

RELATÓRIO

Versam os presentes autos acerca da **Prestação de Contas de Governo do Estado do Ceará**, atinente ao exercício financeiro de **2020**, de responsabilidade do Exmo. Governador, Sr. **Camilo Sobreira de Santana**.

Consoante distribuição realizada na Sessão Extraordinária do Pleno de 26/01/2021, nos termos do art. 85, inciso I e § 1º, do Regimento Interno do TCE/CE, coube a mim a relatoria do feito em comento.

Em 30/04/2021, houve o ingresso das supracitadas contas neste Tribunal, tendo os fólios seguido para exame do órgão instrutivo.

A Diretoria de Contas de Governo pronunciou-se por meio da Informação n.º 28/2021. Em síntese, sugeriu a submissão prévia das ocorrências identificadas e das recomendações formuladas ao crivo do responsável, oportunizando-se, assim, o contraditório e a ampla defesa ao Exmo. Governador do Estado.

Em rápida digressão, menciono que, a partir de 2020, a mencionada oitiva (do responsável) foi incorporada à marcha processual das Contas do Governo do Estado, o que, em meu sentir, elevou o grau de perfectibilidade jurídica da análise promovida em sede de Parecer Prévio, posicionamento o qual defendo desde quando exercia, nesta Corte, o cargo de Procurador de Contas.

Indo adiante, conforme Despacho Singular n.º 04388/2021, fixei o prazo de 12 dias (úteis) para que o Exmo. Governador se manifestasse acerca do contido nos autos.

Foi, então, expedido o Ofício n.º 01851/2021 – GAB. PRES., em 16/06/2021, o qual foi recebido por Sua Excelência em 28/06/2021.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

Em 12/07/2021, o responsável solicitou prorrogação do prazo inicialmente fixado, a qual foi deferida nos termos do Despacho Singular n.º 05150/2021 (Processo n.º 16087/2021-7).

O Sr. Camilo Sobreira de Santana ofertou, tempestivamente, esclarecimentos, protocolados dia 20/07/2021 (Processo n.º 16858/2021-0), os quais tomam por base a análise elaborada pela Comissão Gestora Intersectorial para Aplicação do Plano de Ação para Sanar Fragilidades no Âmbito das Contas Anuais de Governo (PASF).

Os autos seguiram *incontinenti* para reexame da Unidade Técnica.

A Diretoria de Contas de Governo emitiu o Relatório Anual das Contas do Governador do Estado do Ceará, tendo, ao fim, proposto a **aprovação com ressalvas** das contas ora tratadas, com a expedição de **recomendações**:

1. Com base no exposto, a Diretoria de Contas de Governo, no uso de suas atribuições regulamentares, encaminha o feito ao juízo deliberatório desta Corte de Contas, opinando no sentido de que seja sugerida ao Poder Legislativo do Estado do Ceará, a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS**, da Prestação Anual das Contas do Governo do Estado, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Camilo Sobreira de Santana, alusiva ao exercício financeiro de 2020, com as recomendações relacionadas no Quadro 1 do capítulo 7, cujo cumprimento deverá ser acompanhado pelo Órgão de Controle Interno do Poder Executivo Estadual e, no âmbito deste Tribunal, pela Secretaria de Controle Externo, por meio das suas unidades técnicas.

Em seguida, o feito foi remetido ao Ministério Público de Contas em 05/08/2021.

O *Parquet* de Contas opinou pela aprovação com ressalvas das contas, além de corroborar as recomendações propostas pelo Órgão Instrutivo e propor novas (Parecer n.º 03564/2021):

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**

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

pela APROVAÇÃO, COM RESSALVAS, das contas de governo do exercício de 2019, nos termos do art. 42 da Lei Estadual n.º 12.509/95 - LOTCE c/c art. 30, inciso III, alínea a, e § 3.º do RITCE, nos termos acima delineados.

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

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

Vieram-me os autos conclusos em 24/08/2021.

É o relatório.

VOTO

Inicialmente, recordo que compete ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará a missão constitucional de apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante a emissão de Parecer Prévio, o qual respaldará, posteriormente, o julgamento das Contas de Governo pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (art. 76, inciso I, c/c art. 49, inciso X, ambos da Constituição do Estado do Ceará de 1989).

Cumprе realçar que a Emenda n.º 108/2021¹ à Constituição Estadual elasteceu o prazo para a entrega da Prestação de Contas do Governo do Estado de 60 para 120 dias em caso de calamidade pública, circunstância na qual se enquadra a pandemia de COVID-19 ora vivenciada.

Saliento, outrossim, que, em adição ao supracitado prazo (120 dias), somam-se os 12 dias úteis concedidos para o exercício do contraditório e da ampla defesa por parte do responsável, aos quais se somaram mais 5 dias úteis relativos à prorrogação de prazo requestada.

¹ Art. 1.º O inciso XVI do art. 88 da Constituição do Estado do Ceará passa a vigorar com a seguinte redação: "Art. 88 [...] XVI – prestar, anualmente, à Assembleia Legislativa, dentro de 60 (sessenta) dias após abertura da sessão legislativa, contas referentes ao exercício anterior e, em caso de decretação de calamidade pública, este prazo será de até 120 (cento e vinte) dias após abertura da sessão legislativa". (NR)

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

Nesse contexto, cabe reforçar relevância da oitiva do Chefe do Executivo estadual para o primado democrático e fomento ao debate público:

Assim, tanto em razão do respeito à ampla defesa e ao contraditório, como pela obediência ao princípio democrático, o qual, como argumentamos, não se limita ao sufrágio secreto e universal, reclamando, também, modos de participação da sociedade na condução do Governo, reputamos ser essencial a oitiva do chefe do Executivo.²

