039,86	108.846.979,2 5	77.670.896,57	71,36 %	32,62 %
Trabalho	2.759.794,65	3.602.639,87	229.404,31	6,37%	8,31%
Transporte	1.357.645.418,7 4	1.152.153.962, 40	999.807.741,3 4	86,78 %	73,64 %
Urbanismo	271.502.610,47	214.548.080,3 7	378.902.577,7 7	176,60 %	139,56 %
Total	3.871.440.957,4 6	2.736.817.441, 22	2.495.373.861, 86	91,18 %	64,46 %

Fonte: Base de dados da execução orçamentária oriunda do S2GPR

Nota: Fator de correção IGP-DI.

242. No exercício de 2020, dos investimentos realizados pelo Estado, o maior volume dos investimentos realizados foi direcionado para as funções Transporte (40,07%), Urbanismo (15,18%) e Saúde (12,62%).

243. Na função educação foram investidos R\$ 112 milhões, sendo 52,77% inferior aos investimentos de 2019 (R\$ 238 milhões) e 65,09% inferior ao de 2018 (R\$ 321 milhões). Quanto à função saúde, foram aplicados em investimentos R\$ 315 milhões, sendo 176,54% superior aos investimentos de 2019 (R\$ 114 milhões) e 127,86% superior ao de 2018 (R\$ 138 milhões).

244. Com relação à função segurança pública, os investimentos registrados em 2020 totalizaram R\$ 78 milhões, sendo 28,64% inferior aos investimentos de 2019 (R\$ 109 milhões) e 67,38% inferior ao de 2018 (R\$ 238 milhões).

2.4.2.3.2. Inversões Financeiras

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

246. Esse grupo atingiu o montante de R\$ 224 milhões, que, em relação ao ano de 2019, apresentou um acréscimo real de 19,90%. Em 2020, as despesas deste grupo tiveram seu maior

volume de recursos empenhados no item “Constituição ou Aumento de Capital de Empresas” (R\$ 156,5 milhões), o que equivale a 69,92% do total, as quais estão evidenciadas na Tabela 33.

Tabela 33 - Composição das inversões financeiras (R\$ 1,00)

Inversões Financeiras	Executado	%
Constituição ou Aumento de Capital de Empresas	156.517.313,40	69,92%
Aquisição de Imóveis	48.146.866,99	21,51%
Concessão de Empréstimos e Financiamentos	7.346.775,51	3,28%
Contribuição à Entidades Fechadas de Previdência	6.000.000,00	2,68%
Contribuições	5.000.000,00	2,23%
Aquisição de Produtos Para Revenda	827.704,80	0,37%
Despesas de Exercícios Anteriores	-	0,00%
Indenizações e Restituições	-	0,00%
Total	223.838.660,70	100,00%

Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária oriunda do S2GPR.

2.4.2.3.3. Amortização da Dívida

247. As despesas orçamentárias com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária, integram o grupo Amortização da Dívida.

248. Com a amortização da dívida pública em 2020, o Estado despendeu de R\$ 1 bilhão, representando 27,58% da despesa de capital. Em relação ao exercício anterior, verificou-se um decréscimo, em termos reais, de 13,17%.

249. Do valor amortizado da dívida pública em 2020, 25,58% (R\$ 265 milhões) corresponde a dívida interna, 54,67% (R\$ 566 milhões) a dívida externa e 17,65% (R\$ 183 milhões) a parcelamentos.

2.4.2.4. Análise da Despesa por Fonte de Recursos

250. No presente tópico apresentam-se, na Tabela 34, as despesas do estado do Ceará por fonte de recursos nos exercícios de 2019 e 2020:

Tabela 34 - Despesa consolidada realizada por fonte de recursos (R\$ 1,00)

Fonte	2019	2020	Varição
Repasso Fundo a Fundo - FNAS	33.306.390,99	83.939.761,56	152,02%
Convênios com Órgãos Internacionais - Administração Direta	1.508.738,75	2.456.689,26	62,83%
Convênios com Órgãos Municipais - Administração Direta	18.308.156,25	29.383.810,46	60,50%
Operações de Crédito Internas - Tesouro	706.606.967,56	978.958.734,44	38,54%
Operações de Crédito Externas - Tesouro	597.604.463,27	664.220.572,65	11,15%
Recursos Provenientes do SUS	1.023.995.260,01	1.092.218.192,61	6,66%
Recursos Provenientes da Contribuição Patronal Parlamentar	4.112.748,99	4.286.705,00	4,23%
Alienação de Bens	107.895,55	-	0,00%

Depósitos Judiciais - PIMPJ	179.997,94	-	0,00%
Transferências Diretas do FNDE	118.564.430,06	118.504.694,94	-0,05%
Convênios com Órgãos Federais - Administração Direta	453.883.802,41	426.454.559,33	-6,04%
Recursos Provenientes da Contribuição Social	1.008.189.876,61	941.305.786,35	-6,63%
Recursos Ordinários	17.593.105.739,6 2	15.103.706.651,8 4	-14,15%
Recursos Provenientes da Contribuição Parlamentar	5.378.325,98	4.615.203,90	-14,19%
Recursos Diretamente Arrecadados	1.137.576.773,62	944.453.503,46	-16,98%
Convênios com Órgãos Privados - Administração Direta	10.519.174,70	8.690.351,60	-17,39%
Recursos Provenientes da Contribuição Patronal	1.524.680.475,83	1.246.647.883,89	-18,24%
Recursos Provenientes do FUNDEB	1.516.666.675,03	1.231.981.141,69	-18,77%
Indenização pela Extração do Petróleo, Xisto e Gás	42.781.188,53	33.012.744,49	-22,83%
Complementação da União aos Recursos do FUNDEB	502.681.802,27	359.207.388,82	-28,54%
Recursos Arrecadados da Venda de Selos de Autenticidade	37.886.250,43	26.000.273,44	-31,37%
Cota-Parte do Fundo de Participação dos Estados	6.929.151.267,99	4.698.904.439,53	-32,19%
Cota-Parte da CIDE	37.593.724,49	24.484.330,34	-34,87%
Recursos Provenientes do FECOP	721.030.173,71	467.594.711,19	-35,15%
Transferências ao Fundo de Defesa Civil	4.965.778,23	1.985.494,40	-60,02%
Recursos Provenientes do FIT	25.370.599,92	8.526.086,08	-66,39%
Compensação Ambiental	51.876.148,16	15.731.844,78	-69,67%
Cota-Parte da Contribuição do Salário- Educação	60.996.996,76	17.598.834,94	-71,15%
Total	34.168.629.823,6 4	28.534.870.390,9 9	-16,49%

Fonte: Base de dados da execução orçamentária oriunda do S2GPR.

Nota: Fator de correção IGP-DI.

2.4.2.5. Análise da Despesa por Modalidade de Licitação

251. A análise que se segue visa demonstrar, de forma consolidada, o comportamento da gestão estadual em relação à realização dos diversos procedimentos licitatórios, incluindo as contratações diretas (dispensas e inexigibilidades de licitação), que a legislação impõe à matéria. A origem dos dados a serem analisados tem como base informações extraídas do Sistema de Gestão Governamental por Resultados – S2GPR, cujo órgão gestor é a Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará – SEFAZ.

252. Merece destacar que o exame dos casos concretos, quanto à verificação da aplicação correta da modalidade licitatória, bem como das hipóteses de contratações diretas, far-se-á de forma pormenorizada, quando dos exames das Prestações de Contas de Gestão dos Administradores

Públicos Estaduais, entregues anualmente a esta Corte. Tais análises indicarão, inclusive, as falhas quanto aos registros contábeis que não permitiram o alcance de uma informação consolidada com maior nível de precisão, da mesma forma como vem ocorrendo em exercícios passados.

253. Do total das despesas empenhadas em 2020 pelo estado do Ceará, 27,07%, (R\$ 7,72 bilhões), correspondem a gastos com compras, obras e serviços passíveis de licitação, sob as suas diversas modalidades, bem como licitações internacionais, sistema de registro de preço e procedimentos de dispensas e inexigibilidades de licitações.

254. As modalidades de licitações estão previstas nas Leis Federais nº 8.666/93, 10.520/02, 12.232/10, 12.462/11 e no Decreto Estadual nº 28.089/06.

255. Na Tabela 35 tem-se uma comparação das modalidades de licitação entre os exercícios de 2019 e 2020.

Tabela 35 – Modalidade de licitação – análise comparativa (R\$ 1,00)

Modalidade	2019	2020	Variação
Chamada de Oportunidade	-	6.261.172,76	0,00%
Concorrência	1.299.968.578,91	1.241.398.038,16	-4,51%
Concurso	1.185.820,88	509.500,00	-57,03%
Convite	107.806.129,82	59.458.029,24	-44,85%
Licitação Internacional	584.433.127,18	403.960.126,41	-30,88%
Pregão	4.018.419.011,46	3.007.842.784,46	-25,15%
Pregão Presencial	14.811.551,95	5.724.554,50	-61,35%
Regime Diferenciado De Contratação	103.970.802,57	57.373.718,81	-44,82%
Registro De Preço	7.210.889,50	4.318.993,77	-40,10%
Tomada De Preço	12.196.203,72	16.270.300,49	33,40%
Dispensa	1.861.898.957,78	2.188.824.531,73	17,56%
Inexigibilidade	876.249.684,58	733.488.593,23	-16,29%
Total	8.888.150.758,35	7.725.430.343,56	-13,08%

Fonte: Base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados – S2GPR

Nota: Valores corrigidos pelo IGPD-I

256. Tomando por base o ano de 2020 em relação ao ano anterior, verifica-se um decréscimo real de 13,11% no total de despesas licitáveis ou passíveis de contratação direta (dispensa ou inexigibilidade).

2.5. TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS A ENTIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS E PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA-PPP

257. A análise a seguir objetiva apontar, de forma consolidada, o volume dos recursos transferidos pelo Estado do Ceará a Entidades Públicas e Privadas para executar programas de governo em parceria. Essa parceria é formalizada por meio de contratos de gestão, termos de parceria, convênios e outros instrumentos congêneres.

258. Além disso, será demonstrado o montante repassado, decorrente de Contrato de Parceria Público-Privada, firmado pelo Estado do Ceará.

259. Ressalta-se que análises mais detalhadas acerca da legalidade destas modalidades de despesa serão submetidas a apreciação desta Corte de Contas, quando do exame das prestações de contas anuais dos diversos órgãos e entidades que compõem a estrutura da Administração Estadual, bem como por meio de acompanhamento concomitante à execução das referidas despesas.

260. Nesta sessão serão tratadas as transferências de recursos financeiros do Estado nas seguintes modalidades:

- Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos;
- Transferências a Municípios Fundo a Fundo;
- Transferências a Municípios;
- Transferências a Consórcios Públicos;
- Execução de Contrato de Parceria Público-Privada-PPP
- Transferências a instituições multigovernamentais;
- Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos;
- Transferências a Estados e Distrito Federal.

261. A Tabela 36 destaca o montante de recursos transferidos pelo Estado a entidades públicas e privadas e a Parceria Público-Privada-PPP nas modalidades anteriormente elencadas.

Tabela 36 - Transferência a entidades públicas e privadas e a Parcerias Público-Privada-PPP
(R\$ 1,00)

Descrição	2019*	2020	Var %	Part.%**
Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	1.350.044.672,38	1.302.072.379,69	-3,55%	65,21
Municípios - Fundo a Fundo	355.766.582,67	282.367.860,46	-20,63%	14,14
Municípios	248.953.213,28	222.797.976,13	-10,51%	11,16
Consórcios Públicos	135.472.873,08	107.926.402,36	-20,33%	5,40
Execução de Contrato de Parceria Público-Privada – PPP	60.796.220,12	46.966.647,52	-22,75%	2,35
Instituições Privadas com Fins Lucrativos	26.962.653,52	34.403.098,25	27,60%	1,72
Transferências a instituições multigovernamentais	0,00	0,00	0,00%	0,00
Transferências a Estados e ao Distrito Federal	428.298,56	289.918,28	-32,31%	0,01
Total	2.178.424.513,61	1.996.824.282,69	-8,34%	100,00

Fonte: S2GPR

* Fator de correção: IGP-DI (23,0743%)

**Participação em relação ao montante das transferências realizadas no exercício de 2020.

262. Em uma análise comparativa com o ano anterior, verificou-se uma diminuição de 8,34% no valor total de recursos transferidos pelo Estado a entidades públicas e privadas e a Parceria Público-Privada-PPP.

263. Do montante transferido em 2020, acima detalhado, mais da metade foi repassado pela modalidade Transferências a Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos no percentual de 65,21% em relação ao total.

264. Vale destacar que a modalidade Instituições Privadas com Fins Lucrativos em 2020 teve um incremento de 27,60% quando comparada com o ano anterior. Por outro lado, a modalidade Transferências a instituições multigovernamentais não recebe nenhum recurso financeiro desde 2019.

265. Ao se analisar os valores transferidos por Grupo de Despesa, constatou-se que 100,00% foram aplicados em Outras Despesas Correntes.

266. A seguir, serão analisadas as transferências de recursos financeiros do Estado nas modalidades: Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos e Municípios.

2.5.1 Transferência a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos

267. A Transferência a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos consiste na descentralização de recursos financeiros, oriundos do Orçamento Fiscal, a entidades sem fins lucrativos que não tenham vínculo com a administração pública para execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco.

268. Na esfera estadual, está autorizada pela Lei nº 13.553, de 29 de dezembro de 2014, a título de subvenções sociais, contribuições ou auxílios, conforme dispõe o art.1º:

Art. 1º. Fica autorizada, nos termos do art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a destinação pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual de recursos públicos para entidades privadas sem fins lucrativos, a título de:

I – subvenções sociais para aquelas que exerçam atividades de natureza continuada nas áreas da cultura, assistência social, saúde e educação, e que preencham, cumulativamente, as seguintes condições...

II – contribuições correntes visando à execução, em parceria com a Administração Pública Estadual, de programas e ações, nas áreas de atuação do Governo, que contribuam diretamente para o alcance de diretrizes, objetivos e metas previstas no plano plurianual;

III – auxílios para atender a despesas de investimentos ou inversões financeiras de entidades privadas sem fins lucrativos.

269. Na Tabela 37 tem-se o montante de recursos transferidos pelo Estado a instituições privadas sem fins lucrativos por item de despesa.

Tabela 37 - Transferência a instituições privadas sem fins lucrativos (R\$ 1,00)

Despesa por Item de Despesa	2019*	2020	Var. %	Part.%**
Transferências a Organizações Sociais - Contrato de Gestão	1.055.961.482,05	1.074.050.808,70	1,71%	82,49%
Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos - Convênios	249.284.976,87	194.988.738,15	-21,78%	14,98%
Transferências a OSCIP's - Termo de Parceria	0,00	500.000,00	-	0,04%
Demais Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	18.808.463,57	13.434.602,55	-28,57%	1,03%
Contribuições - Convênios	256.528,53	228.382,09	-10,97%	0,02%
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica - Contrato de Gestão	0,00	154.158,67	-	0,01%
Transferências a Instituições de Caráter Assistencial, Médica, Cultural e Educacional - Convênios	5.653.543,10	60.000,00	-98,94%	0,00%
Bilhete Único Intermunicipal	5.517.637,30	2.344.842,20	-57,50%	0,18%
Contrato de Patrocínio	7.778.037,30	89.000,00	-98,86%	0,01%
Transferências a Instituições de Caráter Assistencial, Médica, Cultural e Educacional	0,00	16.221.847,33	-	1,25%
Subvenções Sociais - Convênios	201.720,18	0,00	-100,00%	0,00%
Termo de Cooperação	224.892,13	0,00	-100,00%	0,00%
Indenizações	6.357.391,36	0,00	-100,00%	0,00%
Total	1.350.044.672,38	1.302.072.379,69	-3,55%	100,00%

Fonte: S2GPR

* Fator de correção: IGP-DI (23,0743%)

**Participação em relação ao montante da transferência a instituições privadas sem fins lucrativos, realizadas no exercício de 2020.

270. Diante o exposto, constatou-se que 82,49% do total repassado destinou-se às Organizações Sociais, através dos Contratos de Gestão, e 14,98% para outras Instituições Privadas sem fins lucrativos, por meio de Convênios, totalizando 97,46% das transferências.

271. Em uma análise comparativa entre os anos de 2019 e 2020, examinando as Transferências a Organizações Sociais - Contrato de Gestão, que foi o item de despesa mais representativo em 2020, observou-se um aumento de 1,71% no repasse às Organizações Sociais.

2.5.1.1 Transferência a Organizações Sociais - Contrato de Gestão

272. No âmbito do Estado do Ceará, os contratos de gestão são executados por meio de Organizações Sociais, qualificadas na forma prevista pela Lei nº 12.781/1997 e suas alterações. A Tabela 38 evidencia os valores empenhados pelo Estado, no ano de 2020, no item de despesa

“Transferências a Organizações Sociais - Contrato de Gestão”, tendo como credoras as seguintes Organizações Sociais.

Tabela 38 - Repasses do estado para execução dos contratos de gestão (R\$ 1,00)

Organizações Sociais	2019*	2020	Var%	Part%**
Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar	744.970.296,89	848.669.796,57	13,92%	79,02%
Instituto Centro de Ensino Tecnológico	153.246.569,78	117.695.071,14	-23,20%	10,96%
Instituto Agropolos do Ceará	80.052.639,75	43.521.101,24	-45,63%	4,05%
Instituto de Arte e Cultura do Ceará	56.937.234,82	46.670.512,45	-18,03%	4,35%
Instituto de Desenvolvimento do Trabalho - IDT	20.427.732,39	17.390.841,11	-14,87%	1,62%
SENAI Departamento Regional do Ceará	327.008,42	103.486,19	-68,35%	0,01%
TOTAL	1.055.961.482,05	1.074.050.808,70	1,71%	100,00%

Fonte: S2GPR

* Fator de correção: IGP-DI (23,0743%)

**Participação em relação ao montante das transferências a organizações sociais – contrato de gestão, realizadas no exercício de 2020.

273. Com base na tabela acima, verifica-se que 79,02% do montante transferido foi destinado ao Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar, o qual obteve um aumento nos recursos em 13,92% em comparação ao ano anterior.

2.5.1.2 Transferência a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos – Convênios

274. As transferências a instituições privadas sem fins lucrativos, realizadas por meio de convênios, devem obedecer, dentre outras instruções, aquelas contidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

275. A Tabela 39 relaciona as instituições privadas sem fins lucrativos que mais receberam recursos, por meio de convênios, registrados no item de despesa em análise. Em conjunto, essas instituições corresponderam a 72,77% do total transferido.

276. O restante do valor transferido, que representou quase 27,23% do total, foi distribuído entre 429 Instituições Privadas sem Fins Lucrativos.

Tabela 39 - As 20 entidades sem fins lucrativos mais beneficiadas

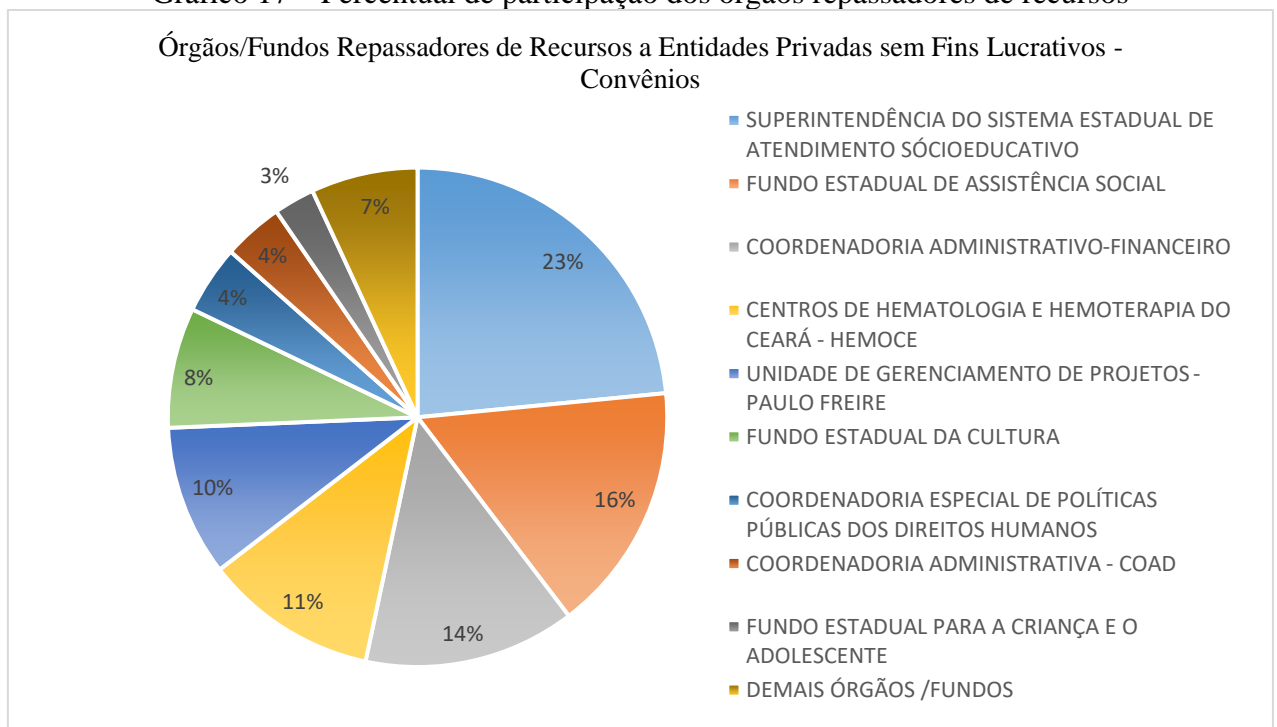
ENTIDADE	R\$	%
INSTITUTO PRÓ HEMOCE	17.549.896,38	9,00%
INSTITUTO DE ASSIST E PROTECAO SOCIAL	16.188.579,30	8,30%
MCJ - Movimento Consciência Jovem	15.719.188,81	8,06%
SOCIEDADE PARA O BEM-ESTAR DA FAMÍLIA	13.338.876,79	6,84%

ENTIDADE	R\$	%
LIGA ESPORT. ARTE E CULTURAL BENEFICENTE – LEACB	11.209.922,78	5,75%
Agência de Desenvolvimento Econômico e Social	10.353.294,16	5,31%
C DE FORMACAO E INCL NOSSA SR DE FATIMA	10.315.294,38	5,29%
ASSOC. DOS MORADORES DO CONJ. TANCREDO NEVES	7.187.874,03	3,69%
ASSOC DO CONSELHO COMUN DO PQUE SAO JOSE	6.089.347,68	3,12%
INSTITUTO MARIA DA HORA	4.861.624,64	2,49%
INSTITUTO COMPARTILHA	4.325.428,72	2,22%
FEDERAÇÃO DE TRIATHLON DO ESTADO DO CEARÁ	4.149.811,28	2,13%
ASS CULT BENF MANOEL JACINTO COELHO	3.385.722,95	1,74%
TERRE DES HOMMES LAUSANNE NO BRASIL	2.993.667,09	1,54%
SOC. DE ASSIST. E PROTECAO A INFANCIA DE FORTALEZA	2.969.430,68	1,52%
FUNDAÇÃO CEARENSE DE PESQUISA E CULTURA	2.857.327,88	1,47%
CONS COM MOR PARQUE STA CECILIA	2.219.072,00	1,14%
ASSOCIAÇÃO BENEFICIENTE MÉDICA DE PAJUÇARA	2.128.000,00	1,09%
Associação Movimentos	2.050.000,00	1,05%
INST. NAC. DE DESEN. SOCIAL E QUAL. PROFISSIONA - IDES	2.000.400,00	1,03%
SUBTOTAL	141.892.759,55	72,77%
DEMAIS INSTITUIÇÕES (429 Instituições)	53.095.978,60	27,23%
TOTAL	194.988.738,15	100,00%

Fonte: S2GPR

277. O Gráfico 17 evidencia a representatividade desses valores transferidos por órgãos/ fundos sobre o montante total. A Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, o Fundo Estadual de Assistência Social, a Coordenadoria Administrativo-Financeiro, os Centros de Hematologia e Hemoterapia do Ceará – HEMOCE e a Unidade de Gerenciamento de Projetos – Paulo Freire, juntos, foram responsáveis por 74,33% dos recursos transferidos.

Gráfico 17 – Percentual de participação dos órgãos repassadores de recursos



Fonte: S2GPR

2.5.2 Transferência a Municípios

278. Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, entende-se por transferência voluntária “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”. Desta forma não se incluem nessas transferências aquelas decorrentes da repartição tributária do ICMS, do IPVA, previstas na Constituição, bem como das transferências da CIDE, do IPI – Exportação e da Transferência da Indenização de Extração de Petróleo, Xisto e Gás.

279. As Transferências a Municípios compreendem os recursos financeiros repassados pelo Estado aos Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às duas esferas de governo.

280. Assim sendo, nessas condições, durante o exercício de 2020 o Estado transferiu R\$ 222.797.976,13 aos municípios, nos seguintes itens de despesa.

Tabela 40 - Transferência a municípios por item de despesa (R\$ 1,00)

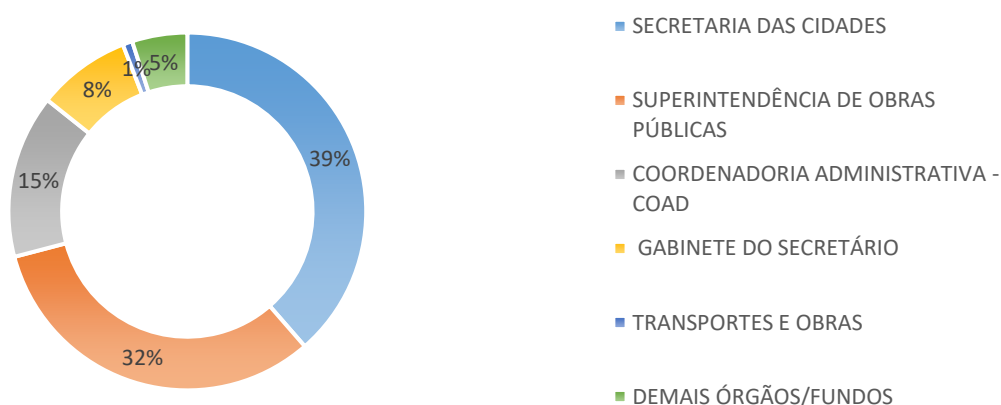
Descrição	2020
Convênios, Acordos e Ajustes	210.696.433,29
Transporte Escolar - Termo de Responsabilidade	11.861.382,00
Indenizações	238.661,22
Outras Transferências aos Municípios	1.499,62
Total	222.797.976,13

Fonte: S2GPR

281. O Gráfico 18 demonstra os cinco órgãos/fundos que mais repassaram recursos aos municípios como transferências voluntárias. A Secretaria das Cidades, a Superintendência de Obras Públicas, a Coordenadoria Administrativa – COAD, o Gabinete do Secretário e os Transportes e Obras concentraram 95,00% dos valores repassados:

Gráfico 18 – Órgãos/ Fundos transferidores de recursos a Municípios

Órgãos/Fundos Repassadores de Recursos aos Municípios



Fonte: S2GPR

282. A Tabela 41 destaca os 20 municípios que mais receberam transferências voluntárias do Governo do Estado, os quais corresponderam 61,69% do total transferido.

Tabela 41 - Os 20 Municípios mais beneficiados com Transferências Voluntárias (R\$ 1,00)

Município	Valor	IDM - (IG4) *	%**
Crato	24.324.996,51	51,46	10,92%
Fortaleza	16.513.023,02	65,08	7,41%
São Gonçalo do Amarante	15.449.123,19	57,22	6,93%
Sobral	7.592.456,84	73,89	3,41%
Ipu	7.480.434,38	47,54	3,36%
Juazeiro do Norte	6.845.508,31	53,68	3,07%
Parambu	6.334.303,29	21,61	2,84%
Itarema	5.536.943,11	26,83	2,49%
Itatira	5.434.798,30	45,22	2,44%
Icapuí	5.384.193,00	0,00	2,42%
Camocim	4.973.034,59	32,24	2,23%
Acaraú	4.627.420,88	39,08	2,08%
Ibicuitinga	4.528.647,81	29,85	2,03%
Redenção	4.261.086,08	40,77	1,91%
Marco	3.856.176,67	41,53	1,73%
Icó	3.270.111,27	8,56	1,47%
Ibiapina	2.903.690,08	44,56	1,30%
Morrinhos	2.790.541,03	31,77	1,25%
Quixadá	2.724.000,00	38,81	1,22%
Caucaia	2.605.105,15	32,63	1,17%
Total	137.435.593,51		61,69%

Fonte: S2GPR e Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE

*IDM 2018-IG4: O Índice de Desenvolvimento Municipal - IDM é um produto tradicional do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, que tem o mérito de congregar em um único índice diversos indicadores relacionados a diferentes grupos que retratam o desenvolvimento dos municípios cearenses. A sigla IG4 representa um dos quatro grupos utilizados para o cálculo do IDM. Esse grupo específico congrega os Indicadores Sociais: taxa de escolarização no Ensino Médio, taxa de aprovação no Ensino Fundamental, escolas com bibliotecas, salas de leitura e laboratórios de informática, equipamentos de informática, função docente no Ensino Fundamental com formação superior, taxa de mortalidade infantil, leitos hospitalares, médicos e abastecimento de água.

** Percentagem em relação ao total transferido a todos os municípios.

283. De acordo com a tabela acima, observa-se que, dentre os municípios mais beneficiados, apenas os municípios de Icó e Icapuí possuem o IDM 2018-IG4 abaixo de 10,00%. Diante disso, pode se afirmar que o Governo do Estado ainda não utiliza o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) como ferramenta para a elaboração das políticas públicas no Estado do Ceará.

284. A seguir, destacam-se os 20 municípios que menos receberam transferências voluntárias do Governo do Estado, que somados representam 0,27% do total transferido.

Tabela 42 - Os 20 Municípios menos beneficiados com transferências voluntárias (R\$ 1,00)

Município	Valor	IDM - (IG4) *	%**
Baixio	12.498,00	31,29	0,01%
Senador Sá	15.504,00	32,12	0,01%
Catarina	17.867,00	29,54	0,01%
Ipaumirim	18.036,00	48,06	0,01%

Município	Valor	IDM - (IG4) *	%**
Granjeiro	18.848,00	53,34	0,01%
Potiretama	19.470,00	41,04	0,01%
Umari	23.043,00	20,12	0,01%
Tarrafas	25.880,00	25,31	0,01%
Frecheirinha	26.668,00	44,57	0,01%
Mulungu	26.858,00	24,99	0,01%
Chaval	30.219,00	23,83	0,01%
Martinópolis	31.550,00	21,15	0,01%
Carnaubal	33.932,00	41,75	0,02%
Tururu	35.552,00	44,07	0,02%
Umirim	36.266,00	35,62	0,02%
Penaforte	39.235,00	65,93	0,02%
Poranga	43.320,00	44,64	0,02%
Caridade	44.416,00	19,86	0,02%
Palmacia	50.000,00	31,72	0,02%
Aiuaba	54.933,00	6,79	0,02%
Total	604.095,00		0,27%

Fonte: S2GPR e Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE

*IDM 2018-IG4: O Índice de Desenvolvimento Municipal - IDM é um produto tradicional do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, que tem o mérito de congregar em um único índice diversos indicadores relacionados a diferentes grupos que retratam o desenvolvimento dos municípios cearenses. A sigla IG4 representa um dos quatro grupos utilizados para o cálculo do IDM. Esse grupo específico congrega os Indicadores Sociais: taxa de escolarização no Ensino Médio, taxa de aprovação no Ensino Fundamental, escolas com bibliotecas, salas de leitura e laboratórios de informática, equipamentos de informática, função docente no Ensino Fundamental com formação superior, taxa de mortalidade infantil, leitos hospitalares, médicos e abastecimento de água.

** Percentagem em relação ao total transferido a todos os municípios.

285. Verificou-se que, na distribuição de recursos por meio de transferências voluntárias não se levou em consideração o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM), como uma ferramenta para a elaboração das políticas públicas no Estado do Ceará, pois, conforme a Tabela 08, o município que recebeu menos recurso orçamentário possui um percentual de 6,79% de IDM (IG4).

2.6 ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS INVESTIMENTOS COM ÊNFASE NOS DIREITOS SOCIAIS

286. No exercício de 2020, as despesas com investimento do Poder Executivo totalizaram R\$ 2.446.761.844,49, correspondendo a um percentual de execução de 62,48% em relação ao valor autorizado pela legislação orçamentária.

287. Considerando somente a utilização de fontes de recursos próprios, demonstra-se a seguir a evolução dos gastos nominais com investimentos no período entre 2016 e 2020.

Tabela 43 – Despesas executadas em investimentos com recursos próprios (R\$1,00)

Ano	Valor Autorizado (a)	Valor Empenhado (b)	% Execução (b/a)
2016	887.107.639,66	588.924.497,15	66,39%
2017	1.136.108.055,25	847.216.534,23	74,57%
2018	1.710.037.469,14	1.407.031.952,13	82,28%
2019	1.767.596.933,87	1.008.497.264,59	57,05%
2020	1.727.873.858,81	1.150.377.888,51	66,58%

Fonte: Base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados - S2GPR

Nota: As fontes de recursos próprios com gastos executados consideradas na presente análise, conforme o Manual Técnico do Orçamento de 2020, foram: 00 - RECURSOS ORDINÁRIOS, 01 - COTA-PARTE DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS, 10 - RECURSOS PROVENIENTES DO FECOP, 44 - INDENIZAÇÃO PELA EXTRAÇÃO DO PETRÓLEO, XISTO E GÁS, 16 - COMPENSAÇÃO AMBIENTAL, 70 - RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS e 76 - RECURSOS PROVENIENTES DO FIT.

288. Verifica-se que o percentual de execução de 2020 foi maior do que o apresentado no ano anterior, porém abaixo do observado nos exercícios de 2017 e 2018.

Tabela 44 – Despesas executadas em investimentos com recursos próprios em 2020 por função (R\$1,00)

Função	Valor Autorizado	Valor Empenhado	% Execução (b/a)
28 - ENCARGOS ESPECIAIS	532.000,00	531.107,68	99,83%
14 - DIREITOS DA CIDADANIA	9.867.878,28	9.241.093,96	93,65%
10 - SAÚDE	65.556.388,98	57.070.492,64	87,06%
15 - URBANISMO	412.844.666,17	350.607.664,95	84,92%
13 - CULTURA	49.210.121,80	39.973.170,01	81,23%
18 - GESTÃO AMBIENTAL	71.849.640,11	58.045.257,41	80,79%
12 - EDUCAÇÃO	68.450.584,91	55.229.096,39	80,68%
06 - SEGURANÇA PÚBLICA	59.554.757,94	47.437.300,15	79,65%
20 - AGRICULTURA	64.988.938,28	51.708.902,65	79,57%
08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL	15.802.733,42	11.363.464,69	71,91%
26 - TRANSPORTE	567.200.456,76	405.125.331,98	71,43%
27 - DESPORTO E LAZER	6.726.500,00	4.337.789,31	64,49%
19 - CIÊNCIA E TECNOLOGIA	15.376.360,22	9.428.488,68	61,32%
16 - HABITAÇÃO	5.830.172,37	3.540.975,69	60,74%
24 - COMUNICAÇÕES	2.034.217,50	817.257,40	40,18%
21 - ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	2.836.587,69	1.120.907,43	39,52%
04 - ADMINISTRAÇÃO	92.182.465,37	17.788.813,08	19,30%
23 - COMÉRCIO E SERVIÇOS	5.269.349,01	942.734,07	17,89%
17 - SANEAMENTO	138.506.555,08	24.110.543,89	17,41%
03 - ESSENCIAL À JUSTIÇA	2.678.280,00	218.443,26	8,16%
11 - TRABALHO	6.469.800,00	229.404,31	3,55%
25 - ENERGIA	48.529.404,92	1.276.041,91	2,63%
22 - INDÚSTRIA	15.446.000,00	233.606,97	1,51%
09 - PREVIDÊNCIA SOCIAL	130.000,00	-	0,00%
Total Geral	1.727.873.858,81	1.150.377.888,51	66,58%

Fonte: Base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados - S2GPR

289. De acordo com os dados da tabela anterior, observa-se que das 24 funções, 13 apresentaram nível de execução abaixo do percentual total (66,58%).

290. Quanto às funções relacionadas a direitos sociais, na tabela subsequente, é realizada a comparação dos percentuais de execução entre os exercícios de 2019 e 2020.

Tabela 45 – Despesas executadas em investimentos com recursos próprios em 2019 e 2020 – funções relacionadas a direitos sociais (R\$1,00)

Função	2019		2020		Variação Valor Autorizado	Variação % Execução
	Valor Autorizado	% Execução	Valor Autorizado	% Execução		
06 - SEGURANÇA PÚBLICA	139.098.225,55	62,58%	59.554.757,94	79,65%	-57,19%	27,29%
08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL	24.742.487,63	45,86%	15.802.733,42	71,91%	-36,13%	56,78%
10 - SAÚDE	29.154.427,45	66,60%	65.556.388,98	87,06%	124,86%	30,72%
11 - TRABALHO	1.129.002,06	22,23%	6.469.800,00	3,55%	473,05%	-84,05%
12 - EDUCAÇÃO	91.288.936,21	81,46%	68.450.584,91	80,68%	-25,02%	-0,95%
14 - DIREITOS DA CIDADANIA	54.333.164,29	74,01%	9.867.878,28	93,65%	-81,84%	26,53%
16 - HABITAÇÃO	4.241.252,65	98,78%	5.830.172,37	60,74%	37,46%	-38,51%
17 - SANEAMENTO	202.234.014,66	46,42%	138.506.555,08	17,41%	-31,51%	-62,50%
26 - TRANSPORTE	575.911.400,00	59,54%	567.200.456,76	71,43%	-1,51%	19,96%
27 - DESPORTO E LAZER	11.556.308,45	75,58%	6.726.500,00	64,49%	-41,79%	-14,68%
Total Geral	1.133.689.218,95	60,19%	943.965.827,74	65,44%	-16,74%	8,72%

Fonte: Base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados - S2GPR

291. Observa-se que o valor autorizado dos gastos com investimentos foi reduzido em 16,74%, e o percentual de execução aumentou 8,72% em relação ao ano anterior.

292. Ressalta-se que as despesas referentes às funções Saneamento e Desporto e Lazer diminuíram tanto em valor autorizado quanto em percentual de execução.

293. Já em relação à variação dos valores autorizados, as funções Segurança Pública, Assistência Social, Educação, Direitos da Cidadania, Saneamento e Desporto e Lazer sofreram as maiores reduções, enquanto as funções Habitação, Trabalho e Saúde tiveram os maiores aumentos, esta última em decorrência dos gastos de enfrentamento à pandemia do COVID-2019.

294. Quanto à variação dos percentuais de execução de um ano para o outro, as funções que se destacaram positivamente foram Segurança Pública, Assistência Social, Saúde, Direitos da Cidadania e Transporte. Por outro lado, o percentual de despesas executadas nas funções Desporto e Lazer, Educação, Habitação, Trabalho e Saneamento diminuiu, sendo que as duas últimas tiveram nível extremamente reduzido de execução (3,55% e 17,41%, respectivamente).

295. Diante do exposto, esta unidade técnica considerou no exame inicial a solicitação de esclarecimentos em relação à ocorrência de baixo nível de execução dos investimentos com recursos próprios em algumas funções (incluindo as relacionadas aos direitos sociais), além da redução das despesas autorizadas e execução em comparação com o exercício anterior.

296. O Governo do Estado, por meio do Ofício nº 276/2021, manifestou os seguintes esclarecimentos:

[...] A partir desta constatação o Poder Executivo afirma que: • Ao se analisar os valores encontrados pelo TCE observa-se que, na média, a Variação % da Execução, aumentou 8,72%, o que indica uma melhor execução frente ao planejado, no exercício de 2020, em relação ao exercício 2019; • Outra questão relevante diz respeito a variável analisada, no caso, Investimento. Essa variável, por definição, refere-se a despesas discricionárias, não havendo, portanto, obrigatoriedade permanente do gestor na sua execução em níveis próximos ou superiores ao longo dos anos; e • Por fim, é importante destacar também que, o Poder Executivo reconhece a necessidade de investimentos em suas diversas áreas de atuação, todavia, em 2020 e ainda com reflexos em 2021, a Covid-19 impôs ao gestor público, seja de que esfera for, o redirecionamento dos recursos para áreas específicas, notadamente a Saúde, inclusive observado pelo próprio TCE na análise das Contas de Governo. Assim, em virtude desse redirecionamento, alguns investimentos, em algumas áreas do governo, tiveram que ser postergados;

Ressalta-se apenas que os motivos acima destacados já explicam o porquê da redução tanto da previsão, quanto do nível de execução dos investimentos com recursos próprios, nas despesas relacionadas aos direitos sociais. Ainda assim, apresento a Figura 21, a seguir, mostrando que APENAS a Saúde, pelas razões acima ora destacadas, apresentou tanto variação positiva na previsão quanto na execução. [...]

297. Embora o percentual de execução de investimentos tenha aumentado de um ano para o outro, verifica-se um nível baixo de investimentos, ainda mais considerando a diminuição do valor autorizado para tais gastos.

298. Nos esclarecimentos são citadas também como justificativas o aspecto discricionário dos investimentos, os gastos com a pandemia do COVID-19 e a variação positiva dos investimentos em saúde indicada por esta unidade técnica.

299. Nesse contexto, observa-se que mesmo com o aumento do percentual dos investimentos na função saúde em decorrência dos gastos com o enfrentamento à pandemia, ainda assim tal percentual ficou abaixo dos 90%.

300. Diante do exposto, e considerando a situação de recorrência do baixo nível de investimentos com recursos próprios em relação aos anos anteriores, faz-se necessária a emissão de recomendação, a qual será incluída no capítulo referente às ocorrências e ressalvas referentes ao exercício de 2020, para fins de acompanhamento.

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

301. Nesta seção, são analisadas as receitas e despesas decorrentes do enfrentamento à pandemia do COVID-19 e outras relacionadas à compensação dos impactos econômicos, com base nos dados do exercício de 2020 provenientes do Sistema de Gestão Governamental por Resultados - S2GPR, bem como nos divulgados no portal da transparência do Governo do Estado do Ceará.

2.7.1 Receitas

302. O montante total de receitas arrecadadas correspondeu a R\$ 2.231.962.781,54, sendo composto por transferências da União (80,31%), recursos do SUS (19,61%) e recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS (0,08%).

Tabela 46 – Receitas arrecadadas por fonte de recursos (R\$1,00)

Especificação	Fonte	Descrição da Fonte	Arrecadado
Outras Transferências da União	10000	TESOURO, RECURSOS ORDINÁRIOS	498.933.497,17
	10008	RECURSOS ORDINÁRIOS - AUXÍLIO FINANCEIRO PARA SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL	300.298.545,28
	10009	RECURSOS ORDINÁRIOS - MITIGAÇÃO DOS EFEITOS FINANCEIROS DA COVID-19	918.821.342,88
	29200	OUT. FONTES, REPASSE FUNDO A FUNDO - FNAS	461.880,00
	29204	REPASSE FUNDO A FUNDO - Auxílio ao Setor Cultural - Aldir Blanc	73.985.477,66
Transferência de Recursos do SUS – Outros Programas Financiados por Transferências Fundo a Fundo	29100	OUT. FONTES, RECURSOS PROVENIENTES DO SUS	437.582.388,55
Transferências de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS	29200	OUT. FONTES, REPASSE FUNDO A FUNDO - FNAS	1.879.650,00
Total			2.231.962.781,54

Fonte: Base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados - S2GPR

303. Na tabela seguinte, são demonstrados os montantes arrecadados por natureza de receita.

Tabela 47 – Receitas arrecadadas por natureza de receita (R\$1,00)

Natureza da Receita	Especificação Detalhada	Arrecadado
1718039102	Outros Programas Financiados por Transferências Fundo a Fundo - Combate a COVID-19	403.663.261,55
1718046102	Outras Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde – SUS - Combate COVID-19	13.200.000,00
1718121102	Transferências do FNAS - Combate COVID-19	1.879.650,00
1718991106	Apoio Financeiro - Compensação Redução FPE - MP 938/2020	498.933.497,17
1718991107	Auxílio Financeiro para Saúde e Assistência Social	300.298.545,28
1718991108	Transferência para Mitigação dos Efeitos Financeiros da COVID-19	918.821.342,88
1718991111	Transferências Emergenciais ao Setor Cultural - Lei Aldir Blanc	73.985.477,66
2418039102	Outros Programas Financiados por Transferências Fundo a Fundo - Combate COVID-19	20.719.127,00
2418121102	Transferências do FNAS - Combate a COVID-19	461.880,00
Total		2.231.962.781,54

Fonte: Base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados - S2GPR

304. Verifica-se, de forma consolidada, que as transferências recebidas para combate ao COVID-19 corresponderam a R\$ 740.222.463,83, representando 33,16% do total arrecadado. Já as relacionadas à compensação ou mitigação dos efeitos financeiros decorrentes da pandemia foram de R\$ 1.491.740.317,71 (66,84% do total).

2.7.2 Despesas

305. Os critérios utilizados na identificação dos gastos executados, relativos ao enfrentamento à pandemia do COVID-19 e à compensação ou mitigação dos efeitos financeiros decorrentes, foram baseados nas despesas empenhadas em 2020, considerando a classificação orçamentaria das fontes de recursos (ordinárias e vinculadas) e das ações governamentais.

306. O montante das despesas examinado totalizou R\$ 2.022.872.293,39, o qual foi decomposto nos valores R\$ 1.287.651.456,74 e R\$ 735.220.836,65 para fins de detalhamento em decorrência das diferentes classificações orçamentárias empregadas. Ao final, serão evidenciados os dados de forma consolidada.

307. Ressalta-se que o valor total da despesa não corresponde ao valor da receita demonstrado na seção anterior, pois a sistemática da execução orçamentária das receitas e despesas não necessariamente ocorre de modo concomitante, podendo as receitas serem efetivamente utilizadas

em outros exercícios. Ademais, na análise das despesas, são abordadas outras fontes de recursos além das já citadas na seção anterior, tendo em vista que os dispêndios podem ser custeados por recursos próprios do Governo do Estado ou outras origens não resultantes de transferências.

2.7.2.1 Despesas executadas nas fontes 10008, 10009 e 29204

308. Inicialmente, são demonstradas as despesas empenhadas por função nas fontes 10008, 10009 e 29204, citadas na seção anterior, evidenciando que os maiores dispêndios foram nas funções Segurança Pública, Previdência Social e Saúde, nesta ordem.

Tabela 48 – Despesas empenhadas por ação nas fontes 10008, 10009 e 29204 (R\$1,00)

Ação Governamental	Valor Empenhado
20279 - Pagamento de Despesas de Pessoal e Encargos Sociais (Folha Normal) - PM.	410.594.106,72
21001 - Desenvolvimento de Medidas de Enfrentamento e Contenção da Infecção Humana pela COVID-19	172.611.417,72
20045 - Pagamento de Inativos e Pensionistas do Ensino Básico - Folha Normal.	137.000.000,00
20406 - Pagamento de Despesas de Pessoal e Encargos Sociais (Folha Normal) - PC.	125.812.960,24
20048 - Pagamento de Inativos e Pensionistas da Administração Geral do Poder Executivo - Folha Normal.	97.000.000,00
20332 - Pagamento de Despesas de Pessoal e Encargos Sociais (Folha Normal) - SAP.	68.414.275,92
15446 - Realização de Edital de Criação Artística e Produção Artística - Aldir Blanc / Covid 19	45.095.000,00
20096 - Pagamento de Despesas de Pessoal e Encargos Sociais na Atenção Ambulatorial e Hospitalar - Folha Normal.	42.008.010,49
20047 - Pagamento de Inativos e Pensionistas da Área de Saúde - Folha Normal.	40.000.000,00
20051 - Pagamento de Inativos e Pensionistas da Segurança Pública (Pessoal Militar) - Folha Normal.	40.000.000,00
20077 - Promoção dos Serviços em Unidades Hospitalares sob Gestão Estadual.	32.923.512,37
20069 - Promoção de Serviços de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) Estadual.	17.080.996,06
10635 - Execução do Programa Mais Infância Ceará - Cartão Mais Infância.	12.443.320,00
20098 - Pagamento de Despesas de Pessoal e Encargos Sociais dos Agentes Comunitários de Saúde - Folha Normal.	11.417.941,29
15443 - Concessão de renda emergencial aos trabalhadores da cultura - Aldir Blanc / Covid 19.	5.151.000,00
20532 - Manutenção das Unidades de Acolhimento para Crianças e Adolescentes de Gestão Direta.	3.583.122,94
15444 - Promoção do Edital Cultura Viva: Pontos de Cultura no Ceará - Aldir Blanc/ Covid 19.	3.000.000,00
15483 - Realização de Edital Festivais do Ceará - Aldir Blanc / Covid 19	3.000.000,00
15450 - Realização do Edital de Fomento Patrimônio Cultural e Tradição - Aldir Blanc/ Covid 19	2.930.000,00

10634 - Cofinanciamento de Benefícios Eventuais.	2.500.000,00
15372 - Atendimento às Famílias em Situação de Vulnerabilidade e Risco Pessoal e Social no contexto do enfrentamento à COVID-19	2.459.650,00
15447 - Realização de Chamamento Público para Programação Artística e Cultural para Espaços Culturais / Covid 19.	2.000.000,00
15449 - Implementação do Programa de Qualificação e Aperfeiçoamento da Cadeia Produtiva do Setor Artístico-Cultural Cearense - Aldir Blanc / Covid 19.	2.000.000,00
15445 - Promoção do Edital Cidadania e Diversidade Cultural ; Aldir Blanc / Covid 19.	2.000.000,00
15448 - Aquisição de acervo bibliográfico de produção editorial do Ceara - Aldir Blanc / Covid 19.	1.985.976,54
20094 - Promoção dos Serviços da Hemorrede.	1.659.258,13
15499 - Aquisição de acervo de obras de arte e objetos históricos - Aldir Blanc / Covid 19	1.457.000,00
20965 - Pagamento de Despesas de Pessoal e Encargos Sociais (Folha Normal) - FUNDES.	1.036.106,97
20071 - Promoção dos Serviços em Unidades Ambulatoriais sob Gestão Estadual.	171.806,77
20090 - Promoção dos Serviços da Rede de Laboratórios de Saúde Pública.	155.770,18
20075 - Promoção dos Serviços nos Centros de Especialidades Odontológicas sob Gestão Estadual.	98.949,08
20323 - Apoio na Oferta de Serviços das Unidades de Saúde através da Central de Distribuição de Materiais.	61.275,32
Total	1.287.651.456,74

Fonte: Base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados - S2GPR

Tabela 49 – Despesas empenhadas por função nas fontes 10008, 10009 e 29204 (R\$1,00)

Função	Fonte	Valor Empenhado
06 - SEGURANÇA PÚBLICA	10009 - RECURSOS ORDINÁRIOS - MITIGAÇÃO DOS EFEITOS FINANCEIROS DA COVID-19	604.821.342,88
09 - PREVIDÊNCIA SOCIAL	10009 - RECURSOS ORDINÁRIOS - MITIGAÇÃO DOS EFEITOS FINANCEIROS DA COVID-19	314.000.000,00
10 - SAÚDE	10008 - RECURSOS ORDINÁRIOS - AUXÍLIO FINANCEIRO PARA SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL	279.225.044,38
13 - CULTURA	29204 - REPASSE FUNDO A FUNDO - Auxílio ao Setor Cultural - Aldir Blanc	68.618.976,54
08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL	10008 - RECURSOS ORDINÁRIOS - AUXÍLIO FINANCEIRO PARA SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL	20.986.092,94
Total		1.287.651.456,74

Fonte: Base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados - S2GPR

309. Em seguida, os montantes apresentados anteriormente são especificados por grupo de natureza da despesa, destacando-se os gastos dos grupos “1 - Pessoal e Encargos Sociais” e “3 – Outras Despesas Correntes”, os quais atingiram, respectivamente, 75,59% e 24,27% do total (R\$ 1.287.651.456,74).

Tabela 50 – Despesas empenhadas por função nas fontes 10008, 10009 e 29204 detalhadas por grupo de natureza da despesa (R\$1,00)

Função	Grupo de Natureza da Despesa			
	1 - Pessoal e Encargos Sociais	3 - Outras Despesas Correntes	4 - Investimentos	Valor Empenhado
06 - SEGURANÇA PÚBLICA	604.821.342,88	-	-	604.821.342,88
09 - PREVIDÊNCIA SOCIAL	314.000.000,00	-	-	314.000.000,00
10 - SAÚDE	54.462.058,75	224.762.985,63	-	279.225.044,38
13 - CULTURA	-	67.161.976,54	1.457.000,00	68.618.976,54
08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL	-	20.578.892,94	407.200,00	20.986.092,94
Total	973.283.401,63	312.503.855,11	1.864.200,00	1.287.651.456,74

Fonte: Base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados - S2GPR

310. Ressalta-se a ocorrência de recursos transferidos da União referentes à fonte 10009 - RECURSOS ORDINÁRIOS - MITIGAÇÃO DOS EFEITOS FINANCEIROS DA COVID-19 cujo montante de R\$ 918.821.342,88 foi destinado ao pagamento de despesas com pessoal ativo e inativo, e não empregado, diretamente, no combate à pandemia do COVID-19.

311. O Governo do Estado, por meio do Ofício nº 276/2021, manifestou os seguintes esclarecimentos em relação a tal fato:

Análise da Comissão do PASF: A Nota Técnica SEI nº 21231/2020/ME, de 02 de junho de 2020, trata de orientações aos entes da Federação quanto à contabilização e ao tratamento fiscal dos recursos recebidos e aplicados no enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19). Quanto às classificações orçamentárias das receitas e das despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia, tal norma prevê que: [...]

27. Diante do exposto, R\$ 10.000.000.000,00 (dez bilhões) serão destinados para ações de saúde e assistência social, podendo ser utilizado inclusive para o pagamento dos profissionais que atuam no Sistema Único de Saúde (SUS) e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Já os R\$ 50.000.000.000,00 (cinquenta bilhões) serão destinados para aplicação em ações diversas ao enfrentamento à Covid-19 e para mitigação de seus efeitos financeiros. 28. Por se tratar de transferência de recursos da União aos estados, DF e municípios e, como não há classificação de natureza da receita que identifique esses recursos, as receitas recebidas pelos entes deverão ser registradas na Natureza de Receita 1.7.1.8.99.1.0 - Outras Transferências da União. 29. Em relação à classificação por fonte de recursos, as receitas recebidas com base no inciso I do art. 5º deverão ser identificadas com fonte de recursos específica, tendo em vista a destinação estabelecida na Lei Complementar. 30. Quanto aos recursos recebidos com base no inciso II do art. 5º, como não há destinação estabelecida na Lei, entendemos que são recursos de livre alocação e, portanto, não há necessidade de criação de fontes de recursos para a sua classificação. (...)"

No tocante ao recebimento pelo Estado do Ceará de transferências de recursos federais autorizadas pela Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, que

estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) foram criadas as fontes de recursos: [...]

- "10009 RECURSOS ORDINÁRIOS MITIGAÇÃO DOS EFEITOS FINANCEIROS DA COVID 19" para identificação das receitas recebidas com base no inciso II do art. 5º da Lei Complementar nº 173/2020, sem destinação estabelecida e de livre alocação.

Portanto, conforme previsão supra exposta, não houve violação de norma legal na utilização de recursos da fonte '10009 RECURSOS ORDINÁRIOS MITIGAÇÃO DOS EFEITOS FINANCEIROS DA COVID 19', dado que se trata de recurso sem destinação estabelecida e de livre alocação, conforme Lei Complementar nº 173/2020 que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Covid-19 e orientação prevista na Nota Técnica SEI nº 21231/2020/ME, que trata das orientações aos entes da Federação quanto à contabilização e ao tratamento fiscal dos recursos recebidos e aplicados no enfrentamento da pandemia. Evidências: Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19); Nota Técnica SEI nº 21231/2020/ME, de 02 de junho de 2020, que trata de orientações aos entes da Federação quanto à contabilização e ao tratamento fiscal dos recursos recebidos e aplicados no enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19).

312. Nos esclarecimentos ofertados é informado que não houve violação de norma legal na utilização de recursos da referida fonte, tratando-se de recurso sem destinação estabelecida e de livre alocação conforme a Lei Complementar nº 173/2020.

313. De fato, não foi verificado descumprimento de norma legal na utilização dos recursos. O aspecto avaliado na ocorrência refere-se ao não emprego dos recursos diretamente na área da saúde no combate à pandemia do COVID-19, considerando a necessidade de priorização de gastos nessa área e a urgência da situação de calamidade pública.

314. Diante do exposto, faz-se necessária a emissão de recomendação, a qual será incluída no capítulo referente às ocorrências e ressalvas referentes ao exercício de 2020.

2.7.2.2 Despesas executadas em outras fontes de recurso

315. Posteriormente, são detalhados os dispêndios executados nas demais fontes de recursos cujas ações governamentais eram referentes ao enfrentamento à pandemia do COVID-19 e outras relacionadas à área de saúde.

Tabela 51 – Despesas empenhadas por ação e fontes (exceto as fontes de recurso 10008, 10009 e 29204) (R\$1,00)

Ação Governamental	Valor Empenhado
21001 - Desenvolvimento de Medidas de Enfrentamento e Contenção da Infecção Humana pela COVID-19	389.086.689,26
10674 - Aquisição e Instalação de Material Permanente das Áreas de Vigilância em Saúde.	210.976.668,79
11080 - Contribuição para à Melhoria da Qualidade das Ações de Vigilância em Saúde.	43.454.462,53

18364 - Aquisição do Hospital Leonardo Da Vinci	40.054.244,02
00064 - Subsídios à concessionários e permissionários de transporte intermunicipal em decorrência da crise provocada pela COVID-19	16.774.200,00
21065 - Manutenção do Hospital Leonardo da Vinci (HLV).	12.027.306,35
15372 - Atendimento às Famílias em Situação de Vulnerabilidade e Risco Pessoal e Social no contexto do enfrentamento à COVID-19	9.223.700,00
00018 - Repasse de recursos financeiros para pagamento das contas de água dos usuários de baixa renda do SISAR em decorrência do enfrentamento à Covid - 19 (FESB).	6.438.332,92
15374 - Apoio às Ações Governamentais no Enfrentamento dos Impactos Decorrentes da COVID-19	2.999.752,78
21061 - Apoio emergencial para a manutenção de serviços em unidades de acolhimento como forma de enfrentamento à pandemia causada pela COVID 19.	1.757.262,70
15370 - Aquisição e Instalação de Material Permanente das Áreas de Vigilância em Saúde	1.354.400,00
15373 - Apoio a produção de gel hidroalcoólico desinfetante para o combate ao COVID-19	338.844,40
15500 - Promoção das Ações da Lei Aldir Blanc em Decorrência da COVID 19	242.482,06
15379 - Apoio emergencial para a estruturação de unidades de acolhimento como forma de enfrentamento à pandemia causada pela COVID 19.	147.266,99
15446 - Realização de Edital de Criação Artística e Produção Artística - Aldir Blanc / Covid 19	133.240,80
15381 - Apoio financeiro para estruturação dos CREAS Regionais em decorrência da COVID-19.	79.311,00
21063 - Apoio financeiro aos CREAS Regionais em decorrência da COVID-19.	37.241,00
15445 - Promoção do Edital Cidadania e Diversidade Cultural ç Aldir Blanc / Covid 19.	36.867,60
15380 - Aquisição de materiais e serviços visando atendimento das medidas de enfrentamento e contenção da infecção humana pela COVID-19, em vista das atividades presenciais nas unidades e equipamentos geridos pela Secretaria do Turismo	24.283,05
15483 - Realização de Edital Festivais do Ceará - Aldir Blanc / Covid 19	15.523,20
15444 - Promoção do Edital Cultura Viva: Pontos de Cultura no Ceará - Aldir Blanc/ Covid 19.	10.995,60
15447 - Realização de Chamamento Público para Programação Artística e Cultural para Espaços Culturais / Covid 19.	3.880,80
15449 - Implementação do Programa de Qualificação e Aperfeiçoamento da Cadeia Produtiva do Setor Artístico-Cultural Cearense - Aldir Blanc / Covid 19.	3.880,80
Total	735.220.836,65

Fonte: Base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados - S2GPR

Tabela 52 – Despesas empenhadas por função e fontes (exceto as fontes de recurso 10008, 10009 e 29204) (R\$1,00)

Função	Fonte	Valor Empenhado
10 - SAÚDE	10000 - TESOURO, RECURSOS ORDINÁRIOS	48.963.891,36
	10002 - RECURSOS ORDINÁRIOS PARA PROJETOS PRIORITÁRIOS	40.054.244,02

	10100 - TESOIRO, COTA-PARTE DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS	30.786.438,00
	24859 - OUT. FONTES, OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS - TESOIRO	179.154.196,06
	27000 - OUT. FONTES, RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS	2.094.721,45
	29100 - OUT. FONTES, RECURSOS PROVENIENTES DO SUS	351.218.955,93
	67000 - OUT. FONTES, RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS	1.445.653,34
	69100 - RECURSOS PROVENIENTES DO SUS	43.235.670,79
26 - TRANSPORTE	67000 - OUT. FONTES, RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS	16.774.200,00
08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL	11000 - TESOIRO, RECURSOS PROVENIENTES DO FECOP	9.223.700,00
	29200 - OUT. FONTES, REPASSE FUNDO A FUNDO - FNAS	1.253.895,56
	69200 - REPASSE FUNDO A FUNDO - FNAS	767.186,13
17 - SANEAMENTO	27000 - OUT. FONTES, RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS	6.438.332,92
04 - ADMINISTRAÇÃO	10000 - TESOIRO, RECURSOS ORDINÁRIOS	2.499.955,28
	10100 - TESOIRO, COTA-PARTE DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS	499.797,50
13 - CULTURA	10000 - TESOIRO, RECURSOS ORDINÁRIOS	242.482,06
	27000 - OUT. FONTES, RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS	204.388,80
19 - CIÊNCIA E TECNOLOGIA	10000 - TESOIRO, RECURSOS ORDINÁRIOS	338.844,40
23 - COMÉRCIO E SERVIÇOS	10000 - TESOIRO, RECURSOS ORDINÁRIOS	24.283,05
Total		735.220.836,65

Fonte: Base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados - S2GPR

316. Com base nos dados acima, verifica-se que foram gastos na função Saúde um montante de R\$ 696.953.770,95, correspondendo a 94,80% do total (R\$ 735.220.836,65).

317. Na tabela abaixo são evidenciados os montantes especificados por grupo de natureza da despesa, destacando-se os gastos dos grupos “3 – Outras Despesas Correntes” e “4 - Investimentos”, os quais atingiram, respectivamente, 65,64% e 28,91% do total.

Tabela 53 – Despesas empenhadas por função e fontes (exceto as fontes de recurso 10008, 10009 e 29204) detalhadas por grupo de natureza da despesa (R\$1,00)

Função	Grupo de Natureza da Despesa		
	3 - Outras Despesas Correntes	4 – Investimentos / 5 - Inversões Financeiras *	Valor Empenhado
10 - SAÚDE	444.568.458,14	252.385.312,81	696.953.770,95
26 - TRANSPORTE	16.774.200,00	-	16.774.200,00
08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL	11.018.203,70	226.577,99	11.244.781,69
17 - SANEAMENTO	6.438.332,92	-	6.438.332,92
04 - ADMINISTRAÇÃO	2.999.752,78	-	2.999.752,78
13 - CULTURA	446.870,86	-	446.870,86
19 - CIÊNCIA E TECNOLOGIA	338.844,40	-	338.844,40
23 - COMÉRCIO E SERVIÇOS	24.283,05	-	24.283,05
Total Geral	482.608.945,85	252.611.890,80	735.220.836,65

Fonte: Base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados - S2GPR

Nota: (*) Os valores na função Saúde classificados como Investimentos e Inversões Financeiras foram de R\$ 212.557.646,78 e R\$ 40.054.244,02, respectivamente. Na função Assistência Social, o valor correspondeu somente a Investimentos.

2.7.2.3 Despesas consolidadas

318. Nas tabelas subsequentes, são apresentados os dados consolidados das despesas executadas considerando o montante total de R\$ 2.022.872.293,39.

Tabela 54 – Despesas empenhadas por função detalhadas por fonte de recursos (R\$1,00)

Função	Fonte	Valor Empenhado	%
10 - SAÚDE	29100 - OUT. FONTES, RECURSOS PROVENIENTES DO SUS	351.218.955,93	17,36%
	10008 - RECURSOS ORDINÁRIOS - AUXÍLIO FINANCEIRO PARA SAÚDE E	279.225.044,38	13,80%
	24859 - OUT. FONTES, OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS - TESOIRO	179.154.196,06	8,86%
	10000 - TESOIRO, RECURSOS ORDINÁRIOS	48.963.891,36	2,42%
	69100 - RECURSOS PROVENIENTES DO SUS	43.235.670,79	2,14%
	10002 - RECURSOS ORDINÁRIOS PARA PROJETOS PRIORITÁRIOS	40.054.244,02	1,98%
	10100 - TESOIRO, COTA-PARTE DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS	30.786.438,00	1,52%
	27000 - OUT. FONTES, RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS	2.094.721,45	0,10%
	67000 - OUT. FONTES, RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS	1.445.653,34	0,07%
06 - SEGURANÇA PÚBLICA	10009 - RECURSOS ORDINÁRIOS - MITIGAÇÃO DOS EFEITOS FINANCEIROS	604.821.342,88	29,90%
09 - PREVIDÊNCIA	10009 - RECURSOS ORDINÁRIOS - MITIGAÇÃO DOS EFEITOS FINANCEIROS	314.000.000,00	15,52%

13 - CULTURA	29204 - REPASSE FUNDO A FUNDO - Auxílio ao Setor Cultural - Aldir Blanc	68.618.976,54	3,39%
	10000 - TESOURO, RECURSOS ORDINÁRIOS	242.482,06	0,01%
	27000 - OUT. FONTES, RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS	204.388,80	0,01%
08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL	10008 - RECURSOS ORDINÁRIOS - AUXÍLIO FINANCEIRO PARA SAÚDE E	20.986.092,94	1,04%
	11000 - TESOURO, RECURSOS PROVENIENTES DO FECOP	9.223.700,00	0,46%
	29200 - OUT. FONTES, REPASSE FUNDO A FUNDO - FNAS	1.253.895,56	0,06%
	69200 - REPASSE FUNDO A FUNDO - FNAS	767.186,13	0,04%
26 - TRANSPORTE	67000 - OUT. FONTES, RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS	16.774.200,00	0,83%
17 - SANEAMENTO	27000 - OUT. FONTES, RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS	6.438.332,92	0,32%
04 - ADMINISTRAÇÃO	10000 - TESOURO, RECURSOS ORDINÁRIOS	2.499.955,28	0,12%
	10100 - TESOURO, COTA-PARTE DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS	499.797,50	0,02%
19 - CIÊNCIA E TECNOLOGIA	10000 - TESOURO, RECURSOS ORDINÁRIOS	338.844,40	0,02%
23 - COMÉRCIO E SERVIÇOS	10000 - TESOURO, RECURSOS ORDINÁRIOS	24.283,05	0,00%
Total		2.022.872.293,39	100,00%

Fonte: Base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados - S2GPR

319. Verifica-se que os maiores dispêndios foram realizados nas funções Saúde (48,26%), Segurança Pública (29,90%) e Previdência Social (15,52%). Em relação aos grupos de natureza da despesa, destacam-se os “1 – Pessoal e Encargos Sociais” (48,11%) e “3 – Outras Despesas Correntes” (39,31%).

