

## RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos de prestação de contas de governo do Estado do Ceará, alusiva ao exercício financeiro de 2019, de responsabilidade do Exmo. Sr. Governador, Camilo de Sobreira Santana.

Em cumprimento ao art. 85, I e §1º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (RITCE), foi distribuída a este Conselheiro a relatoria das contas de governo do Estado do Ceará, mediante sorteio eletrônico na sessão ordinária plenária de 14/01/2020, como atesta a ata de julgamento nº 01, publicada em 28/01/2020 no Diário Oficial Eletrônico do TCE-CE.

O Exmo. Sr. Camilo de Sobreira Santana Governador do Estado do Ceará, por intermédio do Ofício GG nº 112/2020, protocolou, em 03 de abril de 2020, a prestação de contas do governo do Estado do Ceará, referente ao exercício 2019, tombado sob o nº 202005387, para a devida emissão de Parecer Prévio por esta Corte de Contas, que respaldará o julgamento político das contas de governo pelos deputados estaduais na Assembleia Legislativa do Ceará. Acompanharam a prestação de contas em questão: 1. Relatório Técnico que demonstra uma visão global da gestão do exercício; 2. Cópias das atas das audiências realizadas nos meses de maio e setembro de 2019 e fevereiro de 2020, na Assembleia Legislativa; e 3. Relatório dos projetos concluídos e em conclusão no Estado em 2019.

Na sequência, os autos foram encaminhados à Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE para fins de instrução técnica, que emitiu a Informação inicial nº 00013/2020, encaminhada a este Conselheiro Relator em 18/05/2020 para que fossem tomadas as providências necessárias para a continuidade da instrução processual.

Considerando o que dispõe o art. 11 da Lei Estadual nº 12.509/1995, bem como o art. 15, III, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, o responsável foi devidamente notificado em 18/05/2020, nos termos do art. 21, I, c/c art. 39-A, ambos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Ceará (LOTCE), para que, em querendo, se manifestasse no prazo de 12 (doze) dias úteis, acerca dos fatos elencados pela unidade técnica.

Em 12/06/2020, o Exmo. Sr. Governador encaminhou o Ofício nº 185/2020, protocolado sob o nº 10844/2020-6, com esclarecimentos adicionais ao processo de prestação de contas de governo do Estado do Ceará, alusiva ao exercício financeiro de 2019, tendo, pois, a oportunidade – e a exercendo dentro dos prazos estabelecidos – de se manifestar sobre todos os pontos apontados pelo TCE/CE, assegurando-se os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE emitiu o Relatório Anual das Contas do Governador do Estado do Ceará, datado de 16/06/2020, opinando no sentido de que fosse sugerido ao Poder Legislativo do Estado do Ceará, a **aprovação com ressalvas**, da prestação anual das contas do governo do Estado, de responsabilidade do Exmo. Sr. Camilo Sobreira de Santana, alusiva ao exercício financeiro de 2019, com as 40 recomendações relacionadas no Capítulo 8 do indigitado Relatório.

Ato contínuo, os presentes autos foram remetidos ao Ministério Público Especial, para análise e pronunciamento, nos termos do art. 87-B, II da Lei Estadual nº 12.509/95 (LOTCE). Na data de 30/06/2020, foi emitido o Parecer nº 03415/2020 – PROCURADORIA GERAL DE CONTAS – TCE/CE, o qual, propôs, em suma:

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

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

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

Já em relação à Recomendação nº 37 (não alcance das metas previstas nacionalmente pelo Plano Nacional de Educação), parece-nos ter havido mero erro material na confecção do quadro, pois o tema não consta do Relatório Técnico, o que foi confirmado a este MPC (por e-mail) pela SECEX, que informou sobre a indisponibilidade momentânea dos índices do Plano Nacional de Educação (PNE), determinando a supressão da análise.

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

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

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

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

Sistema Prisional do Ceará, de modo a atender de forma suficiente o quantitativo da população carcerária do Estado;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nesse sentido, o **MPC corrobora, nos termos do item 14 retro e com as exceções apontadas, as Recomendações sugeridas pela Gerência de Contas de Governo** no Capítulo 8 do Relatório Técnico. Outrossim, o **MPC sugere a inclusão das Recomendações constantes do item 14.1** da presente manifestação ministerial.

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

Em seguida, vieram os autos conclusos a este Conselheiro.

É o relatório.

## VOTO

Ao Tribunal de Contas compete apreciar as contas prestadas anualmente pelo governador do estado, mediante a emissão de parecer prévio que respaldará o julgamento das contas de governo pelos deputados estaduais na Assembleia Legislativa do Ceará. É a exegese do art. 76, inciso I, c/c art. 49, inciso X, ambos da Constituição do Estado do Ceará.

Não é demais observar que, neste ano, o prazo de 60 (sessenta) dias para a emissão de parecer prévio por este Tribunal de Contas, fixado no art. 76, inciso I da Constituição Estadual, c/c art. 42, *caput* da LOTCE, foi suspenso por 12 (doze) dias para que o governador pudesse se manifestar, visando a, assim, melhor realizar a *accountability* nas contas anuais do governador relativas ao exercício de 2019 – símile ao que já ocorre nas contas prestadas anualmente pelos Prefeitos. A ideia é que o Tribunal de Contas, ao franquear ao governador prestar esclarecimentos no processo de contas de governo – preferivelmente antes de emitir o seu parecer prévio, anima o diálogo e a discussão no momento oportuno, intensa a transparência sobre os atos de governo e seus percalços e torna possível ao TCE/CE proceder a uma análise técnica de maior completude, complexidade e profundidade, agregando ainda mais valor ao serviço prestado à sociedade pelo Tribunal de Contas do Estado.

Submeto à apreciação deste Plenário a análise sobre as contas de governo do Estado do Ceará, referentes ao exercício financeiro de 2019, prestadas pelo seu governador, o Exmo. Sr. Camilo de Sobreira Santana, em 03/04/2020 e protocoladas sob o nº 00145/2020-7.

A Diretoria de Contas de Governo da Secretaria de Controle Externo do TCE/CE examinou o Balanço geral do Estado do Ceará (BGE) e suas demonstrações contábeis de 2019, da Secretaria da Fazenda, e o Relatório do Controle Interno sobre as contas anuais de Governo (RCI-Governo), da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado, por determinação do art. 42, §2º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (LOTCE), além de informações solicitadas aos órgãos estaduais e disponibilizadas nos sítios de transparência do Estado e nos sistemas de gestão estaduais disponíveis para consulta deste Tribunal.

A partir deles, foram analisados e avaliados, cabe ressaltar, não atos administrativos isolados e formalidades legais, porém atos de governo, *i.e.*, condutas do governador do estado, quer praticadas por ele quer pelo seu secretariado, no exercício das funções de planejamento, direção, execução e controle dos planos e programas de governo, no cumprimento dos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal e na fidedignidade e na regularidade dos dados apresentados nos demonstrativos contábeis a que se faz uso no setor público.

Buscou-se, ainda, a partir da posição de controle externo, oferecer uma visão sistêmica, que identificasse problemas e tendências no curto prazo para prever implicações e riscos a médio e longo prazos, em consonância às recomendações da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE aos Tribunais de

Contas no estudo “Entidades Fiscalizadoras Superiores e Boa Governança: supervisão, visão e previsão”<sup>1</sup>.

## 1 CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA

Nesse capítulo, apresentam-se os principais indicadores da situação econômica e social do Estado do Ceará, a partir do Relatório Técnico elaborado pela Diretoria de Contas de Governo, que analisou: 1) o cenário econômico nacional e a evolução do Produto Interno Bruto (PIB), bem como o cenário econômico estadual e a evolução do PIB cearense, comparando-o ao PIB nacional; na sequência, a composição do PIB estadual por setores da economia (Agricultura, Indústria e Serviços); 2) a balança comercial do Estado do Ceará; 3) o mercado de trabalho estadual; e 4) a análise dos investimentos nas áreas de educação e segurança pública e efeitos na redução da criminalidade.

O Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, isto é, o somatório de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada área geográfica tem crescido lentamente nos últimos anos, pouco mais de 1%. O PIB cearense, como seria de se esperar, acompanha a tendência do PIB nacional, com crescimento um pouco maior em 2019 (2,11%).

O principal setor na composição do PIB no Ceará são os serviços, conforme dados do IBGE de 2014 a 2017. A participação do setor, em média, representa 75% do total. A agropecuária registrou variação positiva em 2019 (1,33%). A Indústria teve o primeiro ano positivo em crescimento, quando observado os dados dos últimos 5 (cinco) anos. A variação foi positiva em 4,08%. Por fim, os Serviços vêm mantendo crescimento apresentado ao longo dos 2 anos anteriores. Em 2017, o crescimento foi de 1,09%. Em 2018, chegou-se a 0,91%. No ano de 2019, a percentagem foi de 1,78%. De destaque negativo foi o setor de varejo comum cearense, que apresentou a quarta queda trimestral consecutiva no ano de 1,3% comparado ao mesmo período do ano anterior, destoando da tendência do varejo comum nacional (3,3% de variação positiva, conforme dados da Pesquisa Mensal do Comércio divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)).

O 4º trimestre de 2019 apresentou déficit na balança comercial de US\$ 12 (doze) milhões. O valor corrente de comércio alcançou a cifra de US\$ 1,1 bilhão. Em comparação a 2018, em razão do agravamento da crise econômica na Argentina e da desaceleração da economia global, as exportações cearenses caíram. No ano anterior, exportou-se, no 4º trimestre, R\$ 792.000.000,00 (setecentos e noventa e dois milhões de reais), enquanto, no mesmo período de 2019, atingiu a quantia de R\$ 566.000.000,00 (quinhentos e sessenta e seis milhões de reais).

---

1 ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Entidades Fiscalizadoras Superiores e Boa Governança: Supervisão, Visão e Previsão. Principais Pontos.** Disponível em: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiZ8YDv263qAhUgGbkGHZ3pDIQQFjAAe\\_gQIBhAB&url=https%3A%2F%2Fportal.tcu.gov.br%2Fflumis%2Fportal%2Ffile%2FfileDownload.jsp%3FfileId%3D8A8182A2513578DE0151627744924F2E&usq=AOvVaw2ptMNdHGpeX6CuMpfYoSr2](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiZ8YDv263qAhUgGbkGHZ3pDIQQFjAAe_gQIBhAB&url=https%3A%2F%2Fportal.tcu.gov.br%2Fflumis%2Fportal%2Ffile%2FfileDownload.jsp%3FfileId%3D8A8182A2513578DE0151627744924F2E&usq=AOvVaw2ptMNdHGpeX6CuMpfYoSr2)  
Acesso em: 20 jun. 2020.

No que diz respeito ao mercado de trabalho cearense, pontua-se, segundo dados do Ministério do Trabalho, que seguindo a tendência do ano de 2018, o exercício de 2019 apresentou um saldo ligeiramente positivo na geração de postos de trabalho. O quantitativo foi de 9.546 (nove mil quinhentos e quarenta e seis) postos.

Sobre o último ponto, **item 4**, informa-se que a Educação, direito resguardado constitucionalmente, teve o menor investimento dos últimos três anos. Em 2017 e em 2018, respectivamente, os valores despendidos com atividade chegaram a R\$ 3.714.678.022,85 (três bilhões setecentos e quatorze milhões seiscentos e setenta e oito mil vinte e dois reais e oitenta e cinco centavos) e R\$ 3.819.281.479,26 (três bilhões oitocentos e dezenove milhões duzentos e oitenta e um mil quatrocentos e setenta e nove reais e vinte e seis centavos). No exercício de 2019, R\$ 3.604.793.434,78 (três bilhões seiscentos e quatro milhões setecentos e noventa e três mil quatrocentos e trinta e quatro reais e setenta e oito centavos).

Importante questão foi destacada pelo Procurador-Geral de Contas deste Tribunal, Júlio César Rola Saraiva, apontando uma considerável retração dos valores aplicados nas subfunções “Formação de Recursos Humanos” e “Ensino Fundamental”.

No ano de 2017, na subfunção “Ensino Fundamental”, a quantia gasta foi de R\$ 205.268.754,68 (duzentos e cinco milhões, duzentos e sessenta e oito mil setecentos e cinquenta e quatro reais e sessenta e oito centavos). Em 2018, foi de 135.774.422,83 (cento e trinta e cinco milhões, setecentos e setenta e quatro mil quatrocentos e vinte e dois reais e oitenta e três centavos). Já em 2019, esta mesma aplicação ficou restrita a R\$ 90.260.403,01 (noventa milhões duzentos e sessenta mil quatrocentos e três mil reais e um centavo). Já com a “Formação de Recursos Humanos”, aportou-se menos da metade da quantia em relação aos dois últimos anos.

Tendo em vista que o PIB do Ceará apresentou crescimento e que a formação básica e o investimento com professores é de suma importância para o desenvolvimento da sociedade, **acato a recomendação de que se recomponham os níveis de dispêndios nessas áreas.**

Desse modo, recomendo **ao Poder Executivo que adote medidas e providências nas áreas de formação e aperfeiçoamento dos professores do setor público, bem como aumente as ações relacionadas ao Ensino Fundamental, inclusive, estabelecendo programas permanentes para coordenação, financiamento e manutenção.**

Deixo, no entanto, de acolher a recomendação do Procurador-Geral de Contas deste Tribunal que diz respeito ao não alcance das metas previstas nacionalmente no Plano Nacional de Educação. Concordo com a análise do órgão técnico, no sentido de que recomendação nº 59, alusiva às contas do Governador do ano de 2018 (a saber: “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”), foi atendida, tendo em vista que a Secretaria da Educação vem desenvolvendo ações para que os indicadores educacionais possam continuar melhorando, de acordo com as metas estabelecidas no Plano Estadual de Educação e alinhadas com o Plano Nacional de Educação. Para isso a SEDUC, vem envidando

esforços para implementação de programas e projetos, que venham a fortalecer e ao mesmo tempo contribuir para atingimento das metas estabelecidas até 2024.

Em compensação, a Segurança Pública recebeu o maior aporte de verba dos últimos anos. Em 2019, R\$ 3.187.498.994,21 (três bilhões, cento e oitenta e sete milhões, quatrocentos e noventa e oito mil novecentos e noventa e quatro reais e vinte e um centavos). Superou, assim, os R\$ 3.176.058.393,47 (três bilhões, cento e setenta e seis milhões, cinquenta e oito mil trezentos e noventa e três reais e quarenta e sete centavos) de 2018 e os R\$ 2.828.340.443,89 (dois bilhões, oitocentos e vinte e oito milhões trezentos e quarenta mil, quatrocentos e quarenta e três reais e oitenta e nove centavos) de 2017.

Apesar do crescimento, há ponto que merece maior atenção, por se mostrarem necessários maiores investimentos, qual seja, a subfunção “Formação de Recursos Humanos”, uma vez que, no **ano de 2019, foram aplicados R\$ 10.573.099,54** (dez milhões, quinhentos e setenta e três mil noventa e nove reais e cinquenta e quatro centavos), quando, **em 2018, foram aplicados R\$ 24.727.733,00** (vinte e quatro milhões, setecentos e vinte e sete mil, setecentos e trinta e três reais). Assim, **recomendo ao Poder Executivo que analise a possibilidade de aumento da parcela orçamentária destinada à “Formação de Recursos Humanos” na área de Segurança Pública, permitindo à Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social a adoção de maiores medidas para o treinamento e a qualificação dos policiais.**

**Destaca-se a diminuição de crimes violentos letais e intencionais no Estado do Ceará**, isto é, no somatório de crimes de homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte e roubo seguido de morte (latrocínio). A redução, segundo dados disponibilizados pela Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Ceará (SSPDS/CE), constantes no Relatório da Unidade Técnica, foi de 5.133 (cinco mil cento e trinta e três) vítimas em 2017 e 4.518 (quatro mil quinhentos e dezoito) vítimas em 2018, para 2.257 (duas mil duzentas e cinquenta e sete) vítimas em 2019.

Com intuito de melhorar o serviço prestado na área de Segurança Pública, o Ministério Público especial junto ao TCE/CE sugere, por meio do Procurador-Geral, duas outras recomendações.

Primeiro, que o Governo do Estado do Ceará adote mecanismos e ferramentas de gestão para análise e controle do sistema prisional, viabilizando a identificação dos fatores de risco, possibilitando melhoria à segurança da população e à garantia dos direitos dos presos. Também que haja a manutenção/reforma das unidades prisionais e construção de novas unidades, conforme a necessidade, possibilitando, por consequência, o aumento do número de vagas no Sistema Prisional do Ceará, de modo a atender de forma suficiente o quantitativo da população carcerária do Estado.

Compreendo a importância do tema e acolho a sugestão. Portanto, **recomendo que o Estado do Ceará 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, como exemplo, a reforma de unidades prisionais já existentes ou a criação de novos estabelecimentos.**

A outra recomendação é destinada a própria Corte, propondo auditoria operacional na área da segurança pública, em especial na Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS), “a fim de que possa este TCE avaliar qualitativamente a gestão, o emprego dos respectivos recursos públicos, os serviços resultantes e os eventuais planos de ação e metas futuras para os órgãos de segurança”. **Concordo com o entendimento técnico, recomendando que a Secretaria de Controle Externo da Corte analise a viabilidade e necessidade de abertura de auditoria operacional na área de segurança pública.**

Após o exame dos temas acima compilados, **conclui-se que os dados e as informações sobre o cenário econômico e social do Ceará, em 2019, no geral, registram que, apesar das dificuldades,** alguns avanços se apresentam, com crescimento em diversas áreas, em destaque para a melhoria no combate dos crimes violentos letais e intencionais.

## **2 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

O sistema orçamentário previsto na Constituição Federal de 1988 é baseado em três peças fundamentais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Cada uma dessas peças possui função específica e necessita estar alinhada a um mesmo objetivo, qual seja: o planejamento da atividade financeira do Estado.

Com o objetivo de avaliar esse sistema no âmbito do Estado do Ceará em relação ao exercício financeiro de 2019, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE examinou, mediante Relatório Técnico, os referidos instrumentos orçamentários, integrados por meio de Programas e normatizados pela Constituição Federal de 1988 (arts. 165 a 169), pela Constituição do Estado do Ceará (arts. 203 a 210) e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 4º e 5º).

Dividiu-se o capítulo em quatro seções:

A seção 2.1 abordou o Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 do estado do Ceará, em especial a sua instituição e respectivas revisões, além de sua estrutura, e a integração do PPA com a LOA, sem olvidar aspectos atinentes à execução financeira e física de alguns programas governamentais.

A seção 2.2 examinou a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) do estado do Ceará para o exercício financeiro de 2019, especialmente quanto às premissas contedísticas da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A seção 2.3 tratou da Lei Orçamentária Anual (LOA) do estado do Ceará para o exercício financeiro de 2019, com destaque aos requisitos nas Constituições Federal e Estadual, além de na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei nº 4.320/64.

A seção 2.4 procedeu à análise dos parâmetros da Lei de Responsabilidade Fiscal para o Poder Executivo atinentes ao cumprimento de metas de arrecadação e de resultado primário ou nominal, transpassando a execução orçamentária do governo estadual no exercício financeiro ora analisado e sobretudo o comportamento das receitas

e despesas previstas e realizadas, o resultado orçamentário e o atendimento ao limite de abertura de créditos suplementares.

As ocorrências apontadas pela Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE no presente capítulo não são, a meu ver, bastantes para a emissão por este Tribunal de Contas de parecer prévio pela desaprovação das contas do Governador do Estado do Ceará alusivas ao exercício de 2019. Sobre os instrumentos de planejamento e a execução orçamentária, foram ao todo 5 ressalvas e 8 ocorrências, que deram causa a 14 recomendações. De modo geral, filio a análise contida no Relatório Técnico das Contas do Governador 2019, com as considerações a seguir:

## **2.1 Plano Plurianual - PPA 2016-2019 do estado do Ceará**

Nesta seção, abordou-se o PPA 2016-2019 do Estado do Ceará, em especial a sua instituição e respectivas revisões, além de sua estrutura, e a integração do PPA com a LOA, sem olvidar aspectos atinentes à execução financeira de alguns programas governamentais.

O Plano Plurianual é instrumento de planejamento estratégico de médio prazo das ações governamentais e deve dispor, de forma regionalizada, sobre as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada. De natureza orçamentária, o PPA institui-se por lei com vigência de 4 (quatro) exercícios. É a exegese do art. 165, I e §1º, da Constituição Federal de 1988, c/c o art. 35, §2º, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.

### **2.1.1 PPA 2016-2019 do Estado do Ceará: instituição e revisões**

O Plano Plurianual 2016-2019 do Governo do Estado do Ceará foi instituído pela **Lei Estadual nº 15.929/2015**, tendo sido **revisado** em dezembro de 2017 pela Lei Estadual nº 16.450/2017 e em dezembro de 2018 pelo Decreto Estadual nº 32.903/2018, tendo as respectivas revisões, segundo a Diretoria de Contas de Governo, atendido aos condicionantes do art. 11 da Lei Estadual nº 15.929/2015<sup>2</sup>.

2 Art. 11. Considera-se revisão do PPA-2016-2019 a inclusão, exclusão ou alteração de programas.

§ 1º A revisão de que trata o caput, ressalvado o disposto nos §§ 4º e 5º deste artigo, será proposta pelo Poder Executivo por meio de projeto de lei, sempre que necessário.

§ 2º Os projetos de lei de revisão do Plano Plurianual que incluam programas deverão conter todos os respectivos atributos.

§ 3º Considera-se alteração de programa a inclusão, exclusão ou alteração de iniciativas e produtos principais, com respectivas metas, bem como readequação de seu objetivo.

§ 4º O Poder Executivo, para atender ao disposto nas leis orçamentárias anuais e créditos adicionais, fica autorizado a adequar, por meio de decreto:

I - as vinculações entre ações orçamentárias e iniciativas;

II – os enunciados das iniciativas, desde que não altere sua finalidade precípua;

III – o quantitativo e a regionalização das metas dos produtos.

§ 5º O Poder Executivo fica autorizado também a incluir, excluir ou alterar as seguintes informações:

I – órgão gestor do programa;

II – indicadores dos eixos e dos temas estratégicos;

III – temas transversais.

§ 6º Caberá à Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará definir os prazos, diretrizes e orientações técnicas para o envio das revisões do Plano Plurianual à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, sempre que necessário que estas se processem por meio de Projeto de Lei durante o período de vigência do Plano.

Considero uma boa prática a ser adotada pelo estado **evitar, tanto quanto possível, realizar revisões no PPA**, mormente quando feitas de forma unilateral (noutros termos: via Decreto Estadual), em função do **grande risco de perda da credibilidade** no planejamento elaborado para o período de quatro anos. Só o fato de o estado já possuir a prerrogativa de alteração do Plano e desta se utilizar, já põe em desconfiança a adequação dos critérios que foram adotados na elaboração do PPA e o compromisso com as políticas públicas ali postas, trazendo efeito negativo para a sua atuação junto à sociedade.

É certo que haverá situações nas quais a revisão se faz necessária, mas tais ocorrências devem ser sempre pontuais e excepcionais, nunca como uma regra que venha a comprometer os programas, iniciativas e metas já traçadas. Por esse motivo, verifico ser indispensável que o processo de elaboração do PPA, não obstante conduzido pela discricionariedade administrativa, seja realizado com base em análises técnicas de viabilidade das ações, de modo a traduzir um compromisso de médio prazo do estado com os programas, iniciativas e metas definidas.

### 2.1.2 Estrutura do PPA 2016-2019

O PPA 2016-2019 foi estruturado em torno de sete eixos governamentais de atuação setorial, a saber: Ceará da Gestão Democrática por Resultados, Ceará Acolhedor, Ceará de Oportunidades, Ceará Sustentável, Ceará do Conhecimento, Ceará Saudável e Ceará Pacífico. Tais eixos se desdobraram em 31 temas estratégicos e 121 programas temáticos, com as respectivas justificativas, além de objetivos assentados em indicadores de resultados, metas e iniciativas esperadas para todo o período de referência, tudo de forma articulada e sistêmica e a permitir o monitoramento e a avaliação contínuos.

### 2.1.3 Integração do PPA com a LOA

Os instrumentos orçamentários – PPA, LDO e LOA – devem operar sob uma lógica de harmonia e integração. Enquanto ao PPA cabe fixar diretrizes, objetivos e metas (art. 165, §1º, da CF/88), à LDO cumpre dispor sobre metas e prioridades (art. 165, §2º, da CF/88) e à LOA, a programação orçamentária dos órgãos e entidades (art. 165, §5º, da CF/88).

Segundo a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, 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” e, nos instrumentos orçamentários do Estado do Ceará, se deu por meio de programas e iniciativas.

Os programas, que se dividiram em finalísticos<sup>3</sup>, administrativos<sup>4</sup> e especiais<sup>5</sup>, relacionam-se aos temas estratégicos. O programa “educação fiscal e cidadania”, *exempli gratia*, faz parte do tema “gestão fiscal” que integra o eixo “Ceará da gestão

---

§ 7º As revisões, de que trata o *caput* desse artigo, poderão ter caráter geral, com objetivo de garantir a coerência e o realinhamento das políticas e programas.

3 Programas que, para o alcance do resultado pretendido, geram bens ou serviços para a sociedade.

4 Programas voltados para o funcionamento da máquina administrativa do Estado.

5 Programas que não contribuem, de forma direta, para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo.

democrática por resultados”. Já nas iniciativas são definidas as atuações propriamente ditas da Administração Pública estadual e são elas o elo entre o PPA e a LOA. Seguindo com o exemplo, tem-se que “sensibilização e disseminação da educação fiscal”, “realização de formações presenciais e à distância”, “realização de atividades sobre o tema educação fiscal para o ensino fundamental e médio e fomento à pesquisa e à extensão universitária” e “formações em educação fiscal para servidores e terceirizados para atuarem como agentes de cidadania” são as iniciativas do programa “educação fiscal e cidadania”.

A diagnose do órgão técnico foi também positiva.

#### 2.1.4 Execução financeira dos Programas

De início, cabe registrar que este Relator filia, de uma maneira geral, as análises contidas no Relatório Técnico das Contas do Governador – 2019, elaborado pela Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, com as considerações e divergências a seguir:

A **execução dos programas governamentais** no exercício financeiro de 2019, considerando os recursos autorizados pela Lei Orçamentária (LOA) e os créditos adicionais, alcançou a importância de **R\$ 27.762.603.422,19** (vinte e sete bilhões setecentos e sessenta e dois milhões seiscentos e três mil quatrocentos e vinte e dois reais e dezenove centavos), **que corresponde a 88,14% da dotação atualizada**.

A tabela seguinte, elaborada pela Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, indica os valores da dotação atualizados e os efetivamente empenhados por tipos de programa, além dos respectivos percentuais de execução orçamentária e de representatividade/participação em relação ao total empenhado no exercício.

#### **Dotação atualizada e valor empenhado para cada tipo de programa**

(R\$1,00)

<b>Tipo de Programa</b>	<b>Dotação Atualizada (a)</b>	<b>Empenhado (b)</b>	<b>Execução (%b/a)</b>	<b>Representatividade (%b/c)</b>
Administrativo	4.957.819.923,22	4.762.974.480,66	96,07	17,16%
Especial	10.286.587.911,59	9.304.842.488,48	90,46	33,52%
Finalístico	16.254.394.520,08	13.694.786.453,05	84,25	49,33%
<b>Total</b>	<b>31.498.802.354,89</b>	<b>27.762.603.422,19 (c)</b>	<b>88,14%</b>	<b>100%</b>

Fonte: S2GPR

Tabela 01 – Dotação atualizada e valor empenhado para cada tipo de programa no Relatório Técnico das Contas do Governador 2019.

Cumprir registrar a **representatividade dos programas finalísticos** – aqueles responsáveis por fornecer bens e serviços à população cearense, os quais somaram R\$13.694.786.453,05 (treze bilhões seiscentos e noventa e quatro milhões setecentos e oitenta e seis mil quatrocentos e cinquenta e três reais e cinco centavos), respondendo por quase metade (**49,33%**) de todos os empenhos realizados no exercício.

A análise dos dados da execução financeira dos programas governamentais – cabe ressaltar – foi feita pela Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE por tipo de programa, a saber: administrativos, especiais e finalísticos, sendo que para os

últimos, dada a sua representatividade no orçamento do Estado do Ceará, procedeu a unidade técnica a uma análise pormenorizada.

#### 2.1.4.1 Programas administrativos e especiais

Dos programas administrativos e especiais trazidos no PPA 2016-2019 do Estado do Ceará e analisados pela Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, foi destacado o programa administrativo 500 (“Gestão e Manutenção”).

O programa “Gestão e Manutenção”, que tem por objetivo garantir o pleno funcionamento de entes e órgãos tais como a Assembleia Legislativa, a Casa Civil, a CGD, a CGE, dentre outros, a unidade técnica, ao comparar a execução da despesa nos anos de 2018 e 2019, verificou uma **queda de 47,69%** no período em análise.

No entender da unidade técnica, a baixa execução do programa 500 não constitui *de per se* um problema, mas sim a mudança na execução orçamentária do Estado, que tornou desconhecidos os reflexos gerados.

Sobre o assunto, o Exmo. Sr. Governador, em seus esclarecimentos, afirmou que se deve à tentativa do estado de atender às recomendações deste Tribunal quanto à apropriação e controle dos custos, tendo a Seplag visto a necessidade de migração das despesas de pessoal para os programas finalísticos, em detrimento do programa 500.