Ao me centrar especificamente no Relatório Anual das Contas do Governador do Estado do Ceará, o qual analisa, sob a ótica orçamentária, financeira e patrimonial, a gestão do exercício financeiro de 2020 da Administração Direta (Poderes e Órgãos constitucionais) e Indireta (autarquias, fundações, fundos e empresas estatais dependentes e não dependentes) do Estado do Ceará, é oportuno consignar a seguinte divisão em capítulos formulada pela Unidade Técnica:

- **Capítulo 1** – Conjuntura Socioeconômica
- **Capítulo 2** – Planejamento e Execução Orçamentária
- **Capítulo 3** – Análise das Demonstrações Contábeis
- **Capítulo 4** – Conformidade Financeira e Orçamentária
- **Capítulo 5** – Transparência na Administração Pública
- **Capítulo 6** – Avaliação das Ações Governamentais sobre o Atendimento das Recomendações Emitidas no Parecer Prévio nº 00078/2020
- **Capítulo 7** – Recomendações Alusivas ao Exercício de 2020.

Feitas essas notas introdutórias, passo à análise propriamente dita desta Prestação de Contas de Governo, e utilizo-me, para melhor abordagem da matéria, da mesma divisão de capítulos realizada pelo Órgão Instrutivo, salvo em relação ao Capítulo 7, uma vez que já consigno no bojo do tópico próprio as recomendações a ele inerentes.

² QUEIROZ, Rholden Botelho de. **O controle da inexecução orçamentária: em busca da efetivação dos direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 177.

1) CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA

O capítulo atinente à Conjuntura Socioeconômica engloba informações das mais diversas acerca dos indicadores econômicos e sociais do país e do Estado do Ceará.

Assim, tendo em vista que a matéria já foi abordada, de forma minudente, nas análises proferidas pela Unidade Técnica, limito-me a apontar os dados levantados pela instrução que considero mais relevantes, para, então, concentrar meu exame nos itens que demandam observações e/ou aprimoramentos, de modo a contribuir com o aperfeiçoamento da gestão estadual.

O ponto nodal consignado pela Unidade Instrutiva diz respeito à pandemia de COVID-19 ante os inúmeros impactos dela decorrentes tanto em âmbito internacional, como nacional, regional e local. Por conseguinte, não se pode olvidar os seus efeitos também na seara das Contas de Governo.

Registrou a Diretoria das Contas de Governo que, com o fito de minimizar impactos financeiros e sociais do isolamento social rígido (comumente conhecido como *lockdown*), o Governo do Estado adotou medidas compensatórias voltadas à população de baixa renda, tais como: isenção de faturamento da CAGECE e suspensão da tarifa de contingência; pagamento da conta de luz para famílias que consomem até 100 kw por mês; fornecimento de cartão vale-alimentação para alunos da rede estadual de ensino, no valor de R\$ 800,00 (por aluno); fornecimento de botijões de gás para famílias carentes; antecipação do pagamento do Cartão Mais Infância.

Na sequência, a Diretoria competente ponderou sobre o reflexo da supracitada pandemia na economia nacional e estadual, bem como no mercado de trabalho. Outrossim, avaliou também o mencionado impacto nas funções consideradas essenciais: educação, saúde e segurança pública.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

A seguir, sintetizo as seguintes informações apuradas pelo Órgão Técnico, no exercício de 2020:

✓ no **cenário nacional**: quando comparado ao ano imediatamente anterior, o **PIB³ brasileiro retraiu 4,1%** e alcançou, em valores correntes, o montante de R\$ 7,4 trilhões, e o PIB *per capita* ficou em R\$ 35.172,00 (diminuição em termos reais de 4,8%); os valores agregados dos três setores que compõem o PIB apresentaram os seguintes resultados: Agropecuária (2,0%), Indústria (-3,5%) e Serviços (-4,5%); a Taxa de Investimento foi de 16,4% (maior que a do ano anterior: 15,3%); a Taxa de Poupança ficou em 15,0% (ante 12,5% de 2019); houve queda do Consumo das Famílias (-5,5%), do Consumo do Governo (-4,7%) e da Formação Bruta de Capital Fixo (-0,8%); as Exportações de Bens e Serviços caíram 1,8% e as Importações de Bens e Serviços tiveram queda de 10%;

✓ no **cenário local**: em comparação ao ano de 2019, o **PIB retraiu 3,56%⁴**, sendo a Agropecuária o único setor que cresceu (10,31%) e tendo a Indústria e os Serviços registrado queda de 7,11% e 3,60%, respectivamente; a Balança Comercial encerrou o ano no negativo em US\$ 560 milhões (maior valor dos últimos 4 anos); as Exportações somaram US\$ 1,85 bilhão (redução de 18,5% frente a 2019), e as Importações totalizaram US\$ 2,48 bilhões (crescimento de 2,4% em relação ao ano anterior);

✓ no que pertine ao **desempenho setorial cearense**, ante as quedas na Indústria (7,11%) e nos Serviços (3,60%), vale salientar alguns dados que realçam o prejuízo acarretado pela pandemia vivenciada: na Indústria, a

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

4 "Desnecessário esforço para compreender a **relevância do resultado estadual**, principalmente considerando (i) tratar-se de **unidade que ainda é das mais pobres da Federação** que, apesar de suas limitações intrínsecas, (ii) obteve **índice que representa uma retração inferior àquela registrada pelo PIB nacional.**" (MPC: Parecer n.º 03564/2021).