Tabela 55 – Despesas empenhadas por função detalhadas por grupo de natureza da despesa (R\$1,00)

Função	Grupo de Natureza da Despesa			Valor Empenhado
	1 - Pessoal e Encargos Sociais	3 - Outras Despesas Correntes	4 – Investimentos / 5 - Inversões Financeiras	
10 - SAÚDE	54.462.058,75	669.331.443,77	252.385.312,81	976.178.815,33
06 - SEGURANÇA PÚBLICA	604.821.342,88	-	-	604.821.342,88
09 - PREVIDÊNCIA SOCIAL	314.000.000,00	-	-	314.000.000,00
13 - CULTURA	-	67.608.847,40	1.457.000,00	69.065.847,40
08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL	-	31.597.096,64	633.777,99	32.230.874,63
26 - TRANSPORTE	-	16.774.200,00	-	16.774.200,00

17 - SANEAMENTO	-	6.438.332,92	-	6.438.332,92
04 - ADMINISTRAÇÃO	-	2.999.752,78	-	2.999.752,78
19 - CIÊNCIA E TECNOLOGIA	-	338.844,40	-	338.844,40
23 - COMÉRCIO E SERVIÇOS	-	24.283,05	-	24.283,05
Total		973.283.401,63	795.112.800,96	254.476.090,80
				2.022.872.293,39

Fonte: Base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados - S2GPR

2.7.2.4 Despesas realizadas na área da Saúde

320. Em relação aos gastos referentes à função Saúde, com base nos dados anteriores, são detalhados a seguir os principais credores e os itens de gastos (natureza da despesa).

Tabela 56 – Despesas empenhadas na função Saúde detalhadas por credor (valor empenhado acima de 5 (cinco) milhões) (R\$1,00)

Credor	Valor Empenhado	% (*)
00880245 - CHINA MEHECO CORPORATION	179.154.196,06	18,35%
00187710 - INSTITUTO DE SAUDE E GESTAO HOSPITALAR	151.510.474,26	15,52%
00143494 - CEMERGE- COOPERATIVA DOS MEDICOS EMERGENCISTAS DO CEARA LTDA	65.231.505,20	6,68%
00788182 - COOPERATIVA DE TRABALHO DE ATENDIMENTO PRE-HOSPITALAR LTDA COAPH	45.978.361,97	4,71%
00880969 - 3A NEGOCIOS IMOBILIÁRIOS LTDA	42.672.551,25	4,37%
00219194 - COOSAÚDE - COOPERATIVA DOS TRAB.E PROF. DE SAUDE DO ESTADO DO CEARA LTDA	36.227.469,54	3,71%
00055725 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE	34.057.652,59	3,49%
00870042 - COOPERATIVA DE TRABALHO DE ATENDIMENTO PRE HOSPITALAR LTDA-COAPH	32.590.527,10	3,34%
00102299 - COOPED- CE COOPERATIVA DOS PEDIATRAS DO CEARA LTDA	31.788.861,04	3,26%
00850936 - COOPERATIVA DE TRABALHO DOS PROFISSIONAIS DE ENFERMAGEM E DE SAUDE DO NORDESTE DO ESTADO DO CEARA - COOPERNORDESTE / CE	21.878.894,65	2,24%
00126983 - COOMINT COOP DOS MEDICOS INTENS EST CEAR	13.777.657,50	1,41%
00858438 - COOPERATIVA DE TRABALHO MULTIPROFISSIONAL DE SAÚDE DO ESTADO DO CEARA	12.566.054,15	1,29%
00006389 - COOPERATIVA DOS MÉDICOS ANESTESIOLOGISTAS DO CEARÁ	12.497.786,09	1,28%
00880769 - MARTIN BENCHER DO BRASIL	10.432.024,75	1,07%
00878141 - CONSORCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL DO NORDESTE - CONSORCIO NORDESTE	9.953.550,00	1,02%
00169927 - COOCIRURGE - COOPERATIVA DOS CIRURGIÕES GERAIS DO CEARÁ LTDA	8.304.820,31	0,85%
00882660 - RTS RIO S/A	8.271.000,00	0,85%
00240670 - COMERCIAL VALFARMA LTDA - EPP	7.506.485,42	0,77%
00316506 - FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE IGUATU	6.000.000,00	0,61%
00338142 - LABORATORIO DE PATOLOGIA COSTA, NOGUEIRA & TAVORA S/S - EPP	5.940.750,00	0,61%

00140796 - COOPEGO COOPERATIVA DOS GINECOLOGISTAS E OBSTETRAS DO CEARÁ LTDA	5.655.635,03	0,58%
00007677 - CRISTALIA PRODUTOS QUIMICOS FARMACÊUTICOS LTDA	5.270.850,39	0,54%
00044987 - HOSPITAL GERAL DE FORTALEZA	5.233.700,00	0,54%
00804465 - UNIAO QUIMICA FARMACEUTICA NACIONAL S A	5.000.916,40	0,51%
Total	757.501.723,70	77,60%

Fonte: Base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados - S2GPR

Nota: Em virtude da grande quantidade, foram exibidos apenas os credores cujo valor total empenhado foi acima de 5 (cinco) milhões. Os demais totalizaram R\$ 218.677.091,63.

Nota: (*) Percentual em relação ao total executado na função Saúde (R\$ 976.178.815,33)

Tabela 57 – Despesas empenhadas na função Saúde detalhadas por item de gasto (natureza da despesa) (R\$1,00)

Natureza da Despesa	Valor Empenhado	%
33903400 - OUTRAS DESPESAS DE PESSOAL DECORRENTES DE CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO	300.206.042,47	30,75%
33503900 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	151.510.474,26	15,52%
44905200 - EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	115.140.440,41	11,80%
33903000 - MATERIAL DE CONSUMO	105.369.815,69	10,79%
44903000 - MATERIAL DE CONSUMO	97.028.096,06	9,94%
33903900 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	55.350.866,98	5,67%
31901100 - VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS - PESSOAL CIVIL	54.456.844,75	5,58%
45906100 - AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS	40.054.244,02	4,10%
33414100 - CONTRIBUIÇÕES	33.420.000,00	3,42%
33903200 - MATERIAL, BEM OU SERVIÇO PARA DISTRIBUIÇÃO GRATUITA	14.734.013,81	1,51%
33903700 - LOCAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA	5.422.890,85	0,56%
33904800 - OUTROS AUXÍLIOS FINANCEIROS A PESSOAS FÍSICAS	1.733.794,79	0,18%
33904000 - Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação - Pessoa Jurídica	1.267.151,76	0,13%
33904700 - OBRIGAÇÕES TRIBUTÁRIAS E CONTRIBUTIVAS	167.594,14	0,02%
44905100 - OBRAS E INSTALAÇÕES	162.532,32	0,02%
33903600 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA FÍSICA	110.491,79	0,01%
33909300 - INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES	38.307,23	0,00%
31901300 - OBRIGAÇÕES PATRONAIS	5.214,00	0,00%
Total	976.178.815,33	100,00%

Fonte: Base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados - S2GPR

2.7.2.5 Análise das despesas divulgadas no portal da transparência

321. O Governo do Estado do Ceará incluiu no portal da transparência uma página dedicada à divulgação dos recursos aplicados no combate à pandemia do COVID-192. De acordo com consulta

² CEARÁ. Portal da Transparência. Disponível em: < <https://ceartransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/paginas/coronavirus-despesas/> >. Acesso em: 18 mai. 2021.

realizada em 18 de maio de 2021, as despesas no exercício de 2020 totalizaram R\$ 1.141.075.702,05, as quais são detalhadas por diversas categorizações a seguir. Ressalta-se que o critério de seleção dos dados divulgados no portal pode divergir do abordado anteriormente, não sendo possível uma total conciliação entre os dados.

Tabela 58 – Despesas empenhadas por fonte (R\$1,00)

Fonte	Valor Empenhado	%
91 - RECURSOS PROVENIENTES DO SUS	405.113.789,43	35,50%
00 - RECURSOS ORDINÁRIOS	399.237.752,20	34,99%
48 - OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS - TESOURO	179.413.790,36	15,72%
92 - REPASSE FUNDO A FUNDO - FNAS	64.155.276,13	5,62%
01 - COTA-PARTE DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS	48.463.757,42	4,25%
70 - RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS	29.605.552,27	2,59%
10 - RECURSOS PROVENIENTES DO FECOP	13.965.909,88	1,22%
82 - CONVÊNIOS COM ÓRGÃOS FEDERAIS - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	526.265,67	0,05%
07 - COTA-PARTE DA CONTRIBUIÇÃO DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO	305.220,90	0,03%
76 - RECURSOS PROVENIENTES DO FIT	264.249,99	0,02%
16 - COMPENSAÇÃO AMBIENTAL	19.461,90	0,00%
73 - TRANSFERÊNCIAS DIRETAS DO FNDE	4.675,90	0,00%
Total	1.141.075.702,05	100,00%

Fonte: Portal da Transparência

322. Ressalta-se que, na análise das despesas empenhadas na fonte “00 – RECURSOS ORDINÁRIOS”, não foi possível distinguir os montantes utilizados provenientes das transferências da União (recursos federais) dos recursos ordinários originados exclusivamente da arrecadação estadual.

Tabela 59 – Despesas empenhadas por ação governamental (R\$1,00)

Ação Governamental	Valor Empenhado	%
21001 - DESENVOLVIMENTO DE MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO E CONTENÇÃO DA INFECÇÃO HUMANA PELA COVID-19	561.698.106,98	49,23%
10674 - AQUISIÇÃO E INSTALAÇÃO DE MATERIAL PERMANENTE DAS ÁREAS DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE.	210.976.668,79	18,49%
15446 - REALIZAÇÃO DE EDITAL DE CRIAÇÃO ARTÍSTICA E PRODUÇÃO ARTÍSTICA - ALDIR BLANC / COVID 19	45.228.240,80	3,96%
11080 - CONTRIBUIÇÃO PARA À MELHORIA DA QUALIDADE DAS AÇÕES DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE.	43.454.462,53	3,81%
18364 - (vazio)	40.054.244,02	3,51%
20112 - MANUTENÇÃO E FUNCIONAMENTO DAS UNIDADES ESCOLARES DA EDUCAÇÃO BÁSICA.	33.169.160,00	2,91%

00064 - SUBSÍDIOS À CONCESSIONÁRIOS E PERMISSONÁRIOS DE TRANSPORTE INTERMUNICIPAL EM DECORRÊNCIA DA CRISE PROVOCADA PELA COVID-19	16.774.200,00	1,47%
21065 - (vazio)	12.027.306,35	1,05%
15372 - ATENDIMENTO ÀS FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE E RISCO PESSOAL E SOCIAL NO CONTEXTO DO ENFRENTAMENTO À COVID-19	11.683.350,00	1,02%
11271 - CRIAÇÃO, PRODUÇÃO, VEICULAÇÃO DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS.	10.370.030,24	0,91%
11274 - APOIO ÀS AÇÕES GOVERNAMENTAIS NA ÁREA DE EDUCAÇÃO.	9.858.480,16	0,86%
20086 - PROMOÇÃO DO DIREITO À SAÚDE AOS USUÁRIOS DO SUS.	8.405.591,04	0,74%
11275 - APOIO ÀS AÇÕES GOVERNAMENTAIS NA ÁREA DA SEGURANÇA.	8.218.093,78	0,72%
11294 - APOIO ÀS AÇÕES GOVERNAMENTAIS NA ÁREA DA SAÚDE.	7.777.255,86	0,68%
10635 - EXECUÇÃO DO PROGRAMA MAIS INFÂNCIA CEARÁ - CARTÃO MAIS INFÂNCIA.	7.620.930,00	0,67%
Total	1.027.316.120,55	90,03%

Fonte: Portal da Transparência

Nota: Em virtude da grande quantidade, foram exibidas apenas as ações cuja soma representa 90% do valor total empenhado. As demais totalizaram R\$ 113.759.581,50.

323. Verifica-se que não foi especificado o texto descritivo das ações 18364 e 21065. Entretanto, conforme apresentado nas seções anteriores, tais ações corresponderam a “18364 - Aquisição do Hospital Leonardo Da Vinci” e “21065 - Manutenção do Hospital Leonardo da Vinci (HLV)”.

Tabela 60 – Despesas empenhadas por local de execução (R\$1,00)

Local de Execução	Valor Empenhado	%
GRANDE FORTALEZA	902.102.614,62	79,06%
ESTADO DO CEARÁ	111.908.555,17	9,81%
CARIRI	32.858.954,06	2,88%
SERTÃO DE SOBRAL	30.518.951,46	2,67%
SERTÃO CENTRAL	17.871.215,33	1,57%
CENTRO SUL	11.574.002,67	1,01%
VALE DO JAGUARIBE	6.571.904,06	0,58%
LITORAL OESTE / VALE DO CURU	6.418.409,44	0,56%
SERRA DA IBIAPABA	5.417.848,08	0,47%
SERTÃO DOS CRATEÚS	4.631.656,60	0,41%
SERTÃO DOS INHAMUNS	3.759.919,92	0,33%
LITORAL NORTE	2.269.807,31	0,20%
SERTÃO DE CANINDÉ	2.070.674,01	0,18%
MACIÇO DO BATURITÉ	1.700.998,90	0,15%
LITORAL LESTE	1.400.190,42	0,12%
Total	1.141.075.702,05	100,00%

Fonte: Portal da Transparência

Nota: A localização denominada “Estado do Ceará” refere-se a gastos não passíveis de regionalização por gerarem benefícios para todo o Estado.

Tabela 61 – Despesas empenhadas por item de gasto (R\$1,00)

Item de gasto	Valor Empenhado	%
COOPERATIVAS - TERCEIRIZAÇÃO DECORRENTE DE SUBSTITUIÇÃO MÃO-DE-OBRA (LRF, ART. 18)	244.224.801,40	21,40%
TRANSFERÊNCIAS A ORGANIZAÇÕES SOCIAIS - CONTRATO DE GESTÃO	151.510.474,26	13,28%
MATERIAL HOSPITALAR	147.743.949,93	12,95%
APARELHOS, EQUIPAMENTOS, UTENSÍLIOS MÉDICO-ODONTOLÓGICO, LABORATORIAL E HOSPITALAR	114.394.315,24	10,03%
SERVIÇOS DE PUBLICIDADE	58.632.039,37	5,14%
OUTRAS AQUISIÇÕES DE IMÓVEIS	40.054.244,02	3,51%
MATERIAL FARMACOLÓGICO	37.702.150,79	3,30%
TRANSFERÊNCIA A FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE	33.420.000,00	2,93%
VALE-REFEIÇÃO E VALE-ALIMENTAÇÃO	33.169.160,00	2,91%
MATERIAL LABORATORIAL	31.611.186,38	2,77%
PREMIAÇÕES CULTURAIS	22.700.000,00	1,99%
OUTROS MATERIAIS E SERVIÇOS PARA DISTRIBUIÇÃO GRATUITA	20.886.190,33	1,83%
AJUDA FINANCEIRA A ENTIDADES PRIVADAS COM FINS LUCRATIVOS	16.774.200,00	1,47%
TRANSFERÊNCIAS A INSTITUIÇÕES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS - CONVÊNIOS	15.372.832,46	1,35%
CONTRATO DE PATROCÍNIO	15.177.537,65	1,33%
MEDICAMENTOS	14.896.964,21	1,31%
SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS	14.792.729,10	1,30%
FRETES E TRANSPORTE DE ENCOMENDAS	12.317.208,17	1,08%
SERVIÇOS HOSPITALARES, MÉDICOS E ODONTOLÓGICOS	12.311.322,73	1,08%
Total	1.037.691.306,04	90,94%

Fonte: Portal da Transparência

Nota: Em virtude da grande quantidade, foram exibidos apenas os itens cuja soma representou 90% do valor total empenhado. Os demais totalizaram R\$ 103.384.396,01.

Tabela 62 – Despesas empenhadas por modalidade de licitação (R\$1,00)

Modalidade de Licitação	Valor Empenhado	%
DISPENSA	435.885.865,18	38,20%
(vazio)	181.632.324,37	15,92%
PREGÃO	174.600.915,97	15,30%
GESTÃO	151.510.474,26	13,28%
INEXIGIBILIDADE	120.792.819,87	10,59%
SEM INFORMAÇÃO	62.076.190,14	5,44%
USO INTERNO	10.454.332,46	0,92%
SEM MODALIDADE	7.235.870,57	0,63%
REGISTRO DE PREÇO	90.813,47	0,01%
CARTA CONVITE	57.638,98	0,01%
CONVENIOS	41.651,28	0,00%
CONCORRÊNCIA	- 3.303.194,50	-0,29%
Total	1.141.075.702,05	100,00%

Fonte: Portal da Transparência

324. Com base nos dados da tabela, foram observadas as seguintes ocorrências na divulgação:
- Modalidade de licitação sem especificação (texto vazio) abrangendo um montante de R\$ 181.632.324,37;
 - Modalidades de licitação com as descrições “SEM INFORMAÇÃO” e “SEM MODALIDADE”, ou seja, sem especificação tal qual o caso anterior;
 - Ausência de notas explicativas em relação às modalidades de licitação “GESTÃO” e “USO INTERNO”.

Tabela 63 – Despesas empenhadas por credor (R\$1,00)

Credor	Valor Empenhado	%
CHINA MEHECO CORPORATION	179.154.196,06	15,70%
INSTITUTO DE SAUDE E GESTAO HOSPITALAR	151.510.474,26	13,28%
CEMERGE- COOPERATIVA DOS MEDICOS EMERGENCISTAS DO CEARA LTDA	59.770.904,00	5,24%
COOPERATIVA DE TRABALHO DE ATENDIMENTO PRE-HOSPITALAR LTDA COAPH	43.445.245,21	3,81%
3A NEGOCIOS IMOBILIÁRIOS LTDA	42.672.551,25	3,74%
COOSAUDE - COOPERATIVA DOS TRAB.E PROF. DE SAUDE DO ESTADO DO CEARA LTDA	35.610.096,46	3,12%
ALELO S.A	33.169.160,00	2,91%
COOPED- CE COOPERATIVA DOS PEDIATRAS DO CEARA LTDA	25.960.373,07	2,28%
MARTIN BENCHER DO BRASIL	18.837.615,79	1,65%
COOPERATIVA DE TRABALHO DOS PROFISSIONAIS DE ENFERMAGEM E DE SAUDE DO NORDESTE DO ESTADO DO CEARA - COOPERNORDESTE / CE	16.478.802,21	1,44%
COOPERATIVA DE TRABALHO DE ATENDIMENTO PRE HOSPITALAR LTDA-COAPH	15.640.521,73	1,37%
BOLERO SERVIÇOS EM COMUNICAÇÃO E PUBLICIDADE LTDA	14.802.212,64	1,30%
EBM QUINTTO COMUNICAÇÃO LTDA	14.165.549,85	1,24%
COOMINT COOP DOS MEDICOS INTENS EST CEAR	12.493.106,85	1,09%
VERVE COMUNICAÇÃO LTDA	12.246.469,63	1,07%
COOPERATIVA DE TRABALHO MULTIPROFISSIONAL DE SAÚDE DO ESTADO DO CEARA	11.825.154,22	1,04%
NACIONAL GAS BUTANO DISTRIBUIDORA LTDA	11.683.350,00	1,02%
AGIL COMUNICAÇÃO E MARKETING LTDA	10.792.962,85	0,95%
CONSORCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL DO NORDESTE - CONSORCIO NORDESTE	9.953.550,00	0,87%
COOPERATIVA DOS MÉDICOS ANESTESIOLOGISTAS DO CEARÁ	9.812.011,15	0,86%
RTS RIO S/A	8.271.000,00	0,72%
LABORATORIOS B BRAUN SA	7.806.760,00	0,68%
BANCO DO BRASIL S/A	7.620.930,00	0,67%
COMERCIAL VALFARMA EIRELI	7.519.388,92	0,66%
EXPRESSO GUANABARA S/A	7.080.000,00	0,62%
SLOGAN PROPAGANDA S/A	6.624.844,40	0,58%

INSTITUTO SISAR	6.438.332,92	0,56%
IMPORTEC - IMPORTADORA CEARENSE LTDA	6.239.591,81	0,55%
FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE IGUATU	6.000.000,00	0,53%
LABORATORIO DE PATOLOGIA COSTA, NOGUEIRA & TAVORA S/S - EPP	5.940.750,00	0,52%
COOCIRURGE-COOPERATIVA DE TRABALHO DOS CIRURGIOES GERAIS DO CEARA LTDA	5.799.871,24	0,51%
CRISTALIA PRODUTOS QUIMICOS FARMACÊUTICOS LTDA	5.547.008,79	0,49%
DNE- COMERCIO DE PRODUTOS LABORATORIAIS LTDA	5.177.426,20	0,45%
UNIAO QUIMICA FARMACEUTICA NACIONAL S A	5.000.916,40	0,44%
Total	821.091.127,91	71,96%

Fonte: Portal da Transparência

Nota: Em virtude da grande quantidade, foram exibidos apenas os credores cujo valor total empenhado foi acima de 5 (cinco) milhões. Os demais totalizaram R\$ 319.984.574,14.

Tabela 64 – Despesas empenhadas por situação de entrega (R\$1,00)

Situação da Entrega	Valor Empenhado	%
Entregue	892.049.253,07	78,18%
EM ATRASO - COM NOTIFICAÇÃO	189.107.746,06	16,57%
Não Entregue	100.185.506,55	8,78%
Entregue Parcialmente	41.735.693,99	3,66%
(vazio)	- 14.710.970,68	-1,29%
Nota Anulada	- 67.291.526,94	-5,90%
Total	1.141.075.702,05	100,00%

Fonte: Portal da Transparência

325. A situação da entrega refere-se à prestação de serviço ou entrega do bem ou material por parte do fornecedor (credor). Verifica-se que, até a data da consulta no portal da transparência, 29,01% das entregas estavam atrasadas, não entregues ou apenas parcialmente realizadas. Novamente, há a ocorrência da descrição “vazio” como forma de classificação, não havendo nota explicativa ou justificativa quanto a ausência de especificação.

326. Em relação às ocorrências citadas nesta seção, o Governo do Estado, por meio do Ofício nº 276/2021, manifestou os seguintes esclarecimentos, os quais são analisados de forma individualizada a seguir:

[...] Análise da Comissão do PASF: Considerando a Tabela 23 do relatório do TCE vislumbra-se que foi considerado apenas o nível de fonte de recurso para a construção da informação. Um maior detalhamento é possível de ser consultado acessando o nível de informação da subfonte. A consulta criada na Plataforma Ceará Transparente para divulgação dos dados referentes aos gastos do Estado para atender às demandas emergenciais decorrentes da Pandemia da COVID 19, constitui uma ação de relevância impar na promoção da transparência pública. A ferramenta permite download em formato aberto, de informações de empenhos, contratos, modalidade de licitação, fornecedor, CNPJ, itens de despesas, local do gasto, fonte, subfonte e muitas outras. A completude dessa ação fez com que o Estado do Ceará tenha sido avaliado com nota máxima em avaliações especializadas e independentes, sobre as informações dos recursos aplicados no

combate à pandemia, elaboradas pela organização Transparência Internacional Brasil e pela Controladoria Geral da União — CGU. [...]

327. Considerando os esclarecimentos ofertados, ainda que seja analisada a subfonte, não é possível a realização da distinção entre os montantes utilizados provenientes das transferências da União e os recursos ordinários originados exclusivamente da arrecadação estadual. Ademais, não foi evidenciado nenhum campo informando a descrição da subfonte tampouco nota explicativa em relação ao assunto.

Em relação aos empenhos que no campo da tabela destinado à informação da modalidade de licitação se apresenta sem especificação, (texto vazio), em rápida análise, considerando somente o dado item de despesa, percebe-se que na sua grande maioria se referem a gastos cuja natureza não se aplica processo de licitação, à exemplo de Transferência Fundo a Fundo, Diárias, Auxílio Financeiro, Bolsas de Trabalho e outras. Assim, para propiciar maior clareza nos dados disponibilizados, foi determinada acurada análise técnica para confirmação de todas as situações, passando a ser mostrada a descrição "NÃO SE APLICA", para os respectivos casos. [...]

328. Após análise no conjunto de dados atualizado, foi verificado que ainda consta um montante de R\$ 167.252.324,37 sem especificação (texto vazio) no campo Modalidade de licitação.

Em relação aos empenhos que apresentavam no campo destinado a modalidade de licitação a descrição "Sem Informação" foi imediatamente verificada a questão operacional de tecnologia que estava fazendo a leitura do documento de forma limitada, passando a informar a respectiva modalidade em cada um dos empenhos. Relativamente à descrição "Sem modalidade", verificou-se tratar-se de despesas que pela sua natureza o campo modalidade de licitação não se aplica. Assim, para maior clareza da linguagem utilizada, as descrições foram ajustadas passando a ser mostradas com a descrição "NÃO SE APLICA" acompanhada da Natureza da Despesa. [...]

Em relação aos empenhos com a indicação no campo modalidade de licitação "Gestão", os mesmos se referem a repasses no âmbito de contratos de gestão. Assim, para aperfeiçoar a linguagem utilizada nas ferramentas de transparência, a descrição foi alterada passando a ser mostrada a descrição "CONTRATOS DE GESTÃO". Em relação aos empenhos com modalidade de licitação "Uso Interno", os mesmos se referem a repasses no âmbito de convênios e instrumentos congêneres. Assim, para aperfeiçoar a linguagem utilizada nas ferramentas de transparência, a descrição foi alterada passando a ser mostrada a descrição "NÃO SE APLICA - CONVENIOS". [...]

Em relação aos casos em que o campo da tabela, situação de entrega, se apresentava sem especificação" texto vazio", os mesmos se referem a notas de empenhos de despesas anuladas. Assim, para maior clareza da informação, para estas situações o campo foi ajustado passando a ser mostrada a descrição "Nota Anulada". [...]

329. Considerando os esclarecimentos ofertados acima, após a análise no conjunto de dados atualizado, avaliam-se as referidas ocorrências como sanadas.

A transparência é um instrumento de aperfeiçoamento da gestão pública, de prestação de contas à sociedade, estabelecida como uma diretriz no modelo de Gestão do Poder Executivo. Nesse sentido, a informação em epígrafe será objeto de análise e considerada no âmbito das atividades das áreas competentes, dentro

da premissa do aperfeiçoamento contínuo dos processos, com fulcro na avaliação de riscos, nos controles preventivos e no monitoramento das ações.

330. Na análise do conjunto de dados atualizado, considerando as modificações no texto descritivo do campo “Situação de entrega”, verifica-se ainda a ocorrência de 27,43% das entregas estarem atrasadas, não entregues ou apenas parcialmente realizadas, não sendo apresentadas notas explicativas em relação a tal fato.

331. Nos esclarecimentos manifestados, é declarado que a informação será objeto de análise e considerada no âmbito das atividades das áreas competentes, não havendo outras considerações.

332. Diante do exposto, faz-se necessária a emissão de recomendações referentes às ocorrências restantes, a qual será incluída no capítulo referente às ocorrências e ressalvas referentes ao exercício de 2020.

2.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

333. O Plano Plurianual relativo ao quadriênio de 2020-2023 que foi instituído pela Lei nº 17.160, de 27 de dezembro de 2019, está apoiado em 7 (sete) grandes eixos de Governo, quais sejam: Ceará Acolhedor, Ceará da Gestão Democrática por Resultados, Ceará de Oportunidades, Ceará do Conhecimento, Ceará Pacífico, Ceará Saudável e Ceará Sustentável.

334. No exercício financeiro de 2020, a execução dos Programas Governamentais, considerando-se os recursos autorizados pela Lei Orçamentária (LOA) e os créditos adicionais, alcançou R\$ 28.534.870.390,99, sendo executado um percentual para Programa Administrativo (93,83%), Programas Finalísticos (84,64%) e, por último, Programas Especiais (81,39%).

335. A execução dos programas finalísticos do PPA 2020-2023, alcançou R\$ 15.928.347.856,95. Dos 88 programas finalísticos previstos neste PPA, verificou-se que 54 desses programas (61,36%) apresentaram execução orçamentária individualizada superior a 61% da dotação atualizada.

336. Já na execução física das Iniciativas dos Programas Finalísticos, destaca-se que 14 iniciativas apresentaram metas físicas realizadas acima de 1.000%, confrontando com a meta programada para o exercício de 2020, por exemplo: 351.1.03 Promoção do ordenamento e gestão das atividades da pesca e da aquicultura (119.200%); 343.1.13 Promoção da fiscalização da frota de veículos e condutores em circulação nas vias públicas do Estado do Ceará (12.240%) e 413.1.04 Expansão do portfólio de serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação (22.000%).

337. A Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO do Estado do Ceará, para o exercício financeiro de 2020, foi aprovada pela Lei Estadual nº 16.944, publicada no Diário Oficial do Estado em 19 de julho de 2019, e alterada pela lei nº 17.346 de 11 de dezembro de 2020, podendo-se destacar o atendimento parcial em relação o seu dever de dispor sobre às normas relativas ao controle de custos

e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, conforme determinado no Art. 4º, inciso I, alínea “e” da LRF, podendo-se ressaltar a sua evolução comparada com anos anteriores.

338. No exame do demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita, verifica-se a previsão de renúncia de receitas, para o exercício de 2020, de R\$ 1 bilhão para o setor industrial e de R\$ 23 milhões para o comércio.

339. O Orçamento Geral do Estado teve seus valores consignados na lei estadual nº 17.161, de 27 de dezembro de 2019, publicada no Diário Oficial do dia 30 de dezembro de 2019, com as receitas estimadas em R\$ 28.762.923.704,00 e as despesas fixadas em igual montante, contemplando o Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos, sendo este último, no montante de R\$ 384.433.545,00, referente aos Investimentos das Empresas Estatais não Dependentes.

340. Com relação a abertura de créditos adicionais por meio de decreto, foram apurados os montantes de créditos abertos e o percentual de abertura utilizando os critérios dispostos na LOA 2020, na LDO 2020 e no Manual do Orçamento da SEPLAG de 2020, e considerando as informações enviadas pela SEPLAG, o Poder Executivo atingiu o percentual de 19,30%, cumprindo o limite legal de 20%, não havendo, portanto, abertura de crédito suplementar sem autorização legislativa para o exercício 2020.

341. O Estado arrecadou, considerando as deduções ao FUNDEB, 93,83% da Receita Atualizada, o que correspondeu uma Receita Orçamentária de R\$ 28,8 bilhões.

342. Em relação à Receita Bruta Arrecadada, que é composta dos ingressos de disponibilidades nos cofres do Estado não considerando as deduções ao FUNDEB, registrou-se um montante de R\$ 33,38 bilhões, valor este inferior, em termos reais, em R\$ 2,08 bilhões comparado ao ano anterior.

343. A receita tributária, que representa a principal fonte de recurso do Estado, teve um decréscimo real em relação ao exercício anterior 9,27%. A maior representatividade deste decréscimo decorre da menor arrecadação do ITCD e IRPF.

344. As transferências correntes, segunda maior fonte de ingressos de receitas correntes, teve um acréscimo em relação ao ano anterior 8,59%. A maior representatividade as transferências intergovernamentais representando 89,93% do total das transferências, sendo 10,4 bilhões de repasses da União, tendo recebido especificamente para o enfrentamento e compensações do combate ao COVID 19 o valor de 2,2 bilhões.

345. Dentre as receitas de capital, destaca-se o decréscimo das transferências de capital de 44,94% e de 118,95% de outras transferências em relação ao ano anterior.

346. Quanto à despesa total, o estado do Ceará realizou R\$ 28,5 bilhões, havendo uma economia orçamentária de R\$ 5,3 bilhões, resultando em uma execução de 84,34% da despesa orçamentária autorizada para 2020. Analisando a evolução das despesas, houve aumento real de 1,48% das despesas correntes e aumento real de 12,27% das despesas de capital.

347. Insta salientar que 46,45% da despesa orçamentária executada se referem à Despesa com Pessoal e Encargos Sociais (R\$ 13,25 bilhões), representando um decréscimo real de 17,52% em relação ao ano anterior, sendo que a maior concentração desses gastos está nas funções Previdência social (28,06%), Segurança Pública (20,53%) e Educação 17,92%.

348. Outro grupo de despesa relevante no total da despesa orçamentária se trata de Outras Despesas Correntes (R\$ 11,1 bilhões), o que equivale a 38,87%. Desse montante realizado, 33,44% foram destinados às transferências constitucionais e 22,56% para Outros Serviços de Terceiros-pessoa jurídica.

349. Quanto aos recursos alocados em Investimentos (R\$ 2,22 bilhões), houve um decréscimo real de 8,82% (R\$ 241,4 milhões) em relação ao ano anterior.

350. No exercício de 2020, as despesas com investimentos do Poder Executivo custeadas com recursos próprios totalizaram R\$ 1.150.377.888,51, correspondendo a um percentual de execução de 66,58% em relação ao valor autorizado pela legislação orçamentária, percentual maior do que o apresentado no ano anterior, porém abaixo do observado nos exercícios de 2017 e 2018. Considerando somente as despesas empenhadas em funções relacionadas à direitos sociais, o percentual de execução foi de 65,44%, maior do que no ano anterior, entretanto o valor autorizado foi reduzido em 16,74%.

351. O Estado do Ceará recebeu em 2020 um montante total de transferências correspondente a R\$ 2.231.962.781,54 para enfrentamento à pandemia do COVID-19 e compensação dos impactos econômicos decorrentes. Em relação às despesas, foi executado um montante de R\$ 2.022.872.293,39, considerando os critérios utilizados, sendo que os maiores dispêndios foram realizados nas funções Saúde (48,26%), Segurança Pública (29,90%) e Previdência Social (15,52%). Já em relação aos grupos de natureza da despesa, destacaram-se os grupos “1 – Pessoal e Encargos Sociais” (48,11%) e “3 – Outras Despesas Correntes” (39,31%).

352. O Governo do Estado do Ceará incluiu no portal da transparência uma página dedicada à divulgação dos recursos aplicados no combate à pandemia do COVID-19. De acordo com consulta

realizada em 18 de maio de 2021, as despesas no exercício de 2020 totalizaram R\$ 1.141.075.702,05, sendo as maiores fontes de recursos, os recursos provenientes do SUS e os recursos ordinários, ressaltando que, em relação aos últimos, não foi possível distinguir os montantes utilizados provenientes das transferências da União (recursos federais) dos recursos ordinários originados exclusivamente da arrecadação estadual. Além disso, destacam-se ao percentual de 78% referente à situação “Entregue” das despesas empenhadas e a ocorrência de descrições vazias ou genéricas (sem notas explicativas) nos campos ação governamental, situação de entrega e modalidade de licitação.

353. Quanto ao volume de recursos alocados no elemento outros serviços de terceiros – Pessoa Jurídica, R\$ 1,06 bilhão (42,69%) se referem ao item de despesa Transferências a Organizações Sociais - Contrato de Gestão.

354. Durante o exercício de 2020, foram alocados pelo Estado do Ceará, a Entidades Públicas e Privadas para executar programas de governo em parceria, um total de R\$ 1,99 bilhões, sendo 65,21% para instituições privadas sem fins lucrativos, 14,14% para Municípios – Fundo a Fundo e 11,16% para os Municípios. Os demais repasses (Transferência a Consórcios Públicos, Execução de Contrato de Parceria Público-Privada-PPP, a Instituições Privadas com Fins Lucrativos e a Transferências a Estados e Distrito Federal) apresentaram, conjuntamente, um percentual de 9,49% do total transferido.

355. Quanto ao volume de recursos transferidos a instituições privadas sem fins lucrativos, R\$ 1.074.050.808,70 (82,49%) se referem ao item de despesa Transferências a Organizações Sociais - Contrato de Gestão e R\$ 194.988.738,15 (14,98%) a Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos – Convênios.

3 *ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS*

3. ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

1. A transparência na gestão dos recursos públicos é considerada como um dos pressupostos de responsabilidade na gestão fiscal. Nesse sentido, as demonstrações contábeis exercem um papel fundamental, pois evidenciam a posição financeira, orçamentária e patrimonial das entidades do setor público.

2. A elaboração dos balanços no setor público deve observar as disposições contidas no art. 101 da Lei nº 4.320/64 – “Os resultados gerais do exercício serão demonstrados no Balanço Orçamentário, no Balanço Financeiro, no Balanço Patrimonial, na Demonstração das Variações Patrimoniais, segundo Anexo 12, 13, 14 e 15 e os quadros demonstrativos constantes nos anexos 1, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 16 e 17”.

3. Adicionalmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê em seu art. 2º, inciso III, que as demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente.

4. Esta Diretoria efetuou a análise dos seguintes demonstrativos consolidados, apresentados pelo Estado no processo de Contas de Governo:

- Balanço Orçamentário;
- Balanço Financeiro;
- Balanço Patrimonial;
- Demonstração das Variações Patrimoniais;
- Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC); e
- Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL).

3.1. BALANÇO ORÇAMENTÁRIO

5. O Balanço Orçamentário, definido pela Lei nº 4.320/64, demonstra as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas. Em sua estrutura, deve evidenciar as receitas e as despesas orçamentárias por categoria econômica, confrontar o orçamento inicial e as suas alterações com a execução, demonstrar o resultado orçamentário e discriminar as receitas por fonte (origem) e as despesas por grupo de natureza. Adicionalmente, apresentará as receitas detalhadas por categoria econômica, origem e espécies, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada e o saldo a realizar; e as despesas por categoria econômica e grupo de

natureza da despesa, discriminando a dotação inicial, a dotação atualizada para o exercício, as despesas empenhadas, as despesas liquidadas, as despesas pagas e o saldo da dotação.

6. Uma abordagem mais detalhada em relação à previsão e à execução das receitas e despesas foi realizada no Capítulo 2 deste relatório, restando a este capítulo apresentar uma análise geral dos valores consolidados informados no balanço orçamentário.

7. Para o exercício financeiro de 2020, o Orçamento Geral do Estado teve as receitas estimadas em R\$ 28.762.923.704,00 e as despesas fixadas em igual montante, contemplando o Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos, sendo este último, no montante de R\$ 384.433.545,00, referente aos Investimentos das Empresas Estatais Independentes. Cabe salientar que o referido montante não contempla as operações intraorçamentárias. Na tabela seguinte pode-se visualizar a metodologia utilizada para o lançamento da dotação inicial da despesa e da receita no balanço orçamentário.

Tabela 1 – Cálculo da dotação inicial do Balanço Orçamentário do exercício de 2020 (R\$ 1,00)

Descrição	Valores
Previsão da receita/despesa na lei 17.161/2019 (I)	28.762.923.704,00
Previsão do orçamento de investimento (II)	384.433.545,00
Previsão das receitas e despesas intraorçamentárias (III)	1.514.183.139,00
Dotação inicial a ser lançada no balanço orçamentário (IV = I - II + III)	29.892.673.298,00

Fonte: Lei 17.161/2019 e Balanço Geral do Estado do Ceará – 2020.

8. Na análise do Balanço Orçamentário do exercício de 2020, verificou-se que as Receitas Realizadas e das Despesas Empenhadas foram R\$ 30.004.950.700,83 e R\$ 28.534.870.390,99, respectivamente, resultando em um superávit orçamentário de R\$ 1.470.080.309,84. Vale ressaltar que, conforme o Balanço Geral do Estado de 2020, houve a execução de R\$ 1.463.284.425,66, proveniente de Superavit Financeiro do exercício anterior. Tal montante é igual ao apresentado no demonstrativo extraído do Sistema de Gestão Governamental por Resultado – S2GPR, e no Balanço Orçamentário publicado no portal da transparência.

9. O resultado da execução do orçamento corrente, obtido a partir da diferença entre as receitas e despesas correntes executadas, correspondeu a um Superavit do Orçamento corrente de R\$3.551.425.248,11. O resultado da execução do orçamento de capital, fruto do confronto entre receitas e despesas de capital, registrou deficit de R\$ 2.081.344.938,27.

10. Em relação à execução das receitas, verifica-se que o estado arrecadou 93,83% das receitas previstas, o que representa uma frustração de arrecadação de R\$ 1.972.316.344,80. Quanto à execução da despesa, dos R\$ 33.448.296.552,71 de gastos autorizados pelo Poder Legislativo foram

executados R\$ 28.534.870.390,99, demonstrando uma execução na ordem de 85,31% dos créditos orçamentários e adicionais, resultando em uma economia orçamentária de R\$ 4.913.426.161,72.

11. Quanto aos restos a pagar inscritos no exercício, verificou-se um montante de R\$ 1.177.830.545,62 de não processados (Despesa empenhada, mas não liquidada), enquanto os processados (Despesa liquidada, mas não paga) corresponderam a R\$ 213.528.347,75. Destaca-se que os valores dos restos a pagar inscritos (Processados e não Processados) conferem com os apresentados no Balanço Financeiro e no Demonstrativo da Dívida Flutuante.

3.2. BALANÇO FINANCEIRO

12. O Balanço Financeiro demonstra a receita e a despesa orçamentária bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extra orçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior e os que se transferem para o exercício seguinte. Desta forma, o demonstrativo consiste num quadro com duas seções que se equilibram: ingressos, composto por receitas orçamentárias, recebimentos extra orçamentários e o saldo em espécie do exercício anterior; e dispêndios, composto por despesas orçamentárias, pagamentos extra orçamentários e o saldo em espécie para o exercício seguinte.

13. O Balanço Financeiro evidencia a movimentação financeira das entidades do setor público no período a que se refere, discriminando:

- A receita orçamentária realizada por destinação de recurso;
- A despesa orçamentária executada por destinação de recurso;
- As transferências financeiras decorrentes, ou não, da execução orçamentária;
- Os recebimentos e pagamentos de natureza extra orçamentária;
- Os saldos inicial e final, em espécie, do exercício e exercício anterior.

14. O objetivo do demonstrativo é apontar a contribuição dos ingressos e dispêndios para a geração de caixa, analisando a gestão dos recursos públicos em conjunto com os outros demonstrativos.

15. A seguir, tem-se o Balanço Financeiro, com análises vertical e horizontal, segregado em ingressos e dispêndios nas tabelas a seguir.

Tabela 2 – Balanço Financeiro – Ingressos

Ingressos	Exercício Atual	AV (%)	AH (%)	Exercício Anterior
Receita Orçamentária (I)	30.004.950.700 ,83	39,88 %	4,16%	28.807.726.549, 22

Ingressos	Exercício Atual	AV (%)	AH (%)	Exercício Anterior
Ordinária	21.886.001.276,67	29,09 %	3,73%	21.098.767.225,23
Vinculada	8.118.949.424,16	10,79 %	5,32%	7.708.959.323,99
Transferências Financeiras Recebidas (II)	22.383.786.175,96	29,75 %	1,66%	22.018.731.585,70
Recebimentos Extraorçamentários (III)	16.756.543.031,93	22,27 %	10,23 %	15.201.378.120,62
Saldo Em Espécie Do Exercício Anterior (IV)	6.085.514.916,67	8,09%	20,01 %	5.070.941.539,34
Total (V) = (I + II + III + IV)	75.230.794.825,39	100,00 %	5,81%	71.098.777.794,88

Fonte: Balanço Geral do Estado do Ceará - Exercício 2020

Tabela 3 – Balanço Financeiro - Dispêndios

Dispêndios	Exercício Atual	AV (%)	AH (%)	Exercício Anterior
Despesa Orçamentária (VI)	28.534.870.390,99	37,93 %	2,78%	27.762.603.422,19
Ordinária	20.472.853.730,95	27,21 %	- 1,95%	20.879.842.527,37
Vinculada	8.062.016.660,04	10,72 %	17,13 %	6.882.760.894,82
Transferências Financeiras Concedidas (VII)	22.383.786.175,96	29,75 %	1,66%	22.018.731.585,70
Pagamentos Extraorçamentários (VIII)	16.146.346.030,59	21,46 %	6,00%	15.231.927.870,32
Saldo Em Espécie Para O Exercício Seguinte (IX)	8.165.792.227,85	10,85 %	34,18 %	6.085.514.916,67
Total (X) = (VI + VII + VIII + IX)	75.230.794.825,39	100,00 %	5,81%	71.098.777.794,88

Fonte: Balanço Geral do Estado do Ceará - Exercício 2020

16. No campo dos Ingressos, houve um incremento de 4,16% em relação ao exercício anterior nas receitas orçamentárias. Dentre as receitas vinculadas verifica-se o aumento 41,96% no ingresso de recursos destinados ao SUS, em contrapartida, ocorreu uma redução de 5,38% dos recursos do FUNDEB.

17. Quanto aos dispêndios, houve um aumento de 2,78% nas despesas orçamentárias comparado com o ano anterior. Dentre as despesas vinculadas, destaca-se as relativas a operações de créditos a ao SUS, as quais cresceram em 55,06% e 31,27%, respectivamente.

18. Obtido pela diferença entre o saldo em espécie para o exercício seguinte (R\$ 8.165.792.227,85) e o saldo em espécie do exercício anterior (R\$ 6.085.514.916,67), ou pela forma da Tabela 4, foi apurado o resultado financeiro positivo de R\$ 2.080.277.311, indicando, portanto, um aumento de 34,18% nas disponibilidades financeiras do Estado em 2020 e um aumento de 105,04% no resultado financeiro em relação ao do exercício anterior.

Tabela 4 – Resultado Financeiro (R\$ 1,00)

Apuração do Resultado Financeiro do Exercício	2020	2019
Receitas Orçamentárias	30.004.950.701	28.807.726.549
(+) Transferências Financeiras Recebidas	22.383.786.176	22.018.731.586
(+) Recebimentos Extraorçamentários	16.756.543.032	15.201.378.121
(-) Despesa Orçamentária	28.534.870.391	27.762.603.422
(-) Transferências Financeiras Concedidas	22.383.786.176	22.018.731.586
(-) Pagamentos Extraorçamentários	16.146.346.031	15.231.927.870
= Resultado Financeiro do Exercício	2.080.277.311	1.014.573.377

Fonte: Balanço Geral do Estado do Ceará - Exercício 2020

19. Diante da execução orçamentária observada no Balanço Financeiro, buscou-se evidenciar as receitas realizadas e despesas empenhadas por fonte de recursos.

20. Consultou-se o Manual Técnico do Orçamento de 2020³, do Governo do Estado do Ceará, o qual orienta que a classificação por fonte busca “assegurar que receitas vinculadas por lei à finalidade específica sejam exclusivamente aplicadas em programas e ações que visem à consecução de despesas ou políticas públicas associadas a esse objetivo legal”.

21. Informa ainda que a utilização de fontes possibilita uma conexão entre as receitas e despesas, sendo que “na receita, indica o destino de recursos para o financiamento de determinadas despesas; na despesa, identifica a origem dos recursos que estão sendo utilizados”.

22. Tratando da estrutura de codificação das fontes recursos, esse Manual (Pag. 66) relaciona as fontes e as separa em seus correspondentes grupos que são; Tesouro, Recursos Próprios, Transf. Legais, Operações de Crédito e Convênios.

23. Além disso, esclarece que as fontes de recursos iniciadas com as numerações (1) e (2), indicam que são recursos do exercício corrente, e (3) e (6) provenientes de exercício anterior.

24. Diante o exposto, a Tabela 5 totaliza as receitas realizadas e despesas empenhadas, provenientes de recursos do exercício corrente e anterior, estratificadas em seus correspondentes grupos de fonte de recurso, seguindo a estrutura de codificação disposta no Manual mencionado, destacando-se algumas das fontes em cada grupo:

³ Manual Técnico do orçamento de 2020. SEPLAG-CE. Site: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2019/08/MANUAL-T%C3%89CNICO-DE-OR%C3%87AMENTO-2020-3%C2%BA-vers%C3%A3o.pdf>. Acessado em 18/05/2020

Tabela 5 - Receita x Despesa por grupo de Fonte de Recursos (R\$ 1,00)

Grupo	Fonte de Recursos	Descrição da Fonte de Recursos	Receita Realizada	Despesa Empenhada	Soma de Superavit/Deficit Orçamentário
Tesouro	10000	Tesouro, recursos ordinários	14.461.952.179,32	13.233.138.869,62	1.228.813.309,70
Tesouro	10002	Recursos ordinários para projetos prioritários	0,00	279.785.640,24	-279.785.640,24
Tesouro	30002	Recursos ordinários para projetos prioritários	0,00	90.646.039,86	-90.646.039,86
Tesouro	10009	Recursos ordinários - mitigação dos efeitos financeiros da covid-19	918.821.342,88	918.821.342,88	0,00
Tesouro	Demais Fontes - Grupo Tesouro		6.348.315.324,30	5.780.826.654,45	567.488.669,85
Subtotal - Grupo Tesouro			21.729.088.846,50	20.303.218.547,05	1.425.870.299,45
recursos próprios	21600	Out. Fontes, compensação ambiental	10.708.215,28	11.294.153,87	-585.938,59
recursos próprios	61600	Compensação ambiental	0,00	4.437.690,91	-4.437.690,91
recursos próprios	20600	Out. Fontes, recursos provenientes da contribuição patronal parlamentar	3.741.887,53	4.286.705,00	-544.817,47
recursos próprios	Demais Fontes - Grupo recursos próprios		3.515.080.100,92	3.171.548.737,12	343.531.363,80
Total - Grupo recursos próprios			3.529.530.203,73	3.191.567.286,90	337.962.916,83
Transf. Legais	29100	Out. Fontes, recursos provenientes do sus	1.171.240.710,21	1.047.392.039,04	123.848.671,17
Transf. Legais	69100	Recursos provenientes do sus	0,00	44.826.153,57	-44.826.153,57
Transf. Legais	27303	Transferências diretas - outras	926.380,85	35.718.278,51	-34.791.897,66
Transf. Legais	67303	Transferências diretas - outras	0,00	36.473.169,03	-36.473.169,03
Transf. Legais	Demais Fontes - Grupo Transf. Legais		1.854.540.739,61	1.765.510.199,15	89.030.540,46
Total - Grupo Transf. Legais			3.026.707.830,67	2.929.919.839,30	96.787.991,37
Op. Créditos	24649	Operações de crédito internas - linha leste/bndes	0,00	130.878.484,83	-130.878.484,83
Op. Créditos	24865	Out. Fontes, operações de crédito externas - tesouro	12.593.352,09	23.520.286,68	-10.926.934,59
Op. Créditos	Demais Fontes - Grupo Op. Créditos		1.454.708.145,83	1.488.780.535,58	-34.072.389,75
Total - Grupo Op. Créditos			1.467.301.497,92	1.643.179.307,09	-175.877.809,17

Grupo	Fonte de Recursos	Descrição da Fonte de Recursos	Receita Realizada	Despesa Empenhada	Soma de Superavit/Deficit Orçamentário
Convênios	28282	Out. Fontes, convênios com órgãos federais - administração direta	211.732.110,39	381.662.322,04	- 169.930.211,65
Convênios	28283	Out. Fontes, convênios com órgãos federais - administração direta	3.182.547,02	44.792.237,29	-41.609.690,27
Convênios	Demais Fontes - Grupo Convênios		37.407.664,60	40.530.851,32	-3.123.186,72
Total - Grupo Convênios			252.322.322,01	466.985.410,65	- 214.663.088,64
Total superávit orçamentário			30.004.950.700,83	28.534.870.390,99	1.470.080.309,84

Fonte: Despesas - BI orçamento; Receitas - S2GPR - Balancete Conta Corrente (Contas 6.2.1.2, 6.2.1.3.9.01, 6.2.1.3.1.01 e 6.2.1.3.9.02); Manual técnico do orçamento de 2020 - Estruturação da fonte de recurso.

25. Com base na tabela, verifica-se que mesmo agrupando a movimentação das fontes de recursos, ainda observam-se valores deficitários, no total dos grupos Operações de Crédito e Convênio.

26. Desse modo, assim como no exercício anterior, dentre as fontes de recursos que compõem os grupos acima exposto, observa-se que existe deficit inclusive em fontes provenientes de recursos do exercício corrente (iniciadas com 1 e 2), tais como 10002 (Recursos ordinários para projetos prioritários), 21600 (Out. Fontes, compensação ambiental), 27303 (Transferências diretas – outras), 24649 (Operações de crédito internas - linha leste/bndes), dentre outros.

27. Sobre a ocorrência desses déficits, conforme análise realizada no capítulo sobre as recomendações de exercícios anteriores, foi informado pela Comissão PASF que está em fase de implementação o desenvolvimento de novo sistema o qual contemplará controles por fonte para evitar a ocorrência de déficits na execução.

28. Ademais, ainda sobre a tabela acima, observa-se dentre as fontes do grupo Tesouro, a fonte “Recursos ordinários - mitigação dos efeitos financeiros da covid-19” (100009), na qual a receita realizada (R\$918.821.342,88) foi na mesma quantia da despesa empenhada.

3.3. BALANÇO PATRIMONIAL

29. O Balanço Patrimonial deve refletir a situação do patrimônio do estado ao final de cada exercício financeiro, devendo ser evidenciados os saldos das disponibilidades financeiras, dos bens em poder do Estado, bem como toda a dívida para com os fornecedores e demais credores.

30. O Balanço Patrimonial é composto pelos seguintes grupos:

- Ativo - são recursos controlados pela entidade como resultado de eventos passados e dos quais se espera que resultem para a entidade benefícios econômicos futuros ou potencial de serviços;
- Passivo - são obrigações presentes da entidade, derivadas de eventos passados, cujos pagamentos se esperam que resultem para a entidade saídas de recursos capazes de gerar benefícios econômicos ou potencial de serviços;
- Patrimônio Líquido - é o valor residual dos ativos da entidade depois de deduzidos todos seus passivos;

31. Evidencia, ainda, em sua estrutura a:

- Classificação dos elementos patrimoniais em "circulante" e "não circulante", com base em seus atributos de conversibilidade e exigibilidade;
- Demonstrativo do superavit/deficit financeiro do exercício.

32. A seguir, a Tabela 6 apresenta o Balanço Patrimonial consolidado do exercício 2020.

Tabela 6 – Balanço Patrimonial (R\$1,00)

ATIVO		PASSIVO	
Ativo Circulante	23.407.821.933,19	Passivo Circulante	3.212.590.165,74
Caixa e equivalentes de caixa	8.129.159.796,50	Obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais a pagar a curto prazo	109.847.128,63
Créditos a curto prazo	14.041.085.929,95	Empréstimos e financiamentos a curto prazo	1.336.526.428,34
Demais créditos e valores a curto prazo	328.210.228,65	Fornecedores e contas a pagar a curto prazo	146.106.698,75
Investimentos e aplicações temporárias a curto prazo	83.845.388	Obrigações fiscais a curto prazo	3.945.375,46
Estoques	778.756.048,22	Obrigações de repartição a outros entes	76.878.454,20
Variações patrimoniais diminutivas pagas	46.764.541,80	Demais obrigações a curto prazo	1.539.286.080,36
Ativo Não Circulante	40.271.026.356,63	Passivo Não Circulante	18.016.475.997,96
Ativo realizável a longo prazo	10.811.797.703,67	Obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais a pagar a longo prazo	32.728.906,64
Investimentos	4.621.595.909,01	Empréstimos e financiamentos a longo prazo	15.632.336.328,02
Imobilizado	24.618.485.164,91	Fornecedores a longo prazo	393.152.805,44
Intangível	219.147.579,04	Provisões a longo prazo	1.314.463.182,40
		Demais obrigações a longo prazo	643.794.775,46
		Patrimônio Líquido	42.449.782.126,12
Total do Ativo:	63.678.848.289,82	Total do Passivo:	63.678.848.289,82
Fonte: Balanço Geral do estado do Ceará - Exercício 2020			

3.3.1 Ativo

33. De acordo com a Estrutura Conceitual para elaboração e divulgação de informação contábil de propósito geral pelas entidades do setor público, um ativo “é um recurso controlado no presente pela entidade como resultado de evento passado”. Recurso, por sua vez, é um item com potencial de serviços ou capacidade de gerar benefícios econômicos. O controle do recurso envolve a capacidade da entidade em obter a efetiva geração do potencial de serviços ou dos benefícios econômicos originados do recurso para o cumprimento dos seus objetivos.

34. Os ativos devem ser classificados como circulantes quando estiverem disponíveis para realização imediata ou houver a expectativa de realização em até doze meses após a data das demonstrações contábeis. Do contrário, deverão ser classificados como não circulantes.

3.3.1.1 Ativo Circulante

35. As contas do Ativo Circulante estão classificadas nos subgrupos Caixas e Equivalentes de Caixa, Créditos a Curto Prazo, Demais Créditos e Valores a Curto Prazo, Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo, Estoques e Variações Patrimoniais Diminutivas Pagas. A Tabela 7 evidencia a composição e variação do Ativo Circulante nos exercícios de 2020 e 2019.

Tabela 7 – Ativo Circulante (R\$1,00)

Ativo Circulante	2020	AV(%)	Varição	2019
Caixa e equivalentes de caixa	8.129.159.797	34,73%	34,76%	6.032.316.754
Caixa e equivalentes de caixa em moeda nacional	8.129.159.797	34,73%	34,76%	6.032.316.754
Créditos a curto prazo	14.041.085.930	59,98%	54,00%	9.117.706.912
Créditos tributários a receber	13.899.857.535	59,38%	56,73%	8.868.693.176
Clientes	280.640	0,00%	0,00%	280.640
Empréstimos e financiamentos concedidos	38.487.913	0,16%	15,42%	33.347.286
Dívida ativa tributária	99.119.808	0,42%	-52,37%	208.101.489
Dívida ativa não tributária	6.310.034	0,03%	-13,38%	7.284.322
(-) Ajustes de perdas de créditos a curto prazo	-2.970.000	-0,01%	-	0
Demais créditos e valores a curto prazo	328.210.229	1,40%	1,67%	322.820.384
Adiantamentos concedidos a pessoal e a terceiros	124.341.741	0,53%	24,92%	99.533.203
Tributos a recuperar / compensar	268.847	0,00%	0,78%	266.772
Créditos por danos ao patrimônio	483.208	0,00%	0,00%	483.208
Outros créditos a receber e valores a curto prazo	1.178.730.028	5,04%	2,90%	1.145.462.243
(-) Ajuste de perdas de demais créditos e valores a curto prazo	-975.613.595	-4,17%	5,71%	-922.925.041
Investimentos e aplicações temporárias a curto prazo	83.845.388	0,36%	-61,24%	216.346.759
Títulos e valores mobiliários	83.845.388	0,36%	-61,24%	216.346.759
Estoques	778.756.048	3,33%	2,97%	756.262.107
Mercadorias para revenda	3.961.429	0,02%	14,29%	3.466.102
Produtos e serviços acabados	939.086	0,00%	0,00%	939.086
Almoxarifado	773.855.533	3,31%	2,93%	751.856.920

Ativo Circulante	2020	AV(%)	Variação	2019
Variações patrimoniais diminutivas pagas	46.764.542	0,20%	-4,85%	49.150.757
Demais vpd a apropriar	46.764.542	0,20%	-4,85%	49.150.757
Total	23.407.821.933	100,00%	41,91%	16.494.603.674
Fonte: Balanço Geral do Estado do Ceará - Exercício 2020				

36. O Ativo Circulante apresentou um acréscimo de 41,91% em relação ao exercício anterior. A variação de Créditos Tributários a Receber foi a maior responsável por esse percentual, visto que aumentou 57,73%. Os Créditos Tributários a Receber seguido do Caixa e Equivalentes de Caixa em Moeda Nacional representaram 59,38% e 34,73% do Ativo Circulante, respectivamente.

37. A Nota explicativa BP02, do Balanço Geral do Estado, esclarece que esse aumento de Créditos Tributários a Receber “refere-se na sua grande maioria a créditos tributários que não haviam sido reconhecidos anteriormente por competência”, tendo destacado que “dos valores reconhecidos de ICMS, R\$ 10.403.496.130,00 referem-se a ICMS auto de infração e R\$ 1.609.093.255,20 a estoque de operações declaradas e não pagas pelos contribuintes”.

Tabela 8 – Detalhamento dos Créditos Tributários a Receber (R\$ Milhares)

Título da conta	2020	2019
ICMS	12.012.589	7.266.349
IPVA	362.601	300.072
ITCD	22.636	75.738
Contribuições de Responsabilidade do Segurado a Receber	1.045	23
Multas de Obrigações Acessórias a Receber	1.500.986	1.226.512
Total	13.899.858	8.868.693
Fonte: Notas explicativas do Balanço Geral do Estado do Ceará 2020		

38. Ainda na nota explicativa é mencionado que:

Os créditos tributários a receber são inicialmente reconhecidos no curto prazo e caso não sejam pagos são encaminhados para a dívida ativa. Os valores reconhecidos e que estejam sendo discutidos no contencioso administrativo tributário devem ser reclassificados para o longo prazo conforme expectativa de não recebimento/julgamento no exercício de 2021.

39. Por fim, informa-se que considerações relacionadas à dívida ativa, serão tratadas em item específico.

3.3.1.2 Ativo Não Circulante

40. As contas do Ativo Não Circulante estão classificadas nos subgrupos Ativo Realizável a Longo Prazo, Investimentos, Imobilizado e Intangível. A Tabela 9 evidencia a composição e a variação do Ativo Não Circulante nos exercícios de 2020 e 2019.

Tabela 9 – Ativo Não Circulante (R\$1,00)

ATIVO NÃO CIRCULANTE	2020	(%)	Variacã o	2019
Ativo realizável a longo prazo	10.811.797.704	26,85%	-19,93%	13.502.446.272
Créditos a longo prazo	10.349.482.665	25,70%	-20,69%	13.049.424.255
Demais créditos e valores a longo prazo	206.138.318	0,51%	-0,73%	207.647.123
Investimentos e aplicações temporárias a longo prazo	256.176.721	0,64%	4,40%	245.374.894
Investimentos	4.621.595.909	11,48%	2,46%	4.510.711.890
Participações permanentes	4.621.595.909	11,48%	2,46%	4.510.711.890
Demais investimentos permanentes	0,00	-	-	0,00
Imobilizado	24.618.485.165	61,13%	3,32%	23.826.777.020
Bens móveis	4.511.322.625	11,20%	-1,79%	4.593.621.265
Bens imóveis	20.297.262.393	50,40%	5,12%	19.308.720.467
(-) Depreciação, exaustão e amortização acumuladas	-190.099.853	-0,47%	151,57 %	-75.564.711
Intangível	219.147.579	0,54%	13,19%	193.610.150
Softwares	221.296.789	0,55%	13,84%	194.394.169
Marcas, direitos e patentes industriais	364.794	0,00%	0,00%	364.794
(-) Amortização acumulada	-2.514.004	-0,01%	118,83 %	-1.148.813
Ativo não circulante	40.271.026.356, 63	100,00 %	-4,19%	42.033.545.333, 27

Fonte: Balanço Geral do Estado do Ceará 2020

41. O Ativo Não Circulante apresentou um decréscimo de 4,19% em relação ao exercício anterior. A variação dos Créditos de Longo Prazo foi a maior responsável, pois reduziu seu saldo 20,69% em relação ao ano anterior.

42. Com base no detalhamento da conta Crédito de Longo prazo, disposto na nota explicativa BP10 (tabela 99), verifica-se que essa redução foi ocasionada pela conta redutora “Ajuste de Perdas de Dívida Ativa Tributária” que elevou seu saldo 1.103,10% em relação ao exercício anterior, visto que passou de R\$ 292.023, em 2019, para R\$ 3.513.315 no ano de 2020.

43. Mais considerações sobre essa conta redutora serão tratadas no subitem seguinte, o qual se reporta Dívida Ativa.

44. Tratando do Imobilizado, que teve seu saldo acrescido 3,32% em relação ao exercício anterior, observou-se um decréscimo no saldo dos Bens Móveis (1,79%) e um acréscimo nos Imóveis (5,12%).

45. Ainda em relação ao saldo o exercício anterior, verificou-se um aumento de 151,57% na conta redutora de “Depreciação, Exaustão e Amortização Acumuladas”, entretanto, da forma que essa conta está estruturada no Balanço Patrimonial, não consta identificada a quantia dos bens móveis e dos bens imóveis.

46. Em consulta às notas explicativas, também não se observa essa segregação. Assim sendo, de forma a fornecer uma maior transparência, em análise preliminar (Informação nº 28/2021), recomendou-se constar no Balanço Patrimonial ou em suas notas explicativas, a parcela da depreciação que corresponde aos Bens Móveis e Imóveis.

47. Sobre essa ocorrência, o Governo do Estado do Ceará encaminhou manifestação, por meio do Ofício nº 276/2021, informando que no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e na IPC 04, que trata da metodologia para elaboração do Balanço Patrimonial, não consta uma padronização no nível do detalhamento na estrutura do Balanço.

48. Entretanto, diante do fato de ter sido observado por esta diretoria que a depreciação acumulada não estava segregada por bens móveis e imóveis, foi informado que concordavam com o apontamento e que passariam incluir a informação em notas explicativas.

49. Diante o exposto, recomenda-se que seja especificada, no Balanço Patrimonial ou em suas notas explicativas, a parcela da depreciação, exaustão e amortização acumuladas, que corresponde aos Bens Móveis e Imóveis.

50. Por fim, destaca-se que o processo de avaliação patrimonial dos bens imóveis do estado é objeto de recomendação de exercícios anteriores e que está em fase de implementação, conforme tratado em capítulo específico deste relatório (capítulo 6).

51. Sobre essa recomendação foi informado pela comissão PASF que a SEPLAG vem trabalhando na melhoria do sistema de Patrimônio e que até 28/01/2021 existiam “5.660 imóveis cadastrados no Sistema de Gestão de Bens Imóveis -SGBI, dos quais, 665 já foram reavaliados e os demais com a perspectiva de reavaliação nos anos de 2021 e 2022”.