Ao final, concluiu a unidade técnica ter havido, *in casu*, a alteração da execução orçamentária entre os exercícios.

#### 2.1.4.2 Programas Finalísticos

Dos (83) programas finalísticos trazidos no PPA 2016-2019 do Estado do Ceará, **mais da metade deles (59) apresentou execução orçamentária individualizada superior a 61% da dotação atualizada**, segundo análise e consolidação da unidade técnica.

Não é demais observar, no entanto, que **alguns programas não tiveram execução orçamentária** (a saber: programas 002 “Educação Fiscal e Cidadania”, 011 “Promoção da Indústria Mineral”, 017 “Gestão dos Recursos Hídricos”, 048 “Controladoria Governamental” e 079 “Gestão de Políticas Públicas da Educação”) e **outros sequer apresentaram previsão orçamentária**, como foi o caso dos programas 039 (“Integração do Sistema de Justiça Criminal”), 046 (“Fortalecimento do Sistema Estadual de Cultura do Ceará”) e 047 (“Auditoria Governamental”).

Reputo uma **fragilidade** no processo de elaboração do planejamento o fato de o estado não prever um Programa que se percebeu posteriormente necessário ou, em sentido contrário, deixar de executar ações em um Programa que incluiu no PPA. Em qualquer dos casos, observa-se um **desvio de rota indesejável nas políticas públicas previamente estabelecidas**. Se não era possível a execução do Programa ou se, em existindo, não houve ações em seu bojo, tais fatos representam falhas, em função das quais reconheço a necessidade de o Estado melhorar o seu processo de elaboração do planejamento, bem como o monitoramento e a avaliação de suas iniciativas e metas.

Além do mais, os **dez programas finalísticos** do PPA 2016-2019 com maior dotação orçamentária na LOA 2019 **responderam por 82,27% da totalidade de recursos empenhados** no exercício de 2019, somando R\$11.266.427.854,66 (onze bilhões duzentos e sessenta e seis milhões quatrocentos e vinte e sete mil oitocentos e cinquenta e quatro reais e sessenta e seis centavos), tendo o **Governo do Estado do Ceará priorizado**, no exercício de 2019, as **áreas de “Saúde”, “Segurança Pública” e “Educação”**, como mostra a tabela seguinte, elaborada pela Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE:

### Execução orçamentária das 10 maiores dotações atualizadas dos programas finalísticos

Programa Finalístico	(R\$1,00)		
	Dotação atualizada (a)	Empenhado (b)	Execução (% b/a)
057 – Atenção à Saúde Integral e de Qualidade	3.360.312.966,24	3.046.064.767,51	90,65%
003 – Segurança Pública Integrada	2.969.696.303,69	2.898.236.890,88	97,59%
023 – Gestão e Desenvolvimento da Educação Básica	2.284.055.272,81	2.217.367.170,40	97,08%
010 – Infraestrutura e Logística	1.331.232.506,54	859.547.290,89	64,57%
020 – Ensino Integrado à Educação Profissional	604.564.896,72	573.647.646,85	94,89%
071 – Gestão e Desenvolvimento da Educação Superior	576.295.445,67	529.338.502,53	91,85%
019 - Mobilidade Urbana	442.303.364,46	234.610.752,41	53,04%
051 - Desenvolvimento da Ação Parlamentar	402.141.975,47	401.678.852,37	99,88%
004 - Infraestrutura e Gestão do Sistema Penitenciário	399.439.473,86	315.525.694,12	78,99%
016 – Oferta Hídrica para Múltiplos Usos	362.942.625,99	190.410.286,70	52,46%
<b>Total</b>	<b>12.732.984.831,45</b>	<b>11.266.427.854,66</b>	<b>88,48%</b>

Fonte: S2GPR

Tabela 02 – Execução orçamentária das 10 maiores dotações atualizadas dos programas finalísticos no Relatório Técnico das Contas do Governador 2019.

Vale ressaltar que as despesas executadas dos programas destacados serão analisadas sob os aspectos da legalidade e da legitimidade quando do exame das prestações de contas anuais de seus respectivos órgãos/entidades ou quando selecionados como objeto de auditorias realizadas por este Tribunal.

#### Execução física das iniciativas

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE analisou os resultados das iniciativas – tidas como o elo entre o PPA e a LOA, por eixo governamental e por faixa de execução da meta<sup>6</sup>. Dos resultados apresentados no Relatório Técnico, os quais foram acolhidos *in totum* por este relator, foi aqui destacada a execução das metas das iniciativas para os programas finalísticos referentes aos eixos governamentais 01 (“Ceará da gestão democrática por resultados”), 06 (“Ceará saudável”) e 07 (“Ceará pacífico”).

<sup>6</sup> A análise da execução da meta física foi dividida pelo órgão técnico em 6 faixas, cujos níveis variam de acordo com os percentuais de realização da iniciativa. Assim, a faixa 1 varia de 0,0% a 20% de realização da iniciativa; a 2, de 21% a 40%; a 3, de 41% a 60%; a 4, de 61% a 80%; a 5, de 81% a 100% e a 6, a partir de 101%.

O eixo 01 “Ceará da gestão democrática por resultados” tem por objetivo “desenvolver ações para esclarecer os cidadãos sobre a função social dos tributos, a gestão fiscal do Estado e de sua responsabilidade no controle da aplicação desses recursos, por meio do exercício da cidadania, buscando, assim, a construção de uma sociedade mais livre, justa e solidária.” (Demonstrativo de Temas Estratégicos e Programas no Anexo I da LDO 2019). Para este eixo, a unidade técnica concluiu que o **Governo do Estado do Ceará não priorizou as metas estabelecidas no Anexo I/LDO 2019**, tendo em vista que **algumas iniciativas não apresentaram nenhuma execução**.

O eixo 07 “Ceará pacífico” visa a “tornar o Estado mais resiliente aos desastres naturais ou tecnológicos.” (Demonstrativo de Temas Estratégicos e Programas no Anexo I da LDO 2019) A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, para este eixo, também entendeu que o **Governo do Estado do Ceará não priorizou as metas estabelecidas no Anexo I/LDO 2019**, tendo em conta que **algumas iniciativas apresentaram nenhuma ou baixa execução nas previsões de metas** para o exercício de 2019.

O eixo 06 “Ceará saudável” visa a “aprimorar as políticas de planejamento, gestão, regulação, avaliação, auditoria e controle, para o fortalecimento do Sistema Único de Saúde” (Demonstrativo de Temas Estratégicos e Programas no Anexo I da LDO 2019). Para este eixo, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, destacou a **baixa execução das previsões de meta de algumas iniciativas**. Das **131 iniciativas** realizadas para os 8 programas finalísticos do “Ceará saudável”, **12,24% não tinham meta programada e 24,49% realizaram metas físicas abaixo de 20%** de sua programação para o exercício de 2019 – apesar de que 39,80% das iniciativas tiveram patamar de execução das metas acima de 81% do programado para o exercício. Além do mais, **apenas 18 iniciativas foram consideradas como prioridades** pela Administração Pública estadual para o exercício em análise, o que equivale ao percentual de **14% do total das iniciativas do respectivo eixo, porcentagem esta, segundo a unidade técnica, muito baixa para uma área tão importante envolvendo a saúde no Estado do Ceará**.

A questão da priorização das metas estabelecidas no Anexo I/LDO 2019, além de objeto de indagação ao governador na presente prestação de contas de governo, já foram objeto de ressalvas às contas do governador de 2018, ensejando as seguintes recomendações:

Recomendação nº 26 - Ao Poder Executivo, que priorize as metas estabelecidas no Anexo I (Metas e Prioridades) da Lei de Diretrizes Orçamentárias; e

Recomendação nº 27 - À Secretaria do Planejamento e Gestão, que as metas estabelecidas no Anexo I (Metas e Prioridades) da LDO sejam previstas na LOA, tendo em vista que a LDO define as metas e prioridades a serem observadas pela Administração Pública para o próximo exercício.

A Comissão do PASF Contas de Governo alegou, no Relatório do Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo – RCI-Governo, que:

A Seplag já adota todas as providências que estão em sua governabilidade para que as metas estabelecidas na LDO sejam devidamente priorizadas e executadas, inclusive com o estabelecimento de metodologia diferenciada para a distribuição de limites financeiros e acompanhamento específico, por ocasião do monitoramento trimestral do PPA.

A Seplag, em termos de assessoramento, orientação e análise das propostas orçamentárias de todos os órgãos e entidades tem melhorado seus métodos, inclusive adaptando o sistema para que se saiba, de forma mais clara e direta, quais as iniciativas prioritárias estabelecidas na LDO.

Acresceu o Exmo. Sr. Governador, nos esclarecimentos adicionais prestados via Ofício nº 185/2020, que, **por ser a Lei de Diretrizes Orçamentárias entregue no mês de maio** para ter vigência sobre a Lei Orçamentária Anual do ano posterior, **é possível que algumas das prioridades elencadas na LDO sofram interferências externas ou dificuldades em sua execução e não sejam concretizadas**. Ainda assim, ressaltou que, **do total das iniciativas identificadas como prioritárias, mais de 75% apresentaram execução, o que**, segundo o chefe do Poder Executivo estadual, evidencia um **direcionamento maior dos recursos para as iniciativas que foram identificadas no Anexo I/LDO 2019**.

Seguidamente a frisar que **as metas com previsão zeradas na Lei de Diretrizes Orçamentárias podem também ocorrer devido a iniciativas em que não se prevê a conclusão dentro do respectivo exercício da LDO** (como, por exemplo, no caso das grandes obras), **o que não significa que as iniciativas não estejam sendo realizadas**, a unidade técnica considerou atendidas as recomendações.

Para o MPC/TCE-CE, deve ser censurado severamente o fato, além de impor ressalva, ante a considerável quantidade de descumprimentos das prioridades definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

*Concessa vênua ao Parquet de Contas, reputo bastante o arrazoado exposto pelo governo estadual e pelo órgão técnico e deixo de recomendar por considerar atendidas as recomendações.*

#### *Execução de metas físicas acima de 1.000%*

Ao analisar a execução das metas físicas das iniciativas dos programas finalísticos do PPA 2016-2019 do Estado do Ceará, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE constatou ter **realizado o Governo do Estado metas físicas acima de 1.000% da meta programada** para o exercício em análise em 14 dos seus programas finalísticos, o que, segundo a unidade técnica, indicia não terem sido tais metas dimensionadas propriamente, remate o qual adere este Relator.

## **2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2019**

A presente seção examinou a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) do estado do Ceará para o exercício financeiro de 2019, a Lei Estadual nº 16.613/2018,

especialmente quanto às premissas contedísticas da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é o elo entre o planejamento estratégico de médio prazo das ações governamentais, substanciado no Plano Plurianual, e o de curto prazo, solidado na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LOA), devendo os instrumentos orçamentários operar sob uma lógica de harmonia e integração, cabendo ao PPA fixar diretrizes, objetivos e metas (art. 165, §1º, da CF/88), à LDO, metas e prioridades (art. 165, §2º, da CF/88) e à LOA, a programação orçamentária dos órgãos e entidades (art. 165, §5º, da CF/88).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, *ex vi* do art. 165, §2º, da CF/88.

Além do mais, a LDO deverá também, nos termos do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, os critérios e a forma de limitação de empenho, as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos e demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

Integrará, ainda, o projeto de lei de diretrizes orçamentária, os Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais, nos moldes do art. 4º, §§1º-3º da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>7</sup>.

A LDO 2019 do estado do Ceará foi instituída pela **Lei Estadual nº 16.613/2018**.

Três foram as temáticas destacadas nesta seção, a saber: a das normas relativas ao controle de custos e resultados e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; a da programação financeira e do

<sup>7</sup> Art. 4º [...] §1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarialV - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

cronograma mensal de desembolso; e a da utilização da Reserva de Contingência. A análise do Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, cabe ressaltar, foi destacada no capítulo 5, que tratou da governança fiscal na renúncia de receitas.

### 2.2.1 Normas relativas ao controle de custos e resultados e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos

De acordo com o art. 4º, inciso I, alínea *e*, da LRF, deve a Lei de Diretrizes Orçamentárias dispor sobre as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos. Para a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, **o Governo do Estado do Ceará atende apenas parcialmente tal premissa**, pois a LDO de 2019 (art. 19, §§2º e 3º) apenas destaca que a Administração Estadual deve implementar e manter um sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, verificando a relação entre a despesa pública e resultado obtido, e que sua base deverá ser alimentada pelas ferramentas gerenciais do S2GPR, sem identificar as respectivas normas.

**A ausência de normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento na Lei de Diretrizes Orçamentárias e a não existência do sistema de controle de custos correspondente, além de objeto de indagação ao governador na presente prestação de contas de governo, já foram objeto de ressalvas às contas do governador de 2018, ensejando as seguintes recomendações:**

Recomendação nº 01 - 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.

Recomendação nº 02 - 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.

Segundo a Comissão do PASF Contas de Governo, no Relatório do Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo – RCI-Governo, o processo de elaboração dos instrumentos de planejamentos tem sido continuamente aprimorado para contemplar a implantação de um sistema de custos e o governo, 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. Como evidência, aludiu à LDO de 2020, que buscou, nos termos da Comissão, “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.”

Para o órgão técnico, **apesar de a LDO de 2020 ter evoluído no trato da questão** (o que será mais bem aprofundado nas contas relativas ao exercício de 2020), **o Governo do Estado do Ceará continua a atender apenas parcialmente tal premissa.**

Por esse motivo, sugeriu que o Pleno deste Tribunal **reiterasse as ressalvas com as respectivas recomendações.**

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

Adiro à *opinio* da Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE e do Ministério Público de Contas junto a este Tribunal. Reputo que, em relação aos programas financiados com recursos do orçamento, o estado do Ceará se encontra em estágio incipiente quanto ao devido controle dos custos desses programas, bem como no que se refere a uma avaliação fidedigna e efetiva dos resultados obtidos. Ressalte-se que o tema não conduz a uma sistemática meramente facultativa a ser posta em prática pelo Estado. Ao contrário disso, consiste em uma estipulação legal abarcada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, e ainda não encampada pela LDO estadual. Com efeito, quando a LRF determina, em seu art. 4º, inciso I, alínea "e", que a Lei de Diretrizes Orçamentárias também disporá sobre normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, não o faz sem a convicção exarada pelo legislador de que esse é o caminho mais seguro para o alcance de políticas públicas permeadas pela eficácia, eficiência e economicidade. Assim, o fato de a Lei de Diretrizes Orçamentárias ainda não estabelecer normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento ou, ainda, de não existir um sistema integrado que controle o custo das ações empreendidas e o valor público gerado a partir dos resultados alcançados, implica na condição de um estado com maior dificuldade para priorizar e suprir as demandas que lhe são afetas.

### 2.2.2 Programação Financeira e Cronograma Mensal de Desembolso

A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve dispor sobre a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, *ex vi* do art. 8º, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que, segundo a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, foi **corporizado nos Anexos II e III da Resolução nº 01/2019**, do Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal – **COGERF**, que estabeleceram a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso para o exercício financeiro de 2019 do Governo do Estado do Ceará em conformidade com a Lei Orçamentária Anual de 2019.

### 2.2.3 Análise sobre a utilização da Reserva de Contingência

A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve, nos termos do art. 5º, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelecer o montante, a ser definido baseado na RCL, e a forma de utilização da reserva de contingência, devendo esta ser destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

Assim foi feito no art. 80 da LDO 2019 do Estado do Ceará<sup>8</sup>. Ao analisar a utilização dessa Reserva de Contingência, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE verificou que as anulações das dotações de reserva de contingência seguiram os ditames do art. 5º, III, da LRF<sup>9</sup> e do art. 80 da LDO 2019.

### **2.3 Lei Orçamentária Anual – LOA 2019**

Esta seção tratou da Lei Orçamentária Anual (LOA) do estado do Ceará para o exercício financeiro de 2019, a **Lei Estadual nº 16.795/2018**, com destaque aos requisitos nas Constituições Federal e Estadual, além de na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei nº 4.320/64.

A Lei Orçamentária Anual é o instrumento de planejamento estratégico de curto prazo das ações governamentais; é ela que precisa as iniciativas e ações orçamentárias que serão executadas no período pelo governo do estado. Seguindo a lógica de harmonia e integração dos instrumentos orçamentários, a LOA, mediante projetos, atividades e encargos sociais, objetiva a realização das diretrizes, dos objetivos e das metas estabelecidas no Plano Plurianual e o faz em consonância com o que dispõe a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A LOA deve estimar a receita e fixar as despesas do estado, compreendidos os orçamentos 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, *ex vi* do art. 165, §5º da Constituição Federal. A LOA 2019 estimou as receitas em R\$ 29.321.565.742,00 (vinte e nove bilhões trezentos e vinte e um milhões quinhentos e cinquenta e cinco mil e setecentos e quarenta e dois reais) e as despesas em igual

<sup>8</sup> Art. 80. A Lei Orçamentária de 2019 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:

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.

§ 1º Na hipótese de não utilização da Reserva de Contingência nos fins previstos neste artigo até 30 de novembro de 2019, o Poder Executivo poderá dispor sobre a destinação da dotação para financiamento da abertura de créditos adicionais.

§ 2º 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.

<sup>9</sup> Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar: [...]

III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao: [...]

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

montante, sendo que no caso do orçamento de investimentos das empresas estatais não dependentes, o foi na cifra de R\$ 365.544.613,00 (trezentos e sessenta e cinco milhões quinhentos e quarenta e quatro mil e seiscentos e treze reais).

Pois bem. Ao analisar a LOA 2019 do estado do Ceará quanto às exigências previstas nas Constituições Federal e Estadual, além de na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei nº 4.320/64, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE verificou **não ter o governo estadual atendido a dois dos requisitos da Lei Orçamentária Anual**, a saber: o **demonstrativo regionalizado de efeito**, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, insculpido no art. 165, §6º, da CF/88, e a **discriminação da despesa por elementos**, exigência do art. 15 da Lei nº 4.320/64. Discorreu-se nesta seção apenas sobre este, uma vez que aquele será abordado no capítulo 5 (Governança fiscal da renúncia de receita).

### 2.3.1 Discriminação da despesa por elementos

De acordo com o art. 15 da Lei nº 4.320/64, a discriminação da despesa na lei de orçamento deve se dar por elementos, o que, de acordo com a unidade técnica, **não foi feito na LOA 2019 do estado do Ceará**.

**A não discriminação na Lei Orçamentária Anual da despesa por elementos (ou, pelo menos, a identificação do endereço eletrônico em cujo dado estaria disponível), além de objeto de indagação ao governador na presente prestação de contas de governo, já foi objeto de ressalva às contas do governador de 2018, ensejando a recomendação nº 7, nos seguintes termos:** “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.” A Comissão do PASF Contas de Governo, no Relatório do Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo – RCI-Governo, alegou não ter havido descumprimento do art. 15 da Lei nº 4.320/64, uma vez que encontra-se disponível a **visualização até o nível de elemento de despesa mediante consulta no SIOF** e que a LOA evidencia ao longo de seus volumes o orçamento até o nível de modalidade de aplicação por uma questão de **economicidade**. Ao final, destacou que a LOA 2020 indicará o endereço eletrônico onde poderão ser obtidas essas informações.

Para o órgão técnico, apesar de a LOA 2020 do estado do Ceará ter atendido a recomendação nº 7 das contas de governo alusivas ao exercício de 2018, **não o atendeu a LOA 2019, objeto da presente análise**, devendo ser **reiterada a recomendação** em questão.

Mais do que atender ao art. 15 da Lei nº 4.320/64, discriminar as despesas até o seu elemento é medida que fortifica a transparência e apoia o exercício do controle social, e a indicação do endereço do sítio eletrônico onde podem ser encontrados tais dados, como tinha sido determinado na recomendação nº 7 alusiva às contas do Governador de 2018, supre a questão sem que possam ser alegadas razões de economicidade, motivos pelos quais corroboro com a unidade técnica.

## **2.4 Execução orçamentária**

Esta seção procedeu à análise dos parâmetros da Lei de Responsabilidade Fiscal para o Poder Executivo atinentes ao cumprimento de metas de arrecadação e de resultado primário ou nominal, transpassando a execução orçamentária do governo estadual no exercício financeiro ora analisado e sobretudo o comportamento das receitas e despesas previstas e realizadas, o resultado orçamentário e o atendimento ao limite de abertura de créditos suplementares.

### 2.4.1 Da execução orçamentária e do cumprimento de metas

#### *Metas de resultado primário ou nominal*

Questão relacionada à execução orçamentária, assinalada pela Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, que gerou, inclusive, sugestão por emitir, baseado no art. 1º, §1º, c/c art. 59, §1º, ambos da LRF, um **alerta** ao Poder Executivo estadual, é a da **possível necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira para o caso de a arrecadação de receita não comportar o cumprimento das metas de resultado primário estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da Lei nº 16.944/2019 (LDO, de 2020), devido aos efeitos nas contas públicas decorrentes do combate à pandemia de Covid-19.**

**Deixo de alertar**, por entender que o objeto das presentes contas de governo são os **atos de governo praticados no exercício de 2019**, exercício este em que foram cumpridas as metas de resultado primário ou nominal.

#### *Metas Bimestrais de Arrecadação*

De acordo com o art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal, deve o Poder Executivo desdobrar as receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação no prazo de até 30 dias após a publicação dos orçamentos, o que, segundo a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, foi **corporizado no tempo aprazado no Anexo I da Resolução nº 01/2019**, do Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal – **COGERF**, que estabeleceu as metas bimestrais de arrecadação para o exercício financeiro de 2019 do Governo do Estado do Ceará em conformidade com as receitas do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da LOA 2019.

#### *Medidas de combate à evasão e à sonegação*

À conta (ainda) do art. 13 da LRF e a partir do Balanço Geral do Estado – BGE, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE constatou as medidas de combate à evasão e à sonegação principiadas em 2019 (dentre as quais cabe destacar a instituição formal de um núcleo de grandes devedores e a criação do Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos - CIRA), bem como as quantidades e valores de ações ajuizadas para a cobrança da dívida ativa (tributária e não tributária) e a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa no período em análise.

Indo além, o órgão técnico acessou o sítio da Procuradoria Geral do Estado do Ceará - PGE, em **busca de indicadores de resultado relativos às atividades de cobrança da dívida ativa**, não tendo logrado êxito. Por entender que a disponibilização

destas informações permitiria uma maior transparência na identificação da proporção dos recebimentos e perdas dessas ações ajuizadas e de modo consequente um melhor conhecimento pela população da gestão da dívida ativa do estado, indagou ao Exmo. Sr. Governador na presente prestação de contas de governo acerca da inexistência de tais indicadores.

O Exmo. Sr. Governador, nos seus esclarecimentos adicionais, arguiu que a Sefaz e a PGE, conscientes da necessidade de modernização dos sistemas de informática para a gestão da dívida ativa, **vêm trabalhando no desenvolvimento e implantação de sistemas informatizados de controle e gestão capazes de fornecer acompanhamento em tempo real da evolução da dívida ativa**. No que atine à **dívida não tributária**, foi realizada a migração do controle da dívida ativa não tributária para um novo e moderno sistema (<http://portaldividida.pge.ce.gov.br/>) (ainda, em fase inicial, passível de correções e aprimoramentos), capaz de fornecer alguns relatórios em tempo real. Já no que tange à **dívida ativa tributária**, de maior complexidade, informou que **está sendo desenvolvido um novo sistema** capaz de fornecer relatórios atualizados de gestão em tempo real, tendo sido lançada a sua primeira etapa (o portal do contribuinte <https://portaldocontribuinte.pge.ce.gov.br/>), também em meados de 2019, voltada para acesso on-line às informações sobre todas as dívidas fiscais em face de cada contribuinte específico.

À vista disso e diante da necessidade de acompanhamento da cobrança desses recursos públicos e evitar a sua prescrição, a unidade técnica sugeriu recomendar a disponibilização de indicadores que proporcionem o conhecimento da situação da dívida ativa, tais como Índice de prescrição da Dívida Ativa, Índice de Efetividade da Cobrança da Dívida Ativa e Índice de Efetividade do Parcelamento no Recebimento dos Créditos da Dívida Ativa.

Reputo **pertinente a recomendação** da Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE. O uso da tecnologia na coleta e análise de dados vem paulatina e continuamente aperfeiçoando a gestão pública, municiando os gestores de órgãos e/ou entes públicos com toda a sorte de informações, algumas delas com potencialidade para organizar e direcionar a gestão, integrar o planejamento estratégico e dar auxílio à tomada de decisão. **Temas complexos e de extrema importância para o estado, como a gestão de sua dívida ativa (tributária ou não), devem, na medida do possível, seguir essa tendência**. Modernizar os sistemas informatizados de controle e gestão da dívida ativa do estado – tornando viável o acompanhamento em tempo real da evolução de sua cobrança, com a possibilidade de emissão de relatórios e de indicadores de resultados –, **mais do que medida de planejamento e acompanhamento do recebimento desses créditos, trata-se de medida que se volta a evitar a prescrição deles** – como bem pontuou a unidade técnica –, contribuindo, assim, para a **preservação do patrimônio público estadual**. Além do mais, disponibilizar tais dados para a sociedade, fortifica a **transparência da gestão da dívida ativa** e torna possível o **controle social**. Deveras pertinente, pois, a presente recomendação.

#### 2.4.2 Receitas

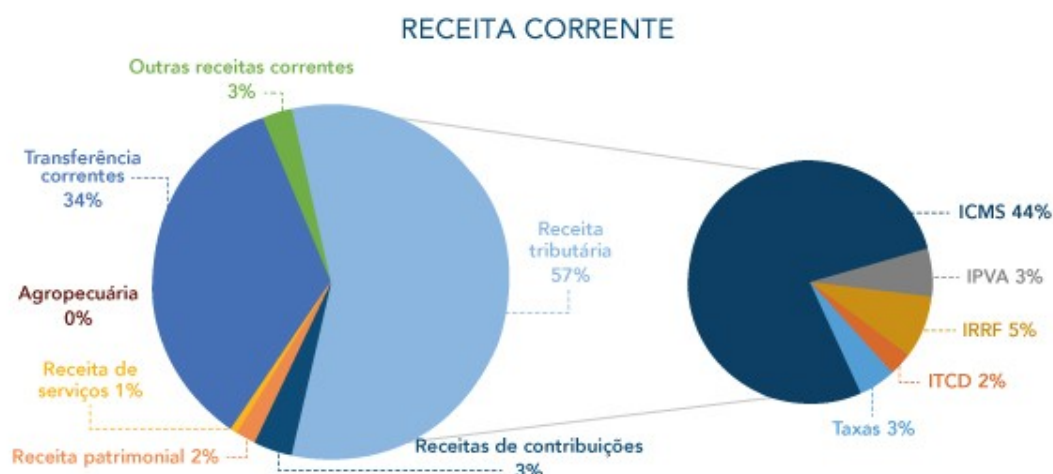
A Lei Estadual nº 16.795/2018 (LOA 2019) **estimou as receitas orçamentárias em R\$ 29.321.565.742,00** (vinte e nove bilhões, trezentos e vinte e um milhões

quinhentos e cinquenta e cinco mil e setecentos e quarenta e dois reais), atualizando-as para **R\$ 30.578.467.130,96** (trinta bilhões, quinhentos e setenta e oito milhões, quatrocentos e sessenta e sete mil cento e trinta reais e noventa e seis centavos

Ao longo do exercício de 2019, o governo do estado do Ceará **realizou o montante de R\$ 28.807.726.549,22** (vinte e oito bilhões, oitocentos e sete milhões setecentos e vinte e seis mil quinhentos e quarenta e nove reais e vinte e dois centavos) em receitas, que representou **94,21% do valor atualizado previsto** na lei orçamentária.

A **receita corrente totalizou R\$ 27.044.968.742,17** (vinte e sete bilhões, quarenta e quatro milhões novecentos e sessenta e oito mil setecentos e quarenta e dois reais e dezessete centavos), correspondendo aquela a **93,88% de todos os ingressos estaduais**.

O gráfico 1 mostra a composição da receita corrente no período em análise.



Fonte: SEFAZ/CECOG

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 53,78% e 32,30%, respectivamente.

Na versão inicial do Relatório Anual das Contas do Governador do exercício de 2019, constava que a receita tributária teria totalizado uma arrecadação de R\$ 14.546.144.784,26 (quatorze bilhões, quinhentos e quarenta e seis milhões, cento e quarenta e quatro mil, setecentos e oitenta e quatro reais e vinte e seis centavos), o que, em comparação com a realizada em 2018, representaria uma variação real e negativa de 8,50%. Tal decréscimo supostamente teria se dado – segundo destacou a unidade técnica – devido à menor arrecadação de IRPF (R\$8,7 milhões) e ICMS (R\$ 1,5 bilhão).