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

Fabricação de Couros e Calçados, bem como a Confecção e Vestuário, as quais respondem por importante parcela da indústria cearense, apresentaram queda na produção de -12,4% e -30,4%, respectivamente; na seara dos Serviços, os Serviços Prestados às Famílias tiveram recuo expressivo (aproximadamente -39%), sendo a atividade mais afetada em face do fechamento de estabelecimentos de caráter não essencial e com conseqüente redução no fluxo de pessoas; seguida pelos Transportes, Serviços Auxiliares aos Transportes e Correios, com queda de -20,7%, atividades estas fortemente atingidas pela redução do fluxo de pessoas por conta das medidas de distanciamento social;

✓ quanto ao **mercado de trabalho**, nada obstante as perdas de postos de trabalho com carteira assinada influenciadas pelas medidas de isolamento social e de restrição de várias atividades econômicas, o Estado do Ceará registrou, ao final de 2020, **saldo positivo de 18.546 vagas, sendo o 2º Estado do Nordeste em número de empregos formais**, dado que, conforme consigna o Órgão Instrutivo, sinaliza recuperação das perdas sofridas no auge dos meses de combate à pandemia;

✓ no tocante ao **recebimento do Auxílio Emergencial na pandemia de COVID-19** em 2020, o Estado do Ceará ocupou a 5ª posição entre os Estados da Região Nordeste, com o percentual de 58,6% da proporção de domicílios particulares permanentes; e, apesar de problemas na operacionalização, referido auxílio ajudou a reduzir os impactos econômicos da pandemia, uma vez que repercutiu especialmente nos mais pobres, que se ocupam em sua maioria no setor de serviços e de maneira informal.

Indo adiante, no que pertine à **educação cearense**, o panorama identificado pela instrução foi, em linhas gerais, o seguinte:

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

✓ a Função “Educação” sofreu **diminuição** no montante aplicado em **23,55%** (R\$ 1.044.975.101,85) quando comparada ao exercício imediatamente anterior;

✓ em 2020, também na Função “Educação”, houve **incremento** dos gastos destinados ao **ensino superior** e ao **desenvolvimento científico**, com variação positiva de **239,18%** e **65,15%** (em comparação com 2019), respectivamente;

✓ foram aportados recursos na ordem de R\$ 523.566,65, classificados na Subfunção 631 – Reforma Agrária, para o Programa de Governo 432 - Desenvolvimento Integral da Educação Infantil e Ensino Fundamental com Garantia de Igualdade de Oportunidades;

✓ no que diz respeito ao **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)**, consoante dados mais recentes disponíveis (2019)⁵, o Estado do Ceará vem apresentando, desde 2007, valores superiores às metas projetadas para o 5º e o 9º anos da rede de ensino estadual;

✓ em 2019, o Ceará obteve o melhor resultado do IDEB, em relação aos demais Estados do Nordeste, para a rede de ensino estadual, tanto na 4ª série / 5º ano do Ensino Fundamental (IDEB 6,5)⁶, quanto, ao lado do Estado de Pernambuco, na 8ª série / 9º ano (IDEB 4,7); todavia, não logrou atingir a meta (IDEB 4,5) para o 3º Ano do Ensino Médio da rede de ensino estadual (IDEB 4,2), a qual somente foi alcançada pelo Estado de Pernambuco em nível regional.

5 83. Vale destacar que os dados mais recentes sobre o IDEB, atualizados pelo INEP em 15/09/2020, são referentes ao exercício de 2019. (Relatório Anual das Contas do Governador)

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

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

Instado a se pronunciar sobre o **não atingimento da meta IDEB para o 3º Ano do Ensino Médio da rede de ensino estadual**, o responsável alegou a peculiaridade do momento vivido em razão da pandemia (contexto esse diferente de quando o IDEB foi idealizado). Destacou que, mesmo com o resultado abaixo da meta, o Ceará ainda obteve o 4º melhor resultado do país, bem como elencou as diversas medidas adotadas para incrementar os resultados na educação:

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

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

Com a ampliação, o Ceará chegará a 324 unidades de ensino em tempo integral. Deste total, 201 são EEMTIs e 123 são Escolas Estaduais de Educação Profissional (EEEPs). Para funcionar em tempo integral, as 46 escolas vão receber investimento de quase R\$ 80 milhões em infraestrutura e equipamentos. O modelo de EEMTIs faz parte de uma política iniciada pelo Governo do Ceará em 2016, por meio da Seduc, que implantou tempo integral em 26 escolas estaduais de ensino regular. Nos últimos anos, a iniciativa se consolidou como uma estratégia para garantir educação de qualidade e para todos, com foco no protagonismo estudantil. Em 2021, já são 107 municípios com EEMTIs, beneficiando mais de 57 mil alunos.

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

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

Nesse contexto, a Unidade Técnica sugeriu **recomendar** que o Governo do Estado acompanhe o desempenho dos alunos para que na próxima avaliação do IDEB alcance a meta projetada, propositura a qual **endosso** desde já, haja vista as ações desenvolvidas visando ao incremento do desempenho da

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

educação da rede estadual de ensino, associadas ao cenário atípico decorrente da pandemia.⁷

Ainda sobre a temática da educação, o Ministério Público de Contas examinou detidamente a **retração de 23,55% (R\$ 1.044.975.101,85) do montante aplicado na Função “Educação” em comparação com o exercício anterior**, e teceu importantes observações e recomendação, as quais transcrevo abaixo:

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

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

Também inspira preocupação a situação relacionada à subfunção “Educação Infantil”, cujas aplicações, no ano de 2020, tiveram uma redução na faixa de, aproximadamente, 48% em comparação a 2018.

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

Nesse ponto, cabe tecer **crítica à redução das despesas destinadas à subfunção destinada à qualificação/valorização dos recursos humanos**, pois a **formação do corpo de professores e demais profissionais ligados à área da educação**, de forma continuada, para **constante atualização e aperfeiçoamento** em decorrência de avanços

⁷ Nada obstante a ocorrência tome por base dados de 2019, os mesmos somente foram disponibilizados em 2020, uma vez que a apuração dessas informações só ocorre no exercício financeiro seguinte, *in casu*, 2020. Nesse contexto, não vislumbro óbice à análise do ponto nesta conta, nem, por conseguinte, à expedição da oportuna recomendação, uma vez que a ocorrência somente é passível de identificação no exercício de 2020 e, portanto, nele emergindo.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

tecnológicos, científicos e comportamentais, **reflete diretamente na qualidade das atividades de ensino e aprendizagem, com impacto também na melhoria no ambiente escolar, fomentando um melhor desenvolvimento da educação e o incremento dos respectivos índices** no Estado, garantindo, no todo, maior eficácia das políticas públicas para o setor.