3.3.1.3 Dívida Ativa

52. Segundo o artigo 39 da Lei Federal nº 4.320/64, as importâncias referentes a tributos, multas e créditos da Fazenda Pública, lançados, mas não cobrados ou não recolhidos no exercício de origem, constituem Dívida Ativa a partir da data de sua inscrição, sendo que os créditos relativos a tributos são representados pela Dívida Ativa Tributária. Os demais créditos correspondem à Dívida Ativa Não Tributária.

53. Com base no detalhamento verificado nas notas explicativas BP04 e BP10 observa-se a evolução do saldo da dívida ativa:

Tabela 10 – Detalhamento dos Créditos de Dívida Ativa (R\$ Milhares)

Especificação	2020	(%)	Varição	2019
Dívida Ativa Tributária	13.088.402	96,85%	1,92%	12.841.502
Curto Prazo	99.120		-52,37%	208.101

Especificação	2020	(%)	Variação	2019
Longo Prazo	12.989.283		2,82%	12.633.400
Dívida Ativa Não Tributária	425.523	3,15%	18,98%	357.633
Curto Prazo	6.310		-13,37%	7.284
Longo Prazo	419.213		19,66%	350.348
Dívida Ativa antes do ajuste de perda	13.513.925	100%	2,38%	13.199.134
(-) Ajuste de Perdas de Dívida Ativa Tributária	-3.513.315		1103,10%	-292.023
Dívida Ativa após o ajuste de perda	10.000.610		-22,52%	12.907.111

Fonte: Notas explicativas do Balanço Geral do Estado do Ceará 2020

54. Considerando o saldo da dívida ativa, antes dos ajustes de perdas, observa-se que 96,85% desse saldo correspondem à dívida ativa tributária.

55. Na comparação com o exercício anterior, verifica-se um aumento na conta redutora “Ajuste de Perdas de Dívida Ativa Tributária” em 1.103%. A dívida ativa tributária deduzida desse ajuste, resulta na cifra de R\$ 9,5 bilhões.

56. Entretanto, não se visualizou a constituição de uma conta de ajuste de perdas relativa aos créditos de dívida ativa não tributária no Balanço Patrimonial e nem mesmo em notas explicativas, ocorrência abordada em análise preliminar (Informação nº 28/2021).

57. Sobre essa ocorrência, o Governo do Estado do Ceará encaminhou manifestação, por meio do Ofício nº 276/2021, informando que a Procuradoria vem desenvolvendo metodologia para o cálculo do ajuste de perda de créditos inscritos em Dívida Ativa e acrescentou que:

Em que pese a metodologia oficial ainda se encontrar em desenvolvimento, a Lei nº 17.277, de 10 de setembro de 2020, em seu art. 8º, inciso I, seguiu orientação de Convênio aprovado no CONFAZ e identificou como irrecuperáveis, para fins de remissão, os débitos inscritos em Dívida Ativa sem anotação de garantia ou suspensão de exigibilidade há mais de 15 (quinze) anos na data de publicação da Lei.

Dessa forma, tal critério foi utilizado como parâmetro de identificação objetiva de perdas de créditos inscritos em dívida ativa, tanto tributária como não tributária.

Ocorre que, até meados de 2011, os débitos provenientes de multas administrativas, multas do DECON, multas do TCE, multas penais, ressarcimentos, emolumentos e custas judiciais, eram objeto de inscrição no CADINE (...).

Apenas em 2011, foi desenvolvido e implantado sistema próprio de gestão e atualização de referidos débitos (...) permitindo a inscrição como dívida ativa não tributária e cobrança através de execução fiscal nos termos da Lei nº 6.830/1980.

Assim, as primeiras inscrições em dívida ativa não tributária remontam há apenas 10 (dez) anos (...) motivo pelo qual não foi informada provisão de perdas relativas à dívida ativa não tributária.

58. Diante na metodologia acima disposta, o Estado esclarece que para o exercício em análise não se tem uma estimativa de ajustes de perdas para créditos de dívida ativa não Tributária.

59. Entretanto, mesmo o Estado tendo esclarecido a motivação de não constar essa estimativa de ajuste de perda, entende-se necessário que seja registrado em nota explicativa essa metodologia.

60. Desse modo, recomenda-se que seja especificada, nas notas explicativas, a metodologia utilizada, que justifique a ausência ou constituição de uma estimativa de ajuste de perdas, relativa aos créditos de dívida ativa não tributária.

61. Ainda se reportando aos registros relativos à dívida ativa, observa-se que ao se somar os valores registrados no ativo circulante e não circulante e deduzir do ajuste de perdas, o Estado apresenta uma Dívida Ativa líquida no valor de R\$ 10 bilhões, reduzindo em 22,52% em relação ao montante do exercício anterior.

62. Sobre a conta redutora “Ajuste de Perdas de Dívida Ativa Tributária”, na nota explicativa BP10 é informado que:

Os valores relativos ao ajuste para perdas para o recebimento de créditos inscritos na Dívida Ativa do Estado, ou seja, aqueles que apresentam significativa probabilidade de não realização, estão registrados pelos seguintes critérios: R\$ 292.022.780,39, apurados considerando o critério do prazo prescricional. Assim, débitos que, por seus dados cadastrais, insinuam a consumação de prescrição, notadamente aqueles ainda não objeto de ajuizamento, foram contabilizados como perda provável até o exercício de 2018. No exercício de 2020, foi constituído ajuste para perdas no valor de R\$ 3.221.292.526,89, conforme critério objetivo estabelecido no art. 8º, I, da Lei 17.277, de 10 de setembro de 2020, ou seja, créditos inscritos há mais de 15(quinze) anos, sem anotação de suspensão de exigibilidade ou de garantia.

63. Sobre o ajuste de perdas, o Manual de Contabilidade aplicado ao Setor Público (MCASP) orienta que:

A mensuração do ajuste para perdas deve basear-se em estudos especializados que delineiem e qualifiquem os créditos inscritos, de modo a não superestimar e nem subavaliar o patrimônio real do ente público. Tais estudos poderão considerar, entre outros aspectos, o tipo de crédito (tributário ou não tributário), o prazo decorrido desde sua constituição, o andamento das ações de cobrança (extrajudicial ou judicial), dentre outros.

[...] A metodologia utilizada e a memória de cálculo do ajuste para perdas deverão ser divulgadas em Notas Explicativas.

64. Deve-se ressaltar a importância da constante revisão desses critérios de forma que possam estar de acordo com o que orienta o MCASP.

65. Diante o exposto, observa-se que a elevação no saldo do “Ajuste de Perdas de Dívida Ativa Tributária” foi resultado da implementação de novos critérios, para sua mensuração, instituídos pela lei 17.277, de 10 de setembro de 2020.

66. Ainda sobre a dívida ativa, na nota explicativa BP04 são relacionadas medidas de combate à sonegação realizadas em 2020 e as previstas para 2021.

3.3.2 Passivo

67. De acordo com a Estrutura Conceitual para elaboração e divulgação de informação contábil de propósito geral pelas entidades do setor público, para satisfazer a definição de passivo, é necessário que a obrigação presente surja como resultado de transação ou de outro evento passado e necessite da saída de recursos da entidade para ser extinta.

68. Assim como o ativo, o passivo é segregado em dois grupos: Circulante e Não Circulante. Quando corresponderem a valores exigíveis até doze meses após a data das demonstrações contábeis, as contas são classificadas no passivo circulante. Os demais passivos devem ser classificados como não circulantes.

69. O Passivo do Estado do Ceará, no exercício de 2020, atingiu o montante de R\$ 21.229.066.164, com passivo circulante na cifra de R\$ 3.212.590.166 e não circulante no valor de R\$ 18.016.475.998.

3.3.2.1 Passivo Circulante

70. A tabela a seguir evidencia o comparativo do Passivo Circulante entre os exercícios de 2019 e 2020.

Tabela 11 – Passivo Circulante (R\$1,00)

Passivo Circulante	2019	(%)	Variação	2018
Obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais a pagar a curto prazo	109.847.129	3,42%	5,80%	103.822.280
Pessoal a pagar	969.075	0,03%	-55,34%	2.169.991
Benefícios previdenciários a pagar	98	0,00%	0,00%	98
Benefícios assistenciais a pagar	1.200	0,00%	-45,40%	2.198
Encargos sociais a pagar	108.876.755	3,39%	7,11%	101.649.993
Empréstimos e financiamentos a curto prazo	1.336.526.428	41,60%	29,57%	1.031.534.604
Empréstimos a curto prazo	10.362.195	0,32%	-75,70%	42.643.204
Financiamentos a curto prazo	1.326.164.233	41,28%	34,11%	988.891.400
Financiamentos a curto prazo - interno	637.580.718	19,85%	20,66%	528.401.324
Financiamento a curto prazo - externo	688.583.516	21,43%	49,53%	460.490.076
Fornecedores e contas a pagar a curto prazo	146.106.699	4,55%	-38,45%	237.364.260
Fornecedores e contas a pagar nacionais a curto prazo	146.106.699	4,55%	-38,45%	237.364.260
Obrigações fiscais a curto prazo	3.945.375	0,12%	-64,06%	10.978.122
Obrigações fiscais a curto prazo com a união	3.932.700	0,12%	-63,95%	10.908.948
Obrigações fiscais a curto prazo com os estados	671	0,00%	-98,69%	51.403
Obrigações fiscais a curto prazo com os municípios	12.005	0,00%	-32,45%	17.772
Obrigações de repartição a outros entes	76.878.454	2,39%	16,27%	66.117.895
Obrigações de repartição a outros entes (i)	76.878.454	2,39%	16,27%	66.117.895
Provisões a curto prazo	0	-	-	0

Passivo Circulante	2019	(%)	Variação	2018
Demais obrigações a curto prazo	1.539.286.080	47,91%	5,09%	1.464.783.415
Valores restituíveis	1.514.648.935	47,15%	6,60%	1.420.910.145
Outras obrigações a curto prazo	24.637.146	0,77%	-43,84%	43.873.270
Passivo circulante	3.212.590.166	100,00%	10,22%	2.914.600.577

Fonte: Balanço Geral do Estado do Ceará 2020

71. O Passivo Circulante apresentou crescimento de 10,22%, sendo o grupo Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo o maior responsável por essa variação, observando-se um maior incremento nos financiamentos externos (49,53%)

72. Em contrapartida, o grupo Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo, em relação ao ano anterior, teve seu saldo reduzido em 38,45%. Conforme se visualiza na tabela 106 da nota explicativa BP15, essa redução decorreu em grande parte da conta Fornecedores Nacionais (Precatórios de Contas a Pagar - Credores Nacionais), que reduziu seu saldo em 82%, passando de 90 milhões para 16 milhões.

3.3.2.2 Passivo Não Circulante

73. A classificação de um passivo como não circulante se dá, conforme Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, de forma residual, quando este não preenche os requisitos para ser classificado no Passivo Circulante. Assim, o Passivo Não Circulante engloba os passivos exigíveis após 12 meses contados da data das demonstrações contábeis.

Tabela 12 – Passivo Não Circulante (R\$1,00)

Passivo não circulante	2020	(%)	Variação	2019
Obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais a pagar a longo prazo	32.728.907	0,18%	-81,79%	179.762.317
Encargos sociais a pagar	32.728.907	0,18%	-81,79%	179.762.317
Empréstimos e financiamentos a longo prazo	15.632.336.328	86,77%	20,44%	12.978.936.164
Empréstimos a longo prazo	15.632.336.328	86,77%	20,44%	12.978.936.164
Empréstimos a longo prazo - interno	6.516.087.520	36,17%		5.878.852.455
Empréstimos a longo prazo - externo	9.116.248.808	50,60%		7.100.083.709
Fornecedores a longo prazo	393.152.805	2,18%	6,67%	368.554.619
Fornecedores e contas a pagar nacionais a longo prazo	393.152.805	2,18%	-	
Obrigações fiscais a longo prazo	0	0,00%	-	0
Provisões a longo prazo	1.314.463.182	7,30%	18,30%	1.111.148.587
Provisões matemáticas previdenciárias a longo prazo	1.314.463.182	7,30%	18,30%	1.111.148.587
Demais obrigações a longo prazo	643.794.775	3,57%	3,99%	619.106.540
Outras obrigações a longo prazo	643.794.775	3,57%	3,99%	619.106.540
Resultado diferido	0	0,00%	-	0
Passivo não circulante	18.016.475.998	100,00%	18,08%	15.257.508.227

Fonte: Balanço Geral do Estado do Ceará 2020

74. Conforme Tabela 12, o Passivo Não Circulante apresentou crescimento de 18,08%, sendo o grupo Empréstimos a Longo Prazo o maior responsável por essa variação, com crescimento de

20,44% em relação ao exercício anterior, e correspondendo a 86,77% do saldo do Passivo não Circulante.

75. Tratando dos empréstimos de longo prazo, 58% do seu saldo corresponde a empréstimos externos, para os quais se verificou um acréscimo do seu saldo de 50,60% em relação ao período anterior.

3.3.3 Patrimônio Líquido

76. Patrimônio Líquido é o valor residual dos ativos da entidade depois de deduzidos todos seus passivos. De acordo com o Balanço Geral, confrontados os Ativos e Passivos, apurou-se um Patrimônio Líquido no montante de R\$ 42.449.782.126, apresentando um crescimento de 5,19% em relação ao exercício anterior, conforme Tabela 13.

77. Parte dessa variação refere-se ao déficit apurado no exercício de 2020, na cifra de R\$ 2.404.042.224 e a ajustes de exercícios anteriores, que acrescentou o montante de R\$ 4.501.871.497.

Tabela 13 – Patrimônio Líquido (R\$1,00)

Patrimônio líquido	2020	(%)	Variação	2019
Demais reservas	0	0,00%	-	0
Outras reservas	0	0,00%	-	0
Resultados acumulados	42.449.782.126	100,00%	5,19%	40.356.040.203
Superávits ou déficits acumulados	43.045.209.718	101,40%	5,09%	40.959.469.517
Superávits ou déficits do exercício	-2.404.042.224	-5,66%	-180,68%	2.979.898.850
Superávits ou déficits de exercícios anteriores	40.959.469.517	96,49%	34,45%	30.463.944.916
Ajustes de exercícios anteriores	4.489.782.426	10,58%	-40,26%	7.515.625.750
Lucros e prejuízos acumulados	-595.427.592	-1,40%	-1,33%	-603.429.313
Lucros e prejuízos do exercício	-4.087.350	-0,01%	-42,93%	-7.162.438
Lucros e prejuízos acumulados nos exercícios anteriores	-603.429.313	-1,42%	1,32%	-595.555.133
Ajustes de exercícios anteriores	12.089.071	0,03%	-	-711.742
Patrimônio Líquido	42.449.782.126	100,00%	5,19%	40.356.040.203

Fonte: Balanço Geral do Estado do Ceará 2020

78. Seguindo a metodologia utilizada nos períodos anteriores, bem como o disposto na nota explicativa BP18, os saldos do exercício anterior (2019), das contas Ajustes de exercícios anteriores, nos valores de R\$ 7.515.625.750 e (R\$ -711.742), foram transferidos, respectivamente, para as contas “Superávits ou déficits de exercícios anteriores” e “Lucros e prejuízos acumulados nos exercícios anteriores”.

3.3.4 Resultado Financeiro e Saldo Patrimonial

79. O Ativo Financeiro do Estado ao final do exercício de 2020 foi de R\$ 8.505.814.337, registrando uma elevação de 29,91% em relação ao exercício anterior. O Passivo Financeiro, por

sua vez, totalizou o montante de R\$ 2.997.354.928, resultando no aumento de 13,34%. Confrontando-se ativo e passivo financeiros, verifica-se que o Estado apresentou um Superavit Financeiro, apurado no Balanço Patrimonial de R\$ 5.508.459.408,43, sendo 41% maior que o apurado em 2019.

80. O Ativo Permanente, que compreende os bens, créditos e valores, cuja mobilização ou alienação depende de autorização legislativa do Estado, totalizou R\$ 55.173.033.953, refletindo no aumento de 6,14% em relação ao exercício anterior. O Passivo Permanente, que compreende as dívidas fundadas e outras que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate, somou R\$ 19.482.530.777, aumentando em 18,54%.

Tabela 14 – Resultado Financeiro e Saldo Patrimonial (R\$1,00)

Ativo	Exercício Atual	Exercício Anterior	Passivo	Exercício Atual	Exercício Anterior
Ativo Financeiro	8.505.814.337	6.547.236.570	Passivo Financeiro	2.997.354.928	2.644.575.154
Ativo Permanente	55.173.033.953	51.980.912.437	Passivo Permanente	19.482.530.777	16.435.976.163
Superavit Financeiro	5.508.459.408,43	3.902.661.416,51			
Saldo Patrimonial	41.198.962.585,02	39.447.597.690,01			

Fonte: Balanço Geral do Estado do Ceará 2020

81. O saldo patrimonial que representa a situação patrimonial líquida do Estado, equivalendo à soma dos superávits financeiro e patrimonial, no exercício de 2020, atingiu o valor de R\$ 41.198.962.585,02, superior 4,44% em relação ao exercício anterior.

82. O detalhamento desse superávit financeiro também deve ser demonstrado por fonte, conforme modelo disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Desta maneira, com base no Quadro do Superávit/Déficit Financeiro do Balanço Patrimonial, em conjunto com o Manual Técnico do Orçamento de 2020, do Governo do Estado do Ceará, no qual é detalhada a estrutura da codificação das Fontes de Recursos, demonstra-se na tabela a seguir esse superavit financeiro por grupo de fonte:

Tabela 15 – Demonstração do Superávit Financeiro por Grupo de Fonte (R\$1,00)

Grupo de Fonte de Recurso	2020	(%)	Variação	2019
Tesouro	2.139.546.771,90	38,84%	257%	598.742.249,16
Recursos Próprios	1.968.547.504,84	35,74%	22%	1.613.421.220,02
Op. Créditos	618.375.420,91	11,23%	-26%	840.782.628,17
Convenios	422.805.966,66	7,68%	-36%	664.385.250,75
Transf.Legais	359.183.744,12	6,52%	94%	185.330.068,41
Total Geral	5.508.459.408,43	100,00%	41%	3.902.661.416,51

Fonte: Elaborado com base do Balanço Geral do Estado do Ceará de 2020

83. As fontes oriundas do grupo Tesouro são as maiores responsáveis pelo superávit financeiro apurado, seguido dos Recursos Próprios, tendo-se observado nestas fontes, respectivamente, uma elevação de 257% e 22%, em relação ao exercício anterior.

84. Já as fontes originadas de transferências legais, assim como no exercício anterior, possuem uma menor representatividade sobre o superávit financeiro apurado.

3.3.5 Atos Potenciais

85. O Balanço Patrimonial apresenta ainda o quadro de Atos Potenciais, onde são consolidados atos e fatos que possam vir a alterar a situação patrimonial do ente, controlados nas classes 7 e 8. Neste quadro, a soma dos atos potenciais ativos (que podem aumentar o ativo ou diminuir o passivo) somaram R\$ 6,72 bilhões. Já os atos potenciais passivos (que podem aumentar o passivo ou diminuir o ativo) somaram R\$ 437 milhões.

3.4. DEMONSTRATIVO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS

86. A Lei nº 4.320/64, em seu art. 104, determina que a demonstração das variações patrimoniais (DVP) evidenciará as alterações ocorridas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício.

87. Em sua estrutura, o demonstrativo classifica as alterações patrimoniais em qualitativas e quantitativas. As variações quantitativas são decorrentes de transações no setor público que aumentam ou diminuem o patrimônio líquido. As qualitativas, por sua vez, são decorrentes de transações no setor público que alteram a composição dos elementos do patrimônio sem afetar o patrimônio líquido.

88. O citado resultado do período é apurado pelo confronto entre as variações patrimoniais quantitativas aumentativas e diminutivas. No Setor Público, ele é um índice do quanto os serviços ofertados promoveram alterações quantitativas nos elementos patrimoniais.

89. A seguir, as Tabela 16 e 17 apresentam as variações aumentativas e diminutivas do demonstrativo do exercício 2020, bem como os índices de análise vertical e horizontal.

Tabela 16 – Demonstrativo das Variações Patrimoniais – Variações Aumentativas (R\$ 1,00)

Variações patrimoniais	Exercício Atual	AV(%)	AH(%)	Exercício Anterior
Variações aumentativas	62.249.730.077,25	100,00%	1,82%	61.135.937.291,35
Impostos, taxas e contribuições de melhoria	18.027.964.997,60	28,96%	-2,05%	18.404.366.098,20
4.1.1 impostos	17.213.565.866,39	27,65%	-1,72%	17.514.427.346,74
4.1.2 taxas	814.399.131,21	1,31%	-8,49%	889.938.751,46
Contribuições	2.292.628.182,85	3,68%	-0,25%	2.298.363.088,72
4.2.1 contribuições sociais	2.292.628.182,85	3,68%	-0,25%	2.298.363.088,72
Exploração e venda de bens, serviços e direitos	320.695.532,11	0,52%	13,53%	282.486.773,10
4.3.1 venda de mercadorias	689.821,79	0,00%	-37,32%	1.100.467,21
4.3.2 venda de produtos	805,00	0,00%	-25,12%	1.075,00

Variações patrimoniais	Exercício Atual	AV(%)	AH(%)	Exercício Anterior
Variações aumentativas	62.249.730.077,25	100,00%	1,82%	61.135.937.291,35
4.3.3 exploração de bens e direitos e prestação de serviços	320.004.905,32	0,51%	13,72%	281.385.230,89
Variações patrimoniais aumentativas financeiras	4.693.815.624,96	7,54%	90,12%	2.468.914.849,52
4.4.2 juros e encargos de mora	65.774.951,13	0,11%	-91,00%	730.745.915,79
4.4.3 variações monetárias e cambiais	3.985.189.935,01	6,40%	179,57%	1.425.465.919,20
4.4.5 Remuneração de depósitos bancários e aplicações financeiras	189.130.422,84	0,30%	-39,45%	312.341.403,67
4.4.9 outras variações patrimoniais aumentativas – financeiras	453.720.315,98	0,73%	125371,98%	361.610,86
Transferências e delegações recebidas	34.301.650.052,22	55,10%	-2,48%	35.173.564.099,71
4.5.1 transferências intragovernamentais	22.383.786.175,96	35,96%	-9,15%	24.637.116.426,46
4.5.2 transferências intergovernamentais	11.864.561.136,45	19,06%	12,96%	10.502.884.812,54
4.5.3 transferências das instituições privadas	14.874.454,73	0,02%	-24,05%	19.584.048,64
4.5.6 transferências do exterior	0,00	0,00%	-100,00%	2.053.277,53
4.5.8 transferências de pessoas físicas	38.428.285,08	0,06%	222,24%	11.925.534,54
Valorização e ganhos com ativos	511.191.036,60	0,82%	0,35%	509.430.936,92
4.6.1 reavaliação de ativos	511.191.036,60	0,82%	0,35%	509.430.936,92
Outras variações patrimoniais aumentativas	2.101.784.650,91	3,38%	5,15%	1.998.811.445,18
4.9.2 resultado positivo de participações	203.412.965,19	0,33%	-31,83%	298.382.303,89
4.9.7 reversão de provisões e ajustes de perdas	730.248.954,09	1,17%	59,10%	458.997.496,88
4.9.9 diversas variações patrimoniais aumentativas	1.168.122.731,63	1,88%	-5,91%	1.241.431.644,41

Fonte: Balanço Geral do Estado do Ceará 2020

Tabela 17 – Demonstrativo das Variações Patrimoniais – Variações diminutivas (R\$ 1,00)

Variações patrimoniais	Exercício Atual	AV(%)	AH(%)	Exercício Anterior
Variações diminutivas	64.657.859.651,69	100,00%	11,17%	58.163.200.879,37
Pessoal e encargos	9.517.773.095,15	14,72%	-0,20%	9.537.152.260,37
3.1.1 remuneração a pessoal	7.693.649.130,72	11,90%	0,49%	7.655.935.973,75
3.1.2 encargos patronais	1.555.032.350,95	2,41%	-4,20%	1.623.216.261,83
3.1.3 benefícios a pessoal	219.009.450,29	0,34%	1,32%	216.149.690,58
3.1.9 outras variações patrimoniais diminutivas - pessoal e encargos	50.082.163,19	0,08%	19,67%	41.850.334,21
Benefícios previdenciários e assistenciais	3.729.536.869,95	5,77%	4,59%	3.565.752.866,07
3.2.1 aposentadorias e reformas	2.869.883.806,89	4,44%	5,02%	2.732.771.976,99
3.2.2 pensões	855.737.992,57	1,32%	3,34%	828.075.677,32
3.2.9 outros benefícios previdenciários e assistenciais	3.915.070,49	0,01%	-20,19%	4.905.211,76
Uso de bens, serviços e consumo de capital fixo	5.039.344.713,84	7,79%	12,53%	4.478.038.464,34
3.3.1 uso de material de consumo	912.816.970,32	1,41%	90,60%	478.926.982,64
3.3.2 serviços	4.012.975.228,72	6,21%	1,23%	3.964.291.719,76

Variações patrimoniais	Exercício Atual	AV(%)	AH(%)	Exercício Anterior
Variações diminutivas	64.657.859.651,69	100,00%	11,17%	58.163.200.879,37
3.3.3 depreciação, amortização e exaustão	113.552.514,80	0,18%	226,12%	34.819.761,94
Variações patrimoniais diminutivas financeiras	6.827.831.267,75	10,56%	166,12%	2.565.732.590,71
3.4.1 juros e encargos de empréstimos e financiamentos obtidos	434.543.048,39	0,67%	-29,68%	617.930.775,94
3.4.2 juros e encargos de mora	1.277.826,93	0,00%	215,98%	404.399,86
3.4.3 variações monetárias e cambiais	6.357.570.727,75	9,83%	228,53%	1.935.135.139,33
3.4.9 outras variações patrimoniais diminutivas - financeiras	34.439.664,68	0,05%	180,86%	12.262.275,58
Transferências e delegações concedidas	31.685.959.750,93	49,01%	1,72%	31.150.713.182,92
3.5.1 transferências intragovernamentais	22.383.786.175,96	34,62%	1,64%	22.022.209.756,65
3.5.2 transferências intergovernamentais	7.572.542.337,46	11,71%	-1,85%	7.715.281.360,82
3.5.3 transferências a instituições privadas	1.358.210.385,43	2,10%	18,18%	1.149.299.300,59
3.5.5 transferências a consórcios públicos	109.313.060,76	0,17%	0,58%	108.687.396,93
3.5.9 outras transferências e delegações concedidas	262.107.791,32	0,41%	68,85%	155.235.367,93
Desvalorização e perda de ativos	5.882.149.540,52	9,10%	188,52%	2.038.764.185,00
3.6.1 reavaliação, redução a valor recuperável e ajuste para perdas	5.433.030.614,35	8,40%	296,52%	1.370.170.866,28
3.6.5 desincorporação de ativos	449.118.926,17	0,69%	-32,83%	668.593.318,72
Tributárias	205.720.825,61	0,32%	-1,09%	207.994.638,36
3.7.1 impostos, taxas e contribuições de melhoria	4.539.426,59	0,01%	-15,41%	5.366.393,77
3.7.2 contribuições	201.181.399,02	0,31%	-0,71%	202.628.244,59
Custo das mercadorias vendidas, dos produtos vendidos e dos serviços prestados	697.125,10	0,00%	-47,07%	1.317.054,77
3.8.1 custo de mercadorias vendidas	697.125,10	0,00%	-47,07%	1.317.054,77
Outras variações patrimoniais diminutivas	1.768.846.462,84	2,74%	-61,69%	4.617.735.636,83
3.9.1 premiações	4.110.192,07	0,01%	-75,54%	16.806.110,96
3.9.2 resultado negativo de participações	180.211.920,77	0,28%	-11,24%	203.033.764,46
3.9.4 incentivos	73.516.342,17	0,11%	-0,35%	73.776.270,30
3.9.7 vpd de constituição de provisões	933.563.549,41	1,44%	11,38%	838.156.607,76
3.9.9 diversas variações patrimoniais diminutivas	577.444.458,42	0,89%	-83,44%	3.485.962.883,35
Resultado patrimonial por período:	-2.408.129.574,44	-	-181,01%	2.972.736.411,98

Fonte: Balanço Geral do Estado do Ceará 2020

90. Na comparação com o exercício anterior, observa-se que o aumento das variações patrimoniais aumentativas foi de 1,82%, inferior ao aumento de 11,17% identificado nas variações patrimoniais diminutivas.

91. Tratando-se das variações aumentativas, os Impostos e Taxas correspondem a 28,96% do seu valor. Nas variações diminutivas, destaca-se Pessoal e Encargos que correspondem a 16,40%, do seu total.

92. Em comparação ao exercício anterior, nas variações diminutivas, ressalta-se a evolução dos valores relativos à “reavaliação, redução a valor recuperável e ajuste para perdas”, bem como, as “variações monetárias e cambiais”, que aumentaram 296,52% e 228,53%, respectivamente.

93. Assim, a partir do confronto das variações patrimoniais, apurou-se um resultado patrimonial negativo de R\$ 2.408.129.574,44, quantia inferior 181% do verificado no exercício anterior. Por definição, tal valor deve ser igual à variação do Patrimônio Líquido de um exercício para outro.

94. Entretanto, o patrimônio líquido variou positivamente em R\$ 2.093.741,923, desse modo, a diferença entre eles de R\$ 4.501.871.497, refere-se aos ajustes de exercícios anteriores, realizados em 2020.

95. Quanto às variações patrimoniais qualitativas, que não implicam em aumento ou diminuição no patrimônio líquido, informou-se em nota explicativa (DV01), que o Quadro de Variações Patrimoniais Qualitativas, como se tornou facultativo pelo Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público - MCASP, em sua 6ª edição, não vem sendo elaborado, a partir do exercício de 2017, “pois as informações que eram apresentadas sobre a execução de despesas orçamentárias que causam variações qualitativas no patrimônio do estado está disponível no Balanço Orçamentário - BO e seus quadros anexos”.

3.5. DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA

96. A Demonstração dos Fluxos de Caixa – DFC permite analisar a capacidade da entidade de gerar caixa (e equivalentes de caixa) e a utilização de recursos próprios e de terceiros em suas atividades, permitindo a comparação entre os ingressos e desembolsos por tipo de atividade, avaliar as decisões de investimentos e financiamento público, conhecer a capacidade de expansão das despesas e verificar a imediata disponibilidade financeira da Fazenda Pública.

97. De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP (8ª edição), a DFC deve evidenciar as alterações de caixa e equivalentes de caixa, verificadas no exercício de referência, as classificando, de acordo com as atividades da entidade, em fluxos operacionais, de investimento e de financiamento, sendo composta por:

- Quadro Principal;
- Quadro de Transferências Recebidas e Concedidas;
- Quadro de Desembolsos de Pessoal e Demais Despesas por Função;
- Quadro de Juros e Encargos da Dívida.

98. A DFC apresentada no Balanço Geral do Governo do Estado do Ceará contempla todas as peças relacionadas, observando-se a seguir os valores do quadro principal:

Tabela 18 – Demonstração dos Fluxos de Caixa (R\$ 1,00)

FLUXOS DE CAIXA DAS ATIVIDADES OPERACIONAIS	Exercício Atual	Exercício Anterior
Ingressos	64.323.569.083,72	61.888.236.452,96
Receita tributária	14.232.680.690,19	14.546.144.784,26
Receita de contribuições	2.294.006.194,60	2.298.386.131,98
Receita patrimonial	96.817.900,12	156.228.461,59
Receita agropecuária	805,00	1.075,00
Receita de serviços	257.860.744,56	196.585.142,63
Remuneração das disponibilidades	202.924.013,95	307.653.237,80
Outras receitas derivadas e originárias	933.656.527,51	804.828.419,11
Transferências recebidas	32.902.157.543,57	31.125.786.652,75
Outros ingressos operacionais	13.403.464.664,22	12.452.622.547,84
Desembolsos	60.519.670.415,45	59.365.842.886,90
Pessoal e demais despesas	18.907.048.870,78	18.437.748.184,89
Juros e encargos da dívida	434.543.048,39	617.927.775,94
Transferências concedidas	27.992.705.638,50	27.419.855.935,94
Outros desembolsos operacionais	13.185.372.857,78	12.890.310.990,13
Fluxo de caixa líquido das atividades operacionais (i)	3.803.898.668,27	2.522.393.566,06
FLUXOS DE CAIXA DAS ATIVIDADES DE INVESTIMENTO	Exercício Atual	Exercício Anterior
Ingressos	3.867.070,00	11.732.383,88
Alienação de bens	1.128.985,82	10.109.014,45
Amortização de empréstimos e financiamentos concedidos	201.973,55	465.042,51
Outros ingressos de investimentos	2.536.110,63	1.158.326,92
Desembolsos	2.141.356.760,44	1.964.999.263,36
Aquisição de ativo não circulante	1.535.682.535,24	1.365.338.518,67
Concessão de empréstimos e financiamentos	6.830.584,37	1.152.001,09
Outros desembolsos de financiamentos	598.843.640,83	598.508.743,60
Fluxo de caixa líquido das atividades de investimento (ii)	-2.137.489.690,44	-1.953.266.879,48
FLUXOS DE CAIXA DAS ATIVIDADES DE FINANCIAMENTO	Exercício Atual	Exercício Anterior
Ingressos	1.464.765.387,29	1.379.111.845,92
Operações de crédito	1.464.765.387,29	1.379.111.845,92
Desembolsos	1.035.534.939,14	969.019.189,58
Amortização/refinanciamento da dívida	1.013.778.979,55	946.767.482,38
Outros desembolsos de financiamentos	21.755.959,59	22.251.707,20

Fluxo de caixa líquido das atividades de financiamento (iii)	429.230.448,15	410.092.656,34
APURAÇÃO DO FLUXO DE CAIXA DO PERÍODO	Exercício Atual	Exercício Anterior
Geração líquida de caixa e equivalente de caixa (i+ii+iii)	2.095.639.425,98	979.219.342,92
Caixa e equivalente de caixa inicial	6.032.316.753,56	5.054.746.957,67
Caixa e equivalente de caixa final	8.129.159.796,50	6.032.316.753,56
Variação do caixa e equivalente de caixa do período	2.096.843.042,94	977.569.795,89
Conciliação contábil-financeira (iv - v - vi + vii)	-1.203.616,96	1.649.547,03
Saídas de caixa a regularizar (iv)	27.889.633,83	25.074.294,86
Saídas de caixa regularizadas (v)	28.570.960,80	23.776.560,20
Entradas de caixa a regularizar (vi)	12.459.783,65	613.570,99
Entradas de caixa regularizadas (vii)	11.937.493,66	965.383,36
Variação do caixa e equivalente de caixa ajustado	2.095.639.425,98	979.219.342,92

Fonte: Balanço Geral do Estado do Ceará 2020

99. O saldo de caixa e equivalente de caixa final evidenciado tanto no Balanço Patrimonial como na Demonstração de Fluxo de Caixa foi de R\$ 8.129.159.796,50, tendo ocorrido um aumento de 34,76% em relação ao exercício anterior.

100. O fluxo de caixa líquido, das atividades operacionais e de financiamento, foi positivo nas cifras de R\$ 3.803.898.668,27 e R\$ 429.230.448,15, respectivamente, enquanto que o fluxo das atividades de investimento foi negativo no valor de R\$ 2.137.489.690,44.

101. A soma desses valores apurados resultou na Geração Líquida de Caixa e Equivalente de Caixa na cifra de R\$ 2.095.639.425,98, superior ao apurado no exercício anterior em 114%.

102. Tal resultado indica que as fontes de recursos dos fluxos operacionais e de financiamento cobriram seus desembolsos, e foram suficientes para financiar as atividades de investimento bem como, gerar caixa para o Estado.

103. Ainda confrontando com o exercício anterior, o Fluxo de caixa líquido das atividades operacionais, apurado em 2020, foi superior ao do exercício de 2019 em 50,81%.

104. Ao confrontar a Variação do Caixa e Equivalente de Caixa do Período, com esse fluxo de caixa gerado, acima demonstrado, observa-se uma divergência de R\$ 1.203.616,96, tendo sido apresentada ao final do demonstrativo uma seção extra de Conciliação Contábil-Financeira, contendo ajustes de entradas e saídas de caixa, que conforme nota explicativa DFC03, tratam-se de lançamentos relativos a pendências de conciliação, não possuindo reflexo nas entradas e saídas de caixa.

105. Ademais, confrontou-se o Quadro Principal, com os demais quadros que também compõem a DFC, observando-se que os valores neles detalhados somam cifras que conferem com os valores do Quadro Principal.

3.6. DEMONSTRAÇÃO DAS MUTAÇÕES DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO

106. A Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL) demonstra a evolução do patrimônio líquido da entidade, complementando o Anexo de Metas Fiscais (AMF), integrante do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), em atenção ao art. 4º, § 1º e § 2º da Lei Complementar nº 101/2000.

107. Na DMPL apresentada na Prestação de Contas do Governo do Estado do Ceará, do período de 2020, foram observadas divergências entre seu o saldo do início do exercício, em relação ao saldo final do exercício anterior, extraído do Balanço Geral de 2019.

108. Sobre essa divergência, a nota explicativa, que se reporta as Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, esclarece que “o valor de (- 259.983.816), saldo final de 2019 apresentado no Balanço Geral de 2019, passou para (- 259.977.813), saldo inicial de 2020, em razão do valor alterado na DMPL definitiva apresentada pela CODECE - diferença de (-6.003)”.

109. Desta maneira, apresenta-se a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido relativa ao exercício 2020:

Tabela 19 – Demonstração das Mutações no Patrimônio Líquido (R\$ 1,00)

Especificação	Contas						Total
	Capital Social	Reserva de Capital	Ajuste de Avaliação Patrimonial	Reserva de Lucros	Demais Reservas	Resultados Acumulados	
Saldo Início do Exercício	44.893.405	10.500.000	8.514.209	0	-4.218.009	-319.667.418	-259.977.813
Ajuste de Exercícios Anteriores						55.225	55.225
Aumento de Capital							0
Formação/Reversão de Reservas							0
Resultado do Exercício						-8.437.331	-8.437.331
Ajuste de Avaliação Patrimonial			9.125.363				9.125.363
Dividendos							0
Outros							0
							0
Saldo no Final do Exercício	44.893.405	10.500.000	17.639.572	0	-4.218.009	-328.049.523	-259.234.555

Fonte: Balanço Geral do Estado do Ceará 2020

110. Essa Demonstração é obrigatória para as empresas estatais dependentes constituídas sob a forma de sociedades anônimas e facultativa para os demais órgãos e entidades dos entes da Federação.

111. Segundo o relatório contábil apresentado, o demonstrativo consolidado contempla informações da Companhia de Habitação do Ceará - COHAB e da Companhia de Desenvolvimento do Ceará - CODECE, por se tratarem de empresas enquadradas como estatais dependentes, constituídas sob a forma de sociedades anônimas. Informa ainda que os dados estão sujeitos a alterações em virtude dos balanços das empresas atenderem ao prazo da lei 6.404/1976, que é diferente do estabelecido para a área pública.

112. Conforme o demonstrativo acima visualizado, o patrimônio líquido consolidado, das entidades citadas, teve uma variação positiva de 0,29%, na qual o seu saldo negativo passou de R\$ 259.977.813 para R\$ 259.234.555.

113. Verifica-se ainda que os resultados acumulados, registrados na DMPL consolidada, somaram prejuízo acumulados no total de R\$ 328,05 milhões, correspondendo uma elevação do seu saldo negativo de 2,62% em relação ao exercício anterior. Desse prejuízo, R\$ 320 milhões relaciona-se a COHAB e R\$ 8 milhões à CODECE.

3.7. EMPRESAS DEPENDENTES SOB A ÓTICA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

114. A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 2º, conceitua a empresa estatal dependente como a empresa controlada que recebe do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

115. O intuito deste tópico é identificar, dentre as empresas controladas pelo Estado, quais se enquadram neste conceito. A LRF, em seu art. 50, determina que as empresas enquadradas como dependentes devem obedecer à escrituração e demais normas de Contabilidade Pública. Assim, seus gastos com pessoal e endividamento, por exemplo, devem compor os limites do Poder Executivo em relação à LRF.

116. Sobre este assunto também discorre a Resolução nº 43/2001 do Senado Federal:

Art. 2º Considera-se, para os fins desta Resolução, as seguintes definições:

II - empresa estatal dependente: empresa controlada pelo Estado, pelo Distrito Federal ou pelo Município, que tenha, no exercício anterior, recebido recursos financeiros de seu controlador, destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, e tenha, no exercício corrente, autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade;

117. Estão incluídas no Orçamento Fiscal, e conseqüentemente enquadradas como dependentes, as seguintes empresas:

-
- Companhia de Desenvolvimento do Ceara – CODECE
 - Companhia de Habitação do Ceara – COHAB
 - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceara – EMATERCE
 - Empresa de Tecnologia da Informação do Ceara – ETICE

118. Contempladas no Orçamento de Investimentos, o Estado do Ceará classifica como estatais não dependentes as seguintes empresas:

- Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S/A – ADECE
- Centrais de Abastecimento do Ceará S/A - CEASA
- Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos – METROFOR
- Companhia de Água e Esgoto do Ceará – CAGECE
- Companhia de Desenvolvimento do Complexo Industrial e Portuário do Pecém - CIPP S/A (Ex - Cearáportos)
- Companhia de Gás do Ceará – CEGÁS
- Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos – COGERH
- Companhia Administradora da Zona de Processamento de Exportação do Ceará- ZPE

119. Destaca-se que na LOA do exercício de 2020, em seu volume II (Tomo II), na identificação do orçamento da ADECE, consta especificado como sendo “FISCAL / SEGURIDADE SOCIAL”, entretanto, como o valor a ele relacionado compõe o montante previsto para investimentos em estatais, essa empresa está listada acima, dentre as classificadas como não dependentes.

120. Desse modo, quanto à verificação do grau de dependência das entidades estatais cearenses, foram analisadas as demonstrações contábeis das empresas que receberam, do estado do Ceará, recursos a título de constituição ou aumento de capital.

121. Sobre esse assunto, a Resolução COGERF N°10/2020 de 12 de Junho de 2020 orienta que as Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, que recebam recursos destinados à constituição ou aumento de capital, especifiquem em notas explicativas das demonstrações contábeis, informativo da aplicação de tais recursos com a devida descrição das despesas aplicadas dentre outras determinações.

122. Diante o exposto, no exercício de 2020, observou-se que dentre os valores empenhados pelo Estado para fins de constituição ou aumento de capital de empresa, consta a cifra de R\$ 500.000,00

(31/12/2020), destinada à CEASA, entretanto, como foi paga no exercício de 2021(25/02/2021), apenas neste período é que a CEASA irá registrar esse valor recebido.

123. Desse modo, faz-se necessário o acompanhamento do que orienta a Resolução COGERF Nº10/2020, para que nas demonstrações contábeis da CEASA, do exercício de 2021, esteja contemplada a descrição da despesa em que foi aplicado esse recurso recebido. Informa-se que esse acompanhamento já é objeto de recomendação que foi reformulada.

124. Identificou-se ainda no exercício de 2020, que o estado do Ceará efetuou repasse dessa mesma natureza para COGERH, na quantia de R\$ 88.470,73. Em consulta às demonstrações contábeis da COGERH desse exercício, disponibilizadas no seu [sítio](#)⁴, observa-se na sua Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido o registro desse valor como integralização de capital, que no exercício anterior constava como capital a integralizar.

125. Entretanto, nas notas explicativas não contempla a especificação da despesa em que foi aplicado esse recurso recebido, dessa forma, não seguindo a orientação disposta pela Resolução COGERF nº 10/2020, situação que ensejou a reformulação de recomendação.

126. Assim sendo, o não conhecimento da despesa em que foi aplicada esse recurso recebido, impossibilitou a verificação do grau de dependência da COGERH, ocorrência abordada em análise preliminar (Informação nº 28/2021), na qual solicitou-se a apresentação desse dado.

127. Sobre essa ocorrência, o Governo do Estado do Ceará encaminhou manifestação, por meio do Ofício nº 276/2021, esclarecendo que:

(...) o valor citado na ocorrência foi aplicado pela COGERH na realização de obras, conforme deliberado em ata do conselho de administração, ata nº 110, de 26/06/2018. O valor de R\$ 88.470,73 corresponde a última parcela de aumento de capital de um total de R\$ 748.004,00, cujo repasse inicial ocorreu no exercício de 2017.

No exercício de 2021, conforme nota explicativa as demonstrações contábeis do exercício de 2020, a COGERH irá repassar aos acionistas, a título de Juros sobre o Capital Próprio, o valor de R\$ 4.196.747,98. Este valor é bem superior ao valor repassado a título de adiantamento para aumento de capital em 2020, no total de R\$ 88.470,73. Assim reforçamos que não há nenhum tipo de dependência da COGERH em relação ao seu acionista majoritário — Governo do Estado do Ceará.

128. Consultou-se a ata do conselho de administração nº 110, bem como as notas explicativas do exercício de 2020, confirmando-se o acima relatado, e assim, obtendo-se o dado requisitado nessa ocorrência. Com isso, não se identificando indicativo de dependência dessa empresa em relação ao estado.

⁴ Site: <https://portal.cogerh.com.br/demonstracoes-contabeis-2020-2/>. Acessado em: 13/05/2021

129. Por fim, ainda para fins de constituição ou aumento de capital de empresa, o estado do Ceará repassou para a Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos – METROFOR, a quantia de R\$ 169.509.353,53.

130. Respondendo à solicitação deste Tribunal realizada por meio do ofício nº 449/2020 – GAB. PRES, o METROFOR informou que esse valor recebido foi aplicado da seguinte forma:

Tabela 20 – Detalhamento da aplicação do recurso recebido para fins de aumento de capital (R\$ 1,00)

Descrição	valor	%
Aplicação em Custos e Desp. Operacionais	143.489.667,59	84,65%
Aplicação em aquisições para Ativo Imobilizado	26.019.685,74	15,35%
Total recebido	169.509.353,33	100%

Fonte: Dados fornecidos pelo Metrofor

131. Demonstrou ainda a proporção desse valor recebido, a título de constituição ou aumento de capital de empresa, em relação às receitas auferidas em 2020:

Tabela 21 – Proporção dos valores recebidos pelo METROFOR (R\$ 1,00)

Descrição	valor	%
Créditos para aumento de capital	169.509.353,33	78,19%
Receita Transportes Metro Ferroviários - Arrecadação	19.396.930,81	8,95%
Aluguéis, Concessões e Arrendamentos	1.432.493,47	0,66%
Receitas de Editais, Concursos, Cartões e Outros	190.109,19	0,09%
Receitas de Realização Subvenção	26.275.015,68	12,12%
Total	216.803.902,48	100,00%

Fonte: Dados fornecidos pelo Metrofor

132. Junto a isso, verifica-se também na demonstração do fluxo de caixa do METROFOR, que o repasse do estado do Ceará (R\$ 169.509.353,33), identificado como créditos de acionistas para futuro aumento de capital, é o principal ingresso de recurso do fluxo das atividades de financiamento (R\$ 130.342.317,11). Tal repasse suporta as atividades operacionais (-R\$ 107.407.209,55) e de investimento (-R\$ 27.625.823,40), o que tem se repetido ao longo dos anos.

133. Diante o exposto, observa-se que os recursos repassados pelo estado do Ceará ao Metrofor, a título de constituição ou aumento de capital, está financiando não só investimentos, mas também despesas operacionais, desta forma, trazendo o indicativo de dependência da estatal, nos termos da LRF.

134. Em Acórdão 937/2019-TCU-Plenário⁵, que se reporta ao assunto em análise, consta que:

⁵https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A937%2520ANOACORDAO%253A2019/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=6d1276d0-77ea-11e9-a1d9-7da7bc1c8721. Acesso em 23/05/2021

Quando foi constatado caixa líquido das atividades operacionais (CLO) negativo, verificou-se se a empresa possuía caixa inicial (CI) suficiente para cobrir o déficit. Se não possuía, observou-se se o caixa líquido das atividades de investimento (CLI) era suficiente para cobrir o restante. Não sendo, significa que foi utilizado parte do caixa líquido das atividades de financiamento (CLF) para cobrir déficit no Fluxo de Caixa Operacional (DFCO). Por fim, analisou-se se, sem o aporte de capital realizado pela União, a empresa teria conseguido pagar suas despesas operacionais. Se a resposta foi negativa, restou evidenciada a utilização de aporte de capital para cobrir despesas operacionais no exercício, o que **sinaliza uma situação de dependência**. (nosso grifo)

135. Para reforçar esse entendimento de dependência, em voto do Ministro Relator Vital do Rego, desse mesmo Acórdão, discorre o seguinte:

(...) que a manutenção da característica de não dependência de determinada estatal em relação ao Tesouro Nacional decorre da impossibilidade de ela utilizar os aportes financeiros da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral. No caso de despesas de capital, estas poderão ser custeadas, sem afetar a característica de não dependente, desde que os recursos provenientes da União, no caso federal, decorram de aumento da participação acionária. (nosso grifo)

136. Ainda acerca dessa situação, no Processo nº 05226/2009-2, desta Corte de Contas, no seu Acórdão nº 0226/2017 foram feitas algumas considerações, dentre elas que:

[...] cumpra as regras orçamentárias previstas na Constituição e na Lei de Responsabilidade Fiscal só podendo receber recursos, na condição de empresa estatal independente, para aumento de participação acionária; ou, necessitando receber recursos para despesas de pessoal ou custeio e despesas de capital que passe a cumprir as regras para empresas estatais dependentes e envide esforços junto ao Governo do Estado do Ceará para a mudança de classificação do órgão.

137. Por fim, informa-se que a inclusão do Metrofor no orçamento fiscal do estado do Ceará já é objeto de reiterada recomendação, que de acordo com a Comissão PASF está em fase de implementação.

3.7.1. Panorama das empresas do sistema metroferroviário no Brasil

138. Diante da verificação de dependência das empresas estatais no Estado do Ceará, e para dar maior destaque a condição do METROFOR, apresenta-se, a seguir, um breve panorama das empresas que estão operando o sistema metroferroviário em outros estados e como se dá sua relação com os entes públicos. Dos estados verificados, foram coletados dados relacionados ao exercício de 2019:

Quadro 01: Panorama de algumas das instituições que operam o sistema metroferroviário no Brasil.

Empresa	Localidade	Detalhamento	Atividade Operacional (Caixa Líquido)
CBTU ⁶	Belo Horizonte	Incluída no orçamento fiscal da União	

⁶ Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU

CBTU	Recife	Incluída no orçamento fiscal da União	
TRENSURB ⁷	Rio Grande do Sul	Incluída no orçamento fiscal da União	
Companhia do Metropolitano do Distrito Federal-Metrô-DF	Distrito Federal	Incluída no orçamento fiscal do DF	
CTB ⁸	Bahia	Incluída no orçamento fiscal do Estado da BA	
CCR Metro Bahia	Bahia	Parceria Público Privada (Grupo CCR)	Positivo
Concessão Metroviária do Rio de Janeiro S.A.- MetrôRio	Rio de Janeiro	Concessão (Investimentos e Participações em Infraestrutura S.A, detém a totalidade do capital da MetrôRio)	Positivo
CPTM ⁹	São Paulo (estado)	Incluída no orçamento fiscal do Estado de SP	
CIA. do Metropolitano de São Paulo - Metrô	São Paulo (estado)	Incluída no orçamento de investimento (Controlada pelo Governo do Estado de SP)	Positivo
METROFOR	Ceará	Incluída no orçamento de investimento (Controlada pelo Governo do Estado do CE)	Negativo

Fonte: Elaborado pela Diretoria

139. Das instituições examinadas, consultou-se a demonstração de fluxo de caixa das empresas que não estavam inseridas no orçamento fiscal dos Estados, buscando verificar o seu caixa líquido apurado para a atividade operacional.

140. Em estados como Bahia e São Paulo, existem duas empresas, pois uma delas opera o sistema ferroviário e estão inseridas no orçamento fiscal dos seus estados.

141. Dos estados examinados, verifica-se que na Bahia (CCR Metro Bahia) e Rio de Janeiro (METRÔRIO), o metrô é operado por empresas privadas. Nas demais localidades, é realizado por empresas estatais.

142. O metrô do Estado de São Paulo, assim como o do Estado do Ceará é realizado por empresas controladas pelo estado e incluídas nos seus correspondentes orçamentos de investimentos.

143. Entretanto, no metrô do Estado de São Paulo, o seu caixa líquido da atividade operacional encontra-se positivo, o que não ocorre no Metrô do Estado do Ceará (METROFOR), observando-se assim, que o enquadramento do METROFOR como empresa independente (Orçamento de investimento do estado), não se coaduna com o implementado nos demais estados.

144. Desta forma, reforça o entendimento que o METROFOR é empresa dependente.

⁷ Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A – TRENSURB

⁸ Companhia de Transportes do Estado da Bahia - CTB

⁹ CIA. Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM

3.8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

145. As demonstrações contábeis evidenciam a posição financeira, orçamentária e patrimonial do setor público. Do ponto de vista orçamentário, verificou-se um superávit orçamentário de R\$ 1.470.080.309,84, tendo-se verificado a execução de R\$ 1.463.284.425,66, proveniente de Superávit Financeiro do exercício anterior.

146. No Balanço Financeiro, foi apurado o resultado financeiro positivo de R\$ 2.080.277.311, indicando, portanto, um aumento de 34,18% nas disponibilidades financeiras do Estado em 2020 e um aumento de 105,04% no resultado financeiro em relação ao do exercício anterior.

147. No Balanço Patrimonial observa-se superávit financeiro de R\$ 5.508.459.408,43. O saldo patrimonial que representa a situação patrimonial líquida do Estado, equivalendo à soma dos superávits financeiro e patrimonial, no exercício de 2020, atingiu o valor de R\$ 41.198.962.585,02, superior 4,44% em relação ao exercício anterior.

148. A Demonstração das Variações Patrimoniais evidenciou um resultado patrimonial negativo de R\$ 2.408.129.574,44, valor resultante do confronto entre as variações patrimoniais aumentativas com as diminutivas.

149. O saldo de caixa e equivalente de caixa final evidenciado tanto no Balanço Patrimonial como na Demonstração de Fluxo de Caixa foi de R\$ 8.129.159.796,50, tendo ocorrido um aumento de 34,76%. O fluxo de caixa líquido, das atividades operacionais e de financiamento, foi positivo nas cifras de R\$ 3.803.898.668,27 e R\$ 429.230.448,15, respectivamente, enquanto o fluxo das atividades de investimento foi negativo no valor de R\$ 2.137.489.690,44, indicando que as fontes de recursos dos fluxos operacionais e de financiamento cobriram seus desembolsos, e foram suficientes para financiar as atividades de investimento, bem como, gerar caixa para o Estado.

150. Na Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL), observa-se que o patrimônio líquido consolidado das entidades estatais dependentes, constituídas sob a forma de sociedades anônimas, teve uma variação positiva de 0,29%, na qual o seu saldo negativo passou de R\$ 259.977.813 para R\$ 259.234.555.

151. Na análise das Empresas Dependentes sob a ótica da Lei de responsabilidade fiscal, verificou-se que Estado do Ceará repassou para a Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos – METROFOR, a quantia de R\$ 169.509.353,53 para fins de constituição ou aumento de capital da empresa. O METROFOR informou que os recursos foram aplicados em custos e despesas operacionais, bem como, em ativo imobilizado.

152. Verifica-se também na demonstração do fluxo de caixa do METROFOR, que o repasse do estado do Ceará (R\$ 169.509.353,33), identificado como créditos de acionistas para futuro aumento de capital, é o principal ingresso de recurso do fluxo das atividades de financiamento (R\$ 130.342.317,11). Tal repasse suporta as atividades operacionais (-R\$ 107.407.209,55) e de investimento (-R\$ 27.625.823,40), o que tem se repetido ao longo dos anos e trazendo o indicativo de dependência da estatal.

4 *CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA*

4. CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

1. O presente capítulo tem como objetivo verificar se o Estado do Ceará cumpriu no exercício de 2020 os limites mínimos estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, em especial quanto à aplicação de recursos na educação, na saúde, nos investimentos, no fomento às atividades de pesquisa científica e tecnológica e no setor produtivo.
2. Além disso, tem como segundo objetivo evidenciar a situação do estado em relação aos aspectos inerentes à Lei de Responsabilidade Fiscal. Desta forma, será verificado o cumprimento dos diversos limites definidos, assim como as metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.
3. As análises realizadas utilizaram como base o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) referentes ao 3º quadrimestre e ao 6º bimestre de 2020, respectivamente, além da base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados – S2GPR e dos demonstrativos disponibilizados por meio do Balanço Geral do Estado.
4. Ressalta-se que, considerando a decretação de estado de calamidade pública no Estado do Ceará em decorrência do contexto atual de enfrentamento à pandemia do COVID-19, conforme disciplinado no art. 1º do Decreto Legislativo da Assembleia Estadual do Ceará nº 543/2020, enquanto vigor o prazo estabelecido, ficam suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70 da Lei Complementar nº 101/2000, bem como ficam dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para contratação e aditamento de operações de crédito, concessão de garantias, contratação entre entes da Federação e recebimento de transferências voluntárias de acordo com as disposições do art. 65 da mesma lei.

4.1. EDUCAÇÃO

5. A educação é um direito social previsto no art. 6º da Constituição Federal de 1988, o qual será proporcionado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Nesta seção, é apresentada a verificação do cumprimento da aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e da aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

4.1.1. Aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE

6. A Constituição Federal de 1988 dispõe em seu art. 212 que o Estado deve aplicar anualmente na manutenção e desenvolvimento do ensino, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências e excluídos os valores repassados constitucionalmente aos Municípios.

7. A Lei Federal nº 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, em seu art. 73, estabelece que os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Nesse contexto, os Tribunais de Contas, no exercício do controle externo, além de acompanharem a aplicação dos recursos ao longo do exercício, procedem ao cálculo do cumprimento do limite constitucional nas prestações de contas anuais dos chefes do Poder Executivo.

8. A Tabela 1 demonstra a receita resultante de impostos e transferências arrecadadas pelo Estado em 2020, considerada como base de cálculo para aplicação de recursos na MDE.

Tabela 1 - Base de cálculo para apuração do índice de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino (R\$ 1,00)

Base de Cálculo	Receita Realizada
1. Receita Bruta de Impostos	15.600.075.704,97
1.1 Receita Resultante do ICMS	13.222.260.498,55
1.2 Receita Resultante do ITCD	71.453.661,03
1.3 Receita Resultante do IPVA	1.080.563.740,02
1.4 Receita Resultante do IRRF	1.225.797.805,37
2. Receitas de Transferências Constitucionais e Legais	6.819.378.281,61
3. Total da Receita Bruta de Impostos (1+2)	22.419.453.986,58
4. Deduções de Transferências Constitucionais	3.712.380.327,25
5. Total da Receita Líquida de Impostos (3-4)	18.707.073.659,34

Fonte: Base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados - S2GPR

9. A partir da receita líquida de impostos apurada (R\$ 18.707.073.659,34), verifica-se que o valor a ser aplicado deveria ser igual ou superior a R\$ 4.676.768.414,83, correspondente a 25% da base apurada.

10. Para fins da verificação do cumprimento da aplicação mínima em MDE, foram consideradas as despesas realizadas na função 12 – Educação, incorridas nas seguintes fontes de recursos: Recursos Ordinários, Cota Parte do Fundo de Participação dos Estados, Recursos Provenientes do FECOP, Recursos Provenientes do FUNDEB e Complementação da União aos Recursos do FUNDEB.

11. Além das despesas realizadas pelo Governo do Estado, foi considerado o valor de R\$ 2.217.131.496,85, relativo ao resultado líquido negativo das transferências do FUNDEB (detalhado adiante), ou seja, o Estado destinou um volume maior de receitas para constituição do FUNDEB do que o retorno conforme estabelecido pela legislação federal.

12. Na Tabela 2, é demonstrado o cálculo do cumprimento do limite mínimo estabelecido no art. 212 da Constituição Federal.

Tabela 2 – Apuração do índice de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino
(R\$ 1,00)

Despesas com Ações Típicas de MDE	
1- Educação Infantil	14.512.388,04
2- Ensino Fundamental	67.347.606,72
3- Ensino Médio	2.105.149.774,52
4- Ensino Superior	435.010.025,48
5- Ensino Profissional não Integrado ao Ensino Regular	144.897.618,65
6- Outras	449.717.039,83
7 - Despesas Executadas na Função Educação não Consideradas Gastos em MDE	13.198.111,83
8- Total das Despesas com Ações Típicas de MDE (1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6 - 7)	3.203.436.341,41
Deduções Consideradas para Fins de Limite Constitucional de Aplicação Mínima em MDE	
9- Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB	-2.217.131.496,85
10- Despesas Custeadas com a Complementação do FUNDEB no Exercício	359.207.388,82
11- Despesas Custeadas com o Superávit Financeiro, do Exercício Anterior, do FUNDEB	-
12- Despesas Custeadas com o Superávit Financeiro, do Exercício Anterior, de outros Recursos de Impostos	-
13- Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino	-
14- Cancelamento, no Exercício, de Restos a Pagar Inscritos com Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino	2.573.037,13
15- Total das Deduções Consideradas para Fins do Limite Constitucional (9 + 10 + 11 + 12 + 13 + 14)	-1.855.351.070,90
16- Total das Despesas para Fins de Limite (8 – 15)	5.058.787.412,31
17- Total da Receita Líquida de Impostos	18.707.073.659,34
18- Percentual das Receitas Resultantes de Impostos em MDE ((16) / (17) x 100) %	27,04%

Fonte: Base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados - S2GPR

13. Conforme demonstrado na tabela anterior, após as devidas deduções, verifica-se que o Governo do Estado do Ceará, considerando as despesas empenhadas, aplicou a importância de R\$ 5.058.787.412,31, equivalente ao percentual de 27,04% da receita líquida de impostos e transferências. Tal percentual foi divergente do publicado no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE (27,69%) e do publicado no Portal da Transparência (27,10%), entretanto, verifica-se o cumprimento do limite mínimo constitucional de aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

14. Ressalta-se que na apuração das despesas, foi deduzido o montante de R\$ 13.198.111,83 (detalhado a seguir) correspondente às despesas não consideradas como ações típicas de MDE com base no art. 71 da Lei nº 9.394/96 – Lei de diretrizes e bases da educação nacional e no Acórdão TCE nº 546/2018, destacando-se as despesas com fornecimento de alimentação, que representaram 74,24% do total.

Tabela 3 – Despesas executadas na função educação não consideradas gastos em MDE (R\$1,00)

Item de Gasto	Valor Empenhado
33903900098 - Anuidades Associativas	145.914,14
33909300007 - Devoluções de Saldos de Convênios	3.122,24
33903900045 - Fornecimento de Alimentação	9.798.720,76
33909300001 - Indenizações	2.114.165,04
33904700024 - Juros sobre Obrigações Tributárias e Contributivas Federais	1.289,01
33904700023 - Multas sobre Obrigações Tributárias e Contributivas Municipais	342,41
33903200013 - Uniformes e Fardamentos Escolares	999.980,10
33919300001 - Indenizações	112.239,24
33903900042 - Juros	1.518,21
33903900041 - Multas Indedutíveis	1.674,04
33904700022 - Multas sobre Obrigações Tributárias e Contributivas Federais	2.370,71
33909300002 - Restituições	16.775,93
Total	13.198.111,83

Fonte: Base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados - S2GPR

4.1.2. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB

15. O FUNDEB é um fundo de natureza contábil cujos recursos destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica e à valorização dos profissionais da educação, incluindo sua justa remuneração. Foi instituído por determinação da Emenda Constitucional nº 53, de 19.12.2006, a qual previu sua vigência até o exercício de 2020. Sua regulação se deu pela Medida Provisória nº 339, de 28.12.2006, convertida na Lei Federal nº 11.494, de 20.06.2007.

16. O FUNDEB promove a distribuição dos recursos proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, a partir dos dados do último censo escolar. Há de se acrescentar que de acordo com a Lei nº 11.494/2007, em seu art. 4º, a União complementará os recursos dos Fundos sempre que o valor médio ponderado por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

17. Os recursos do FUNDEB podem ser aplicados na educação básica como um todo: educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação especial e educação de jovens e adultos, sendo que os Estados atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio; e os Municípios, no ensino fundamental e infantil, conforme estabelecido no art. 211, § 2º e 3º, da Constituição Federal. Pelo menos 60% desses recursos devem ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública.

18. Entretanto, a Lei Estadual nº 15.064/2011 estabeleceu o percentual diferenciado para o Estado do Ceará de 80% para o exercício de 2020, conforme seu art. 3º, transcrito a seguir:

Art. 3º Quando necessário, lei estadual disciplinará a utilização dos recursos do

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB, para garantia do cumprimento dos percentuais a serem comprometidos com pagamento do magistério estadual, conforme especificado abaixo:

I - 77% (setenta e sete por cento) para execução do ano de 2012;

II - 80% (oitenta por cento) para execução dos anos de 2013 e 2014;

III - 80% (oitenta por cento) para execução até o ano de 2020. (Nova redação dada pela Lei n.º 15.576, de 07.04.14).

19. A seguir, é apresentado o cálculo dos valores relativos às receitas estaduais que correspondem às contribuições ao FUNDEB no decorrer do exercício, bem como aos valores relativos às receitas recebidas do referido fundo no mesmo período, com base nas orientações contidas na 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional:

Tabela 4 – Contribuição e retorno do FUNDEB (R\$1,00)

Receitas Destinadas ao FUNDEB (a)	3.378.306.204,00
Receita Resultante do ICMS Destinada ao FUNDEB (20%)	1.894.877.370,74
Receita Resultante do ITCO Destinada ao FUNDEB (20%)	14.290.732,21
Receita Resultante do IPVA Destinada ao FUNDEB (20%)	108.056.374,00
Cota-Parte FPE Destinada ao FUNDEB (20%)	1.352.700.023,45
ICMS-Desoneração Destinada ao FUNDEB (20%)	-
Cota-Parte IPI Exportação Destinada ao FUNDEB (20%)	8.381.703,60
Receitas Recebidas do FUNDEB (Retorno)	1.598.241.500,69
Transferências de Recursos do FUNDEB (b)	1.161.174.707,15
Complementação da União ao FUNDEB	432.483.858,92
Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do FUNDEB	4.582.934,62
Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB (b – a)	- 2.217.131.496,85

Fonte: Base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados – S2GPR

20. Conforme evidenciado na tabela anterior, o Estado do Ceará contribuiu com a importância de R\$ 3.378.306.204,00 para a formação do FUNDEB, e recebeu R\$ 1.161.174.707,15, resultando em uma perda financeira de R\$ 2.217.131.496,85, montante este considerado como aplicação em MDE para fins de cumprimento do art. 212 da Constituição Federal.