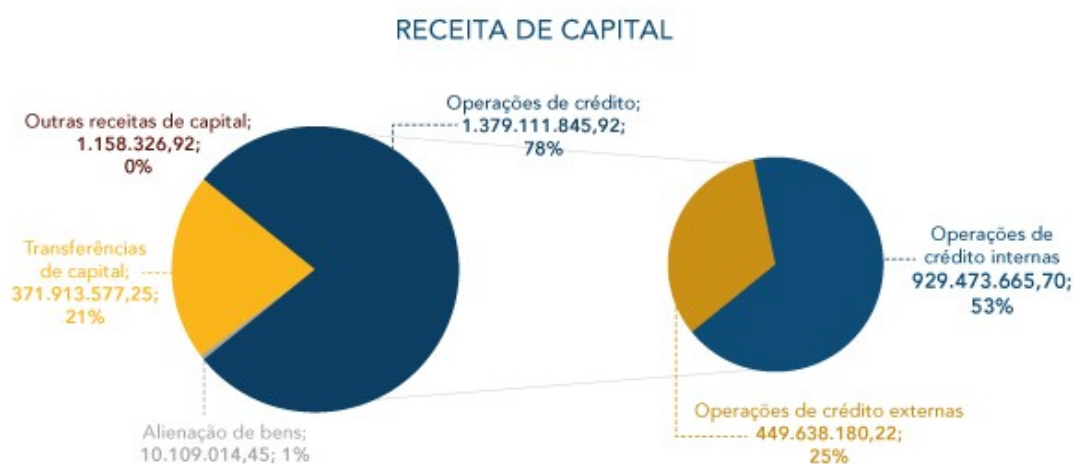
Considerando tal fato, o MPC/TCE-CE sugeriu recomendar ao governo do estado e à Sefaz que implementassem medidas efetivas de arrecadação e cobrança dos tributos estaduais, visando o restabelecimento da arrecadação tributária, coibindo a perda relevante de receitas.

O Balanço Geral do Estado (BGE), no entanto, evidenciava à página 51 uma variação positiva de 9,82% na arrecadação de ICMS, percentual este equivalente a R\$13.155 milhões de reais. Destacava, ainda, o BGE que a arrecadação de ICMS no Ceará, em termos de volume arrecadado, o posiciona como a 11ª maior arrecadação do Brasil e a 3ª maior arrecadação da Região Nordeste. Diante da divergência de informações constantes no Balanço Geral do Estado e no Relatório Anual das Contas do Governador 2019 e considerando que a arrecadação de ICMS é uma variável chave das presentes contas, este Relator solicitou à Diretoria de Contas de Governo/SECEX/TCE-CE esclarecimentos quanto à receita tributária, tendo sido informado que, na verdade, a **receita tributária bruta totalizou em R\$ 16.657.517.131,79** (dezesesseis bilhões seiscentos e cinquenta e sete milhões quinhentos e dezessete mil cento e trinta e um reais e setenta e nove centavos), excluídas as receitas intraorçamentárias, o que, em comparação com a realizada em 2018, representou um **acrescimento real de 4,78%**, decorrente de **maior arrecadação no ICMS, IPVA e ITCD**. Esclareceu o órgão técnico terem sido apresentados inicialmente valores divergentes pois, no Anexo 10 – Comparativo dos Ingressos Orçados com os Arrecadados – 2019, enviado a este Tribunal de Contas, não estão presentes os valores relativos às restituições de receita, sendo possível identificá-las apenas mediante tabela enviada posteriormente pela Seplag, com dados retirados diretamente do S2GPR. Na tabela 14, do BGE, foram acrescentados os valores referentes as restituições de receita orçamentária. Acrescentou, ainda, que estas restituições não eram acrescentadas nas análises das Contas do Governador dos exercícios anteriores.

Isto posto, a recomendação perdeu a razão de existir.

A **receita de capital perfaz R\$ 1.762.757.807,05** (um bilhão, setecentos e sessenta e dois milhões setecentos e cinquenta e sete mil oitocentos e sete reais e cinco centavos), correspondendo a **6,12% da receita bruta arrecadada**.

O gráfico 2 apresenta a evolução das receitas de capital nos últimos cinco anos.



Fonte: SEFAZ/CECOG

Como se pode perceber, a receita de operações de crédito, aquela obtida pelo estado mediante a realização de empréstimos, é a fonte de maior representatividade

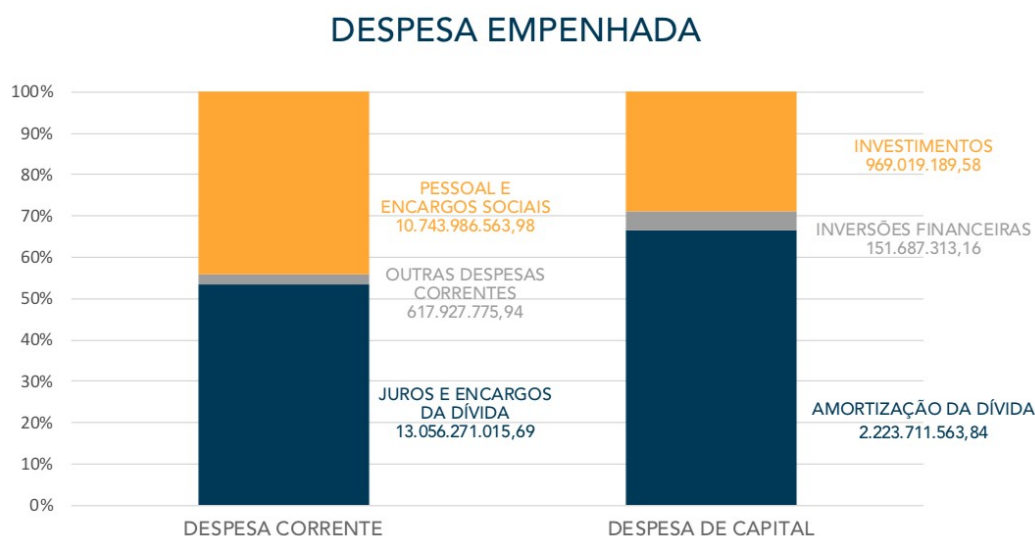
dentre as receitas de capital, representando 78,24% do total delas. Dos recursos captados, 32,60% (R\$ 449.638.180,22) se referem a operações de crédito externas (com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola e MLW Intermed Handels), enquanto 61,95% (R\$ 929.473.665,70), a operações de crédito internas (com o Banco do Brasil, Banco Nacional do Desenvolvimento, Caixa Econômica Federal, Itaú e Santander). Ressaltou, ainda, o órgão técnico ter havido no ano de 2019 um **acréscimo significativo (975,5%) da captação de recursos em operações de crédito internas**, que somaram em 2018 R\$ 95.284.451,01 (noventa e cinco milhões duzentos e oitenta e quatro mil quatrocentos e cinquenta e um reais e um centavo).

### 2.4.3 Despesas

A Lei Estadual nº 16.795/2018 (LOA 2019) **fixou as despesas orçamentárias** em R\$ 29.321.565.742,00 (vinte e nove bilhões trezentos e vinte e um milhões quinhentos e cinquenta e cinco mil e setecentos e quarenta e dois reais), alcançando esta a quantia de **R\$ 31.499.880.072,95** (trinta e um bilhões quatrocentos e noventa e nove milhões oitocentos e oitenta mil setenta e dois reais e noventa e cinco centavos), após os créditos adicionais.

O governo do estado do Ceará, no exercício de 2019, **executou** a importância de **R\$ 27.762.603.422,19** (vinte e sete bilhões setecentos e sessenta e dois milhões seiscentos e três mil quatrocentos e vinte e dois reais e dezenove centavos) em despesas, o que equivale a **88,14% da despesa orçamentária autorizada** para o exercício em análise, resultando em uma **economia orçamentária de R\$ 3.737.276.650,76** (três bilhões setecentos e trinta e sete milhões duzentos e setenta e seis mil seiscentos e cinquenta reais e setenta e seis centavos).

No gráfico 3, evidencia-se a composição da despesa orçamentária por categoria e grupo.



Fonte: Base de dados da Execução orçamentária oriunda do S2GPR

A **despesa corrente** perfaz **R\$ 24.418.185.355,61** (vinte e quatro bilhões, quatrocentos e dezoito milhões cento e oitenta e cinco mil trezentos e cinquenta e cinco reais e sessenta e um centavos), o que equivale a **87,95% do total de despesas empenhadas** pelo estado do Ceará no ano de 2019. Segundo a unidade técnica, tais despesas representam os gastos de natureza operacional destinados à manutenção e ao funcionamento dos serviços públicos, tendo o seu **percentual de execução atingido 96,5%** do total da dotação atualizada.

Merecem destaque as despesas com **terceirização e substituição de servidores por terceirizados**. No exercício de 2019, as despesas relativas à substituição de servidores e empregados públicos, decorrentes de terceirização, no Estado do Ceará somou R\$ 673.747.421,33 (seiscentos e setenta e três milhões, setecentos e quarenta e sete mil quatrocentos e vinte e um reais e trinta e três centavos), o que equivale a **13,83% do total da despesa de pessoal e encargos sociais**.

**A questão da terceirização e substituição de servidores por terceirizados, além de objeto de indagação ao Senhor Governador na presente prestação de contas de governo, foi objeto de ressalva às contas de 2018, ensejando a recomendação nº 34: “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.”**

A Comissão do PASF Contas de Governo alegou, no Relatório do Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo – RCI-Governo, que:

Visando disseminar a recomendação do TCE, foi encaminhado ofício circular a todas as Secretarias do Estado comunicando o teor da recomendação, bem como, está publicado permanentemente no SPG-SISTER (sistema de gestão dos contratos de serviços terceirizados) mensagem alertando para o cumprimento da recomendação.

No intuito de auxiliar o cumprimento da recomendação pelas várias Secretarias, foi promovida a padronização do Catálogo de Categorias, reduzindo de 430 para 68, restritas ao desenvolvimento de atividades meio dos órgãos e entidades públicas, evitando-se com isso a contratação de mão de obra terceirizada para o preenchimento de cargos exclusivos de atividade fim.

Acresceu o Exmo. Sr. Governador, nos esclarecimentos adicionais prestados via Ofício nº 185/2020, que:

As ações acima informadas resultaram, já em um primeiro momento, na redução da participação de terceirizados na despesa com pessoal e encargos de 15,51% (2018) para 13,83(2019), que, embora ainda pequena, já denota um refreamento nessas contratações. Em complemento à ação referente a implantação do Catálogo de Categorias, foi também identificada a necessidade de melhor descrever as atividades inerentes a cada categoria e seus níveis dentro do catálogo, para possibilitar às setoriais a adequada classificação das despesas em seus respectivos elementos. A ação já iniciada, requer pesquisa minuciosa das atividades relacionadas no CBO – código brasileiro de ocupação e deverá ser mais um instrumento a ser

disponibilizado para adequado registro pelos órgãos, ainda no segundo semestre de 2020.

Além dos trabalhos de aprimoramento dos registros e controles para reduzir o uso de terceirizados em atividades fins, o Governo do Estado, vem ao longo dos últimos anos, realizando concursos públicos e contratando servidores, municiando várias secretarias com pessoal para desempenhar as atividades fins e reduzindo a necessidade de complementação com terceirizados. A SECULT, por exemplo, que nunca havia realizado concurso para servidores, realizou concurso para 102 servidores, dos quais 96 foram contratados em fevereiro de 2020. De 2015 a 2020 o Governo contratou 11.431 novos servidores em diversos órgãos, representando 12,6% do total de servidores ativos.

A unidade técnica relatou que, de fato, o percentual de despesas com terceirização e substituição de servidores por terceirizados frente ao total da despesa de pessoal e encargos sociais teve queda de 15,51% para 13,83% em comparação com o exercício de 2018. Ressaltou, no entanto, que houve aumento, em termos absolutos, de um exercício para o outro, não tendo as medidas adotadas surtido efeitos em 2019 “pela falta de detalhamento na contratação de profissionais por contrato sem mencionar as atividades executadas”, motivo pelo qual considerou não atendida a recomendação.

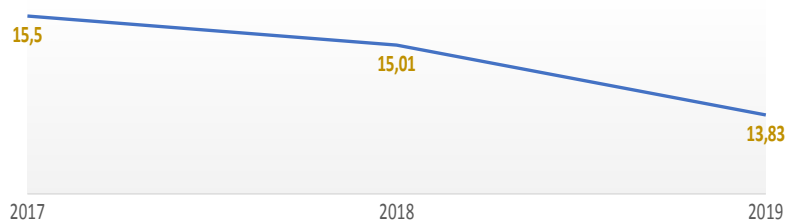
O MPC/TCE-CE, chamou a atenção para a representatividade da área de Saúde em tais gastos e a sua peculiaridade, entendendo que, numa análise geral, encontra-se a proporção dessas contratações dentro de parâmetros razoáveis de aceitabilidade. Nos seus termos:

Como se vê da tabela citada, grande parte dos recursos empregados na terceirização de pessoal (78,91%) é destinada à área de saúde, que, como sabemos, possui peculiaridades que a distinguem das demais, tais como a 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. Frise-se que a terceirização na saúde representou 14,39% das despesas totais e 69,77% da despesa de pessoal, parecendo-nos desproporcional apenas este último.

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

A proporção das despesas de pessoal de contrato de terceirização com a despesa com pessoal por órgão/ entidade vem oscilando nos últimos anos, conforme evidencia o gráfico 4:

EVOLUÇÃO DA PROPORÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL DE CONTRATO DE TERCEIRIZAÇÃO COM DESPESA DE PESSOAL POR ÓRGÃO/ ENTIDADE



É importante que o governo estadual atente para a questão, especialmente se se considerar o peso do volume de gastos de despesa com pessoal (contabilizados e não contabilizados para fins dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>10</sup>) sobre as contas públicas.

Já as **despesas de capital totalizaram R\$ 3.344.418.066,58** (três bilhões trezentos e quarenta e quatro milhões quatrocentos e dezoito mil sessenta e seis reais e cinquenta e oito centavos), representando **12,05% do total de despesas empenhadas** pelo estado do Ceará no ano de 2019. São as despesas com investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida e atingiram **percentual de execução de 55,52%** do total da dotação atualizada.

Vale destacar, por oportuno, as transferências a instituições privadas sem fins lucrativos, mormente as despesas com os intitulados contratos de gestão, e as transferências a municípios.

A atinente às transferências de recursos financeiros do estado a instituições privadas sem fins lucrativos com os intitulados **contratos de gestão**, autorizada no art. 26 da Lei Complementar nº 101/2000 e nos termos do art. 1º da Lei Estadual nº 13.553/2014, a destinação de recursos da administração pública estadual para organizações sociais via contratos de gestão se deu na importância de **R\$ 857.986.990,01** (oitocentos e cinquenta e sete milhões novecentos e oitenta e seis mil novecentos e noventa reais e um centavo), representando **78,22% do total repassado pelo Estado às instituições privadas sem fins lucrativos** no exercício de 2019. **Os contratos de gestão têm sido objeto de ressalvas às contas do Governador há alguns anos. No ano passado, a deficiência na apresentação do relatório de acompanhamento dos contratos de gestão em relação às despesas com pessoal foi objeto ressalvas**, nos termos seguintes:

Recomendação nº 28. 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.

10 Conforme será melhor explicitado no Capítulo 4 (Tópico 4.3.2 – Despesa com pessoal versus equilíbrio fiscal), o volume de despesas com contratos de gestão, pensionistas e abono permanência, não consideradas para fins dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, além de influir nas verbas para investimentos e para a oferta de serviços públicos, repercute significativamente no equilíbrio das contas públicas.

Recomendação nº 29. 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.

No que atine à recomendação nº 28, o Exmo. Sr. Governador, em seus esclarecimentos, alegou que carecem de definição legal pela União de uma possível compatibilização ou paridade entre os aspectos contábeis e financeiros entre a administração pública e a iniciativa privada, utilizando os órgãos do Poder Executivo estadual envolvidos no processo dos regramentos da contabilidade pública quanto às autorizações e execução da despesa pública para analisar, monitorar e dar publicidade. Acrescentou, ainda, que será formado um grupo de trabalho com membros da Seplag, CGE e Sefaz para analisar os contratos de gestão, calcular o seu impacto e apresentar em nota explicativa no Relatório de Gestão Fiscal durante o exercício de 2020.

Já quanto à recomendação nº 29, nos esclarecimentos adicionais prestados pelo Exmo. Sr. Governador na presente prestação de contas de governo, informou-se que não há a obrigatoriedade de inclusão das despesas pagas a organizações sociais para fins de verificação dos limites com gastos de pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive na jurisprudência no Tribunal de Contas da União. Destacou, ainda, que, apesar de a Portaria STN nº 233/2019 determinar que a STN/ME deverá definir, até o final do exercício de 2019, rotinas e contas contábeis, bem como as classificações orçamentárias, para tornar possível a operacionalização do adequado registro dos montantes das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuem na atividade fim do ente da Federação, o próprio instrumento normativo estabeleceu regra de transição ao permitir, no seu §1º, que, até o exercício de 2020, tais montantes não seriam considerados no cômputo da despesa total com pessoal do ente contratante. Ainda assim, informou que será formado um grupo de trabalho com membros da Seplag, CGE e Sefaz para analisar os contratos de gestão, calcular o seu impacto e apresentar em nota explicativa no Relatório de Gestão Fiscal durante o exercício de 2020.

Nada obstante isso, o órgão técnico considerou não atendidas as recomendações em questão, tendo elas sido reiteradas na presente prestação de contas de governo, o que corroboro, embora entenda que um período de transição seja necessário.

O Plenário deste Tribunal ressaltou, ainda, a “necessidade de fiscalização do cumprimento do Manual de Celebração dos Contratos de Gestão e do aperfeiçoamento do processo de formalização e avaliação dos contratos de gestão”, da qual decorreu a recomendação nº 4, com o seguinte teor:

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.

A Comissão do PASF Contas de Governo alegou que a Seplag atualizou o Manual de Celebração dos Contratos de Gestão e o Manual da Sistemática de Avaliação dos Contratos de Gestão para contemplar a nova sistemática de avaliação desses

contratos. Acresceu, ainda, terem sido introduzidas mudanças no processo de celebração dos contratos de gestão, com a inclusão não só de documentos obrigatórios no “checklist” de formalização no Sistema de Controle dos Contratos de Gestão (SCCG) (e.g., estudo preliminar detalhado, o qual fundamenta que a transferência da execução das atividades para Organizações Sociais é a melhor solução e a mais econômica para o estado, bem como uma avaliação precisa dos custos dos serviços e dos ganhos de eficiência esperados) como de dois anexos nos respectivos planos de trabalho (a saber: quadro de indicadores e itens de despesas), além de obrigações na formalização de contratos de gestão (como a fixação do limite máximo de 70% das despesas com mão de obra e a previsão de indicadores de desempenho para as metas).

Diante do exposto, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, por verificar terem sido inseridos nos manuais retrocitados alguns itens que visam a atender a recomendação nº 4 das contas do Governador alusivas ao exercício de 2018, sem que a unidade técnica tenha identificado que tais orientações estão, de fato, sendo cumpridas, considerou que esta recomendação se encontra em fase de implementação, reiterando-a nas presentes contas.

Já no que tange às transferências voluntárias aos municípios, tidas pelo art. 25 da LRF como “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”, **o Estado do Ceará transferiu no exercício de 2019 R\$ 202.278.796,86** (duzentos e dois milhões duzentos e setenta e oito mil setecentos e noventa e seis reais e oitenta e seis centavos) **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.

Indo além, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE listou os 20 municípios mais beneficiados com transferências voluntárias, indicando, no paralelo, o respectivo Índice de Desenvolvimento Municipal. A partir daí, pôde-se constatar que **apenas 7 dos 20 municípios mais beneficiados com transferências voluntárias apresentaram média do IDM 2017-IG4 inferior à média geral dos municípios cearenses (a saber: 37,96)**. Destacou, ainda, que a média do IDM 2017-IG4 dos 20 municípios que menos receberam recursos é inferior à média geral dos municípios cearenses. Rematou, ao final, que **o estado do Ceará não tem levado em consideração o Índice de Desenvolvimento Municipal como uma ferramenta para a elaboração das políticas públicas no estado do Ceará**.

Com base nisso, o MPC/TCE-CE entende cabível **recomendar** à Seplag que proceda à elaboração de políticas públicas distributivas, que priorizem a adoção dos índices de desenvolvimento municipal ou humano como critério para a posterior destinação de recursos a título de transferências voluntárias.

**Reputo pertinente** tal recomendação.

#### 2.4.4 Resultado orçamentário

As receitas orçamentárias do governo do Estado realizadas no exercício de 2019 somaram R\$ 28.807.726.549,22 (vinte e oito bilhões oitocentos e sete milhões

setecentos e vinte e seis mil quinhentos e quarenta e nove reais e vinte e dois centavos), as despesas orçamentárias totalizaram R\$ 27.762.603.422,19 (vinte e sete bilhões setecentos e sessenta e dois milhões seiscentos e três mil quatrocentos e vinte e dois reais e dezenove centavos), sendo observado **superávit orçamentário no montante de R\$ 1.045.123.127,03** (um bilhão quarenta e cinco milhões cento e vinte e três mil cento e vinte e sete reais e três centavos), conforme visualizado no gráfico 5:



#### 2.4.5 Análise do percentual de alteração do orçamento

De acordo com o art.7º da Lei Orçamentária Anual 2019 do estado do Ceará, o chefe do Poder Executivo estava **autorizado a abrir créditos suplementares até o limite de 20% do total da despesa fixada na lei orçamentária**, não computadas as alterações de modalidade, elemento de despesa e identificador de uso, desde que não envolvam as despesas intraorçamentárias.

Ao analisar os decretos e leis de abertura de créditos adicionais alusivos ao período em análise, e esclarecimentos da Comissão do PASF Contas de Governo, no Relatório do Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo – RCI-Governo e nos esclarecimentos adicionais prestados pelo Exmo. Sr. Governador, no Ofício nº 185/2020, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE verificou que **o governo do estado do Ceará não ultrapassou o limite da abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa**. Foram **abertos créditos suplementares no montante de R\$ 3.921.312.025,35** (três bilhões novecentos e vinte e um milhões trezentos e doze mil vinte e cinco reais e trinta e cinco centavos) no exercício de 2019, o que corresponde a **13,88%** do total da despesa fixada na LOA 2019.

Nada obstante o governo estadual ter cumprido o limite percentual de alteração orçamentária, sem olvidar, entretanto, o avanço das informações prestadas pela Seplag para a sociedade nos últimos anos acerca da abertura de créditos adicionais, a unidade técnica, apontou **divergências entre as informações fornecidas pela Seplag nos Anexos I e V do Ofício nº 0765/2020/GABSEC/CPLOG e as apresentadas no sítio eletrônico da Seplag**, razão pela qual entendeu ser necessário um **maior detalhamento da memória de cálculo apresentada no sítio eletrônico da Seplag**, de modo a: a) indicar as deduções por inciso, seja de forma analítica seja de forma resumida; os

créditos suplementares, sujeitos ou não ao limite estabelecido pela LOA; a base na cálculo citando artigo e/ou anexo da LOA; b) formular notas explicativas ou de cartilha indicando os critérios utilizados para facilitar o entendimento dos critérios aplicados já que parte deles está indicado no corpo do site e parte nos documentos disponibilizados mensalmente constam; e c) disponibilizar informações em formato de dados abertos. À vista disso, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE sugeriu – e eu corroboro – que a **recomendação nº 32 referente ao exercício de 2018 fosse reformulada** nos seguintes termos: “à Secretaria de 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”.

### **3 DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS**

A Administração Pública, em busca da garantia da transparência fiscal e do controle social, bem como para orientar o processo de decisão e a correta prestação de contas, elabora demonstrações que evidenciam a posição financeira, orçamentária e patrimonial das entidades do setor público, em análise dos fatos e dos atos contábeis de uma determinada gestão.

Uma série de normativos conduzem à correta confecção de balanços do setor público. As regras basilares estão incorporadas na Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como na Lei Federal nº 4.320/1964 e, ainda, no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP/STN).

E foi com base nestes normativos que a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE analisou os demonstrativos consolidados apresentados pelo governo do estado do Ceará na prestação de contas do Governador – exercício de 2019, utilizando, para tanto, os documentos a seguir: Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial, Demonstração das Variações Patrimoniais, Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC) e Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL).

Em consonância com o entendimento da Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, entendo que as observações apresentadas aos demonstrativos não ensejam o parecer pela desaprovação das contas por este Tribunal. Sobre as demonstrações contábeis, foram ao todo 4 ressalvas e 4 ocorrências que deram causa a 9 recomendações. De modo geral, me associo à análise contida no Relatório Técnico das Contas do Governador 2019, com as considerações a seguir:

#### **3.1 Balanço Orçamentário**

O primeiro dos balanços a ser aqui tratado é o Balanço Orçamentário, que demonstra as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas – *ex vi* do art. da Lei nº 4.320/1964. Nele se expressam, segundo o MCASP/STN<sup>11</sup>:

---

11 SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 8ª ed. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:31484](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484). Acesso em: 25 jun. 2020.

[...] as receitas detalhadas por categoria econômica e origem, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada e o saldo, que corresponde ao excesso ou insuficiência de arrecadação; 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.

Vale dizer que a relação entre previsão e execução de receitas e despesas foi melhor detalhada no capítulo 2 (a saber: Instrumentos de planejamento e execução orçamentária), nesta ocasião restando uma averiguação mais ampla e genérica dos dados.

Da análise a que procedeu a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE sobre o Balanço Orçamentário do exercício de 2019, vale destacar:

a) a **previsão de receitas e a fixação de despesas, conforme o princípio do orçamento equilibrado, foram fixadas em R\$ 28.250.018.502,00** (vinte e oito bilhões, duzentos e cinquenta milhões dezoito mil e quinhentos e dois reais), segundo exposto no art. 3º, da Lei Estadual nº 16.795/2018. Somando-se a tais estimativas os valores referentes às operações intraorçamentárias<sup>12</sup> (R\$ 1.437.091.853,00), tem-se a dotação inicial lançada no Balanço Orçamentário é de R\$ 29.321.565.742,00 (vinte e nove bilhões, trezentos e vinte e um milhões quinhentos e sessenta e cinco mil setecentos e quarenta e dois reais).

b) os montantes das receitas realizadas e das despesas empenhadas foram R\$28.807.726.549,22 (vinte e oito bilhões, oitocentos e sete milhões, setecentos e vinte e seis mil, quinhentos e quarenta e nove reais e vinte e dois centavos) e R\$ 27.762.603.422,19 (vinte e sete bilhões, setecentos e sessenta e dois milhões, seiscentos e três mil, quatrocentos e vinte e dois reais e dezenove centavos), respectivamente, resultando em um **superávit orçamentário de R\$ 1.045.123.127,03** (um bilhão quarenta e cinco milhões cento e vinte e três mil cento e vinte e sete reais e três centavos).

c) o resultado da execução do orçamento corrente correspondeu a **superávit de R\$ 2.626.783.386,56** (dois bilhões seiscentos e vinte e seis milhões setecentos e oitenta e três mil trezentos e oitenta e seis reais e cinquenta e seis centavos).

d) Já no que tange ao resultado da execução do orçamento de capital (obtido a partir do confronto da receita de capital com a despesa de capital), foi registrado um déficit de R\$ 1.581.660.259,53 (um bilhão, quinhentos e oitenta e um milhões, seiscentos e sessenta mil, duzentos e cinquenta e nove reais e cinquenta e três centavos).

e) o Estado do Ceará arrecadou 94,21% das receitas previstas, o que representa uma frustração de arrecadação de R\$ 1.770.740.581,74 (um bilhão setecentos e setenta milhões setecentos e quarenta mil quinhentos e oitenta e um reais e setenta e quatro centavos).

---

<sup>12</sup> São as operações que resultam de despesas decorrentes da aquisição de materiais, bens e serviços, pagamento de impostos, taxas e contribuições, quando o receptor dos recursos também é órgão, fundo, autarquia, fundação, empresa estatal dependente ou outra entidade no âmbito da mesma esfera de governo.

f) foram executados R\$ 27.762.603.422,19 (vinte e sete bilhões, setecentos e sessenta e dois milhões, seiscentos e três mil quatrocentos e vinte e dois reais e dezenove centavos) dos R\$ 31.134.335.459,95 (trinta e um bilhões, cento e trinta e quatro milhões, trezentos e trinta e cinco mil quatrocentos e cinquenta e nove reais e noventa e cinco centavos) de gastos autorizados pelo Poder Legislativo, o que representou o percentual de 89,17%.

Sobre o assunto, o Ministério Público de Contas junto a este Tribunal apontou como necessária a recomendação para que se busque, sempre que possível a concretização de 100% das despesas previstas. Há uma ampla discussão sobre orçamento impositivo, que obriga o Poder Executivo a implementar todos os créditos orçamentários. De fato, se queremos valorizar o orçamento público e retirar-lhe a triste pecha de “peça de ficção”, o a adoção dessa obrigatoriedade seria um passo importante, a exemplo que já vem implementando o poder federal. No caso do Estado do Ceará, em 2019, a execução de quase 90% é bem significativa e dentro dos patamares aceitáveis, motivo pelo qual deixo de recomendar, embora reconheça a importância das observações levantadas pelo ilustre Procurador-Geral de Contas.

g) a inscrição de restos a pagar não processados no exercício foi de R\$ 853.626.348,13 (oitocentos e cinquenta e três milhões, seiscentos e vinte e seis mil, trezentos e quarenta e oito reais e treze centavos), enquanto a quantia de restos a pagar processados foi de R\$ 284.725.691,80 (duzentos e oitenta e quatro milhões, setecentos e vinte e cinco mil, seiscentos e noventa e um reais e oitenta centavos). O órgão técnico destacou a uniformidade com os valores presentes no Balanço Financeiro e no Demonstrativo da Dívida Flutuante. Aponto que os valores são bastante expressivos e, embora a legislação não fixe um limite máximo para Restos a Pagar, um volume elevado é um indicativo de problemas no planejamento, uma vez que a Administração deixa muitas despesas para serem executadas próximo do fim do exercício.