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

De logo, convém salientar que parte das subfunções destacadas pelo MP de Contas, a saber, “Formação de Recursos Humanos” e “Ensino Fundamental”, foram objeto de recomendação no Parecer Prévio n.º 00078/2020, razão pela qual são analisadas em tópico específico⁸. Restaram, portanto, as Subfunções: “Administração Geral” (-61%), “Educação Infantil” (-52%) e “Infraestrutura Urbana” (-50%).

Ocorre que, em que pese a relevância dos dados levantados pelo MP de Contas sobre essas subfunções, não houve apontamento do Órgão Instrutivo no exame inicial e, por conseguinte, oportunidade de defesa ao responsável.

Entretanto, em contexto pandêmico, penso ser justificável a redução de aplicação de recursos com “Administração Geral” e “Infraestrutura Urbana”, inclusive porque ocorreu contingenciamento de despesas.

Outrossim, acredito que, quanto à “Educação Infantil”, há de se recordar que, consoante realçou a Unidade Técnica, foram destinados recursos na ordem de R\$ 523.566,65, classificados na Subfunção 631 – Reforma Agrária, para o

8 **“RECOMENDAÇÃO Nº 02** – Ao Poder Executivo, que aperfeiçoe as medidas nas áreas de formação e aperfeiçoamento dos professores do setor público, bem como intensifique as ações relacionadas ao ensino fundamental, estabelecendo programas permanentes para coordenação, financiamento e manutenção. [...] **SITUAÇÃO: Atendida.**” (Relatório Anual das Contas do Governador)

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

Programa de Governo 432 - Desenvolvimento Integral da Educação Infantil e Ensino Fundamental com Garantia de Igualdade de Oportunidades.

Noutro giro, é imperioso consignar que esta Corte de Contas deve estar vigilante nas vindouras Contas de Governo do Estado do Ceará, a fim de acompanhar a retomada dos investimentos (em geral) quando do arrefecimento da pandemia de COVID-19 e da retomada do crescimento econômico e da arrecadação. Inclusive, tal ponderação consta na parte conclusiva deste voto, posto se aplicar às contas de governo como um todo.

Por conseguinte, e tributando o máximo respeito ao posicionamento do Parquet de Contas, deixo de encampar a recomendação proposta.

Acerca da **saúde cearense**, foi identificado pela Unidade Técnica **aumento** no montante aplicado na **Função “Saúde”**, com variação positiva de **1,85%** em comparação com o exercício anterior, sendo a “Vigilância Epidemiológica” a subfunção que mais se destacou em face da pandemia de COVID-19.

Nesse contexto, é oportuno mencionar que, conforme apontou o *Parquet* Especial, a Subfunção “Vigilância Epidemiológica” teve execução quase 20 vezes maior do que o valor gasto em 2019:

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

Sobre a **segurança pública** estadual, o órgão instrutivo apurou que, ao confrontar com o ano imediatamente anterior, houve **diminuição** nos gastos efetuados com a **Função “Segurança Pública”**, na monta de **11,84%** (R\$ 464.487.425,63).

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

Nesse sentido, frisou a **redução** em **51,27%** dos gastos com policiamento, com a Subfunção “Policiamento”, passando de R\$ 325.534.495,99, em 2019, para R\$ 158.644.003,31, em 2020.

Ao se manifestar acerca da retração nos investimentos em Segurança Pública, o responsável argumentou que:

Na análise do TCE referente as aplicações de recursos na função Segurança comenta que na subfunção Policiamento empenhou em 2019 o montante de R\$325.534.495,99 (valor corrigido pelo IGP-DI) e em 2020 o valor de R\$ 158.644.003,31. No entanto, conforme estabelecido no art. 66, inciso II e art.90, inciso I, da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020, (Lei Estadual nº16.944/2019 (D.O.E.19/07/2019), o Estado do Ceará utiliza para a análise da evolução das despesas o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que representa o índice oficial de inflação no Brasil, conforme definido pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).

(...)

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

(...)

Assim, mesmo num momento de Pandemia, que obrigou o governo a realizar o contingenciamento de despesas, conforme estabelecido na Resolução do COGERF nº 07/2020, verifica-se que em 2020 foram aplicados recursos equivalentes ao exercício de 2019.

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

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

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

semiautomático e de repetição, assim como é possível usar munições letais e menos letais. A distribuição será organizada pela Polícia Militar para todas as unidades da Corporação, e a Polícia Civil repassará o armamento para as delegacias distritais, especializadas e também para o interior.

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

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

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

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

No reexame, ante os esclarecimentos prestados, o Órgão Instrutivo reviu seu entendimento inicial e **concluiu pela inoccorrência da redução em comento:**

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

103. Diante do exposto, entende-se que não houve uma redução no investimento no policiamento durante o ano de 2020 pelo Governo do Estado. O valor foi transferido para outro programa de governo devido à mudança do PPA 2020-2023. Vale destacar que o Poder Executivo fez um

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

investimento na aquisição de armas de fogos para Polícia Civil (PCCE) e Polícia Militar (PMCE).

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

No que diz respeito ao ponto em relevo, o Ministério Público de Contas fez as seguintes observações e recomendação:

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

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

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

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

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

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

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

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

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

Nesse contexto, em que pese os apontamentos do MP de Contas, mas tendo em vista que a Unidade Técnica, após o reexame, reviu seu entendimento e **afastou a retração de gastos** preliminarmente indicada, sem olvidar o fato de o ponto não ter sido objeto de contraditório e ampla defesa, filio-me ao posicionamento da instrução e sou pelo **afastamento da ocorrência**.