21. Em relação à aplicação mínima de 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais do FUNDEB no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, demonstra-se o cálculo na tabela seguinte.

Tabela 5 – Aplicação dos recursos do FUNDEB na remuneração de profissionais do magistério da Educação Básica (R\$ 1,00)

1. Recursos Recebidos do FUNDEB	1.598.241.500,69
Valor a ser Aplicado em Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica	
60% Recursos do FUNDEB (Constituição Federal)	958.944.900,41
80% Recursos do FUNDEB (Lei Estadual nº 15.064/11)	1.278.593.200,55

2. Despesas Empenhadas com Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica	1.479.800.746,03
3. Deduções para Fins do Limite do FUNDEB	5.578.152,07
Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos do FUNDEB	-
Despesas Custeadas com o Superávit Financeiro, do Exercício Anterior, do FUNDEB	5.578.152,07
4. Total das Despesas do FUNDEB para Fins do Limite (2-3)	1.474.222.593,96
5. Percentual Aplicado em Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica (4/1) *100	92,24%

Fonte: Base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados – S2GPR

22. Verifica-se que o Estado do Ceará aplicou 92,24% dos recursos destinados ao FUNDEB na remuneração de profissionais do magistério da Educação, cumprindo o limite constitucional de 60%, bem como o percentual mínimo de 80% referente ao art. 3º da Lei Estadual nº 15.064/2011 transcrito anteriormente.

4.2. SAÚDE

23. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 198, §2º, estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre a arrecadação da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências e excluídos os valores repassados constitucionalmente aos municípios. A Lei Complementar nº 141/2012 definiu, em seu art. 6º, o percentual mínimo de 12% (doze por cento) a ser aplicado no caso dos Estados e do Distrito Federal.

24. Na tabela abaixo, é evidenciado o cálculo para aferir o cumprimento do limite com base nas orientações contidas na 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, considerando as despesas empenhadas no exercício.

Tabela 6 – Apuração do índice de aplicação em ações e serviços públicos de saúde – ASPS
(R\$ 1,00)

Despesas com Saúde por Subfunção	
1 - ATENÇÃO BÁSICA	255.030.994,09
2 - ASSISTÊNCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL	3.514.113.767,94
3 - SUPORTE PROFILÁTICO E TERAPÊUTICO	114.967.823,13
4 - VIGILÂNCIA SANITÁRIA	2.198.040,42
5 - VIGILÂNCIA EPIDEMIOLÓGICA	301.213.980,56
6 - ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO	-
7 - OUTRAS SUBFUNÇÕES	422.666.840,53
8 - Total das Despesas com Saúde (1+2+3+4+5+6+7)	4.610.191.446,67
Despesas com Saúde não computadas para Fins de Apuração do Percentual Mínimo	
9 - Despesas com assistência à Saúde que não atendem ao Princípio de Acesso Universal (Escola de Saúde Pública – ESP, pelo Instituto de Saúde dos Servidores do Ceará – ISSEC e pelo Fundo de Assistência à Saúde dos Servidores do Ceará – FASSEC)	100.782.755,83

10 - Despesas custeadas com Outros Recursos (Convênios, operações de crédito, SUS e outros recursos diretamente arrecadados)	1.408.655.505,74
11 - Outras ações e serviços não computados (Itens não considerados ASPS)	5.558.781,27
12 - Restos a Pagar Não Processados Inscritos Indevidamente no Exercício sem Disponibilidade Financeira	-
13 - Despesas Custeadas com Disponibilidade de Caixa Vinculada aos Restos a Pagar Cancelados	-
14 - Despesas Custeadas com Recursos Vinculados à Parcela do Percentual Mínimo que não Foi Aplicada em Ações e Serviços de Saúde em Exercícios Anteriores	-
15 - Total das Despesas com Saúde não computadas (9+10+11+12+13+14)	1.514.997.042,84
16 - Total das Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (8-15)	3.095.194.403,83
17 - Total das Receitas para apuração da Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde	18.707.073.518,97
18 - Percentual de Aplicação em ASPS ((16/17) *100)	16,55%

Fonte: Base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados – S2GPR

25. De acordo com a tabela anterior, verifica-se que o Estado do Ceará, no exercício de 2020, aplicou o montante de R\$ 3.095.194.403,83 em despesas com ações e serviços públicos de saúde, correspondente a 16,55% da receita utilizada para apuração. Tal percentual foi divergente do publicado no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde - SIOPS (16,53%) e do publicado no Portal da Transparência (16,54%), entretanto, verifica-se o cumprimento do limite mínimo constitucional de aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde.

26. A Lei Complementar nº 141/2012 determina em seu art. 2º quais recursos serão considerados Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde e, em seu art. 4º, quais não serão, para fins de apuração do percentual mínimo. Assim, no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde foi evidenciado o valor de R\$ 1.514.997.042,84, referente ao total de gastos executado na Função Saúde, porém não computado para fins de apuração do percentual mínimo.

27. Na tabela seguinte, são demonstrados os itens de despesa não considerados ASPS conforme o Acórdão TCE nº 546/2018, os quais corresponderam ao montante de R\$ 5.558.781,27.

Tabela 7 – Despesas executadas na função saúde não consideradas gastos em ASPS (R\$1,00)

Item de Gasto	Valor Empenhado
33903000026 - Uniformes, Tecidos e Aviamentos	4.128,00
33903200009 - Material de Assistência Social	2.905.113,87
33903900041 - Multas Indedutíveis	469,56
33903900045 - Fornecimento de Alimentação	1.012.522,64
33904700022 - Multas sobre Obrigações Tributárias e Contributivas Federais	294.579,35
33909200025 - Indenizações e Restituições	512.908,01
33909300001 - Indenizações	54.993,38
33909300002 - Restituições	114.694,09
33909300007 - Devoluções de Saldos de Convênios	659.372,37

Total	5.558.781,27
--------------	---------------------

Fonte: Base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados - S2GPR

28. Quanto aos Consórcios Públicos em Saúde, segundo o art. 11 da Portaria nº 274/2016 da STN, a elaboração do Demonstrativo das Receitas e Despesas com ASPS pelos entes da Federação que participam de consórcios públicos incluirá a execução orçamentária e financeira do consórcio público relativa aos recursos entregues em virtude de contrato de rateio. Entretanto, conforme o §2º do referido artigo, a fim de eliminar duplicidades na elaboração do demonstrativo, não deverão ser computadas as despesas executadas pelos entes da Federação consorciados na modalidade de aplicação referente a transferências a consórcios públicos em virtude de contrato de rateio (modalidade 71).

29. Além disso, os consórcios públicos deverão encaminhar aos Poderes Executivos de cada ente da Federação consorciado as informações necessárias à elaboração dos seus demonstrativos até quinze dias após o encerramento do período de referência¹⁰. Destaca-se que os entes consorciados deverão efetuar na contabilidade o registro das informações do consórcio público necessárias à elaboração do referido demonstrativo¹¹.

30. Caso o ente da Federação consorciado não receba tempestivamente as informações para a consolidação no demonstrativo, nenhum valor transferido pelo ente da Federação consorciado para pagamento de despesa com saúde será considerado aplicado nessa função¹².

31. Em relação aos consórcios públicos de saúde, verificou-se um total de R\$ 87.832.102,28 de despesas incluídas no demonstrativo para fins de cálculo do percentual de aplicação em saúde, de acordo com a tabela a seguir. Tal montante foi evidenciado nos autos por meio do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde consolidado dos consórcios públicos, bem como nos demonstrativos individuais, em conformidade com a 10ª edição do MDF. Ademais, constatou-se a publicação dos referidos demonstrativos no portal da transparência e no Diário Oficial do Estado do Ceará.

Tabela 8 – Despesas executadas pelos Consórcios Públicos de Saúde consideradas ASPS
(R\$ 1,00)

Consórcio Público	Valor Empenhado
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Acaraú	3.765.877,28
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Aracati	3.879.325,43
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Baturité	4.790.711,08
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Brejo Santo	4.558.321,02
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Camocim	4.911.363,06

¹⁰ Portaria STN nº 274, de 13 de maio de 2016, artigo 12.

¹¹ Portaria STN nº 274, de 13 de maio de 2016, artigo 11, §4º.

¹² Portaria STN nº 274, de 13 de maio de 2016, artigo 12, §2º, inciso II.

Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Canindé	994.542,82
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Cascavel	3.707.481,14
Consórcio de Saúde Pública Interfederativo Vale do Curu	5.199.796,22
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Crateús	4.604.772,11
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Crato	4.346.350,61
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Ibiapaba	4.540.777,13
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Icó	5.800.611,22
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Iguatu	4.445.216,23
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Itapipoca	3.906.031,49
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Juazeiro do Norte	4.114.369,33
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Limoeiro do Norte	4.213.560,26
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Maracanau	913.633,76
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Quixadá	4.415.663,48
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Russas	3.861.600,47
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Sobral	4.271.012,82
Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Tauá	6.591.085,32
Total	87.832.102,28

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária – 6º bimestre de 2020

4.3. APLICAÇÃO DE RECURSOS COM INVESTIMENTOS

32. A Emenda Constitucional n.º 98, de 19 de dezembro de 2019 modificou o art. 205, § 2º da Constituição Estadual do Ceará, estabelecendo que a Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelecerá meta anual de investimentos a serem custeados com recursos provenientes da receita de arrecadação tributária do Estado.

33. A LDO de 2020 foi alterada pela Lei nº 17.346/2020, dispondo que a meta anual de investimentos para o exercício de 2020 seria a média dos valores empenhados nos grupos de natureza da despesa 4 – Investimentos e 5 – Inversões Financeiras, nas fontes 00 – Recursos Ordinários e 10 – Fecop, nos últimos 4 (quatro) exercícios anteriores à vigência desta Lei.

34. Deste modo, na tabela subsequente é demonstrado o cumprimento do referido mandamento constitucional no exercício de 2020, considerando os critérios definidos na legislação orçamentária.

Tabela 9 – Valores empenhados em investimentos por ano (R\$ 1,00)

Ano	Valor Empenhado
2016	536.267.649,17
2017	610.468.815,37
2018	1.056.763.729,04
2019	935.374.210,94
2020	1.288.747.849,64
Média (2016 – 2019)	784.718.601,13

Fonte: Base de dados do Sistema de Gestão por Resultados – S2GPR

35. Quanto aos investimentos do setor público estadual no interior do Estado, o art. 210 da Constituição Estadual do Ceará estabelece que deve ser observada dotação nunca inferior a 50% (cinquenta por cento) do valor global consignado para esse fim, excluindo dessa classificação os Municípios integrantes da Região Metropolitana de Fortaleza.

36. Com base nos dados extraídos do S2GPR, são apresentados os gastos com investimentos e inversões financeiras por macrorregião.

Tabela 10 – Demonstrativo dos investimentos por macrorregião (R\$1,00)

Macrorregião		Dotação Atualizada	Despesa Empenhada
1	Cariri	596.908.060,84	498.898.358,99
2	Centro Sul	70.623.511,72	43.312.239,87
3	Grande Fortaleza	2.209.495.038,05	1.470.154.859,98
4	Litoral Leste	59.651.952,33	44.548.955,18
5	Litoral Norte	87.641.399,79	69.077.450,47
6	Litoral Oeste / Vale do Curu	68.664.029,49	46.236.316,74
7	Maciço do Baturité	47.147.584,92	32.431.428,72
8	Serra da Ibiapaba	77.819.635,71	27.136.288,95
9	Sertão Central	75.782.928,82	52.794.933,44
10	Sertão de Canindé	51.841.133,26	36.617.807,77
11	Sertão de Sobral	179.215.724,95	120.378.023,55
12	Sertão dos Crateús	93.435.759,71	76.253.879,78
13	Sertão dos Inhamuns	63.202.178,37	40.284.103,10
14	Vale do Jaguaribe	157.569.799,38	104.381.870,69
15	Estado do Ceará	383.052.602,31	56.706.005,33
Total Geral (a)		4.222.051.339,65	2.719.212.522,56
Total (Excluída a Macrorregião 15) (b)		3.838.998.737,34	2.662.506.517,23
Interior (Excluídas as Macrorregiões 03 e 15) (c)		1.629.503.699,29	1.192.351.657,25
Verificação do Limite Constitucional (d)=(c/d)		42,45%	44,78%

Fonte: Base de dados do Sistema de Gestão por Resultados – S2GPR

37. Cabe ressaltar que não foram incluídas no cálculo as despesas alocadas na Macrorregião 15, denominada “Estado do Ceará”, tendo em vista que o Governo considera como não passíveis de regionalização por gerarem benefícios para todo o Estado.

38. Analisando os dados apresentados, verificou-se que tanto o percentual referente ao valor executado quanto o referente à dotação atualizada foram **inferiores** ao disposto na Constituição Estadual. Ressalta-se que tal ocorrência foi objeto de recomendação, a qual permanece com o status “Não atendida”, ainda que considerados os esclarecimentos manifestados pelo Governo do Estado por meio do Ofício nº 276/2021, conforme detalhado no capítulo 6.

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

39. De acordo com o artigo 258 da Constituição Estadual do Ceará, o Estado manterá uma Fundação de Amparo à Pesquisa, para fomento das atividades de pesquisa científica e tecnológica, à qual será atribuída dotação mínima correspondente a 2% (dois por cento) da receita tributária como renda de sua administração privada. Ressalta-se que a base de cálculo para a verificação desse percentual se baseia na Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual considerando as deduções do FUNDEB (R\$ 9.880.623.977,65).

40. Os recursos do Tesouro, repassados para a FUNCAP, conforme registrado no Balanço Geral do Estado, totalizaram R\$ 72.417.161,51, correspondendo a 0,73% da Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual, percentual **inferior** ao limite fixado pela Constituição Estadual. Caso seja utilizada no cálculo a dotação atribuída à FUNCAP, o percentual corresponderá a 1,17%, considerando o mesmo critério para a receita, ainda assim não sendo atingido o limite constitucional em análise. Destaca-se que tal ocorrência foi objeto de recomendação, a qual permanece com o status “Em fase de implementação”, considerando os esclarecimentos manifestados pelo Governo do Estado por meio do Ofício nº 276/2021, conforme detalhado no capítulo 6.

41. Ademais, no §2º do artigo citado anteriormente, consta que a despesa com pessoal da Fundação de Amparo à Pesquisa não poderá exceder os cinco por cento do seu orçamento global. Verificou-se, portanto, o atendimento do mandamento constitucional visto que o percentual alcançado foi de 2,37%.

4.5. FUNDOS DE FINANCIAMENTO AO SETOR PRODUTIVO

42. O artigo 209 da Constituição Estadual do Ceará foi alterado pela Emenda Constitucional nº 107/2021, passando a vigorar com a seguinte redação:

Art. 209. O Estado aportará recursos para constituição e manutenção de fundo destinado ao fomento e ao incremento de microempreendedorismo, inclusive mediante a disponibilização de crédito popular, objetivando a geração de novas oportunidades de empregos e renda para a população. Parágrafo único. Os recursos aportados para o fundo de constituição e manutenção para o fomento e o incremento do microempreendedorismo no Estado do Ceará obrigatoriamente serão destinados no importe de até 10% (dez por cento) aos microempreendedores com deficiência, bem como às mulheres microempreendedoras chefes de família.

43. O dispositivo de modificação constitucional também estabeleceu o seguinte:

Art. 2º A operacionalização do fundo específico criado nos termos do art. 209 da Constituição do Estado, com a redação conferida pelo art. 1.º desta Emenda, implicará, pela afinidade de propósitos, a extinção do Fundo de Financiamento às Micro, Pequena e Média Empresas do Estado do Ceará – FCE, previsto na Lei Complementar n.º 5, de 30 de dezembro de 1996. Art. 3.º Dos recursos do fundo de que trata o art. 1.º, 20% (vinte por cento) serão, prioritariamente, destinados ao

fomento de ações promovidas em municípios do interior do Estado. Art. 4.º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

44. Em relação ao Fundo de Financiamento às Micros, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará – FCE, não foi prevista dotação na Lei Orçamentária Anual de 2020. Nos Balanços Gerais do Estado referentes aos exercícios anteriores já havia sido mencionada a iniciativa do Poder Executivo quanto à extinção do respectivo fundo, sendo efetivada, portanto, com a promulgação da referida emenda.

45. Para fins de análise das Contas de Governo do exercício de 2020, verifica-se o descumprimento da determinação constitucional de destinação de recursos para constituição e manutenção do fundo, entretanto entende-se que a apuração do cumprimento dos dispositivos indicados no art. 209, modificados pela Emenda Constitucional nº 107/2021, seja realizada no próximo exercício.

46. Desse modo, considerando os esclarecimentos manifestados pelo Governo do Estado por meio do Ofício nº 276/2021, conforme detalhado no capítulo 6, a recomendação referente à ocorrência em análise será reformulada de acordo com a nova legislação.

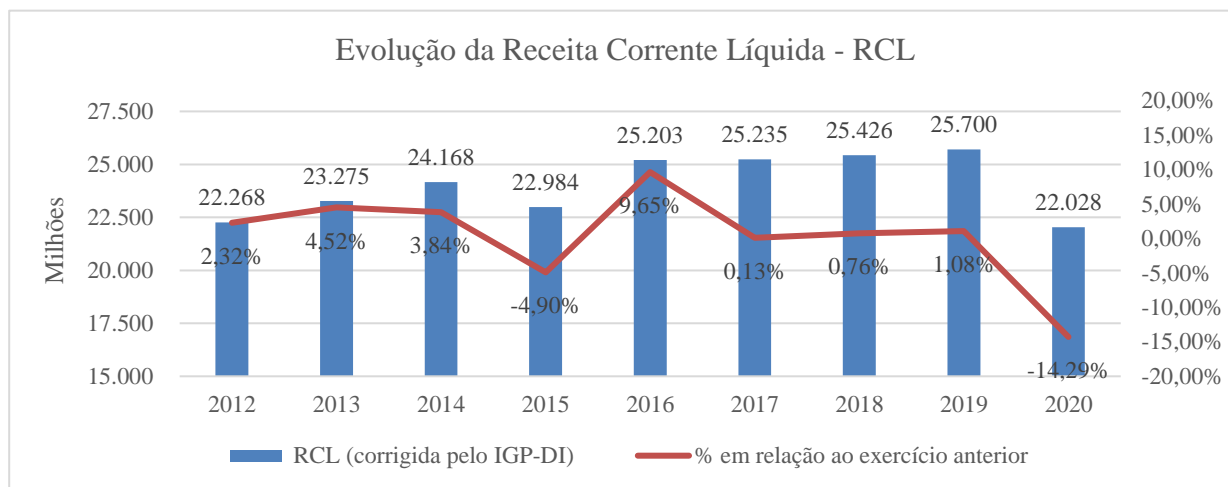
4.6. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL

47. A LRF, em seu art. 2º, IV, conceituou a Receita Corrente Líquida (RCL) como o somatório das receitas correntes arrecadadas, deduzidas, no caso dos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação previdenciária. Foi definido, como critério de apuração, o somatório das receitas arrecadadas nos meses de referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

48. O principal objetivo da RCL é servir de parâmetro para a definição do montante da reserva de contingência e para os limites da despesa total com pessoal, da dívida consolidada líquida, das operações de crédito, do serviço da dívida, das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária e das garantias do ente da Federação.

49. De acordo com o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida (Anexo 3 do RREO), a RCL do Estado, no exercício de 2020, foi de R\$ 22.028.314.984,46, mesmo valor apurado por esta unidade técnica, a partir dos dados extraídos do Sistema de Gestão Governamental por Resultados. O gráfico seguinte apresenta a evolução da RCL nos últimos anos corrigida pelo IGP-DI. Ressalta-se o percentual de 14,29% de redução da RCL, considerando que o IGP-DI divulgado em 2020 foi de 23,08%. Caso o índice de correção utilizado fosse o IPCA (o qual correspondeu a 4,52%), a variação em relação ao anterior seria um aumento de 0,93%.

Gráfico 01 – Série histórica da Receita Corrente Líquida



Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre – Anos 2012 a 2020

4.7. DESPESA COM PESSOAL

50. A Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe, em seu art. 18, que a despesa total com pessoal é o somatório dos gastos do ente com ativos, inativos e pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

51. Na tabela seguinte, é apresentado o Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo, elaborado por esta Diretoria com base nos dados no S2GPR. Além disso, destaca-se que foi considerado o montante de R\$ 58.945.394,92 referentes a despesas com pessoal executadas em Consórcios Públicos de Saúde.

52. Assim, quanto ao cumprimento dos limites da despesa total com pessoal, constata-se que o Poder Executivo atingiu o percentual de 40,55% da Receita Corrente Líquida Ajustada, abaixo, portanto, dos limites máximo (48,60%), prudencial (46,17%) e de alerta (43,74%) previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tabela 11 – Demonstrativo da Despesa com Pessoal – Poder Executivo (R\$ 1,00)

PODER EXECUTIVO	Despesas executadas
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	10.896.677.501,86
Pessoal Ativo	7.523.420.184,26
Vencimentos, Vantagens e Outras Despesas Variáveis	6.409.955.939,99
Obrigações Patronais	1.113.464.244,27
Benefícios Previdenciários	0,00

Pessoal Inativo e Pensionistas		2.518.133.633,49
Aposentadorias, Reserva e Reformas		2.518.133.633,49
Pensões		0,00
Outros Benefícios Previdenciários		0,00
Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (§ 1º do art. 18 da LRF)		855.123.684,11
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (II) (§ 1º do art. 19 da LRF)		2.020.440.406,33
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária		1.190.346,94
Decorrentes de Decisão Judicial de período anterior ao da apuração		183.924.617,90
Despesas de Exercícios Anteriores de período anterior ao da apuração		70.009.737,36
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados		1.765.976.575,46
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I - II)		8.875.576.224,20
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL	VALOR	% SOBRE A RCL AJUSTADA
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)	22.028.314.984,46	
(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais (art. 166-A, § 1º, da CF) (V)	25.180.098,79	
(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas de bancada (art. 166, § 16 da CF) (VI)	116.182.594,00	
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA PARA CÁLCULO DOS LIMITES DA DESPESA COM PESSOAL (VII) = (IV - V - VI)	21.886.952.291,67	
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (VIII) = (III a + III b)	8.875.576.224,20	40,55%
LIMITE MÁXIMO (IX) (incisos I, II e III, art. 20 da LRF)	10.637.058.813,75	48,60%
LIMITE PRUDENCIAL (X) = (0,95 x IX) (parágrafo único do art. 22 da LRF)	10.105.205.873,06	46,17%
LIMITE DE ALERTA (XI) = (0,90 x IX) (inciso II do §1º do art. 59 da LRF)	9.573.352.932,38	43,74%

Fonte: Sistema de Gestão Governamental por Resultados - S2GPR.

Nota 1: A Resolução nº 2230/2010 – TCE, com base no art. 169 da CF/1988 c/c o art. 19 da LRF, determinou a não inclusão dos gastos com pensionistas no cômputo das despesas com pessoal.

53. Destaca-se a publicação da Portaria nº 233, de 15 de abril de 2019 que estabelece regra transitória em razão da necessidade de definição de rotinas e contas contábeis, bem como classificações orçamentárias para operacionalização do item 04.01.02.01 da 9ª edição do MDF que trata dos montantes das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim do ente da Federação.

54. A portaria estabeleceu que excepcionalmente para os exercícios de 2018 a 2020, os montantes citados no parágrafo anterior não sejam levados em consideração no cômputo da despesa total com pessoal do ente contratante, sendo plenamente aplicáveis a partir do exercício de 2021 as regras definidas conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais vigente. Entretanto, posteriormente,

foi aprovado o Projeto de Decreto Legislativo nº 219/2019 pelo Plenário do Senado Federal, susstando tal portaria, restando a análise da Câmara dos Deputados.

55. Conforme Relatório de Acompanhamento dos Contratos de Gestão do 2º semestre de 2020, os recursos alocados para custear as despesas com recursos humanos da área fim consideradas como pessoal e encargos sociais foi de R\$ 862.812.000,00, enquanto o montante empenhado totalizou R\$ 762.023.000,00.

56. Ressalta-se que a recomendação à Secretaria da Fazenda, em relação à avaliação do impacto da inclusão dos gastos com recursos humanos nos contratos de gestão, no cálculo das despesas com pessoal para fins de cumprimento da LRF, permanece com o status “Em fase de implementação”, considerando os esclarecimentos manifestados pelo Governo do Estado por meio do Ofício nº 276/2021, conforme detalhado no capítulo 6.

4.7.1. Considerações sobre a Lei Complementar nº 178/2021

57. A Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021 alterou a LRF em diversos aspectos da gestão fiscal. Quanto ao tratamento e controle das despesas com pessoal, foi ratificada a adoção do regime de competência, independentemente de empenho. Além disso, conforme destacado na Nota Informativa SEI nº 4076/2021 do Ministério da Economia, foram explicitadas na Lei, com o objetivo de harmonizar as interpretações, as seguintes regras:

- a inclusão do valor bruto das despesas com pessoal no cômputo do limite, sendo vedada a desconsideração de valores retidos ou outras deduções, excetuado apenas o abatimento para adequação da remuneração dos servidores ao teto constitucional (CF/88, art. 37, XI);
- a não dedução, para fins de limite, das despesas com inativos e pensionistas custeadas com recursos aportados para a cobertura do déficit financeiro dos regimes de previdência;
- a inclusão das despesas com inativos e pensionistas junto ao limite do Poder e órgão de origem do servidor, independente do órgão responsável pelo pagamento do benefício.

58. Ressalta-se também que, quanto à fiscalização do cumprimento da responsabilidade na gestão fiscal, o art. 59 da LRF foi modificado, especificando a consideração das normas de padronização metodológica editadas pelo conselho de gestão fiscal de que trata o art. 67. Deste modo, ratificam-se nas análises futuras as orientações quanto à estrutura, o conteúdo e forma de elaboração dos demonstrativos fiscais conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais bem como os demais normativos publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional.

4.8. RECEITAS E DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES

59. O Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (Anexo 4 do RREO) tem o objetivo de tornar transparente a execução das receitas e despesas previdenciárias provenientes do Regime Próprio dos Servidores Públicos, permitindo a verificação da situação financeira do referido regime.

60. No 6º bimestre de 2020, o Demonstrativo do Plano de Custeio Financeiro, que engloba as contas do FUNAPREV e do PREVMILITAR, apresentou receitas de R\$ 2.085.053.390,12 e despesas de R\$ 3.679.696.674,69, gerando um resultado negativo de R\$ 1.594.643.284,57, 13,89% maior do que o déficit financeiro do mesmo período do exercício anterior em termos nominais.

61. Destaca-se que, para a cobertura da insuficiência financeira do Plano Financeiro, o Estado do Ceará aportou recursos no montante de R\$ 1.518.421.075,68, sendo R\$ 1.244.577.013,87 destinados ao FUNAPREV e R\$ 273.844.061,81, ao PREVMILITAR, de acordo com nota explicativa do demonstrativo.

62. Já o Plano de Custeio Previdenciário, apresentou um resultado positivo de R\$ 284.582.114,71, decorrente de receitas e despesas correspondentes a R\$ 328.196.593,10 e R\$ 43.614.478,39, respectivamente. Em valores nominais, o resultado foi 2,74% menor em comparação com o mesmo período do exercício anterior.

63. Destaca-se que a partir do exercício de 2020, o formato do referido demonstrativo foi modificado para contemplar as receitas e despesas de administração do RPPS, conforme a 10ª edição do MDF. Assim, o total de receitas e despesas foi de R\$ 4.579.271,54 e R\$ 4.436.576,35, respectivamente, correspondendo a um resultado da administração do RPPS de R\$ 142.695,19.

64. Quanto ao Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos, a 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais preceitua que este deverá conter informações sobre a projeção, ao longo de 75 (setenta e cinco) anos, das receitas e despesas previdenciárias, do resultado previdenciário e do saldo financeiro de cada exercício, integrando o RREO referente ao último bimestre do exercício. Sua finalidade é dar transparência à projeção atuarial do regime de previdência no longo prazo, ou seja, avaliar se os recursos alocados são suficientes para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos pelo plano. Essa avaliação é importante para dimensionar o impacto fiscal no ente da necessidade de financiamento do regime de previdência.

65. Em relação ao demonstrativo do Plano Financeiro, o qual apresenta as maiores despesas previdenciárias, observa-se uma tendência crescente de resultado previdenciário negativo até o ano

de 2034, resultando em um aumento da necessidade de aportes por parte do Estado para cobertura das insuficiências financeiras.

4.9. DISPONIBILIDADE DE CAIXA E RESTOS A PAGAR DO PODER EXECUTIVO

66. Conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais, o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar (Anexo 5 do RGF) visa dar transparência ao equilíbrio entre a geração de obrigações de despesa e a disponibilidade de caixa.

67. No referido Demonstrativo relativo ao 3º quadrimestre de 2020, o Poder Executivo apresentou uma disponibilidade de caixa bruta de R\$ 7.350.294.230,80 e obrigações financeiras na ordem de R\$ 1.193.591.568,18, resultando em uma disponibilidade de caixa líquida antes da inscrição de restos a pagar não processados no valor de R\$ 6.156.702.662,62. considerando os restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício, a disponibilidade de caixa líquida após a inscrição em restos a pagar não processados foi de R\$ 5.034.108.892,31. Destaca-se o aumento de 35,83% em relação ao montante divulgado no exercício de 2019, em decorrência do incremento dos recursos ordinários e outros recursos não vinculados.

68. Segundo a LRF, as disponibilidades de caixa do Regime de Previdência Social dos Servidores Públicos (RPPS) ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente. Dessa forma, o demonstrativo em análise apresentou uma disponibilidade de caixa líquida do RPPS na ordem de R\$ 934.867.157,03.

69. Quanto a divulgação no demonstrativo de destinações de recursos (Receita de Impostos e de Transferências de Impostos-Educação e Receita de Impostos e de Transferências de Impostos-Saúde) com disponibilidade de caixa negativa, 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.

4.10. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

70. No art. 28 da Lei nº 11.079, de 30/12/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública, com a redação alterada pela Lei nº 12.766, de 2012, é estabelecido que:

A União não poderá conceder garantia e realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 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.

71. O Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas objetiva tornar transparente o cumprimento do limite das despesas com parcerias público-privadas. De acordo com a referida lei, os Estados não podem ultrapassar o percentual de 5% da Receita Corrente Líquida com despesas derivadas de contratos com parcerias público-privadas.

72. Em relação ao exercício de 2020, verificou-se um total de despesas executadas com contratos de PPP de R\$ 46.966.647,52, considerando o Programa VAPT VUPT de Atendimento Integrado ao Cidadão. Tal montante correspondeu a 0,21% da RCL no período analisado, percentual inferior ao limite legal.

73. Conforme notas explicativas, a previsão é de que os desembolsos dos valores para a PPP Arena Multiuso (Nova PPP Castelão) e para a PPP Planta de Dessalinização iniciem em junho de 2021 e janeiro de 2025, respectivamente.

4.11. ALIENAÇÃO DE ATIVOS E APLICAÇÃO DOS RECURSOS

74. De acordo com o art. 44 da LRF, é vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

75. Na análise do Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos (Anexo 11 do RREO), verificou-se que o Estado auferiu uma receita de alienação de bens no total de R\$ 1.128.985,82. Quanto às despesas, verificou-se um montante pago de restos a pagar referentes à fonte de recursos Alienação de Bens (fonte 12) no total de R\$ 83.338,00, restando um saldo financeiro a aplicar do exercício de R\$ 1.045.647,82, constatando-se, assim, o cumprimento da legislação supracitada.

4.12. DÍVIDA CONSOLIDADA

76. Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Dívida Pública Consolidada compreende o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses. Além disso, os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites.

77. A Tabela 11 apresenta a dívida consolidada interna e externa do Estado do Ceará, que atingiu o montante de R\$ 17.783.339.122,52, considerando o total de precatórios.

Tabela 12 – Dívida consolidada por tipo (R\$ 1,00)

Dívida	Tipo	Saldo Anterior	Liberação / Variação Monetária	Amortização	Saldo Exercício Seguinte
Interna	Contratos	5.724.882.960,98	1.000.951.987,65	264.879.428,78	6.460.955.519,85
	Parcelamento	220.784.789,05	2.386.578,80	182.586.578,49	40.584.789,36
	Parc. Indireto	1.620.732,43	1.053.917,27	168.337,47	2.506.312,23
	Precatórios	433.124.638,55	207.476.735,08	122.117.566,18	518.483.807,45
	Depósitos Judiciais	619.106.540,14	12.344.117,66	0	631.450.657,80
	Outras Dívidas Contratuais	346.281.672,40	-0,16	21.755.959,59	324.525.712,65
Externa	Contratos	7.560.573.784,44	2.810.403.173,55	566.144.634,81	9.804.832.323,18
Total		14.906.375.117,99	1.653.920.950,16	4.034.616.509,85	17.783.339.122,52

Fonte: Relatório Anexo 16 – Balanço Geral e base de dados do S2GPR

78. A Lei de Diretrizes Orçamentárias referente ao exercício de 2020 (Lei nº 16.944/2019) estabeleceu os montantes de R\$ 21.910.960.000,00 e R\$ 17.376.814.000,00 para as metas de Dívida Pública Consolidada e Dívida Consolidada Líquida, respectivamente.

79. Houve um acréscimo no total da dívida consolidada no valor de R\$ 2.876.964.004,53 em relação ao exercício de 2019, o que equivale a uma variação de 19,30%. Já em comparação com a Receita Corrente Líquida – RCL, a Dívida Consolidada correspondeu a 80,82%. Destaca-se que o Estado não ultrapassou a meta atualizada estabelecida pela LDO.

80. A Resolução nº 40/2001 do Senado Federal estabelece que a Dívida Consolidada Líquida – DCL compreende a dívida pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, aplicações financeiras e os demais haveres financeiros. Além disso, a referida resolução fixa o limite de endividamento para os Estados em 200% da RCL. No exercício de 2020, verificou-se o cumprimento de tal limite, visto que a Dívida Consolidada Líquida apresentou um montante de R\$ 11.973.622.896,16, correspondendo a 54,42% da RCL.

81. Observa-se que, apesar do 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 (a qual é deduzida no cálculo da DCL) em comparação com o exercício de 2019.

82. Ainda de acordo com o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do 3º quadrimestre de 2020, o Passivo Atuarial Previdenciário alcançou o montante de R\$ 70.735.028.340,07, representando uma diminuição de 6,31% em relação ao exercício anterior.

4.12.1. Monitoramento fiscal da dívida

83. Em março de 2021, o Núcleo de Pesquisa (NUPESQ) do Instituto Plácido Castelo (IPC) do Tribunal de Contas do Estado do Ceará publicou o Relatório de Monitoramento Fiscal sobre a dívida

pública do governo do estado do Ceará, abordando diversos aspectos como o perfil da dívida, a comparação com os outros governos regionais e o contexto fiscal do Ceará em relação aos ciclos da dívida e sua previsão.

84. Dentre os apontamentos realizados no monitoramento, destacam-se os seguintes:

- 55% da dívida está associada a empréstimos e financiamentos externos (maior participação quando comparados todos os 27 governos regionais), e esses créditos externos são mais suscetíveis às incertezas, em razão do câmbio;
- A dívida do Ceará é a 2ª maior do Nordeste e 9ª maior dentre todos os estados;
- O Ceará é 2º do Nordeste e o 8º do país no ranking de DC/RCL, com 80,7% e o 4º do Nordeste e 18º do Brasil, quando se observa a DC per capita de R\$ 1.947,35;
- Quanto à DCL, mantém a 4ª colocação no ranking da taxa de crescimento nominal (10,7%), mas aparece como o 6º estado do Nordeste e 16º estado no país na classificação baseada no DCL per capita, com R\$ 1.311,20;
- É o 3º estado do Nordeste e o 10º estado da federação com maior razão DCL/RCL em 2020, 54,4%;
- Em relação à composição, 93,5% são de dívida contratual, 2,9% de precatórios e 3,6% de outras dívidas, sendo que a dívida contratual é formada majoritariamente por empréstimos e financiamentos externos e internos, os quais corresponderam a R\$ 9,8 bilhões e R\$ 5,6 bilhões, respectivamente;
- O Ceará fechou o ano passado em 6º lugar do país quando considerado o estoque interno como razão da RCL e em 1º lugar quando do ranking baseado nos empréstimos e financiamentos externos;

85. Por fim, considerando o contexto fiscal do Ceará, foi apresentado um exercício de previsão da dívida, o qual indicou que a dívida interna poderia atingir o patamar de R\$ 8,78 bilhões em dezembro de 2022, pela previsão baseada em ciclos correntes anuais sazonais; e a dívida externa, um montante na ordem de R\$ 14,42 bilhões. Ademais, a razão DCL/RCL passaria dos atuais 54,4% para 68,0% ao final de 2022, tendo em vista que a DCL passaria de quase R\$ 12 bilhões para aproximadamente R\$ 18 bilhões, enquanto a RCL, cujo comportamento é mais suave sairia do atual valor de R\$ 22 bilhões e fecharia o ano de 2022 com mais de R\$ 26,4 bilhões.

4.13. OPERAÇÕES DE CRÉDITO

4.13.1. Limites das Operações de Crédito

86. Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, constituem operações de crédito os compromissos financeiros assumidos em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de

título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas. A tabela seguinte apresenta o valor realizado em 2020 com operações de crédito.

Tabela 13 – Limites das Operações de Crédito (R\$ 1,00)

Apuração do Cumprimento dos Limites	Valor	% sobre a RCL
Receita Corrente Líquida Ajustada para Cálculo dos Limites de Endividamento	22.003.134.885,67	
Operações Vedadas	0,00	0,00%
Total Considerado para Fins da Apuração do Cumprimento do Limite	1.464.765.387,29	6,66%
Limite Geral Definido por Resolução do Senado Federal para as Operações de Crédito Internas e Externas	3.520.501.581,71	16,00%
Limite de Alerta (inciso III do §1º do art. 59 da LRF)	3.168.451.423,54	14,40%
Operações de Crédito por Antecipação da Receita Orçamentária	0,00	0,00%
Limite Definido por Resolução do Senado Federal para as Operações de Crédito por Antecipação da Receita Orçamentária	1.540.219.442,00	7,00%

Fonte: Demonstrativo das Operações de Crédito (Anexo 4 do RGF)

87. No exercício de 2020, o montante das operações de crédito internas e externas realizadas pelo Tesouro Estadual correspondeu a 6,66% da Receita Corrente Líquida, portanto, abaixo do limite fixado pela Resolução nº 43/2001 do Senado Federal (16% da RCL).

88. Destaca-se que não houve realização no ano de 2020 de operações de crédito por antecipação da receita (ARO), as quais se destinam a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro, não havendo, portanto, infração ao limite estabelecido no art. 10 da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, que estabelece que o saldo devedor das operações de crédito por antecipação da receita orçamentária não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a 7% da RCL.

4.13.2. Operações de Crédito Nulas ou Vedadas

89. O art. 33 da Lei de Responsabilidade Fiscal classifica como irregulares as operações de crédito contratadas pelo Poder Público junto a instituições financeiras que não tenham exigido a comprovação, por parte do ente da Federação, do atendimento às condições e limites estabelecidos para a contratação. Caso caracterizada a infração a tal dispositivo, a operação de crédito é considerada nula.

90. A referida lei, em seu art. 37, considera, equiparadas a operações de crédito, razão pela qual as veda, as seguintes operações:

I - captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo do disposto no §7 do art.

150 da Constituição;

II - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;

III - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;

IV - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a *posteriori* de bens e serviços.

91. No exercício de 2020, não foi identificada a realização, por parte do Poder Executivo, de operações de crédito que pudessem ser consideradas nulas ou vedadas pela LRF.

4.13.3. Limite das Receitas de Operações de Crédito em relação às Despesas de Capital (Art. 167, III, da CF/1988) – Regra de Ouro

92. O art. 167, III, da Constituição Federal de 1988 estabelece que é vedada a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

93. Quanto aos limites das receitas com operações de crédito, com base nos dados do S2GPR, foi elaborada a tabela seguinte.

Tabela 14 – Receita com operações de crédito e despesas de capital – 2020 (R\$ 1,00)

Especificação	Previsão Atualizada	Execução Orçamentária
Receitas de Operações de Crédito (a)	1.934.287.028,30	1.464.765.387,29
Despesas de Capital (b)	6.021.977.091,29	3.754.747.461,70
Incentivo Fiscais a Contribuinte (Art. 32, § 3º, I, LRF) (c)	6.329.739,10	5.565.369,88
Despesas de Capital Líquidas (d)=(b-c)	6.015.647.352,19	3.749.182.091,82
Resultado para apuração da regra de ouro (e)=(d - a)	4.081.360.323,89	2.284.416.704,53

Fonte: S2GPR

94. Analisando os dados contidos na tabela, constata-se que não houve descumprimento, pelo Estado do Ceará, do art. 167, III, da CF, na previsão e execução orçamentária do exercício de 2020, uma vez que as receitas de operações de crédito não foram superiores as despesas de capital líquidas (despesas de capital deduzidas dos incentivos fiscais a contribuintes).

4.14 LIMITE DA RELAÇÃO ENTRE DESPESAS CORRENTES E RECEITAS CORRENTES (ART. 167-A, DA CF/88)

95. Conforme o art. 167-A, da Constituição Federal de 1988, incluído pela Emenda Constitucional Nº 109, de 2021, apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e

Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação de diversas medidas referentes às despesas.

96. Com base nos dados informados nos Balanços Orçamentários divulgados nos RREO do 6º bimestre de 2020, apurou-se que, considerando o exercício de 2020, a relação entre o total de despesas correntes (R\$ 24.780.122.929,29) e receitas correntes (R\$ 28.331.548.177,40) foi de 87,46%, abaixo do limite de 95%.

4.15. GARANTIAS E CONTRAGARANTIAS DE VALORES

97. A concessão de garantia compreende o compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual, assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada. Os Estados, ao concederem garantias às operações de crédito interno e externo, devem providenciar a apresentação de contragarantias, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, e a adimplência do tomador relativamente a suas obrigações para com o garantidor e as entidades por ele controladas, dentre outras exigências¹³, não sendo exigida contragarantia de órgãos e entidades do próprio ente.

98. De acordo com o Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores referente ao 3º quadrimestre de 2020, o total de garantias concedidas pelo Estado no exercício de 2020 foi de R\$ 237.326.290,86, correspondendo a 1,08% da RCL, abaixo do limite fixado pela Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, de 22% da RCL. Conforme o mesmo demonstrativo, o Estado do Ceará não possui contragarantias.

4.16. RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL

99. O resultado primário, de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais, representa a diferença entre as receitas e despesas primárias, excetuadas as despesas provenientes de juros e encargos da dívida. Sua apuração fornece uma avaliação do impacto da política fiscal em execução pelo ente da Federação. Superávits primários, quando direcionados para o pagamento de serviços da dívida, podem contribuir para a redução do estoque total da dívida líquida. Deficits primários, por sua vez, indicam aumento do endividamento, resultante do financiamento de gastos não financeiros que ultrapassam as receitas não financeiras.

100. A meta de resultado primário estabelecida pela Lei nº 16.944, de 17 de julho de 2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020 – LDO) foi um superavit de R\$ 694.781.000,00. Segundo o demonstrativo, o Estado obteve um superavit primário de R\$ 2.396.769.664,95, deduzindo as despesas com Programas de Infraestrutura conforme a LDO.

¹³ Lei Complementar nº 101/2000, art. 40, § 1º e Resolução do Senado Federal nº 43/2001, art. 18, incisos I e II.

101. Por sua vez, considerando a metodologia prevista no MDF, o resultado apurado foi um superávit de R\$ 1.698.697.751,94, demonstrado na tabela seguinte. Ajustando os valores da LDO pela mesma sistemática, tem-se um valor de R\$ 59.084.000,00 como meta de resultado primário. Assim, utilizando ambas as metodologias, verifica-se o cumprimento da meta de resultado primário pelo Estado no período em análise.

Tabela 15 – Cálculo do Resultado Primário (R\$ 1,00)

Cálculo	LDO 2020 (a - d)	MDF (a - b)
Receitas Primárias (a)	26.732.532.697,00	26.732.532.697,00
Despesas Primárias (b)	25.033.834.945,06	25.033.834.945,06
Programas de Infraestrutura (c)	698.071.913,01	-
Despesa Primária deduzidos os Programas de Infraestrutura (d)=(b - c)	24.335.763.032,05	-
Resultado Primário	2.396.769.664,95	1.698.697.751,94

Fonte: Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal (Anexo 6 do RREO)

102. O Pleno desta Corte de Contas, por meio do Acórdão nº 0185/2016, baseado no voto do relator, considerou regular a utilização da metodologia prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias, por entender que o cálculo utilizado para aferição foi o mesmo da determinação da meta. Destaca-se que foi divulgada nota explicativa, informando os valores de meta e aferição de acordo com o MDF, viabilizando, assim, a comparabilidade com os demais entes da federação.

103. Por seu turno, o Resultado Nominal representa a diferença entre as receitas e as despesas totais (financeiras e não financeiras) de um ente público. O Manual de Demonstrativos Fiscais da STN indica que o resultado nominal pode ser obtido pela variação da DCL em dado período ou a partir do resultado primário por meio da soma da conta de juros (juros ativos menos juros passivos). Tais critérios são denominados “abaixo da linha” e “acima da linha”, respectivamente.

104. A meta estipulada inicialmente pela LDO de 2020 foi um déficit de R\$ 367.895.000,00. Posteriormente, a Lei nº 17.346, de 11 de dezembro de 2020, alterou a meta para um superávit de R\$ 267.801.770,94. No Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do 6º bimestre de 2020, o Resultado Nominal apresentado foi de R\$ 2.001.871.162,25, constatando-se o cumprimento da meta no período em análise. Caso seja considerada a metodologia do MDF, o valor do Resultado Nominal corresponde a R\$ 1.303.799.249,24, verificando-se também o cumprimento da meta por este mesmo critério (déficit de R\$ 367.895.000,00).

105. Ademais, na estrutura do referido demonstrativo, foi incluído o quadro Ajuste Metodológico, o qual serve para informar os ajustes realizados para compatibilizar os resultados obtidos através das metodologias “acima da linha” e “abaixo da linha”, destacando-se os itens

Variação Cambial e Outros Ajustes, cujos valores foram R\$ 2.216.409.165,08 e R\$ 911.437.371,64, respectivamente.

4.17. NOVO REGIME FISCAL

106. A Emenda Constitucional Estadual nº 88/2016, de 21 de dezembro de 2016, instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social do Estado do Ceará. Tal Regime vigorará por 10 (dez) exercícios financeiros e estabelece limites individualizados para as despesas primárias correntes do Poder Executivo, Judiciário, da Assembleia Legislativa, Ministério Público, Defensoria Pública e do Tribunal de Contas do Estado.

107. A Diretoria de Contas de Governo analisou os critérios determinados pela EC nº 88/2016 no Processo de Inspeção nº 04355/2017-2 com o objetivo de aferir a base de cálculo e verificar cumprimento dos limites. Tais critérios foram homologados pelo pleno desta Corte de Contas na Resolução nº 0569/2018.

108. Em síntese, o teto de gastos para o exercício de 2019 consiste na despesa primária corrente paga em 2016, incluindo os restos a pagar pagos, com algumas deduções, corrigida em 7% no exercício de 2017, 12,99% no exercício de 2018, 4,39% no exercício de 2019 e 12,65% no exercício de 2020. Tal índice de correção é definido na Lei de Diretrizes Orçamentárias, podendo ser corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA ou 90% da variação positiva da Receita Corrente Líquida.

109. A base de cálculo e o valor do teto de gastos do Novo Regime Fiscal para o Poder Executivo, para o exercício de 2020, estão dispostos na Tabela 16.

Tabela 16 – Teto de Gastos (Em R\$ 1.000)

Novo Regime Fiscal	Valores
I. Despesas Primárias Pagas em 2016	8.283.700
II. Restos a Pagar Pagos em 2016	182.309
III. Total (I+II)	8.466.009
IV. Teto de Gastos para 2017 (III x 1,07)	9.058.630
V. Teto de Gastos para 2018 (IV x 1,1299)	10.235.346
VI. Teto de Gastos para 2019 (V x 1,0439)	10.684.677
VII. Teto de Gastos para 2020 (VI x 1,1265)	12.036.289
VIII. Despesas Primárias Pagas em 2020	10.074.200
IX. Restos a Pagar pagos em 2020	336.796
Execução de 2020 conforme critérios da E.C. nº 88/2016	10.410.996

Fonte: Constituição Estadual, Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020 e S2GPR.

110. Ao longo do exercício de 2020, foram pagos R\$ 10,1 bilhões em despesas primárias correntes e R\$ 337 milhões em restos a pagar pelo Poder Executivo Estadual. Com uma execução de R\$ 10,4 bilhões em despesas contempladas pelos critérios de aferição da EC nº 88/2016, sendo

o percentual de limite utilizado calculado por esta Corte de Contas foi de 86,50%, portanto, o teto de gastos não foi ultrapassado.

111. Entretanto, houve diferença entre o valor executado registrado no Balanço Geral (R\$ 10.442.075.871,85) e o calculado pelo TCE.

4.18 CONSIDERAÇÕES FINAIS

112. Diante do exposto no presente capítulo, a Diretoria de Contas de Governo apurou, conforme análise realizada nos demonstrativos constantes no Balanço Geral do Estado do Ceará de 2020 e na base de dados do sistema S2GPR, que o Estado do Ceará atendeu, no exercício de 2020, ao determinado nos artigos 212 (Aplicação de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino – 27,04%), 60, ADCT (Recursos destinados ao FUNDEB na remuneração de profissionais do magistério da Educação – 92,24%) e 198, §2º, (Aplicação de recursos públicos nas ações e serviços públicos de saúde – 16,55%) da Constituição Federal; art. 205, §2º (Meta anual de investimentos custeados com recursos provenientes da receita de arrecadação tributária) e 258, §2º (Despesa com pessoal em relação ao orçamento global da Fundação de Amparo à Pesquisa – 2,37%) da Constituição Estadual e ao artigo 3º (Recursos destinados ao FUNDEB na remuneração de profissionais do magistério da Educação) da Lei Estadual nº 15.064/2011.

113. Entretanto, não foram atendidos os limites indicados nos artigos 210 (Aplicação de Recursos com Investimentos no Interior do Estado – 44,78%), 209 (Aplicação de Recursos em Fundos de Financiamento ao Setor Produtivo) e 258 (Aplicação de Recursos com Fomento das Atividades de Pesquisa Científica e Tecnologia – 0,73%) da Constituição Estadual.

114. Em relação à gestão fiscal, apurou-se, conforme dados e informações analisados nos demonstrativos constantes no Balanço Geral do Estado do Ceará de 2020 e do Sistema de Gestão Governamental por Resultados – S2GPR, que o Estado do Ceará obteve, no exercício de 2020, uma Receita Corrente Líquida de R\$ 22.028.314.984,46, correspondendo a um aumento, em termos reais, de 0,93% em relação à RCL do ano anterior.

115. Quanto às Despesas com Pessoal, o total das despesas com pessoal do Poder Executivo, para fins de apuração do limite fixado na LRF, atingiu o montante de R\$ 8.875.576.224,20, correspondendo a um percentual de 40,55% da Receita Corrente Líquida Ajustada (R\$ 21.886.952.291,67). No Regime de Previdência do Estado, foi necessário um aporte do tesouro no valor de R\$ 1.518.421.075,68 para cobertura de insuficiência financeira do Plano de Custeio Financeiro do RPPS.

116. O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar do Poder Executivo apresentou uma disponibilidade de caixa bruta de R\$ 7.350.294.230,80 e obrigações financeiras na

ordem de R\$ 1.193.591.568,18, resultando em uma disponibilidade de caixa líquida antes da inscrição de restos a pagar não processados no valor de R\$ 6.156.702.662,62. considerando os restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício, a disponibilidade de caixa líquida após a inscrição em restos a pagar não processados foi de R\$ 5.034.108.892,31, destacando-se o aumento de 35,83% em relação ao montante divulgado no exercício de 2019, em decorrência do incremento dos recursos ordinários e outros recursos não vinculados.

117. Quanto às Parcerias Público-Privadas e à aplicação dos recursos advindos da Alienação de Ativos, não foram verificados violação ou descumprimento de limites da LRF. As despesas com PPP executadas pelo Estado (R\$ 46.966.647,52) representaram 0,21% da RCL (Limite de 5%). A receita de alienação de ativos auferida foi de R\$ 1.128.985,82, com pagamento de despesas no valor de R\$ 83.338,00 na fonte correspondente.

118. Em relação ao endividamento do Estado, a dívida consolidada interna e externa do Estado do Ceará, atingiu o montante de R\$ 17.783.339.122,52, considerando o total de precatórios. Houve um acréscimo no total da dívida consolidada no valor de R\$ 2.876.964.004,53 em relação ao exercício de 2019, o que equivale a uma variação de 19,30%. Em relação às metas estabelecidas para a Dívida Pública Consolidada na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (R\$ 21.910.960.000,00), o Estado não ultrapassou o valor projetado. A Dívida Consolidada Líquida apresentou um montante de R\$ 11.973.622.896,16, correspondendo a 54,42% da Receita Corrente Líquida, abaixo do limite fixado pela Resolução do Senado, 200%.

119. Sobre as contratações do exercício, não foram realizadas Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária, e foram contratados R\$ 1.464.765.387,29 em Operações de Crédito Internas e Externas, representando 6,66% da RCL, valor inferior ao limite de 16%. Não foram identificadas operações de crédito nulas ou vedadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Ademais, o Estado cumpriu o art. 167, III da Constituição Federal de 1988 (regra de ouro), que veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital. O total de garantias concedidas pelo Estado foi de R\$ 237.326.290,86, correspondendo a 1,08% da RCL, portanto, abaixo do limite fixado pela Resolução nº 43/2001, do Senado Federal, que é de 22% da RCL. De acordo com o demonstrativo, o Estado do Ceará não possui Contragarantias.

120. A meta de resultado primário estabelecida na LDO para 2020 foi um superavit de R\$ 694.781.000,00. Pela metodologia estipulada na LDO, o Estado obteve um superavit primário de R\$ 2.396.769.664,95. Por sua vez, considerando a metodologia prevista no MDF, o resultado apurado foi um superavit de R\$ 1.698.697.751,94. Ajustando os valores da LDO pela mesma sistemática, tem-se um valor de R\$ 59.084.000,00 como meta de resultado primário. Assim,

utilizando ambas as metodologias, verifica-se o cumprimento da meta de resultado primário pelo Estado no período em análise.

121. A meta estipulada inicialmente pela LDO de 2020 foi um déficit de R\$ 367.895.000,00. Posteriormente, a Lei nº 17.346, de 11 de dezembro de 2020, alterou a meta para um superávit de R\$ 267.801.770,94. No Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do 6º bimestre de 2020, o Resultado Nominal apresentado foi de R\$ 2.001.871.162,25, constatando-se o cumprimento da meta no período em análise. Caso seja considerada a metodologia do MDF, o valor do Resultado Nominal corresponde a R\$ 1.303.799.249,24, verificando-se também o cumprimento da meta por este mesmo critério (déficit de R\$ 367.895.000,00).

122. Quanto a Emenda Constitucional Estadual nº 88/2016, de 21 de dezembro de 2016, instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social do estado do Ceará, o limite de gastos para o Poder Executivo no exercício de 2020, conforme os critérios determinados pelo regime, foi de R\$ 12,03 bilhões. Com uma execução de R\$ 10,41 bilhões, o teto de gastos não foi ultrapassado.

5 *TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA*

5. TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1. O acesso à informação é um direito fundamental instituído pela Constituição Federal. Assim, a transparência pública torna-se um tema relevante nos cenários nacional e internacional ao permitir o exercício do controle social, constituindo-se como um mecanismo de capacitação do cidadão e fortalecimento da gestão pública.
2. Para a CGU¹⁴, a transparência é o melhor antídoto contra a corrupção, uma vez que ela é um importante mecanismo indutor para que os gestores públicos ajam com responsabilidade. Uma gestão pública transparente permite à sociedade, com informações, colaborar no controle das ações de seus governantes, com intuito de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam.
3. Deste modo, nas seções seguintes será analisado o cumprimento de diversos aspectos referentes à transparência no exercício de 2020: gestão fiscal (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), disponibilização de informações do setor público (Lei de Acesso à Informação - LAI), publicação de dados de consórcios públicos do qual o Estado faz parte, possibilidade de acesso a dados abertos e apresentação da execução do Plano Plurianual.

5.1 ÍNDICES DE TRANSPARÊNCIA

4. A Controladoria-Geral da União desenvolveu o indicador de análise da transparência, Escala Brasil Transparente – Avaliação 360°, a qual é uma inovação na tradicional metodologia de avaliação da transparência pública. Na EBT – Avaliação 360° houve uma mudança para contemplar não só a transparência passiva, mas também a transparência ativa (publicação de informações na internet). A avaliação incorporou aspectos da transparência ativa como a verificação da publicação de informações sobre receitas e despesa, licitações e contratos, estrutura administrativa, servidores públicos, acompanhamento de obras públicas, entre outras.
5. Na tabela seguinte são apresentados os resultados da última avaliação, a qual foi realizada no período entre abril e dezembro de 2020.

Quadro 01 – Índice de transparência (governos estaduais)

Posição	Estado	Nota
1	Ceará	10
1	Espírito Santo	10
1	Minas Gerais	10
4	Paraná	9,96
5	Mato Grosso do Sul	9,88
6	Amapá	9,83
6	Paraná	9,83

¹⁴ CGU. Controladoria-Geral da União (CGU). Disponível em:
< <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica>>. Acesso em: 10 mai. 2021.

8	Distrito Federal	9,74
8	Mato Grosso	9,74
10	Rio Grande do Sul	9,72
11	Pernambuco	9,6
11	Rondônia	9,6
11	São Paulo (Estado)	9,6
14	Santa Catarina	9,21
15	Alagoas	9,18
16	Rio Grande do Norte	9,1
17	Maranhão	8,96
18	Goiás	8,85
19	Sergipe	8,74
20	Amazonas	8,67
21	Bahia	8,6
22	Rio de Janeiro (Estado)	7,8
23	Piauí	7,18
24	Tocantins	6,58
25	Acre	6,53
26	Pará	5,92
27	Roraima	4,79

Fonte: Controladoria-Geral da União (CGU) (2021)¹⁵.

6. No índice analisado, o Estado do Ceará alcançou a 1ª colocação (juntamente com os estados de Minas Gerais e Espírito Santo), com pontuação de 10, aumentando 0,53 pontos em relação à avaliação anterior.

5.2 TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO FISCAL

7. A LRF, em seu artigo 1º, §1º, disciplina que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente. Além disso, dispõe em seu artigo 48, alterado pelas Leis Complementares nº 131/2009 e 156/2016 o seguinte:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

¹⁵ Controladoria-Geral da União (CGU). Escala Brasil Transparente. Disponível em: < <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente-360>>. Acesso em: 11 mai. 2021.

8. No quadro seguinte, estão dispostas as exigências previstas na LRF e no Decreto nº 10.540/2020 (que revogou o Decreto nº 7.185/2010) acerca dos requisitos de transparência. Cabe ressaltar que o cumprimento dos dispositivos legais foi analisado no dia 10 de maio de 2021 no portal da transparência do Poder Executivo do Estado do Ceará.

Quadro 02 – Exigências dos requisitos de transparência – LRF

Lei de Responsabilidade Fiscal		
Dispositivo	Descrição	Atendimento
Art. 48	Ampla divulgação dos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.	Sim
Art. 48, § 1º, I	Incentivo à participação popular e realização de audiências públicas.	Sim
Art. 48, § 1º, II	Liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira.	Sim
Art. 52	Publicação em até trinta dias após o encerramento de cada bimestre do Relatório Resumido da Execução Orçamentária.	Sim
Art. 55, § 2º	Publicação em até trinta dias após o encerramento de cada quadrimestre do Relatório de Gestão Fiscal.	Sim
Decreto nº 10.540/2020		
Dispositivo	Descrição	Atendimento
Art. 8º, I, a	Dados referentes ao empenho, à liquidação e ao pagamento.	Sim
Art. 8º, I, b	Número do correspondente processo que instruir a execução orçamentária da despesa, quando for o caso.	Sim
Art. 8º, I, c	Classificação orçamentária, com a especificação da unidade orçamentária, da função, da subfunção, da natureza da despesa, do programa e da ação e da fonte dos recursos que financiou o gasto.	Sim
Art. 8º, I, d	Dados e as informações referentes aos desembolsos independentes da execução orçamentária.	Sim
Art. 8º, I, e	Beneficiário do pagamento.	Sim
Art. 8º, I, f	Relação dos convênios realizados, com o número do processo correspondente, o nome e identificação por CPF ou CNPJ do convenente, o objeto e o valor	Sim
Art. 8º, I, g	Procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo.	Sim
Art. 8º, I, h	Bem fornecido ou serviço prestado.	Sim
Art. 8º, II, a	Previsão da receita.	Sim
Art. 8º, II, b	Lançamento da receita.	Sim
Art. 8º, II, c	Arrecadação da receita, inclusive de recursos extraordinários.	Sim
Art. 8º, II, d	Recolhimento.	Sim
Art. 8º, II, e	Classificação orçamentária, com a especificação da natureza da receita e da fonte de recursos.	Sim

Fonte: Ceará (2021)¹⁶.

9. Quanto às publicações dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) e de Gestão Fiscal (RGF) nos Diários Oficiais, nos quadros subsequentes são apresentadas as respectivas datas.

Quadro 03 – Publicações do RREO

Relatório Resumido da Execução Orçamentária	
Período	Data da publicação no D.O.E.
1º bimestre de 2020	30/03/2020
2º bimestre de 2020	29/05/2020
3º bimestre de 2020	30/07/2020
4º bimestre de 2020	30/09/2020
5º bimestre de 2020	30/11/2020
6º bimestre de 2020	29/01/2021
	30/03/2021 ¹⁷

Fonte: Diários Oficiais.

Quadro 04 - Publicações do RGF

Relatório de Gestão Fiscal			
Período	1º quadrimestre de 2020	2º quadrimestre de 2020	3º quadrimestre de 2020
Data de publicação no D.O.E.	29/05/2020	30/09/2020	29/01/2021
			30/03/2021

Fonte: Diários Oficiais.

10. Ressalta-se que os relatórios fiscais do Poder Executivo foram publicados no Portal da Transparência do Estado, bem como no sítio eletrônico da SEFAZ.

5.3 TRANSPARÊNCIA CONFORME A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

11. Em novembro de 2011, foi publicada a Lei nº 12.527, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), que regulamenta o previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da Constituição Federal.

12. No quadro abaixo, estão dispostas as exigências previstas na LAI acerca dos requisitos de transparência. Cabe ressaltar que o cumprimento dos dispositivos legais foi analisado no dia 10 de maio de 2021 no portal da transparência do Poder Executivo do Estado do Ceará.

Quadro 05 – Exigências dos requisitos de transparência – LAI

Dispositivo	Descrição	Atendimento
Art. 8º, § 1º, I	Registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público.	Sim
Art. 8º, § 1º, II	Registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros.	Sim

¹⁷ De acordo com o Diário Oficial do Estado disponibilizado pelo Poder Executivo em 30/03/2021, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2020 e o Relatório de Gestão Fiscal referente ao período de Janeiro/2020 a Dezembro/2020 foram republicados para correção de alguns anexos.

Dispositivo	Descrição	Atendimento
Art. 8º, § 1º, III	Registros das despesas.	Sim
Art. 8º, § 1º, IV	Informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados.	Sim
Art. 8º, § 1º, V	Dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades.	Sim
Art. 8º, § 1º, VI	Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.	Sim
Art. 8º, § 3º, I	Ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.	Sim
Art. 8º, § 3º, II	Gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações.	Sim
Art. 8º, § 3º, VIII	Adoção das medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.	Sim

Fonte: Ceará (2021)¹⁸.

13. Ressalta-se que de acordo com página “Acessibilidade”, o novo portal da transparência (Ceará Transparente), tendo como premissa ser inclusivo, indica estar em conformidade com o Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (eMAG), um conjunto de recomendações a ser considerado para a padronização da acessibilidade dos sites e portais do governo brasileiro.

5.4 DISPONIBILIZAÇÃO DE INFORMAÇÃO EM DADOS ABERTOS

14. De acordo com a CGU (2021)¹⁹, Dados Abertos são “dados que podem ser livremente acessados, utilizados, modificados e compartilhados por qualquer pessoa, estando sujeito a, no máximo, exigências que visem preservar sua proveniência e abertura. Como praticamente todo dado governamental é público, exceto aqueles que contenham conteúdo sigiloso protegido por lei, é fundamental que o governo implemente políticas para disponibilizá-lo de modo útil e seguro.”

15. Ademais, conforme o Portal Brasileiro de Dados Abertos²⁰, “O acesso à informação está previsto na Constituição Federal e na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Dados Abertos é a publicação e disseminação dos dados e informações públicas na Internet, organizados de tal maneira que permita sua reutilização em aplicativos digitais desenvolvidos pela sociedade.”

16. No âmbito do Governo do Estado do Ceará, foi verificada a disponibilização no Portal da Transparência²¹ do Poder Executivo de um conjunto de dados em arquivos nos formatos CSV e

¹⁸ CEARÁ. Portal da Transparência. Disponível em: < <https://ceartransparente.ce.gov.br/> >. Acesso em: 10 mai. 2021.

¹⁹ CGU. Controladoria-Geral da União. Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos> >. Acesso em 10 mai. 2021.

²⁰ BRASIL. Portal Brasileiro de Dados Abertos. Disponível em: < <http://www.dados.gov.br/pagina/sobre> >. Acesso em: 10 mai. 2021.

²¹ CEARÁ. Portal da Transparência. Disponível em: < https://ceartransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/dados-abertos/conjuntos-de-dados?accessibility=false&locale=pt-BR&__=__ >. Acesso em 10 mai. 2021.

XLSX sobre diversos temas: execução orçamentária e financeira, dados contábeis, informações dos servidores, dados de obras rodoviárias e edificações, contratos e convênios entre outros. Além disso, foram disponibilizados arquivos com metadados para auxiliar no desenvolvimento de ferramentas de acesso às mais variadas informações relacionadas à administração pública.

17. Em comparação com a análise realizada no exercício anterior, verificou-se que não houve uma evolução significativa nos dados divulgados no portal do Poder Executivo, pois a maior parte continua sendo os procedentes da Secretaria da Fazenda ou da Secretaria do Planejamento e Gestão, ainda havendo uma carência de dados referentes à temas prioritários na atuação estatal como saúde e educação ou provenientes de outros órgãos ou secretarias.