À luz do exposto, não há máculas a serem apontadas e, no todo, observa-se conformidade com a legislação que rege a matéria no Balanço analisado.

### **3.2 Balanço Financeiro**

De acordo com o art. 103 da Lei Federal nº 4.320/1964, o balanço financeiro demonstra a receita e a despesa orçamentárias, bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extraorçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte.

Da análise a que procedeu a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE sobre os ingressos e dispêndios no exercício de 2019, vale destacar:

a) o **incremento de 9,54% de receita orçamentária** em relação ao exercício anterior, ao passo que a **despesa orçamentária teve acréscimo de 2,90%**.

b) O **resultado financeiro foi positivo, na importância de R\$ 1.014.573.377,33** (um bilhão, quatorze milhões, quinhentos e setenta e três mil trezentos e setenta e sete reais e trinta e três centavos), que corresponde a um **aumento de 20,01% nas disponibilidades financeiras do estado em 2019** e, em relação ao exercício anterior, um aumento de 341,80% no resultado financeiro.

Apesar de não dever ser confundido com o superávit ou déficit financeiro do exercício apurado no balanço patrimonial, um resultado financeiro positivo é, em geral, indicador de equilíbrio financeiro.

Ao confrontar as receitas e despesas por fontes de recursos, em nível de detalhamento maior do que o do balanço financeiro, porém, a unidade técnica verificou **déficit em fontes de recursos do exercício corrente** (iniciadas com 1 e 2) – v.g., as fontes 10002 e 27303. **Supondo se tratar de despesa executada com a utilização de fonte originária de exercício anterior**, notou que o adequado seria utilizar, no registro da despesa, as fontes iniciando com a numeração (3) e (6), conforme orientação do Manual Técnico do Orçamento de 2019, do governo do Estado do Ceará. É que, quando se vai realizar um gasto público, faz-se necessário apontar uma fonte específica para subsidiar o dispêndio, classificando o referido Manual a fonte por números. A cada fonte podem ser vinculadas receitas e despesas. Já a numeração ajuda a compreender se as fontes advêm de receita remanescente do exercício anterior ou de receitas do ano corrente. Assim, as numerações 3 e 6 indicam gastos com fontes do ano anterior, sem entrada de receita no ano que se faz a despesa. Com efeito, o déficit, ao se comparar receita e despesa do ano, é aparente, pois, na realidade, está se executando despesa em fonte que teria finalizado o ano anterior com saldo.

**A utilização das fontes seguindo a condição temporal de seu recebimento foi objeto de ressalva** às contas do governador de 2018, ensejando a recomendação nº 08, com o seguinte teor: “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.”

A Comissão do PASF Contas de Governo alegou que:

Os trabalhos para implantação dos controles contábeis de fonte de recursos em contas patrimoniais e de controle foram suspensos em virtude da decisão governamental de contratação de empresa para desenvolvimento de novo sistema de gestão orçamentária, financeira e contábil para o governo estadual e, dentre os módulos que serão desenvolvidos, 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 JAN/2022.

Ressaltando que não foram acostadas aos autos evidências quanto às especificações do novo sistema, mas apenas a decisão do governo estadual de efetivar o controle, o órgão técnico sugeriu que fosse **reiterada a recomendação** em questão, para fins de acompanhamento de sua implementação – entendimento o qual me filio.

### **3.3 Balanço Patrimonial**

O Balanço Patrimonial, segundo o MCASP/STN, é demonstração contábil que “evidencia, qualitativa e quantitativamente, a situação patrimonial da entidade pública

por meio de contas representativas do patrimônio público, bem como os atos potenciais, que são registrados em contas de compensação (natureza de informação de controle).”<sup>13</sup>

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE analisou, pois, a situação do patrimônio do Estado ao final do exercício financeiro, evidenciando os saldos das disponibilidades financeiras, dos bens em poder do estado, bem como toda a dívida para com os fornecedores e demais credores. Das considerações da unidade técnica, este Relator achou por bem dar destaque a:

### 3.3.1 Ativo

O patrimônio ativo – correspondente a recursos da entidade pública que resultaram de eventos passados dos quais se espera benefícios econômicos – do estado do Ceará atingiu o montante de R\$ 58.528.149.006,97 (cinquenta e oito bilhões, quinhentos e vinte e oito milhões, cento e quarenta e nove mil seis reais e noventa e sete centavos), com ativo circulante de R\$ 16.494.603.673,70 (dezesesseis bilhões, quatrocentos e noventa e quatro milhões, seiscentos e três mil seiscentos e setenta e três reais e setenta centavos) e não circulante no valor de R\$ 42.033.545.333,27 (quarenta e dois bilhões, trinta e três milhões, quinhentos e quarenta e cinco mil, trezentos e trinta e três reais e vinte e sete centavos).

a) Em relação ao exercício anterior, o **Ativo Circulante** – *i.e.* todo aquele valor disponível ou exigível agora ou em até 12 (doze) meses após a data das demonstrações contábeis –, **teve um acréscimo de 126,28%**, saindo de R\$ 7.289.535.622,00 (sete bilhões, duzentos e oitenta e nove milhões, quinhentos e trinta e cinco mil, seiscentos e vinte e dois reais) para R\$ 16.494.603.673,70 (dezesesseis bilhões, quatrocentos e noventa e quatro milhões, seiscentos e três mil seiscentos e setenta e três reais e setenta centavos), sendo a variação do saldo de créditos tributários a receber (em 1501,52%) a maior responsável por esse aumento. Segundo o Balanço Geral do Estado (BGE), **tal aumento se deveu, na sua grande maioria, a créditos tributários que não haviam sido reconhecidos anteriormente** por competência, destacando, ainda, que R\$ 6.465.224.887,38 (seis bilhões, quatrocentos e sessenta e cinco milhões, duzentos e vinte e quatro mil, oitocentos e oitenta e sete reais e trinta e oito centavos) se referem a ICMS auto de infração e R\$ 1.226.512.038,62 (um bilhão, duzentos e vinte e seis milhões, quinhentos e doze mil, trinta e oito reais e sessenta e dois centavos) a multas de obrigações acessórias.

b) Sobre o **Ativo Não Circulante** – ou seja, aquele que supera o prazo de doze meses –, a principal nota a tecer é o **acréscimo percentual de 7,24%** em relação ao ano anterior, sendo que o principal aumento se deu nos Bens Imóveis e Créditos de Longo Prazo (que representaram 45,94% e 31,05% do total de crescimento). Com relação a estes últimos, indo além, o órgão técnico frisou que 72% do seu saldo corresponde aos valores inscritos em Dívida Ativa, relacionados a Créditos de ICMS.

**O processo de avaliação patrimonial dos bens móveis do estado foi objeto de ressalva** às contas do governador de 2018, ensejando a recomendação nº 18, com o

---

13 SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 8ª ed. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:31484](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484). Acesso em: 25 jun. 2020.

seguinte teor: “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.”

A Comissão do PASF Contas do Governo informou que a Seplag vem desenvolvendo atividades voltadas a realizar melhorias no seu sistema de patrimônio e reformular os seus treinamentos e capacitar os seus servidores na gestão patrimonial e no uso do sistema em parceria com a Escola de Gestão Pública.

À vista disso, o órgão técnico considerou em fase de implementação a recomendação alusiva ao exercício de 2018, tendo sido ela repisada em 2019 – o que corrobora este Relator.

c) Como dito nas alíneas anteriores, os **Créditos tributários a receber representaram 53,77% do Ativo Circulante** e os **Créditos de Longo Prazo, 31,05% do Ativo Não Circulante**. O governo estadual, por nota explicativa, explicitou, ainda, que 72% do saldo dos Créditos de Longo Prazo no Ativo Não Circulante corresponde aos valores inscritos em Dívida Ativa, relacionados a Créditos de ICMS. Logo, a unidade técnica apontou que, somando-se os valores registrados no Ativo Circulante, no Não Circulante e deduzindo o ajuste de perdas dos créditos inscritos na dívida ativa, o **Estado do Ceará apresentou uma dívida ativa líquida no valor de R\$12,9 bilhões, um acréscimo de 5,63% em relação ao montante do exercício anterior (2018)**.

**A metodologia de cálculo do ajuste de perdas foi objeto de ressalva às contas do governador de 2018**, ensejando a recomendação nº 40, com o seguinte teor:

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

- A efetiva arrecadação, baseado no percentual de recuperação alcançado pela procuradoria, para cada tipo de crédito;
- Análise dos créditos, verificando a existência de garantias ou de parcelamentos em relação ao crédito inscrito;
- Análise dos seus devedores (histórico do devedor, situação fiscal e empresarial do contribuinte, capacidade de pagamento) de forma que o demonstrativo reflita melhor a real situação patrimonial do Estado.

A Comissão do PASF Contas de Governo informou que a Sefaz irá elaborar uma nova metodologia de cálculo para a provisão de perda da dívida ativa no Balanço de 2020, seguindo a recomendação deste Tribunal. Salientou, ainda, ter sido publicado o Decreto nº 33.291/2019, que autorizou a PGE-CE e a Sefaz a firmarem termo de cooperação para a classificação dos devedores segundo o histórico fiscal e considerando requisitos objetivos de diferenciação. A Comissão se referiu à realização de outras ações direcionadas a minimizar o risco do não recebimento dos créditos registrados em Dívida Ativa, como: a publicação da Lei Estadual nº 16.878/2019 (D.O.E de 10/05/2019), que tornou possível diferenciar a concessão de parcelamento, a depender do histórico fiscal do devedor, de modo a beneficiar os bons contribuintes; a publicação da Portaria PGE nº 14/2019, em abril/2019, a qual regulamentou a oferta antecipada de apólice de seguro garantia ou carta de fiança de crédito inscrito em dívida ativa, bem como seu

oferecimento após ajuizamento de execução fiscal, permitindo maior segurança, uniformidade e celeridade no rito de garantia de débitos fiscais discutidos tanto na esfera administrativa como judicial; e a homologação, em 12 de abril de 2019, do Regimento Interno do Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos (CIRA), que tem por objetivo intensificar o combate à sonegação fiscal no Estado por meio de ações de inteligência, buscando comunicação entre os diversos órgãos.

Em função disso, a unidade técnica propôs que fosse **reformulada** a recomendação, para fins de acompanhamento de sua efetiva implementação, nos seguintes termos: “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.”

Para o Ministério Público de Contas junto a este Tribunal o montante e o acréscimo da dívida ativa líquida evidenciam a recorrente **falta de critério de avaliação para o ajuste de perdas de créditos a receber da Dívida Ativa**, sendo necessário recomendar à Sefaz e à PGE-CE que aprofundem as ações, já implementadas, de aplicação de critérios mais adequados e eficazes de avaliação da qualidade dos créditos inscritos, em complemento à análise dos prazos prescricionais e à verificação dos critérios comumente relacionados aos créditos e devedores, a fim de que o montante indicado com “Dívida Ativa líquida”, reflitam, nesse tópico, a real situação patrimonial do Estado do Ceará.

Por considerar **oportuna, faço essa recomendação.**

### 3.3.2 Passivo

O patrimônio passivo do Estado do Ceará, atingiu o **montante de R\$ 18.172.108.804,00** (dezoito bilhões, cento e setenta e dois milhões, cento e oito mil, oitocentos e quatro reais), com passivo circulante na cifra de R\$ 2.914.600.577,00 (dois bilhões, novecentos e quatorze milhões, seiscentos mil e quinhentos e setenta e sete reais) e não circulante no valor de R\$ 15.257.508.227,00 (quinze bilhões, duzentos e cinquenta e sete milhões, quinhentos e oito mil e duzentos e vinte e sete reais).

a) No **Passivo Circulante**, houve um **acrécimo de 9,76%**, em comparação ao ano anterior, sendo que a principal responsável por isso foi a **reclassificação de precatórios** que eram colocados como “longo prazo” para, agora, “curto prazo”.

b) O **Passivo Não Circulante** também **creceu** em percentual similar (**9,27%**). Neste caso, o grupo **“Empréstimos a Longo Prazo”**, que **creceu 5,93% em relação ao exercício de 2018**, é o principal componente do Passivo Não Circulante, representando o total de **85,07%** do saldo do Passivo Não Circulante.

### 3.3.3 Patrimônio Líquido

O **Patrimônio líquido** – *i.e.*, a diferença entre os patrimônios ativo e passivo – **do estado do Ceará foi apurado no montante de R\$ 40.356.040.203,00** (quarenta bilhões, trezentos e cinquenta e seis milhões, quarenta mil duzentos e três reais),

apresentando **aumento patrimonial da ordem de R\$ 10.487.650.420,00** (dez bilhões quatrocentos e oitenta e sete milhões seiscentos e cinquenta mil quatrocentos e vinte reais), representando **incremento de 35,11%** se comparado ao exercício anterior.

### 3.3.4 Resultado financeiro e saldo patrimonial

**O Estado do Ceará apresentou superávit financeiro na ordem de R\$ 3.902.661.416,51** (três bilhões, novecentos e dois milhões, seiscentos e sessenta e um mil, quatrocentos e dezesseis reais e cinquenta e um centavos), sendo **40%** maior do que o do ano passado.

O **saldo patrimonial**, que representa a situação patrimonial líquida do estado no exercício de 2019, **atingiu o valor de R\$ 39.447.597.690,01** (trinta e nove bilhões, quatrocentos e quarenta e sete milhões, quinhentos e noventa e sete mil, seiscentos e noventa reais e um centavo), **superior 35,40% em relação ao exercício anterior**.

### 3.4 Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP)

Nos termos do art. 104 da Lei nº 4.320/64, a Demonstração das Variações Patrimoniais “evidenciará as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício.”

Variações patrimoniais são, consoante o MCASP/STN, “transações que promovem alterações nos elementos patrimoniais da entidade do setor público, mesmo em caráter compensatório, afetando ou não, o seu resultado”<sup>14</sup>. Apesar de qualquer alteração patrimonial ser considerada, há distinção quando esta gera ou não aumento ou diminuição do patrimônio. No caso de ocorrer um aumento ou uma diminuição do patrimônio líquido, chama-se de variação quantitativa. Se existir alteração da composição dos elementos patrimoniais sem afetar o patrimônio líquido, estar-se-á tratando de uma variação qualitativa. Importa, na DVP, a análise quantitativa.

**O resultado da variação patrimonial foi positivo**, na quantia de R\$ 2.972.736.411,98 (dois bilhões, novecentos e setenta e dois milhões, setecentos e trinta e seis mil, quatrocentos e onze reais e noventa e oito centavos), no entanto, **em comparação com o exercício de 2018, é cerca de 22,05% menor**.

No exercício de 2019, em comparação ao exercício de 2018, houve aumentos na quantidade de variações patrimoniais aumentativas (no percentual de 10,22%), bem como nas diminutivas (na porcentagem de 12,61%). O órgão técnico destacou, para aquelas, o subgrupo Impostos e Taxas, que corresponderam a 30,10% das variações aumentativas e, para as variações diminutivas, o subgrupo Pessoal e Encargos, equivalente a 16,40% do seu total.

No que tange ao papel do subgrupo Pessoal e Encargos no decréscimo patrimonial e considerando a sua representatividade na execução orçamentária, o Ministério Público de Contas junto a este Tribunal recomendou que fossem verificadas

---

14 SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 8ª ed. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:31484](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484)  
Acesso em: 25 jun. 2020.

as causas do aumento de despesa de pessoal, assim como o devido acompanhamento de sua evolução. A questão das despesas com pessoal será melhor tratada no Capítulo 4 (Conformidade financeira e orçamentária).

### **3.5 Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC)**

A DFC, nos termos do MCASP/STN, “apresenta as entradas e saídas de caixa e as classifica em fluxos operacional, de investimento e de financiamento.”<sup>15</sup>

Foram analisadas, portanto, as saídas e entradas de dinheiro no caixa durante o período de 2019 e o resultado desse fluxo, o que permitiu analisar a capacidade de gerar caixa e o uso de recursos próprios e recursos de terceiros nas atividades desenvolvidas. Ao final, o Demonstrativo dos Fluxos de Caixa (DFC) permite a apreciação das fontes de geração de entrada de caixa, os itens de consumo de caixa e o saldo do caixa.

Segundo o MCASP/STN:

Caixa compreende o numerário em espécie e depósitos bancários disponíveis;  
Equivalentes de caixa são as aplicações financeiras de curto prazo, de alta liquidez, que são prontamente conversíveis em valor conhecido de caixa e que estão sujeitas a insignificante risco de mudança de valor.  
Fluxos de caixa são as entradas e as saídas de caixa e de equivalentes de caixa.

A finalidade do equivalente de caixa é atender de forma rápida a compromissos de caixa de curto prazo.

O **valor de saldo de caixa e equivalente de caixa** registrados no Balanço Financeiro e na DFC foi da ordem de **R\$ 6.032.316.753,56** (seis bilhões, trinta e dois milhões, trezentos e dezesseis mil setecentos e cinquenta e três reais e cinquenta e seis centavos).

O **fluxo das atividades de investimento** (*i.e.*, referentes à aquisição e à venda de ativos de longo prazo e de outros investimentos não incluídos em equivalentes de caixa) foi **negativo em R\$ 1.953.266.879,48** (um bilhão, novecentos e cinquenta e três milhões duzentos e sessenta e sei mil, oitocentos e setenta e nove reais e quarenta e oito centavos).

Já concernente às **atividades de financiamento** (que são aquelas que resultam em mudanças no tamanho e na composição do capital próprio e no endividamento da entidade) tiveram elas um **saldo de R\$ 410.092.656,34** (quatrocentos e dez milhões, noventa e dois mil, seiscentos e cinquenta e seis reais e trinta e quatro centavos).

E o **fluxo de caixa líquido das atividades operacionais** (ou seja, das atividades da entidade que não as de investimento e de financiamento) foi no patamar de **R\$ 2.522.393.566,02** (dois bilhões, quinhentos e vinte e dois milhões trezentos e noventa e três mil quinhentos e sessenta e seis reais e dois centavos).

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 447.

Ao final, constatou-se uma **Geração Líquida de Caixa e Equivalente de Caixa na cifra de R\$ 979.219.342,88** (novecentos e setenta e nove milhões, duzentos e dezenove mil, quatrocentos e quarenta e dois reais e oitenta e oito centavos), o que leva à conclusão de que **os valores investidos foram cobertos pelos ganhos obtidos com os fluxos operacionais e de financiamento.**

Pois bem. **A DFC apresentada pelo Estado do Ceará está em desacordo com o modelo disposto no MCASP/STN**, uma vez que não há informações sobre os saldos do exercício anterior. **O governo estadual alegou, em notas explicativas, que as modificações exigidas pela 8ª edição do MCASP/STN foram tantas que a comparabilidade restou prejudicada.**

Por considerar que a possibilidade de não evidenciar o saldo anterior na DFC se deu até o exercício de 2015, o que se concluiu com base na Portaria STN nº 733/2014, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE sugeriu **recomendar** “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) – entendimento o qual **adere este Relator.**”

### **3.6. Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL)**

“A Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL) demonstrará a evolução (aumento ou redução) do patrimônio líquido da entidade durante um período” – esclarece o MCASP/STN.

Na DMPL apresentada pelo Estado do Ceará relativa ao exercício de 2019, foram **contempladas informações da Companhia de Habitação do Ceará (COHAB) e da Companhia de Desenvolvimento do Ceará (CODECE)**. O patrimônio líquido consolidado, dessas entidades, diminuiu R\$ 15 milhões, o que se deu em grande parte devido ao resultado negativo do exercício. A unidade técnica verificou, ainda, que os resultados acumulados da COHAB e da CODECE, registrados da DMPL consolidada, evidenciaram **prejuízo acumulado no total de R\$ 319,67 milhões** (R\$ 309,49 milhões e R\$ 10,18 milhões, respectivamente), o que correspondeu a uma **elevação de 4,98% em relação ao exercício anterior.**

Quanto ao assunto, o Ministério Público de Contas junto a este Tribunal considerou cabível recomendar, à semelhança da recomendação nº 42, alusiva ao exercício de 2018, com o seguinte teor: “À Secretaria da Fazenda, que a consolidação das demonstrações contábeis seja elaborada de acordo com as normas e manuais de contabilidade pública, refletindo corretamente a situação patrimonial do Estado.”

Sucede que a **referida recomendação foi considerada atendida** pela Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, diante dos esclarecimentos prestados pela Comissão do PASF Contas de Governo no sentido de que:

[...] a Secretaria da Fazenda analisou a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido - DMPL e realizou retificações nas contas de Ajustes de Avaliação Patrimonial e no somatório dos resultados obtidos pelas empresas e acrescentou:

Porém, por serem empresas enquadradas como estatais dependentes, constituídas sob a forma de sociedades anônimas, os prazos para a consolidação das suas demonstrações são diferentes do prazo da Secretaria da Fazenda. Portanto, os valores enviados por essas empresas são demonstrações parciais, o que podem ocasionar mudanças de valores ocorridas após a publicação do Balanço Geral do Estado do Ceará.

O órgão técnico, após atestar que a Sefaz de fato procedeu aos ajustes requestados por este Tribunal - repise-se - considerou atendida a recomendação, o que foi acompanhado por este Relator.

### *Empresas dependentes sob a ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal e o caso do Metrofor*

Mister se faz abordar a **questão das estatais dependentes**. São, nos termos do art. 2º, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

[...] empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

Apesar de o Metrofor ter informado que, dos R\$ 146.647.615,48 (cento e quarenta e seis milhões, seiscentos e quarenta e sete mil, seiscentos e quinze reais e quarenta e oito centavos) recebidos pelo estado do Ceará, R\$ 2.503.993,17 (dois milhões, quinhentos e três mil, novecentos e noventa e três reais e dezessete centavos) foram utilizados para a implantação e operação do sistema Metroferroviário – Linha Sul e **R\$ 144.143.622,31** (cento e quarenta e quatro milhões cento e quarenta e três mil seiscentos e vinte e dois reais e trinta e um centavos) **para o aumento da participação acionária, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE verificou, ao analisar a DFC do Metrofor, que o repasse do estado do Ceará (R\$ 146.647.615,48) - identificado como créditos de acionistas para futuro aumento de capital - foi o principal ingresso de recurso do fluxo das atividades de financiamento (R\$ 130.342.317,11) e que vem suportando as atividades operacionais em R\$ 109.944.653,33 (cento e nove milhões novecentos e quarenta e quatro mil seiscentos e cinquenta e três reais e trinta e três centavos), tendo sido aplicado em investimentos apenas cerca de R\$33.701.428,84** (trinta e três milhões setecentos e um mil quatrocentos e vinte e oito reais e oitenta e quatro centavos).

Em resumo, o **padrão de despesas do Metrofor denota que a empresa tem se comportado como uma estatal dependente**. Como consequência, faz-se necessária a mesma transparência ofertada por outras estatais dependentes.

Em consonância com a análise e conclusão a que procedeu a unidade técnica, acresceu o MPC/TCE-CE:

Evidentemente, as entidades classificadas como estatais dependentes devem ser incluídas no orçamento do Estado, devendo obedecer aos ditames estabelecidos na lei orçamentária, respeitando os limites definidos e necessitando de autorização para executar suas despesas;

submetem-se, ainda, aos ditames da LRF e da Lei n.º 4.320/64, integrando os limites de despesa com pessoal e de endividamento do ente a que são vinculadas.

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

Não é demais observar que este Tribunal vem **reiterando recomendações** (desde a prestação de contas do Governador relativa ao exercício de 2015, para ser mais preciso) **no sentido de que a Seplag inclua a Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos – Metrofor no Orçamento Fiscal do estado**, enquadrando-a como estatal dependente – o que ainda não foi feito.

Em decorrência, é de se reiterar as recomendações n.º 16 e 17, alusivas às contas do Governador relativas ao exercício de 2018, com os seguintes termos:

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

À Cia. Cearense de Transp. Metropolitanos – METROFOR, 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.

#### **4 CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA**

A atuação governamental nas finanças públicas deve pautar-se em princípios e regras insculpidos em normas constitucionais, legais e regulamentares, visando este capítulo verificar a conformidade da gestão financeira e orçamentária do Governo do Estado do Ceará, no exercício financeiro de 2019, às normas regentes, além de contribuir para a transparência da gestão.

##### **APLICAÇÃO DA RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS EM EDUCAÇÃO (ART. 212, CF/88)**

Limite mínimo 25% Percentual aplicado **26,11%**

##### **APLICAÇÃO DOS RECURSOS DESTINADOS AO FUNDEB COM A REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO ESTADUAL**

**(ART. 60, XII, DO ADCT C/C ART. 3º, III, DA LEI ESTADUAL Nº 12.064/2011)**

Limite mínimo Federal 60% Percentual aplicado **85,58%**  
Estadual 80%

##### **APLICAÇÃO DA RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS EM SAÚDE**

**(ART. 198, §2º, II, DA CF/88)**

Limite mínimo 12% Percentual aplicado **13,44%**

##### **INVESTIMENTOS NO SETOR PÚBLICO ESTADUAL (ART. 210, DA CE)**

Deve aplicar	50%	Percentual aplicado <b>47,73%</b>	
<b>FUNDO DE FINANCIAMENTO AO SETOR PRODUTIVO – FUNDO DE FINANCIAMENTO ÀS MICRO, PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS DO ESTADO DO CEARÁ (FCE)</b>			
<b>(ART. 209, DA CE)</b>			
Deve aplicar	50%	<b>Não foi prevista dotação</b>	
<b>FOMENTO ÀS ATIVIDADES DE PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA - FUNCAP</b>			
<b>(ART. 258, DA CE)</b>			
Deve aplicar	2%	Percentual aplicado <b>0,84%</b>	
<b>NOVO REGIME FISCAL</b>			
Limite máximo	R\$10.684.677.000,00	Valor apurado <b>R\$10.396.680.000,00</b>	
<b>DESPESA COM PESSOAL SOBRE A RCL</b>			
Limite máximo	Limite de alerta	Limite prudencial	Valor apurado
48,60%	43,74%	46,17%	<b>41,71%</b>

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE se baseou, para as análises porvindouras, no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), referentes ao 3º quadrimestre e ao 6º bimestre de 2019, 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 (BGE).

O presente capítulo foi seccionado em quatro:

A seção 4.1 analisou o atendimento aos ditames da Constituição Federal, em especial os alusivos às determinações constitucionais de aplicação de recursos e à apuração da “regra de ouro” das finanças públicas.

A seção 4.2 pôs em foco a Constituição do Estado do Ceará, examinando o cumprimento do Novo Regime Fiscal e das dotações mínimas com investimentos no setor público estadual no interior do Estado do Ceará e com o fomento às atividades de pesquisa científica e tecnológica, além da destinação de recursos a fundos de financiamento ao setor produtivo.

A seção 4.3 procedeu à análise dos parâmetros e/ou limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente quanto à receita corrente líquida, às despesas com pessoal do Poder Executivo, à disponibilidade de caixa e inscrição em restos a pagar, à alienação de ativos e aplicação dos recursos, à dívida consolidada e às operações de crédito, garantias e contragarantias.

A seção 4.4 averiguou o atendimento da Lei de Diretrizes Orçamentárias quanto às metas de resultado primário e nominal do exercício de 2019.

De modo geral, acompanho o entendimento da Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE de que as ocorrências no presente capítulo não são bastantes para a emissão por este Tribunal de Contas de parecer prévio pela desaprovação das contas do Governador do Estado do Ceará alusivas ao exercício de 2019. Sobre a conformidade financeira e orçamentária, foram ao todo 4 ressalvas e 3 ocorrências que deram causa a 8 recomendações.

Apesar disso, achei por bem a ele acrescer 3 recomendações: uma relativa à não exigência de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, 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; outra referente à necessidade de se estabelecer 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; e a última, sugerida pelo MPC/TCE-CE e por mim acolhida, quanto à imprescindibilidade de adoção de medidas tempestivas e suficientes ao controle do Plano de Custeio Financeiro.

#### **4.1 Constituição da República**

A presente seção visou a analisar se o Governo do Estado do Ceará, no exercício de 2019, respeitou a Constituição Federal, em especial no tocante às determinações constitucionais de aplicação de recursos na educação e na saúde e à apuração da “regra de ouro” das finanças públicas.

##### 4.1.1 Determinações constitucionais de aplicação de recursos

A Constituição de 1988 impôs aos Estados e ao Distrito Federal que aplicassem percentuais mínimos da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências e excluídos os valores repassados constitucionalmente aos Municípios, nas áreas de educação e saúde.