De outra parte, apesar de não ter sido objeto de contraditório e, por conseguinte, de ampla defesa, mas diante da pertinência das ponderações exaradas pelo *Parquet* de Contas, convém sinalizar para o Governo do Estado, até para fins de aprimoramento da gestão, que analise os achados levantados pelo órgão ministerial relativos à Segurança Pública, uma vez que podem servir de base para eventual tomada de decisão da Administração quando da alocação de recursos, de forma eficaz, eficiente e efetiva. Com efeito, tal observação está presente na conclusão deste voto.

Por fim, registro que, em tópico próprio (recomendações emitidas no Parecer Prévio n.º 00078/2020), a questão da formação de recursos humanos no âmbito da segurança pública é trabalhada⁹.

Dando continuidade à temática da Segurança Pública, a Diretoria de Contas de Governo observou que, no exercício de 2020:

9 **“RECOMENDAÇÃO Nº 03** – Ao Poder Executivo, que analise a possibilidade de aumento da parcela orçamentária destinada à “formação de recursos humanos” na área de segurança pública, permitindo que a Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social intensifique o treinamento e a qualificação dos policiais de Estado do Ceará.[...] **SITUAÇÃO: Atendida.**” (Relatório Anual das Contas do Governador)

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

✓ houve **aumento de 78,95%** nos **Crimes Violentos Letais e Intencionais**¹⁰ em comparação com 2019;

✓ o Estado do Ceará, no **1º semestre de 2020**, registrou, em números absolutos, o **2º maior número de homicídios dolosos do país**, com 2.203 vítimas (21.764 em nível nacional), **concentrando 10,12% do total dos homicídios ocorridos no Brasil**, fato o qual sinaliza **crescimento de 106,85%** em relação ao mesmo período em 2019, bem como evidencia aumento superior à média nacional (este em 8,25% em relação ao ano de 2019);

✓ na Região Nordeste, no 1º semestre de 2020, em número de casos por cem mil habitantes, o Ceará foi o 2º Estado em termos vítimas de homicídios dolosos;

✓ sobre a **violência contra a mulher na pandemia**, no **1º semestre de 2020**, houve o registro de 186 casos de homicídios de mulheres e 14 de feminicídios; nesse contexto, verificou-se **aumento de 87,9%** no número de vítimas do sexo feminino de crimes de homicídios dolosos, quando comparado ao ano anterior (99 vítimas); já os crimes de feminicídio mantiveram no mesmo patamar do ano anterior (14 vítimas);

✓ acerca dos **crimes de lesão corporal dolosa – violência doméstica**, no 1º semestre de 2020, o Ceará apresentou **redução de 18,8%** em comparação ao 1º semestre de 2019 (no Brasil, a variação negativa foi de 9,9% em 2020);

✓ quanto à referida retração, o Órgão Instrutivo levanta a hipótese de que:

10 “107. A AAESC utiliza, como base de dados de Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI), o somatório de crimes de homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte e roubo seguido de morte (latrocínio).” (Relatório Anual das Contas do Governador)

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

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

O Órgão Ministerial, no tocante ao ponto acima narrado, ponderou que:

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

Nesse contexto, diante dos danos acima apresentados acerca da criminalidade no Estado do Ceará, os quais se afiguram expressivos, sem olvidar a relevância da segurança pública para a sociedade, tenho por oportuno exortar a Secretaria de Controle Externo para que avalie a possibilidade de instaurar auditoria operacional na seara da segurança pública, com o fito de 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 da segurança.

2) PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O planejamento das ações governamentais se baseia, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988, em três peças fundamentais, quais sejam: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Esses instrumentos possuem funções predeterminadas e interligadas, objetivando orientar a atividade orçamentária e financeira do Estado.

A Diretoria de Contas de Governo analisou os instrumentos de

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

planejamento que orientaram a gestão do Governo do Estado do Ceará em 2020, bem como a execução orçamentária das receitas e despesas. A seguir destaco os pontos que entendo serem mais relevantes, com as observações e ressalvas que considero necessárias.

2.1 Plano Plurianual (PPA)

O PPA é instrumento de planejamento estratégico das ações do Governo. Nele, são estabelecidas, para um período de quatro anos, as diretrizes e as metas da Administração para as despesas de capital e outras delas decorrentes, além das relativas aos programas de natureza continuada, nos termos do art. 165 da CF/88.

2.1.1 Instituição e revisões

Com vigência para o período de 2020-2023, o Plano Plurianual do Estado do Ceará foi instituído pela Lei nº 17.160, de 27 de dezembro de 2019, tendo como norte os seguintes princípios: I – Gestão para Resultados; II – Participação cidadã; III – Promoção do desenvolvimento territorial; IV – Intersetorialidade; e V – Promoção do desenvolvimento sustentável.

Na gestão em análise, o PPA foi objeto de revisão mediante a Lei nº 17.219, de 03 de junho de 2020, tendo em vista a necessidade de adequação em face da pandemia causada pelo novo coronavírus.

Segundo a Unidade Técnica, foi acrescentado um parágrafo disciplinando “a possibilidade do Poder Executivo, para proporcionar execução de estratégias urgentes e não previstas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública, autorizar a, por meio de decreto, promover a alteração de programas, dando imediato conhecimento ao Poder Legislativo”.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

Posteriormente, foi aprovada a Lei nº 17.327, de 23 de outubro de 2020, que alterou atributos de programas criados, com vistas ao aprimoramento da gestão, à promoção da expansão da oferta de bens e serviços à sociedade e à realização dos resultados pretendidos.