18. De acordo com o Relatório do Controle Interno sobre as Contas de Governo do exercício de 2020, foram incluídos dados referentes às despesas do Estado para atender às demandas emergenciais decorrentes da Pandemia da COVID-19, como o dicionário de dados do Coronavírus e empenhos. E em relação a necessidade de ampla divulgação do portal de dados abertos, ainda não havia sido desenvolvida uma campanha específica para divulgação desses dados.

19. Ressalta-se que tal ocorrência foi objeto de recomendação, a qual permanece com o status “Em fase de implementação”, ainda que considerados os esclarecimentos manifestados pelo Governo do Estado por meio do Ofício nº 276/2021, conforme detalhado no capítulo 6.

5.5 TRANSPARÊNCIA NOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS DE SAÚDE

20. A Portaria nº 274/2016 da Secretaria do Tesouro Nacional estabelece, para fins de transparência na gestão fiscal, que o consórcio público deverá dar ampla divulgação, inclusive em meio eletrônico de acesso público, ao orçamento do consórcio público, ao contrato de rateio, às demonstrações contábeis previstas nas normas gerais de direito financeiro e sua regulamentação e aos demonstrativos fiscais do RGF – Relatório de Gestão Fiscal e RREO – Relatório Resumido de Execução Orçamentária, especificamente, o Demonstrativo da Despesa com Pessoal, o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa, o Demonstrativo dos Restos a Pagar, o Balanço Orçamentário e o Demonstrativo da Execução das Despesas por Função e Subfunção.

21. Os documentos deverão ser disponibilizados na Internet, publicando-se na imprensa oficial de cada ente da Federação consorciado a indicação do local em que poderão ser obtidos os textos integrais a qualquer tempo. Essa publicação deverá ocorrer nos mesmos prazos estabelecidos para a publicação do demonstrativo dos entes federados consorciados.

22. No quadro abaixo são apresentados endereços dos portais dos consórcios públicos de saúde, elaborado com base em consultas a rede mundial de computadores. Já no quadro 07, é evidenciada a divulgação dos diversos demonstrativos e documentos citados na portaria anterior.

Quadro 06 – Portais dos Consórcios Públicos de Saúde

Consórcio público de saúde por Microrregião	Endereço eletrônico
Acaraú	http://www.cpsma.com.br/
Aracati	http://cpsmar.ce.gov.br/
Baturité	http://www.cpsmbaturite.ce.gov.br/
Brejo Santo	http://www.cpsmbrejosanto.ce.gov.br/
Camocim	http://www.cpsmcamocim.com.br/
Canindé	http://cpsccaninde.ce.gov.br/
Cascavel	http://www.cpsrcas.com.br/
Crateús	http://cpsmcrateus.com.br/
Crato	http://www.cpsmcrato.com.br/
Ibiapaba	http://cpsibiapaba.com.br/
Icó	https://www.contabilidademunicipal.com.br
Iguatu	http://www.cpsmiguatu.com.br
Itapipoca	http://www.cpsmitapipoca.ce.gov.br/
Juazeiro do Norte	https://www.cpsmjuazeirodonorte.ce.gov.br/
Limoeiro do Norte	http://www.cpsmlimoeiro.ce.gov.br/
Maracanaú	http://www.consorciosaudemaracanau.com.br/
Quixadá	http://www.cpsmquixada.com.br/
Russas	http://www.cpsmrussas.com.br/
Sobral	http://www.cpsmsobral.com.br/
Tauá	http://www.cpsmtaua.ce.gov.br
Vale do Curu	http://www.cisvale.com.br

Fonte: Elaborado pela unidade técnica

Quadro 07 – Transparência nos consórcios públicos de saúde em 2020

Consórcio Público de Saúde por Microrregião	RGF		RREO			Orçamento	Contrato de Rateio
	Despesa de Pessoal	Disp. Caixa	Balanco Orçamentário	Despesas por Função e Subfunção	Restos a Pagar		
Acaraú	1	0	1	1	0	0	1
Aracati	1	1	1	0	0	0	1
Baturité	1	1	1	1	0	1	1
Brejo Santo	1	0	1	0	0	0	0
Camocim	1	1	1	1	0	1	1
Canindé	1	1	1	1	0	1	1
Cascavel	1	1	1	1	0	1	1
Crateús	1	1	0	0	0	0	1
Crato	1	1	0	0	0	1	1
Ibiapaba	1	1	1	1	1	0	1
Icó	1	1	1	0	0	1	1
Iguatu	1	1	1	1	0	0	0
Itapipoca	1	1	1	1	0	0	1
Juazeiro do Norte	1	1	1	1	0	0	1

Limoeiro do Norte	0	0	0	0	0	0	1
Maracanaú	0	0	0	0	0	0	0
Quixadá	0	0	0	0	0	0	1
Russas	1	1	1	1	0	1	1
Sobral	1	1	1	1	1	1	1
Tauá	1	1	1	1	1	0	1
Vale do Curu	0	0	0	0	0	0	1
Total	80,95%	71,43%	71,43%	57,14%	14,29%	38,10%	85,71%

Legenda: 1 – indica a divulgação do documento ou demonstrativo; 0 – indica a falta de divulgação

Fonte: Portais dos consórcios de saúde conforme Quadro 06

23. Da análise dos dados do exercício de 2020, destaca-se o seguinte:

- Apenas o consórcio da Microrregião de Sobral atingiu 100% na disponibilização dos demonstrativos analisados;
- Os consórcios das Microrregião de Limoeiro do Norte, Quixadá e Vale do Curu publicaram somente o contrato do rateio;
- O portal do Consórcio da Microrregião de Maracanaú estava indisponível, mesma situação evidenciada no relatório técnico do exercício de 2019.

24. Em relação ao RREO, somente 14,29% dos Consórcios disponibilizaram o anexo dos Restos a pagar. Quanto ao RGF, houve um aumento substancial do percentual de divulgação em comparação com o exercício anterior.

25. A seguir, é apresentada a evolução dos dados consolidados, com base no monitoramento das informações dos consórcios publicadas em seus portais, sendo realizado desde o exercício de 2017.

Quadro 08 – Resultado da análise da transparência nos consórcios públicos de saúde de 2017 a 2020

Exercício	RGF		RREO			Orçamento	Contrato de Rateio
	Despesa de Pessoal	Disp. Caixa	Balanco Orçamentário	Despesas por Função e Subfunção	Restos a Pagar		
2017	66,70%	42,90%	61,90%	66,70%	38,10%	47,60%	28,60%
2018	42,90%	28,60%	47,60%	42,90%	28,60%	33,30%	14,30%
2019	42,90%	19,00%	42,09%	47,60%	23,80%	47,60%	42,90%
2020	80,95%	71,43%	71,43%	57,14%	14,29%	38,10%	85,71%

Fonte: Relatórios das Contas de Governo dos respectivos exercícios e portais dos consórcios públicos de saúde

26. Na comparação das análises realizadas nos últimos períodos, verifica-se que houve uma evolução significativa no exercício de 2020 em termos de divulgação dos demonstrativos do relatório de gestão fiscal e do relatório resumido de execução orçamentária, com exceção deste último quanto à publicação dos demonstrativos dos restos a pagar. Em relação aos demais

documentos, a publicação dos contratos de rateio aumentou de forma substancial em comparação com o ano anterior. Por outro lado, a divulgação do orçamento diminuiu.

27. Ressalta-se que tais ocorrências foram objeto de recomendação, a qual permanece com o status “Em fase de implementação”, ainda que considerados os esclarecimentos manifestados pelo Governo do Estado por meio do Ofício nº 276/2021, conforme detalhado no capítulo 6.

28. Por fim, destaca-se que, em consulta ao portal da transparência do Poder Executivo (<https://ceartransparente.ce.gov.br/>), foi verificada a divulgação das transferências realizadas aos consórcios públicos, detalhados por microrregião.

5.6 TRANSPARÊNCIA NA EXECUÇÃO DO PPA

29. A lei que instituiu o PPA 2020-2023 determinou que realizar monitoramento trimestralmente para averiguação de seu desempenho ao longo de sua vigência, considerando as variações no comportamento dos indicadores e as realizações dos programas.

30. Em cumprimento ao disposto no §9º do art. 14 da Lei do PPA 2020-2023, as informações sobre o monitoramento do referido PPA serão disponibilizadas, em formato sintético e com linguagem simplificada e de fácil acesso, na Plataforma Ceará Transparente e em consulta pública em todos os sítios eletrônicos dos órgãos e entidades executores do Plano.

5.6.1 Acompanhamento do PPA

31. A Consulta de Acompanhamento do PPA 2020-2023 pode ser acessado tanto pelo portal da Seplag²² como no portal da transparência²³ do governo do estado do Ceará.

32. Para realizar a consulta pelo portal da Seplag, precisa acessar o seu endereço eletrônico e seguir os seguintes passos: clicar na aba de Planejamento, canto superior; passar o mouse em PPA; e clicar em Consulta de Acompanhamento.

33. Este acompanhamento tem como objetivo registrar o andamento da execução física e financeira das entregas de todas as iniciativas dos programas de governo, gerando relatórios com informações sobre a execução física e financeira agrupadas por eixos, temas estratégicos e programas, além dos indicadores de desempenho.

34. Atualmente, o sistema de acompanhamento está disponibilizando apenas um tipo de relatório, chamado Relatório de Acompanhamento das Entregas. Este documento pode ser gerado com periodicidade trimestrais, bem como em quatro formatos (PDF, word, planilha e excel).

²² SEPLAG. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual. Acompanhamento do PPA.** Disponível em: < http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/frm_consulta_ppa.aspx >. Acesso em: 29 mai. 2021.

²³ Portal da Transparência do Governo do Estado do Ceará. PPA - Plano Plurianual. Disponível em: < <https://ceartransparente.ce.gov.br/ppa?locale=pt-BR> >. Acesso em: 29 mai. 2021.

35. O Relatório de Acompanhamento das Entregas é um documento que inclui todas as informações sobre as entregas realizadas pelo Governo do Ceará por meio de seus órgãos ao público-alvo de cada programa de governo. Os dados estão agrupados por eixo, tema, programa de governo e iniciativa. Para cada entrega, são divulgadas as informações sobre execução física regionalizada, execução orçamentária/financeira por órgão executor e fonte de recurso, as entregas concluídas por período, um resumo para consulta pública e a matriz de problemas/riscos.

36. Ao realizar a consulta no sistema de Acompanhamento do PPA, verificou-se que o Relatório de Acompanhamento das Entregas apenas é visualizado no formato PDF, não foi possível visualizar o documento nos formatos de word, planilha ou excel. Observou-se ainda que as opções para realizar a pesquisa por agrupamento (eixo, tema e programa) e tipo (estrutura, físico, financeiro e indicadores), bem como a busca avançada não estão disponíveis para consulta. Apenas foi gerado o documento para o exercício de 2020.

37. Por meio do Processo nº 16858/2021-0, o Governo do Estado do Ceará, através da Comissão Gestora Intersetorial para Aplicação do Plano de Ação para Sanar Fragilidades das Contas Anuais de Governo - PASF, apresentou o seguinte esclarecimento acerca da limitação dos meios de consulta no sistema de acompanhamento do PPA:

O Relatório de Acompanhamento das Entregas (Acompanhamento do PPA), que está disponível no site da SEPLAG foi definido para disponibilizar informações para o PPA anterior (2016-2019). Entretanto, por uma questão de transparência, foi adicionado o exercício de 2020, embora o PPA 2020-2023 apresente uma nova estrutura.

Quanto a definição de novos formatos de apresentação de relatório, com vistas a possibilidade de uma melhor consulta no sistema de acompanhamento do PPA, será analisado qual o formato mais adequado e criar as condições para promover as alterações devidas em tempo oportuno, considerando fatores internos e as nossas prioridades.

Vale ressaltar que, as informações acerca do acompanhamento da execução do PPA 2020-2023 já estão disponibilizadas no **Relatório 10 — Relatório para Prestação de Contas**, no SIMA. Evidências: Relatório 10 — Relatório para Prestação de Contas, no SIMA.

38. Diante dos esclarecimentos apresentados, a Comissão Gestora Intersetorial para Aplicação do PASF esclareceu que ainda será analisado o formato mais adequado para divulgar o Relatório de Acompanhamento das Entregas (Acompanhamento do PPA) no Sistema de Acompanhamento do PPA devida à nova estrutura do PPA 2020-2023.

39. Quanto às informações publicadas nesse Relatório de Acompanhamento, constatou-se que alguns dados de execução física efetiva estão divergentes dos fornecidos pela Seplag, bem como omissão na divulgação de algumas iniciativas.

40. No portal da transparência do Governo do estado do Ceará, o acompanhamento ao PPA é realizado por meio da página eletrônica da Controladoria Geral do Estado – CGE e depois seguir os seguintes passos: clicar na aba de Serviços, canto superior; passar o mouse em Transparência; e

clicar em Participação Cidadã (PPA). Em 2020, verificou-se que não foi divulgada nenhuma ação realizada pelo Governo do Estado do Ceará no projeto Participação Cidadã (PPA).

5.6.2 Monitoramento e Avaliação do PPA

41. Quanto ao monitoramento do PPA, os relatórios são disponibilizados no portal da SEPLAG²⁴, que podem ser acessados por meio do seu endereço eletrônico e seguir os seguintes passos: clicar na aba de Planejamento, canto superior; passar o mouse em PPA; e clicar no PPA 2020-2023 e, em seguida, escolher a opção Monitoramento e Avaliação.

42. Esse processo de Monitoramento do PPA 2020-2023, coordenado pela Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG, é realizado em ciclos trimestrais e tem como objetivo gerar informações adequadas que possam ser utilizadas no processo decisório, com vistas à correção de desvios de execução, à melhoria da alocação dos recursos e da utilização dos insumos disponíveis e ao alcance dos resultados almejados.

43. O documento estrutura-se em três tópicos, conforme segue: I. Visão geral do PPA, apresentando a estrutura consolidada do PPA, o desempenho físico e financeiro e a situação geral dos programas finalísticos; II. Visão geral do desempenho dos Eixos, apresentando a estrutura consolidada dos Eixos Governamentais de Articulação Intersetorial, o desempenho físico e financeiro dos Temas vinculados e a situação dos programas finalísticos por Tema Estratégico; e III. Visão geral do desempenho dos Temas Estratégicos, apresentando a estrutura consolidada dos Temas Estratégicos, o desempenho físico e financeiro dos programas finalísticos vinculados, compreendendo o desempenho das iniciativas, desempenho físico das entregas, desempenho orçamentário/financeiro (por órgão executor e por fonte de recursos), problemas / riscos (escala de risco à execução do programa, painel de problemas / riscos e grau de abrangência de problemas/riscos severos) e análise do desempenho geral do programa.

44. Até o presente momento, já foram disponibilizados os seguintes Relatórios Sintéticos de Monitoramento da Base Programática de 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020 no portal da SEPLAG.

45. Com relação à avaliação, o art. 15 da Lei do PPA 2020-2023 dispõe que o Poder Executivo realizará avaliações bienais do Plano, disponibilizando seus resultados para consulta ampla dos órgãos de controle e da sociedade.

46. O Relatório de Avaliação conterá análise de eficiência, eficácia e efetividade no âmbito de sua implementação e deverá ser encaminhado para a Comissão de Orçamento, Finanças e

²⁴ SEPLAG. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual. Acompanhamento do PPA.** Disponível em: < <https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-plano-plurianual/ppa-2020-2023-monitoramento-e-avaliacao/> >. Acesso em: 29 mai. 2021.

Tributação da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, para acompanhamento dos resultados das avaliações bienais do Plano Plurianual. O referido relatório não foi publicado no exercício de 2020, pois se encontra em seu primeiro ano de vigência.

5.7. TRANSPARÊNCIA RELACIONADAS AO COVID-19

47. O Governo do Estado do Ceará disponibilizou informações sobre o COVID-19 para os cidadãos e os profissionais de saúde, bem como os serviços e ações de governo no combate ao coronavírus em seu território. Essas informações podem ser acessadas através do sítio eletrônico <https://coronavirus.ceara.gov.br/>.

48. Para o cidadão, o espaço possui quatro canais de suporte de Plantão Coronavírus para esclarecer sobre a doença à população cearense, tais como: 1. Plantão on-line com bate papo em tempo real; 2. Tele saúde 24h para orientações sobre o coronavírus; 3. “Whats da saúde”, atendimento direto pelo WhatsApp; e 4. Tira-dúvidas, com respostas para as dúvidas mais frequentes. Além desses serviços, possui também o “Força Anticorona”, com informações oficiais para combater as fakenews e compartilhar matérias confiáveis em suas redes sociais.

49. Quanto aos profissionais de saúde, o espaço possui orientações e procedimentos divididos em 4 categorias: 1. Documentos oficiais (boletins, portarias, notas técnicas e demais publicações oficiais); 2. Trilhas e treinamentos (fluxos explicados com simulações de procedimentos); 3. Pesquisa científica (indicações de artigos e base de dados sobre o Sars-Cov-2); e 4. Farmacovigilância na Covid-19 (notificação de uso de drogas experimentais contra o vírus). Pode-se encontrar também a ficha de notificação para casos suspeitos de coronavírus.

50. Em relação aos serviços, o Governo do Ceará tem disponibilizado informações sobre a vacinação Covid-19, painéis de dados e os pronunciamentos oficiais do Governador do Estado. Outro serviço realizado é a situação epidemiológica através de boletins, informes e curvas durante o exercício de 2020.

51. No tocante à situação epidemiológica, observou-se que foi divulgado apenas um estudo sobre a curva epidemiológica no território estadual publicado em março de 2020. Já os informes epidemiológicos foram publicados até abril de 2020.

52. Por meio do Processo nº 16858/2021-0, o Governo do Estado do Ceará, através da Comissão Gestora Intersetorial para Aplicação do Plano de Ação para Sanar Fragilidades das Contas Anuais de Governo - PASF, apresentou o seguinte esclarecimento sobre a divulgação desatualizada dos estudos da curva e informes epidemiológicos sobre a pandemia COVID 19:

O Governo do Estado juntamente com a Secretaria da Saúde e toda sua equipe tem trabalhado de maneira incansável e meritória em regime de urgência permanente

desde o início da pandemia do coronavírus, no exercício das mais diversas atividades que lhes são caras para atendimento ágil das demandas da crise sanitária, indo desde as atividades hospitalares, às de cunho administrativos, burocráticos de compras, à necessidade de atender órgãos de fiscalização e manter a população informada de todos os dados sobre a situação da pandemia e tantas outras.

Na condução da crise, o Estado desde os primeiros momentos tem trabalhado com instâncias de decisão colegiadas, de forma participativa, ancorada na ciência e compartilhada com os mais diversos atores representantes da sociedade.

Desse modo, o governo manteve durante todo esse período de crise reuniões semanais com o Comitê Estadual de Enfretamento à Pandemia do Coronavírus que se constitui instância de acompanhamento, incentivo e proposição de medidas que contribuam para o combate à pandemia e para a transparência das ações.

A evolução da crise com todas as suas nuances seja de natureza sanitária ou econômica, exige do Estado agilidade e capacidade de readaptação e redirecionamento de prioridades de atividades conforme a situação reclame.

Nesse sentido a Secretaria de Saúde tem experimentado significativos avanços na sua governança, com reestruturação organizacional, melhoria dos processos e controles internos, acompanhados do processo de transformação digital, com a oferta de ferramentas que disponibilizam diversos serviços de saúde de forma mais tempestiva, controlável e qualificada. Assim, todos os serviços, especialmente os informacionais, que são cruciais para a tomada de decisão qualificada, tem adequado tratamento e são considerados pelos agentes competentes.

A ferramenta IntegraSUS disponibiliza de forma detalhada o manancial de informações relacionadas à pandemia no Estado. Embora possam ter passado por algum momento de indisponibilidade, em função da complexidade e dos riscos inerentes, os dados atualizados dos informes epidemiológicos podem ser acessados no link:

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

53. Diante dos esclarecimentos apresentados, a Comissão Gestora Intersetorial para Aplicação do PASF informou que a ferramenta IntegraSUS disponibiliza de forma detalhada as informações relacionadas à pandemia no Estado. Apesar de ter passado por algum momento de indisponibilidade, em função da complexidade e dos riscos inerentes, os dados atualizados dos informes epidemiológicos podem ser acessados através do link <https://integrasus.saude.ce.gov.br/#/indicadores/indicadores-coronavirus/coronavirusceara>.

54. Outros indicadores do coronavírus utilizados pelo Estado do Ceará são os da plataforma de transparência da gestão pública de saúde do Ceará - IntegraSUS²⁵.

55. A ferramenta integra sistemas de monitoramento e gerenciamento epidemiológico, hospitalar, ambulatorial, administrativo, financeiro e de planejamento da Secretaria da Saúde do Estado (Sesa) e dos 184 municípios. Esses dados são reunidos, analisados e disponibilizados para conhecimento da população e para auxiliar gestores em ações e políticas de saúde.

²⁵ IntegraSUS. **Indicadores do coronavírus**. Disponível em:

<<https://indicadores.integrasus.saude.ce.gov.br/#/area/1>>. Acesso em: 29 mai. 2021.

56. Exemplos de alguns indicadores de COVID-19 disponibilizados no IntegraSUS são boletim epidemiológico novo coronavírus, histórico de internações por COVID-19, óbitos por COVID-19, níveis de alerta, cadastro de vacinação, acompanhamento de teste de COVID-19.

57. No portal Ceará Transparente²⁶, foram publicadas as principais informações relacionadas no enfrentamento da pandemia de Covid-19 no Estado do Ceará, como por exemplo despesa, legislação, doações, estatísticas de Ouvidoria, estatística de Acesso à Informação, Comitê Estadual de Enfretamento à Pandemia, Boletim epidemiológico e óbitos por COVID.

58. Quanto à despesa, os recursos aplicados pelo governo estadual no combate ao coronavírus foram divulgados por nota de empenho, itens de empenho, bem como a região dos recursos aplicados.

59. As notas de empenhos estão disponibilizadas numa tabela com as seguintes informações: número do empenho, data, órgão, número do contrato, celebração, vigência, valor do empenho, local da execução, fornecedor, CPF/CNPJ, modalidade de licitação, itens de despesa, descrição do empenho, quantidade, valor unitário e valor total.

60. As medidas de proteção social também foram divulgadas no portal da transparência, tais como vale gás, conta de água, conta de energia, vale alimentação para estudantes, cartão mais infância e auxílio catador. Ainda foram realizadas medidas de estímulo econômico, como a prorrogação do pagamento de impostos estaduais no Simples Nacional e a suspensão do encargo por 90 dias ao Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal - FEEF.

5.8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

61. Conforme exposto anteriormente, o acesso à informação é um direito fundamental instituído pela Constituição Federal. Assim sendo, a Lei de Responsabilidade Fiscal e suas alterações vieram enaltecer a importância da participação popular na fiscalização das ações governamentais.

62. Todos esses normativos vieram fortalecer o controle social, ensejando a devida aplicação dos recursos públicos. Nesse sentido, não basta cumprir o que pedem as leis que tratam da *accountability*, mas sempre melhorar a quantidade e qualidade das informações disponíveis a sociedade.

63. Em 2020, não foram feitas ressalvas em relação ao cumprimento das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Acesso à Informação pelo Estado do Ceará.

²⁶ Ceará Transparente. **Coronavírus**. Disponível em: <<https://ceartransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/paginas/coronavirus?locale=pt-BR>>. Acesso em: 29 mai. 2021.

64. Quanto aos índices de transparência, o Estado obteve o 1º lugar (juntamente com os estados de Minas Gerais e Espírito Santo) no índice elaborado pela Controladoria Geral da União em 2020. Também, quanto à disponibilização de dados abertos, verificou-se no portal da transparência do Poder Executivo a divulgação de um conjunto de bases de dados sobre diversos temas: execução orçamentária e financeira, informações dos servidores, dados de obras rodoviárias e edificações, entre outros.

65. Em relação ao portal de dados abertos, verificou-se à publicação de vários conjuntos de dados em formatos adequados de acesso, entretanto há uma necessidade de disponibilização de bases de dados referentes a outros temas prioritários ou oriundos de outras Secretarias, além da SEFAZ e da SEPLAG. Ademais, faz-se necessário que haja uma ampla divulgação do portal, com o objetivo de incentivar o controle social pela população, através do acesso aos dados ou desenvolvimento de aplicativos.

66. Ao se comparar essa análise realizada, com a disposta no relatório de Contas de Governo do exercício de 2019, identificou-se que no exercício de 2020, houve uma melhoria significativa na disponibilização dos dados e demonstrativos nos portais dos consórcios públicos de saúde.

67. O PPA 2020-2023 determinou que o Plano Plurianual será acompanhado e monitorado sistematicamente para averiguação de seu desempenho ao longo de sua vigência, considerando as variações no comportamento dos indicadores dos eixos e temas e as realizações dos principais programas finalísticos.

68. Em cumprimento ao disposto no §9º do art. 14 da Lei do PPA 2020-2023, a Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG disponibilizou uma consulta pública de acompanhamento, bem como um monitoramento e avaliação do desempenho do PPA no exercício.

69. A Consulta de Acompanhamento do PPA tem como objetivo registrar o andamento da execução física e financeira dos produtos de todas as iniciativas dos programas de governo, gerando relatórios com informações sobre a execução física e financeira agrupadas por eixos, temas estratégicos e programas, além dos indicadores de desempenho.

70. Já o Monitoramento do desempenho do PPA é realizado em ciclos trimestrais e tem como objetivo gerar informações adequadas que possam ser utilizadas no processo decisório, com vistas à correção de desvios de execução, à melhoria da alocação dos recursos e da utilização dos insumos disponíveis e ao alcance dos resultados almejados.

71. O Governo do Estado do Ceará disponibilizou informações sobre o COVID-19 para os cidadãos e os profissionais de saúde, bem como os serviços e ações de governo no combate ao

coronavírus em seu território. Essas informações podem ser acessadas através do sítio eletrônico <https://coronavirus.ceara.gov.br/> .

72. Outros indicadores do coronavírus utilizados pelo Estado do Ceará são os da plataforma de transparência da gestão pública de saúde do Ceará – IntegraSUS, como por exemplo: boletim epidemiológico novo coronavírus, histórico de internações por COVID-19, óbitos por COVID-19, níveis de alerta, cadastro de vacinação, acompanhamento de teste de COVID-19, entre outros.

73. No portal Ceará Transparente, foram publicadas as principais informações relacionadas no enfrentamento da pandemia de Covid-19 no Estado do Ceará, tais como despesa, legislação, doações, estatísticas de Ouvidoria, estatística de Acesso à Informação, Comitê Estadual de Enfretamento à Pandemia, Boletim epidemiológico e óbitos por COVID. As medidas de proteção social e de estímulo econômico também foram divulgadas no portal da transparência.

6 *AVALIAÇÃO DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS SOBRE O ATENDIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES EMITIDAS NO PARECER PRÉVIO Nº00078/2020*

6. AVALIAÇÃO DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS NO EXERCÍCIO QUANTO AO ATENDIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES EMITIDAS NO PARECER PRÉVIO Nº00078/2020

1. O presente capítulo tem como objetivo analisar as ações de melhoria ou corretivas que foram e/ou estão sendo adotadas no âmbito da Administração Pública Estadual, com vistas ao atendimento às recomendações formuladas por este Tribunal de Contas, por ocasião do exame das contas anuais de governo referentes a exercícios anteriores.
2. Destaca-se a solicitação de manifestação por meio do Ofício nº 276/2021, com base na Informação nº 28/2021, acerca dos fatos elencados por esta Diretoria em análise preliminar disponibilizada para o Relator Conselheiro Rholden Botelho de Queiroz.
3. Em resposta, o Governador Camilo Santana e sua equipe de secretários apresentou os esclarecimentos sobre as recomendações exaradas em exercícios anteriores as quais continuavam, após análise técnica preliminar, como “não atendidas” e/ou em “fase de implementação”.
4. Isto posto, segue a análise das ressalvas e recomendações realizada pelo Tribunal de Contas após análise das Contas do Governador do exercício de 2019 (Parecer Prévio nº00078/2020) e da Informação nº28/2021.

6.1. RECOMENDAÇÕES EMITIDAS NO PARECER PRÉVIO Nº00078/2020

6.1.1. Conjuntura Socioeconômica

RECOMENDAÇÃO Nº 01 – Ao Poder Executivo, que envide esforços para promover a expansão e a melhoria dos serviços públicos de saneamento básico de forma efetiva.

COMENTÁRIOS:

5. Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Inicialmente, a Política de Saneamento Básico é regulada pela Lei Federal nº11.445/2007 que sofreu recentemente atualização pela Lei Federal nº14.026/2020. Este normativo institui que o titular dos serviços de saneamento é o Município, cabendo a este a universalização dos serviços de saneamento em qualidade e quantidades adequadas. A atualização, contudo, trata ainda do exercício da titularidade, prevendo que cabe:

- a) Aos Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local;
- b) Ao Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum.

Mesmo diante do exercício conjunto da titularidade dos municípios, cabe a eles a assinatura dos contratos de concessão ou, como é o caso de alguns, a designação de qual órgão da administração direta ou indireta será responsável pela prestação de serviços e a regulação. Atualmente, o Estado possui 152 municípios com

sistemas de saneamento operados pela Cagece. Os 32 municípios restantes têm seus serviços de saneamento operados por entidades que integram a administração municipal (Serviços Autônomos de Água e Esgoto - Saaes; Departamento da Prefeitura; ou companhia de economia mista, como o caso da Sociedade Anônima de Água e Esgoto do Crato).

Os contratos de concessão devem ter metas, fontes de receitas alternativas, metodologia para eventual indenização e repartição de riscos. Além disso devem ser previstas metas de 99% de água e 90% de esgoto até 31/12/2033, para os municípios que apresentarem viabilidade econômica, desde que não ultrapasse 1º de janeiro de 2040 para aqueles em que os estudos para a licitação da prestação regionalizada apontarem para a inviabilidade econômico-financeira da universalização. Os critérios para classificação da viabilidade serão definidos pelo Governo Federal por decreto, contudo, pelos aspectos usuais indica-se que a maior parte dos municípios cearenses deverão se enquadrar entre aqueles que não possuem viabilidade econômico-financeira.

Vale ressaltar ainda que a Lei Federal nº14.026/2020 estabeleceu que, para os municípios sem viabilidade econômica, a União poderá prover recursos não onerosos para o atingimento das referidas metas. Desta forma, percebe-se que existem diversos atores que participam da Política de Saneamento nas diversas esferas.

Dito isso, entende-se que cabe ao Estado apoiar a implantação da Política Pública de Saneamento, contribuindo ativamente para a implementação das medidas estruturantes e estruturais, notadamente quando se tratar de sistemas integrados, regiões metropolitanas, aglomerados subnormais e demais situações contempladas pela legislação.

Em reconhecimento à importância do saneamento pelo Governo do Estado, foram promulgadas, em 2016, um pacote de leis instituindo a Política Estadual de Saneamento, sendo composto pela Lei Complementar nº162/2016, e pelas Leis Ordinárias nº16.032/2016, 16.033/2016 e 16.034/2016. Ficaram estabelecidos os atores que atuam no sistema de saneamento, suas responsabilidades, direitos e deveres, tal como foram instituídas ferramentas de gestão para fortalecer a política e garantir sua implementação. A Lei Complementar nº162/2016 foi regulamentada pelo Decreto nº32.024/2016.

O setor, entretanto, enfrenta diversos desafios, destacando-se a seca e a vultuosa demanda de recursos. Para este segundo aspecto, o Governo Federal é responsável por mais de 70% dos investimentos. Contudo, com a crise econômica, agravada pela Pandemia da COVID-19, o repasse desses recursos diminuiu drasticamente. Assim, a Cagece, enquanto concessionária dos serviços de saneamento básico, buscou alternativas de financiamento próprio junto a organismos de crédito como o BNDES.

No entanto, a seca é um desafio que merece notório destaque, visto que exigiu o reinvestimento em diversos sistemas para garantir sua manutenção e impedir um colapso hídrico. Esses investimentos visavam a manutenção do índice de atendimento de água, visto que o colapso dos mananciais poderia implicar na deterioração e inutilidade de diversos sistemas. Esta realidade pode ser mais facilmente observada analisando-se o Plano de Convivência com Seca instituído ainda em 2015 e que sua continuidade se deu com a implementação do Grupo de Contingência, coordenado pela SRH com a participação da SCidades, Cagece, SOHIDRA, Defesa Civil, entre outros órgãos. Desta forma, foram investidos no Programa de Recursos Hídricos em 2020 o total de R\$195.388.359,65 (cento e noventa e cinco milhões, trezentos e oitenta e oito mil, trezentos e cinquenta e nove reais e sessenta e cinco centavos).

Apesar dos desafios, o Governo do Estado do Ceará tem envidado esforços na

captação de recursos e na implementação de medidas estruturais e estruturantes para a melhoria das condições de saneamento da população cearense, destacando-se:

- a) A CTR Sobral foi inaugurada com o objetivo de reduzir o número de lixões na região. Ao todo, 18 municípios serão diretamente beneficiados com a construção do complexo, orçado em R\$ 41.185.136,90, a partir de financiamento do Tesouro Estadual e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e construção da CTR de Limoeiro que segue em andamento;
- b) Implementação da Política pré-aterro, pela SEMA, visando maior adesão à política de redução de resíduos, implicando em uma diminuição da disposição final de rejeito;
- c) Incubação de associação de catadores, incluindo a criação do Bolsa Catador para dar apoio à classe;
- d) Implantação de Centrais Municipais de Resíduos em mais de 14 municípios;
- e) Apoio aos consórcios públicos, incluindo uma ação pioneira de PPP junto ao Consórcio COMARES-UC, no Cariri, a fim de viabilizar uma destinação final de resíduos à região e uma melhor gestão integrada para o setor;
- f) Conclusão da Implantação do Sistema de Abastecimento de Água no Distrito Industrial do município de Jaguaribe e a Implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário, em Juazeiro do Norte;
- g) Conclusão de 39 Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB), atuando ainda no desenvolvimento de mais PMSBs para a região de Sobral e Vale do Jaguaribe;
- h) Realização de cerca de 53.447 ações socioambientais em 27 municípios de 13 regiões do Estado, beneficiando mais de 130 mil pessoas;
- i) Implantação de 1.925 cisternas de placa, beneficiando 9.625 pessoas, em 35 municípios de oito regiões do Estado;
- j) Implantação de 100 sistemas de abastecimento de água, beneficiando 14.722 famílias nas 14 regiões de planejamento;
- k) O Estado do Ceará estabeleceu em 2019 o Programa Águas do Sertão por meio da cooperação financeira bilateral com a Alemanha, com o apoio do Banco Alemão de Desenvolvimento (KfW), com início de execução em 2020, realizando sua primeira Manifestação de Interesse para identificar a demanda;
- l) O Projeto de Integração do São Francisco (PISF), que prevê implementar sistemas de abastecimento de água para atender a 64 comunidades rurais da região do Cariri. As obras são condicionantes da licença ambiental da Transposição do São Francisco e visam contribuir para a melhoria das condições de vida dessas comunidades. Foi entregue o Sistema de Abastecimento de água de Balança e Imburana em novembro de 2019. Esse projeto representará um investimento de mais de R\$ 93 milhões;
- m) Desenvolvimento, em andamento, pela Secretaria de Recursos Hídricos, em conjunto com a Cagece, IPECE, FUNCEME e Cientista Chefe, o Projeto Malha d'Água inaugurará um novo modelo de prestação de serviços para a Cagece, com investimentos estimados em R\$ 5,5 bilhões. A concepção do projeto é constituída por sistemas adutores de água tratada com captação realizada diretamente nos reservatórios estratégicos do estado e com implantação de Estações de Tratamento de Água junto a esses reservatórios, para posterior adução aos núcleos integrados ao sistema;
- n) Desenvolvimento, em andamento, do Projeto de Dessalinização de água do mar,

a ser implantado na praia do Futuro no município de Fortaleza, decorre da iniciativa de se diversificar a matriz hídrica de forma independente das chuvas no Ceará. A planta que está em licitação, a maior do gênero no Brasil, tem investimentos estimados da ordem de R\$ 500 milhões e teria capacidade para produzir 1 m³/s de água potável, representando incremento de cerca de 12% na oferta de abastecimento do macrossistema integrado da Região Metropolitana de Fortaleza;

o) Captação de recursos internacionais, como a doação para fortalecimento da gestão de saneamento rural do LAIF;

p) Captação de recursos junto a órgãos federais, como a adesão do Convênio com a FUNASA para a execução só sistema de abastecimento de água de Jaguaribe e o sistema de esgotamento sanitário de Orós;

q) Criação do GT de saneamento rural para integração das diversas entidades envolvidas no mesmo;

r) Criação da Comissão para atualização do Marco Regulatório Estadual, tendo em vista a publicação do novo marco de saneamento;

s) Preparação da licitação para elaboração do Plano Estadual de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.

Considerando-se os instrumentos já contratados pelo Estado do Ceará e pela União, prevê-se para os municípios operados pela Cagece, somados aos investimentos com recursos próprios já equacionados, uma estimativa de execução de cerca de 2,6 bilhões de reais para o período de 2021-2026. Estas são as principais ações adotadas pelo Estado para promover a expansão e a melhoria dos serviços públicos de saneamento básico de forma efetiva.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida.

Evidências: Lei Complementar nº162/2016, e as Leis Ordinárias nº16.032/2016, 16.033/2016 e 16.034/2016 e Lei Federal nº14.026/2020 e ações em andamento.

6. Diante do relatado pela Comissão do PASF, entende-se que o Poder Executivo está promovendo a expansão e a melhoria dos serviços públicos de saneamento básico de forma efetiva através de captação de recursos e implementação de medidas estruturais e estruturantes para a população cearense.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO N° 02 – Ao Poder Executivo, que aperfeiçoe as medidas nas áreas de formação e aperfeiçoamento dos professores do setor público, bem como intensifique as ações relacionadas ao ensino fundamental, estabelecendo programas permanentes para coordenação, financiamento e manutenção.

COMENTÁRIOS:

7. Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Mesmo diante das dificuldades na execução de ações no exercício de 2020 em razão da Pandemia ocasionada pelo novo Coronavírus-Covid-19, a SEDUC realizou a formação dos professores de ensino fundamental através das ações de cooperação com os municípios por meio do Programa Alfabetização na Idade Certa — PAIC, consoante se verifica no Programa (PPA) 432 — Desenvolvimento Integral da Educação Infantil e Ensino Fundamental com

Garantia de Igualdade de Oportunidades. A Iniciativa "10132 — APOIO AOS MUNICÍPIOS NO DESENVOLVIMENTO DO PAIC E PAIC+" teve empenho de R\$8.234.320,59 (oito milhões, duzentos e trinta e quatro mil, trezentos e vinte reais e cinquenta e nove centavos), representando 83,17% do orçamento autorizado. Já na Iniciativa "10133 — PAGAMENTO DE BOLSA PARA O DESENVOLVIMENTO DO PAIC E PAIC+" foram empenhados R\$4.496.630,00 (quatro milhões, quatrocentos e noventa e seis mil, seiscentos e trinta reais), correspondente a 67,72% dos recursos autorizados no orçamento.

Vale ressaltar que a SEDUC não tem professores exclusivos de ensino fundamental, já que a matrícula estadual nessa subfunção é residual. A formação dos professores de ensino fundamental é intensificada através das ações de cooperação com os municípios cearenses por meio do Programa de Alfabetização na Idade Certa — PAIC. Em 2015 foi lançada uma nova fase do PAIC, o MAIS PAIC (PAIC+), fazendo com que todo o processo de aprendizagem das crianças e jovens inicie na Educação Infantil até o 9º ano, preparando melhor os alunos para o desafio do Ensino Médio.

Com o objetivo de subsidiar o trabalho dos professores alfabetizadores em sala de aula, uma equipe de especialistas, sob a coordenação da COPEM/PAIC da SEDUC desenvolveu o material de apoio didático que é utilizado na formação continuada dos professores alfabetizadores, de forma articulada com as práticas de sala de aula. Essas ações envolvem a concessão de bolsas de pesquisa e extensão tecnológica para o MAIS PAIC, destinada a: 1) formadores e técnicos das redes municipais e estadual de ensino, tendo como áreas de atuação a formação continuada e acompanhamento aos diferentes eixos do Programa; 2) Impressão de materiais didático-pedagógico para alunos e professores no âmbito do Programa; 3) Pagamento de autores premiados; e 4) Formações continuadas de professores e técnicos educacionais. As ações têm sido intensificadas desde 2016, conforme a Figura 1, comprovando a continuidade dessa política.

(...)

Ademais, a execução orçamentária na Iniciativa "10171 — AÇÃO QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL EM NÍVEL DE FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA" atingiu o montante empenhado de R\$134.324,75 (cento e trinta e quatro mil, trezentos e vinte e quatro reais e setenta e cinco centavos), representando 96,84% do orçamento autorizado.

Em relação à falta de execução orçamentária da Subfunção "128 — Formação de Recursos Humanos", ressalta-se que conforme apresentado na Figura 2 se refere ao Programa "211 — GESTÃO ADMINISTRATIVA DO CEARÁ", não sendo direcionada à formação de docentes.

(...)

Tal fato foi verificado especificamente na Iniciativa "10103 — CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES PARA O DESENVOLVIMENTO DAS ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS - SEDUC.", que em decorrência do momento atípico vivido mundialmente por causa da pandemia do novo coronavírus (Covid-19), as atividades de capacitação para a área administrativa que estavam previstas para realização o presencial foram suspensas.

Ademais, devido ao impacto da Pandemia da COVID-19, tanto na exigência de recursos adicionais para a área da saúde, quanto pela perda de arrecadação tributária decorrente da diminuição das atividades econômicas, o Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal — COGERF, com vista a resguardar o equilíbrio do Tesouro Estadual, emitiu a Resolução nº 07/2020, que instituiu o Plano de Contingenciamento de Gastos no âmbito do Poder Executivo do Estado do Ceará.

As medidas de contingenciamento visaram reduzir o impacto da pandemia nas finanças do Estado, inclusive com a vedação de realização, a partir do mês de abril/2020, de despesas com cursos, capacitações, treinamentos, coffee breaks, participação em eventos e seminários, e demais gastos similares, que tenham como fonte de financiamento recursos que dependam do Tesouro Estadual.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida.

Evidências: Execução das Iniciativas "10132 — APOIO AOS MUNICÍPIOS NO DESENVOLVIMENTO DO PAIO E PAIC+", "10133 — PAGAMENTO DE BOLSA PARA O DESENVOLVIMENTO DO PAIC E PAIC+" e Iniciativa "10171 — AÇÃO QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL EM NÍVEL DE FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA"; e Resolução n° 07/2020 (D.O.E. 03/04/2020, p.32).

8. Na análise preliminar, a Diretoria de Contas de Governo considerou que esta recomendação estava parcialmente atendida, pois não houve nenhum empenho em 2020 referente à subfunção de Formação de Recursos Humanos (Função Educação – 12), mesmo tendo um orçamento previsto de R\$ 510.000,00 (quinhentos e dez mil reais). Apresentou-se a justificativa que a execução financeira ficou prejudicada devido à pandemia.
9. Em seguida, esta Corte de Contas solicitou, através do Ofício n° 018511/2021 - GAB.PRES, atendendo ao Despacho Singular n° 04388/2021 do Sr. Conselheiro Relator, Rholden Queiroz, a manifestação do Governador do Estado sobre os pontos elencados na Informação n° 28/2021.
10. Por meio do Processo n° 16858/2021-0, o Poder Executivo, através da Comissão do PASF, encaminhou esclarecimento adicional sobre a matéria.
11. Diante dos novos esclarecimentos, esta Diretoria de Contas de Governo entende que esta recomendação foi atendida, tendo em vista que a SEDUC realizou a formação dos professores de ensino fundamental através das ações de cooperação com os municípios por meio do Programa Alfabetização na Idade Certa — PAIC, conforme o Programa (PPA) 432 — Desenvolvimento Integral da Educação Infantil e Ensino Fundamental com Garantia de Igualdade de Oportunidades.
12. Vale ressaltar que a Comissão do PASF esclareceu que a subfunção 128 — Formação de Recursos Humanos se refere ao Programa 211 — Gestão Administrativa do Ceará, não sendo direcionada à formação de docentes.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO N° 03 – Ao Poder Executivo, que analise a possibilidade de aumento da parcela orçamentária destinada à "formação de recursos humanos" na área de segurança pública, permitindo que a Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social intensifique o treinamento e a qualificação dos policiais de Estado do Ceará.

COMENTÁRIOS:

13. Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

A SSPDS e suas vinculadas aplicaram em treinamentos e qualificação de seus servidores o montante de recursos de R\$ 9.005.150,86 no ano de 2020, que corresponde a um crescimento de 30,06% dos valores de 2019, que foram R\$ 6.924.004,16.

(...)

Verificando especificamente a execução da Subfunção "128 — Formação de Recursos Humanos" na Função "6 — Segurança Pública", que inclui a Secretaria da Administração Penitenciária e a Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário, em 2020 foram empenhados R\$10.445.131,05 (dez milhões, quatrocentos e quarenta e cinco mil, cento e trinta e um reais e cinco centavos), representando 71,98% do orçamento autorizado. Utilizando os mesmos critérios para 2019, foram empenhados R\$10.573.099,54 (dez milhões, quinhentos e setenta e três mil, noventa e nove reais e cinquenta e quatro centavos), representando 74,46% do orçamento autorizado.

Por oportuno, conforme estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Poder Executivo do Estado do Ceará utiliza para a análise da evolução das despesas o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que representa o índice oficial de inflação no Brasil, conforme definido pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). O IPCA acumulado em 12 meses ao final de 2020 foi de 4,52%.

(...)

Embora os valores executados na função "6 — Segurança Pública" e subfunção "128 — Formação de Recursos Humanos" tenha apresentado uma redução de 5,48%, os valores executados exclusivamente nos programas de formação de recursos humanos da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social — SSPDS em 2020 apresentaram um incremento de 24,43%.

Ademais, devido ao impacto da Pandemia da COVID-19, tanto na exigência de recursos adicionais para a área da saúde, quanto pela perda de arrecadação tributária decorrente da diminuição das atividades econômicas, o Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal — COGERF emitiu a Resolução nº 07/2020, que instituiu o Plano de Contingenciamento de Gastos no âmbito do Poder Executivo do Estado do Ceará. As medidas de contingenciamento visaram reduzir o impacto da pandemia nas finanças do Estado, inclusive com a vedação de realização, a partir do mês de abril/2020, de despesas com cursos, capacitações, treinamentos, coffee breaks, participação em eventos e seminários, e demais gastos similares, que tenham como fonte de financiamento recursos que dependam do Tesouro Estadual. Em 2020, diante das dificuldades financeiras enfrentadas pelo Estado do Ceará, as despesas realizadas na função deveriam ser autorizadas excepcionalmente pelo COGERF, estando restritas à capacidade financeira do Estado naquele momento.

Portanto, deve-se destacar que mesmo considerando as dificuldades decorrentes da Pandemia da COVID-19 e diante das medidas de contingenciamento adotadas, o Governo do Estado conseguiu preservar relevante parcela orçamentária destinada à "formação de recursos humanos" na área de segurança pública, garantindo manutenção do treinamento e da qualificação dos seus profissionais, inclusive incrementando a execução dos Programas da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social — SSPDS.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida.

Evidências: Execução Orçamentária de 2019 e 2020 da SSPDS e suas vinculadas, conforme programas Fortalecimento do Sistema de Segurança Pública e

Segurança Pública Integrada com ações voltadas para área de formação de recursos humanos; e Resolução COGERF nº07/2020 (D.O.E. 03/04/2020, p.32).

14. Na análise preliminar, a Diretoria de Contas de Governo considerou que esta recomendação não foi atendida, pois o valor empenhado de acordo com a classificação da subfunção 128 - Formação de Recursos Humanos (Função 06 – Segurança Pública) foi de R\$ 13.012.768,251, em 2019, e de R\$ 10.445.131,05, em 2020, correspondendo uma variação negativa de 19,73%.

15. Em seguida, esta Corte de Contas solicitou, através do Ofício nº 018511/2021 - GAB.PRES, atendendo ao Despacho Singular nº 04388/2021 do Sr. Conselheiro Relator, Rholden Queiroz, a manifestação do Governador do Estado sobre os pontos elencados na Informação nº 28/2021.

16. Por meio do Processo nº 16858/2021-0, o Poder Executivo, através da Comissão do PASF, encaminhou esclarecimento adicional sobre a matéria.

17. Diante dos novos esclarecimentos, esta Diretoria de Contas de Governo modificou seu entendimento para atendida, pois a SSPDS e suas vinculadas aplicaram em treinamentos e qualificação de seus servidores o montante de recursos de R\$ 9.005.150,86 no exercício de 2020, correspondendo um crescimento de 30,06% dos valores de 2019, que foram de R\$ 6.924.004,16.

18. Quanto à subfunção 128 - Formação de Recursos Humanos (Função 06 – Segurança Pública), a Comissão do PASF informa que o valor empenhado em 2020 foi de R\$ 10.445.11,05 (dez milhões, quatrocentos e quarenta e cinco mil, cento e trinta e um reais e cinco centavos), representando 71,98% do orçamento autorizado. Utilizando os mesmos critérios para 2019, foram empenhados R\$ 10.573.099,54 (dez milhões, quinhentos e setenta e três mil, noventa e nove reais e cinquenta e quatro centavos), representando 74,46% do orçamento autorizado.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO Nº 04 – Ao Poder Executivo, que aprimore seus mecanismos de controle do sistema prisional, estabelecendo instrumentos de gestão e controle para maior segurança à população e garantia dos direitos dos presos.

COMENTÁRIOS:

19. Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Inicialmente, é importante ressaltar que o Sistema Prisional do Estado do Ceará entrou em profunda crise provocada pelas rebeliões ocorridas no ano de 2016, o que ocasionou a perda do controle das unidades prisionais até o fim do ano de 2018. A partir de 2019, várias ações foram implementadas para o enfrentamento do problema, observando os termos previstos na Lei de Execução Penal.

Cabe registrar que a Secretaria de Administração Penitenciária (SAP) vem adotando as medidas diligentes e necessárias para reestruturação e controle do Sistema Prisional, bem como para garantir os direitos dos presos, como muita

seriedade e responsabilidade.

Em relação ao disposto na recomendação nº 04 do TCE/CE, destacam-se importantes ações, tais como:

- a) retomada do controle do Sistema Prisional pelo Estado;
- b) implantação e normatização de novos procedimentos de rotina carcerária;
- c) desarticulação dos grupos criminosos;
- d) capacitação continuada dos servidores;
- e) otimização e o aumento das assistências aos internos nas áreas da saúde, jurídica, educacional, laboral e social;
- f) contratação de novos agentes penitenciários;
- g) propositura de nova estrutura organizacional;
- h) aumento e a reformulação da frota de veículos;
- i) aquisição de armamento e equipamentos de segurança e a reestruturações física das unidades prisionais - obras e reformas.

É seguro afirmar, diante dos resultados positivos obtidos desde então, que o apoio irrestrito do Governador do Estado, foi fundamental para reordenar com êxito o Sistema Prisional do Ceará, que hoje é considerado referência para os outros Estados da Federação.

No que se refere aos mecanismos de controle do Sistema Prisional, que reflete diretamente na segurança da população, foram adotadas medidas intensas de combate às organizações criminosas no interior das unidades prisionais, destacando-se: a implantação de procedimentos de disciplina e segurança, separação das lideranças, combate à corrupção, combate à entrada de telefones (6.354 celulares apreendidos nos anos de 2019/2020), proibição de ventiladores e televisões no interior das celas, proibição da entrada de gêneros alimentícios, combate ao tráfico de drogas, combate à prostituição e extorsão de presos e familiares, acabando assim com o lucro das facções que era de aproximadamente 2 milhões de reais ao mês, por unidade prisional, reduzindo consideravelmente os índices de fugas, motins e rebeliões no âmbito do Sistema Prisional.

Destaca-se também, que nos anos de 2019/2020, foram capacitados 4.050 (quatro mil e cinquenta) servidores penitenciários, bem como foram realizados investimentos em armamentos, equipamentos de segurança, renovação da frota veículos, proporcionando as condições adequadas aos Policiais Penais desenvolverem suas atividades.

Considerando a importância de manutenção, reforma e ampliação do sistema penitenciário do Estado do Ceará, a Secretaria da Administração Penitenciária vem realizando diversos serviços visando a melhoria das unidades. As reestruturações realizadas têm o intuito de aumentar o número de vagas, oferecer maior segurança às unidades prisionais, qualidade para o desempenho das funções dos servidores e condições adequadas para os internos em cumprimento de pena. Em 2020 foram realizadas reestruturações nas unidades, e algumas que seguem em continuidade no ano corrente, podendo-se citar as seguintes unidades que foram reformadas e aprimoradas: CPPL 2, CPPL 3, CPPL 4, CPPL 5, PIRS (Sobral), PIRC (Cariri), IPF, Unidade Prisional Irmã Imelda Lima Pontes, Unidade Prisional Professor José Sobreira de Amorim, Penitenciária Francisco Hélio Viana de Araújo (Pacatuba).

No que se refere à ampliação de vagas, ocorreu a implementação de 2.392 vagas nas unidades acima mencionadas, estando em fase de conclusão a unidade CPPL 6, com 960 (novecentos e sessenta) novas vagas e a Unidade Penitenciária de Segurança Máxima, com 168 (cento e sessenta e oito) novas vagas, com previsão

de inauguração para o ano corrente, assim totalizando em 3.508 (três mil quinhentos e oito) vagas implantadas em todo o sistema prisional nos anos de 2019/2021.

Outras medidas adotadas para equilibrar o déficit de vagas no Sistema Penitenciário foram a assistência jurídica disponibilizada aos apenados, em parceria [sic] com a Defensoria Pública do Estado, a ampliação das audiências por videoconferência – 62 novas salas de videoconferência e 8.645 audiências realizadas em 2020 – bem como o atendimento pleno da demanda oriunda do poder judiciário, no que se refere ao transporte e custódia dos apenados para as audiências judiciais, com vistas a otimizar o andamento dos processos judiciais. Em consequência dessas ações ocorreu uma redução de 25% da população carcerária – Em 2018 quase 30 mil pessoas estavam custodiadas no sistema prisional cearense – representando em 2020 o total de 22.538 pessoas privadas de liberdades no Estado do Ceará.

Diante da grave crise na saúde pública, não se pode deixar de destacar a assistência aos internos, com atendimentos disponibilizados nos serviços de saúde prisional, contemplando serviços de enfermagem, médicos, psicológicos, psiquiatria, nutrição, odontologia, fisioterapia, fornecimento de medicamentos, serviço social e terapia ocupacional.

Destaca-se ainda a qualificação de 4.000 internos em 2019, e, apesar da Pandemia da COVID-19, em 2020 foram capacitados 1.481 internos, em cursos de serralheria, marcenaria, costura, panificação, limpeza e conservação, pintura, mecânica automotiva, eletricitista predial, com a instrução do Sistema S (SENAI - SENAC). Em relação à educação, 3.160 internos estiveram em sala de aula no ano de 2020.

É importante informar ainda que a implantação do projeto Cadeias Produtivas, onde empresas estão desenvolvendo suas atividades no dentro do Sistema Prisional, gerando atividade laboral e renda. É meta prioritária da Gestão da SAP, industrializar as unidades prisionais, tornando o Sistema Prisional gerador de renda em seu próprio benefício.

Para isso, estão sendo implementadas inúmeras frentes e mecanismos de controle inerentes ao Sistema Penitenciário, com a definição de normas e procedimentos, sendo relevante mencionar a publicação da Instrução Normativa nº 003/2020, que estabelece e padroniza as normas e regras de segurança do trabalho do Sistema Penitenciário do Estado do Ceará, a serem adotados e cumpridos no interior dos Estabelecimentos Prisionais.

Ressalta-se que as ações da Secretaria da Administração Penitenciária estão em total consonância como o plano de governo, que visam garantir a permanência da ordem e disciplina dentro das unidades prisionais, proporcionando segurança para sociedade, valorização profissional, projetos sociais e profissionalizantes para os internos, construção de ambientes humanizados, contribuindo desta forma, para a diminuição da reincidência criminal e acabando com o "poder" das organizações criminosas dentro do sistema penitenciário. Todas as ações adotadas visam aprimorar os mecanismos de controle do sistema prisional, com o estabelecimento de instrumentos de gestão e controle para maior segurança à população e garantia dos direitos dos presos.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida.

Evidências: Ações para o aperfeiçoamento do Sistema Prisional.

20. Diante o exposto pela Comissão do PASF, verifica-se que a Secretaria de Administração Penitenciária (SAP) vem adotando as medidas diligentes e necessárias para reestruturação e controle

do Sistema Prisional, bem como, pelas ações indicadas, garantindo os direitos dos presos.

SITUAÇÃO: Atendida.

6.1.2. Planejamento e execução orçamentária

RECOMENDAÇÃO Nº 05 – À Secretaria do Planejamento e Gestão que disponibilize os valores de recursos aplicados, no que couber, para realização de cada produto principal das iniciativas dos programas finalísticos do PPA 2020-2023.

COMENTÁRIOS:

21. Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

A Seplag implementou essa recomendação na construção do PPA 2020-2023, que agora apresenta uma estrutura onde as ações orçamentárias, antes vinculadas às iniciativas dos programas do PPA, são vinculadas diretamente às entregas para as quais se destinam os recursos nelas programados.

Nessa atual concepção, uma ação não pode ser vinculada a mais de uma entrega (nomenclatura atual para os produtos do PPA), sendo única e exclusiva desta. Por outro lado, uma entrega pode ser realizada por um conjunto de ações orçamentárias ligadas diretamente a ela. Assim, o total de recursos aplicados em determinada entrega será exposto pelo somatório da execução das ações orçamentárias que estão a ela vinculadas no PPA.

Essa nova estrutura de vinculação de ações a entregas está apresentada no Anexo I do PPA 2020-2023.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida.

Evidências: PPA 2020-2023, o qual pode ser visualizado no sítio eletrônico da

Seplag pelo link
<https://www.seplag.ce.gov.br/wpcontent/uploads/sites/14/2020/03/Anexo-I-%E2%80%93-Estrutura-do-PPA-2020-2023-2.pdf>

22. Conforme os esclarecimentos apresentados pela Comissão do PASF, esta Diretoria de Contas de Governo constatou, por meio do Relatório de Acompanhamento das Entregas²⁷, que o PPA 2020-2023 apresenta uma estrutura onde as ações orçamentárias são vinculadas diretamente às entregas para as quais se destinam os recursos nelas programados.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO Nº 06 – À Secretaria do Planejamento e Gestão que disponibilize relatórios descritivos sobre a realização das metas físicas e sua respectiva execução financeira para todos os produtos principais das Iniciativas dos Programas de governo do PPA 2020-2023.

COMENTÁRIOS:

²⁷ Consulta de Acompanhamento do PPA. Site
http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/frm_consulta_ppa.aspx Acessado em 25/05/2021.

23. Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

No processo de monitoramento trimestral do PPA 2020-2023, já há a possibilidade de registro de informações sobre a execução física e financeira, com as ações orçamentárias vinculadas diretamente às entregas, sendo a mesma disponibilizada no sítio eletrônico da Seplag.

As informações referentes às iniciativas prioritárias estão disponíveis no Relatório de Acompanhamento das Iniciativas Prioritárias (2020), encaminhado para a Assembleia Legislativa estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Status segundo Comissão do PASF: Atendida.

Evidências: Consulta do PPA 2020-2023, que pode ser acessado neste link realizando os filtros específicos: http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/frm_consulta_ppa.aspxLDO, que pode ser acessada neste link:

<https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-lei-de-diretrizes-orcamentarias/leide-diretrizes-orcamentarias-2020/>

24. Conforme os esclarecimentos apresentados pela Comissão do PASF, esta Diretoria de Contas de Governo constatou a possibilidade de registro de informações sobre a execução física e financeira, com as ações orçamentárias vinculadas diretamente às entregas, sendo a mesma disponibilizada no sítio eletrônico da Seplag. Estas informações referentes às iniciativas prioritárias estão disponíveis no Relatório de Acompanhamento das Iniciativas Prioritárias (2020).

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO Nº 07 - À Secretaria do Planejamento e Gestão que aprimore o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de forma a descrever as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, conforme prevê o art. 4º, I, e, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

COMENTÁRIOS:

25. A Comissão do PASF informa que essa recomendação está em fase de implementação e acrescenta que:

No âmbito da LDO 2020, buscou-se explicitar o nível de controle dos custos e de avaliação dos programas que o Estado pode realizar atualmente, com vistas à efetiva implantação do Sistema de Custos, dentro do prazo legal estabelecido.

Assim, a Lei nº 16.944 de 17 de julho de 2019 - LDO 2020 define, em seu Art. 19, § 1º e 2º, que o controle de custos das ações do Governo é realizado em conformidade com o Decreto nº 32.173, de 22 de março de 2017, que disciplina o funcionamento do Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal – COGERF e segue o estabelecido na Emenda Constitucional nº 88, de 21/12/2016, que trata do Novo Regime Fiscal no âmbito dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do Estado do Ceará.

A LDO 2020 trata da avaliação dos programas em seu Art. 19, § 3º e define que as normas relativas à avaliação dos resultados dos programas serão estabelecidas na Lei do Plano Plurianual 2020-2023.

No PPA 2020-2023, Lei Nº 17.160 de 27 de setembro de 2019, os programas e

seus respectivos atributos estão definidos de forma a possibilitar uma melhor avaliação de seus resultados bem como melhorar o controle dos custos das Ações Orçamentárias.

(...)

Em suma, de forma planejada e gradual, o governo tem implementado as medidas definidas na metodologia geral de implantação do Sistema de Custos e trabalha para que o controle de custos possa garantir a comparabilidade entre todos os órgãos do governo.

26. Diante o exposto pela Comissão do PASF, verifica-se um aprimoramento dessa recomendação na LDO do exercício de 2020, ao citar o PPA, onde se verifica a especificação das metas a serem alcançadas por cada programa, necessárias para a avaliação dos seus resultados, bem como ao mencionar o Novo Regime Fiscal, instituído por meio da EC n.º 88 de 21/12/2016, no qual se determina uma limitação da despesa primária corrente para um período de 10 anos, no entanto, este se detendo ao aspecto da contenção de parte do gasto, por um período específico.

27. Desse modo, observa-se um progresso nessa recomendação, entretanto, ainda não se visualiza a descrição das normas relativas ao controle de custos, com as quais seja possível direcionar a apuração e o controle do custo do governo, com entrega dos serviços e bens disponibilizados a sociedade.

28. Sobre essas considerações dispostas na análise preliminar (Informação n.º 28/2021), o Governo do Estado do Ceará encaminhou manifestação, por meio do Ofício n.º 276/2021, tendo reafirmado os esclarecimentos apresentados pela Comissão PASF, já analisados por esta diretoria inicialmente.

29. Assim, reitera-se a recomendação em questão, que terá o acompanhamento da sua evolução até a sua efetiva implementação.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO N.º 08 - À Secretaria da Fazenda que dê continuidade ao processo de implantação do sistema de custos para possibilitar a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, em atendimento as exigências contidas no art. 50, VI, § 3º da LRF.

COMENTÁRIOS:

30. A Comissão do PASF informa que essa recomendação está em fase de implementação e acrescenta que:

O processo de elaboração dos instrumentos de planejamento tem sido continuamente aprimorado para contemplar a implantação de um sistema de custos. O Governo do Estado, de forma planejada e gradual, está implementando as medidas e trabalhando para que o controle de custos possa garantir a comparabilidade entre todos os órgãos do Governo. A LDO de 2020 buscou

explicitar o nível de controle dos custos e de avaliação dos programas que o Estado pode realizar atualmente, com vistas à efetiva implantação do Sistema de Custos, dentro do prazo legal estabelecido.

Além disso, o Estado irá contratar uma empresa de consultoria para implantação de solução de gestão governamental integrada para atendimento às especificidades do controle orçamentário, financeiro e contábil do Estado do Ceará. Dentre os módulos do novo sistema a ser desenvolvido constará o módulo de custos, que aproveitará todo o arcabouço teórico desenvolvido pela Comissão formada por SEFAZ, SEPLAG e CGE para desenvolvimento da metodologia de custos aplicados à Administração Estadual e cuja previsão para a entrega é setembro de 2022.

31. Diante dos argumentos acima apresentados, bem como o verificado na recomendação nº 7, observa-se a realização de medidas buscando o avanço dessa recomendação, entretanto, ainda não implementada.

32. Em função dessa análise preliminar (Informação nº 28/2021), o Governo do Estado do Ceará encaminhou manifestação, por meio do Ofício nº 276/2021, tendo acrescentado, ao já disposto pela Comissão PASF, o seguinte:

(...) em julho de 2021, foi celebrado pelo Governo do Estado do Ceará, representado pela Secretaria da Fazenda, o Contrato nº 043/2021, cujo objeto é a contratação de empresa de consultoria para implantação de solução de gestão governamental integrada para atendimento às especificidades do controle orçamentário, financeiro e contábil do Estado do Ceará.

(...)

Ressalta-se que se encontra em discussão, em audiência pública aberta, instrumento utilizado para promover o debate de questões normativas de grandes efeitos práticos ou de notável repercussão pelo assunto tratado, a NBC TSP 34 que trata de Custos no Setor Público.

33. Observa-se que o apresentado nessa nova manifestação segue o já mencionado pela Comissão PASF, verificando-se que o Estado está em processo de elaboração de um sistema integrado e que possibilite a implantação de um sistema de controle dos custos.

34. Identificou-se ainda no site do Conselho Federal de Contabilidade a audiência pública aberta, na qual estão sendo solicitadas sugestões relacionadas à NBC TSP 34 que trata de Custos no Setor Público, entretanto, não se verifica documento que tenha sido emitido como resultado dessa audiência, bem como, nenhum dado que pudesse auxiliar na análise dessa recomendação.

35. Assim, diante o acima disposto, e seguindo as considerações da recomendação nº 7, reitera-se essa recomendação, para fins de acompanhamento.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO Nº 09 - À Secretaria do Planejamento e Gestão que elabore o Demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, da Lei

Orçamentária Anual, conforme determinado pela Constituição Federal em seu art. 165 § 6º.