###### *4.1.1.1 Educação*

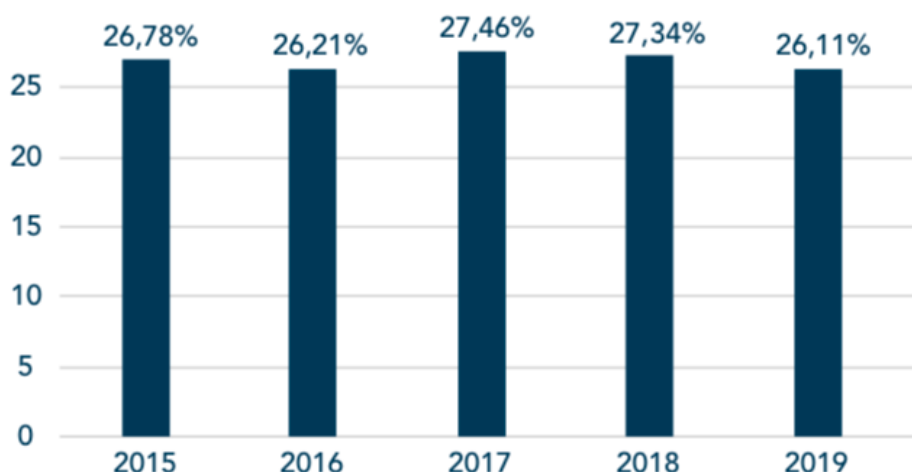
###### *Manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE*

O Estado do Ceará, por determinação do art. 212 da Constituição da República, deve anualmente aplicar 25%, ao menos, da receita resultante de impostos por ele arrecadados e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino.

**O Governo do Estado do Ceará aplicou no exercício de 2019 a importância de R\$5.063.718.760,02 (cinco bilhões sessenta e três milhões setecentos e dezoito mil setecentos e sessenta reais e dois centavos), equivalente ao percentual de 26,11% da receita líquida de impostos e transferências, o que evidencia uma aplicação superior ao mínimo de 1,11 ponto percentual, correspondente a R\$215.708.913,62 (duzentos e quinze milhões setecentos e oito mil novecentos e treze reais e sessenta e dois centavos).**

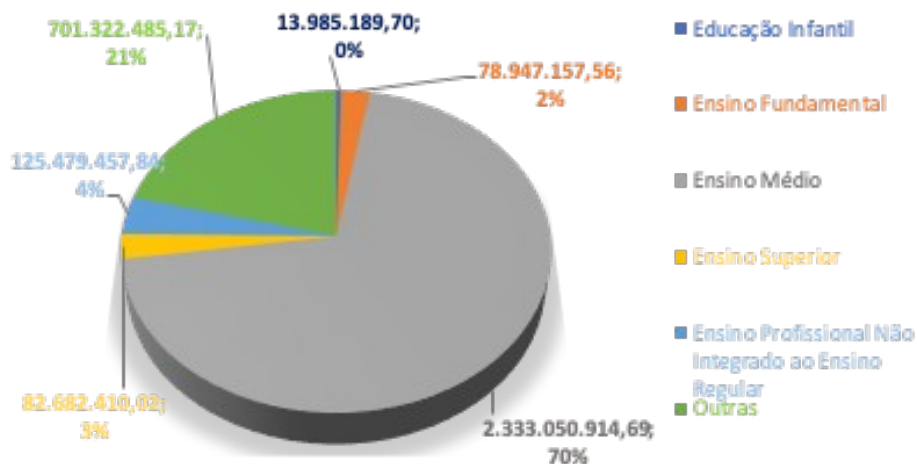
Os gráficos 6 e 7 mostram a aplicação do Governo do Estado do Ceará em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino - total e por ações típicas de MDE - nos últimos cinco anos:

## AÇÕES EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO MDE 2015/2019



Fonte: Relatórios técnicos das contas do governador do Estado do Ceará

### AÇÕES EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO 2019



Outro ponto que merece destaque é a questão das despesas na cifra de R\$ 70.132.838,70 (setenta milhões, cento e trinta e dois mil, oitocentos e trinta e oito reais e setenta centavos) que, segundo parecer ministerial, foram glosadas por não serem consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino. São as despesas elencadas pela Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE na Tabela 03 do Tópico 4.1.1 do Relatório Técnico Anual das Contas do Governador – Exercício 2019 à página 137, **não consideradas ações típicas de MDE** com base no art. 70 da **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e no Acórdão TCE nº 546/2018**. Em função disso, o MPC/TCE-CE propõe **recomendar** ao Governo do Estado que tais despesas não sejam computadas no cálculo dos gastos com a MDE. Sucede que, em consulta ao Balanço Geral do Estado<sup>16</sup> (pág. 214), este Relator verificou que **tais despesas foram**

16 O Balanço Geral do Estado, à página 214, contém quadro com o cálculo do limite mínimo com manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE. Na ocasião, informou, na nota nº 8, que “o montante de R\$ 70.132.838,70, referente aos itens relacionados no Acórdão nº 546 de 2018 e itens por analogia

**devidamente excluídas** dos valores relativos à despesa empenhada para fins de cálculo do limite mínimo com manutenção e desenvolvimento do ensino pelo estado. *Concessa vênua*, não há o que recomendar.

*Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb*

Instituído pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei Federal nº 11.494/2007, 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.

De acordo com o art. 60, XII do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT (com a redação dada pela EC nº 53/2006), pelo menos 60% dos recursos do Fundeb devem ser destinados ao pagamento dos profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública.

Sucedem que a Lei Estadual nº 15.064/2011, no art. 3º, inciso III, estabeleceu percentuais diferenciados – superiores, diga-se de passagem; assim, para o ano de 2019, o Governo do Estado do Ceará deveria utilizar ao menos 80% dos recursos do Fundeb com o pagamento do magistério estadual.

**Na remuneração de profissionais do magistério estadual, o Governo do Estado do Ceará aplicou a importância de R\$1.445.562.470,67 (um bilhão quatrocentos e quarenta e cinco milhões quinhentos e sessenta e dois mil quatrocentos e setenta reais e sessenta e sete centavos), equivalente a 85,58% dos recursos destinados ao Fundeb, superavitária em R\$94.253.781,10 (noventa e quatro milhões duzentos e cinquenta e três mil setecentos e oitenta e um reais e dez centavos). Cumpriu, pois, os percentuais mínimos de aplicação previstos no art. 60, inciso XII, da Constituição Federal e no art. 3º, inciso III, da Lei Estadual nº 15.064/2011.**

*4.1.1.2 Saúde*

*Ações e serviços públicos de saúde*

Os Estados devem aplicar, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde no mínimo 12% da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências e excluídos os valores repassados constitucionalmente aos municípios – é a inteligência do art. 198, §2º, II, da Constituição da República, c/c art. 6º da Lei Complementar nº 141/2012.

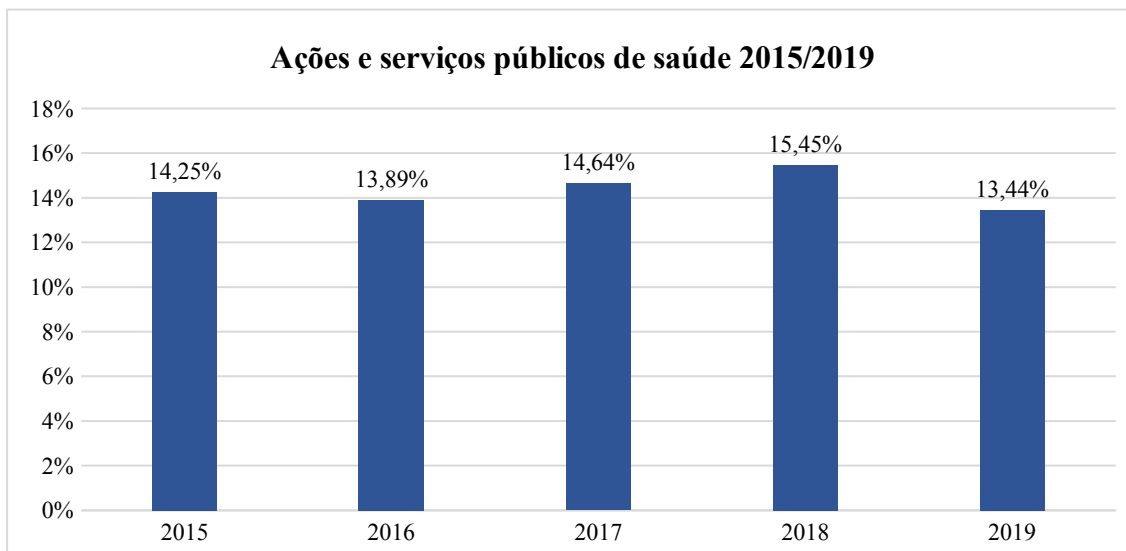
Verificou-se ter **o Governo do Estado do Ceará, no exercício de 2019, aplicado o montante de R\$ 2.606.800.660,70 (dois bilhões seiscentos e seis milhões oitocentos mil seiscentos e sessenta reais e setenta centavos), equivalente a 13,44% da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências e excluídos os valores repassados constitucionalmente aos municípios, o que evidencia uma aplicação superior em 1,44 ponto percentual, correspondente a R\$279.300.070,79 (duzentos e setenta e nove milhões trezentos mil setenta reais e setenta e nove centavos).**

---

com os acórdãos do TCE, foi excluído da despesa empenhada.”

---

Não é demais observar que, nada obstante o governo estadual ter **cumprido o percentual mínimo** de aplicação em ações e serviços públicos de saúde, previsto no art. 198, §2º, II, da Constituição da República, c/c art. 6º da Lei Complementar nº 141/2012, ao fazer uma análise comparativa do percentual de despesas em ASPS nos últimos 5 (cinco) anos, esta relatoria constatou que o ano de 2019 foi o exercício financeiro com menor índice de aplicação em ações e serviços públicos de saúde, conforme mostra o gráfico 8:



No tocante aos **gastos na importância de 6.544.239,98 (seis milhões, quinhentos e quarenta e quatro mil, duzentos e trinta e nove reais e noventa e oito centavos)**, que **não devem, nos termos do Acórdão TCE nº 546/2016, ser consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde**, os quais se encontram especificados na Tabela 07 do Tópico 4.2 do Relatório Técnico Anual das Contas do Governador – Exercício 2019, página 141, o Ministério Público de Contas junto a este Tribunal sugeriu **recomendar** ao Governo do Estado que tais despesas não mais se incluam entre os dispêndios com ASPS. Sucede que, em consulta ao Balanço Geral do Estado<sup>17</sup> (págs. 217 e 220), este Relator verificou que **tais despesas já não foram computadas pelo estado do Ceará para fins de cálculo do limite mínimo com ações e serviços públicos de saúde**. *Concessa* vênha, não há o que recomendar.

#### 4.1.2 “Regra de ouro” das finanças públicas

Esta subseção teve por objetivo analisar se o Governo do Estado do Ceará, no exercício de 2019, atentou para o art. 167, inciso III, da Constituição da República<sup>18</sup>, na forma do art. 32, §1º, inciso V e §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>19</sup>, que dispõem

17 O Balanço Geral do Estado, à página 217, contém a Tabela 144 – Demonstrativo das Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS). Na ocasião, informou, na nota nº 2, que “o total das despesas com saúde não computadas (item VI) corresponde às seguintes despesas: [...] itens de despesa excluídos por recomendação do TCE/CE”. Já na pág. 220, a Tabela 147 – Detalhamento das Despesas não Computadas indica o valor de R\$6.545 mil não computados.

18 Art. 167, III da CF/88 “São vedados: [...] 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”.

19 Art. 32 da Lei Complementar nº 101/2000 “O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das

sobre o limite das receitas de operações de crédito em relação às despesas de capital. De fato, não é justo para com as futuras gerações nem é sustentável o crescimento do Estado que se endivida para custear despesas correntes - especialmente as de custeio. É esta a *ratio essendi* da “regra de ouro” das finanças públicas. Isso não significa dizer – é mister que se esclareça – que o constituinte vedou que os valores provenientes da realização de operações de crédito fossem destinados ao financiamento de despesas correntes; mas sim que, para tanto, impôs o equilíbrio entre as receitas oriundas de operações de crédito e as despesas de capital.

A análise técnica constatou que **não houve descumprimento, pelo Estado do Ceará, do art. 167, inciso III, da CF, na previsão e execução orçamentária do exercício de 2019**, uma vez que o montante de receitas de operações de crédito foi inferior ao total das despesas de capital líquidas (ou seja, das despesas de capital deduzidas dos incentivos fiscais concedidos aos contribuintes).

## **4.2 Constituição do Estado do Ceará**

Com o foco na Constituição do Estado do Ceará, examinou-se nesta seção o cumprimento de indicadores percentuais mínimos e máximos relativos ao Novo Regime Fiscal, aos investimentos no setor público estadual no interior do Estado do Ceará e ao fomento às atividades de pesquisa científica e tecnológica, bem como à destinação de recursos a fundos de financiamento ao setor produtivo.

### **4.2.1 Novo Regime Fiscal**

Nesta subseção, foi analisado se o Governo do Estado do Ceará, no exercício de 2019, cumpriu o intitulado “Novo Regime Fiscal”, instituído pela Emenda Constitucional Estadual nº 88/2016, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social do Estado, em especial no que tange ao limite estabelecido para as despesas primárias correntes do Poder Executivo estadual.

Considerando que a execução orçamentária do Poder Executivo estadual em 2019 foi em torno de R\$10,4 bilhões de reais e que o seu teto de gastos no novo regime fiscal era de aproximadamente R\$10,7 bilhões de reais, verificou-se **não ter o Governo do Estado do Ceará ultrapassado o limite de gastos estabelecido na Emenda Constitucional Estadual nº 88/2016 para as despesas primárias correntes do Poder Executivo**.

---

empresas por eles controladas, direta ou indiretamente. §1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições: [...] V - atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição; [...] §3º Para fins do disposto no inciso V do § 1º, considerar-se-á, em cada exercício financeiro, o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas, observado o seguinte: I - não serão computadas nas despesas de capital as realizadas sob a forma de empréstimo ou financiamento a contribuinte, com o intuito de promover incentivo fiscal, tendo por base tributo de competência do ente da Federação, se resultar a diminuição, direta ou indireta, do ônus deste; II - se o empréstimo ou financiamento a que se refere o inciso I for concedido por instituição financeira controlada pelo ente da Federação, o valor da operação será deduzido das despesas de capital; III - (VETADO)”.

---

#### 4.2.2 Aplicação de recursos em investimentos

##### *Aplicação da arrecadação tributária em investimentos*

O art. 205, §2º da Constituição Estadual do Ceará determinava a aplicação de, no mínimo, **20% da arrecadação tributária do estado com investimentos**. Veio a lume a **Emenda Constitucional nº 98/2019 e alterou esse mandamento constitucional**, para dispor que “a Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelecerá meta anual de investimentos a serem custeados com recursos provenientes da receita de arrecadação tributária do Estado.”

Com base nisso, a Diretoria de Contas de Governo deixou para verificar o atendimento ao art. 205, §2º da Constituição do Estado somente a partir do próximo exercício, uma vez que tal meta não foi estabelecida na LDO de 2019.

Quanto a este ponto, o **MPC/TCE-CE dissentiu** da análise técnica. Segundo ele:

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

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

Considerando que a receita tributária do estado do Ceará no exercício de 2019 alcançou a quantia de R\$ 14.546.088.109,16 (quatorze bilhões, quinhentos e quarenta e seis milhões, oitenta e oito mil, cento e nove reais e dezesseis centavos) e que a despesa empenhada destinada aos investimentos atingiu o montante total de R\$ 2.223.711.563,84 (dois bilhões, duzentos e vinte e três milhões, setecentos e onze mil quinhentos e sessenta e três reais e oitenta e quatro centavos), equivalente a 15,29% da arrecadação tributária (ao invés dos 20%), **o Ministério Público de Contas junto a este Tribunal apontou o descumprimento da aplicação mínima em investimentos determinada no art. 205, §2º da Constituição Estadual**.

Compartilho da conclusão do MPC, com o ajuste dos valores e percentuais. Assim, considerando que a **receita tributária recalculada** (pelos motivos já expostos no Capítulo 2 - item 2.4.2) **totalizou R\$16.859.784.797,85** (dezesseis bilhões oitocentos e cinquenta e nove milhões setecentos e oitenta e quatro mil setecentos e noventa e sete reais e oitenta e cinco centavos) e que a **despesa com investimentos somou R\$ 2.223.711.563,84** (dois bilhões, duzentos e vinte e três milhões, setecentos e onze mil quinhentos e sessenta e três reais e oitenta e quatro centavos), **o Estado do Ceará aplicou 13,19% de sua arrecadação tributária em investimentos (em vez dos 20% exigidos no art. 205, §2º da Constituição do Estado)**. **Tal reconhecimento, contudo,**

**não implica recomendação**, uma vez que a exigência foi revogada por Emenda à Constituição do Estado, como mencionado.

#### *Investimentos no setor público estadual do interior do Estado*

Analisaram-se os investimentos e inversões financeiras do Governo do Estado no exercício de 2019 no setor público interiorano, em especial o cumprimento da dotação mínima (a saber: nunca inferior a 50%) para investimentos no setor público do interior do Estado – com exclusão dos municípios integrantes da Região Metropolitana de Fortaleza – prescrita no art. 210 da Constituição Estadual<sup>20</sup>.

Ao analisar os **investimentos do Governo do Estado no setor público do interior cearense**, a Diretoria de Contas/Secex/TCE-CE verificou uma **dotação de R\$354.467.197,33** (trezentos e cinquenta e quatro milhões quatrocentos e sessenta e sete mil cento e noventa e sete reais e trinta e três centavos) inferior ao mínimo previsto na Constituição estadual, e **uma execução inferior em R\$109.025.529,10** (cento e nove milhões vinte e cinco mil quinhentos e vinte e nove reais e dez centavos).

E, por ter descumprido **o Governo do Estado do Ceará o imperativo de dotação mínima do art. 210 da Constituição Estadual**, a *opinio* da unidade técnica é pela emissão de recomendação ao Poder Executivo para que, quando da elaboração da Lei de Orçamento do Estado, observe a dotação mínima para investimentos do setor público estadual do Interior.

Para o Ministério Público de Contas junto a este Tribunal, apesar de o descumprimento do art. 210 da Constituição do Estado não constituir, por si só, motivo para a emissão de parecer prévio desfavorável, deve ser recomendado à Administração Pública Estadual que, ao decidir sobre investimentos públicos, realize esforços no sentido de dar cumprimento ao mandamento constitucional retromencionado, que tem por objetivo de alavancar o desenvolvimento do interior do Estado, reduzindo desigualdades regionais e a pobreza dos seus habitantes.

Reputo pertinente tal **recomendação**, afinal, como afirmou a própria Controladoria Geral do Estado no Relatório do Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo (pág. 151), a economia e a infraestrutura ainda são concentradas na Grande Fortaleza e com o gradual investimento no setor público do interior do Estado reduzem-se as disparidades históricas existentes entre o entorno da capital cearense e as demais regiões.

#### 4.2.3 Fomento às atividades de pesquisa científica e tecnológica

Tratou a presente seção da Fundação Cearense de Amparo à Pesquisa (Funcap), instituída pela Constituição do Estado do Ceará, e o fomento às atividades de pesquisa científica e tecnológica, em especial de aferir se o Governo do Estado do Ceará

---

20 Art. 210 da Constituição Estadual. A Lei de Orçamento do Estado observará, para investimentos do setor público estadual do Interior, dotação nunca inferior a cinquenta por cento do valor global consignado para esse fim.

Parágrafo único. Excluem-se da classificação de Municípios do Interior, para fins do *caput* deste artigo, os Municípios integrantes da Região Metropolitana de Fortaleza.

---

respeitou em 2019 a dotação mínima do *caput* do art. 258 da Constituição, bem como o limite de despesa com pessoal do §2º do mesmo artigo.

Nos termos do art. 258, *caput* da Constituição do Estado do Ceará, “o Estado manterá uma fundação de amparo à pesquisa, para o fomento das atividades de pesquisa científica e tecnológica, atribuindo-lhe dotação mínima, correspondente a dois por cento da receita tributária como renda de sua administração privada.”

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, a partir de dados do Balanço Geral do Estado (BGE), apurou que os recursos provenientes da receita tributária líquida do Tesouro Estadual repassados à Funcap totalizaram R\$ 85.470.660,89 (oitenta e cinco milhões quatrocentos e setenta mil seiscentos e sessenta reais e oitenta e nove centavos), o que perfaz 0,84% da receita tributária estadual – em vez de 2% determinados pela Constituição estadual.

**O descumprimento à dotação mínima à Funcap, além de objeto de indagação ao governador na presente prestação de contas de governo, já foi objeto de ressalva às contas do governador em vários anos, ensejando, nas contas de 2018, por exemplo, a recomendação nº 10, com o seguinte teor: “Ao Poder Executivo, que cumpra o percentual de recursos direcionados à FUNCAP, conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual.”** Em um e outro azo, o governo estadual apresentou a evolução na aplicação de recursos na Funcap no período de 2015 a 2019 e alegou que pretende alcançar o percentual de 2% da receita líquida de impostos em um período de até 10 (dez) anos, contados a partir do ano de 2017.

Considerando não ter sido atendida a recomendação nº 10 alusiva ao exercício de 2018, a unidade técnica opinou por recomendar ao Poder Executivo que cumpra o percentual de recursos direcionados à Funcap, conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual.

Sobre o assunto, o entendimento esposado no parecer ministerial foi no sentido de “admoesta[r] o Estado a empreender esforços visando cumprir as recomendações já exaradas no Parecer Prévio relativo às Contas de Governo de 2018, para aplicação do percentual da Receita Tributária Líquida constitucionalmente destinado à FUNCAP, dada a relevância da pesquisa, em qualquer esfera, para a viabilização do desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida da população.”

Por todo o exposto, deduz-se que o **Governo do Estado do Ceará descumpriu a dotação mínima com fomento às atividades de pesquisa científica e tecnológica insculpido na art. 258 da Constituição Estadual, fato este que enseja recomendação de que implemente efetivamente o cronograma para atingir os 2% no período especificado.**

No que atine ao limite de despesa com pessoal da Funcap, a unidade técnica informou que atingiram o percentual de 2,55% do orçamento global da Fundação; deduz-se, portanto, que o Governo do Estado atendeu ao mandamento do art. 258, §2º da Constituição estadual.

#### 4.2.4 Fundos de Financiamento ao Setor Produtivo

Nesta subseção, analisou-se a questão do Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará (FCE), instituído pela Lei Complementar estadual nº 05/1996, em cumprimento ao art. 209 da Constituição Estadual.

De acordo com o art. 209 da Constituição, o Estado deve destinar recursos para constituir e manter fundo destinado à aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo, sendo que 50% deles, no mínimo, devem ser aplicados em favor das micros, pequenas e médias empresas e 50% no interior do Estado.

Sucedendo que a Lei Complementar Estadual nº 16/1999, no art. 2º, estabeleceu percentuais diferenciados – superiores, diga-se de passagem; assim, o Governo do Estado do Ceará deveria utilizar ao menos 70% dos recursos do FCE em prol das Micro, Pequenas e Médias Empresas Industriais, agroindustriais, comerciais e de serviços, e aos mini, pequenos e médios produtores rurais, e no mínimo 60% fora da Região Metropolitana de Fortaleza.

Segundo a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, **não foi prevista dotação na Lei Orçamentária Anual de 2019 para o Fundo de Financiamento às Micros, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará – FCE.**

**O descumprimento à manutenção do fundo destinado à aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo, além de objeto de indagação ao governador na presente prestação de contas de governo, já foi objeto de ressalva às contas do governador de 2018, ensejando a recomendação nº 11, com o seguinte teor:** “Ao Poder Executivo, que promova a operacionalização do FCE com vistas ao cumprimento do art. 209 da Constituição Estadual.” Em um e outro azo, o governo estadual informou, em suma, ter optado por auxiliar as micros, médias e pequenas empresas por outros meios que não o FCE e que a proposta de extinção do indigitado Fundo (a saber: a [Mensagem do Poder Executivo nº 8107/2017](#)) se encontra em tramitação na Assembleia Legislativa desde abril de 2017.

Para a unidade técnica, “apesar do exposto, enquanto não efetivadas as devidas alterações, persiste a determinação constitucional de destinação de recursos para constituição e manutenção do fundo”, motivo pelo qual concluiu não ter o Governo do Estado cumprido novamente a exigência do art. 209 da Constituição Estadual.

Em concordância, o Ministério Público junto a este Tribunal entendeu por recomendar ao Chefe do Poder Executivo, enquanto não for devidamente aprovada a extinção ora em tramitação, o atendimento ao percentual mínimo de aplicação de recursos no Fundo de Financiamento às Micros, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará, conforme previsto no citado art. 209 da Constituição do Estado do Ceará.

**Destarte, entendo necessário recomendar ao Poder Executivo que promova a operacionalização do FCE com vistas ao cumprimento do art. 209 da Constituição Estadual.**

### **4.3 Lei de Responsabilidade Fiscal**

A seção *in quaestio* propôs-se a analisar se o Governo do Estado do Ceará atendeu aos parâmetros e/ou limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente quanto à receita corrente líquida, às despesas com pessoal do Poder Executivo, à disponibilidade de caixa e restos a pagar, à alienação de ativos e aplicação dos recursos, à dívida consolidada e às operações de crédito, garantias e contragarantias.

#### **4.3.1 Receita Corrente Líquida – RCL**

A Lei Complementar nº 101/2000 conceituou a receita corrente líquida, no art. 2º, IV e §3º, como o somatório das receitas correntes arrecadadas no mês de referência e nos onze anteriores, 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.

Além de (e até por) indicar os recursos de que dispõe o governo para atender às suas despesas, a RCL serve de parâmetro para a definição do montante da reserva de contingência e para aferir alguns dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, tais como os 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.

A receita corrente líquida do Estado do Ceará, no exercício de 2019, atingiu o montante de **R\$ 20.882.025.052,84** (vinte bilhões oitocentos e oitenta e dois milhões vinte e cinco mil cinquenta e dois reais e oitenta e quatro centavos), de acordo com o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida (Anexo 3 do RREO/6º bimestre/2019) – valor coincidente com o apurado pela a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE a partir dos dados extraídos do Sistema de Gestão Governamental por Resultados (S2GPR). Eis a cifra que norteará as análises porvindouras.

#### **4.3.2 Despesas com pessoal**

##### *Limites máximo, de alerta e prudencial da Lei de Responsabilidade Fiscal*

Os limites de despesa com pessoal, ativo e inativo, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por determinação do art. 169 da Constituição da República, foram estabelecidos em lei complementar. É a Lei de Responsabilidade Fiscal, especificamente o art. 19 e ss. da Lei Complementar nº 101/2000.

A despesa com pessoal do Estado, em cada período de apuração, não poderá exceder a 60% da RCL, sendo que ao Poder Executivo estadual cabe apenas 49% da RCL. É a exegese do art. 19, II<sup>21</sup>, c/c art. 20, II, “c”, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal e o que se houve por bem intitular “limite máximo”. A Lei de Responsabilidade Fiscal alude a outros dois limites, alcunhados por “de alerta” e “prudencial”. Devido ao

---

21 Art. 19, II da LRF. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: [...] Estados: 60% (sessenta por cento).

limite de alerta, prescrito no art. 59, §1º, II<sup>22</sup> da LRF, incumbe a este Tribunal de Contas alertar ao Poder Executivo quando constatar que o montante com a despesa ultrapassou 90% do limite máximo. Já o prudencial, que se estipulou no parágrafo único do art. 22<sup>23</sup> da LRF, consiste em 95% do limite máximo e, se acaso a despesa com pessoal do Poder Executivo exceder a esse limite, a lei impôs uma série de restrições para os atos de pessoal que possam implicar em aumento de despesa. Tais foram as porcentagens que respaldaram os exames vindouros.

Pois bem. Constatou-se que o Poder Executivo estadual atingiu o percentual de **41,71% da Receita Corrente Líquida Ajustada, abaixo, portanto, dos limites máximo (48,60%), de alerta (43,74%) e prudencial (46,17%).**

### *Despesa com pessoal versus equilíbrio fiscal*

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE atentou ao volume de despesas com contratos de gestão, pensionistas e abono permanência, que somaram R\$ 1.307.078.354,17 (um bilhão trezentos e sete milhões setenta e oito mil trezentos e cinquenta e quatro reais e dezessete centavos) (equivalente a 6,26% da RCL) no exercício de 2019; tais despesas não são consideradas para fins dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas o fato é que, além de influir nas verbas para investimentos e para a oferta de serviços públicos, repercutem significativamente no equilíbrio das contas públicas.

Assim é que a unidade técnica, com fulcro no art. 1º, § 1º da Lei Complementar nº 101/2000<sup>24</sup> e considerando o papel dos Tribunais de Contas de auxílio à responsabilidade da gestão fiscal, propôs **alerta, acolhido por este Relator**, ao Poder Executivo, relacionado à responsabilidade na gestão fiscal e ao equilíbrio das contas públicas, ante o volume de despesa com pessoal do Poder Executivo estadual considerado para fins de limite na LRF acrescido das despesas com contratos de gestão, pensionistas e abonos permanência.

---

22 Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a: [...] §1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem: [...] II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite.