2.1.2 Estrutura e integração com a LOA

Com base na Lei nº 17.160/2019, o PPA 2020-2023 foi dividido em **sete** grandes **Eixos**, os quais, segundo o Órgão Instrutivo, “estruturam a ação governamental de modo a permitir o desenvolvimento econômico para superar as desigualdades sociais e regionais”. São os seguintes: Ceará Acolhedor, Ceará da Gestão Democrática por Resultados, Ceará de Oportunidades, Ceará do Conhecimento, Ceará Pacífico, Ceará Saudável e Ceará Sustentável.

O Plano se divide ainda em **Temas**, que são os desdobramentos dos Eixos e representam as diversas áreas de atuação do Poder Público, e também em **Programas**, os quais constituem os instrumentos de organização da ação governamental e visam ao alcance dos resultados almejados.

Em outra vertente, é fundamental que se tenha uma ligação entre o PPA e a LOA de modo que os objetivos do planejamento de médio prazo sejam alcançados pela execução das ações de curto prazo. Referido elo ocorre por meio dos Programas e das Iniciativas constantes na Lei Orçamentária Anual.

Os programas, como dito, objetivam a realização dos resultados pretendidos. Eles podem ser classificados como **Finalísticos** (geram bens ou serviços para a sociedade), **Administrativos** (direcionados para o funcionamento da máquina pública) e **Especiais** (não geram, diretamente, produtos à sociedade e nem ao Governo, relacionados aos encargos com o endividamento do ente). As Iniciativas, por sua vez, consistem nas entregas para o público-alvo e representam as ações propriamente ditas do setor público.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

2.1.3 Execução financeira dos programas (Geral e por Tipo)

Em 2020, a execução financeira dos programas de governo, considerando as dotações aprovadas na Lei Orçamentária Anual e os créditos adicionais abertos durante o exercício, alcançou o montante de **R\$ 28.534.870.390,99**, o que representa 84,34% da dotação atualizada.

Na tabela a seguir, constam os valores da dotação atualizada e o total empenhado, em 2020, por tipo de **programa**:

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

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

Fonte: Relatório da Diretoria de Contas de Governo (adaptada)

Ao se analisar a execução por tipo de programa, observo que os administrativos alcançaram resultado de 93,83%. Os finalísticos atingiram nível de execução de 84,64% e os Especiais, 81,39%.

Saliento a elevada representatividade dos programas finalísticos (55,82% do total executado), principalmente, por serem eles os responsáveis diretos pelo fornecimento de bens ou serviços para a sociedade. Quanto aos especiais, esse indicador foi de 33,94% e os administrativos, 10,24%.

Assinalo que a Unidade Técnica, em exame preliminar, identificou divergência, na ordem de R\$ 383.373.545,75, nos montantes informados pela SEPLAG (R\$ 33.831.670.098,46) e pela SEFAZ (R\$ 33.448.296.552,71), atinentes à dotação orçamentária atualizada para o exercício em questão.

Instado a se manifestar sobre esse aspecto, o Exmo. Sr. Governador

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

do Estado, mediante a Comissão do PASF, em suma, alegou que a divergência apontada decorreu do orçamento de investimentos das empresas estatais independentes, no montante de R\$ 384.433.545,00, o qual não é incluído na consolidação do Balanço Geral do Orçamento e do ajuste no programa de governo 631 – Atenção à Saúde Perto do Cidadão, no valor de R\$ 1.059.999,25.

Do que se infere do reexame técnico, a Diretoria acolheu os esclarecimentos prestados e realçou que, em face do ajuste citado, o montante da dotação atualizada alcançou a cifra de R\$ 33.832.730.097,71. Destarte, em consonância com o posicionamento da instrução, **entendo elucidada a questão**.

Dando continuidade ao exame, e tratando especificamente da execução orçamentária por **tipo de programa**, no que diz respeito aos **Administrativos**, realço a significativa **queda** apresentada no desempenho do Programa 211 – Gestão Administrativa do Ceará (-50,13%) em 2020, quando comparada ao exercício anterior. Tal constatação é relevante tendo em vista o impacto que essa redução pode ter causado na eficiência da gestão administrativa dos órgãos e entidades do Governo.

No contexto dos programas **Especiais**, destaca-se o Programa 212 – Encargos Gerais do Estado (relacionado ao pagamento de dívidas do Estado), cuja execução atingiu o montante de R\$ 5.973.785.454,00, o que equivale a 61,68% do total executado para este tipo de programa. Já o Programa 213 – Previdência Estadual obteve uma execução de R\$ 3.711.057.729,33 (38,32% do total executado).

Quanto aos programas **Finalísticos**, conforme já mencionado, no geral, atingiu nível de execução de 84,64%. Ao se examinar o desempenho de cada programa, alguns pontos demandam observações. A tabela a seguir demonstra, de forma consolidada, a execução dos programas finalísticos por faixa de execução:

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

Tabela 02 – Execução orçamentária dos programas finalísticos por faixa

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

Fonte: Relatório da Diretoria de Contas de Governo (adaptada)

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

É possível verificar que 54 dos 88 programas finalísticos, ou seja, mais da metade, teve execução acima de 60% e outros 15 alcançaram nível de execução entre 21% e 40%.

Chama a atenção o fato de 17 programas terem apresentado desempenho entre 0% e 20%, e desses, conforme levantamento da Diretoria de Contas de Governo, 9 não tiveram execução alguma. Além disso, 2 programas foram executados sem que existisse previsão de dotação no orçamento.

Tais constatações sinalizam, em meu sentir, a necessidade de o Governo do Estado melhor planejar suas ações, de modo a evitar discrepâncias quando da elaboração e execução do orçamento.