COMENTÁRIOS:

36. A Comissão do PASF apresenta os seguintes argumentos:

Quanto à elaboração do demonstrativo regionalizado do efeito sobre as despesas, conforme determinado pela Constituição Federal em seu art. 165 § 6º, no entendimento desta Comissão se faz necessário quando existe uma execução orçamentária das referidas renúncias fiscais, em função de considerá-las na estimativa da receita com a consequente fixação da sua despesa vinculada. Entretanto, este não é o caso da sistemática adotada pelo Estado do Ceará. Os impactos orçamentário-financeiros provenientes de renúncia de receitas já estão considerados em termos líquidos na elaboração e futura aprovação da LDO e da LOA, nos termos previstos no inciso I do artigo 14 da LRF. Elas foram computadas para limitar/reduzir a capacidade de execução de despesas públicas, evitando desequilíbrios fiscais na lei orçamentária. Neste sentido, entendemos que atendemos a regra constitucional em relação ao Art. 165, § 6º(...)

O fundamento para este entendimento possui amparo também no Parecer nº.69/2015, do Tribunal de Contas de Mato Grosso (https://www.tce.mt.gov.br/protocolo/documento/num/240044/ano/2015/numero_documento/203996/ano_documento/2015/hash/4fc4e5ff5d4f5528a236a605100a4561), visto que a consideração de seus impactos orçamentário-financeiros na LDO e LOA, conforme estatui a LRF, visa, precipuamente, alcançar a neutralidade orçamentária nas decisões.

O Estado do Ceará, na Lei Orçamentária Anual 2020, alterada pela Lei nº 17.346/2020, demonstra através do seu art. 5º que a renúncia foi considerada na estimativa de receita orçamentária, sem, portanto, descumprir o princípio do Orçamento Bruto.

Diante do exposto, pelos argumentos apresentados, esta Comissão do PASF entende pela não obrigatoriedade de elaborar o demonstrativo regionalizado (...)

37. Diante o exposto pela Comissão PASF, consultou-se a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2020, verificando no seu volume I, tabela constando a quantia da renúncia de receita para esse período.

38. Apesar de não se observar o efeito regionalizado da renúncia nessa peça, sabendo que na alteração realizada por meio da lei 17.346 de 11 de dezembro de 2020, foi informado que a fonte desse dado seria a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2020, considerou-se os efeitos regionalizados nela registrados no seu anexo I de metas fiscais (Estimativa de renúncia de receita por região).

39. Entretanto, ainda analisando essa renúncia de receita evidenciada na LOA, sabe-se que o dado se originou da LDO, entretanto, não se observa, em nenhuma dessas peças, a especificação de quais parâmetros foram utilizados para se apurar essa previsão de renúncia de receita identificada na LOA.

40. Desse modo, diante da busca por uma maior transparência sobre matéria em análise, essa

recomendação ficou mantida, sendo reformulada com os seguintes termos:

41. **RECOMENDAÇÃO REFORMULADA:** À Secretaria da Fazenda que especifique nos instrumentos de planejamento (LDO/LOA) quais parâmetros foram utilizados para se apurar a renúncia de receita neles identificada, e assim, garantir a demonstração com transparência desses valores, possibilitando um controle social, bem como a permanente revisão dos critérios utilizados.

42. Diante dessa análise preliminar (Informação nº 28/2021) que resultou na reformulação da recomendação, o Governo do Estado do Ceará encaminhou manifestação, por meio do Ofício nº 276/2021, reafirmando o já disposto preliminarmente pela Comissão PASF, tendo acrescentado algumas considerações, sobre um termo de cooperação Técnica, conforme segue:

(...) foi celebrado Termo de Cooperação Técnica nº 002/21 entre o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, a Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Trabalho – SEDET, a Secretaria da Fazenda-SEFAZ e a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE que tem como objeto a realização de estudos e avaliação de programas e políticas dessas Secretarias, contribuindo para a construção futura de metodologia com base científica que ofereça informações estratégicas sobre o tema. .

43. Verifica-se que nessa manifestação do Estado faz-se menção a um Termo de Cooperação Técnica entre algumas Secretarias, no qual não se teve acesso ao seu conteúdo, impossibilitando se verificar sua correlação com essa recomendação, bem como e seus efeitos na evidenciação dos parâmetros que foram utilizados na apuração da renúncia de receita considerada na LOA bem como na LDO.

44. Ressalta-se que na recomendação 10 é tratada a demonstração da quantia dessa renúncia considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária.

45. Assim sendo, por não se ter acesso ao termo mencionado, e nem de seus produtos gerados até o momento, bem como, por não se ter observado em nenhum dos instrumentos de planejamento a especificação dos parâmetros utilizados na apuração da renúncia de receita, essa recomendação será mantida.

SITUAÇÃO: Não atendida (reformulada)

RECOMENDAÇÃO Nº 10 - Ao Poder Executivo Estadual, que demonstre a renúncia considerada na estimativa de receita da lei orçamentária conforme inciso I do art. 14 da LRF na LOA.

COMENTÁRIOS:

46. No Relatório da Comissão do PASF consta que:

Cabe reiterar que os impactos orçamentário-financeiros provenientes de renúncia de receitas já estão considerados em termos líquidos na elaboração e futura aprovação da LDO e da LOA, nos termos previsto no inciso I do artigo 14 da LRF.

Elas foram computadas para limitar/reduzir a capacidade de execução de despesas públicas, evitando desequilíbrios fiscais na lei orçamentária.

Neste sentido, entendemos que atendemos a regra constitucional em relação ao Art. 165, § 6º: “O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia”.

O fundamento para este entendimento possui amparo no PARECER No: 69/2015 (link indicado a seguir), do Tribunal de Contas de Mato Grosso visto que a consideração de seus impactos orçamentário-financeiros na LDO e LOA, conforme estatui a LRF visa, precipuamente, alcançar a neutralidade orçamentária nas decisões.

47. Sobre essa recomendação também disposta na análise preliminar (Informação nº 28/2021), o Governo do Estado do Ceará encaminhou manifestação, por meio do Ofício nº 276/2021, tendo reafirmado os esclarecimentos apresentados pela Comissão PASF, já analisados por esta unidade técnica inicialmente.

48. No tocante aos requisitos alternativos dos incisos I e II do art. 14 da LRF, a comissão PASF argumenta que, na prática, o estado se utiliza da compensação orçamentária (inciso I) ao considerar os impactos orçamentário-financeiros provenientes das renúncias de receitas na elaboração e aprovação da LDO e da LOA, não sendo necessárias as compensações tributárias (inciso II) para alcançar o equilíbrio orçamentário; estas resultariam em simples aumentos de receitas, não compensações.

49. Assim, constatou-se que na LDO e LOA de 2020 apresentam a estimativa do impacto orçamentário-financeiro para o exercício em que deva iniciar sua vigência e para os dois seguintes. Nos supracitados anexos, o efetivo acréscimo das medidas de compensação adotadas não foi evidenciado as compensações tributárias (art. 14, II da LRF).

50. A Unidade Técnica, entretanto, registra que é necessário restar demonstrado na LOA que “a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária” para cumprir o citado inciso I, sem, contudo, descumprir o princípio do orçamento bruto, i.e., não se pode estimar a receita pelo valor líquido das renúncias. Logo, os gastos tributários devem estar evidenciados na lei.

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

SITUAÇÃO: Não Atendida.

RECOMENDAÇÃO Nº 11 - À Secretaria da Fazenda, que envie no Balanço Geral do

Estado a demonstração do efetivo acréscimo de arrecadação atingido por meio das medidas de compensação, bem como os cálculos evidenciando o montante de receita efetivamente renunciado.

COMENTÁRIOS:

52. No Relatório da Comissão do PASF aponta que:

O equilíbrio fiscal do Estado do Ceará vem sendo garantido ao longo dos exercícios, por um lado, por meio de medidas contínuas e exitosas para a obtenção de recursos que permitam ao Estado manter a realização das políticas públicas e, de outro, do estabelecimento de limites conservadores de execução orçamentária e do monitoramento diuturno da execução das despesas.

Os resultados dessa política de gestão fiscal são evidenciados nos demonstrativos e indicadores, além de indicadores de transparência que conferem ao Estado do Ceará destaque no cenário nacional ao longo dos exercícios.

Este contexto de equilíbrio fiscal tem permitido a ampliação e sustentabilidade da implantação de políticas públicas, o arrojado volume de investimentos públicos e a atração de investimentos privados que, em conjunto, são responsáveis pelas profundas transformações ocorridas no Estado do Ceará ao longo das últimas décadas, e que vêm consolidando o Ceará como ambiente propício ao desenvolvimento econômico e social.

No âmbito de sua competência, a Secretaria da Fazenda adotou diversas medidas de acréscimo de arrecadação ao longo o exercício de 2020, dentre as quais, destacam-se as enumeradas abaixo.

Cabe destacar que, dado que as projeções de receita são elaboradas a partir do orçamento líquido, não cabe, neste caso, a aplicação do conceito de compensação de receita:

a) Instituição da autoregularização do Simples Nacional no que diz respeito às inconsistências dos eventos “379” e “380”, permitindo ao contribuinte o direito à espontaneidade para a regularização de suas obrigações tributárias, apresentando como resultado, 14.709 contribuintes regularizados e valores corrigidos de receita no total de R\$ 665 milhões, gerando arrecadação de R\$ 6,07 milhões proveniente da 38 aplicação de multas;

b) A atividade de Monitoramento Fiscal consiste na verificação do cumprimento das obrigações tributárias e confere ao contribuinte a espontaneidade no recolhimento dos tributos. Foram recuperados R\$ 104 milhões de ICMS por projetos de monitoramento fiscal e mais R\$ 8 milhões em ICMS por meio do monitoramento virtual, modalidade de envio de comunicados aos contribuintes de débitos fiscais declarados em atraso;

c) No âmbito do Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos (CIRA), foram realizadas audiências públicas com os contribuintes com débitos contumazes. Como resultado, algumas destas empresas realizaram parcelamentos de seus débitos que importam em R\$ 49.505.468,50 confessos desde o início da atuação do Comitê, dos quais R\$ 46 milhões ao longo do exercício de 2020, com pagamento imediato de débitos do Estado na ordem de R\$ 7.491.590,92 e recolhimento do valor de R\$ 15,735 milhões ao longo de 2020. Foram encaminhadas 13 denúncias ao Poder Judiciário, no montante devido de ICMS R\$ 26,065 milhões e instaurados 15 Procedimentos Investigativos Criminais – PIC’s, no GAESF;

d) O Governo do Estado do Ceará publicou a Lei nº 17.354/2020, de 16 de

dezembro de 2020, que dispõe sobre o Devedor Contumaz do ICMS e estabeleceu medidas de fortalecimento da cobrança de créditos tributários;

e) Atualização do Preço Médio Ponderado ao Consumidor Final – PMPF dos combustíveis, que é utilizado como base de cálculo para a cobrança do ICMS, por meio do ATO COTEPE/PMPF nº 28, com a alteração dos valores da Gasolina tipo C de R\$ 4,45 para R\$ 4,60 e da Gasolina Premium de R\$ 4,66 para R\$ 6,60.

53. Sobre essas considerações também dispostas na análise preliminar (Informação nº 28/2021), o Governo do Estado do Ceará encaminhou manifestação, por meio do Ofício nº 276/2021, tendo praticamente reafirmado os esclarecimentos apresentados pela Comissão PASF, já analisados por esta unidade técnica inicialmente. Ademais, a Comissão do PASF evidenciou a celebração do termo de cooperação técnica, como objeto a realização de estudos e avaliação de programas e políticas dessas Secretarias, com intuito de construir a metodologia que ofereça informações estratégicas.

54. As medidas adotadas para a manutenção do equilíbrio fiscal do Estado são ações que o governo adotou com a perspectiva de gerir efetivamente os recursos financeiros e econômicos das finanças públicas. Portanto, apresenta-se como atividades que demonstram um reforço à arrecadação do governo, contribuem para a gestão fiscal e do orçamento estadual num contexto mais amplo.

55. O Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, da LOA, evidenciou o valor de R\$ 1,204 bilhão de reais em valores renunciados no setor da indústria e comércio. Ademais, segregou esse valor por regiões administrativas na LDO. Nota-se que estes demonstrativos não estão preenchidos com o efetivo acréscimo de arrecadação por meio de medidas de compensação. Portanto, não atendeu o disposto no art. 14, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

56. Cabe salientar que o ente deve atender obrigatoriamente o disposto no inciso I ou II do art. 14 da LRF. Se a renúncia for considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária, inciso I, e não afetar as metas de resultados fiscais previstas no anexo de metas fiscais da LDO não será exigida a adoção de medidas de compensação. Caso contrário, será obrigatória a adoção de medidas de compensação, inciso II, as quais deverão ser implementadas antes da edição do ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício fiscal. Todavia, o Estado não evidenciou, na LOA e LDO, o atendimento das condições elencadas, alternativamente, no art. 14, I e II da LRF, tendo em vista que não demonstrou o efetivo acréscimo da arrecadação atingido por meio das medidas de compensação, tampouco o impacto orçamentário-financeiro das renúncias de receita, já que a receita está líquida das renúncias e o gasto tributário correspondente não foi evidenciado.

Diante do exposto, mantém-se a recomendação e esta unidade técnica acompanhará sua implementação.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO Nº 12 - À Secretária de Desenvolvimento Econômico e ao Instituto

de Pesquisa e Estratégia Econômica do Estado do Ceará, que realizem estudos anuais para avaliar o retorno obtido com as políticas de incentivos fiscais em contrapartida com seu custo fiscal, bem como verificar o cumprimento, pelas empresas beneficiárias, das condições necessárias para o recebimento de incentivos fiscais.

COMENTÁRIOS:

57. No Relatório da Comissão do PASF consta que:

Ao longo do exercício de 2020, foram realizadas tratativas com o Instituto de Estratégia e Pesquisa Econômica do Estado do Ceará – IPECE no sentido de formalizar um modelo de avaliação da política de renúncia de receitas a fim de estabelecer diretrizes de avaliação de resultados e impacto, ampliando o escopo de avaliação de resultados já existente.

Essas tratativas devem se materializar no exercício de 2021 em um termo de cooperação técnica para este fim.

Quanto à verificação do cumprimento, pelas empresas beneficiárias, das condições necessárias para o recebimento de incentivos fiscais, a ADECE já dispõe do Sistema FDI, software desenvolvido no âmbito da Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Trabalho, que permite dar maior agilidade e controle ao processo de entrada de dados, análise e deliberação dos incentivos, cabendo à ADECE, vinculada da SEDET, realizar o acompanhamento e o monitoramento dos empreendimentos incentivados no sentido de apurar os resultados esperados da sua aplicação.

58. Sobre essas considerações dispostas na análise preliminar (Informação nº 28/2021), o Governo do Estado do Ceará encaminhou manifestação, por meio do Ofício nº 276/2021, tendo reafirmado os esclarecimentos apresentados pela Comissão PASF, já analisados por esta unidade técnica inicialmente.

59. Diante do exposto, evidencia-se o uso inicial de sistema FDI, que cadastra as solicitações, armazenamento de dados, análise e deliberação dos incentivos fiscais. Logo, tais recursos do sistema possibilita a ADECE a realização do acompanhamento e monitoramento dos empreendimentos incentivados.

60. Assim como, o PASF anuncia que por meio da formalização de um acordo de cooperação técnica a formulação de modelo de avaliação da política de renúncia de receitas, cuja finalidade é estabelecer diretrizes de avaliação de resultados, impacto e retorno destas políticas fiscais.

61. No entanto, vale relembrar que a falta de estudos anuais para avaliar o retorno obtido com as políticas de incentivos fiscais em contrapartida com seu custo fiscal persiste e impacta na eficiência, eficácia e efetividade da concessão, avaliação, acompanhamento, monitoramento e controle da política de renúncia de receitas promovidas pelo governo do estado do Ceará.

62. A descrição do sistema e a formalização do termo de cooperação técnica se coaduna com a recomendação exarada por esta Corte de Contas, que acompanhará a efetiva implementação da

recomendação.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO Nº 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.

COMENTÁRIOS:

63. A Comissão do PASF informa que essa recomendação está em fase de implementação e acrescenta que:

A partir de janeiro de 2020 foram implementadas mudanças no processo de celebração e avaliação dos Contratos de Gestão, com a inserção dos documentos estabelecidos no Manual de Celebração de Contrato de Gestão no Sistema de Controle dos Contratos de Gestão (SCCG), o qual é utilizado para celebração dos contratos de gestão pelos órgãos/entidades.

Trata-se de sistema corporativo, com acesso disponível ao TCE/CE (atualmente 5 servidores do TCE têm acesso ao sistema). No SCCG podem ser identificadas as evidências de que as orientações estão sendo observadas pelos órgãos contratantes.

O processo de implementação de melhorias no processo requer o aperfeiçoamento contínuo. Assim, a Seplag tem orientado tanto as secretarias, como as organizações sociais, para que as mudanças implementadas sejam efetuadas de forma eficaz. No intuito de reforçar a necessidade do aprimoramento dos contratos de gestão, foi realizada no dia 15 de dezembro de 2020, uma reunião técnica virtual de avaliação da nova sistemática com as instituições públicas demandantes de contratos de gestão e com as organizações sociais parceiras do Estado.

64. Diante o exposto pela Comissão do PASF, consultou-se o site mencionado pela Comissão PASF (<https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/contrato-de-gestao/>), onde se verifica a apresentação da reunião dos gestores, acima mencionada, que retrata os procedimentos relativos à verificação dos contratos de gestão. Além disso, nos relatos verificados acima, observam-se atividades direcionadas para um melhor acompanhamento desses contatos.

65. Sobre essas considerações dispostas na análise preliminar (Informação nº 28/2021), o Governo do Estado do Ceará encaminhou manifestação, por meio do Ofício nº 276/2021, tendo reafirmado os esclarecimentos apresentados pela Comissão PASF, já analisados por esta diretoria inicialmente.

66. Assim, reitera-se a recomendação em questão, que terá o acompanhamento da sua evolução até a sua efetiva implementação.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação

RECOMENDAÇÃO Nº 14 - À Secretaria do Planejamento e Gestão, que inclua na Lei Orçamentária Anual a discriminação da despesa por elementos ou que, pelo menos, identifique o endereço eletrônico onde se pode obter esse dado, seguindo a direção do que determina o art. 15 da lei 4.320/64.

COMENTÁRIOS:

67. A Comissão do PASF informa que:

Conforme já evidenciado no Relatório de Contas do Governo referente ao exercício de 2019, no Estado do Ceará, o processo de elaboração do orçamento é discriminado até o nível de elemento de despesa. A proposta inicial orçamentária cadastrada através do sistema corporativo gerenciado pela Seplag – SiofWeb – já determina a inclusão desse elemento no campo da despesa.

Faz-se a opção de elaborar os volumes da Lei Orçamentária Anual – LOA até o nível de modalidade de aplicação, por uma questão de economicidade e para tornar as informações mais inteligíveis, dado que a elaboração desses volumes com um nível de detalhamento até o elemento de despesa acarretaria uma exaustiva carga de informações, que podem ser facilmente acessadas através da Consulta da Execução Orçamentária no SIOF da SEPLAG

Adicionalmente, para facilitar a consulta e atender à recomendação anterior do TCE, a LOA 2020 traz a indicação desse endereço eletrônico onde se poderá obter as informações nesse nível de detalhamento, conforme se observa na Figura 1, que foi extraída do volume II da LOA 2020.

68. Diante do acima disposto pela Comissão do PASF e da análise realizada, verificou-se que a LOA do exercício 2020 contempla a especificação do endereço eletrônico, onde se pode obter a discriminação da despesa por elementos, assim sendo, observando-se o atendimento da recomendação em questão.

SITUAÇÃO: Atendida

RECOMENDAÇÃO Nº 15 - À Secretaria do Planejamento e Gestão, que disponibilize, em sua página eletrônica referente ao cumprimento do limite de abertura de créditos suplementares, as informações analíticas utilizadas no cálculo do referido percentual e a memória do cálculo em si de acordo com a legislação orçamentária vigente.

COMENTÁRIOS:

69. No Relatório da Comissão do PASF consta que:

A Secretaria do Planejamento e Gestão, por meio da sua Coordenadoria de Orçamento, implementou parte desta nova recomendação, no exercício de 2020, no que toca à exibição de informações analíticas utilizadas no cálculo que auferem o percentual de abertura de Créditos Suplementares por meio de Decretos do Poder Executivo, como pode ser observado pela Figura 2.

(...)

Entende-se que pelas informações acima disponibilizadas, conjugado com a leitura do Art. 7º da Lei Orçamentária Anual 2020 (Lei nº 16.944, de 17 de

dezembro de 2019), alíneas e parágrafo único, o entendimento do memorial de cálculo em si pode ser deduzido. Nada obstante, com vistas a facilitar a leitura e interpretação dos usuários destas informações, a exibição de tais dados continuará a ser aperfeiçoada.

No que tange à disponibilização das informações em formato de dados abertos, a área de negócio orçamentário, juntamente com o setor de tecnologia da informação, desenvolverá e disponibilizará as informações acima por meio de planilha eletrônica multiplataforma de código aberto onde será possível detalhar a informação até o nível de unidade de Decreto.

70. Na análise preliminar, a Diretoria considerou que o Poder Executivo está em fase de implementação, tendo em vista o implemento de informações analíticas utilizadas no cálculo do percentual de abertura de créditos suplementares, já no exercício de 2020 e a previsão de disponibilização de informações em formato de dados abertos.

71. Esta Corte de Contas encaminhou Relatório Técnico Preliminar, elaborado por esta diretoria, encaminhado pelo Relator por meio do Despacho Singular nº 04388/2021.

72. Por meio do Ofício nº 276/2021, o Poder Executivo, através da Comissão do PASF, encaminhou esclarecimento adicional sobre a matéria, porém, são idênticos ao apresentados anteriormente.

73. Portanto, reitera-se a recomendação em questão, para fins de acompanhamento da sua implantação.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO Nº 16: À todas as Secretarias do Estado que reduzam a contratação de terceirizados para a realização de atividades inerentes a servidores públicos (atividade-fim), e avaliem a necessidade de realização de concurso público, sob pena de ofensa ao art. 37, inciso II, CF/88.

COMENTÁRIOS:

74. No Relatório da Comissão do PASF consta que:

O Governo do Estado do Ceará tem buscado realizar concursos públicos para suprir as necessidades das áreas inerentes a servidores públicos. No ano de 2018 foram 3.152 nomeações de cargos efetivos e em 2019 foram 1.587 nomeações de cargos efetivos, totalizando 4.739 nomeações de cargos efetivos. Destaca-se a realização do primeiro concurso da Secretaria da Cultura – Secult, homologado em 2019, do qual já foram nomeados 96 servidores.

Apesar do cenário de pandemia e das limitações impostas pela Lei Complementar nº215/2020 e Lei Complementar Federal nº173/2020, espera-se nos próximos dois anos a nomeação de mais 3.329 cargos efetivos, provenientes de concursos vigentes, com destaque para os 2.500 cargos de professor para a Secretaria da Educação, no qual 1.250 candidatos já foram convocados em janeiro de 2021 para entrega da documentação relativo ao processo de nomeação e posse.

Além disso, foi anunciado o concurso para 3.128 vagas para os órgãos de Segurança Pública, sendo: 2.200 vagas para a Polícia Militar, 500 vagas para a Polícia Civil, 170 vagas para a Pefoce e convocação de 258 Bombeiros aprovados nos últimos concursos.

Conforme destacado pelo Ministério Público de Contas referente às Contas de Governo do exercício de 2019:

“[...] grande parte dos recursos empregados na terceirização de pessoal (78,91%) é destinada à área de saúde, que, como sabemos, possui peculiaridades que a distinguem das demais, tais como a demanda sempre crescente e urgente e as dificuldades na contratação de profissionais de saúde por concurso público, impulsionando a opção por terceirizados, com vistas a suprir as necessidades prementes. ” (PARECER n.º03415/2020 – PROCURADORIA GERAL DE CONTAS - TCE/CE, p.13)

Em relação à área da saúde, a Lei Estadual nº17.186/2020, autorizou o Poder Executivo a instituir a Fundação Regional de Saúde – Funsaúde, com a finalidade de desenvolver e executar, de modo regionalizado e sem exclusividade, no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, ações e serviços de saúde estaduais e apoiar municípios e consórcios públicos de saúde em seus serviços de referência nas regiões de saúde, cabendo-lhe, ainda, desenvolver atividades de caráter científico e tecnológico em saúde.

Dentre as atribuições elencadas pela Lei Nº 17.186/2020, o inciso I do Art. 7º evidencia que cabe a Funsaúde prestar serviços de saúde à população em todos os níveis de complexidade próprios do Estado. Em relação ao seu quadro permanente de pessoal, a Lei 17.186, de 24 de março de 2020 estabelece que:

Art. 24. Os empregados estarão sujeitos ao regime jurídico da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT – à legislação complementar e aos regulamentos internos da Funsaúde.

Art. 25. A admissão de empregados será realizada mediante prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos.

Dessa forma, após a realização do concurso da Funsaúde, espera-se que haja a substituição de cooperados e terceirizados na área de saúde por empregados concursados da fundação, reduzindo o percentual de terceirizados, conforme destacado pelo Ministério Público de Contas.

Em paralelo, vale esclarecer que o Decreto nº. 33.267/2019, que aprova o regulamento da Secretaria de Planejamento e Gestão, estabelece como sua missão promover e coordenar o planejamento e gestão do Estado, de forma a contribuir para a integração e a efetividade das políticas públicas, cabendo à Coordenadoria de Gestão de Serviços Terceirizados, dentre outras competências, “coordenar, planejar e monitorar, em nível estratégico, a contratação dos serviços de natureza continuada no âmbito da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Estado do Ceará;” e “desenvolver estudos, critérios e parâmetros, bem como propor políticas voltadas para a melhoria da contratação e gestão dos serviços terceirizados” (Art. 40, incisos I e III, respectivamente).

Apesar do ato normativo citado ser do ano de 2019, os regulamentos anteriores atribuíam competências semelhantes, motivo pelo qual, a partir de 2017, vem sendo aprimorado o modelo de contratação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra. Dentre as propostas, foi apresentado um Catálogo de Categorias, com observância ao Código Brasileiro de Ocupações, a ser utilizado pelas setoriais como referência para as contratações de serviços dessa natureza.

Após a definição dos serviços necessários, o órgão/entidade interessado na futura

contratação, elabora o Termo Referência/Projeto Básico com a documentação necessária definida na legislação pertinente e a respectiva planilha de composição de custos, com envio dos à Coset/Seplag para a definição dos parâmetros máximos para o certame. Ato contínuo, os autos são remetidos à origem para a adoção das providências cabíveis que, em regra, são correções ou prosseguimento do feito para a licitação.

Neste passo, compete ao órgão/entidade interessado na contratação, definir os profissionais que serão utilizados para a prestação dos serviços, não havendo interferência desta Coordenadoria, uma vez que a execução contratual é de exclusiva responsabilidade do contratante. Além disso, por diversas oportunidades, a Seplag recomendou que a terceirização deve limitar-se à execução de atividades da área meio.

Em virtude das ações descritas, entende-se que a realização de concursos em áreas estratégicas, aliado ao procedimento normativo seguido pela Seplag propiciará a redução da terceirização em substituição a servidores.

75. Na análise preliminar, a Diretoria considera que o Poder Executivo está em fase de implementação, considerando a previsão de aumento de servidores públicos concursados, inclusive na área da saúde onde encontra-se a maior parcela de terceirizados.

76. Esta Corte de Contas encaminhou Relatório Técnico Preliminar, elaborado por esta diretoria, encaminhado pelo Relator por meio do Despacho Singular nº 04388/2021.

77. Por meio do Ofício nº 276/2021, o Poder Executivo, através da Comissão do PASF, encaminhou esclarecimento adicional sobre a matéria, porém, são idênticos ao apresentados anteriormente.

78. Portanto, reitera-se a recomendação em questão, para fins de acompanhamento da sua implantação.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO Nº 17 - À Secretaria da Fazenda e à Procuradoria Geral do Estado recomendados a disponibilização de indicadores que proporcionem o conhecimento da situação da Dívida Ativa, tais como: Índice de prescrição da Dívida Ativa; Efetividade da Cobrança da Dívida Ativa; Índice de Efetividade da Cobrança da Dívida Ativa; Índice de Efetividade do Parcelamento no Recolhimento dos Créditos da Dívida Ativa, entre outros.

COMENTÁRIOS:

79. A Comissão do PASF informou que essa recomendação ainda está em implantação e acrescentou:

Em que pese o enorme impacto negativo decorrente da crise de saúde pública gerada pela pandemia de COVID-19 ao longo de todo o exercício de 2020, várias medidas estão sendo progressivamente adotadas para melhor gerenciamento, controle e efetividade na recuperação dos créditos inscritos na Dívida.

(...)

No biênio 2019-2020, foi implantado e aperfeiçoado o Portal da Dívida Ativa (<http://portaldividida.pge.ce.gov.br>). Apesar de ainda estar restrita apenas à dívida ativa não tributária, essa ferramenta foi progressivamente aprimorada no biênio 2019-2020 e, atualmente, é dotada de funcionalidades para consulta em tempo real de relatórios do saldo devedor total, por contribuintes e até mesmo por fase de cobrança do débito.

Referido sistema permite, inclusive, o acompanhamento da efetiva arrecadação total de débitos não tributários por mês e por código de receita. Através de todos os relatórios disponibilizados pelo sistema, é possível conhecer o índice de efetividade da cobrança da dívida ativa não tributária, efetividade de parcelamentos etc.

80. Além disso, mencionou a instituição do Programa PGE dialoga, por meio do qual realizou negociações com devedores, que resultou na recuperação de R\$ 33.580.057,87 em ativos negociáveis.

81. E ressaltou o trabalho da CIRA, Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos (CIRA), criado pelo Ato Normativo Conjunto PGE nº 1 de 11/03/2019, que “tem por finalidade de propor medidas judiciais e administrativas, para o combate às fraudes fiscais e aos crimes correlatos.”

82. Por fim, relacionou outras medidas adotadas tais como:

O Governo do Estado do Ceará também publicou a Lei nº 17.354/2020, de 16 de dezembro de 2020, que dispõe sobre o Devedor Contumaz do ICMS e estabeleceu medidas de fortalecimento da cobrança de créditos tributários.

(...)a Procuradoria desenvolveu e implementou o site eletrônico do “Portal do Contribuinte” – www.portaldocontribuinte.pge.ce.gov.br, por meio do qual os contribuintes do Estado do Ceará passaram a ter acesso eletrônico a todos os serviços realizados pela Procuradoria da Dívida Ativa do Estado do Ceará(...)

Outra medida adotada no ano de 2020 para aumento da efetividade da Cobrança da Dívida Ativa foi a confecção de Termo de Cooperação com a Associação dos Notários e Registradores do Estado do Ceará (ANOREG/CE), por meio do qual a Procuradoria Geral do Estado do Ceará passou a ter acesso eletrônico à Central Eletrônica de Registros Imobiliários do Ceará – CERICE e dos demais serviços eletrônicos disponibilizados pela CERICE, relacionados com os Cartórios de Registros Imóveis integrados aos Sistemas, maximizando a pesquisa de bens em nome de contribuintes em débito com o Fisco.

83. Diante o exposto pela Comissão do PASF, consultou-se o Portal do Contribuinte²⁸, onde são disponibilizados ao contribuinte diversos serviços, tais como requerimento de remissão, revisão, parcelamentos, como também um sistema de emissão de certidões, dentre outros, e assim identificando-se recursos que facilitam a comunicação do contribuinte com o Estado, entretanto, não se observando dados relativos à evolução da arrecadação desses créditos.

84. Sobre as demais ações relatadas pela Comissão do PASF, tem-se a instituição do programa

²⁸ Portal do Contribuinte. Site <https://portaldocontribuinte.pge.ce.gov.br/>. Acessado em 10/05/2021

PGE Dialoga que busca modernizar a atuação estatal na recuperação da dívida ativa, o que pode melhorar os indicadores de desempenho dessa arrecadação. Além disso, tem-se o Devedor Contumaz do ICMS, que estabelece o fortalecimento da cobrança de créditos tributários.

85. Entretanto, não se observando a disponibilização dos efeitos dessas medidas no incremento dos recursos recebidos de dívida ativa.

86. Também é ressaltado pela Comissão PASF o fortalecimento das ações da CIRA na recuperação desses créditos, bem como, é citado o Termo de Cooperação firmado com a Associação dos Notários e Registradores do Estado do Ceará (ANOREG/CE), também com o objetivo de aumentar a efetividade na cobrança da Dívida Ativa, entretanto, novamente não se observa indicadores com os quais se possam avaliar o resultado alcançado com essas medidas.

87. Assim sendo, são relatadas ações implementadas que buscam aumentar o montante arrecadado, entretanto, ainda não se visualizando a disponibilização de meios para que se possa acompanhar a situação da Dívida Ativa.

88. Por fim, buscou-se o site do Portal da Dívida Ativa²⁹, no qual contemplaria dados relacionados à dívida ativa não tributária, que permitiriam o acompanhamento da efetiva arrecadação desses créditos, segundo informa a Comissão PASF, entretanto, apareceu uma mensagem de erro³⁰, impossibilitando a verificação do relatado sobre este.

89. Mesmo assim, consultou o site da Procuradoria Geral do Estado do Ceará³¹, entretanto, não se identificou link que pudesse direcionar para o Portal da Dívida Ativa, mencionado pela Comissão PASF.

90. Assim sendo, são mencionadas atividades que objetivam o aumento do volume arrecadado de dívida ativa, entretanto, ainda não se verificando a disponibilização de indicadores ou recursos que proporcionem o conhecimento da situação da Dívida Ativa do Estado do Ceará.

91. Diante dessa análise preliminar (Informação nº 28/2021), o Governo do Estado do Ceará encaminhou manifestação, por meio do Ofício nº 276/2021, tendo acrescentado algumas considerações, conforme segue, sobre o Portal da Dívida Ativa, site no qual esta unidade técnica não conseguiu examinar:

(...) o referido Portal encontra-se operacional. Ocorre que a douda Diretoria de Contas de Governo deste egrégio Tribunal de Contas não conseguiu ter acesso a

²⁹ Portal da Dívida Ativa. Site <http://portaldivida.pge.ce.gov.br>, Acessado em 07/05/2021.

³⁰ Mensagem visualizada ao se tentar acessar o site <http://portaldivida.pge.ce.gov.br>: “Não é possível acessar esse site”

³¹ Procuradoria Geral do Estado do Ceará-PGE-CE. Site <http://www.pge.ce.gov.br>. Acessado em 07/05/2021.

referido sistema porque o mesmo ainda não é publicado na internet por questões de segurança.

(...)

Nesse contexto, a Procuradoria-Geral do Estado, enquanto gestora da dívida ativa não tributária, encontra-se a disposição do corpo técnico deste egrégio Tribunal de Contas para fornecimento de todas as informações pertinentes ou viabilização de eventual acesso remoto para consulta a referido sistema enquanto o mesmo não é publicado na internet.

92. Assim sendo, conforme relatado pela Comissão PASF, o Portal da Dívida Ativa, seria onde se observaria dados relacionados a arrecadação de dívida ativa não tributária, entretanto, como possui seu acesso restrito a PGE e a servidores autorizados, impossibilita a análise desta Unidade Técnica bem como do público em geral, impossibilitando o acompanhamento da situação da Dívida Ativa de forma acessível a quem interessar.

93. Desse modo, com base nos fatos relatados, considera-se que a recomendação não foi atendida.

SITUAÇÃO: Não atendida

RECOMENDAÇÃO Nº 18 - Ao Poder Executivo, que adote as medidas necessárias para a regulamentação da forma de apropriação dos saldos remanescentes dos contratos de gestão, bem como a sua respectiva transparência.

COMENTÁRIOS:

94. A Comissão do PASF informa que essa recomendação está em fase de implementação e acrescenta que:

A apuração de eventuais saldos remanescentes dos contratos de gestão é de responsabilidade de cada contratante, a qual ocorre após o encerramento do exercício. A Lei Estadual nº 12.781/97, que rege os contratos de gestão estabelece a periodicidade, mas não determina prazos máximos de realização, condicionando a sua efetiva realização às novas contratações. Assim, esses dados podem ser verificados nas prestações de contas de cada contratante.

A Seplag elaborou proposta de Instrução Normativa, conforme minuta constante no Processo nº 10029539/2020, que versa sobre o tratamento aos eventuais saldos remanescentes de contratos de gestão.

95. Nos argumentos apresentados pela Comissão do PASF, é indicada a elaboração, pela Seplag, de uma Instrução Normativa, constante no Processo nº 10029539/2020, na qual trataria dos saldos remanescentes dos contratos de gestão.

96. Em consulta ao mencionado processo (nº 10029539/2020) da Seplag³², não consta disponibilizada a minuta dessa Instrução Normativa, mas na tela de consulta específica que o

³² Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará-Seplag. Consulta Processos VIPROC. Site: <http://sistemas4.seplag.ce.gov.br/cviprocc/pages/principal.seam>. Acessado em 07/05/2021

assunto se trataria do relatório anual de contas do governador.

97. Diante dos argumentos acima apresentados, observa-se um progresso na realização dessa recomendação, entretanto, não foi observada sua implementação.

98. Sobre essas considerações dispostas na análise preliminar (Informação nº 28/2021), o Governo do Estado do Ceará encaminhou manifestação, por meio do Ofício nº 276/2021, tendo reafirmado os esclarecimentos apresentados pela Comissão PASF, já analisados por esta diretoria inicialmente.

99. Assim, reitera-se a recomendação em questão, que terá o acompanhamento da sua evolução até a sua efetiva implementação.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação

RECOMENDAÇÃO Nº 19 – À SEPLAG que proceda à elaboração de políticas públicas distributivas, que priorizem a adoção dos índices de desenvolvimento municipal ou humano como critério para a posterior destinação de recursos a título de transferências voluntárias.

COMENTÁRIOS:

100. Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

O Estado do Ceará já estabelece políticas públicas distributivas, que podem ser visualizadas através do PPA 2020-2023, que representa um dos elementos centrais do Planejamento Governamental do Estado do Ceará, sendo orientado por premissas de suma relevância para a implementação das políticas públicas. Dentre elas, vale mencionar a “Promoção do desenvolvimento Territorial” que busca estabelecer o equilíbrio entre a oferta governamental e as vocações dos territórios, visando superar desafios, sobretudo a desigualdade entre as 14 regiões do Ceará, além de potencializar oportunidades.

No PPA 2020 – 2023 a diretriz é de fortalecer o planejamento regional e descentralizado buscando um alinhamento com resultados estratégicos, adotando na pactuação de resultados o indicador intitulado “índice de concentração regional dos investimentos (ICI), acompanhado pelo IPECE.

Status segundo Comissão do PASF: Em fase de implementação.

Evidências: Consulta do PPA 2020-2023, que pode ser acessado neste link realizando os filtros específicos:

http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/frm_consulta_ppa.aspx

101. Na análise preliminar, a Diretoria de Contas de Governo considerou que o Poder Executivo está em fase de implementação, pois o Estado do Ceará ainda não prioriza adoção dos índices de desenvolvimento municipal ou humano de forma efetiva como critério para destinação de recursos a título de transferências voluntárias, mesmo estabelecendo políticas públicas distributivas no PPA 2020-2023, como por exemplo a “Promoção do desenvolvimento Territorial” que tem por objetivo

estabelecer o equilíbrio entre a oferta governamental e as vocações dos territórios, visando superar desafios, sobretudo a desigualdade entre as 14 regiões do Ceará.

102. Em seguida, esta Corte de Contas solicitou, através do Ofício nº 018511/2021 - GAB.PRES, atendendo ao Despacho Singular nº 04388/2021 do Sr. Conselheiro Relator, Rholden Queiroz, a manifestação do Governador do Estado sobre os pontos elencados na Informação nº 28/2021.

103. Por meio do Processo nº 16858/2021-0, o Poder Executivo, através da Comissão do PASF, encaminhou esclarecimento adicional sobre a matéria, porém, é idêntico ao apresentado anteriormente.

104. Portanto, reitera-se a recomendação em questão, para fins de acompanhamento da sua implantação.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

6.1.3. Análise das demonstrações contábeis

RECOMENDAÇÃO Nº 20 - Às Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista que recebam recursos destinados a constituição ou aumento de capital, que especifiquem em notas explicativas os recursos recebidos para constituição e aumento e descrição das despesas aplicadas com seus correspondentes valores, bem como registre os impactos nos seus correspondentes demonstrativos contábeis.

COMENTÁRIOS:

105. A Comissão do PASF faz considerações sobre a lei das estatais (Lei nº.13.303/2016), na qual disciplinaria “as formas de fiscalização interna e social das empresas públicas e sociedades de economia mista e também se submetem ao controle externo da Administração Pública, o qual se dá com o auxílio relevante da atuação dos Tribunais de Contas”.

106. Além disso, menciona a Lei de Acesso a Informação (Lei nº.12.527/2011), com base na qual as empresas públicas teriam que disponibilizar suas informações de interesse coletivo ou geral, bem como as demonstrações auditadas, e finaliza informando que:

(...) em observância a recomendação em apreço, o Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal – COGERF emitiu a Resolução nº 10/2020, a qual emite deliberação específica às Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista do Estado do Ceará que recebam recursos destinados à constituição ou aumento de capital, que especifiquem em notas explicativas às demonstrações contábeis, informativo da aplicação de tais recursos com a devida descrição das despesas aplicadas e seus correspondentes valores, bem como o registro dos impactos nos seus correspondentes demonstrativos contábeis, assim como a prescrição de que os Conselhos de Administração façam constar em suas atas de reuniões, as decisões acerca da destinação dos recursos provenientes de aumento de capital.

107. Diante o exposto pela Comissão do PASF, verificou-se no diário oficial do dia 17/06/2020 a publicação da Resolução COGERF nº 10/2020 na qual contempla a deliberação especificada acima, que se encontra em consonância com a recomendação em análise.

108. Assim sendo, consultou-se as demonstrações contábeis do METROFOR³³ e COGERH³⁴, empresas que receberam, do Estado do Ceará, recursos a título de constituição ou aumento de capital no exercício de 2020.

109. Nas Demonstrações Contábeis encaminhadas pelo METROFOR, a este Tribunal de Contas em resposta ao ofício nº 677/2021, observa-se os dados requisitados na Resolução.

110. Entretanto, ao consultar as demonstrações contábeis da COGERH, disponibilizadas no seu sítio³⁵, não consta a especificação das despesas em que foram aplicados os recursos recebidos, dessa forma, não seguindo a orientação disposta pela Resolução COGERF nº 10/2020.

111. Desse modo, essa recomendação fica mantida para fins de acompanhamento da sua efetiva implementação, sendo reformulada com os seguintes termos:

112. **RECOMENDAÇÃO REFORMULADA:** À Secretaria da Fazenda que acompanhe o cumprimento do deliberado na Resolução COGERF nº 10/2020(DOE 17/06/2020), na qual orienta que as Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, que recebam recursos destinados à constituição ou aumento de capital, especifiquem em notas explicativas às demonstrações contábeis, informativo da aplicação de tais recursos com a devida descrição das despesas aplicadas dentre outras determinações.

113. Diante dessa análise preliminar (Informação nº 28/2021) que resultou na reformulação da recomendação, o Governo do Estado do Ceará encaminhou manifestação, por meio do Ofício nº 276/2021, tendo acrescentado algumas considerações, sobre o acompanhamento do cumprimento na Resolução COGERF nº 10/2020, conforme segue:

(...) a SEFAZ irá reforçar o acompanhamento no atendimento à Resolução nº 10/2020 pelas Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista do Estado do Ceará que recebam recursos destinados à constituição ou aumento de capital. Ressaltamos que nesse sentido, foi emitido no exercício de 2020 ofício aos dirigentes das mencionadas entidades, dando ciência e solicitando o cumprimento da deliberação constante na Resolução GOGERF nº 10/2020, assim como será emitido um novo ofício reforçando a providencia no exercício de 2021. A SEFAZ passará a solicitar e incluir no relatório de prestação de contas de governo as notas explicativas das empresas independentes, ressaltando que referidas empresas obedecem a prazos distintos e posteriores para publicação de seus demonstrativos em relação aos prazos do Setor Público. Além disso, a Controladoria e Ouvidoria

³³ Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos.

³⁴ Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos

³⁵ Site: <https://portal.cogerh.com.br/demonstracoes-contabeis-2020-2/>. Acessado em: 13/05/2021

do estado incluirá na programação das suas atividades a verificação do cumprimento desta situação.

114. Verifica-se o relato de medidas adotadas buscando a efetivação do recomendado, entretanto, para que se possa observar o resultado da sua implementação, reitera-se essa recomendação para fins de acompanhamento.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação (Reformulada).

RECOMENDAÇÃO Nº 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.

COMENTÁRIOS:

115. A Comissão do PASF informa que essa recomendação está em implementação e esclarece que:

Diante da busca de melhoria contínua nos mecanismos para controle da execução financeira por fonte, a SEFAZ identificou a necessidade não só de implantar esse tipo de controle, como também de mapear as fragilidades dos processos de execução orçamentária e financeira, além de atuar tempestivamente para solução desses problemas (...)

Considerando essa contextualização pela qual está passando o Tesouro Estadual, a Secretaria da Fazenda irá incluir no primeiro semestre de 2021 as fontes de recursos em todas contas de Ativo e Passivo no S2GPR, possibilitando, dessa forma, a emissão de relatório do Superávit/Déficit Financeiro por fonte até o final do exercício de 2021, na ocasião da entrega do Balanço Geral do Estado deste exercício de referência, ficando o mesmo disponível para consulta permanente a partir dessa data.

116. Acrescenta ainda que tramita o processo nº 03980975/2020, que tem como objeto a “contratação de empresa de consultoria para implantação de solução de gestão governamental integrada”.

(...) Dentre os módulos do novo sistema a ser desenvolvido constará o módulo de gestão contábil, que compreenderá o acompanhamento dos saldos das disponibilidades de recursos por fonte e os controles para evitar a ocorrência de déficits na execução financeira. A previsão para a entrega do módulo de gestão contábil nesta nova contratação é Janeiro de 2022.

117. Diante o exposto pela comissão do PASF, identificou-se que o processo mencionado tramita na SEPLAG³⁶, e apesar se não se ter acesso ao seu conteúdo, observa-se que tem como órgão de cadastro a SEFAZ.

³⁶ Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará- Seplag. Consulta Processos VIPROC. Site http://sistemas4.seplag.ce.gov.br/cviproc/pages/detalhes_processo.seam?cid=1461. Acessado em 11/05/2021

118. Com base nessa análise preliminar (Informação nº 28/2021), o Governo do Estado do Ceará encaminhou manifestação, por meio do Ofício nº 276/2021, tendo acrescentado sobre esse novo módulo de sistema, a contratação de empresa de consultoria para implantação dessa solução de gestão governamental, por meio do contrato nº 043/2021.

119. Assim sendo, reitera-se a recomendação em questão, para fins de acompanhamento da sua implantação.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO Nº 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.

COMENTÁRIOS:

120. A Comissão do PASF informa que essa recomendação está em implementação e esclarece que:

Considerando a contextualização apresentada na resposta à recomendação nº. 21, relacionada à reestruturação pela qual está passando o Tesouro Estadual, a Secretaria da Fazenda irá configurar o S2GPR de modo a evidenciar a condição temporal do recebimento da disponibilidade de caixa até o final do exercício de 2021.

Ressalta-se que o novo sistema a ser desenvolvido contará com o módulo de gestão contábil, que compreenderá o acompanhamento dos saldos das disponibilidades de recursos por fonte e os controles para evitar a ocorrência de déficits na execução financeira. A previsão para a entrega do módulo de gestão contábil nesta nova contratação é Janeiro de 2022

121. Diante o exposto pela comissão do PASF, e comentários realizados na recomendação 21, verifica-se a indicação de contratação de empresa para a implantação de um novo sistema de gestão contábil, com o qual possibilitará o acompanhamento dos saldos das disponibilidades de recursos por fonte.

122. Com base nessa análise preliminar (Informação nº 28/2021), o Governo do Estado do Ceará encaminhou manifestação, por meio do Ofício nº 276/2021, tendo acrescentado sobre esse novo módulo de sistema, a contratação de empresa de consultoria para implantação dessa solução de gestão governamental, por meio do contrato nº 043/2021.

123. Assim sendo, reitera-se a recomendação em questão, para fins de acompanhamento da sua implantação.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO Nº 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.

COMENTÁRIOS:

124. A Comissão do PASF informa que essa recomendação está em implementação e sendo desenvolvida, pela Procuradoria Geral do Estado e Secretaria da Fazenda, uma metodologia para esse cálculo relativo a ajuste de perdas da Dívida ativa.

125. Nesse sentido, foi publicada a Lei Estadual nº 17.277, de 10 de setembro de 2020, seguindo a orientação de Convênio aprovado no CONFAZ, especificando critérios para que créditos tributários considerados irrecuperáveis sejam remetidos, e sobre essa lei acrescenta-se que:

Em que pese a metodologia oficial ainda se encontrar em desenvolvimento, o disposto na referida lei já estabeleceu parâmetro de identificação objetiva de perdas de créditos inscritos em dívida ativa (ainda que tenham sido empregados esforços, seja pela via administrativa, seja pela via judicial para sua recuperação) de modo que, baseado em levantamento realizado no respectivo banco de dados, identificaram-se os créditos reputados como irrecuperáveis, inscritos há mais de 15 (quinze) anos, sem anotação de suspensão de exigibilidade ou de garantia, e iniciou-se dentro da Procuradoria-Geral do Estado o procedimento de baixa e extinção dos mesmos.

126. Além disso, foram relacionadas algumas ações direcionadas a minimizar o risco do não recebimento desses créditos registrados em Dívida Ativa, tais como a instituição do Programa PGE dialoga que tem “como fim de modernizar a atuação estatal na recuperação de créditos”.

127. Acrescido a esse programa, ressaltou o trabalho da CIRA, Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos (CIRA), criado pelo Ato Normativo Conjunto PGE nº 1 de 11/03/2019, que “tem por finalidade de propor medidas judiciais e administrativas, para o combate às fraudes fiscais e aos crimes correlatos” e informa ainda:

Ao longo do biênio 2019-2020, foi também regulamentada e fortalecida a oferta antecipada de garantias no âmbito administrativo, com o fim de prevenir conflitos e ao mesmo tempo facilitar que os créditos sejam garantidos por bens considerados de maior liquidez e recuperabilidade, especialmente através de carta de fiança bancária ou apólice de seguro garantia.

(...)

Somadas às medidas anteriores, a Procuradoria desenvolveu e implementou o site eletrônico do “Portal do Contribuinte” – www.portaldocontribuinte.pge.ce.gov.br, por meio do qual os contribuintes do Estado do Ceará passaram a ter acesso eletrônico a todos os serviços realizados pela Procuradoria da Dívida Ativa do Estado do Ceará, dentre os quais destacam-se: parcelamento automático de débitos; revisão de dívidas inscritas; apresentação de oferta de garantias; pedidos de instauração de mesas de Negociação, dentre outras.

Outra medida adotada no ano de 2020 para aumento da efetividade da Cobrança da Dívida Ativa foi a confecção de Termo de Cooperação com a Associação dos Notários e Registradores do Estado do Ceará (ANOREG/CE), por meio do qual a Procuradoria Geral do Estado do Ceará passou a ter acesso eletrônico à Central

Eletrônica de Registros Imobiliários do Ceará – CERICE (...) maximizando a pesquisa de bens em nome de contribuintes em débito com o Fisco.

128. Diante o exposto pela comissão do PASF, é indicada a realização de medidas no sentido de minimizar perdas de valores inscritos em dívida ativas, entretanto, com a publicação da Lei Estadual nº 17.277, são instituídos critérios para que créditos tributários considerados irrecuperáveis sejam remetidos, dessa forma, observando-se ações com o objetivo de aprimorar a metodologia de cálculo do ajuste de perdas.

129. Sobre essas considerações dispostas na análise preliminar (Informação nº 28/2021), o Governo do Estado do Ceará encaminhou manifestação, por meio do Ofício nº 276/2021, tendo reafirmado os esclarecimentos apresentados pela Comissão PASF, já analisados por esta diretoria inicialmente.

130. Assim sendo, reitera-se a recomendação em questão, para fins de acompanhamento da sua implantação.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO Nº 24 - À Secretaria da Fazenda que adote as providências necessárias para que a estrutura da Demonstração do Fluxo de Caixa contemple o saldo anterior, conforme está disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

COMENTÁRIOS:

131. A Comissão do PASF informa que

A SEFAZ realizou mudanças no S2GPR para inclusão de colunas na estrutura da Demonstração do Fluxo de Caixa possibilitando evidenciar o saldo do exercício atual e do exercício anterior, propiciando, dessa forma, uma análise da evolução dos valores ao longo do tempo. As mudanças efetivadas no S2GPR permitem que agora se realize uma correspondência de saldos entre o exercício anterior e o atual, de modo a possibilitar o preenchimento da coluna “exercício anterior”.

132. Diante o exposto pela comissão do PASF, consultou-se a Demonstração do Fluxo de Caixa (DFC) do exercício de 2020, observando-se que consta contemplado o saldo do exercício anterior, conforme orienta o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

133. Sobre essas considerações dispostas na análise preliminar (Informação nº 28/2021), o Governo do Estado do Ceará encaminhou manifestação, por meio do Ofício nº 276/2021, tendo reafirmado o cumprimento dessa recomendação, a qual foi considerada como atendida por esta diretoria.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO Nº 25 - 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.

COMENTÁRIOS:

134. A Comissão do PASF informa que

O Estado do Ceará é parte integrante do Contrato de Confissão, Assunção e Refinanciamento de Dívidas nº 003/97 STN/COAFI, de 16 de outubro de 1997, firmado com a União, no âmbito da Lei nº 9.496/97 e da Resolução do Senado Federal nº 123/97. O Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal – PAF dá cumprimento ao disposto no referido Contrato e seus termos aditivos. Na 21ª revisão, foi contemplado na sua META 5 o compromisso de “apresentar o cronograma do início do processo de alteração do enquadramento do METROFOR, atualmente classificada pelo Estado como estatal não dependente, tendo em vista os recentes apontamentos do TCE do CE a respeito do enquadramento do METROFOR no conceito da LRF de estatal dependente”. Esse cronograma foi apresentado, incluindo as fases preliminares de “Levantamento de Dados – Situação Atual”, “Diagnóstico” e “Situação Futura – Estudos e Projeções”. Desta forma, conforme Nota Técnica SEI nº 29349/2020/ME da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, esta meta foi devidamente cumprida(...).

135. E nesse processo de alteração do enquadramento do METROFOR menciona que:

(...) o Poder Executivo está elaborando dois Projetos de Lei. O primeiro Projeto de Lei visa suprir a lacuna diante da ausência de normativo que regule com objetividade os procedimentos necessários para que a Administração Pública reconheça suas entidades como dependentes, ou não, do orçamento público estadual, e, desta feita, possa estabelecer melhor supervisão, coordenação e governança sobre elas.

(...)

Dito isso, há previsão, no referido projeto de lei, de sistematização de uma etapa anterior à classificação da empresa estatal que apresente indicadores desfavoráveis, oportunizando que seja apresentado um Plano de Recuperação e Melhoria Empresarial, e a consequente implementação de ações com a finalidade de resgatar sua sustentabilidade econômico-financeira.

136. Por fim, acrescenta que em outro projeto de lei previsto, tem como escopo a autorização de “concessão de subsídio para custeio parcial da tarifa cobrada aos usuários do serviço público de transporte de passageiros sobre trilhos ou guiados, a patamares razoáveis explorados pela Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos – METROFOR”.

137. Diante o exposto pela Comissão PASF, consultou-se a Nota Técnica SEI nº 29349/2020/ME da Secretaria do Tesouro Nacional – STN³⁷, na qual se observa o cronograma do processo de alteração do enquadramento do METROFOR, atualmente classificada pelo Estado como estatal não dependente:

³⁷ https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:10500.
Acessado em 23/05/2021

Figura 01: Cronograma de alteração do enquadramento do Metrofor quanto à dependência.

CRONOGRAMA DA EMPRESA ESTATAL METROFOR - CIA CEARENSE DE TRANSPORTES METROPOLITANOS								
ATIVIDADE	jul/20	ago/20	set/20	out/20	nov/20	dez/20	jan/21	fev/21
Levantamento de Dados - Situação Atual	■	■						
Diagnóstico		■	■	■				
Situação Futura - Estudos e Projeções			■	■	■	■	■	■

Fonte: Nota Técnica SEI nº 29349/2020/ME da Secretaria do Tesouro Nacional - STN

138. Consultou-se ainda os processos viproc³⁸ nº 02782462/2021 e nº 02784155/2021, informados pela Comissão PASF, e que apesar de não se ter acesso a documentos, observa-se que nos seus assuntos descritos na tela de consulta, constam contempladas as matérias, conforme citado pela Comissão PASF.

139. Assim sendo, verifica-se um cronograma de ações e algumas medidas em andamento, direcionadas à alteração do enquadramento do METROFOR quanto a sua dependência em relação o estado do Ceará.

140. Com base nessa análise preliminar (Informação nº 28/2021), o Governo do Estado do Ceará encaminhou manifestação, por meio do Ofício nº 276/2021, mencionando as leis publicadas, decorrentes dos projetos de lei citados inicialmente pela comissão PASF:

E ainda, foram editadas as leis estaduais nº 17.477/2021 (DOE 17/05/2021), que “dispõe sobre a classificação sob o aspecto da dependência e sobre o plano de recuperação e melhoria empresarial aplicável às empresas estatais estaduais” e nº 17.505/2021 (DOE 27/05/2021), que “autoriza a concessão de subsídios tarifários no serviço Público de transporte de passageiros sobre trilhos ou guiados explorados pela companhia cearense de transportes metropolitanos-METROFOR”.

141. E acrescentou que essas leis seriam medidas realizadas para o atendimento da recomendação em questão, e irão permitir a “classificação de dependência das empresas estatais, possibilitando que seja apresentado um plano de recuperação e melhoria empresarial”.

142. Consultou-se o diário oficial do estado (DOE) nas datas especificadas, confirmando-se as leis com os conteúdos reportados na manifestação, fazendo-se necessário o acompanhamento, dos seus efeitos.

143. Desse modo, reitera-se a recomendação em questão, para fins de acompanhamento de sua implementação.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

³⁸ <http://appsweb.seplag.ce.gov.br/cviproc/pages/principal.seam>

RECOMENDAÇÃO Nº 26 - À Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos – METROFOR, que enquanto não estiverem operacionalizadas as condições para o cumprimento da determinação desta corte, disposta na recomendação anterior, que envie, em suas prestações de conta anuais, demonstrativos de Despesa com Pessoal, Operações de Crédito e remuneração anual de todo o quadro de funcionários, com nome, cargo, cadastro de pessoa física e valores recebidos.

COMENTÁRIOS:

144. A Comissão do PASF afirma que essa recomendação foi atendida, esclarecendo que:

A Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos atendeu a esta recomendação quando do encaminhamento da prestação de contas do exercício de 2019, e estará adotando o mesmo procedimento para a prestação de contas do exercício de 2020, obedecendo os prazos legais estabelecidos.

145. Diante o exposto pela comissão do PASF, em consulta às peças encaminhadas, na prestação de contas do exercício de 2019 do METROFOR, observa-se o fornecimento de dados que contemplam a recomendações em questão.

146. Deve-se reforçar que seja mantido o encaminhamento dos dados recomendados, nas prestações de contas apresentadas futuramente.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO Nº 27 - À Secretaria do Planejamento e Gestão que dê prosseguimento aos trabalhos de reavaliação dos bens móveis e imóveis do Estado e aperfeiçoe os sistemas de controle desses bens de forma a atender aos novos padrões da contabilidade aplicada ao setor público, a fim de evidenciar o valor real do patrimônio do Estado.

COMENTÁRIOS:

147. A Comissão do PASF informou que essa recomendação ainda está em fase de implementação e acrescentou que a SEPLAG vem realizando melhorias no seu sistema de patrimônio bem como a capacitação dos servidores no âmbito da gestão patrimonial, tendo relatado ainda que:

No exercício 2019 foram avaliados 133 (cento e trinta e três) imóveis, sendo cumprido o estabelecido no Contrato de Avaliação (Aditivo). É importante ressaltar que, até 28/01/2021 existem 5.660 imóveis cadastrados no Sistema de Gestão de Bens Imóveis -SGBI, dos quais, 665 já foram reavaliados e os demais com a perspectiva de reavaliação nos anos de 2021 e 2022.

(...)

A Resolução COGERF nº 05/2019, a qual dispõe sobre prazos e procedimentos relativos ao encerramento do exercício financeiro de 2019, reforçou os procedimentos de controle na conciliação dos saldos contábeis e patrimoniais dos bens móveis e imóveis do Estado (...)

A SEFAZ configurou no primeiro bimestre de 2021 um campo no S2GPR para inclusão da "Declaração de Regularidade do Inventário de Bens Móveis, Imóveis e Almoarifado" prevista no artigo 19 da Resolução COGERF, com comando para validação de tal documento caso haja compatibilidade entre o saldo contábil e o patrimonial apresentado na referida Declaração da Unidade Gestora; no caso de incompatibilidade entre o saldo contábil e o patrimonial é gerado automaticamente um campo para justificativa no sistema.

Ressalta-se, também, que além dos procedimentos já realizados no S2GPR está em curso o Processo nº 03980975/2020 cujo objeto é a contratação de empresa de consultoria para implantação de solução de gestão governamental integrada para atendimento às especificidades do controle orçamentário, financeiro e contábil do Estado do Ceará.

148. Diante o exposto pela comissão do PASF, observa-se que a SEPLAG em conjunto com a SEFAZ vem desenvolvendo atividades no sentido de realizar melhorias no sistema de patrimônio.

149. Verifica-se nesse sentido que a Resolução COGERF nº 05/2019 (DOE 25/11/2019), na sua Seção IV, trata especificamente de patrimônio, contemplando alguns procedimentos relacionados a serem realizados pelas Unidades Gestoras.

150. Junto a essas ações, tem-se a indicação de contratação de empresa para a implantação de um novo sistema de gestão contábil, já reportada nas recomendações 21 e 22.

151. Sobre essas considerações dispostas na análise preliminar (Informação nº 28/2021), o Governo do Estado do Ceará encaminhou manifestação, por meio do Ofício nº 276/2021, tendo reafirmado os esclarecimentos apresentados pela Comissão PASF, já analisados por esta diretoria inicialmente.

152. Assim sendo, reitera-se a recomendação em questão, para fins de acompanhamento da sua implantação.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO Nº 28- Ao Poder Executivo, que adote medidas efetivas, para que possa ser finalizado o processo de extinção da COHAB.

COMENTÁRIOS:

153. A Comissão do PASF informa que essa recomendação está em implementação e que a COHAB vem realizando medidas com o objetivo de concluir a liquidação, tais como:

a) Controle e acompanhamento dos pagamentos das prestações mensais da Dívida junto à União, referente ao Contrato de Confissão de dívida assinado em 28.01.1994, entre a União, COHAB-CE e Governo do Estado, com término previsto para dezembro de 2022; repactuado pelo Estado, em 30 de agosto de 2018, com fundamento na Lei Federal nº8.727/93, Lei Federal Complementar nº156/2016, Lei Estadual nº 16.427 D.O 06.12.2017 e Resolução nº809/2016 do Conselho Curador do FGTS, com o objetivo de reduzir o valor das parcelas mensais de R\$ 13.448.471,80 para de R\$2.768.640,91(dez/2018), reduzir a taxa de juros de 6% para 3,08% ao ano, com consequente dilatação do prazo

b) Foi concluída a 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, aguardando apenas a posição da CAIXA, restando a depuração dos 14.300 créditos dos 22.000 negados, para validar os créditos com base nas normas estabelecidas pelo Conselho Curador do FCVS;

c) Sobre as escrituras definitivas dos imóveis, continuou com a Campanha Papel da Casa, que nos últimos 8 anos já foram elaboradas e entregues aos respectivos mutuários/proprietários cerca de 16 mil escrituras, entregues em 9 eventos promovidos pela COHAB com parceria do Governo do Estado, Prefeitura de Fortaleza e Tribunal de Justiça. Esse trabalho só foi possível graças ao Convênio de Cooperação entre Governo do Estado, Prefeitura de Fortaleza e Tribunal de Justiça (D.O 14.04.2016), parceria junto aos Cartórios de Registro de Imóveis com redução em 70% das custas dos emolumentos para registro dos imóveis conforme a Lei 16.132 (D.O 04.11.2016) e intervenções das Prefeituras do Interior através das Leis Municipais as quais concedem as isenções de IPTU e ITBI que propiciam condições aos mutuários de requererem suas escrituras definitivas. Destacam-se as parcerias das Prefeituras de Maracanaú Lei nº 2.904 (D.O.M 10.02.2020), Fortaleza Lei nº 10.961 (DOM 29.11.2019), Sobral Lei Complementar nº 72/19 (D.O.M 12.12.2019), Pacatuba Lei nº 1.555 (D.O.M 03.07.2019)

(...)

f) Realizando 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, com uma proposta de Projeto de Lei já elaborado, que venha regulamentar a Lei Federal nº 13.465/2017, e viabilize a aprovação de todos os projetos urbanísticos desses conjuntos habitacionais.

g) Vem sendo feito também o acompanhamento jurídico das Ações Judiciais contra a COHAB-CE

154. Assim sendo, observa-se a realização de algumas medidas, mas o processo de extinção ainda está em andamento.

155. Sobre essas considerações dispostas na análise preliminar (Informação nº 28/2021), o Governo do Estado do Ceará encaminhou manifestação, por meio do Ofício nº 276/2021, tendo reafirmado os esclarecimentos apresentados pela Comissão PASF, já analisados por esta diretoria inicialmente.

156. Assim sendo, reitera-se a recomendação em questão, para fins de acompanhamento da sua implantação.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

6.1.4. Conformidade financeira e orçamentária

RECOMENDAÇÃO Nº 29 - Ao Poder Executivo, quando elaborar a Lei de Orçamento do Estado, que observe a dotação mínima para investimentos do setor público estadual do Interior, conforme estabelece o art. 210 da Constituição Estadual do Ceará.

COMENTÁRIOS:

157. A Comissão do PASF informa que essa recomendação está em implementação e acrescenta que:

Inicialmente vale destacar que, ao longo dos últimos anos, o investimento público estadual tem apresentado uma dinâmica na aplicação dos recursos que tem variado a depender de grandes projetos que estão sendo executados. Nos últimos dois anos, por exemplo, os recursos aplicados na Linha Leste foram responsáveis pelo maior aporte de investimentos do Estado, totalizando mais de R\$ 428 milhões aplicados, na soma desses anos, contribuindo, dessa forma, para uma aplicação maior de recursos na região da Grande Fortaleza. Por sua vez, no Interior, em 2017 e 2018, por exemplo, foram aplicados recursos relacionados à Construção do Cinturão das Águas – CAC no montante total superior a R\$ 445 milhões, contribuindo, nesse período específico, para direcionar a maior parte dos investimentos estaduais para o Interior.