23 Art. 22, parágrafo único da LRF. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso: I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição; II - criação de cargo, emprego ou função; III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do §6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

24 Art. 1º [...] § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Em consonância com a opinião do órgão técnico, o Ministério Público de Contas junto a este Tribunal corrobora o alerta sugerido, com o intuito de que a Administração Estadual adote planejamento e providências suficientes a, de forma tempestiva, controlar a execução e eventual crescimento das despesas de pessoal, conferindo especial cuidado e cautela às despesas com “Contrato de Gestão (Recursos humanos)”, “Pensionistas excluídos pela Resolução n.º 2230/2010-TCE” e “Abono de permanência excluído pela Resolução n.º 2582/2009-TCE”.

#### 4.3.3 Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores

Da análise do Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores pela Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, cabe destacar:

a) O Demonstrativo do **Plano de Custeio Financeiro** apresentou **resultado previdenciário negativo de R\$ 1.400.154.065,71** (um bilhão quatrocentos milhões cento e cinquenta e quatro mil sessenta e cinco reais e setenta e um centavos), **9,95% menor do que o déficit financeiro do exercício anterior** em termos nominais. **Para cobrir tal insuficiência financeira, o estado do Ceará aportou recursos no montante de R\$ 1.496.099.981,41** (um bilhão quatrocentos e noventa e seis milhões noventa e nove mil novecentos e oitenta e um reais e quarenta e um centavos).

Para o MPC/TCE-CE, “os resultados apurados se revelam incompatíveis com a responsabilidade na gestão fiscal, contribuindo para o desequilíbrio das contas públicas, em afronta aos preceitos estabelecidos na LRF, impondo a expedição, por esta Corte de Contas, de recomendações, a fim de que sejam adotadas medidas tempestivas e suficientes ao controle e, quando possível, extinção da utilização de recursos do tesouro para cobertura financeira do déficit previdenciário.”

Reputo que a preocupação com a questão previdenciária é relevante, mas reconhecendo que o problema é estrutural e presente em todo o País, tendo razões demográficas como parte relevante da explicação. E reconhecendo ainda que uma série de providências foram empreendidas por sucessivos governos, tendo sido adotadas alíquotas mais altas de contribuição e aumentos de idade mínima para aposentadoria. A extinção das contribuições do Tesouro implicaria reformas ainda mais drásticas e severas do que as já foram adotadas, ensejando possivelmente alíquotas de contribuição que poderiam ser consideradas - como já foram, em ação contra a União, no passado recente - pelo Supremo Tribunal Federal como confiscatórias.

b) o **Plano de Custeio Previdenciário**, apresentou um **resultado positivo de R\$ 292.612.219,15** (duzentos e noventa e dois milhões seiscentos e doze mil duzentos e dezenove reais e quinze centavos), 30,51% maior em comparação com o mesmo período do exercício anterior.

c) Quanto ao Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos, o órgão técnico relatou uma **tendência crescente de resultado previdenciário negativo até o ano de 2030**, resultando em um **aumento da necessidade de aportes** por parte do Estado para cobertura das insuficiências financeiras.

Quanto a este aspecto, o MPC/TCE-CE salientou o **risco de se aumentar a cada ano o valor dos aportes financeiros do Estado**, já que, nas contas de governo relativas ao exercício de 2018, a projeção de resultados negativos e da consequente necessidade de aportes era até o ano de 2029, não 2030. Acresce, ainda, o risco de agravamento da situação fiscal e sequente dificuldade de pagamento de aposentadorias, pensões e outros benefícios mantidos pelo sistema previdenciário estadual. Em função disso, **opina por determinar** “ao Poder Executivo do Estado do Ceará **que adote medidas para que os regimes de previdência dos servidores públicos sejam devidamente estruturados para adquirem sustentabilidade**, evitando o crescimento das projeções de aportes financeiros do Tesouro em períodos futuros, de acordo com critérios e diretrizes que preservem o seu equilíbrio financeiro e atuarial, em respeito ao disposto no art. 40 da Constituição da República.”

Diante do exposto, sou por **recomendar** “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 adquirem sustentabilidade, nos termos do art. 40 da Constituição da República.”

#### 4.3.4 Disponibilidade de caixa e inscrição em restos a pagar

O Relatório de Gestão Fiscal do último quadrimestre de cada exercício deverá conter demonstrativo da disponibilidade de caixa e da inscrição em restos a pagar, *ex vi* do art. 55, incisos II<sup>25</sup> e III<sup>26</sup> da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tal demonstrativo, consoante o Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, visa a “dar transparência ao equilíbrio entre a geração de obrigações de despesa e a disponibilidade de caixa, bem como ao equilíbrio entre a inscrição em restos a pagar não processados e a disponibilidade de caixa.”<sup>27</sup>

Segundo a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar relativo ao 3º quadrimestre de 2019 (republicado em 31/03/2020), o **Poder Executivo estadual apresentou uma disponibilidade de caixa bruta de R\$ 5.725.002.185,79** (cinco bilhões setecentos e vinte e cinco milhões dois mil cento e oitenta e cinco reais e setenta e nove centavos) e **obrigações financeiras na ordem de R\$ 1.213.019.034,61** (um bilhão duzentos e treze milhões dezenove mil trinta e quatro reais e sessenta e um centavos). Tal diferença enseja uma **disponibilidade de caixa líquida antes da inscrição de restos a pagar não processados no valor de R\$ 4.511.983.151,18** (quatro bilhões quinhentos e onze milhões novecentos e oitenta e três mil cento e cinquenta e um reais e dezoito centavos), **demonstrando recursos para honrar a inscrição dos restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício no valor de R\$ 805.866.134,96** (oitocentos e cinco

25 Art. 55. O relatório conterá: [...] II - indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites.

26 Art. 55. O relatório conterá: [...] III - demonstrativos, no último quadrimestre: a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro; b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas: 1) liquidadas; 2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41; 3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa; 4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados; c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea b do inciso IV do art. 38.

27 MINISTÉRIO DA FAZENDA. Manual de Demonstrativos Fiscais 2019. 9ª ed. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/663733/CPU\\_MDF+9ª%20edição+-+Versão+3+-+18.12.2018+-+com+capa/e0b5b068-3538-4b1a-a6d2-a0b7d9da0f33](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/663733/CPU_MDF+9ª%20edição+-+Versão+3+-+18.12.2018+-+com+capa/e0b5b068-3538-4b1a-a6d2-a0b7d9da0f33) Acesso em: 28 mai. 2020.

milhões oitocentos e sessenta e seis mil cento e trinta e quatro reais e noventa e seis centavos), **restando, pois, um saldo de R\$3.706.117.016,22** (três bilhões setecentos e seis milhões cento e dezessete mil dezesseis reais e vinte e dois centavos).

Concernente à **disponibilidade de caixa do Regime de Previdência Social dos Servidores Públicos (RPPS)**, que, por força do art. 43, §1º da LRF, fica depositada em conta separada, foi, segundo a unidade técnica, **na ordem de R\$ 1.016.295.538,09** (um bilhão dezesseis milhões duzentos e noventa e cinco mil quinhentos e trinta e oito reais e nove centavos), **em contrapartida de obrigação financeira no valor de R\$ 38.528.141,71** (trinta e oito milhões quinhentos e vinte e oito mil cento e quarenta e um reais e setenta e um centavos).

Sucedendo que **o exame da suficiência de caixa por este Tribunal de Contas extrapassa a análise global** (*i.e.*, da disponibilidade de caixa do Poder Executivo estadual como um todo), monitorando, ainda, a **suficiência de caixa por fonte de recurso**, buscando, assim, evitar que o Estado faça uso de recursos vinculados para finalidades diversas ou mesmo que efetue pagamentos mediante a utilização de fonte de recursos diversa daquela indicada no momento em que se apropriou da despesa, suprimindo finalidades carentes de recursos contabilizando erroneamente a fonte. Nessa senda, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE apontou a existência de **disponibilidade de caixa líquida negativa ou insuficiente para a inscrição dos restos a pagar não processados do exercício em duas fontes de recursos:**

**(In)suficiência da disponibilidade de caixa por fonte de recursos**

Destinação de Recursos	(R\$1,00)	
	Disponibilidade de caixa líquida antes da inscrição de restos a pagar não processados	Restos a pagar não processados do exercício
Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos – Educação	- 30.762.499,94	58.561.379,74
Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos – Saúde	- 21.010.552,85	75.440.357,64

Fonte: Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (Tabela 02 - Insuficiência da disponibilidade de caixa por fonte de recursos no Relatório técnico das contas do Governador 2019)

Sobre o assunto, o órgão técnico deu destaque às notas explicativas ao Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar de 2019 constantes no Balanço Geral do Estado de 2019, pág. 247/248:

Sobre as disponibilidades negativas nas linhas “Receita de Impostos e de Transferências de Impostos-Educação” e “Educação e Receita de Impostos e de Transferências de Impostos-Educação” é importante frisar que o Estado não carimba a destinação dos recursos no momento da entrada dos recursos, mas pela efetiva aplicação dos recursos e que se referem a empenhos na fonte 00.00 - recursos ordinários e 01.00 - recursos do FPE, ambas de livre aplicação. Ocorre que parte da disponibilidade dessas fontes foi alocada administrativamente na subfonte 00.02 - projetos prioritários, também de livre aplicação. A subfonte 00.02 foi criado pelo decreto nº 32.318, de 25 de agosto de 2017. Os recursos de fonte tesouro ficam

centralizados no Tesouro Estadual e somente são liberados de forma automática no momento do pagamento. O detalhamento do superávit/déficit por fonte/subfonte consta da tabela 112.

É importante mencionar que as fontes de empréstimos dependem de prestação de contas junto à entidade repassadora e obedecem a um cronograma de execução firmado na época da contratação. Portanto, até a prestação de contas perante o ente repassador dos recursos, os fluxos de caixa de receita e despesa são compatibilizados. Entretanto, ao longo da vigência desses contratos, em situações excepcionais, é possível que haja eventuais desequilíbrios entre a receita e despesa, para que não se comprometam os cronogramas de execução dos projetos em virtude de eventuais atrasos de repasse de recursos. Não há ilegalidade nesse cenário, uma vez que todas as despesas estão autorizadas pela Lei orçamentária.

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE tem reiteradamente verificado a existência de fontes como disponibilidades negativas em valores significativos, razão pela qual sugeriu a implementação de 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.

O MPC/TCE-CE, em consonância com o órgão técnico, destaca que, nada obstante tal fato não constituir descumprimento ao art. 42 da LRF, é prática que conflita com os princípios que estabelecem o equilíbrio entre as receitas e as despesas públicas como pilar da gestão fiscal responsável, rematando que cabe o Poder Público implementar “ferramentas eficazes no sentido de dar pleno cumprimento ao disposto no art. 9º, com o intuito de que seja evitada a disponibilidade negativa de caixa ao final de cada exercício financeiro.” À vista disso, além de corroborar a recomendação da unidade técnica acerca da implantação de dispositivos de bloqueio (retrocitada), propôs recomendar “ao Poder Público Estadual no sentido de empregar as ferramentas de limitação no art. 9º da LRF, com o intuito de que seja evitada a disponibilidade negativa de caixa ao final do exercício financeiro”.

Filho-me à opinião da Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE e, em parte, do MPC/CE. Necessário se faz o maior controle da disponibilidade de caixa por fonte e simultaneamente à execução orçamentária, de modo a não só escudar os recursos de fontes vinculadas como homenagear a ação planejada e transparente da administração pública, além de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. À vista disso, entendo por bem **recomendar à Secretaria do Planejamento e Gestão - Seplag que adote medidas para bloquear a execução orçamentária para fontes de recursos que não possuam disponibilidade financeira, a fim de evitar insuficiência de caixa nas fontes vinculadas. Deixo, no entanto, de recomendar ao Poder Executivo que faça uso das ferramentas de limitação de empenho e movimentação financeira por não se tratar a situação em tela daquela que trata o art. 9º da LRF.** Como dito alhures, restou, ao final de 2019 – se se considerar, inclusive a **inscrição dos restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício no valor de R\$ 805.866.134,96** (oitocentos e cinco milhões oitocentos e sessenta e seis mil cento e trinta e quatro reais e noventa e seis centavos) – um saldo de **R\$3.706.117.016,22** (três bilhões setecentos e seis milhões cento e dezessete mil dezesseis reais e vinte e dois centavos). Note-se que o **estado do Ceará, como um todo, tinha recursos financeiros suficientes para honrar com as suas**

**despesas.** Cabe registrar, finalmente, que, ainda que se trate a insuficiência de disponibilidade de caixa em fonte de recurso vinculado, o MDF/STN<sup>28</sup> autoriza que o saldo de disponibilidade de caixa líquida (*i.e.* após a inscrição em restos a pagar não processados do exercício) de recursos ordinários possa ser utilizado para cobrir eventuais insuficiências que venham a ocorrer em fontes de recursos vinculados cuja própria disponibilidade não seja suficiente para honrar as respectivas obrigações financeiras contraídas. Necessária, pois, a cautela, e daí a necessidade de disponibilidade de caixa por fonte de recursos e dispositivo de bloqueio, não a recomendação de limitação de empenho e movimentação financeira.

#### 4.3.5 Alienação de ativos e aplicação dos recursos

Com o objetivo de preservar o patrimônio público, impedindo “que os valores provenientes da alienação de bens cubram despesas que deveriam ser suportadas por receitas correntes de forma a evitar que haja a dilapidação do patrimônio público”, como bem resume o Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda<sup>29</sup>, é que a Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 44, veda “a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos”.

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, ao analisar o Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos (Anexo 11 do RREO), observou que **o Estado do Ceará, no exercício de 2019, auferiu uma receita de alienação de bens no total de R\$ 10.109.014,45** (dez milhões cento e nove mil quatorze reais e quarenta e cinco centavos), **tendo verificado despesas** (na fonte 12 – Alienação de bens) **no total de R\$ 591,60** (quinhentos e noventa e um reais e sessenta centavos), **restando um saldo financeiro a aplicar no exercício de R\$10.108.422,85** (dez milhões cento e oito mil quatrocentos e vinte e dois reais e oitenta e cinco centavos), **constatando-se, assim, o cumprimento da legislação supracitada.**

#### 4.3.6 Dívida consolidada

De acordo com o art. 29, I e §3º, c/c art. 30, §7º, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal, dívida pública consolidada ou fundada 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, a ela se equiparando as operação de crédito que, de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham as receitas constado no orçamento. Também os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram, para fins de aplicação dos limites, a dívida consolidada.

---

28 MINISTÉRIO DA FAZENDA. Manual de Demonstrativos Fiscais 2019. 9ª ed. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/663733/CPU\\_MDF+9º%20edição+-+Versão+3+-+18.12.2018+-+com+capa/e0b5b068-3538-4b1a-a6d2-a0b7d9da0f33](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/663733/CPU_MDF+9º%20edição+-+Versão+3+-+18.12.2018+-+com+capa/e0b5b068-3538-4b1a-a6d2-a0b7d9da0f33) Acesso em: 28 mai. 2020, p. 614-620.

29 MINISTÉRIO DA FAZENDA. Manual de Demonstrativos Fiscais 2019. 9ª ed. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/663733/CPU\\_MDF+9º%20edição+-+Versão+3+-+18.12.2018+-+com+capa/e0b5b068-3538-4b1a-a6d2-a0b7d9da0f33](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/663733/CPU_MDF+9º%20edição+-+Versão+3+-+18.12.2018+-+com+capa/e0b5b068-3538-4b1a-a6d2-a0b7d9da0f33) Acesso em: 28 mai. 2020.

O Relatório de Gestão Fiscal do último quadrimestre de cada exercício deverá conter comparativo das dívidas consolidada e mobiliária, *ex vi* do art. 55, I, “b”<sup>30</sup> da LRF.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias referente ao exercício de 2019 (Lei nº 16.613/2018) estabeleceu o montante de R\$ 13.353.866.000,00 (treze bilhões trezentos e cinquenta e três milhões e oitocentos e sessenta e seis mil reais) para a **meta de dívida pública consolidada**. Segundo a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, **apesar de ter havido um acréscimo no total da dívida consolidada** no valor de R\$ 1.041.249.104,89 (um bilhão quarenta e um milhões duzentos e quarenta e nove mil cento e quatro reais e oitenta e nove centavos) **em relação ao exercício de 2018 – o que equivale a uma variação de 6,99%, o Estado do Ceará não ultrapassou a meta atualizada estabelecida pela LDO.**

Já no que atine à **dívida consolidada líquida**, definida pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal (art. 1º, §1º, V) como a “dívida pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros”, a meta estipulada na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019 foi de R\$ 11.415.062.000,00 (onze bilhões quatrocentos e quinze milhões e sessenta e dois mil reais). **Considerando o que dispõe o art. 3º, I da Resolução SF nº 40/2001, que fixa o limite de endividamento dos Estados e do Distrito Federal na base de 200% da RCL**, e que, conforme a unidade técnica, **a dívida consolidada líquida apresentou um montante de R\$ 10.995.170.453,70** (dez bilhões novecentos e noventa e cinco milhões cento e setenta mil quatrocentos e cinquenta três reais e setenta centavos), **correspondendo a 52,65% da RCL, constatou-se o cumprimento da meta estabelecida pela LDO e do limite art. 3º, I da Resolução SF nº 40/2001.**

#### 4.3.7 Operações de crédito

Nos termos do art. 29, II da Lei de Responsabilidade Fiscal, operação de crédito é compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros, devendo o Relatório de Gestão Fiscal do último quadrimestre de cada exercício conter comparativo das operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, *ex vi* do art. 55, I, “d” da LRF<sup>31</sup>.

Concernente aos limites das operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, tem-se: a) o limite geral definido no art. 7º, I da Resolução nº 43/2001, do Senado Federal<sup>32</sup> (a saber: 16% da RCL); b) o limite de alerta

---

30 Art. 55. O relatório conterá: I - comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes: [...] b) dívidas consolidada e mobiliária.

31 Art. 55. O relatório conterá: I - comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes: [...] d) operações de crédito, inclusive por antecipação de receita.

32 Art. 7º, I da Resolução SF nº 43/2001. As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites: I - o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesseis por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4.

do art. 59, §1º, III da LRF<sup>33</sup> (i.e., 90% do limite geral); e c) limite definido no art. 10 da Resolução nº 43/2001, do Senado Federal<sup>34</sup>, para as operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (7% da RCL).

A tabela seguinte, elaborada pela Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, indica os valores realizados em 2019 pelo Poder Executivo estadual com operações de crédito e a respectiva porcentagem sobre a RCL, a partir da qual se verificou o **cumprimento do limite geral do art. 7º, I da Resolução SF nº 43/2001 e a desnecessidade do alerta do art. 59, §1º, III da LRF.**

### Limite das operações de crédito

(R\$1,00)		
Apuração do Cumprimento dos Limites	Valor	% sobre a RCL
Receita Corrente Líquida – RCL	20.882.025.052,84	
Operações Vedadas	0,00	0,00%
<b>Total Considerado para Fins da Apuração do Cumprimento do Limite</b>	<b>1.379.111.845,92</b>	<b>6,60%</b>
Limite Geral Definido por Resolução do Senado Federal para as Operações de Crédito Internas e Externas	3.341.124.008,45	16,00%
Limite de Alerta (inciso III do §1º do art. 59 da LRF) - <%>	3.007.011.607,61	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	1.461.741.753,70	7,00%

Fonte: Demonstrativo das Operações de Crédito (Anexo 4 do RGF)

Cabe destacar que **não houve**, no exercício de 2019, a realização das operações de crédito por antecipação da receita (ARO), às quais se destinam a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro, **nem sequer a realização de operações de crédito nulas ou vedadas**, na forma do art. 33 da LRF<sup>35</sup>.

33 Art. 59 da LRF. [...] §1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem: [...] III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites.

34 Art. 10 da Resolução SF nº 43/2001. O saldo devedor das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a 7% (sete por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4, observado o disposto nos arts. 14 e 15.

35 Art. 33. A instituição financeira que contratar operação de crédito com ente da Federação, exceto quando relativa à dívida mobiliária ou à externa, deverá exigir comprovação de que a operação atende às condições e limites estabelecidos.

§1º A operação realizada com infração do disposto nesta Lei Complementar será considerada nula, procedendo-se ao seu cancelamento, mediante a devolução do principal, vedados o pagamento de juros e demais encargos financeiros.

§2º Se a devolução não for efetuada no exercício de ingresso dos recursos, será consignada reserva específica na lei orçamentária para o exercício seguinte.

§3º Enquanto não efetuado o cancelamento, a amortização, ou constituída a reserva, aplicam-se as sanções previstas nos incisos do § 3o do art. 23.

§4º Também se constituirá reserva, no montante equivalente ao excesso, se não atendido o disposto no inciso III do art. 167 da Constituição, consideradas as disposições do §3º do art. 32.

#### 4.3.8 Garantias e contragarantias

O objetivo deste subitem foi aferir se as garantias concedidas pelo Governo do Estado do Ceará em operações de crédito, bem como as contragarantias exigidas, respeitaram o que dispõem o art. 40, §1º, e 55, I, “c”, da LRF<sup>36</sup>, bem como ao limite de 22% da RCL estipulado no art. 9º, *caput*, da Resolução SF nº 43/2001<sup>37</sup>.

Para os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, garantia é o “compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da federação ou entidade a ele vinculada”, nos termos do art. 29, IV, da LRF. Ao concedê-la, o estado garante o pagamento de dívida contraída em operação de crédito interna ou externa. Sujeita-se a concessão de garantias a condicionantes estabelecidos na Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, e na própria Lei de Responsabilidade Fiscal. O órgão técnico, ao analisar o Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores referente ao 3º quadrimestre de 2019, destacou que **o total de garantias concedidas pelo Estado do Ceará no exercício de 2019 foi de R\$ 204.753.528,90** (duzentos e quatro milhões setecentos e cinquenta e três mil quinhentos e vinte e oito reais e noventa centavos), **que corresponde a 0,98% da RCL – abaixo, pois, do limite de 22% da RCL fixado pelo art. 9º da Resolução SF nº 43/2001.**

Mas a concessão de garantia está também **condicionada ao oferecimento de contragarantia** em valor igual ao superior ao da garantia concedida, **dela prescindindo tão-só as garantias dadas a órgãos ou entidades do próprio estado.** É a exegese do art. 40, §1º, da LRF, c/c art. 18, I, §3º, c/c art. 2º, I, da Resolução SF nº 43/2001. *In casu*, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE constatou que **o Estado do Ceará não recebeu contragarantias.**

Em que pese não ter sido objeto de análise no bojo do Relatório Técnico, reputo ter havido, no passado, **descumprimento pelo Governo do Estado do Ceará do art. 40, §1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, c/c art. 18, I, §3º, da Resolução nº 43/2001, do Senado Federal**, fato que vem irradiando efeitos para os anos seguintes e que, por isso, enseja **recomendação.** É que – repise-se – não se exige contragarantia apenas de órgãos e entidades que integram o próprio estado, considerado este, além da administração direta, os fundos, as autarquias, as fundações e as empresas estatais dependentes (art. 18, I, §3º, c/c art. 2º, I, da Resolução SF nº 43/2001) e, segundo o Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios – **Sadipem/Tesouro Nacional, a garantia *in quaestio* foi concedida em 22/10/2004 pelo Estado do Ceará à Companhia de Água e Esgoto do Ceará – Cagece, sociedade de economia mista da qual o Estado exerce o controle acionário, dele, porém, não fazendo parte.**

Em decorrência é de se **recomendar** ao Poder Executivo que exija a devida contragarantia da garantia anteriormente prestada e que condicione as futuras

---

36 Art. 40. [...] § 1º A garantia estará condicionada ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, e à adimplência da entidade que a pleitear relativamente a suas obrigações junto ao garantidor e às entidades por este controladas, observado o seguinte:

I - não será exigida contragarantia de órgãos e entidades do próprio ente. [...]

37 Art. 9º Resolução SF nº 43/2001. O saldo global das garantias concedidas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios não poderá exceder a 22% (vinte e dois por cento) da receita corrente líquida, calculada na forma do art. 4.

---

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.

#### **4.4 Metas de resultados primário e nominal**

A presente seção visou a analisar se o Governo do Estado do Ceará atendeu às metas de resultado primário e nominal do exercício de 2019 estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, além de discutir as sucessivas recomendações do TCE/CE para que o Governo do Estado adote a metodologia do Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional (MDF/STN)<sup>38</sup>.

##### **4.4.1 Metas de resultados primário e nominal da Lei de Diretrizes Orçamentárias**

Resultado primário é o saldo das receitas e despesas primárias. Sem grandes pormenores, receita primária (ou não financeira) é a que decorre da arrecadação de tributos – deduzidas as transferências constitucionais e legais – e da prestação de serviços pelo Estado. É obtida, pode se dizer, sem o endividamento ou a diminuição dos ativos do governo. A despesa primária (ou não financeira), de outra parte, é o gasto necessário com o pagamento de salários, aposentadorias e pensões, bem como com o custeio da máquina pública e com a realização de obras. É a despesa do Estado com a oferta de serviços públicos, deduzidas as despesas financeiras – tais como empréstimos, amortizações e juros passivos.

O resultado primário é utilizado para avaliar o impacto da política fiscal executada pelo Estado, para aferir a capacidade do ente na arrecadação de receitas para pagar as suas dívidas, sem que, para tanto, se endivide ou diminua os seus ativos. Além do mais, superávits primários, quando direcionados para o pagamento de serviços da dívida, podem contribuir para a redução do estoque total da dívida líquida, ao passo que déficits primários indicam aumento do endividamento. E por ser importante indicador de controle do endividamento público é que a Lei de Diretrizes Orçamentárias, *ex vi* do art. 165, §2º, da Constituição, c/c art. 4º, §§1º e 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, deve estabelecer metas anuais de resultado primário para o exercício a que se referir e para os dois seguintes. A fixação de metas na Lei de Diretrizes Orçamentárias dá transparência à economia fiscal que o governo está se dispondo a alcançar, ao seu esforço no objetivo de amortizar a dívida pública.

De acordo com a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, a meta de resultado primário estabelecida pela Lei Estadual nº 16.613, de 18 de julho de 2018 (LDO de 2019) foi um superávit de R\$ 597.707.000,00 (quinhentos e noventa e sete milhões e setecentos e sete mil reais). Segundo o Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal, **o Estado obteve um superávit primário de R\$ 2.052.687.239,82** (dois bilhões cinquenta e dois milhões seiscentos e oitenta e sete mil duzentos e trinta e nove reais e oitenta e dois centavos), **deduzidas as despesas com Programas de Infraestrutura, conforme a LDO**. Verificou-se, a partir daí, o **atendimento pelo**

---

38 MINISTÉRIO DA FAZENDA. Manual de Demonstrativos Fiscais 2019. 9ª ed. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/663733/CPU\\_MDF+9º%20edição+-+Versão+3+-+18.12.2018+-+com+capa/e0b5b068-3538-4b1a-a6d2-a0b7d9da0f33](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/663733/CPU_MDF+9º%20edição+-+Versão+3+-+18.12.2018+-+com+capa/e0b5b068-3538-4b1a-a6d2-a0b7d9da0f33) Acesso em: 28 mai. 2020.

**Governo do Estado do Ceará, no exercício de 2019, à meta de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias do respectivo ano.**

Já o resultado nominal obtém-se, segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, a partir da variação da dívida consolidada líquida em dado período ou do resultado primário por meio da soma da conta de juros (*i.e.*, juros ativos menos juros passivos). Um resultado nominal positivo indica que houve diminuição da dívida consolidada líquida, ao passo que um resultado negativo indica um possível aumento da DCL.

De acordo com a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, **a meta de resultado nominal estipulada** inicialmente pela Lei Estadual nº 16.613/2018 (LDO de 2019) foi um déficit de R\$ 605.602.000,00 (seiscentos e cinco milhões e seiscentos e dois mil reais). Posteriormente, a Lei Estadual nº 17.159, de 27 de dezembro de 2019, alterou a meta para um **déficit de R\$ 2.718.668.494,91** (dois bilhões setecentos e dezoito milhões seiscentos e sessenta e oito mil quatrocentos e noventa e quatro reais e noventa e um centavos). No Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do 6º bimestre de 2019, **o resultado nominal apresentado foi de R\$ 1.662.871.432,25** (um bilhão seiscentos e sessenta e dois milhões oitocentos e setenta e um mil quatrocentos e trinta e dois reais e vinte e cinco centavos). **Atendida, pois, a meta de resultado nominal pelo Governo do Estado do Ceará no exercício de 2019.**

Note-se, contudo, que **alterações de meta já próximo do fim do exercício enfraquecem sobremaneira a própria razão de ser das metas.** Elas acabam por perder o significado de sinalizar e planejar o comportamento fiscal do governo. **No caso em tela, como se viu, a meta de déficit foi mais que quadruplicada no apagar das luzes de 2019, o que permitiu o cumprimento formal. Sem tal alteração, a meta teria sido descumprida por larga margem.**

#### 4.4.2 Resultados primário e nominal consoante a metodologia do MDF/STN

Cumpra registrar que a metodologia de cálculo do resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da LDO 2019 do Estado do Ceará difere daquela proposta no MDF/STN, uma vez que, nesta, não há a autorização para dedução da despesa primária dos programas de infraestrutura. Segundo o órgão técnico, **se se considerar a metodologia prevista no MDF/STN, a meta de resultado primário estabelecida seria um déficit de R\$ 164.282.000,00, tendo a unidade técnica apurado um superávit de R\$ 1.302.301.783,36** (um milhão trezentos e dois milhões trezentos e um mil setecentos e oitenta e três reais e trinta e seis centavos). A tabela a seguir demonstra o cálculo do resultado primário conforme as duas metodologias:

#### **Cálculo do resultado primário**

	(R\$1,00)	
<b>Cálculo</b>	<b>LDO 2019</b>	<b>MDF</b>
Receitas Primárias (a)	25.506.808.782,63	25.506.808.782,63
Despesas Primárias (b)	24.204.506.999,27	24.204.506.999,27
Programas de Infraestrutura (c)	750.385.456,46	-
Despesa Primária deduzidos os Programas de	23.454.121.542,81	-

Infraestrutura (d)=(b-c)		
<b>Resultado Primário</b>	<b>2.052.687.239,82</b>	<b>1.302.301.783,36</b>

Fonte: Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal (Anexo 6 do RREO)

Tabela 16 “Cálculo do Resultado Primário” do Relatório técnico das contas do Governador 2019

Como se percebe, **o Governo do Estado do Ceará atingiu, no exercício de 2019, a meta de resultado primário, independentemente de qual a metodologia utilizada** (ou seja, a da LDO de 2019 ou a do MDF/STN).