Em outro viés, é digno de nota o direcionamento dado pelo Governo do Estado em áreas sensíveis (Saúde, Segurança e Educação), conforme se verifica na tabela a seguir:

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

Programa Finalístico	Dotação atualizada (a)	Empenhado (b)	Execução (% b/a)
631 – Atenção à Saúde Perto do Cidadão	4.045.468.575,35	3.838.837.603,44	94,89%

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

Programa Finalístico	Dotação atualizada (a)	Empenhado (b)	Execução (% b/a)
521 – Segurança Pública Integrada com a Sociedade	3.159.127.010,68	2.709.732.333,89	85,77%
433 – Desenvolvimento do Ensino Médio	2.134.381.154,44	1.974.918.369,94	92,53%
512 – Excelência no Desempenho da Prest. Jurisdicional	1.085.743.285,00	1.028.328.028,95	94,71%
342 – Infraestrutura e Logística	1.020.916.786,97	782.629.435,41	76,66%
231 – Melhoria da Relação Fisco-Contribuinte-Sociedade	623.304.279,90	617.638.878,46	99,09%
514 – Gestão e Modernização do Sistema Penitenciário	650.159.120,22	577.388.891,28	88,81%
451 – Desenvolvimento Integral da Educação Superior	586.221.366,70	524.770.989,52	89,52%
343 – Mobilidade, Trânsito e Transporte	723.899.244,34	481.403.521,65	66,50%
441 – Educação Profissional Articulada ao Ensino Médio	482.627.281,03	380.557.234,60	78,85%
Total	14.510.788.105,38	12.916.205.287,14	89,00%

Fonte: Relatório da Diretoria de Contas de Governo

Em análise detida dos dados, observo que, na área da saúde, somente o Programa 631 – Atenção à Saúde Perto do Cidadão, cuja execução atingiu o montante de R\$ 3.838.837.603,44, foi responsável por quase 30% do total executado com os programas finalísticos.

Na área da Segurança, o Programa 521 – Segurança Pública Integrada teve uma execução total de R\$ 2.709.732.333,89, o que representa em torno de 21% do total executado. No que se refere à Educação, o Programa 433 – Desenvolvimento do Ensino Médio, com uma execução na ordem de R\$ 1.974.918.369,94, alcançou um pouco mais de 15% do total despendido.

2.1.4 Execução Física dos Programas Finalísticos e das Iniciativas

Nesse tópico, a Diretoria de Contas de Governo abordou a execução física dos programas finalísticos e das iniciativas a eles relacionadas, com espeque nos dados enviados pela SEPLAG, os quais foram discriminados por Eixo Governamental.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

Do exame realizado pela unidade técnica, no que diz respeito à execução **física** dos **programas**, a título de exemplo, quanto ao Eixo 01 – Ceará Acolhedor, cito os Programas 121 – Implementação do Sistema Único de Assistência Social cuja execução física foi de 145,21% e 132 – Promoção da Inclusão Social no Âmbito da Política Sobre Drogas, que alcançaram nível de execução de 117,75%.

Noutro giro, outros programas tiveram execução física bastante diminuta, como no caso do Programa 111 – Habitação e Regularização Fundiária Urbana (Eixo 01), que atingiu nível de execução de apenas 6,16%. Vale registrar ainda que, quanto ao Programa 134 – Instituição e Desenvolvimento de Políticas Públicas para a Juventude (Eixo 01), **não houve nenhuma entrega de bens ou serviços para a sociedade**.

A Diretoria competente também analisou a execução física das Iniciativas, a exemplo daquelas ligadas ao Programa 123 – Proteção Social Básica (Eixo 01). É possível verificar que algumas delas alcançaram desempenho expressivo, como a 123.1.01 – Promoção do Atendimento a Famílias em Situação de Vulnerabilidade e Risco Pessoal e Social no Âmbito do Mais Infância Ceará (100,00%).

Outras, porém, ou tiveram execução **ínfima** (123.1.07 – Expansão da Oferta na Prestação de Serviços Socioassistenciais a Crianças, Adolescentes, Jovens e suas Famílias: 13,16%) ou **nada foi realizado** (123.1.10 – Promoção da Implementação de Políticas Públicas para Inserção Social e Acessibilidade: 0,00%)¹¹.

O Ministério Público de Contas, nesse ponto, consignou que:

Como **instrumento de planejamento e fixação de metas e limites que é a LDO**, este **MPC** entende caber **Recomendação** a respeito da

¹¹ Destaca-se que resultados semelhantes também podem ser observados quanto aos demais Eixos Governamentais, conforme o estudo realizado pela Diretoria de Contas de Governo.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

necessidade de seu cumprimento, **em especial quanto às prioridades orçamentárias por ela definidas, que devem receber elevado nível de execução orçamentária e física**, não se devendo admitir como “normal” o descumprimento ora referido, que deve ser evitado.

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

Em face do exposto, observo que diversos programas e iniciativas alcançaram um nível de execução próximo ou até superior a 100%, o que é relevante do ponto de vista do atendimento aos anseios da sociedade. Por outro lado, em alguns casos, o desempenho não foi tão expressivo, destacando-se aqueles que não tiveram execução alguma. Esse fato reforça a necessidade de o Governo do Estado melhor planejar suas ações.

Não obstante o fato de que somente no Relatório Técnico ocorreu exame minucioso sobre o aspecto em tela, não havendo, portanto, defesa específica do responsável, é de se corroborar a recomendação do *Parquet* Especial, voltada ao cumprimento das prioridades orçamentárias da LDO.

2.1.4.1 Análise da Execução das Metas Físicas acima de 1.000%

Ainda em relação à execução física dos programas e das iniciativas, no reexame, foram destacados alguns programas cuja execução atingiu níveis acima de 1.000% (chegando a alcançar até 119.200%¹²). Para a Diretoria, esses resultados indicam que o Governo do Estado “não está dimensionando a meta adequadamente para determinados bens ou serviços”.