Tal fato decorre ainda da ampliação da Região Grande Fortaleza, incluindo municípios que têm recebido investimentos estratégicos para o Estado, como por exemplo São Gonçalo do Amarante, onde estão localizados o Porto do Pecém e a Zona de Processamento de Exportação do Ceará (ZPE). Portanto, o Estado está avaliando a dinâmica de investimentos de modo a buscar a adequação dos requisitos estabelecidos.

Status segundo Comissão do PASF: Em implementação. Evidências: Avaliação da dinâmica de investimentos do Estado nas regiões de planejamento (Processo Viproc nº02834454/2021).

158. Conforme abordado no item 4.3 Aplicação de Recursos com Investimentos, o percentual da dotação estabelecida para investimentos do setor público estadual do Interior foi de 42,45%, inferior ao disposto na Constituição Estadual (50%).

159. Embora seja citado nos esclarecimentos que nos últimos dois anos os maiores aportes de investimentos foram na Região da Grande Fortaleza e que nos anos de 2017 e 2018, a maior parte dos investimentos estaduais tenha sido no Interior, faz-se necessário avaliar que o objetivo estabelecido no art. 210 é justamente o equilíbrio entre os investimentos anuais na Região da Grande Fortaleza e no Interior, contribuindo para o desenvolvimento de ambas as regiões de forma igualitária.

160. Nos esclarecimentos adicionais manifestados pelo Governo do Estado por meio do Ofício nº 276/2021, foi também informado que está sendo avaliada a possibilidade de encaminhar uma Proposta de Emenda à Constituição – PEC que atribui à Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO a definição do valor do Investimento, em cada ano, a ser aplicado no Interior do Estado.

161. Deste modo, considera-se que tal recomendação não foi atendida no exercício de 2020.

SITUAÇÃO: Não atendida.

RECOMENDAÇÃO Nº 30 - Ao Poder Executivo, que cumpra o cronograma estabelecido para alcance do percentual de recursos direcionados à FUNCAP, conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual.

COMENTÁRIOS:

162. A Comissão do PASF informa que essa recomendação está em implementação e acrescenta que:

Conforme demonstrado no Gráfico 1, no período de 2016 a 2020 o Governo do Estado aumentou a aplicação de recursos na FUNCAP em 55,17%, saindo de R\$ 46.670.150,52 (quarenta e seis milhões, seiscentos e setenta mil, cento e cinquenta reais e cinquenta e dois centavos) em 2016, para R\$72.417.141,51 (setenta e dois milhões, quatrocentos e dezessete mil, cento e quarenta e um reais e oitenta e cinquenta e um centavos) em 2020. Considerando os valores nominais em relação à Receita Corrente Líquida, a evolução foi de 0,26% em 2016 para 0,33% em 2020. (...)

Os recursos aplicados em 2020, no valor de R\$ 72.417.161,51 correspondem a um percentual de 0,7313% da receita de impostos. Embora fique abaixo do percentual planejado para o ano, que era de 1,31%, ressalta-se que, devido à Pandemia da COVID-19 as ações do governo foram voltadas para área de saúde, onde foram gastos o montante de R\$ 3.095.194.403,83 em 2020, frente ao ano anterior de R\$ 2.606.697.632,92, o que representou um crescimento de 18,74%, afetando a disponibilidade de recursos para as outras áreas. Status segundo Comissão do PASF: Em implementação. Evidências: Execução orçamentária da FUNCAP em 2020.

163. De acordo com o item 4.4. Aplicação de Recursos com Fomento das Atividades de Pesquisa Científica e Tecnologia (FUNCAP) deste relatório, os recursos do Tesouro repassados para a FUNCAP totalizaram R\$ 72.417.161,51, correspondendo a 0,73% da Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual, percentual inferior ao limite fixado pela Constituição Estadual.

164. Nos esclarecimentos ofertados pela Comissão do PASF e nos esclarecimentos adicionais manifestados pelo Governo do Estado por meio do Ofício nº 276/2021, a verificação do cumprimento do percentual considerou a RCL como parâmetro, entretanto utilizando ambas as metodologias, afere-se a diminuição em relação ao exercício de 2019.

165. Considerando o direcionamento dos recursos para a área de saúde devido à pandemia da COVID-19, reitera-se a recomendação em análise, para fins de acompanhamento de sua efetiva implementação.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO Nº 31 - Ao Poder Executivo, que promova a operacionalização do FCE com vistas ao cumprimento do art. 209 da Constituição Estadual.

COMENTÁRIOS:

166. A Comissão do PASF informa que:

Conforme manifestação encaminhada no Relatório do Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo do exercício de 2018 (RCI-GOVERNO 2018), o Poder Executivo enviou à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, por meio da

Mensagem nº 8107/2017, a proposta de extinção do Fundo de Financiamento às Micros, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará – FCE. No entanto, diante do cenário adverso enfrentado no exercício de 2020 decorrente da Pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19), foram redefinidas as ações, tendo sido proposto o desenvolvimento de um instrumento denominado Programa Microcrédito do Ceará, sancionado na Lei Complementar Estadual nº 230, de 07/01/2021, que instituiu o Fundo de Investimentos de Microcrédito Produtivo do Ceará, com recursos a serem aplicados em microempreendimentos, mediante a disponibilização principalmente de alternativas de crédito popular. A criação desse Fundo vai ao encontro da previsão do Art. 209 da Constituição do Estado, que, em sua redação vigente, prevê ao Estado a incumbência da instituição de fundo com propósito afim ao do Fundo integrante do Programa Microcrédito do Ceará. O cerne do Programa reside no desenvolvimento de ações de governo pautadas no fomento e no incremento do microempreendedorismo cearense, objetivando, sobretudo, a geração de novas oportunidades de renda e empregos para a população. Diante desse contexto, e buscando compatibilizar a redação do Art. 209, da Constituição do Estado à nova realidade trazida pela Lei Complementar Estadual nº 230/2021, o Poder Executivo propôs nova alteração ao referido dispositivo constitucional, para fins de direcionar os esforços para o Fundo de Investimentos de Microcrédito Produtivo do Ceará, buscando, especialmente, a ampliação da força normativa das ações alusivas ao Programa Microcrédito do Ceará. A proposição foi encaminhada por meio da Mensagem nº 8.597/2021, tendo sido aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará a Emenda Constitucional nº 107, de 25/02/2021, publicada no Diário Oficial do Estado em 04/03/2021, p. 44, conforme a Figura 3. (...)

Portanto, as ações adotadas pelo Poder Executivo viabilizam a operacionalização do fundo específico destinado ao fomento e ao incremento de microempreendedorismo, inclusive mediante a disponibilização de crédito popular, objetivando a geração de novas oportunidades de empregos e renda para a população. Status segundo Comissão do PASF: Atendida. Evidências: Emenda Constitucional nº 107/2021 e Lei Complementar nº 230/2021.

167. Conforme indicado no item 4.5. Fundos de Financiamento ao Setor Produtivo, o art. 209 da Constituição Estadual pela Emenda Constitucional nº 107/2021, extinguindo o Fundo de Financiamento às Micros, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará – FCE, e estabelecendo o aporte de recursos para o fundo destinado ao fomento e ao incremento de microempreendedorismo.

168. Destaca-se que nos esclarecimentos adicionais manifestados pelo Governo do Estado por meio do Ofício nº 276/2021 não foram incluídas outras informações sobre a ocorrência além das já citadas anteriormente.

169. Diante do exposto e considerando que já não eram previstas dotações nas leis orçamentárias para o FCE, a recomendação em análise será reformulada para fins de verificação do cumprimento das novas disposições do art. 209.

170. **RECOMENDAÇÃO REFORMULADA:** Ao Poder Executivo, que promova a operacionalização do fundo destinado ao fomento e ao incremento de microempreendedorismo com vistas ao cumprimento do art. 209 da Constituição Estadual.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação (Reformulada).

RECOMENDAÇÃO Nº 32: À SEFAZ que disponibilize no S2GPR um relatório que informe a disponibilidade de caixa por fonte de recursos e por Poder.

RECOMENDAÇÃO Nº 33: À Secretaria da Fazenda, que implemente um dispositivo de bloqueio no sistema da execução orçamentária para fontes de recursos que não possuam disponibilidade financeira, a fim de evitar insuficiência de caixa nas fontes vinculadas.

COMENTÁRIOS RECOMENDAÇÃO 32 E 33:

171. No Relatório da Comissão do PASF consta que:

SEFAZ está adaptando o S2GPR para disponibilizar no primeiro semestre de 2021 as fontes de recursos em todas contas de Ativo e Passivo. Dessa forma, será possível emitir relatório que informe a disponibilidade de caixa por fonte de recursos e por Poder na ocasião da entrega do Balanço Geral do Estado deste exercício de referência, ficando o mesmo disponível para consulta permanente a partir dessa data. Ressalta-se, também, que além dos procedimentos a serem realizados no S2GPR no primeiro semestre de 2021, está em curso a contratação de empresa de consultoria para implantação de solução de gestão governamental integrada para atendimento às especificidades do controle orçamentário, financeiro e contábil do Estado do Ceará. Dentre os módulos do novo sistema a ser desenvolvido constará o módulo de gestão contábil, que compreenderá o acompanhamento dos saldos das disponibilidades de recursos por fonte e os controles para evitar a ocorrência de déficits na execução financeira. A previsão para a entrega do módulo de gestão contábil nesta nova contratação é janeiro de 2022.

172. Na análise preliminar, a Diretoria considera que o Poder Executivo está em fase de implementação, considerando a previsão para o implemento de mecanismos de bloqueio do sistema da execução orçamentária.

173. Esta Corte de Contas encaminhou Relatório Técnico Preliminar, elaborado por esta diretoria, encaminhado pelo Relator por meio do Despacho Singular nº 04388/2021.

174. Por meio do Ofício nº 276/2021, o Poder Executivo, através da Comissão do PASF, encaminhou esclarecimento adicional sobre a matéria, acrescentando somente o número do contrato para a contratação da empresa de consultoria.

175. Da análise em conjunto dos esclarecimentos, ratifica-se a permanência na fase de implementação.

176. Portanto, reitera-se a recomendação em questão, para fins de acompanhamento da sua implantação.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO Nº 34: Ao Poder Executivo, que envide esforços para obter a

devida contragarantia de garantias anteriormente prestadas e que condicione as futuras concessões de garantia em operações de crédito internas ou externas ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, dispensando a contragarantia apenas de órgãos ou entidades do próprio estado, tudo em conformidade com o art. 40, §1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal e o art. 18, I, §3º, da Resolução nº 43/2001, do Senado Federal.

COMENTÁRIOS:

177. No Relatório da Comissão do PASF consta que:

O Estado do Ceará, por meio das suas setoriais, SEPLAG, PGE e SEFAZ e da Companhia de Água e Esgoto do Ceará – CAGECE, está definindo um Termo Contratual de Vinculação de Receitas e de Cessão e Transferência de Crédito, em Contragarantia, referente ao Contrato de Empréstimo nº1502/OC-BR, firmado Entre a CAGECE e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com Garantia do Estado Do Ceará e da República Federativa do Brasil para o Financiamento Parcial do “Programa de Infra-Estrutura Básica e Saneamento do Estado do Ceará” – Sanear II/BID.

178. Na análise preliminar, a Diretoria considerou que o Poder Executivo está em fase de implementação de respectiva ação, considerando a previsão para o implemento de Termo Contratual de Vinculação de Receitas e de Cessão de Crédito em contragarantia.

179. Esta Corte de Contas encaminhou Relatório Técnico Preliminar, elaborado por esta diretoria, encaminhado pelo Relator por meio do Despacho Singular nº 04388/2021.

180. Por meio do Ofício nº 276/2021, o Poder Executivo, através da Comissão do PASF, encaminhou esclarecimento adicional sobre a matéria, onde informa que a SEPLAG encaminhou consulta a esta Corte de Contas (Protocolo Geral: 2021 12151), sobre a suficiência e adequação da indicação da conta bancária em contragarantia do Estado, feita pela CAGECE, na contrapartida apresentada sobre a Minuta “Contratual Vinculação de Receitas e de Cessão e Transferência de Crédito em contragarantia”.

181. O Processo de nº 10710/2021-3, referente ao protocolo geral 202112151, cujo teor refere-se a Consulta feita pela SEPLAG, encontra-se em fase de notificação ao interessado por esta Corte de Contas, para que, no prazo determinado no Despacho nº 572/2021, anexe aos autos Parecer do Órgão de Assistência Técnica ou Jurídica da autoridade Consulente em atendimento as exigências contidas na legislação.

182. Portanto, reitera-se a recomendação em questão, para fins de acompanhamento da sua implantação.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO Nº 35: Ao Poder Executivo que, no momento da elaboração dos projetos da Lei de Diretrizes Orçamentárias dos exercícios financeiros seguintes, estabeleça as metas de resultado primário e nominal consoante a metodologia constante no Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, de modo a fortalecer a transparência da gestão fiscal e apoiar o exercício do controle social.

COMENTÁRIOS:

183. No Relatório da Comissão do PASF consta que:

As Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDOs do Estado do Ceará dos exercícios financeiros de 2019 e 2020 (Lei nº 16.944/2019 e Lei nº 17.278/2020, respectivamente) já contemplavam a adoção da metodologia do

Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF na apuração dos resultados primário e nominal, com destaque, entretanto, para a dedução dos projetos estruturantes. Tal dedução é prevista no Art. 20 da LDO de 2019 (Lei nº 16.944/2019) e Art. 19 da LDO de 2020 (Lei nº 17.278/2020), a seguir exposto, in verbis:

"Art. 19. A metodologia de cálculo de apuração do resultado primário, a ser utilizada na elaboração, aprovação e execução da Lei Orçamentária de 2021, deverá ser obtida pela diferença entre a receita realizada e a despesa paga, não financeira, e expressa em percentual do Produto Interno Bruto – PIB – estadual, observada discriminação prevista, na forma do inciso II do § 2º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF –, no Anexo II – Anexo de Metas Fiscais que integra esta Lei, deduzidos os programas, os projetos e as atividades identificados na Lei Orçamentária Anual, que estejam qualificados pelo identificador de resultado primário RP2, RP3, RP4 e RP5, de que trata o § 12 do art. 9º desta Lei."

Reforçamos que nos Anexos de Metas Fiscais dos exercícios financeiros de 2019 e 2020 constam a metodologia adotada para o estabelecimento das metas de resultado primário e nominal, ambas em conformidade com o Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF, inclusive em sua 11ª Edição, considerando, entretanto, a dedução dos projetos de infraestrutura contemplados na LDO de 2019 (Lei nº 16.944/2019) e na LDO de 2020 (Lei nº 17.278/2020), respectivamente.

Destacamos que o valor considerado para avaliação do cumprimento da meta de Resultado Nominal é apurado pela metodologia acima da linha (ver Anexo de Metas Fiscais). Além disso, visando dar maior transparência às informações, a partir da divulgação do Resultado Resumido da Execução Orçamentária - RREO do 4º bimestre/2019, em atendimento à recomendação da Nobre Corte de Contas, passou-se a divulgar em Nota Explicativa a apuração do resultado pelo critério estabelecido no MDF sem a exclusão dos programas estruturantes, possibilitando, assim, a compatibilidade das informações. De igual modo, faremos também menção neste sentido, em Nota Explicativa na LDO de 2022.

184. Esta Diretoria de Contas de Governo entende que esta Recomendação foi atendida por ter sido apresentado que constam na LDO 2019 a metodologia para apuração do resultado primário, assim como o anexo respectivo a projeção.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO Nº 36: À Secretaria de Planejamento e Gestão, que, na elaboração do relatório de acompanhamento dos contratos de gestão, apresente as despesas com recursos

humanos de forma detalhada, discriminando aquelas passíveis de enquadramento como atividade fim do serviço público.

COMENTÁRIOS:

185. No Relatório da Comissão do PASF consta os seguintes termos:

No que tange a competência da Seplag já estão sendo classificadas as despesas de pessoal em "área meio" e "área fim" desde janeiro de 2020, conforme os documentos inseridos no SCCG pelos órgãos/entidades contratantes, podendo ser comprovado nos documentos publicados no site da Seplag: folder de execução mensal e no Relatório do 1º semestre de 2020.

186. Esta Diretoria de Contas de Governo entende que esta Recomendação foi atendida por ter sido apresentado no Relatório de Contratos de Gestão do exercício de 2020 o detalhamento das despesas com Pessoal e Encargos Sociais entre área meio e área fim.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO Nº 37: À Secretaria da Fazenda, que avalie o impacto da inclusão dos gastos com recursos humanos nos contratos de gestão, no cálculo das despesas com pessoal para fins de cumprimento da LRF.

COMENTÁRIOS:

187. No Relatório da Comissão do PASF consta os seguintes termos:

A Portaria nº 377, de 08 de julho de 2020, prorrogou em um ano o prazo para inclusão das despesas com as organizações sociais (OSs) e semelhantes no cálculo do limite da despesa com pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para Estados e Municípios.

Mencionada norma autoriza, de maneira excepcional, que para os exercícios de 2018 a 2021, os montantes das despesas com pessoal das OSs que atuam na atividade fim do ente da Federação e que recebam recursos financeiros da Administração Pública não sejam levados em consideração no cômputo da despesa total com pessoal do ente contratante, sendo aplicáveis a partir do exercício de 2022 as regras definidas do Manual de Demonstrativos Fiscais vigente. Também prorroga para o final do exercício financeiro de 2021 o prazo para ajuste dos contratos de gestão e dos procedimentos de prestação de contas das OSs.

Referida Portaria nº 377/2020 emitida pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) prevê:

“Considerando o estado de calamidade pública decretado pelo Congresso Nacional em razão da pandemia de importância internacional da COVID-19 e a alteração do cenário relacionado às finanças públicas, impondo novas prioridades e esforços para a Administração Pública; resolve:

Art. 1º Até o final do exercício de 2020, a STN/ME deverá definir as rotinas e contas contábeis, bem como as classificações orçamentárias, com a finalidade de tornar possível a operacionalização do adequado registro dos montantes das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim do ente da Federação e que recebam recursos financeiros da administração

pública, conforme definido no item 04.01.02.01 (3) da 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovado pela Portaria STN nº 286, de 7 de maio de 2019, e alterações posteriores.

§ 1º Até o final do exercício de 2021, os entes da Federação deverão avaliar e adequar os respectivos dispositivos contratuais bem como os procedimentos de prestação de contas das organizações da sociedade civil para o cumprimento integral das disposições do caput.

§ 2º Permite-se, excepcionalmente para os exercícios de 2018 a 2021, que os montantes referidos no caput não sejam levados em consideração no cômputo da despesa total com pessoal do ente contratante, sendo plenamente aplicáveis a partir do exercício de 2022 as regras definidas conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais vigente.”

Em outubro de 2020 foi emitida a Nota Técnica SEI nº 45799/2020/ME visando dar cumprimento ao disposto na Portaria STN nº 377/2020 no que tange à definição das rotinas contábeis. Mencionada Nota Técnica trata de orientações a respeito do registro dos valores das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim do ente da Federação e que recebem recursos financeiros da administração pública.

Enfatizamos a ciência da Nota Técnica SEI nº 45799/2020/ME e reforçamos o compromisso de contínua instrução das prescrições relativas ao detalhamento das despesas com recursos humanos dos contratos de gestão e da necessidade de ajustes no sistema de contabilidade para avaliação do impacto no percentual de despesa de pessoal, para fins de cumprimento da LRF.

188. Na análise preliminar, a Diretoria considera que o Poder Executivo está em fase de implementação, considerando a previsão para o implemento de mecanismos inclusão dos gastos com recursos humanos nos contratos de gestão, no cálculo das despesas com pessoal para fins de cumprimento da LRF.

189. Esta Corte de Contas encaminhou Relatório Técnico Preliminar, elaborado por esta diretoria, encaminhado pelo Relator por meio do Despacho Singular nº 04388/2021.

190. Por meio do Ofício nº 276/2021, o Poder Executivo, através da Comissão do PASF, encaminhou esclarecimento adicional sobre a matéria, porém, são idênticos ao apresentados anteriormente.

191. Portanto, reitera-se a recomendação em questão, para fins de acompanhamento da sua implantação.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO Nº 38: Ao Poder Executivo que sejam adotadas medidas tempestivas e suficientes ao controle, para que os regimes de previdência dos servidores públicos sejam devidamente estruturados para adquirirem sustentabilidade, nos termos do art. 40 da Constituição da República.

COMENTÁRIOS:

192. No Relatório da Comissão do PASF consta os seguintes termos:

Dentre as diversas ações realizadas visando contribuir para a melhoria da gestão e solvência do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado do Ceará, destacam-se medidas em relação à estrutura e outras visando a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, conforme detalhamento a seguir:

I – Em relação à estrutura:

1. Criação da Cearaprev

A Fundação de Previdência Social dos Servidores do Estado do Ceará (Cearaprev), criada pela Lei Complementar nº184, de 21/11/2018, vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão (Seplag), com a finalidade de gerir o regime próprio de previdência social do estadual, denominado Sistema Único de Previdência Social do Estado do Ceará – SUPSEC, sendo responsável pela administração, gerenciamento e operacionalização do Sistema, incluindo a arrecadação e a gestão dos recursos e fundos previdenciários, a análise dos processos previdenciários relativos à concessão, pagamento e manutenção dos benefícios previdenciários.

2. Criação da CE-PREVCOM

A Fundação de Previdência Complementar do Estado do Ceará (CE-Prevcom), criada pela Lei Complementar nº185, de 21/11/2018 (D.O.E. 22/11/2018), vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão, com a finalidade de administrar e executar planos de benefícios previdenciários no âmbito do regime de previdência complementar instituído pela Lei Complementar Estadual nº 123, de 16 de setembro de 2013.

3. Implementação do Sistema de Gestão Previdenciária – SGPREV

A Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG, em trabalho conjunto com a Procuradoria-Geral do Estado do Ceará – PGE e com o Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE, implantou o Sistema de Gestão Previdenciária – SGPrev para a instrução e o acompanhamento dos processos previdenciários do sistema legal SUPSEC por meio de uma plataforma inteiramente digital, resultando em otimização de recursos e maior celeridade no andamento desses processos.

II – Em relação à preservação do equilíbrio financeiro e atuarial:

4. Segregação da Massa de Segurados:

Adequando-se à conformação Previdenciária Nacional, foi editada a Lei Complementar Estadual nº 123, de 16/09/2013, publicada no DOE de 19/09/2013, aplicável a todos os beneficiários do Sistema, a qual dispõe sobre o equacionamento do déficit atuarial do SUPSEC através da modalidade de segregação da massa de segurados, vigente a partir de 01/01/2014.

5. Alterações nas Regras de Concessão de Pensão Previdenciária A Lei Complementar estadual nº 159, de 14/01/2016 – DOE de 18/01/2016, dentre outras medidas, alterou as regras de elegibilidade para a concessão de benefício de pensão, em linha com as novas regras em vigor no âmbito do RPPS dos servidores públicos federais da União e no RGPS (Lei federal nº 13.135, de 17/06/2015), especialmente no que tange à aplicação de: (i) carência contributiva de 18 (dezoito) meses para a concessão da pensão por morte a dependentes previdenciários; (ii) tempo mínimo de 2 (dois) anos de casamento ou de união estável para elegibilidade ao benefício por parte dos dependentes do ex-segurado falecido; e (iii) durabilidade do benefício para cônjuges, companheiros ou companheiras, podendo existir pagamento temporário de pensão aos beneficiários

menores de 44 (quarenta e quatro) anos na data do falecimento do instituidor da pensão.

6. Mudanças das Alíquotas de Contribuição

Conforme disciplina da Lei Complementar estadual nº 12/1999, com redação dada pela Lei Complementar estadual nº 167, de 27/12/2016 – D.O.E. de 28/12/2016, o Estado definiu novas alíquotas de contribuição previdenciária, passando, a alíquota do beneficiário, de 11% (onze por cento) para 12% (doze por cento) em 2017, 13% (treze por cento) em 2018 e 14% (quatorze por cento) a partir de 2019, e a alíquota do Estado, de 22% (vinte e dois por cento) para 24% (vinte e quatro por cento) em 2017, 26% (vinte e seis por cento) em 2018 e 28% (vinte e oito por cento) a partir de 2019.

7. Atualização Cadastral e Prova de Vida

Face à importância de se manter e disponibilizar um cadastro completo e atualizado para fins de avaliação atuarial, abrangendo todos os segurados ativos, aposentados e pensionistas, e de seus respectivos dependentes, de modo a possibilitar uma adequada projeção atuarial do Fundo, o Estado o fez por intermédio do Banco Bradesco S.A., e o vem fazendo, de forma on-line, por meio do app Cearaprev Online.

8. Criação do APP Cearaprev Online

A Fundação de Previdência Social do Estado do Ceará é uma das pioneiras em realizar o processo de recadastramento e prova de vida de forma on-line. Essa iniciativa veio transformar a vida de milhares de segurados e beneficiários do SUPSEC.

A Cearaprev desenvolveu um aplicativo para oferecer, de forma 100% digital, os serviços da previdência social do Estado do Ceará e o primeiro serviço a ser disponibilizado foi o do recadastramento e prova de vida. Por meio delas, os servidores ativos, aposentados e pensionistas e os militares da reserva e reformados podem fazer a atualização de seus dados, seu recadastramento e prova de vida.

Para auxiliar os servidores nesse processo, além da capacitação feita com cada uma das secretarias do Governo do Estado, foi produzido material audiovisual como manual de uso do aplicativo, vídeos tutoriais e postagens explicativas, para que o beneficiário pudesse tirar suas dúvidas.

9. Recepção da reforma da previdência federal trazida pela Emenda Constitucional nº 103/2019:

A recente reforma da previdência aprovada em âmbito federal, por meio da Emenda Constitucional nº 103, de 12/11/2019, já foi adequada aos servidores públicos civis do Estado do Ceará, conforme a edição da Emenda Constitucional estadual nº 97 e da Lei Complementar estadual nº 210, ambas de 19 de dezembro de 2019, trazendo diversas mudanças, como cálculo dos proventos e cômputo do tempo de contribuição para pensão e aposentadoria, regra na base de contribuição dos inativos e pensionistas, dentre outras.

10. Mudanças de alíquotas de contribuição dos Militares

A recente reforma da previdência aprovada em âmbito federal, por meio da Emenda Constitucional nº 103, de 12/11/2019, já foi adequada aos servidores públicos civis do Estado do Ceará, conforme a edição da Emenda Constitucional estadual nº 97 e da Lei Complementar estadual nº 210, ambas de 19 de dezembro de 2019, trazendo diversas mudanças, como cálculo dos proventos e cômputo do

tempo de contribuição para pensão e aposentadoria, regra na base de contribuição dos inativos e pensionistas, dentre outras. Referida Emenda Constitucional também inovou em matéria de competência da União, atribuindo-se exclusividade para legislar sobre normas gerais acerca de inatividade e pensões dos militares (art. 22, inciso XXI).

Na sequência das reformas, relativamente aos militares, foi editada a Lei Federal nº 13.954, de 18 de dezembro de 2019, por meio da qual, dentre outras matérias disciplinadas, foi alterado o Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, para fixar normas gerais sobre a inativação e a pensão dos militares.

Com efeito, a partir de então, os militares dos Estados e do Distrito Federal passam a contribuir à conta do Sistema de Proteção Social dos Militares com alíquota igual à aplicável às Forças Armadas (9,5% em 2020 e 10,5% a partir de 2021), cabendo ao Tesouro do respectivo ente federado a cobertura das insuficiências financeiras apresentadas.

Nada obstante a redução da alíquota, a ampliação da base de incidência da contribuição dos inativos e pensionistas – antes, sobre a parcela dos benefícios acima do teto do RGPS (hoje, R\$ 6.433,57), agora, com a Lei nº 13.954, de 2019, sobre a totalidade dos proventos – proporciona o ingresso de maior receita no Sistema, o que favorece à suavização das insuficiências financeiras futuras, somado ao fato de que também houve aumento da exigência da regra permanente da reserva remunerada a pedido, para fins de inativação, no tocante ao tempo de contribuição (de 30 anos para 35 anos) e ao tempo de serviço público (de 25 anos para 30 anos).

11. Criação do Conselho Estadual de Políticas de Previdência Social – CEPPS (Conselho Deliberativo)

Foi criado, no âmbito da Fundação de Previdência Social do Estado do Ceará – Cearaprev, por meio da Lei Complementar nº 184/2018, o Conselho Estadual de Políticas de Previdência Social – CEPPS, com o objetivo de deliberar, de maneira estratégica e harmônica, sobre as políticas e diretrizes gerais relativas ao regime próprio de previdência social estadual, denominado Sistema Único de Previdência Social do Estado do Ceará – SUPSEC.

O Decreto nº 33.916, de 02 de fevereiro de 2021, dispõe sobre o referido conselho, no que se refere às suas atribuições, competências, composição, mandatos e funcionamento.

12. Criação do Conselho Fiscal da Cearaprev

A Lei Complementar nº 184/2018 constituiu o Conselho Fiscal como parte integrante da organização básica da Cearaprev e o Decreto nº 33.919, de 02 de fevereiro de 2021 dispõe sobre suas competências, composição, mandatos e funcionamento.

13. Revisão da Segregação de Massas

A Segregação de Massas, realizada pela Lei Complementar nº 123/2013, consistiu, para fins contábeis-financeiros, em dividir a massa de segurados do Supsec, ou os respectivos direitos e obrigações para com essa massa, em três Fundos distintos pelos quais o SUPSEC é operacionalizado:

- PREVMILITAR: fundo destinado à cobertura dos benefícios previdenciários dos militares estaduais (independentemente da data de ingresso no serviço militar estadual), bem como de seus respectivos dependentes previdenciários;
- FUNAPREV: fundo destinado à cobertura dos benefícios previdenciários em

fruição e a serem concedidos aos servidores públicos civis em atividade e que ingressaram até 31/12/2013, bem como a seus respectivos dependentes previdenciários; e

- PREVID: fundo destinado à cobertura dos benefícios previdenciários dos servidores públicos civis que ingressaram no serviço público a contar de 01/01/2014, bem como de seus respectivos dependentes previdenciários.

Tendo o PREVID se apresentado superavitário por exercícios consecutivos, a primeira revisão da segregação de massas foi realizada por meio do Decreto nº 33.013, de 15 de março de 2019, ocasião na qual foram migrados 760 beneficiários do fundo financeiro FUNAPREV para o fundo previdenciário PREVID.

Com essa migração foi possível reduzir parte da pressão orçamentária que o FUNAPREV impõe ao Tesouro Estadual, em razão das insuficiências financeiras crescentes, tendo em vista que as vidas migradas passaram a integrar o Fundo em Capitalização superavitário (PREVID) e esse traz ao Estado o ônus apenas da contribuição patronal, não representando ameaça fiscal futura, conforme evidências das sucessivas avaliações atuariais anuais realizadas pela Cearaprev.

Pelo Decreto nº 33.925, de 05 de fevereiro de 2021, foi realizada nova migração de vidas do FUNAPREV para o PREVID, reduzindo mais uma vez o aporte financeiro para cobrir as insuficiências desse fundo.

193. Esta Diretoria de Contas de Governo entende que esta Recomendação foi atendida por terem sido apresentados elementos indicativos a fim de garantir a sustentabilidade do regime de previdência dos servidores públicos em termos estruturais e de preservação do equilíbrio financeiro, como: a criação da Cearaprev, para gerir o SUPSEC (Sistema Único de Previdência Social do Estado do Ceará) e da CE-Prevcom, para gerir os regime de previdência complementar criado a partir da Lei Complementar Estadual nº 123 de 16 de setembro de 2013; mudanças nas alíquotas de contribuições, inclusive dos militares; assim como, e principalmente da segregação da massa de segurados, com o objetivo de garantir o equacionamento do déficit atuarial do SUPSEC, dividindo os segurados em fundos, sendo um para os militares (PREVMILITAR) e dois para os civis dividindo-se entre os servidores ingressados antes de 31/12/2013 (FUNAPREV) o PREVID para os ingressados a partir de 01/01/2014.

194. Ademais, como o PREVID foi superavitário nos últimos exercícios, possibilitou a migração de beneficiários da FUNAPREV para o PREVID que é um fundo de capitalização, onde o dever do Estado é apenas a sua contribuição patronal.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO Nº 39: À Secretaria da Fazenda, que efetue a contabilização dos consórcios públicos, em conformidade com a regulamentação da Portaria STN nº 274/2016, com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e a Instrução de Procedimentos Contábeis – IPC 10 – Contabilização de Consórcios Públicos.

COMENTÁRIOS:

195. A Comissão do PASF informa que essa recomendação está em implementação e acrescenta que:

Tendo em vista que os entes consorciados incluirão a execução orçamentária e financeira do consórcio público relativa aos recursos entregues em virtude de contrato de rateio para a elaboração do Relatório de Gestão Fiscal – RGF e do Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO, é imprescindível que os consórcios públicos encaminhem ao Poder Executivo as informações fidedignas necessárias à elaboração dos demonstrativos. No intuito de prevenir as deficiências nas informações dos consórcios públicos nos demonstrativos fiscais do Estado do Ceará, está em processo de elaboração norma que disciplina sobre a prestação de contas dos consórcios públicos à Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará. Dentre as previsões da norma consta que as informações dos consórcios públicos referentes ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Público em Saúde - SIOPS, Informações de Gasto com Pessoal e Informações de Disponibilidade devem ser encaminhadas nos formulários padrões constantes em anexo à mencionada norma e que somente devem ser informados os valores aplicados pelo consórcio referente ao repasse feito pelo Estado na Fonte 00 - Recursos Tesouro e Fonte 91 - Recursos SUS fundo a fundo. A norma também preverá sanção ao consórcio público pelo não envio das informações, o envio fora do prazo ou em formulário inválido. Ressalta-se também que está em curso a contratação de empresa de consultoria para implantação de solução de gestão governamental integrada para atendimento às especificidades do controle orçamentário, financeiro e contábil do Estado do Ceará. Dentre os módulos do novo sistema a ser desenvolvido constará o módulo de gestão contábil. O Módulo CONTROLE CONTÁBIL DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS deverá compreender o rastreamento do recurso repassado a partir da transferência pelo ente consorciado ao respectivo consórcio público, passando pela execução orçamentária e finalizando com o retorno das informações para fins de prestações de contas, a fim de evidenciar e transparecer as contas públicas vinculadas aos consórcios públicos, instrumentalizando o controle interno, externo e social, em aderência integral ao disposto na Lei nº 11.107/2005 e na Portaria STN nº 274/2016 (IPC 10 - Contabilização de Consórcios Públicos). Status segundo Comissão do PASF: Em fase de implementação. Evidências: Processo nº 03980975/2020 cujo objeto é a contratação de empresa de consultoria para implantação de solução de gestão governamental integrada.

196. Nos esclarecimentos ofertados, comenta-se que está em processo de elaboração norma que disciplina sobre a prestação de contas dos consórcios públicos à Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará.

197. Ademais, está em curso a contratação de empresa de consultoria para implantação de solução de gestão governamental integrada para atendimento às especificidades do controle orçamentário, financeiro e contábil do Estado do Ceará, ao qual incluirá módulo de Controle Contábil dos Consórcios Públicos, compreendendo rastreamento dos recursos, execução orçamentária e prestação de contas dos consórcios públicos.

198. Destaca-se que nos esclarecimentos manifestados pelo Governo do Estado por meio do Ofício nº 276/2021 não foram apresentadas outras informações relevantes além das já citadas. Desse modo, considera-se a recomendação em análise em fase de implementação, reiterando-a para

fins de acompanhamento.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

6.1.5. Governança fiscal da renúncia de receita

RECOMENDAÇÃO Nº 40: Ao Poder Executivo, que institucionalize formal e juridicamente (por meio de lei, decreto, resolução etc.) o processo de instituição, concessão, avaliação e controle de renúncias fiscais, definindo e distribuindo as competências dos órgãos e as atribuições dos atores envolvidos.

COMENTÁRIOS:

199. No Relatório da Comissão do PASF consta que:

No âmbito do Poder Executivo Estadual, o processo de instituição, concessão, avaliação e controle de renúncias fiscais é institucionalizado formal e juridicamente, observando, além de dispositivos federais, amplo conjunto de instrumentos normativos, composto pela definição de competências da Secretaria da Fazenda – SEFAZ e da Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Trabalho – SEDET na Lei do Modelo de Gestão do Governo do Estado e pelos decretos de regulamento, além do conjunto de normas específicas: leis, decretos, instruções normativas, resoluções, atos declaratórios e normas de execução.

Esse conjunto de instrumentos normativos, além de sua publicação formal em Diário Oficial, estão disponíveis em endereços eletrônicos

(...)

A SEDET é o órgão da Administração Direta Estadual cuja finalidade é deliberar de maneira estratégica, harmônica e interdisciplinar sobre a Política de Desenvolvimento Econômico e de Trabalho.

A Política Industrial do Ceará visa incentivar a implantação, o funcionamento, a realocação, ampliação, modernização, diversificação ou recuperação de estabelecimentos industriais no que diz respeito a:

- a) Ações voltadas para atração seletiva de investimentos empresariais, visando à formação e o adensamento das cadeias produtivas selecionadas e à formação de aglomerações espaciais;
- b) Disponibilidade de infraestrutura necessária para a implantação e pleno desenvolvimento da atividade produtiva;
- c) Apoio à inclusão e ao desenvolvimento econômico, objetivando: 1. o fortalecimento da rede de instituições voltadas para o desenvolvimento socioeconômico e a absorção de novas tecnologias; 2. a atração e o fortalecimento de empresas locais de base tecnológica; 3. a geração e o incremento de cadeias produtivas; 4. o desenvolvimento da indústria do turismo;
- d) Treinamento e capacitação de mão de obra.

No sentido de atender seus objetivos estratégicos a Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará (ADECE), vinculada da SEDET, tem como instrumento de operacionalização o Fundo de Desenvolvimento Industrial FDI, que foi criado pela Lei Estadual nº 10.367 de 07/12/1979, para promover o setor industrial através de incentivos fiscais e extrafiscais às indústrias e agroindústrias.

Tais benefícios são incentivos de ordem financeira com o objetivo de reduzir o ICMS em até 50% nas operações de importação.

Para o controle dos benefícios concedidos, a ADECE implantou o Sistema FDI.

O Sistema FDI visa trazer maior agilidade ao processo de entrada de dados, análise e deliberação dos incentivos, cabendo à ADECE, realizar o acompanhamento e o monitoramento dos empreendimentos incentivados no sentido de apurar os

resultados esperados da sua aplicação.

Conforme definido no Art. 3º do Decreto 32.438/2017, competia ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Industrial CEDIN, órgão colegiado, formado pelo Governador do Estado do Ceará (Presidente do CEDIN); Secretário da SEDET; Presidente da ADECE; Secretário do Planejamento e Gestão (SEPLAG); Secretário da Fazenda (SEFAZ); e Secretário do Desenvolvimento Agrário (SDA), analisar e deliberar resoluções referentes aos pleitos de Protocolos de Intenção (PI) e Projetos Econômicos Financeiros (PEF) oriundos das empresas interessadas em obter benefícios fiscais.

De acordo com o art.34, parágrafos 1º e 2º do mesmo Decreto 32.438/2017, competia à Comissão Técnica, órgão auxiliar do CEDIN, composta por um membro da SEDET; um membro da SEFAZ; e um membro da ADECE, elaborar a avaliação econômica, financeira, operacional e tributária dos projetos propostos. Em 2020, o Estado do Ceará procedeu à adequação da sua política de renúncia de fiscal, concebendo novo modelo cujas diretrizes, prioridades e a definição de metas estão formalmente dispostas na Lei nº 17.360, de 21 de dezembro de 2020 e na Lei nº 17.361, de 21 de dezembro de 2020, conforme descrito na manifestação à Recomendação nº41.

Portanto, o processo de instituição, concessão, avaliação e controle de renúncias fiscais está institucionalizado formal e juridicamente, com a definição e distribuição das competências dos órgãos e as atribuições dos atores envolvidos, inclusive com a segregação de funções contemplando instâncias colegiadas.

200. Sobre essas considerações dispostas na análise preliminar (Informação nº 28/2021), o Governo do Estado do Ceará encaminhou manifestação, por meio do Ofício nº 276/2021, tendo reafirmado os esclarecimentos apresentados pela Comissão PASF, já analisados por esta unidade técnica inicialmente.

201. O processo de instituição, concessão, avaliação e controle de Incentivos Fiscais por parte do Governo do Estado do Ceará, conforme informado, inicia-se com a seleção das atividades que guardam sintonia com os objetivos estratégicos do Estado. Essas escolhas se materializam em legislação específica determinando as características e os níveis de incentivos para cada programa e atividade a serem contempladas.

202. O processo de concessão segue rito processual que vai desde o pedido da empresa até a aprovação pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Industrial do Ceará - CEDIN, órgão máximo de deliberação superior, presidido pelo Governador, que tem a competência de deliberar acerca da política de desenvolvimento industrial e de incentivos do Estado.

203. Em relação aos controles financeiros, um agente financeiro privado é contratado para executar esse controle. Cabe salientar que a SEFAZ possui membro na Comissão Técnica do FDI, órgão auxiliar do CEDIN, que tem por finalidade proceder à avaliação econômica, financeira, operacional e tributária dos projetos apresentados pelas sociedades empresárias interessadas em investir no Estado e gozar dos incentivos do FDI.

204. Em relação ao acompanhamento dos incentivos fiscais concedidos, o monitoramento anual,

que afere nível de emprego, investimentos, aplicações em ações sociais, bem como o acompanhamento constante dos valores liberados, saldos a vencer, vencidos e encargos, além das obrigações acessórias assumidas por todas as empresas, fica a cargo da Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará – ADECE.

205. Ainda sobre o monitoramento, os compromissos assumidos para fazer jus aos incentivos são constantemente avaliados; caso haja falha em seu cumprimento, são adotadas sanções que vão desde multa e correção de valores inadimplidos até a perda de benefícios gozados, mas que ainda não tenham sido homologados em sua plenitude. Em última instância, há previsão de extinção de contratos celebrados, com os ressarcimentos de eventuais prejuízos ao Estado.

206. Em relação à metodologia de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dos programas ou projetos que utilizam recursos renunciados, são efetuadas avaliações constantes, em todas as unidades empresariais, confrontando os níveis de incentivos concedidos com os benefícios gerados, tais como número de empregos criados, investimentos realizados, aportes para cultura e esporte, além de investimentos em tecnologia.

207. Ademais, ocorre uma avaliação prévia que enquadra cada empreendimento em uma faixa de incentivo capaz de gerar um retorno positivo para o Estado, sendo monitorado constantemente por um sistema de informações que controla todas as movimentações e alterações relevantes desses empreendimentos.

208. Consta-se que supracitadas renúncias de receitas são **decorrentes de programas**, onde no Estado do Ceará, o exemplo mais comum de benefícios tributários é o programa do Fundo de Desenvolvimento Industrial – FDI. A fruição desse benefício carece de enquadramento às regras pré-definidas no programa fiscal ofertado.

209. Portanto, é aquela que exige uma contraprestação formal dos beneficiários. Observa-se uma estruturação de controle dos incentivos fiscais, que foi dividido em duas partes: o enquadramento técnico e o controle da execução dos programas.

210. No entanto, existe as **renúncias de receitas não decorrentes de programas**, que também necessitam de pelo menos dois tipos de controle: um sob o aspecto fiscal e outro no que concerne ao alcance dos objetivos. O primeiro controle (fiscal) é para aferir o montante da renúncia e o segundo (objetivos) para avaliar o seu resultado socioeconômico.

211. Em regra, não exigem contraprestação individual condicional, estes incentivos carregam na sua essência as dificuldades naturais de controle fiscal, diferentemente do que ocorre com os incentivos programáticos, os quais, por estarem vinculados a programas concretos, apresentam certa

facilidade, se comparados com os incentivos não-decorrentes de programas.

212. Como visto, o critério utilizado para enquadramento em renúncia de receita de tributária de caráter não geral se aproxima do utilizado para classificação de renúncias decorrentes de programa. Consideramos que existem situações em que estes critérios realmente convergem, como é o caso das isenções de caráter não geral, definidas no artigo 179 do Código Tributário Nacional (CTN).

A isenção, quando não concedida em caráter geral, é efetivada, em cada caso, por despacho da autoridade administrativa, em requerimento com o qual o interessado faça prova do preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos previstos em lei ou contrato para sua concessão.

213. Desta forma, alertamos para a necessidade de controlar estes gastos tributários (os não decorrentes de programa) e seus respectivos benefícios.

214. O governo federal por meio da Lei Federal nº 12.465, de 12/08/2011, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária Federal de 2012, definiu os incentivos e benefícios de natureza tributária como:

Art. 89, § 2º [...] **gastos governamentais indiretos decorrentes do sistema tributário** vigente que visem atender objetivos econômicos e sociais, explicitados na norma que **desonera o tributo**, constituindo-se exceção ao sistema tributário de referência e que alcancem, exclusivamente, **determinado grupo de contribuintes**, produzindo a redução da arrecadação potencial e, conseqüentemente, **umentando a disponibilidade econômica do contribuinte**.
(grifo nosso)

215. Constata-se, do conceito, a exigência de um caráter de exceção ou exclusividade na redução da arrecadação potencial, alcançando apenas um determinado grupo de contribuintes.

216. Pode-se deduzir, assim, que nem toda medida que reduza a arrecadação potencial implicará em renúncia de receitas, mas **somente aquelas que possuam um caráter de exceção ao sistema tributário de referência e alcancem, exclusivamente, determinado grupo de contribuintes** (Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2019). **(grifo nosso)**

217. O Tribunal de Contas da União (TCU), na linha dos países da OCDE, adota a concepção da renúncia fiscal como um desvio de um sistema tributário de referência, ou seja, um gasto tributário indireto, um transvio excepcional da estrutura tributária matriz, na qual constam as regras que determinam a obrigação tributária (BRASIL, 2010). O fim desse gasto tributário deve ser atender a objetivos econômicos e sociais, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.

218. Ademais, o processo de auditoria realizado pela Gerência de Fiscalização das Demonstrações Financeiras e Receitas (Processo nº 19.081/2020-3) identificou que:

(...) realmente não existe acompanhamento dos benefícios fiscais em relação as renúncias de receitas concedidas, conforme hipóteses previstas no Art. 14, § 1º, da LRF: por meio de isenções, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que impliquem redução discriminada de tributos ou contribuições e outros

benefícios que correspondam a tratamento diferenciado (caráter não geral); anistia, remissão, subsídios, crédito presumido (caráter geral e não geral). Destaca-se que o entendimento da SEFAZ, por meio da Requisição TCE nº 02, **que somente devem ser acompanhados os benefícios fiscais de caráter não geral decorrentes de Programa, no caso do Estado do Ceará, o FDI**. Além disso, não há normas, memórias de cálculo e procedimentos administrativos condicionantes ao processo de concessão de renúncias de receitas, exceto FDI, conforme hipóteses previstas no Art. 14, § 1º da LRF. (grifo nosso).

219. Os efeitos da ausência de acompanhamento dos benefícios fiscais não decorrentes de programas afetam: a transparência, a formulação das políticas públicas, o processo de alocação dos recursos públicos e a distribuição da carga tributária por setor e região, influenciando os resultados da economia cearense. Ademais, provoca informações e demonstrativos inconsistentes sobre a renúncia de receitas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual; falhas no planejamento das receitas e dos benefícios fiscais; e subavaliação patrimonial.

220. Assim, baseado na legislação supracitada pela comissão do PASF e nos resultados da auditoria sobre a adequação dos controles relacionados sobre as renúncias de receitas no âmbito do estado do Ceará (Processo nº 19.081/2020-3), o Poder Executivo, institucionalizou, por meio de lei e decreto, o processo de instituição, concessão, avaliação e controle de renúncias fiscais, definindo e distribuindo as competências dos órgãos e as atribuições dos atores envolvidos de forma incompleta, não abrangendo os incentivos fiscais não decorrentes de programas.

SITUAÇÃO: Atendida parcialmente.

RECOMENDAÇÃO Nº 41: Ao Poder Executivo, que formalize diretrizes, prioridades e metas da política de renúncia fiscal do estado, de modo a permitir o planejamento estratégico de médio e longo prazo, a alocação eficiente dos recursos (financeiros, de materiais e equipamentos, de sistemas e de pessoas) entre os vários programas de renúncia fiscal estaduais e a sua devida operacionalização.

COMENTÁRIOS:

221. No Relatório da Comissão do PASF consta que:

222. No exercício de 2020, o Poder Executivo procedeu à adequação em sua política de renúncia de fiscal, concebendo novo modelo cujas diretrizes, prioridades e definição de metas estão formalmente dispostas na Lei nº 17.360, de 21 de dezembro de 2020 e na Lei nº 17.361, de 21 de dezembro de 2020.

223. Assim, tais dispositivos alteram e definem as competências do Conselho de Desenvolvimento Econômico do Estado do Ceará (CONDEC) relativos ao Fundo de Desenvolvimento Industrial, que avoca no artigo 2, §§ 4º e 5º e o artigo 9 as competências da

promoção industrial:

Art. 9.º Compete ao Conselho de Desenvolvimento Econômico do Estado do Ceará –CONDEC:

I – Formular diretrizes estratégicas, operacionais e a definição de prioridades de Política de Desenvolvimento Econômico do Estado do Ceará;

II - Acompanhar os acontecimentos macroeconômicos nacionais e internacionais e seus reflexos na economia estadual;

III - Definir, aprovar e acompanhar programas setoriais inerentes ao desenvolvimento econômico do Estado, proposto pelo Poder Executivo;

IV – Opinar quanto à execução de projetos de infraestrutura, inovação, ciência e tecnologia, economia, bem como programas de clusters, e ensino profissionalizantes;

V – Definir, aprovar e acompanhar programas de investimentos do Governo do Estado, com reflexos nos setores da indústria, comércio, turismo e agronegócios empresariais;

VI – Definir prioridades e critérios para a concessão, alteração, prorrogação e extinção de incentivos fiscais, financeiros ou tributários do Estado;

VII – Avaliar e monitorar a política de incentivos fiscais ou tributários do Estado;

VIII – Homologar e aprovar as operações do FDI e outros incentivos;

IX – Promover a interiorização de políticas públicas voltadas à indústria, ao comércio e aos serviços, de forma a diminuir as desigualdades.

224. Ainda nos comentários da Comissão do PASF apresentam a alteração dos dispositivos dos Fundo de Desenvolvimento Industrial, que aprovou a incorporação da CODECE pela ADECE:

Complementarmente, a Lei nº 17.361/20 autoriza a incorporação da Companhia de Desenvolvimento do Estado do Ceará S.A – CODECE pela Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S.A – ADECE, estabelecendo suas competências, conforme demonstrado a seguir: Lei nº 17.361, 21 de dezembro de 2020.

Autoriza a incorporação da Companhia de Desenvolvimento do Estado do Ceará S.A. – CODECE pela Agência De Desenvolvimento do Estado do Ceará S.A. – ADECE, altera as Leis nº 13.960, de 4 de dezembro De 2007, E Nº16.710, De 21 De Dezembro De 2018. (...) Art. 3º Os arts. 3.º, 4.º, 5.º, 6.º, 9.º e 15, da Lei n.º 13.960, de 4 de setembro de 2007, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 3.º A Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S.A. – ADECE tem como finalidade executar e operacionalizar a política do desenvolvimento e fomento nos setores da indústria, da produção energética de matrizes renováveis, do comércio, de serviços, do turismo, de mineração, de agronegócios, de agricultura familiar e de base tecnológica e inovação no Estado do Ceará.

225. Sobre essas considerações dispostas na análise preliminar (Informação nº 28/2021), o Governo do Estado do Ceará encaminhou manifestação, por meio do Ofício nº 276/2021, tendo reafirmado os esclarecimentos apresentados pela Comissão PASF, já analisados por esta unidade técnica inicialmente.

226. É mister que o Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento estratégico das ações governamentais do governo do Ceará, compreendendo um período de quatro anos, tendo por finalidade estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e as relativas aos programas de duração continuada, conforme disposto no artigo 165 da Constituição Federal de 1988.

227. O PPA representa o núcleo do processo de planejamento governamental, constituindo-se em um poderoso instrumento de gestão que orienta as escolhas políticas de Estado e possibilita a otimização dos gastos públicos e, conseqüentemente, do incremento dos benefícios gerados à sociedade.

228. É imperioso a necessidade de revisão e alterações nos programas da SEDET e da ADECE no PPA 2020-2023, em virtude das novas competências assumidas com a supracitada reforma administrativa.

229. Por consequência, deverá ser revisado os indicadores de resultados, as metas físicas e financeiras em virtude das competências avocadas da CODECE pela ADECE, responsável agora pela condução da política de promoção do FDI. Assim como, a SEDET por causa da modificação da estrutura do sistema de desenvolvimento no estado do Ceará e das novas competências de sua vinculada.

230. No que tange ao nível administrativo, a ADECE deverá também revisar o seu planejamento estratégico 2020-2023, explicitando estas novas competências em seu mapa estratégico, por meio de seus objetivos, apresentando as novas diretrizes exigidas pela condução da política de renúncia fiscal do estado do Ceará.

231. Ademais, cabe salientar a necessidade de operacionalizar suas ações por meio de indicadores e de plano de ação para este novo objetivo institucional, garantido assim atividades e processos relacionados a medição dos resultados da ADECE na condução da política de incentivos fiscais no âmbito do governo do estado do Ceará.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO Nº 42: À Controladoria Geral do Estado, que dê continuidade ao desenvolvimento, no âmbito de suas metas institucionais, de trilhas automatizadas para a avaliação e controle da renúncia de receita concedida, considerando fazer uso das metodologias de gerenciamento de riscos das operações de concessão e de execução de renúncias tributárias, em especial as condicionadas.

COMENTÁRIOS:

232. No Relatório da Comissão do PASF consta que:

A Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE), órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Ceará, tem buscado incorporar a utilização de novas tecnologias de análise de dados para o aperfeiçoamento de sua atuação.

No entanto, a emergência decorrente da pandemia do novo coronavírus (COVID-19) exigiu a readaptação de atividades, com foco nas necessidades decorrentes da pandemia. Neste sentido, foram realizadas atividades para a avaliação de

concessão de benefícios, inclusive com a análise de demandas encaminhadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE) e da CGU.

Estes fatos exigiram que as atividades referentes às trilhas automatizadas para a avaliação e controle da renúncia de receita concedida fossem temporariamente suspensas.

No entanto, a CGE, em conjunto com a Secretaria da Fazenda (SEFAZ) e a Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Trabalho (SEDET), iniciaram as tratativas para a análise das regras de negócio relativas às renúncias de receitas.

No que concerne à avaliação da governança em políticas públicas, em consonância com o modelo do TCU, ressaltamos que o controle interno é de responsabilidade das instituições responsáveis pela implementação da política. Especificamente sobre a governança da política de renúncia fiscal do Estado do Ceará, mesmo antes da adequação da legislação ocorrida com a edição da Lei nº 17.360, de 21 de dezembro de 2020 e da Lei nº 17.361, de 21 de dezembro de 2020, já estavam estabelecidos os mecanismos necessários à gestão de riscos do processo, com a institucionalização do Conselho Estadual de Desenvolvimento Industrial CEDIN, órgão colegiado, formado pelo Governador do Estado do Ceará (Presidente do CEDIN); Secretário da SEDET; Presidente da ADECE; Secretário do Planejamento e Gestão (SEPLAG); Secretário da Fazenda (SEFAZ); e Secretário do Desenvolvimento Agrário (SDA), competente para analisar e deliberar resoluções referentes aos pleitos de Protocolos de Intenção (PI) e Projetos Econômicos Financeiros (PEF) oriundos das empresas interessadas em obter benefícios fiscais, nos termos do Decreto 32.438/2017.

Além disso, competia à Comissão Técnica, órgão auxiliar do CEDIN, composta por um membro da SEDET; um membro da SEFAZ; e um membro da ADECE, elaborar a avaliação econômica, financeira, operacional e tributária dos projetos propostos.

233. Sobre essas considerações dispostas na análise preliminar (Informação nº 28/2021), o Governo do Estado do Ceará encaminhou manifestação, por meio do Ofício nº 276/2021, tendo reafirmado os esclarecimentos apresentados pela Comissão PASF, já analisados por esta unidade técnica inicialmente.

234. Nas informações prestadas no relatório de prestação de Contas de Governo de 2019, a CGE manifestou-se que em seu plano institucional para o exercício de 2020 consta o desenvolvimento de trilhas automatizadas para avaliação dos incentivos fiscais e do processo de renúncia de receitas.

235. Realmente, a pandemia impactou na execução das atividades, ações, processos e projetos das entidades governamentais. Tal impacto foi grande que a CGE afirmou em resposta a suspensão das atividades na elaboração das trilhas automatizadas para a avaliação e controle da renúncia de receita concedida fossem temporariamente suspensas.

236. Quanto a atuação do controle interno no processo de renúncia de receitas, a Controladoria Geral do Estado - CGE detém a competência de atuar na proposição de suspensão de atos relativos à gestão contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, incluindo receitas e despesas, **renúncias e incentivos fiscais**, praticados com indícios ou evidências de irregularidade ou ilegalidade, comunicando às autoridades competentes, nos termos da legislação vigente. (Grifo nosso)

237. O TCE-CE, por meio da Gerência de Fiscalização de Demonstrações Financeiras e Receitas, realizou em 2020 uma auditoria, nos exercícios de 2019 e 2020, que avaliou a adequação dos controles relacionados à renúncia de receitas no âmbito do Estado do Ceará (Processo nº: 19.081/2020-3). Um dos achados da auditoria faz menção sobre a atuação da CGE sobre o processo de acompanhamento das renúncias de receitas:

Verificamos a inexistência de atuação do órgão central de controle interno no tema renúncia de receitas no âmbito estadual.

A falta de atuação da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado, em suas competências estabelecidas, pode ocasionar a falta de orientações, aos órgãos e às entidades do Poder Executivo Estadual, e a inexistência de recomendações emitidas aos órgãos sobre controle e gestão de políticas de concessão de benefícios fiscais e de fomento do desenvolvimento econômico e social do setor industrial.

As evidências foram materializadas através das respostas da SEFAZ e SEDET à Requisição TCE nº 01, arq. seq. 12/13, sobre a atuação da CGE nos processos de renúncia de receitas.

238. Logo, o seu não exercício de suas atividades previstas nos artigos 2, incisos I, III, IV, V, VI, IX, XI, XIII, XV, XVI, XVIII, XXIII, XXVIII, XXX, e XXXVIII do Decreto nº 34.002/2020, artigo 14, incisos I, III, IV, V, VI, IX, X, XI, XII e XVI da Lei 25 nº 16.710/18, artigos 70 e 74, inciso II da Constituição Federal/88, e o artigo 41, § 3º da Constituição Estadual do Ceará, impactaram na concretização de suas metas institucionais, no desenvolvimento de trilhas automatizadas para a avaliação e controle da renúncia de receita concedida, no uso das metodologias de gerenciamento de riscos das operações de concessão e de execução de renúncias tributárias.

239. Diante dos supracitados fatos, reconhece-se que a formalização de acordo de cooperação técnica entre a SEDET, SEFAZ, IPECE e CGE ara a avaliação da efetividade da renúncia de receitas, é uma etapa inicial do processo de definição das trilhas de auditoria automatizadas para avaliação dos incentivos fiscais e do processo de renúncia de receitas.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO Nº 43: Ao Poder Executivo que divulgue, ainda que de modo geral, o retorno das políticas de renúncia fiscal para a sociedade, além das metodologias utilizadas pelos órgãos estaduais, nos momentos da concessão, do monitoramento e do controle, para avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das renúncias fiscais concedidas a beneficiários específicos e dos programas de renúncia como um todo.

COMENTÁRIOS:

240. No Relatório da Comissão do PASF consta que:

Atualmente o Sistema FDI, software desenvolvido no âmbito da Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Trabalho, permite dar maior agilidade e controle ao processo de entrada de dados, análise e deliberação dos incentivos, cabendo à Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará – ADECE, vinculada da

SEDET, realizar o acompanhamento e monitoramento dos empreendimentos incentivados no sentido de apurar os resultados esperados da sua aplicação. Além disso, ao longo do exercício de 2020, foram realizadas tratativas com o Instituto de Estratégia e Pesquisa Econômica do Estado do Ceará – IPECE no sentido de formalizar um modelo de avaliação da política de renúncia de receitas a fim de estabelecer diretrizes de avaliação de resultados e impacto, ampliando o escopo de avaliação de resultados já existente. Essas tratativas devem se materializar no exercício de 2021 em um termo de cooperação técnica para este fim.

241. Sobre essas considerações dispostas na análise preliminar (Informação nº 28/2021), o Governo do Estado do Ceará encaminhou manifestação, por meio do Ofício nº 276/2021, tendo reafirmado os esclarecimentos apresentados pela Comissão PASF, já analisados por esta unidade técnica inicialmente.

242. Diante do exposto, evidencia-se que as solicitações, armazenamento de dados, análise e deliberação dos incentivos fiscais são operacionalizados por meio de sistema desenvolvido pela SEDET, cabendo a ADECE a realização do acompanhamento e monitoramento dos empreendimentos incentivados.

243. Assim como, constata-se em fase inicial de implementação o modelo de avaliação da política de renúncia de receitas a fim de estabelecer diretrizes de avaliação de resultados e impacto, pois realizaram a formalização de um acordo de cooperação técnica entre a SEDET, SEFAZ, CGE e IPECE para a realização de avaliação da efetividade da política pública sobre as renúncias de receitas.

244. No entanto, vale lembrar que a metodologia de avaliação das renúncias fiscais é uma parte da recomendação e na resposta da comissão PASF ficou silente o processo de divulgação do retorno das políticas de renúncia fiscal. É mister que sem a avaliação, não se pode mensurar o retorno de tal política, bem como a sua publicização.

245. Tal ausência impacta na eficiência, eficácia e efetividade da concessão, avaliação, acompanhamento, monitoramento e controle da política de renúncia de receitas promovidas pelo governo do estado do Ceará.

246. A descrição do sistema e a formalização do termo de cooperação técnica se coaduna com a recomendação exarada por esta Corte de Contas, que acompanhará a efetiva implementação da recomendação.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

6.1.6. Transparência

RECOMENDAÇÃO Nº 44: Ao Poder Executivo, que aprimore a divulgação no portal de dados abertos, diversificando os dados publicados em relação a outros temas e/ou órgãos e incentive

a sua utilização por parte da população, seja através de consulta aos dados ou de desenvolvimento de aplicativos.

COMENTÁRIOS:

247. Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Em consonância com o teor da recomendação da Colenda Corte de Contas, o Poder Executivo Estadual, tem atuado intensamente para promover a transformação digital e nesse sentido lançou em maio 2020 o Aplicativo Ceará App.

Com o Aplicativo a população do Ceará passou a ter mais facilidade de acesso a serviços públicos, funcionando como um canal que conecta os usuários a múltiplos serviços, como os relacionados às áreas de Saúde, Educação, Detran Cagece, IPVA, Certidões SEFAZ, Ouvidoria, Acesso à Informação, Corpo de Bombeiros e outros.

O Ceará App representa mais um passo do Governo do Ceará no sentido de tornar digitais os serviços públicos, garantindo agilidade no atendimento, além de credibilidade e segurança aos usuários, mitigando desperdício de tempo e levando qualidade de vida aos usuários dos serviços públicos.

Importante destacar que como a ferramenta foi lançada no contexto de enfrentamento à Covid-19, a plataforma foi inicialmente direcionada para isso, contemplando a possibilidade do cidadão poder receber atendimento de profissionais da saúde de plantão 24 horas — tanto para buscar orientações relacionadas à Covid-19 quanto para outras doenças. Desde o seu lançamento a ferramenta já evoluiu e contempla a possibilidade de acessar o serviço Vacine Já, onde é possível fazer o cadastro e o agendamento para a vacinação contra a COVID-19.

Além disso, o Poder Executivo Estadual disponibiliza diversos aplicativos que podem ser conferidos no endereço <https://www.ceara.gov.br/aplicativo>.

Uma ação de relevância singular no exercício de 2020 no que respeita à disponibilização de dados abertos, à promoção da transparência e ao fomento do controle social, foi a criação de consulta na Plataforma Ceará Transparente para divulgação dos dados referentes aos gastos do Estado para atender às demandas emergenciais decorrentes da Pandemia da COVID 19. A ferramenta permite download em formato aberto, com dicionário de dados, informações de empenhos, contratos, modalidade de licitação, fornecedor, CNPJ, itens de despesas, local do gasto e muitas outras. A completude dessa ação fez com que o Estado do Ceará tenha sido avaliado com nota máxima em avaliações especializadas e independentes, sobre as informações dos recursos aplicados no combate à pandemia, elaboradas pela organização Transparência Internacional Brasil e pela Controladoria Geral da União – CGU.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida

Evidência: Plataforma Ceará Transparente: <https://ceartransparente.ce.gov.br/>

248. Em comparação com a análise realizada no exercício anterior, verificou-se que não houve uma evolução significativa nos dados divulgados no portal do Poder Executivo, pois a maior parte continua sendo os procedentes da Secretaria da Fazenda ou da Secretaria do Planejamento e Gestão, ainda havendo uma carência de dados referentes à temas prioritários na atuação estatal como saúde e educação ou provenientes de outros órgãos ou secretarias.

249. De acordo com o Relatório do Controle Interno sobre as Contas de Governo do exercício

de 2020, foram incluídos dados referentes às despesas do Estado para atender às demandas emergenciais decorrentes da Pandemia da COVID-19, como o dicionário de dados do Coronavírus e empenhos. E em relação a necessidade de ampla divulgação do portal de dados abertos, ainda não havia sido desenvolvida uma campanha específica para divulgação desses dados.

250. A seguir são apresentados os esclarecimentos adicionais manifestados pelo Governo do Estado por meio do Ofício nº 276/2021 em relação à recomendação em análise:

Análise da Comissão do PASF: Em consonância com o teor da recomendação da Colenda Corte de Contas, o Poder Executivo Estadual, tem atuado intensamente para promover a transformação digital e nesse sentido lançou em maio 2020 o Aplicativo Ceará App. Com o Aplicativo a população do Ceará passou a ter mais facilidade de acesso a serviços públicos, funcionando como um canal que conecta os usuários a múltiplos serviços, como os relacionados às áreas de Saúde, Educação, Detran Cagece, IPVA, Certidões SEFAZ, Ouvidoria, Acesso à Informação, Corpo de Bombeiros e outros. O Ceará App representa mais um passo do Governo do Ceará no sentido de tornar digitais os serviços públicos, garantindo agilidade no atendimento, além de credibilidade e segurança aos usuários, mitigando desperdício de tempo e levando qualidade de vida aos usuários dos serviços públicos.