Já no que concerne à metodologia de cálculo de resultado nominal estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da LDO 2019 do Estado do Ceará, também ela difere da proposta no MDF/STN. Segundo a unidade técnica, se se considerar a metodologia do MDF/STN, tal resultado foi de R\$ 912.485.975,79 (novecentos e doze milhões quatrocentos e oitenta e cinco mil novecentos e setenta e cinco reais e setenta e nove centavos), assim, verificou-se o **cumprimento da meta de resultado nominal pelo Governo do Estado do Ceará no período em análise segundo ambas as metodologias**.

Sucedem que, **desde as contas do Governador alusivas ao exercício de 2014<sup>39</sup>, este Tribunal vem recomendando** ao Poder Executivo estadual que observe a metodologia de apuração do resultado primário definida no Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional. Além do mais, **o Pleno do TCE/CE, em fevereiro deste ano**, ao julgar o Processo nº 07790/2015-0, cujo objeto é representação do TCE a respeito das ocorrências nas contas de governo de 2014, com repercussão na Secretaria de Planejamento e Gestão, dentre elas a divergência na metodologia de cálculo do resultado estabelecida na LDO e a proposta no MDF/STN, **novamente recomendou** à Seplag que seguisse os critérios dos Manuais de Demonstrativos Fiscais - MDF em relação a metodologia do cálculo do Resultado Primário na elaboração da LDO.

Nas contas do Governador de 2018, a Comissão do PASF alegou em seu relatório dissensão de opinião. Segundo ela, ao disciplinar a metodologia de apuração do resultado primário em sua Lei de Diretrizes Orçamentárias, está a exercer a competência legislativa plena a ele conferida no art. 24, I e §3º, da CF/88<sup>40</sup>. Noutros

39 Eis brevíssimo resumo: no Processo nº 3.174/2015-1, que cuidou das contas do Governador alusivas ao exercício de 2014, foi emitido o Parecer Prévio nº 001/2015, nele constando a recomendação nº 51, com o seguinte teor: “À Secretaria de Planejamento e Gestão que, nos futuros Projetos da LDO, observe a metodologia de apuração o resultado primário definida no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional.” Símile recomendação constou nos pareceres prévios das contas do Governador referentes aos anos de 2015 (Parecer Prévio nº 001/2016- Processo nº 2.224/2016-7) e 2016 (Parecer Prévio nº 01/2017- Processo nº 01918/2017-5). No ano seguinte, no Parecer Prévio nº 01/2018, emitido no Processo nº 03171/2018-5, constou a recomendação nº 53, nos termos seguintes: “Quando da elaboração dos futuros projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias, adaptem o cálculo do resultado primário ao preconizado pelo MDF/STN”. Por derradeiro, no julgamento das contas do Governador relativas ao exercício de 2018, apesar de a unidade técnica ter considerado não atendida a recomendação alusiva ao ano de 2017, constou no Parecer Prévio nº 0043/2019 recomendação apenas quanto à divulgação dos valores de meta e aferição do Resultado Primário, conforme o MDF, em notas explicativas para fins de comparabilidade com os demais Estados da Federação. Para maiores informações, acesse <https://www.tce.ce.gov.br/jurisdicionado/fiscalizacao-e-controle/fiscalizacoes/relatorios-de-contas-de-governo>

40 Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:  
I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; [...]

termos, enquanto inexistente a lei federal que deveria regulamentar a metodologia de apuração dos resultados primário e nominal (*i.e.*, a lei de que trata o art. 30, §1º, IV, da LRF), caberia ao estado essa regulamentação, e ele o faz na LDO, que, nos termos do art. 4º, §1º, da LRF, é a lei que deve estabelecer metas anuais de resultados primário e nominal para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. E, para viabilizar a comparabilidade com os demais entes federativos, afirmou que iria inserir uma informação adicional contendo o valor da meta definida no MDF/STN – o que, de fato, foi feito em notas explicativas no demonstrativo de resultado primário apresentado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

Nada obstante isso, **é significativo que o Estado do Ceará siga uma metodologia comum, não por pertinácia, mas precipuamente por questões de transparência da gestão fiscal e controle social.** É o que os Tribunais de Contas Brasil afora vêm amiúde pugnando. No âmbito da gestão fiscal, cumpre registrar o Acordo de Cooperação Técnica Nº 01/2018, firmado em 06/03/2018 entre a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e os Tribunais de Contas, por meio do Instituto Rui Barbosa (IRB) e da Associação dos membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon). Como o próprio nome sugere, o referido acordo tem por objeto a cooperação técnica entre a STN e os Tribunais de Contas signatários – ressalte-se que todos os Tribunais de Contas do Brasil a ele aderiram – com o objetivo de:

[...] fomentar a transparência da gestão fiscal, apoiar o exercício do controle social, racionalizar os custos de controle e regulação, reduzir as divergências e duplicidades de dados e informações, promover a transferência de conhecimentos e harmonizar conceitos e procedimentos entre os entes governamentais na aplicação de normas atinentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial, à contabilidade pública e à gestão fiscal.

Especificamente no que atine ao **assenso da LDO 2019 do Estado do Ceará de deduzir da despesa primária os programas, projetos e atividades identificados** na Lei Orçamentária Anual como primária discricionária de projetos estruturantes do Estado (RP2), primária discricionária de projetos do Orçamento Geral da União (RP3), do orçamento de investimento das empresas estatais que não impacta o resultado primário (RP4) e destinada à convivência com a seca (RP5), previsto no art. 20, *caput*, c/c art. 10, §12, da LDO 2019, vale dizer que **prática símile foi adotada nas LDOs da União referentes aos anos de 2009 a 2014<sup>41</sup>** e foi **censurada pelo Tribunal de Contas da União** mais de uma vez. Por oportuno, trago à tona excerto do voto do Ministro José Jorge, do TCU, nas contas do Governo da República do exercício de 2012

Diante de tal situação, não posso deixar de ressaltar que **o histórico recente de mudanças metodológicas** e transações atípicas **tem comprometido, senão fulminado, a utilidade do resultado primário como indicador oficial básico da situação econômico-financeira do governo. Os números divulgados cada vez menos**

---

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

41 De início, a LDO da União permitia o abatimento da meta de resultados primários de despesas executadas no âmbito do Programa de Aceleração ao Crescimento (PAC). Com o passar dos anos, foi autorizando deduções outras, como a de despesas do Plano Brasil Sem Miséria, de desonerações de tributos, dentre outras.

**representam uma real economia de recursos para pagamento dos juros da dívida pública. E o cumprimento da meta vem se reduzindo a mera formalidade.**

Nesse sentido, a **perda de credibilidade da política fiscal** é a mais evidente das consequências, e os seus efeitos negativos sobre a confiança e as expectativas dos agentes econômicos são bem conhecidos por este país.

Acerca desse tema gostaria de salientar que, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao menos duas balizas foram erguidas para delimitar a conduta do governo no manejo das contas públicas, quais sejam, o planejamento e a transparência. E são esses os aspectos que ora merecem mais atenção. *[destaques inovados]*

Também aí assiste razão ao Tribunal de Contas da União. O resultado primário é importante indicador de controle do endividamento público. Ele é utilizado para avaliar o impacto da política fiscal executada pelo Estado, para aferir a capacidade do ente na arrecadação de receitas para pagar as suas dívidas, sem que, para tanto, se endivida ou diminua os seus ativos. Superávits primários, quando direcionados para o pagamento de serviços da dívida, podem contribuir para a redução do estoque total da dívida líquida. Como continuar a assim conceituá-lo se, inserto no que seria o superávit primário, constam as deduções do art. 20, *caput*, c/c art. 10, §12, da LDO 2019, que, no exercício em referência, somaram R\$ 23.454.121.542,81 (vinte e três bilhões quatrocentos e cinquenta e quatro milhões cento e vinte e um mil quinhentos e quarenta e dois reais e oitenta e um centavos)? O Governo do Estado, como justificativa para abater os por ele tidos como projetos de investimentos estruturantes do estado, informou, no Relatório anual das contas do Governador – exercício de 2016 (pág. 183), que “tais despesas, embora tenham impacto sobre o resultado primário, têm por característica a constituição de ativos que contribuirão para gerar resultados positivos no futuro para o setor público e para a economia como um todo, superiores ao aumento do endividamento deles decorrentes”. Não se está a questionar a importância de tais projetos para o desenvolvimento da economia estadual, mas o que os extrair da equação do resultado primário significa em termos de indicador de endividamento público, em especial de quais os elementos que o devem integrar e o que ele representa numa perspectiva nacional – e a questão retorna para a importância da transparência e do controle social...

**À vista disso, nada obstante o Governo do Estado ter divulgado nota explicativa, informando os valores de meta e aferição de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais – o que viabilizou a comparabilidade com os demais entes da federação, entendo que o fato enseja recomendação.**

**Em decorrência, é de se recomendar ao Governo do Estado 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.**

## 5 GOVERNANÇA FISCAL NA RENÚNCIA DE RECEITAS

. Os Tribunais de Contas precisam analisar em mais detalhes as políticas de renúncia fiscal parte do seu dever constitucional e legal, e em razão do grande volume de recursos envolvidos Nessa perspectiva, a implementação de boas práticas de governança à instituição, concessão, avaliação e controle das políticas de renúncia fiscal irá resultar em incentivos mais eficazes e eficientes, além de transparentes, e em uma prestação de contas mais responsável. O presente capítulo visou a avaliar a governança na política de renúncia fiscal implementada pelo governo do estado do Ceará.

O TCE/CE, mediante o Ofício nº 01144/2020 - GAB. PRES., encaminhou ao Exmo. Sr. Governador indagações acerca da renúncia fiscal no estado do Ceará e são os esclarecimentos prestados pela Comissão do PASF (Escrever por extenso) Contas de Governo, em resposta ao indigitado Ofício, que irão subsidiar as análises porvindouras. Baseou-se, ainda, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, no Anexo de Metas Fiscais, da LDO 2019, e no demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e as despesas decorrente de isenções e outros, no Projeto de Lei Orçamentária Anual 2019.

Não foram analisadas políticas específicas de renúncia fiscal, mas toda a sistemática envolvida no processo de instituição, concessão, avaliação e controle de renúncias fiscais como um todo. A presente avaliação da governança na política de renúncia fiscal implementada pelo governo do estado do Ceará tomou por base o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, elaborado pelo Tribunal de Contas da União<sup>42</sup>. É oportuno registrar que há outros referenciais, tendo sido este o modelo escolhido por, na visão deste Relator, ser mais pragmático (menos principiológico) e estar mais relacionado ao universo das políticas públicas. Dito isto, governança em políticas públicas, conforme o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do TCU, “se refere aos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade.” **Oito são os componentes do modelo do TCU de avaliação da governança em políticas públicas – a saber: institucionalização, planos e objetivos, participação, capacidade organizacional e recursos, coordenação e coerência, monitoramento e avaliação, gestão de riscos e controle interno e *accountability*** – que serão adiante examinados.

### 5.1 Institucionalização

“Espera-se que uma política pública esteja jurídica e oficialmente formalizada”<sup>43</sup> – alerta o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do TCU, sobre a institucionalização de uma política. Segundo o documento, a institucionalização “se refere a aspectos, formais ou informais, da existência da política, relacionados a capacidades organizacionais, normatização, padrões, procedimentos, competências e recursos que possibilitam o alcance dos objetivos e resultados da política pública”.

---

42 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/02/45/56/74/41D92510973A23251A2818A8/2686056.PDF> Acesso em: 24 jun. 2020.

43 *Ibid.*, p. 43.

Assim, o primeiro componente da governança em uma política pública é a sua institucionalização, e que dizer a sua formalização, de modo a patentear não só o seu existir como os seus objetivos e metas, procedimento, recursos a ela destinados e divisão de competência entre os órgãos e atribuições dos atores envolvidos.

Nessa perspectiva, frise-se a **Resolução nº 06/2016**, da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (**Atricon**), que aprova as diretrizes do controle externo Atricon 3210/2016, relacionadas à temática “receita e renúncia de receita”, em especial a diretriz nº 16.54, que dispõe:

16.54 Se há normatização da política de incentivos e benefícios fiscais que discipline as etapas de instituição, acompanhamento, controle e avaliação dos resultados, estabelecendo, no mínimo:

- a) o órgão responsável pela quantificação e avaliação;
- b) a periodicidade da avaliação e
- c) as informações necessárias para a avaliação.

**Questionado sobre a existência de rito administrativo formalizado** para a instituição, a concessão, o acompanhamento, a avaliação e o controle das renúncias tributárias, com a indicação dos órgãos e instituições envolvidos e atribuição de responsabilidade, o governo do estado, apresentado pela Comissão do PASF, alegou que o processo de concessão segue rito processual que vai desde o pedido da empresa até a sua avaliação e controle, passando pelo Cedin (por extenso) e pela Adece (por extenso), e **colacionou aos autos os fluxos dos processos** como evidência.

A partir da análise dos documentos juntados pela Comissão do PASF, a conclusão a que se chegou é a de que **os processos de avaliação, concessão e monitoramento foram devidamente mapeados**. Nele se pôde identificar os fluxos das etapas de cadastro e inserção de projeto técnico no Sistema FDI (por extenso), seguido do de sua aprovação por agente financeiro, pelo Grupo Técnico e pelo Conselho Estadual do Desenvolvimento Econômico (Cedin), além da modelagem dos subprocessos de geração do protocolo de intenções, da resolução e do termo de acordo. Apesar de não ter sido encaminhado o subprocesso de monitoramento, com as suas respectivas consequências, pôde-se verificar que o Sistema FDI permite o monitoramento do processo de renúncia fiscal pela Adece e que, caso esse órgão entenda que a empresa não atendeu ao acordado, o processo será retomado desde a etapa de (re)análise pelo Grupo Técnico.

**Não foram devidamente mapeados** (o que, é mister que se diga, se depreende apenas das evidências e informações prestadas pela Comissão do PASF), **os processos de instituição e controle da renúncia fiscal**.

Concernente à instituição da renúncia, a Comissão se limitou a informar que o governo do estado escolhe “atividades que guardam sintonia com os objetivos estratégicos do estado” e que tais escolhas “se materializam em legislação específica”, sendo do Cedin, com o apoio e participação de outros órgãos estaduais, a atribuição de planejar a instituição de renúncias.

No que atine ao controle dessas renúncias, aludiu a Comissão às competências da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE) do art. 14, incisos II (“exercer a

coordenação geral do Sistema de Controle Interno, compreendendo as atividades de Controladoria, Auditoria Governamental, Ouvidoria, Transparência, Ética e Acesso à Informação e Correição”) e IX (“propor à autoridade máxima do Órgão, Entidade ou Fundo a 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”), da Lei Estadual nº 16.710/2018, além de informar que, no ano de 2020, irão constar nas metas institucionais da CGE trilhas automatizadas para avaliação dos incentivos fiscais e do processo de renúncia de receitas.

**Não obstante mapeado (parcialmente, ao menos) o processo de instituição, avaliação, concessão, monitoramento e controle da renúncia fiscal, não se pode considerar – com base nas diretrizes do modelo TCU de avaliação da governança em políticas públicas e diante das evidências e informações prestadas pela Comissão do PASF, cabe ressaltar – institucionalizada a política de renúncia fiscal no estado do Ceará. Não** foi apresentada a este Tribunal **formalização jurídica e oficial da política pública** em questão e o mapeamento e modelagem do processo, apesar de ser de suma importância, tem (e deve ter) uma flexibilidade e dinamicidade a ele inerente, que contribui para um **certo grau de insegurança quanto aos procedimentos, competências e recursos, além de não conferir ao processo o mesmo patamar de transparência** se acaso formalizado oficial e juridicamente fosse – aspecto este que será analisado no item referente à *accountability*.

Em auditoria operacional com o objetivo de conhecer e avaliar a estrutura de governança das renúncias tributárias, o TCU considerou que **não disciplinar o processo** de instituição de renúncias tributárias **formalmente acarreta a ausência de transparência sobre os órgãos participantes e suas respectivas responsabilidades**, além de **prejudicar a gestão e o controle desses recursos**<sup>44</sup>. A mesma decisão considerou **fragilidade no processo de gestão das renúncias tributárias** “a **ausência de previsão sobre a gestão das políticas de renúncias tributárias nos regimentos internos e planejamentos estratégicos** da maioria dos órgãos responsáveis”, além da “**ausência de regulamentação sobre a gestão das políticas públicas** em comento por parte do órgão gestor, **que incluía as atividades desenvolvidas, procedimentos de controle e de avaliação**, e as unidades por elas responsáveis”.

Em vista do exposto, entendo por bem **recomendar** 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.

## 5.2 Planos e objetivos

De acordo com o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do TCU, a política pública deve se orientar “por uma formulação geral que

---

44 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1205/2014-Plenário**. Processo nº 018.259/2013-8. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Data da sessão: 14/05/2014. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/PROC%253A01825920138/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520?uuid=1eda1410-b942-11ea-8f23-878a05ae01b6](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/PROC%253A01825920138/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520?uuid=1eda1410-b942-11ea-8f23-878a05ae01b6) Acesso em: 27 jun. 2020.

defina sua lógica de intervenção e por planos que permitam operacionalizar as ações necessárias, delineados em função das diretrizes, objetivos e metas propostas.”<sup>45</sup>

As políticas de renúncias fiscais devem integrar o planejamento estratégico das ações governamentais e **devem elas mesmas se sujeitar a um planejamento estratégico, com objetivos, prioridades e metas**, que irão a um só tempo orientar as ações governamentais e apoiar o monitoramento e o controle da política de renúncia, propiciando que ela atinja os resultados esperados com maior economicidade e eficiência.

**O governo do estado foi instado a se manifestar sobre a existência de planejamento prévio à instituição de renúncias, com o fim de estabelecer objetivos, metas e indicadores relacionados às políticas públicas financiadas, e sobre os órgãos participantes desse planejamento.** Em resposta, a Comissão do PASF aduziu que o governo do estado escolhe “atividades que guardam sintonia com os objetivos estratégicos do estado” e que tais escolhas “se materializam em legislação específica, e que determinam as características e os níveis de incentivos para cada programa e atividade a serem contempladas”, **sem tecer maiores considerações ou acostar aos autos evidências.** Quanto aos órgãos participantes do planejamento da política de renúncia fiscais, afirmou ser atribuição do Cedin (Conselho Estadual de Desenvolvimento), com o apoio e participação de outros órgãos estaduais.

À vista disso e baseado no modelo TCU de avaliação da governança em políticas públicas, **não há como atestar o segundo componente da governança** (*i.e.*, o dos planos e objetivos) na política de renúncia fiscal do estado do Ceará. É certo que **os objetivos e as metas podem integrar as leis que instituíram os programas de incentivos fiscais em si** (o que extrapassa a análise a que procedeu o Tribunal no momento, já que, como dito alhures, não foram analisadas políticas específicas de renúncia fiscal, tendo sido considerado o processo de instituição, concessão, avaliação e controle de renúncias fiscais como um todo), **mas as diretrizes e as prioridades podem (e devem) ser delineadas de forma a permitir a alocação eficiente dos recursos (humanos e financeiros) entre os vários programas de renúncia fiscal estaduais e a sua devida operacionalização.**

Em decorrência, é de se **recomendar** a o 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.

#### *A renúncia de receita nos instrumentos orçamentários*

Abriu-se parênteses nos componentes do modelo do TCU de avaliação da governança em políticas públicas para abordar temática relacionada ao planejamento das políticas de renúncia fiscal, a saber: a renúncia de receita nos instrumentos orçamentários, mormente no demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e as despesas decorrente de isenções e outros, no Projeto de Lei Orçamentária Anual

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 45.

2019, exigido no art. 165, §6º, da Constituição da República, e no Anexo de Metas Fiscais, da LDO 2019, exigido no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

▪ Demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e as despesas decorrente de isenções e outros

De acordo com o art. 165, §6º, da CF/88, “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.”

A questão da necessidade de elaboração do demonstrativo regionalizado de efeito nos moldes do art. 165, §6º, da CF/88, **além de objeto de indagação ao governador na presente prestação de contas de governo, já foi objeto de ressalvas às contas do governador de 2018, ensejando a recomendação nº 03, que dispôs:**

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”.

A Comissão do PASF Contas de Governo alegou constar na Lei Estadual nº 16.613/2018 (LDO de 2019) quando com estimativa de renúncia de receita por região para os três exercícios subsequentes. Além disso, afirmou 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 fundamento para este entendimento possui amparo 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/2015/hash/4fc4e5ff5d4f5528a236a605100a4561](https://www.tce.mt.gov.br/protocolo/documento/num/240044/ano/2015/numero_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.

Ao analisar o respectivo quadro com a estimativa de renúncia de receita por região na LDO de 2019, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE verificou **não ter sido contemplado os efeitos sobre as despesas – apenas sobre as receitas**, em afronta ao que prescreve a Constituição da República. Ademais, como bem enunciou a unidade técnica, **não se pode estimar a receita pelo valor líquido das renúncias, sob pena de descumprimento do princípio do orçamento bruto**, insculpido no art. 6º da Lei nº 4.320/64<sup>46</sup>. Logo, acompanho a recomendação do órgão técnico.

46 “Art. 6º Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.”

- Demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita

Dispõe o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal que:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Para fins de cumprimento do art. 14 da LRF, o Estado do Ceará fez constar no Anexo de Metas Fiscais da LDO de 2019 tabela de estimativa e compensação da renúncia de receita.

Pois bem. A estimativa de renúncia de receita, para o exercício de 2019, no estado do Ceará, foi de cerca de R\$1 bilhão de reais para o setor industrial e aproximadamente R\$20 milhões para o comércio.

No que tange às medidas de compensação, destacou a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE que, **não obstante terem sido apresentados os atos normativos utilizados e as alíquotas, não foram apresentados os valores efetivamente compensados nem sequer evidenciados em notas explicativas no Balanço Geral do Estado, em desatendimento à recomendação nº 28 alusiva às contas do Governador do ano de 2018.** A Comissão do PASF Contas de Governo considera cumpridos os mandamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que o governo estadual, no momento em que estima as receitas na lei orçamentária não considera os incentivos fiscais planejados no Anexo de Metas Fiscais. E complementa:

Desta forma, não fixa despesas orçamentárias considerando esses montantes, o que, por si só, já cumpre aos mandamentos da LRF. Portanto, não há risco de déficit, pois a despesa já é fixada desconsiderando a provável perda de receita decorrente do incentivo fiscal concedido. As medidas de compensação apresentadas no Anexo servem como um reforço à arrecadação do governo e contribuem para o equilíbrio fiscal do orçamento estadual num contexto mais amplo.

A **Comissão alega**, ainda, serem inócuos eventuais controles de checagem dos valores efetivamente acrescidos na arrecadação estadual por meio das medidas de compensação, haja vista **cumprir o condicionante do inciso I do art. 14 da LRF**.

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE destacou, no entanto, que o inciso I do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal pressupõe a demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, **o que não foi feito – não sem descumprir o princípio do orçamento bruto, insculpido na Lei nº 4.320/64**, ao qual já se referiu.

Em consonância com o entendimento da Diretoria de Contas de Governo, entendemos **que os ditames do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal** não foram plenamente atendidos pelo Governo do Estado do Ceará em 2019.

Regressemos à governança da política de renúncia fiscal...

### **5.3 Participação**

De acordo com o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do TCU, “a participação social traz mais legitimidade, justiça e eficácia à política pública.”<sup>47</sup>

Um dos modos de ampliar a participação da sociedade nas políticas de renúncia fiscal seria a instituição dos programas de incentivos fiscais, por exemplo, por meio de lei, ao invés de decreto, como ocorre com os programas integrantes do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará – (FDI), todos instituídos por decretos.

Considerando que não foram analisadas políticas específicas de renúncia fiscal, tendo sido considerado o processo de instituição, concessão, avaliação e controle de renúncias fiscais como um todo, não se teceu maiores comentários sobre a questão.

### **5.4 Capacidade organizacional e recursos**

Espera-se que as políticas públicas contem com organizações que possuam estruturas e processos apropriados para empreender as atividades planejadas, assegurar o bom uso dos recursos públicos, supervisionar as ações descentralizadas, monitorar os resultados e realimentar o processo decisório, com vistas ao aperfeiçoamento da sua formulação e da sua própria implantação.

Enuncia o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do TCU.

---

47 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, *op. cit.*, p. 51.

Cuida basicamente da modelagem de processos, da definição e distribuição das competências dos órgãos e das atribuições dos atores envolvidos, além dos recursos (financeiros, de materiais e equipamentos, de sistemas e de pessoas) que possibilitam o alcance dos resultados da política pública.

Nessa parte, os esclarecimentos prestados, juntamente com as evidências que foram a eles anexadas, demonstram haver **oportunidade de melhoria**.

**Os processos de avaliação, concessão e monitoramento foram devidamente mapeados.** Nele se pôde identificar os fluxos das etapas de cadastro e inserção de projeto técnico no Sistema FDI, seguido do de sua aprovação por agente financeiro, pelo Grupo Técnico e pelo Conselho Estadual do Desenvolvimento Econômico (Cedin), além da modelagem dos subprocessos de geração do protocolo de intenções, da resolução e do termo de acordo. Apesar de não ter sido encaminhado o subprocesso de monitoramento, com as suas respectivas consequências, pôde-se verificar que o Sistema FDI permite o monitoramento do processo de renúncia fiscal pela Adece e que, caso esse órgão entenda que a empresa não atendeu ao acordado, o processo será retomado desde a etapa de (re)análise pelo Grupo Técnico. **Não foram mapeados, por sua vez, os processos de instituição e controle da renúncia fiscal.**

No que tange à **definição e distribuição das competências** dos órgãos e das atribuições dos atores envolvidos, as evidências se referem ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico (Cedin), a Grupo Técnico formado por membros da Sefaz, Sedet e Adece e as próprias Secretaria do Desenvolvimento Econômico do Ceará (Sedet) e Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará (Adece). Apesar de não terem sido anexados aos autos normativos com a definição e distribuição das competências dos órgãos participantes do processo de instituição, avaliação, concessão, monitoramento e controle da renúncia fiscal, parecem elas estar bem delineadas nos fluxogramas e processos apresentados. **Não haver embasamento normativo para a atuação desses órgãos, no entanto, prejudica a transparência e o controle sobre esse processo.**

Além do mais, **não há clareza sobre a atribuição dos atores envolvidos** dentro dos órgãos respectivos.

Quanto à existência de sistema, restou ele claro com a juntada do Anexo I – SEDET – Macrofluxo de Aprovação Projeto Técnico – Sistema FDI”.

Diante do exposto, identifica-se **algum grau de realização do quarto componente** do modelo do TCU de avaliação da governança em políticas públicas, capacidade organizacional e recursos; nada obstante, **há oportunidade de melhoria**.

## **5.5 Coordenação e coerência**

Coordenação e coerência são desafios em políticas públicas transversais como a de renúncia fiscal; são, no entanto, atributos necessários para evitar a fragmentação da missão e a sobreposição de programas e ações, o que repercutiria de forma negativa na consecução dos resultados esperados.

Para o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do TCU, a coordenação nas políticas significa “fazer com que os diversos sistemas institucionais e gerenciais que formulam políticas trabalhem juntos”<sup>48</sup>, ao passo que a coerência nas políticas envolve “a promoção sistemática de ações que se reforcem mutuamente nas diferentes partes interessadas, criando sinergias para a realização dos objetivos definidos.”<sup>49</sup>

A melhor forma de se chegar à coordenação e à coerência nas políticas públicas dá-se a partir da definição e da distribuição das competências dos órgãos, além dos papéis e responsabilidades dos atores envolvidos. Considerando que se procedeu a esta análise no item anterior, este Relator remete o leitor ao componente da capacidade organizacional e recursos, sem deixar, no entanto, de apontar a fragilidade de o governo estadual não ter formalizado juridicamente, segundo as evidências e informações prestadas pela Comissão do PASF, tão relevante processo.

### **5.6 Monitoramento e avaliação**

O sexto componente da governança, conforme o modelo de avaliação da governança em políticas públicas, do TCU, é o monitoramento e avaliação, primordial para a realização dos objetivos da política e dos resultados esperados, tendo em vista que o processo constante de coleta de dados e avaliação, a partir dos sucessos e falhas detectados, possibilita o ajuste simultaneamente à realização da política pública. Foi explanado no Referencial como:

Uma política pública deve possuir rotina para acompanhar suas ações, para aferir seus resultados e os utilizar para promoção de aperfeiçoamentos na política. O andamento das operações inerentes à política pública deve ser constantemente monitorado e os seus resultados periodicamente avaliados, com vistas à concretização dos objetivos programados e ao aperfeiçoamento do desempenho governamental.<sup>50</sup>

Um dos pontos focais da fiscalização da receita e da renúncia de receita para a Resolução Atricon nº 06/2016 (Diretriz nº 16.52) é justamente a avaliação permanente dos incentivos fiscais concedidos com o objetivo de atrair investimentos e proporcionar o desenvolvimento econômico e social quanto à eficiência e ao alcance do retorno e resultados esperados.

Três foram as indagações alusivas ao monitoramento e à avaliação do processo nas políticas de incentivos fiscais.

A uma, instado a se manifestar se há avaliação permanente quanto à eficácia e ao alcance do retorno e resultados esperados, o governo do estado replicou que: “o monitoramento anual, para todos o beneficiários de incentivos, 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 pelas empresas são objeto de constante análise por

---

48 *Ibid.*, pág. 57.

49 *Ibid.*, pág. 58.

50 *Ibid.*, pág. 60.

parte da ADECE e, em caso de desvios, levados a instância superior para eventual readequação.”

Saliente-se que o “Anexo V – SEDET – Monitoramento”, que supostamente evidenciaria a modelagem do processo de monitoramento, apesar de apontado como evidência, não foi acostado aos autos.

A duas, questionado sobre a metodologia de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dos programas ou projetos que utilizam recursos renunciados, a Comissão do PASF alegou que:

São efetuadas avaliações constantes sobre os níveis de incentivos concedidos com os benefícios gerados por cada unidade empresarial, tais como número de empregos gerados, investimentos realizados, aportes para cultura e esporte, além de investimentos em tecnologia. Além de uma avaliação a priori, que enquadra cada empreendimento em uma faixa de incentivo capaz de gerar um retorno positivo para o Estado.

Não obstante a resposta positiva da Comissão, **não houve detalhamento da metodologia nem foram oferecidas evidências para que este Relator pudesse proceder à devida análise**. Subsistem questionamentos quanto à metodologia (como e com base em quais critérios são mensuradas a eficiência e economicidade? Considera-se o atingimento das metas nesse processo? Dentre outros), motivo pelo qual se entende oportuno **recomendar** – o que foi feito de forma conjunta com a recomendação do item 5.1.8 (*Accountability*).

A três, inquirido acerca da periodicidade com que o governo do estado monitora e avalia tais políticas e os órgãos responsáveis por este processo, o governo estadual respondeu que as movimentações e alterações relevantes em cada empreendimento são monitoradas constantemente via sistema e que o acompanhamento e avaliação são efetuados a cada ano civil pela ADECE.

## 5.7 Gestão de riscos e controle interno

De extrema relevância, o gerenciamento de riscos é, de *per se*, um processo e deve ser adotado no âmbito de toda administração pública para que os órgãos e entes atinjam os seus objetivos, de modo efetivo e eficiente, além de ética e legalmente<sup>51</sup>. Foi a tese perfilhada pela *International Federation of Accountants* (IFAC) e pela *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* (CIPFA) no *International Framework: Good Governance in the Public Sector*.

Com as políticas públicas, e especificamente o processo de instituição, concessão, avaliação e controle de renúncias fiscais, não poderia ser diferente. Segundo o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do TCU, “a consideração dos principais riscos de implementação é essencial durante o

---

51 INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC); CHARTERED INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE AND ACCOUNTANCY (CIPFA). **International Framework: Good Governance in the Public Sector**. 2014, p. 27. Acesso em: 27 jun. 2020. Disponível em: <https://www.ifac.org/publications-resources/international-framework-good-governance-public-sector>, p. 27.

desenvolvimento da política pública, o que inclui identificá-los e tratá-los. A avaliação de riscos permitirá comunicar sobre qualquer risco significativo para a implementação da política.”<sup>52</sup>

Também os controles internos foram dignos de destaque nos documentos da IFAC/CIPFA<sup>53</sup> e do TCU. Neste último, enfatizou-se o papel dos controles internos “para mitigar os riscos identificados à realização dos objetivos da política e para evitar que conflitos de interesse influenciem na implantação da política.”<sup>54</sup>

Já a Resolução Atricon nº 06/2016 elegeu as normas e procedimentos de controle interno como um dos escopos prioritários quando da fiscalização da receita e da renúncia de receita pública, determinando, na diretriz nº 16.20, que os Tribunais de Contas verifiquem se existem normas e procedimentos de controle interno relativamente à receita e à renúncia de receita.

Em seus esclarecimentos adicionais, em retorno à indagação deste Tribunal acerca da atuação do controle interno, Controladoria Geral do Estado, sobre o processo de renúncia de receitas, a Comissão aludiu às competências da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do art. 14, incisos II (“exercer a coordenação geral do Sistema de Controle Interno, compreendendo as atividades de Controladoria, Auditoria Governamental, Ouvidoria, Transparência, Ética e Acesso à Informação e Correição”) e IX (“propor à autoridade máxima do Órgão, Entidade ou Fundo a 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”), da Lei Estadual nº 16.710/2018, além de informar que, no ano de 2020, irão constar nas metas institucionais da CGE trilhas automatizadas para avaliação dos incentivos fiscais e do processo de renúncia de receitas.

À vista disso e baseado no modelo TCU de avaliação da governança em políticas públicas, **não há como atestar o sétimo componente da governança** (*i.e.*, o da gestão de riscos e controle interno) **na política de renúncia fiscal do estado do Ceará**, o que constitui elemento de observação mais apurada, um vez que, como já se mencionou, a renúncia de receita, para o exercício de 2019, no estado do Ceará foi da importância de R\$1 bilhão para o setor industrial e R\$20 milhões para o comércio.

Dessa forma, entende-se necessário **recomendar** 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.

## **5.8 Accountability**

O oitavo e último componente do modelo TCU de avaliação da governança em políticas públicas, a *accountability*, possui variadas facetas, que envolvem, segundo o

---

52 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, *op. cit.*, p. 63.

53 INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC); CHARTERED INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE AND ACCOUNTANCY (CIPFA), *op. cit.*, p. 27.

54 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, *op. cit.*, p. 64.

Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do TCU, transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas<sup>55</sup>.

Três foram as indagações relativas à *accountability* no processo de renúncia de receitas.

A primeira diz respeito à existência (ou não) de diretriz ou plano para a extinção de renúncias tributárias a depender de sua avaliação de resultados. Sobre ela, a Comissão do PASF repontou que:

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. Há previsão de extinção de contratos celebrados, em última instância, com os ressarcimentos de eventuais prejuízos ao Estado.

Em verdade, objetivou-se com a pergunta compreender como lida o governo estadual com as renúncias de receita cujos resultados não foram os esperados no momento do desenho da política pública ou até da concessão da renúncia fiscal em si. **É crucial para o êxito de uma política de renúncia de receita que haja a possibilidade de extinção da renúncia (ou ao menos de sua readequação) como consequência de não serem atingidos os resultados esperados, e não somente em função da ocorrência de falhas.** Até porque a ideia não é a de aplicação de sanções – apesar de que elas podem e devem ser aplicadas no caso de falha ou descumprimento por parte da pessoa física ou jurídica beneficiada –, mas de constante aprimoramento da política de renúncia de receita e do uso eficiente e econômico, além de responsável, dos recursos públicos.

A segunda relaciona-se à publicidade e à transparência na concessão dos incentivos fiscais, o que foi feito, inclusive, por influência da diretriz nº 16.60 da Resolução Atricon nº 06/2016, além de pelo fato de, **em consulta ao portal Ceará Transparente, não terem sido encontradas informações relativas à renúncia de receitas ou incentivos fiscais.** A respeito dela, a Comissão do PASF, a pretexto da natureza estratégica para o estado da concessão de benefícios e incentivos fiscais, tida por ela como um dos principais instrumentos de atração de investimentos privados para o Estado do Ceará, alegou que “a publicidade e a transparência dos atos de concessão depende da avaliação dos órgãos e entidades responsáveis pela definição da política e da operacionalização dos processos”, tendo o Comitê Gestor de Acesso à Informação – CGAI já classificado como sigilosas, pelo período de 15 anos, algumas resoluções, termos de acordo e protocolos de intenções do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará – FDI. Acresceu, ainda, que está em pauta no CGAI o processo Viproc nº 06687940/2018, que supostamente visa a ampliar os mecanismos de transparência, “explicitando os benefícios fiscais concedidos acompanhados de informações correlatas”.

A terceira e última tange à publicidade e à transparência dos resultados socioeconômicos dos benefícios concedidos, bem como dos métodos utilizados no seu monitoramento e avaliação. Este é um dos pontos de controle da fiscalização da receita

---

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 65.

e da renúncia de receita pública selecionados pela Resolução Atricon nº 06/2016 na diretriz nº 16.62. No primeiro aspecto, foram repisados pela Comissão do PASF os argumentos quanto à publicidade e transparência na concessão dos incentivos fiscais. Concerne à metodologia de monitoramento e avaliação dos resultados socioeconômicos dos benefícios concedidos, a Comissão aduziu que:

O trabalho de avaliação dos impactos da política de incentivos fiscais do FDI, a cargo da Diretoria de Estudos Econômicos do IPECE, foi iniciado com os dados referentes às operações financeiras do Fundo, disponibilizados pela SEDET.

A metodologia científica que será utilizada já foi definida, bem como foi finalizada a análise de causalidade entre as diversas variáveis representativas das diferentes dimensões de estudo. No entanto, devido a outras demandas prioritárias encaminhadas para o IPECE nos últimos meses, principalmente por conta da crise da Pandemia do Coronavírus (COVID-19), ocorreu um atraso na conclusão dessa avaliação.

No decurso dos anos, a transparência inadequada tem sido objetada em inúmeras decisões do TCU, a exemplo do Acórdão nº 1205/2014-Plenário/TCU, do Acórdão nº 793/2016. O Acórdão nº 1270/2018-Plenário/TCU, até exigiu, com fundamento no art. 37, da CF/88, c/c art. 1º, §1º, da LRF, a **publicação anual de relação com todas as desonerações e regimes fiscais em vigor**, não se restringindo aos gastos tributários, contemplando: descrição sintética do mecanismo, legislação instituidora, tributo sobre o qual incide a desoneração ou regime especial, prazo de vigência, estimativa de perda de arrecadação por exercício e indicação sobre o enquadramento do mecanismo no conceito de gasto tributário, com o respectivo embasamento.<sup>56</sup>

Maior transparência e publicidade ao processo de gestão das renúncias tributárias como um todo, às metodologias de avaliação nos momentos da concessão, do monitoramento e do controle e aos valores de receitas renunciados, especialmente se se considerar que a transparência não é somente aquela que divulga os dados discriminados de cada contribuinte beneficiado com os respectivos valores renunciados é um imperativo constitucional. Embora se registrem avanços, o Estado do Ceará tem bastante o que aprimorar em questões de transparência e publicidade da receita por ele renunciada e isso extrapassa (em muito) o que está em pauta no CGAI.

Fato é que os dados de renúncia de receita apresentados a este Tribunal e à sociedade precisam ser aperfeiçoados. A mera justificativa genérica de que se trata de questão estratégica, essencial para o desenvolvimento do Estado, não parece compatível com o regime jurídico da Carta República, que elege a publicidade e a prestação de contas como princípios inaliáveis.

Ante o exposto, recomendo ao Poder Executivo que aperfeiçoe a *accountability* das renúncias de receitas, divulgando, ainda que de modo geral, o retorno das políticas

---

56 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1270/2018-Plenário**. Processo nº 015.940/2017-9. Relator: Ministro José Mucio Monteiro. Data da sessão: 06/06/2018. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1270%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAINT%2520desc/0/%2520?uuid=49260100-b949-11ea-ba55-d3a62cd1db3c](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1270%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAINT%2520desc/0/%2520?uuid=49260100-b949-11ea-ba55-d3a62cd1db3c)  
Acesso em: 27 jun. 2020.

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 dessa política, tanto de forma global quanto em relação a cada beneficiário específico.

## **6 TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Nos termos definidos no Código de Boas Práticas sobre Transparência nas Políticas Monetárias e Financeiras, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE):

Transparência refere-se a um ambiente em que os objetivos da política, o seu quadro jurídico, institucional e econômico, as decisões políticas e a sua lógica, dados e informações relacionadas às políticas monetária e financeira, bem como os termos de prestação de contas responsável das agências estatais são fornecidos ao público de forma compreensível, acessível e oportuna. *[tradução nossa]*<sup>57-58</sup>

Ínsito à transparência, há variados propósitos, dentre os quais destaco o de prestação de contas e o de apoiar o exercício do controle social; ela é, pois, instrumental. Além disso, grandes são as vantagens da transparência pública orçamentária, a saber: (i) clareza acerca do uso de fundos públicos, para que os agentes possam ser responsabilizados pela eficácia, eficiência e efetividade das ações; (ii) prevenção da corrupção (“a luz solar é o melhor desinfetante”) e manutenção de altos níveis de integridade no uso de fundos públicos; (iii) inclusão social acerca dos impactos das políticas públicas, com possibilidade de ajustes e correções de rumo; (iv) promoção de confiança acerca do bom e regular uso dos recursos públicos; e (v) apoio na consecução de melhores resultados fiscais e políticas públicas mais responsivas, impactantes e equitativas.

Para analisar a transparência na Administração Pública estadual, objeto deste capítulo, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE se baseou em consultas ao portal da transparência do Poder Executivo estadual e ao sítio eletrônico da Secretaria da Fazenda, além de consulta às publicações nos Diários Oficiais e à portais dos consórcios públicos de saúde.

O presente capítulo foi seccionado em três:

A seção 6.1 analisou a disponibilização no portal da transparência de informações em dados abertos.

A seção 6.2 averiguou o cumprimento da Portaria STN nº 274/2016, em especial no que atine à disponibilização de uma série de dados relativos aos consórcios públicos de saúde dos quais o Estado do Ceará faz parte.

---

57 “Transparency refers to an environment in which the objectives of policy, its legal, institutional, and economic framework, policy decisions and their rationale, data and information related to monetary and financial policies, and the terms of agencies’ accountability, are provided to the public in a comprehensible, accessible, and timely manner.”

58 ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies**. Disponível em: [https://www.imf.org/external/np/mae/mft/sup/part1.htm#appendix\\_III](https://www.imf.org/external/np/mae/mft/sup/part1.htm#appendix_III) Acesso em: 20 jun. 2020.

A seção 6.3 examinou a transparência à qual procedeu o Estado do Ceará no exercício de 2019 para permitir o acompanhamento e o monitoramento das metas do Plano Plurianual 2016-2019.

Acompanho o entendimento Externado pela Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE de que as ocorrências no presente capítulo não são, a meu ver, bastantes para a emissão por este Tribunal de Contas de parecer prévio pela desaprovação das contas do governador do Estado do Ceará alusivas ao exercício de 2019. Sobre a transparência na Administração Pública estadual, foram ao todo 3 ocorrências que deram causa a 3 recomendações. De modo geral, me filio a análise contida no Relatório Anual das Contas do Governador do Estado do Ceará – Exercício de 2019, com as considerações seguintes:

### **6.1 Disponibilização de informação em Dados Abertos**

Uma informação é disponibilizada em dados abertos quando o seu usuário pode dela dispor e com ela lidar da forma como bem quiser. Dados abertos governamentais são, segundo o *Open Data Handbook*, da *Open Knowledge Foundation*:

dados produzidos pelo governo e colocados à disposição das pessoas de forma a tornar possível não apenas sua leitura e acompanhamento, mas também sua reutilização em novos projetos, sítios e aplicativos; seu cruzamento com outros dados de diferentes fontes; e sua disposição em visualizações interessantes e esclarecedoras.<sup>59</sup>

No que tange aos dados abertos governamentais, o art. 8º, §2º e §3º, III, da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) impõe que os órgãos e entidades públicas promovam a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas em seus sítios oficiais, possibilitando o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina.

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE verificou que, no exercício de 2019, **foram disponibilizados nesse formato de dados um conjunto de arquivos nos formatos CSV e XLSX sobre várias temáticas**, tais como: 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 à várias informações relacionadas à Administração Pública. **No entanto**, a unidade técnica constatou que **a maior parte dos dados apresentados são procedentes da Secretaria da Fazenda ou da Secretaria do Planejamento e Gestão**, havendo uma **carência de dados referentes a temas outros, também relevantes e prioritários na atuação estatal**, a exemplo da saúde, educação ou mesmo provenientes de outros órgãos ou secretarias. Além do mais, rematou a sua análise com a necessidade de que seja dada **ampla divulgação ao portal de dados abertos a toda a população**, que seja incentivado o controle social, seja por meio de consulta aos dados seja mediante o desenvolvimento de aplicativos.

---

59 OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION. **Open Data Handbook**. Disponível em: <https://opendatahandbook.org>. Acesso em: 25 jun. 2020.

Instado a se manifestar, o governo estadual, apresentado pela Comissão do PASF Contas do Governo, alegou que:

Atualmente, já são disponibilizados na plataforma Ceará Transparente no formato de dados abertos as seguintes informações: Receita, despesas, servidores, diárias, contratos, convênios, despesas com COVID, dicionário de dados, plano de contas, obras rodoviárias, obras de edificação e vale gás.

Essas informações são provenientes dos seguintes órgãos/secretarias: CGE, SEPLAG, SEFAZ, SOP e SPS.

[...] Ademais, o Poder Executivo do Estado do Ceará reitera o compromisso com a transparência, diretriz do seu modelo de gestão, buscando continuamente disponibilizar bases de dados dos órgãos e entidades do Estado em suas várias plataformas digitais, com destaque para o Portal Ceará Transparente.

Nada obstante isso, o órgão técnico considerou necessário recomendar “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”.

O parecer do Ministério Público de Contas junto a este Tribunal (MPC/TCE-CE) foi no mesmo sentido:

de que haja um aprimoramento do sistema de disponibilização de dados abertos e que seja ampliada a base de dados disponível no Portal da Transparência, possibilitando o pleno acesso aos dados de todas as áreas afetas à atuação do Poder Executivo, como segurança, trabalho e ação social, saúde, educação, infraestrutura, turismo e recursos hídricos, entre outros.

Por considerar **oportuna, me filio à presente recomendação.**

## **6.2 Transparência nos Consórcios Públicos de Saúde**

A Portaria STN nº 274/2016 estabelece normais gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos a serem observadas na gestão orçamentária, financeira e contábil, em conformidade com os pressupostos da responsabilidade fiscal. No que tange à **transparência da gestão fiscal**, a Portaria determina, no seu art. 14, que o consórcio público deverá dar **ampla divulgação, inclusive em meio eletrônico, de vários documentos**, dentre eles: o orçamento do consórcio público, o contrato de rateio, as demonstrações contábeis previstas nas normas gerais de direito financeiro e sua regulamentação, e os demonstrativos fiscais do RGF e RREO. Para tanto, os documentos devem ser disponibilizados na rede mundial de computadores, sendo que a indicação do local em que poderão ser obtidos a qualquer tempo os textos integrais deve ser publicada na imprensa oficial.

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, ao analisar os portais dos consórcios públicos de saúde junto à rede mundial de computadores, verificou que, em alguns deles, estavam disponíveis para consulta o orçamento, o contrato de rateio e os relatórios de gestão fiscal e resumo de execução orçamentária, com os respectivos

anexos. Nessa senda, a unidade técnica destacou que: a) **apenas o consórcio da Microrregião de Aracati atingiu 100% na disponibilização** dos demonstrativos analisados; b) os consórcios das Microrregião de Canindé, Crateús, Ibiapaba, Maracanaú, e o Inter federativo do Vale do Curu **não foram verificadas nenhuma das peças** acima detalhadas; e c) os **portais** do Consórcio da Microrregião de Canindé, Ibiapaba e Maracanaú estavam **em manutenção**.

Indo além, constatou-se que, em relação ao RGF, somente 42,9% dos Consórcios disponibilizaram o anexo de despesa com pessoal e apenas 19,0% disponibilizaram o anexo de Disponibilidade de Caixa e Restos a pagar. No que toca ao RREO, somente 42,9% dos Consórcios disponibilizaram o Balanço Orçamentário, enquanto que 47,6% disponibilizaram as despesas por função e subfunção.

A tabela sequente da Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE mostra a evolução do monitoramento das informações dos consórcios públicos de saúde publicadas desde 2017:

#### **Resultado da análise da transparência nos consórcios públicos de saúde em 2019**

Exercício	RGF			RREO		Orçamento	Contrato de Rateio
	Desp. De Pessoal	Disp. Caixa	Restos a Pagar	Balanço Orçamentário	Despesas Função e Subfunção		
2017	66,7%	42,9%	38,1%	61,9%	66,7%	47,6%	28,6%
2018	42,9%	28,6%	28,6%	47,6%	42,9%	33,3%	14,3%
2019	42,9%	19,0%	23,8%	42,09%	47,6%	47,6%	42,9%

Tabela 01 – Resultado da análise da transparência nos consórcios públicos de saúde no Relatório Técnico das Contas do Governador 2019.

Pode-se deduzir, portanto, que **o exercício de 2019 foi o pior ano em termos de cumprimento das exigências de transparência da gestão fiscal nos consórcios públicos de saúde da Portaria STN nº 274/2016**, salientando-se evolução significativa apenas na publicação do contrato de rateio.

A ausência de melhoria na transparência dos consórcios foi objeto de indagação ao Exmo Senhor Governador do Estado do Ceará na presente prestação de contas de governo, tendo a Comissão do PASF Contas de Governo aduzido que em janeiro deste ano foi publicada a **Portaria Conjunta CGE/SESA nº 01/2020** (no D.O.E de 23/01/2020), que estabeleceu requisitos de transparência a serem cumpridos pelos sítios institucionais dos Consórcios Públicos de Saúde e que irá subsidiar a avaliação da transparência da gestão fiscal dos consórcios públicos no decurso do ano de 2020.

Em função disso, o órgão técnico sugeriu **nova recomendação**, de modo a monitorar o cumprimento da Portaria Conjunta CGE/SESA nº 01/2020.

O MPC/TCE-CE, dada a relevância da impropriedade e o fato de que a matéria aqui tratada já foi objeto de recomendação do Ministério Público de Contas junto a este Tribunal no Parecer de 2018, entende que o fato enseja nova recomendação para que seja realizada a devida correção, de modo a viabilizar o efetivo cumprimento das regras de transparência e publicidade da gestão no âmbito dessas entidades consorciadas.

Destarte, corroboro o entendimento da Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE e do MPC/TCE-CE para recomendar “ao Poder Executivo que cumpra a Portaria Conjunta CGE/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.”

### **6.3 Transparência na Execução do PPA**

O art. 12 da Lei Estadual nº 15.929/2015, que instituiu o Plano Plurianual 2016-2019 do estado do Ceará, determinou que o PPA “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.”

Cabe destacar que, de início, restou prejudicada a análise da Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, uma vez que o Sistema de Acompanhamento do PPA estava em processo de atualização de dados e, portanto, indisponível para a visualização de seus relatórios.

Sobre o assunto, o governo estadual foi indagado e, em resposta, afirmou que a Seplag, ao verificar algumas inconsistências em termos de relatórios, sobretudo os relativos ao desempenho dos indicadores, tinha decidido desabilitar temporariamente o *link* de acesso a este ambiente de consulta pública para que não fossem gerados relatórios não condizentes com a realidade.

Assim que foi disponibilizada a consulta ao referido Sistema no portal da Seplag, a unidade técnica constatou que:

os dados das metas físicas gerados no relatório Eixo/Tema/Programas/Iniciativa e Produto Principal do exercício de 2019 (janeiro-dezembro) pelo sistema estão divergentes dos valores fornecidos pela Seplag para os produtos principais no campo Programado do PPA 2016-2019.

Diante disso, o órgão técnico reforçou a **necessidade de a Seplag manter os dados atualizados e confiáveis, de modo a conferir maior transparência às informações** prestadas à sociedade.

O Ministério Público de Contas junto a este Tribunal ratificou o trabalho técnico, salientando que “a falha descumpriu a exigência contida no próprio PPA, além de não se coadunar com um dos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal, que elege a transparência como instrumento fundamental para a boa gestão fiscal, além de permitir a participação popular no processo de fiscalização e controle social”, sugerindo recomendação à Seplag para que proceda à atualização dos dados e sua divulgação em tempo real, a fim de possibilitar o acompanhamento e o monitoramento, bem como o controle social, sobre a execução do PPA, em atendimento a comando que consta dele próprio.

Diante do exposto, três foram as recomendações sugeridas pela unidade técnica – as quais **adoto**:

À Secretaria do Planejamento e Gestão que disponibilize relatórios com informações consolidadas das metas físicas e dos seus respectivos dispêndios orçamentários no Portal Eletrônico da SEPLAG.

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.

## CONCLUSÃO

De modo geral, as quatorze ressalvas e trinta e sete ocorrências apontadas nos presentes autos não são bastantes para a emissão por este Tribunal de Contas de parecer prévio pela desaprovação das contas do Governador do Estado do Ceará alusivas ao exercício de 2019.

As exigências sobre aplicações mínimas em saúde, em educação, os limites de gastos de pessoal, de endividamento e de operações de crédito foram cumpridas.

As regras que se aplicam aos balanços no setor público, em especial as da Lei Federal nº 4.320/1964, da LRF, e do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP/STN).

As exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Acesso à Informação pelo Estado do Ceará quanto à transparência foram atendidas.

As ressalvas e recomendações se referiram basicamente a correções necessárias em alguns demonstrativos, a cumprimento de dispositivos da Constituição Estadual (como exigência de percentual mínimo de investimentos no interior do Estado e aplicação de recursos na Fundação de Amparo à Pesquisa), de maior engajamento no acompanhamento e cobrança da dívida ativa, de ampliação da transparência e governança em alguns setores, com destaque para os mecanismos de concessão, acompanhamento, monitoramento e avaliação de custos e benefícios das políticas de incentivo fiscal.

Em vista do exposto, com fulcro no art. 42 da Lei Orgânica do TCE, c/c art. 30, III, § 3º do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, voto pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação com ressalvas, pela Assembleia Legislativa, das contas do Exmo. Senhor Governador do Estado do Ceará Camilo de Sobreira Santana, referentes ao exercício 2019, com as seguintes recomendações, as quais, inclusive, sugiro que sejam encampadas pelo julgamento a ser proferido pelo Legislativo estadual:

É o voto.

Fortaleza, 02 de julho de 2020.

---

Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima  
**RELATOR**

## RECOMENDAÇÕES

<b>Conjuntura socioeconômica</b>	
1	Ao Poder Executivo, que envide esforços para promover a expansão e a melhoria dos serviços públicos de saneamento básico de forma efetiva.
2	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.
3	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 do estado do Ceará.
4	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.
<b>Planejamento e execução orçamentária</b>	
5	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.
6	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.
7	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.
8	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.
9	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.
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.
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.
12	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.
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.
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 nº 4.320/64.
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.
16	A 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.
17	À Secretaria da Fazenda e à Procuradoria Geral do Estado, que disponibilizem 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.
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.
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.
<b>Análise das demonstrações contábeis</b>	
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.
21	À Secretaria da Fazenda, que adote as providências necessárias para que a estrutura do Balanço Patrimonial, extraído do S2GPR, contemple o Quadro do <i>Superavit/Deficit</i> Financeiro por fonte, o qual está disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) 8ª edição
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.
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.
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).
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 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.
26	À Cia. Cearense de Transp. Metropolitanos - METROFOR, enquanto não estiverem operacionalizadas as condições para o cumprimento da determinação desta corte, disposta na recomendação anterior, que envie, em suas prestações de contas 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.
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.
28	Ao Poder Executivo, que adote medidas efetivas, para que possa ser finalizado o processo de extinção da COHAB
<b>Conformidade financeira e orçamentária</b>	
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.
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.
31	Ao Poder Executivo, que promova a operacionalização do FCE com vistas ao cumprimento do art. 209 da Constituição Estadual.
32	A SEFAZ que disponibilize no S2GPR um relatório, que informe a disponibilidade de caixa por fonte de recursos e por Poder.
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.
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.

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.
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.
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, pra fins de cumprimento da LRF.
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 adquirem sustentabilidade, nos termos do art. 40 da Constituição da República;
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.
<b>Governança fiscal da renúncia de receita</b>	
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.
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.
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.
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.
<b>Transparência</b>	
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.
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.
46	À Secretaria do Planejamento e Gestão que disponibilize relatórios com informações consolidadas das metas físicas e dos seus respectivos dispêndios orçamentários no Portal eletrônico da SEPLAG.
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.
48	À Secretaria do Planejamento e Gestão, que, ao inserir dados no Sistema de Acompanhamento, verifique a realidade dos valores referentes às Iniciativas e aos Programas de Governo.
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.
50	Quanto à educação, que 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.
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.

### ALERTA

<b>Planejamento e execução orçamentária</b>	
1	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 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