Importante destacar que como a ferramenta foi lançada no contexto de enfrentamento à Covid-19, a plataforma foi inicialmente direcionada para isso, contemplando a possibilidade do cidadão poder receber atendimento de profissionais da saúde de plantão 24 horas — tanto para buscar orientações relacionadas à Covid-19 quanto para outras doenças. Desde o seu lançamento a ferramenta já evoluiu e contempla a possibilidade de acessar o serviço Vacine Já, onde é possível fazer o cadastro e o agendamento para a vacinação contra a COVID-19.

Além disso, o Poder Executivo Estadual disponibiliza diversos aplicativos que podem ser conferidos no endereço <https://www.ceara.gov.br/aplicativo>.

Uma ação de relevância singular no exercício de 2020 no que respeita à disponibilização de dados abertos, à promoção da transparência e ao fomento do controle social, foi a criação de consulta na Plataforma Ceará Transparente para divulgação dos dados referentes aos gastos do Estado para atender às demandas emergenciais decorrentes da Pandemia da COVID 19. A ferramenta permite download em formato aberto, com dicionário de dados, informações de empenhos, contratos, modalidade de licitação, fornecedor, CNPJ, itens de despesas, local do gasto e muitas outras. A completude dessa ação fez com que o Estado do Ceará tenha sido avaliado com nota máxima em avaliações especializadas e independentes, sobre as informações dos recursos aplicados no combate à pandemia, elaboradas pela organização Transparência Internacional Brasil e pela Controladoria Geral da União – CGU. , Status segundo Comissão do PASF: Atendida Evidência: Plataforma Ceará Transparente: <https://ceartransparente.ce.gov.br/>

251. Nos esclarecimentos ofertados, é citada a promoção da transformação digital por meio do aplicativo “Ceará App”, permitindo a facilidade de acesso à diversos serviços públicos. Além disso, menciona a criação de consulta na Plataforma Ceará Transparente para divulgação dos dados referentes aos gastos do Estado para atender às demandas emergenciais decorrentes da Pandemia da COVID 19.

252. Embora a criação de aplicativos e consultas para acesso representem uma evolução em termos de transformação digital na Administração Pública, eles diferem do objeto referente à recomendação em análise, não permitindo a mesma personalização e diversificação de informações possibilitada pelo acesso direto dos usuários aos dados abertos disponibilizados.

253. Diante do exposto, considera-se a recomendação em fase de implementação, reiterando-a para fins de acompanhamento.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO Nº 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.

COMENTÁRIOS:

254. Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

A CGE, no intuito de fortalecer a cultura da transparência, realizou o monitoramento da transparência dos sites institucionais dos 21 Consórcios Públicos de Saúde, autarquias que o Estado participa e que são fundamentais para a oferta de saúde pública à população, principalmente no interior do Estado. O supracitado monitoramento foi realizado à luz da Portaria Conjunta CGE/SESA nº01/2020, que regulamenta a transparência dos consórcios públicos de saúde para fins de celebração de contratos de rateios e recebimentos de repasses dos Estados do Ceará. Vale ressaltar, que de acordo com o parágrafo único do Art. 1º da portaria o cumprimento dos requisitos de transparência servirão de condição para celebração de contrato de rateio entre o Estado do Ceará e o respectivo Consórcio Público de Saúde. Os sítios institucionais foram visitados entre o período 18/06/2020 até 08/07/2020, onde foi avaliada a disponibilidade, de forma clara e acessível, das seguintes informações: a) Site institucional: o consórcio público deve disponibilizar aos cidadãos site institucional para acompanhamento das informações; b) Ferramenta de Pesquisa de Conteúdo: o site deve disponibilizar ao cidadão uma ferramenta de pesquisa que possibilite a busca de conteúdo global no sítio do Consórcio; c) Endereço, telefone e horário de funcionamento do Consórcio e de suas unidades de atendimento: devem constar essas informações para o consórcio e para as unidades de atendimento (Policlínicas, Centros de Especialidades Odontológicas – CEOs); d) Lista de Entes Consorciados: nome dos municípios partícipes do consórcio; e) Estrutura Organizacional: organograma da estrutura, conforme consta no Estatuto Social, com os nomes dos ocupantes dos cargos; f) Competência: o site deve informar a competência do respectivo consórcio público; g) Serviços prestados pelo Consórcio, indicando localização e setor responsável pelo atendimento ao público: o site precisa informar aos cidadãos quais os serviços prestados pelo consórcio (cardiologia, pediatria, etc), indicando a localização e o responsável pelo atendimento; h) Respostas a perguntas frequentes: o sítio do consórcio deve informar as respostas das perguntas feitas mais frequentemente pelo cidadão ao consórcio público; i) Indicação do Ouvidor(a) ou outro responsável por receber manifestações e canais para registro de manifestações de ouvidoria (denúncia, reclamação, elogio etc.) e meios de contato; j) Responsável pelo Serviço de informação ao Cidadão (SIC) e canais para registro de solicitações de informação; k) Íntegras dos contratos de

Rateio: devem ser disponibilizados no mínimo os contratos de rateio referentes aos três últimos anos (2018, 2019 e 2020); l) Estatuto: o estatuto do consórcio precisa estar acessível no site institucional; m) Protocolo de intenções: esse documento deve estar no site institucional, pois é por meio dele que os cidadãos podem entender as responsabilidades dos entes federados; n) Contratos de Programa: devem ser disponibilizados no mínimo os contratos de programa referentes aos três últimos anos (2018, 2019 e 2020); o) Resultados de atendimentos e indicadores de resultados: devem constar no site dos consórcios os resultados de atendimentos realizados e quais são os indicadores de resultados estabelecidos pelo consórcio; p) Orçamento do Consórcio Público: o sítio institucional precisa conter no mínimo o orçamento dos três últimos anos (2018, 2019 e 2020); q) Informações de servidores/empregados, incluindo pelo menos remuneração, vínculo, carga horária, editais e resultados de concursos/seleções; r) Convênios de receita e de despesas: o site deve disponibilizar na íntegra todos os convênios firmados pelo consórcio; s) Licitações: as licitações precisam estar divulgadas no sítio do consórcio para acompanhamento da sociedade; t) Dispensas de licitação: os processos de dispensas devem ser disponibilizados no sítio institucional; u) Contratos: o site deve disponibilizar todos os contratos firmados pelo consórcio, incluindo a íntegra do instrumento; v) Despesas: o cidadão precisa ter acesso às despesas do consórcio de forma consolidada; w) Despesas Detalhadas: além da forma consolidada, também deve estar no sítio do consórcio a forma detalhada das despesas (empenhos); x) Demonstrações Contábeis: as demonstrações contábeis (Balanço Patrimonial, Demonstração de fluxo de Caixa etc.) dos consórcios precisam estar acessíveis ao cidadão no site do consórcio dos dois últimos anos (2018 e 2019); y) Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO): deve ser disponibilizado por bimestre, contemplando o Balanço orçamentário e o Demonstrativo de execução das despesas por função e subfunção dos anos de 2018 e 2019; z) Relatório de Gestão Fiscal (RGF): deve ser disponibilizado por quadrimestre, contemplando o demonstrativo com a despesa com o pessoal, o demonstrativo com a disponibilidade de caixa e o demonstrativo dos restos a pagar dos anos de 2018 e 2019.

(...)

Dos 21 sítios institucionais avaliados, apenas o sítio do Consórcio Público de Saúde de Maracanaú não estava disponível. A Figura 9 apresenta o resultado percentual da avaliação da transparência dos Consórcios Públicos de Saúde do Estado do Ceará relativamente aos 26 requisitos monitorados.

(...)

A Figura 10 apresenta a consolidação da avaliação dos 26 requisitos de cada Consórcio monitorado, que corresponde a 520 requisitos avaliados num total. Considerando que o Consórcio só atendeu na íntegra ao item avaliado quando a resposta for “sim”, observa-se que apenas 41% atenderam ao estabelecimento nesta avaliação, sendo necessário esforços dos responsáveis pela informação para atendimento da transparência de mais da metade dos requisitos avaliados (59%).

(...)

Ao considerar apenas os requisitos que atenderam de forma satisfatória esta avaliação, ou seja, os requisitos que tiveram como resposta “sim”, observa-se, por meio da Figura 11, uma média entre os Consórcios de apenas 11 requisitos dos 26 avaliados. Os que tiveram melhor desempenho na avaliação foram os Consórcios de Itapipoca, Limoeiro do Norte e Maciço de Baturité atendendo de forma satisfatória 15 requisitos da avaliação, que representa 58%. Dentre os que apresentaram desempenho abaixo da média destaca-se o Consórcio de Icó que atendeu apenas 8% dos critérios de transparência.

Por fim, considerando que a avaliação apresentada neste Relatório estabeleceu critérios por temporalidade para determinadas informações, a exemplo do item “16. Orçamento do Consórcio Público” que considerou como satisfatória (resposta

“sim”) a apresentação para os anos de 2018 a 2020, não exime a responsabilidade dos Consórcios Públicos de Saúde em dar transparência das informações para os demais anos. Status segundo Comissão do PASF: Atendida. Evidências: Atividades de monitoramento da Coordenaria de Transparência (Portaria Conjunta CGE/SESA nº 01/2020).

255. Conforme apontado no item 6.5 Transparência nos Consórcios Públicos de Saúde, na comparação das análises realizadas nos últimos períodos, verifica-se que houve uma evolução significativa no exercício de 2020 em termos de divulgação dos demonstrativos por parte dos Consórcios Públicos.

256. Entretanto, na análise dos dados do exercício de 2020, foram encontradas as seguintes ocorrências:

- Apenas o consórcio da Microrregião de Sobral atingiu 100% na disponibilização dos demonstrativos analisados;
- Os consórcios das Microrregião de Limoeiro do Norte, Quixadá e Vale do Curu publicaram somente o contrato do rateio;
- O portal do Consórcio da Microrregião de Maracanaú estava indisponível, mesma situação evidenciada no relatório técnico do exercício de 2019.

257. Ademais, de acordo com os comentários da Comissão PASF, na avaliação realizada pela CGE nos sites dos Consórcios Públicos, observou-se que apenas 41% atenderam aos critérios estabelecidos, 22% atenderam de forma incompleta e 37% não atenderam.

258. Destaca-se que nos esclarecimentos manifestados pelo Governo do Estado por meio do Ofício nº 276/2021 não foram apresentadas outras informações relevantes além das já citadas. Desse modo, apesar de os esclarecimentos indicarem que a recomendação foi atendida, diante das ocorrências evidenciadas, considera-se a recomendação em fase de implementação, reiterando-a para fins de acompanhamento.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO Nº 46 – À Secretaria do Planejamento e Gestão que disponibilize relatórios descritivos sobre a realização das metas físicas e sua respectiva execução financeira para todos os produtos principais das Iniciativas dos Programas de governo do PPA 2020-2023.

RECOMENDAÇÃO Nº 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.

COMENTÁRIOS:

259. Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

As recomendações 46 e 47 foram atendidas por meio da Consulta Pública de Acompanhamento do PPA 2020-2023 que disponibiliza os relatórios com as informações físicas e financeiras, uma vez que foram implementadas as funcionalidades para disponibilização das informações por meio do sítio eletrônico da SEPLAG. O relatório pode ser acessado, por qualquer cidadão, na Consulta do PPA 2020-2023, localizada no sítio eletrônico da Seplag, por meio do seguinte link e realizando filtros específicos:

http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/frm_consulta_ppa.aspx

É possível também ter acesso ao Relatório de Acompanhamento das Iniciativas Prioritárias (2020), encaminhado para a Assembleia Legislativa com as informações acerca das iniciativas prioritárias, estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, de 2020.

Contudo, importante ressaltar que, no âmbito do PPA 2016-2019, não foi possível disponibilizar relatórios com informações de execução física e financeira por produtos principais das iniciativas, mas é possível acessar outros relatórios com diversas informações, inclusive com os resultados dos indicadores estratégicos e temáticos. Os relatórios da Consulta do PPA 2016-2019 podem ser acessados, por qualquer cidadão no sítio da SEPLAG.

Ressalta-se que a Seplag encontra-se desenvolvendo um novo modelo de apresentação da Consulta Pública do Plano Plurianual 2020-2023, por meio de uma ferramenta que está em produção em parceria com o Iris - Laboratório de Inovação e Dados do Estado do Ceará e o Laboratório Insight da Universidade Federal do Ceará – UFC. Para tanto, de todo modo, estão sendo elaborado dashboards orientados pelos princípios de experiência do usuário (UX) que possibilitarão outro nível de aproximação do cidadão com os dados e as informações dos órgãos estaduais, geradas por meio do Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação – SIMA PPA 2020-2023. O primeiro protótipo, a ser disponibilizado no sítio eletrônico da Seplag, pode ser visualizado por meio deste link:

<https://5fb693321464b700072665ba--quizzical-poitras-17d6ed.netlify.app/>

Status segundo Comissão do PASF: Em fase de implementação.

Evidências:

PPA

http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/frm_consulta_ppa.aspx

LDO

<https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-lei-de-diretrizesorçamentarias/lei-de-diretrizes-orçamentarias-2020/>

SIMA

<https://5fb693321464b700072665ba--quizzical-poitras17d6ed.netlify.app/>

260. Na análise preliminar, a Diretoria de Contas de Governo considerou que o Poder Executivo está em fase de implementação, tendo em vista que a Seplag está desenvolvendo um novo modelo de apresentação da Consulta Pública do Plano Plurianual 2020-2023, por meio de uma ferramenta que está em produção em parceria com o Iris - Laboratório de Inovação e Dados do Estado do Ceará e o Laboratório Insight da Universidade Federal do Ceará – UFC.

261. Em seguida, esta Corte de Contas solicitou, através do Ofício nº 018511/2021 - GAB.PRES, atendendo ao Despacho Singular nº 04388/2021 do Sr. Conselheiro Relator, Rholden Queiroz, a manifestação do Governador do Estado sobre os pontos elencados na Informação nº 28/2021.

262. Por meio do Processo nº 16858/2021-0, o Poder Executivo, através da Comissão do PASF, encaminhou esclarecimento adicional sobre a matéria, porém, é idêntico ao apresentado anteriormente.

263. Portanto, reitera-se a recomendação em questão, para fins de acompanhamento da sua implantação.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO Nº 48 – À Secretaria do Planejamento e Gestão que ao inserir dados no Sistema de Acompanhamento verifique a veracidade dos valores referentes às Iniciativas e aos Programas de Governo.

COMENTÁRIOS:

264. Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

A Seplag desenvolveu melhorias nas ferramentas de monitoramento com o novo Sistema de Monitoramento e Avaliação - Sima PPA 2020-2023. Este sistema permite maior controle dos órgãos gestores dos Programas e responsáveis pelas entregas, e, portanto, as informações prestadas pelos órgãos executores passam por análise mais criteriosa dos técnicos das Unidades Setoriais de Planejamento, antes de serem disponibilizadas para análise da Coordenadoria de Especial de Gestão Estratégica do Planejamento e Orçamento da Seplag. Nesse contexto, o Sima PPA 2020-2023 já dispõe de espaço para justificativas sobre incoerências entre a execução física e financeira, bem como há uma funcionalidade que permite anexar comprovação do sobre o cumprimento das metas.

No que compete ao desenvolvimento do Monitoramento do PPA, é dever da Coordenadoria Especial de Gestão Estratégica do Planejamento e Orçamento (Coplo) da Seplag, por meio da Coordenadoria de Planejamento e Gestão para Resultados (Cpger) realizar a análise das justificativas encaminhadas pelas setoriais para todas as situações de incoerências, a exemplo de metas realizadas sem execução financeira; execução financeira sem realização de metas; meta realizada acima de 130% do programado, entre outras situações que fogem a lógica formal da execução física e financeira.

Referida análise será alvo de definição de critérios para serem implementados por ocasião da Revisão do PPA, ainda este ano, e também da LOA 2022, tudo visando aproximar o planejado do executado. Pode-se adiantar o enfoque de critérios a serem definidos: a avaliação dos programas/entregas em termos físico e financeiro e dos acordos de resultados para as Secretarias que pactuaram, do tipo: programa com zero de execução física e/ou financeira, deverá ficar fora da oferta contida no Sistema de elaboração da Revisão e/ou da LOA e só será incluído após justificativa do órgão sobre a real possibilidade de ajustes e execução do mesmo; critérios para metas superestimadas, ou com baixa execução também será alvo de justificativa para inclusão, devendo então o sistema bloquear no início da elaboração, a sua inclusão.

Merece menção o papel de facilitador pedagógico da Seplag/Coplo com ações contínuas de capacitação e orientação no tocante à melhoria da qualidade e confiabilidade das informações, evidenciada pela oferta de cursos junto a Escola de Gestão Pública (EGP/CE) para os usuários dos sistemas corporativos de planejamento.

A Seplag tem buscado criar mecanismos que garantam que as fragilidades identificadas, por um processo de planejamento e monitoramento, sejam corrigidas e aperfeiçoadas, tendo em vista a busca por resultados e objetivos mais próximos à realidade.

Status segundo Comissão do PASF: Em fase de implementação.

Evidências: SIMA <https://5fb693321464b700072665ba--quizzical-poitras17d6ed.netlify.app/>

265. Na análise preliminar, a Diretoria de Contas de Governo considerou que esta recomendação está em fase de implementação, pois as melhorias desenvolvidas pela Seplag nas ferramentas de monitoramento com o novo Sistema de Monitoramento e Avaliação - Sima PPA 2020-2023 serão alvo de análise para definição de critérios a serem implementados por ocasião da Revisão do PPA em 2021, como também na LOA 2022, com objetivo de aproximar o planejado do executado.

266. Em seguida, esta Corte de Contas solicitou, através do Ofício nº 018511/2021 - GAB.PRES, atendendo ao Despacho Singular nº 04388/2021 do Sr. Conselheiro Relator, Rholden Queiroz, a manifestação do Governador do Estado sobre os pontos elencados na Informação nº 28/2021.

267. Por meio do Processo nº 16858/2021-0, o Poder Executivo, através da Comissão do PASF, encaminhou esclarecimento adicional sobre a matéria, porém, é idêntico ao apresentado anteriormente.

268. Portanto, reitera-se a recomendação em questão, para fins de acompanhamento da sua implantação.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO Nº 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.

COMENTÁRIOS:

269. Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Buscando um contínuo aprimoramento do processo de gestão do Plano, o Governo do Ceará está promovendo melhorias em todo o ciclo desde o planejamento, execução, monitoramento, avaliação e revisão deste instrumento, entendendo que isto contribuirá para melhorar o desempenho da ação governamental e promover maior interface entre as etapas do ciclo da gestão pública, visualizado na Figura 16 a seguir, disponibilizada pelo "Guia metodológico de Revisão e adequação do PPA 2020-2023".

(...)

No tocante ao processo de Monitoramento do PPA 2020-2023, coordenado no Estado pela Secretaria do Planejamento e Gestão, é realizado em ciclos trimestrais e tem como objetivo gerar informações adequadas que possam ser utilizadas no processo decisório, com vistas à correção de desvios de execução, à melhoria da alocação dos recursos e da utilização dos insumos disponíveis e ao alcance dos resultados almejados.

O marco legal desse processo consta do art. 14, da Lei nº 17.160/2019 (Lei do Plano Plurianual 2020-2023). Um outro importante e complementar processo é o de Avaliação do PPA 2020-2023 disciplinado no art. 15, da Lei supramencionada, quando afirma que: "O Poder Executivo realizará avaliações bienais do Plano, disponibilizando seus resultados para consulta ampla dos órgãos de controle e da sociedade.

Por fim, a Revisão do PPA que tem como objetivo alinhar o planejamento plurianual com a programação exposta em outros instrumentos legais ou gerenciais que executam a ação de governo, como a Lei Orçamentária Anual (LOA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), os Acordos de Resultados e o Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários - Mapp, além de promover ajustes nas estratégias idealizadas face às situações não previstas. Vale ressaltar, que agora em Julho de 2021 estamos iniciamos referido processo.

Dessa forma, todas essas iniciativas visam aprimorar a qualidade e o acesso das informações referentes a execução do PPA.

Quanto a especificidade colocada, temos a ressaltar que: o monitoramento das iniciativas do PPA, no exercício de 2020, está direcionado para 307 iniciativas prioritárias de um total de 606. Alguns critérios são estabelecidos para priorizar as iniciativas, sendo as que impactam mais diretamente nos resultados que se deseja alcançar com os programas de governo. Inclusive existem iniciativas que não foram incorporadas na agenda de implementação, sendo as consideradas complementares.

Em relação à Iniciativa 111.1.03 — Qualificação das condições físicas de unidades habitacionais, mencionada pelo TCE, constatamos que, de fato, não foi encontrada no Relatório de Acompanhamento das Entregas (Acompanhamento do PPA), visto que era um relatório que expressava informações especialmente do PPA anterior (2016-2019). Entretanto, por uma questão de transparência, foi adicionado o exercício de 2020, que se encontra em processo de aperfeiçoamento, inclusive com a disponibilidade de novos relatórios e opções de agrupamentos. Vale ressaltar que, embora as melhorias ainda estejam implementadas, a informação acerca da iniciativa em questão pode ser constatada pelo TCE através do Relatório 10 — Relatório para Prestação de Contas, já disponibilizado anteriormente ao TCE, no SIMA.

Status segundo Comissão do PASF: Em fase de implementação.

Evidências: SIMA

<https://5fb693321464b700072665ba--quizzical-poitras-17d6ed.netlify.app/>

270. Na análise preliminar, a Diretoria de Contas de Governo considerou que esta recomendação não foi atendida, pois observou-se que algumas informações não foram divulgadas no referido relatório, como exemplo a Iniciativa 111.1.003 Qualificação das condições físicas de unidades

habitacionais. Outro ponto observado foi que nenhum outro relatório pode ser visualizado através das opções de agrupamento ou de tipo disponibilizadas no sistema.

271. Em seguida, esta Corte de Contas solicitou, através do Ofício nº 018511/2021 - GAB.PRES, atendendo ao Despacho Singular nº 04388/2021 do Sr. Conselheiro Relator, Rholden Queiroz, a manifestação do Governador do Estado sobre os pontos elencados na Informação nº 28/2021.

272. Por meio do Processo nº 16858/2021-0, o Poder Executivo, através da Comissão do PASF, encaminhou esclarecimento adicional sobre a matéria, porém, é idêntico ao apresentado anteriormente.

273. Diante dos novos esclarecimentos, esta Diretoria de Contas de Governo conclui que esta recomendação está em fase de implementação, tendo em vista que será iniciado em julho de 2021 a revisão do PPA que tem como objetivo alinhar o planejamento plurianual com a programação exposta em outros instrumentos legais ou gerenciais que executam a ação de governo, como a Lei Orçamentária Anual (LOA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), os Acordos de Resultados e o Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários - Mapp, além de promover ajustes nas estratégias idealizadas face às situações não previstas.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

RECOMENDAÇÃO Nº 50 – Quanto à educação, a Administração Estadual esteja atenta à regular aplicação de recursos nas subfunções "Desenvolvimento Científico", "Educação Especial" e "Ensino Fundamental", a fim de permitir que todas as atividades relacionadas às aludidas subfunções sejam plenamente desenvolvidas.

COMENTÁRIOS:

274. Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

A execução orçamentária dos recursos na área de educação têm sido prioridade do Estado. De acordo com dados do SIOF, em 2019 para a subfunção Ensino Fundamental, o orçamento autorizado foi de R\$ 100.689.071,71 (cem milhões, seiscentos e oitenta e nove mil, setenta e um reais e setenta e um centavos), tendo sido empenhado um montante de R\$ 90.260.403,01 (noventa milhões, duzentos e sessenta mil, quatrocentos e três reais e um centavo), o que equivale ao percentual de 89,64%.

Já na subfunção referente à Educação Especial, do orçamento de R\$ 11.339.640,59 (onze milhões, trezentos e trinta e nove mil, seiscentos e quarenta reais e cinquenta e nove centavos), foram empenhados R\$ 10.236.030,83 (dez milhões, duzentos e trinta e seis mil, trinta reais e oitenta e três centavos), equivalente a 90,27% do total liberado.

Em 2020, diante das restrições impostas pela Pandemia da COVID-19, o Ensino Fundamental empenhou R\$ 67.353.408,71 (sessenta e sete milhões, trezentos e

cinquenta e três mil, quatrocentos e oito reais e setenta e um centavos) e Educação Especial o valor de R\$ 7.204.008,94 (sete milhões, duzentos e quatro mil, oito reais e noventa e quatro centavos).

Com relação ao Desenvolvimento Científico em 2019 foram empenhados R\$ 35.100.594,26 (trinta e cinco milhões, cem mil, quinhentos e noventa e quatro reais e vinte e seis centavos), enquanto em 2020, mesmo com o contexto adverso da Pandemia, o valor empenhado foi de R\$ 53.092.981,50 (cinquenta e três milhões, noventa e dois mil, novecentos e oitenta e um reais e cinquenta centavos).

Status segundo Comissão do PASF: Atendida.

Evidências: Execução de despesas nas subfunções de Ensino Fundamental, Educação Especial e Desenvolvimento Científico.

275. Na análise preliminar, a Diretoria de Contas de Governo considerou que esta recomendação foi parcialmente atendida, pois ao consultar o S2GPR verificou uma divergência nos valores empenhados pelo Governo do Estado para a subfunção Desenvolvimento Científico, classificado na Função Educação (12). O valor empenhado em 2019 foi de R\$ 2.071.340,4715 (dois milhões, setenta e um mil, trezentos e quarenta reais e quarenta e sete centavos), enquanto em 2020 o montante foi de R\$ 3.420.800,00 (três milhões, quatrocentos e vinte mil e oitocentos reais).

276. Em seguida, esta Corte de Contas solicitou, através do Ofício nº 018511/2021 - GAB.PRES, atendendo ao Despacho Singular nº 04388/2021 do Sr. Conselheiro Relator, Rholden Queiroz, a manifestação do Governador do Estado sobre os pontos elencados na Informação nº 28/2021.

277. Por meio do Processo nº 16858/2021-0, o Poder Executivo, através da Comissão do PASF, encaminhou esclarecimento adicional sobre a matéria, porém, é idêntico ao apresentado anteriormente.

278. Diante dos novos esclarecimentos, esta Diretoria de Contas de Governo entende que esta recomendação foi não atendida, pois ao consultar o Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção referente ao 6º bimestre do RREO de 2020, verificou que, para a subfunção Desenvolvimento Científico (571), o orçamento autorizado em 2020 foi de R\$ 135.728.695,92 (cento e trinta e cinco milhões, setecentos e vinte e oito mil, seiscentos e noventa e cinco reais e noventa e dois centavos), tendo sido empenhado um montante de R\$ 53.092.981,50 (cinquenta e três milhões, noventa e dois mil, novecentos e oitenta e um reais e cinquenta centavos), o que equivale ao percentual de 39,11%. Diante disso, entende-se que houve uma baixa aplicação de recursos na subfunção Desenvolvimento Científico.

279. Em relação às subfunções "Educação Especial" e "Ensino Fundamental", verificou-se que a aplicação dos recursos em 2019 foi realizada de forma regular. Entretanto, devida às restrições impostas pela pandemia da COVID-19 e à diminuição do empenho nestas subfunções no exercício de 2020, esta Diretoria de Contas de Governo entende que esta recomendação deve ser mantida para

acompanhamento da regular aplicação de recursos nas subfunções "Educação Especial" e "Ensino Fundamental", na área de educação.

SITUAÇÃO: Não atendida.

RECOMENDAÇÃO Nº 51 – Em relação ao Plano Nacional de Educação, que o Governo do Estado do Ceará empreenda esforços concretos tendentes ao alcance e cumprimento das relevantes metas nacionalmente previstas.

COMENTÁRIOS:

280. Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Primeiramente, convém esclarecer que os resultados dos rendimentos (aprovação, reprovação, abandono) da rede pública estadual do Ceará, segundo demonstram os dados do Censo 2020, disponíveis no sítio do INEP, as taxas de rendimentos apresentam resultados satisfatórios, uma vez que o percentual de aprovação foi de 98,1% de alunos do ensino fundamental, com percentual de abandono de 1,9% e, relativo ao ensino médio esse percentual foi de 97,1% de aprovação e de 2,9% de abandono.

Acrescenta-se também, a título exemplificativo do apoio e valorização aos professores, que a Revista Docentes, editada pela SEDUC, recebe trabalhos originais e inéditos em língua portuguesa, espanhola ou inglesa, sob forma de artigos originais, resenhas, relatos de experiência, projetos de jogos, aplicativos e robótica e resumos de teses e de dissertações. Considerando a importância de incentivar o protagonismo docente na publicação de suas experiências e reflexões, a Seduc disponibiliza à comunidade educacional uma publicação que recebe trabalhos originais e inéditos, cuja abordagem está relacionada à educação básica com foco na experiência docente do ensino médio, cujo acesso pode ocorrer através do sítio revistas docentes.

Ademais, entende-se por oportuno mencionar os investimentos realizados com a finalidade de garantir a qualidade do ensino neste período remoto, a exemplo da contratação de empresas para fornecimento de SIM CARDS 3G/4G com pacote de dados de 20GB para alunos do 6º ano do Ensino Fundamental até a 3ª Série do Ensino Médio num quantitativo total de 338.615 (trezentos e trinta e oito mil, seiscentos e quinze) Chips.

Também destacamos como relevante a aquisição de 120.000 (cento e vinte mil) tablets para 100% dos alunos da 1ª série do Ensino Médio e a aquisição de 30.000 (trinta mil) tablets para os alunos das demais séries do Ensino Médio.

Portanto, reiteramos as informações encaminhadas no Capítulo 2 do Relatório do Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo de 2020.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida.

Evidências:

<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dadosabertos/indicadores-educacionais/taxas-de-rendimento>

<https://revistadocentes.seduc.ce.gov.br/index.php/revistadocentes/issue/view/16>.

281. Na análise preliminar, a Diretoria de Contas de Governo considerou que esta recomendação foi parcialmente atendida, pois o Estado do Ceará obteve em 2019 nota 4,2 (IDEB) para 3ª série do ensino médio na rede de ensino estadual, alcançando um resultado abaixo da meta projetada para o período.

282. Em seguida, esta Corte de Contas solicitou, através do Ofício nº 018511/2021 - GAB.PRES, atendendo ao Despacho Singular nº 04388/2021 do Sr. Conselheiro Relator, Rholden Queiroz, a manifestação do Governador do Estado sobre os pontos elencados na Informação nº 28/2021.

283. Por meio do Processo nº 16858/2021-0, o Poder Executivo, através da Comissão do PASF, encaminhou esclarecimento adicional sobre a matéria.

284. Diante dos novos esclarecimentos, esta Diretoria entende que, apesar da rede pública estadual cearense ter superado a meta proposta para 2019 e alcançado o melhor resultado do país nos anos finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano), o Governo do Estado do Ceará não empreendeu esforços concretos tendentes ao alcance e cumprimento das relevantes metas nacionalmente previstas no Plano Nacional de Educação quando obteve um resultado abaixo da meta projetada no IDEB para 3ª série do ensino médio na rede de ensino estadual. Posto isto, entende-se que esta recomendação permanece como parcialmente atendida.

SITUAÇÃO: Parcialmente atendida.

6.2. ALERTA EMITIDA NO PARECER PRÉVIO Nº00078/2020

6.2.1. Planejamento e execução orçamentária

ALERTA Nº 01: Ao Poder Executivo, que adote providências de maior controle quanto ao gasto de pessoal em sentido amplo, com fulcro no art. 1º, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000, em relação à responsabilidade na gestão fiscal quanto ao equilíbrio das contas públicas em face das (*sic*) levando em conta que despesas com contrato de gestão, pensionistas e abono permanência, reduzem as disponibilidades do Estado para investimentos e manutenção dos serviços públicos.

COMENTÁRIOS:

285. Conforme já analisado no item 4.7. Despesa com Pessoal, em 2020, o Poder Executivo atingiu o percentual de 40,55%, abaixo do limite de alerta da LRF. Entretanto, a Lei Complementar nº 178/2021, trouxe várias alterações à legislação fiscal, dentre elas a consideração das normas de padronização metodológica editadas pelo conselho de gestão fiscal de que trata o art. 67 na fiscalização do cumprimento da responsabilidade na gestão fiscal, conforme o art. 59 da LRF.

286. É necessária, portanto, a adoção de providências em relação ao impacto das despesas com

peçoal relacionadas aos contratos de gestão, pensionistas e abono permanência nos demonstrativos com o objetivo de harmonização quanto à estrutura, o conteúdo e forma de elaboração dos demonstrativos fiscais conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais bem como os demais normativos publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional.

287. Deste modo, no exame inicial considerou-se converter o alerta em uma nova recomendação ao Poder Executivo, para fins de acompanhamento das providências a serem adotadas.

288. A seguir, são apresentados os esclarecimentos manifestados pelo Governo do Estado por meio do Ofício nº 276/2021 em relação à recomendação:

Análise da Comissão do PASF: Devido ao impacto da Pandemia da COVID-19, tanto na exigência de recursos adicionais para a área da saúde, quanto pela perda de arrecadação tributária decorrente da diminuição das atividades econômicas, o Conselho de Governança Fiscal, composto pelos chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e dos órgãos Ministério Público do Estado do Ceará, Defensoria Pública Geral do Estado do Ceará e Tribunal de Contas do Estado do Ceará emitiu a Resolução Conselho de Governança Fiscal nº01/2020 (D.O.E.07/04/2020), que estabeleceu diretrizes para todos os Órgãos e Poderes estaduais de contingenciamento de gastos necessária ao enfrentamento da pandemia de coronavírus, tendo medidas relacionadas ao controle de gastos com pessoal, conforme a Figura 17. [...]

Além disso, conforme estabelecido no art.3º da referida Resolução, foi sancionada a Lei Complementar nº215/2020 (D.O.E. 17/04/2020), estabelecendo que por conta da pandemia do novo coronavírus os Poderes Executivo e Legislativo, o Tribunal de Contas e a Defensoria Pública do Estado deveriam, por meio do Conselho de Governança Fiscal do Estado, política de contingenciamento de gastos, abrangendo, dentre outras, as seguintes medidas:

I - postergação, para o exercício de 2021, da implantação em folha e dos consequentes efeitos financeiros de quaisquer ascensões funcionais, promoção ou progressão, referentes ao exercício de 2020 de todos os agentes públicos estaduais dos órgãos e Poderes de que trata o caput deste artigo, vedado o pagamento retroativo de quaisquer valores a esse título;

II - vedação, enquanto perdurar o estado de calamidade pública no Estado, da nomeação de candidatos aprovados em concursos públicos realizados no âmbito de quaisquer dos órgãos ou Poderes a que se refere o caput deste artigo.

Ademais, no âmbito do Poder Executivo, o Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal — COGERF emitiu a Resolução COGERF nº 07/2020 (D.O.E.03/04/2020, p.32), antes das medidas supra citadas, instituiu o Plano de Contingenciamento de Gastos no âmbito do Poder Executivo do Estado do Ceará. As medidas de contingenciamento visaram reduzir o impacto da pandemia nas finanças do Estado, podendo-se destacar as seguintes medidas relativas a gastos com pessoal:

- fica vedada a celebração, a partir de 3 de abril de 2020, de novos contratos onerosos para o Estado, excetuados aqueles relacionados ao enfrentamento da emergência em saúde pública, decorrente do novo Coronavírus, os quais deverão ser previamente submetidos à análise do COGERF;
- fica vedada qualquer contratação de servidores públicos, terceirizados ou o

aumento do quantitativo de estagiários, tomado o quantitativo existente em cada órgão à data de 16 de março de 2020, excetuada a Secretaria de Saúde;

- os contratos de gestão celebrados pelo Estado, excetuados aqueles firmados pela Secretaria de Saúde, deverão ter seus impactos financeiros reduzidos em pelo menos 20% (vinte por cento).

A prática da boa gestão fiscal que tem consagrado o Estado do Ceará, consistente no controle permanente das despesas, observando a Emenda Constitucional nº 88, de 21 de dezembro de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do Estado do Ceará, pode ser constatada na Figura 18, que apresenta o demonstrativo do Novo Regime Fiscal para o exercício de 2020. [...]

Em 2020 as despesas primárias correntes foram no montante de R\$10.442.075.871,85, apresentando uma variação de 0,44% em relação a 2019. As despesas executadas pelo Poder Executivo no exercício de 2020 representaram 86,75% do Limite do Novo Regime Fiscal. Portanto, verificou-se um saldo de R\$1.594.212.700,15, indicando o cumprimento do Novo Regime Fiscal. Portanto, o Poder Executivo tem adotado providências permanentes de maior controle de gastos, inclusive de pessoal, demonstrando respeito à responsabilidade na gestão fiscal para a manutenção do equilíbrio das contas públicas. Essa prática tem permitido que o Estado do Ceará garanta as disponibilidades para investimentos e manutenção dos serviços públicos. Status segundo Comissão do PASF: Atendido. Evidências: Resolução COGERF nº 07/2020 (D.O.E.03/04/2020, p.32); Resolução Conselho de Governança Fiscal nº01/2020 (D.O.E.07/04/2020); e Lei Complementar nº215/2020 (D.O.E. 17/04/2020).

289. Conforme disposto nos esclarecimentos, o Poder Executivo tem adotado providências permanentes de maior controle de gastos, inclusive de pessoal. Entretanto, diante das alterações já citadas na legislação de responsabilidade fiscal, tendo como objetivo a harmonização na elaboração dos demonstrativos fiscais, considera-se indicá-la como recomendação em fase de implementação, reiterando-a para fins de acompanhamento.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

6.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

290. Ante o exposto, a Diretoria de Contas de Governo, no uso de suas atribuições regulamentares, conclui que restou as recomendações (advindas de exercícios anteriores que não foram consideradas atendidas) listadas nos quadros a seguir:

Quadro 1 – Recomendações de exercícios anteriores

RECOMENDAÇÕES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES
PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
À Secretaria do Planejamento e Gestão que aprimore o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de forma a descrever as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, conforme prevê o art. 4º, I, e, da Lei de Responsabilidade Fiscal.
À Secretaria da Fazenda que dê continuidade ao processo de implantação do sistema de custos para possibilitar a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, em atendimento as exigências contidas no art. 50, VI, § 3º da LRF.
À Secretaria da Fazenda que especifique nos instrumentos de planejamento (LDO/LOA) quais parâmetros foram utilizados para se apurar a renúncia de receita neles identificada, e assim, garantir a

demonstração com transparência desses valores, possibilitando um controle social, bem como a permanente revisão dos critérios utilizados.
Ao Poder Executivo Estadual, que demonstre a renúncia considerada na estimativa de receita da lei orçamentária conforme inciso I do art. 14 da LRF na LOA.
À Secretaria da Fazenda, que envie no Balanço Geral do Estado a demonstração do efetivo acréscimo de arrecadação atingido por meio das medidas de compensação, bem como os cálculos evidenciando o montante de receita efetivamente renunciado.
À Secretaria de Desenvolvimento Econômico e ao Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Estado do Ceará, que realizem estudos anuais para avaliar o retorno obtido com as políticas de incentivos fiscais em contrapartida com seu custo fiscal, bem como verificar o cumprimento, pelas empresas beneficiárias, das condições necessárias para o recebimento de incentivos fiscais.
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.
À Secretaria do Planejamento e Gestão, que disponibilize, em sua página eletrônica referente ao cumprimento do limite de abertura de créditos suplementares, as informações analíticas utilizadas no cálculo do referido percentual e a memória do cálculo em si de acordo com a legislação orçamentária vigente
À todas as Secretarias do Estado que reduzam a contratação de terceirizados para a realização de atividades inerentes a servidores públicos (atividade-fim), e avaliem a necessidade de realização de concurso público, sob pena de ofensa ao art. 37, inciso II, CF/88
À Secretaria da Fazenda e à Procuradoria Geral do Estado recomendados a disponibilização de indicadores que proporcionem o conhecimento da situação da Dívida Ativa, tais como: Índice de prescrição da Dívida Ativa; Efetividade da Cobrança da Dívida Ativa; Índice de Efetividade da Cobrança da Dívida Ativa; Índice de Efetividade do Parcelamento no Recolhimento dos Créditos da Dívida Ativa, entre outros.
Ao Poder Executivo, que adote as medidas necessárias para a regulamentação da forma de apropriação dos saldos remanescentes dos contratos de gestão, bem como a sua respectiva transparência.
À SEPLAG que proceda à elaboração de políticas públicas distributivas, que priorizem a adoção dos índices de desenvolvimento municipal ou humano como critério para a posterior destinação de recursos a título de transferências voluntárias.
Ao Poder Executivo, que adote providências de maior controle quanto ao gasto de pessoal em sentido amplo, com fulcro no art. 1º, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000, em relação à responsabilidade na gestão fiscal quanto ao equilíbrio das contas públicas em face das despesas com contrato de gestão, pensionistas e abono permanência, reduzem as disponibilidades do Estado para investimentos e manutenção dos serviços públicos. (Alerta nº01 do Parecer Prévio nº00078/2020)
ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS
À Secretaria da Fazenda que acompanhe o cumprimento do deliberado na Resolução COGERF nº 10/2020(DOE 17/06/2020), na qual orienta que as Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, que recebam recursos destinados à constituição ou aumento de capital, especifiquem em notas explicativas às demonstrações contábeis, informativo da aplicação de tais recursos com a devida descrição das despesas aplicadas dentre outras determinações.
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.
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.
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.
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.
À Secretaria do Planejamento e Gestão que dê prosseguimento aos trabalhos de reavaliação dos bens móveis e imóveis do Estado e aperfeiçoe os sistemas de controle desses bens de forma a atender aos novos padrões da contabilidade aplicada ao setor público, a fim de evidenciar o valor real do patrimônio do Estado.
Ao Poder Executivo, que adote medidas efetivas, para que possa ser finalizado o processo de extinção da COHAB.
CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA
Ao Poder Executivo, quando elaborar a Lei de Orçamento do Estado, que observe a dotação mínima para investimentos do setor público estadual do Interior, conforme estabelece o art. 210 da Constituição Estadual do Ceará.
Ao Poder Executivo, que cumpra o cronograma estabelecido para alcance do percentual de recursos direcionados à FUNCAP, conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual.
Ao Poder Executivo, que promova a operacionalização do fundo destinado ao fomento e ao incremento de microempreendedorismo com vistas ao cumprimento do art. 209 da Constituição Estadual.
À SEFAZ que disponibilize no S2GPR um relatório que informe a disponibilidade de caixa por fonte de recursos e por Poder.
À Secretaria da Fazenda, que implemente um dispositivo de bloqueio no sistema da execução orçamentária para fontes de recursos que não possuam disponibilidade financeira, a fim de evitar insuficiência de caixa nas fontes vinculadas.
Ao Poder Executivo, que envide esforços para obter a devida contragarantia de garantias anteriormente prestadas e que condicione as futuras concessões de garantia em operações de crédito internas ou externas ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, dispensando a contragarantia apenas de órgãos ou entidades do próprio estado, tudo em conformidade com o art. 40, §1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal e o art. 18, I, §3º, da Resolução nº 43/2001, do Senado Federal.
À Secretaria da Fazenda, que avalie o impacto da inclusão dos gastos com recursos humanos nos contratos de gestão, no cálculo das despesas com pessoal para fins de cumprimento da LRF.
À Secretaria da Fazenda, que efetue a contabilização dos consórcios públicos, em conformidade com a regulamentação da Portaria STN nº 274/2016, com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e a Instrução de Procedimentos Contábeis – IPC 10 – Contabilização de Consórcios Públicos.
GOVERNANÇA FISCAL DA RENÚNCIA DE RECEITA
Ao Poder Executivo, que institucionalize formal e juridicamente (por meio de lei, decreto, resolução etc.) o processo de instituição, concessão, avaliação e controle de renúncias fiscais, definindo e distribuindo as competências dos órgãos e as atribuições dos atores envolvidos.
Ao Poder Executivo, que formalize diretrizes, prioridades e metas da política de renúncia fiscal do estado, de modo a permitir o planejamento estratégico de médio e longo prazo, a alocação eficiente dos recursos (financeiros, de materiais e equipamentos, de sistemas e de pessoas) entre os vários programas de renúncia fiscal estaduais e a sua devida operacionalização.
À Controladoria Geral do Estado, que dê continuidade ao desenvolvimento, no âmbito de suas metas institucionais, de trilhas automatizadas para a avaliação e controle da renúncia de receita concedida, considerando fazer uso das metodologias de gerenciamento de riscos das operações de concessão e de execução de renúncias tributárias, em especial as condicionadas.
Ao Poder Executivo que divulgue, ainda que de modo geral, o retorno das políticas de renúncia fiscal para a sociedade, além das metodologias utilizadas pelos órgãos estaduais, nos momentos da concessão, do monitoramento e do controle, para avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das renúncias fiscais concedidas a beneficiários específicos e dos programas de renúncia como um todo.
TRANSPARÊNCIA
Ao Poder Executivo, que aprimore a divulgação no portal de dados abertos, diversificando os dados publicados em relação a outros temas e/ou órgãos e incentive a sua utilização por parte da população, seja através de consulta aos dados ou de desenvolvimento de aplicativos.
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.

À Secretaria do Planejamento e Gestão que disponibilize relatórios descritivos sobre a realização das metas físicas e sua respectiva execução financeira para todos os produtos principais das Iniciativas dos Programas de governo do PPA 2020-2023.

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.

À Secretaria do Planejamento e Gestão que ao inserir dados no Sistema de Acompanhamento verifique a veracidade dos valores referentes às Iniciativas e aos Programas de Governo.

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.

Quanto à educação, a Administração Estadual esteja atenta à regular aplicação de recursos nas subfunções "Desenvolvimento Científico", "Educação Especial" e "Ensino Fundamental", a fim de permitir que todas as atividades relacionadas às aludidas subfunções sejam plenamente desenvolvidas.

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

7 *RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES APÓS ANÁLISE DAS CONTAS DO GOVERNADOR ALUSIVAS AO EXERCÍCIO DE 2020*

7. RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES APÓS ANÁLISE DAS CONTAS DO GOVERNADOR REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2020

1. O presente Capítulo tem como objetivo reunir as recomendações realizadas ao longo do presente relatório, bem como aquelas remanescentes de exercícios anteriores, mas que ainda persistiram no exercício sob exame, de forma a melhor subsidiar a elaboração do Parecer Prévio sobre as Contas do Governador – exercício de 2020.
2. As ressalvas apontadas e as recomendações propostas alicerçam-se na função constitucional deste Tribunal de assegurar a observância aos princípios da legalidade, eficiência, legitimidade e economicidade na gestão pública, e ainda nos Princípios de Contabilidade.
3. No quadro a seguir, destacam-se as ressalvas e as suas respectivas recomendações identificadas no exercício (recomendações n°s 1, 2, 12, 13, 14, 15, 25 e 26), bem como aquelas de anos anteriores, mas que ainda persistiram no exercício sob análise que foram atualizadas ou até mesmo reformuladas, inclusive o alerta n° 01 do Parecer Prévio n°00078/2020 disposto na recomendação n°37.

Quadro 01 – Ressalvas e as respectivas recomendações do exercício de 2020

RESSALVAS	RECOMENDAÇÕES
CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA	
1. Em relação ao 3º ano do ensino médio, na rede de ensino estadual, o Estado do Ceará obteve nota de 4,2 no IDEB, não atingindo a meta (4,5) para o ano de 2019.	1. Em relação ao IDEB, que o Governo do Estado do Ceará empreenda esforços concretos tendentes ao alcance e cumprimento das metas previstas para a rede estadual de ensino.
PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	
2. A Administração Pública Estadual executou para alguns bens e serviços metas acima de 1.000% da programada no PPA 2020-2023, durante o exercício de 2020.	2. À Secretaria do Planejamento e Gestão que promova um melhor acompanhamento das metas previstas no PPA 2020-2023, para evitar dimensionamento abaixo ou acima da real expectativa a ser alcançada.
3. O Poder Público Estadual, na distribuição de recursos por meio de transferências voluntárias, não levou em consideração o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM), como uma ferramenta para a elaboração das políticas públicas no Estado do Ceará.	3. À SEPLAG que proceda à elaboração de políticas públicas distributivas, que priorizem a adoção dos índices de desenvolvimento municipal ou humano como critério para a posterior destinação de recursos a título de transferências voluntárias.
4. A identificação da terceirização em substituição a servidores públicos, e registro elevado de valores alocados no elemento 37 que é locação de mão-de-obra.	4. A todas as Secretarias do Estado que se abstenham de contratar terceirizados para a realização de atividades inerentes a servidores públicos (atividade-fim), e avaliem a necessidade de realização de concurso público, sob pena de ofensa ao art. 37, inciso II, CF/88.
5. Ausência de informações analíticas utilizadas no cálculo do percentual referente ao	5. À Secretaria do Planejamento e Gestão, que disponibilize, em sua página eletrônica referente

RESSALVAS	RECOMENDAÇÕES
cumprimento do limite de abertura de créditos suplementares e a sua memória do cálculo em si de acordo com a legislação orçamentária vigente	ao cumprimento do limite de abertura de créditos suplementares, as informações analíticas utilizadas no cálculo do referido percentual e a memória do cálculo em si de acordo com a legislação orçamentária vigente.
6. Ausência das normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, conforme prevê o art. 4º, I, e, da Lei de Responsabilidade Fiscal.	6. À Secretaria do Planejamento e Gestão que aprimore o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de forma a descrever as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, conforme prevê o art. 4º, I, e, da Lei de Responsabilidade Fiscal.
7. Ausência de sistema de custos na Administração Pública Estadual que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.	7. À Secretaria da Fazenda que dê continuidade ao processo de implantação do sistema de custos para possibilitar a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, em atendimento as exigências contidas no art. 50, VI, § 3º da LRF
8. Necessidade de fiscalização do cumprimento do Manual de Celebração de Contratos de Gestão e do aperfeiçoamento do processo de formalização e avaliação da execução dos contratos de gestão.	8. 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.
9. Ausência dos parâmetros utilizados para calcular o montante da renúncia de receita, informado na Lei Orçamentária Anual, em seu Demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.	9. À Secretaria da Fazenda que especifique nos instrumentos de planejamento (LDO/LOA) quais parâmetros foram utilizados para se apurar a renúncia de receita neles identificada, e assim, garantir a demonstração com transparência desses valores, possibilitando um controle social, bem como a permanente revisão dos critérios utilizados.
10. Ausência de regulamentação da forma de apropriação dos saldos remanescentes dos contratos de gestão, bem como a sua respectiva transparência.	10. Ao Poder Executivo, que adote as medidas necessárias para a regulamentação da forma de apropriação dos saldos remanescentes dos contratos de gestão, bem como a sua respectiva transparência.
11. Ausência da disponibilização de indicadores de resultados relativos às atividades de cobrança da Dívida Ativa	11. À Secretaria da Fazenda e à Procuradoria Geral do Estado recomendamos a disponibilização de indicadores que proporcionem o conhecimento da situação da Dívida Ativa, tais como: Índice de prescrição da Dívida Ativa; Efetividade da Cobrança da Dívida Ativa; Índice de Efetividade do Parcelamento no Recebimento dos Créditos da Dívida Ativa, entre outros.

RESSALVAS	RECOMENDAÇÕES
12. Baixo nível de execução dos investimentos com recursos próprios em algumas funções (incluindo as relacionadas aos direitos sociais), além da redução das despesas autorizadas e execução em comparação com o exercício anterior.	12. Ao Poder Executivo, que envide esforços para aumentar de forma satisfatória o nível de execução dos investimentos com recursos próprios, principalmente os relacionados aos direitos sociais.
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.	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.
14. Ocorrências observadas na divulgação dos dados do portal da transparência referentes aos gastos no enfrentamento à pandemia do COVID-19 no exercício de 2020: <ul style="list-style-type: none"> • Ausência de notas explicativas em relação ao fato de 27,43% das entregas estarem atrasadas, não entregues ou apenas parcialmente realizadas. • Impossibilidade de distinção dos montantes utilizados provenientes das transferências da União (recursos federais) dos recursos ordinários originados exclusivamente da arrecadação estadual nas despesas empenhadas na fonte “00 – RECURSOS ORDINÁRIOS”; • Modalidade de licitação sem especificação (texto vazio) abrangendo um montante de R\$ 167.252.324,37. 	14. Ao Poder Executivo, que aprimore os mecanismos para identificação dos gastos executados com recursos ordinários, permitindo diferenciar os provenientes da União e os originados exclusivamente da arrecadação estadual. 15. Ao Poder Executivo, que envide esforços para aumentar a transparência nos sites eletrônicos, por meio do saneamento dos dados apresentados e evidenciação de notas explicativas tanto em relação ao significado dos conteúdos dos campos divulgados quanto às informações consolidadas.
15. Ausência de demonstração da renúncia considerada na estimativa de receita da lei orçamentária conforme inciso I do art. 14 da LRF na LDO.	16. Ao Poder Executivo Estadual, que demonstre a renúncia considerada na estimativa de receita da lei orçamentária conforme inciso I do art. 14 da LRF na LOA.
16. Falta de transparência quanto à quantia efetivamente renunciada de receita durante o exercício financeiro e ao acréscimo da receita proveniente das medidas de compensação com base nos critérios estabelecidos na LDO.	17. À Secretaria da Fazenda, que envie no Balanço Geral do Estado a demonstração do efetivo acréscimo de arrecadação atingido por meio das medidas de compensação, bem como os cálculos evidenciando o montante de receita efetivamente renunciado.
17. Falta de informações quanto ao retorno dos incentivos fiscais para a sociedade.	18. À Secretaria de Desenvolvimento Econômico e ao Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Estado do Ceará, que realizem estudos anuais para avaliar o retorno obtido com as políticas de incentivos fiscais em contrapartida com seu custo fiscal, bem como verificar o cumprimento, pelas empresas beneficiárias, das condições necessárias para o recebimento de incentivos fiscais.

RESSALVAS	RECOMENDAÇÕES
ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS	
<p>18. Descumprimento da Resolução 10/2020 da COGERF, devido a nota explicativa de uma empresa pública (COGERH) não constar a especificação das despesas em que foram aplicados os recursos recebidos a título de constituição ou aumento de capital.</p>	<p>19. À Secretaria da Fazenda que acompanhe o cumprimento do deliberado na Resolução COGERF nº 10/2020(DOE 17/06/2020), na qual orienta que as Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, que recebam recursos destinados à constituição ou aumento de capital, especifiquem em notas explicativas às demonstrações contábeis, informativo da aplicação de tais recursos com a devida descrição das despesas aplicadas dentre outras determinações.</p>
<p>19. Deficit entre as fontes de recursos do exercício corrente identificado no comparativo entre a execução orçamentária e as receitas realizadas.</p>	<p>20. 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</p>
<p>20. Empresas estatais dependentes de recursos do tesouro estadual nos termos do art. 2º, Inciso III da LRF e Resolução nº 43 do Senado Federal, não incluídas no orçamento fiscal, a exemplo da Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos – METROFOR</p>	<p>21. 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 Transp. 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.</p>
<p>21. Subavaliação de bens imóveis do Estado</p>	<p>22. À Secretaria do Planejamento e Gestão que dê prosseguimento aos trabalhos de reavaliação dos bens móveis e imóveis do Estado e aperfeiçoe os sistemas de controle desses bens de forma a atender aos novos padrões da contabilidade aplicada ao setor público, a fim de evidenciar o valor real do patrimônio do Estado.</p>
<p>22. Provisão de Perdas da Dívida Ativa não reflete o valor possível de recuperação pelo Estado.</p>	<p>23. À Secretaria da Fazenda e à Procuradoria Geral do Estado, diante da vultuosidade do valor envolvido, que continuem dando 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.</p>
<p>23. Na estrutura do Balanço Patrimonial, extraído do S2GPR, não contempla o Quadro do Superavit/Deficit Financeiro por fonte conforme modelo disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).</p>	<p>24. À Secretaria da Fazenda que adote as providências necessárias para que na 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)</p>

RESSALVAS	RECOMENDAÇÕES
24. Na estruturação do Balanço Patrimonial, bem como nas notas explicativas, não consta detalhada a quantia de depreciação dos bens móveis e a dos bens imóveis.	25. À Secretaria da Fazenda, que seja especificada, no Balanço Patrimonial ou em suas notas explicativas, a parcela da depreciação, exaustão e amortização acumuladas, que corresponde aos Bens Móveis e Imóveis
25. Nas notas explicativas, não se observa a especificação da metodologia utilizada, que justifique a ausência ou constituição de uma estimativa de ajuste de perdas, relativa aos créditos de dívida ativa não tributária.	26. À Secretaria da Fazenda, que seja especificada, nas notas explicativas, a metodologia utilizada, que justifique a ausência ou constituição de uma estimativa de ajuste de perdas, relativa aos créditos de dívida ativa não tributária.
26. Ausência de atos efetivos para extinguir a COHAB que se encontra em fase de liquidação	27. Ao Poder Executivo, que adote medidas efetivas, para que possa ser finalizado o processo de extinção da COHAB
CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA	
27. Não observância da exigência de contragarantia dos fundos, das autarquias, das fundações e das empresas estatais dependentes, conforme exigido pelo art. 40, §1º, da LRF, c/c art.18, I, §3º, c/c art.2º, I, da Resolução SF nº43/2001.	28. Ao Poder Executivo, que envide esforços para obter a devida contragarantia de garantias anteriormente prestadas e que condicione as futuras concessões de garantia em operações de crédito internas ou externas ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, dispensando a contragarantia apenas de órgãos ou entidades do próprio estado, tudo em conformidade com o art. 40, §1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal e o art. 18, I, §3º, da Resolução nº 43/2001, do Senado Federal.
28. Deficiência no Controle de Destinação de Recursos	29. À Secretaria da Fazenda, que implemente um dispositivo de bloqueio no sistema da execução orçamentária para fontes de recursos que não possuam disponibilidade financeira, a fim de evitar insuficiência de caixa nas fontes vinculadas.
29. Deficiência na apresentação do relatório de acompanhamento dos contratos de gestão em relação às despesas com pessoal.	30. À Secretaria da Fazenda, que avalie o impacto da inclusão dos gastos com recursos humanos nos contratos de gestão no cálculo das despesas com pessoal, pra fins de cumprimento da LRF.
30. Ausência de detalhamento de disponibilidade de caixa por fonte de recurso e Poder.	31. A SEFAZ que disponibilize no S2GPR um relatório que informe a disponibilidade de caixa por fonte de recursos e por Poder.
31. Não atendimento da dotação mínima para investimentos do setor público estadual do Interior, contrariando o determinado pelo art. 210 da Constituição Estadual.	32. Ao Poder Executivo, quando elaborar a Lei de Orçamento do Estado, que observe a dotação mínima para investimentos do setor público estadual do Interior, conforme estabelece o art. 210 da Constituição Estadual do Ceará.
32. Não aplicação de recursos mínimos com fomento das atividades de pesquisas científicas e tecnológica (FUNCAP), contrariando o que é determinado pelo art. 258 da Constituição Estadual.	33. Ao Poder Executivo, que cumpra o cronograma estabelecido para alcance do percentual de recursos direcionados à FUNCAP, conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual.

RESSALVAS	RECOMENDAÇÕES
33. Ausência de operacionalização do Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará - FCE.	34. Ao Poder Executivo, que promova a operacionalização do fundo destinado ao fomento e ao incremento de microempreendedorismo com vistas ao cumprimento do art. 209 da Constituição Estadual.
34. Deficiência na apresentação do relatório de acompanhamento dos contratos de gestão em relação às despesas com pessoal.	35. À Secretaria da Fazenda, que avalie o impacto da inclusão dos gastos com recursos humanos nos contratos de gestão, no cálculo das despesas com pessoal para fins de cumprimento da LRF.
35. Ausência de contabilização e registro das informações dos consórcios públicos pelo Estado do Ceará, na qualidade de ente consorciado, conforme o art. 11, § 4º, da Portaria STN nº 274/2016.	36. À Secretaria da Fazenda, que efetue a contabilização dos consórcios públicos, em conformidade com a regulamentação da Portaria STN nº 274/2016, com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e a Instrução de Procedimentos Contábeis – IPC 10 – Contabilização de Consórcios Públicos.
36. Necessidade de adoção de providências em relação ao impacto das despesas com pessoal relacionadas aos contratos de gestão, pensionistas e abono permanência nos demonstrativos com o objetivo de harmonização quanto à estrutura, o conteúdo e forma de elaboração dos demonstrativos fiscais conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais bem como os demais normativos publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional.	37. Ao Poder Executivo, que adote providências de maior controle quanto ao gasto de pessoal em sentido amplo, com fulcro no art. 1º, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000, em relação à responsabilidade na gestão fiscal quanto ao equilíbrio das contas públicas em face das despesas com contrato de gestão, pensionistas e abono permanência reduzirem as disponibilidades do Estado para investimentos e manutenção dos serviços públicos.
TRANSPARÊNCIA	
37. Identificação de algumas incongruências associadas à natureza do programa, da iniciativa e dos projetos conforme as informações fornecidas pela SEPLAG, em relação execução física-financeira das Iniciativas dos Programas de governo.	38. À Secretaria do Planejamento e Gestão que disponibilize relatórios descritivos sobre a realização das metas físicas e sua respectiva execução financeira para todos os produtos principais das Iniciativas dos Programas de governo do PPA 2020-2023.
38. Os relatórios gerados pelo Sistema de Acompanhamento do PPA são de periodicidade anual.	39. 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.
39. Os dados financeiros gerados no relatório do Sistema de Acompanhamento do PPA estão divergentes dos valores fornecidos pela SEPLAG para os programas de governo.	40. À Secretaria do Planejamento e Gestão que ao inserir dados no Sistema de Acompanhamento verifique a veracidade dos valores referentes às Iniciativas e aos Programas de Governo.
40. Quanto à execução física e orçamentária dos programas finalísticos, verificou-se uma série de inconsistências que prejudicam sobremaneira os planejamentos vindouros, a detecção de falhas e a aferição da efetividade dos gastos públicos.	41. 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.

RESSALVAS	RECOMENDAÇÕES
41. Deficiência no desenvolvimento de ações nas subfunções “Desenvolvimento Científico”, “Educação Especial” e “Ensino Fundamental”.	42. Quanto à educação, a Administração Estadual esteja atenta à regular aplicação de recursos nas subfunções "Desenvolvimento Científico", "Educação Especial" e "Ensino Fundamental", a fim de permitir que todas as atividades relacionadas às aludidas subfunções sejam plenamente desenvolvidas.
42. Não alcance das metas previstas nacionalmente pelo Plano Nacional de Educação.	43. Em relação ao Plano Nacional de Educação, o Governo do Estado do Ceará empreenda esforços concretos tendentes ao alcance e cumprimento das relevantes metas nacionalmente previstas.
43. Ausência de disponibilização de dados referentes à temas prioritários na atuação estatal como saúde e educação ou provenientes de outros órgãos ou secretarias no portal de dados abertos.	44. Ao Poder Executivo, que aprimore a divulgação no portal de dados abertos, diversificando os dados publicados em relação a outros temas e/ou órgãos e incentive a sua utilização por parte da população, seja através de consulta aos dados ou de desenvolvimento de aplicativos.
44. Ausência de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira nos portais eletrônicos dos consórcios de saúde dos quais o poder executivo estadual é parte integrante	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.
GOVERNANÇA FISCAL DA RENÚNCIA DE RECEITA	
45. Não foram devidamente mapeados os processos de instituição e controle da renúncia fiscal.	46. Ao Poder Executivo, que institucionalize formal e juridicamente (por meio de lei, decreto, resolução etc.) o processo de instituição, concessão, avaliação e controle de renúncias fiscais, definindo e distribuindo as competências dos órgãos e as atribuições dos atores envolvidos.
46. Ausência de formalização de diretrizes, prioridades e metas da política de renúncia fiscal do estado.	47. Ao Poder Executivo, que formalize diretrizes, prioridades e metas da política de renúncia fiscal do estado, de modo a permitir o planejamento estratégico de médio e longo prazo, a alocação eficiente dos recursos (financeiros, de materiais e equipamentos, de sistemas e de pessoas) entre os vários programas de renúncia fiscal estaduais e a sua devida operacionalização.
47. Ausência de avaliação de riscos e controle interno no processo de instituição, concessão, avaliação e controle de renúncias fiscais.	48. À Controladoria Geral do Estado, que dê continuidade ao desenvolvimento, no âmbito de suas metas institucionais, de trilhas automatizadas para a avaliação e controle da renúncia de receita concedida, considerando fazer uso das metodologias de gerenciamento de riscos das operações de concessão e de execução de renúncias tributárias, em especial as condicionadas.
48. Necessidade de aperfeiçoamento da transparência e publicidade no processo de	49. Ao Poder Executivo que divulgue, ainda que de modo geral, o retorno das políticas de renúncia

RESSALVAS	RECOMENDAÇÕES
gestão das renúncias fiscais.	fiscal para a sociedade, além das metodologias utilizadas pelos órgãos estaduais, nos momentos da concessão, do monitoramento e do controle, para avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das renúncias fiscais concedidas a beneficiários específicos e dos programas de renúncia como um todo.

CONCLUSÃO

1. Com base no exposto, a Diretoria de Contas de Governo, no uso de suas atribuições regulamentares, encaminha o feito ao juízo deliberatório desta Corte de Contas, opinando no sentido de que seja sugerida ao Poder Legislativo do Estado do Ceará, a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS**, da Prestação Anual das Contas do Governo do Estado, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Camilo Sobreira de Santana, alusiva ao exercício financeiro de 2020, com as recomendações relacionadas no Quadro 1 do capítulo 7, cujo cumprimento deverá ser acompanhado pelo Órgão de Controle Interno do Poder Executivo Estadual e, no âmbito deste Tribunal, pela Secretaria de Controle Externo, por meio das suas unidades técnicas.

Diretoria de Contas de Governo da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Fortaleza, 4 de agosto de 2021.

Assina(m) este documento:

Paulo Eduardo Juvêncio Neri
Analista de Controle Externo
Mat. 1340-7

Vanessa Aragão de Goes Salgueiro
Analista de Controle Externo
Mat. 1592-9

Cléa Sabino de Matos Brito Bessa
Analista de Controle Externo
Mat. 0974-5

José Edmar Firmino de Farias Filho
Analista de Controle Externo
Mat. 1652-6

Samuel Leite Castelo
Analista de Controle Externo
Mat. 1662-4

Hennyra Nunes Lemos Cardoso
Gerente de Fisc. de Demonstrações
Financeiras e Receitas
Mat. 1126-5

Francisco Gennison Sales Lins
Diretor de Contas de Governo
Mat. 1537-6