O Exmo. Sr. Governador do Estado, por meio da Comissão do PASF, informou que envidará “esforços para análise e diálogo com os órgãos para melhor ajustar suas metas, inclusive por ocasião da revisão do PPA que acontecerá agora”,

¹² Este caso trata da Iniciativa “**351.1.03 Promoção do ordenamento e gestão das atividades da pesca e da aquicultura**”, que tinha como previsão a execução de 01 processo de gestão qualificado e foram realizados 1.192.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

bem como que irá impor “ações corretivas para que se evite dimensionamento abaixo ou acima da real expectativa a ser alcançada”.

Diante dos esclarecimentos apresentados, a Unidade Técnica **recomendou** que a SEPLAG “acompanhe a revisão do Plano Plurianual 2020-2023 para envidar esforços juntos com os órgãos para ajustar melhor suas metas, bem como impor ações corretivas para evitar dimensionamento abaixo ou acima da real expectativa a ser alcançada”(sic).

O MP de Contas ponderou pela inexistência de gravidade no fato e propôs **recomendação** no sentido de que a SEPLAG “**realize um melhor acompanhamento da execução do PPA**, visando priorizar as metas estabelecidas e evitar que alguns programas prioritários tenham baixa ou nenhuma execução física”.

Destarte, ante a necessidade de aprimoramento na definição das metas a serem atingidas, bem como no acompanhamento do cumprimento desses objetivos, endosso a recomendação sugerida pelo Órgão Instrutivo.

2.1.4.2 Análise da Execução Físico-Financeira

A Diretoria de Contas de Governo, com base nas informações enviadas pela SEPLAG, examinou ainda a execução físico-financeira dos programas e das iniciativas.

O primeiro ponto digno de realce é que, segundo o Órgão Técnico, “nenhuma iniciativa teve sua execução maior que a sua dotação atualizada para realização de sua meta”, fato que é relevante do ponto de vista da economicidade das ações do Governo.

De outra parte, em análise não exaustiva, foram identificadas pela

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

Diretoria competente algumas discrepâncias nas informações fornecidas pela SEPLAG, tais como: “metas realizadas sem nenhum dispêndio orçamentário, despesa empenhada sem realização de metas programadas; meta realizada sem previsão orçamentária; metas realizadas sem programação de metas nem previsão orçamentária”.

A título exemplificativo, conforme consta no Relatório Técnico, cito a Iniciativa 342.1.01 – Expansão da Capacidade Operativa do Terminal Portuário do Pecém que teve sua meta (estruturação de 1 porto) atingida com apenas 4,86% do valor previsto para tanto. Já a iniciativa 632.1.07 – Qualificação Física e Tecnológica nas Áreas de Vigilância a Saúde, cuja meta era estruturar 11 unidades de saúde durante 2020, teve uma execução orçamentária de 95,39% da dotação prevista, todavia, não há informação de entrega alguma.

É oportuno registrar que essa fragilidade também foi objeto de constatação nas Contas de Governo do Estado de 2019, tendo gerado algumas recomendações as quais são tratadas em capítulo próprio (Recomendações emitidas no Parecer Prévio n.º 00078/2020).

2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentária possui vigência anual e tem como objetivo principal fixar as metas e as prioridades da Administração, sempre observando o disposto no Plano Plurianual.

As diretrizes do orçamento para o exercício de 2020 foram estipuladas na Lei Estadual nº 16.944, de 19 de julho de 2019, alterada pela Lei nº 17.346, de 11 de dezembro de 2020.

Da análise realizada pela Unidade Técnica, verificou-se a persistência quanto ao descumprimento do art. 4º, inciso I, alínea “e”, da LRF, tendo

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

em vista o atendimento parcial quanto à necessidade de a LDO disciplinar sobre as “normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos”, o que foi encampado pelo Parquet Especial.

Ressalvo que esse tema foi objeto de apreciação nas Contas de 2019, tendo gerado recomendações. Portanto, é tratado em capítulo específico deste voto.

De outra parte, observo o equilíbrio entre a receita e a despesa total, princípio o qual deve ser observado pela LDO, nos termos do art. 4º, I, alínea “a”, da LRF.

Acerca das exigências da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o Órgão Instrutivo observou que o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais foram elaborados de acordo com a estrutura prevista no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF (9ª Edição).

Todavia, ressaltou que, no Demonstrativo da Origem e Aplicação de Recursos Obtidos com a Alienação de Ativos do Anexo de Metas Fiscais, não visualizou “a linha relativa aos itens ‘Alienação de Bens Intangíveis’ e ‘Rendimentos de Aplicações Financeiras’ decorrentes de alienação de ativos, conforme estabelece o referido manual”.

Em outra vertente, no que diz respeito ao Demonstrativo da Estimativa e Compensação da **Renúncia de Receita**, segundo o exame técnico, o montante dos incentivos fiscais, em 2020, atingiu a cifra de **R\$ 1,2 bilhão**. Desse total, R\$ 1 bilhão foi para o setor industrial e R\$ 23 milhões para o comércio. Registra-se, ainda, que a maior parte desse valor foi direcionada à Região da Grande Fortaleza (R\$ 870 milhões).

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

É relevante salientar, conforme ponderou a Diretoria competente, que “não há estudos no estado que indiquem qual o real retorno dos incentivos fiscais para fins de comparação com os valores desonerados”.

Sobre essa questão, o MP de Contas consignou o seguinte:

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

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

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

Em vista do narrado, **considero preocupante que o Estado conceda incentivos fiscais sem o necessário estudo acerca de sua viabilidade**, ainda mais levando em conta a expressividade dos valores envolvidos, o que sinaliza a necessidade de que o Governo envide esforços para reverter tal cenário. Friso que esse achado também foi objeto de avaliação nas Contas de 2019 e resultou em recomendação, a qual é analisada em tópico próprio.

No que pertine ao tema em discussão, vale mencionar que a Unidade Técnica reiterou a recomendação de 2019, no sentido de que se demonstre a renúncia considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, conforme inciso I do art. 14 da LRF, ponto tratado nas recomendações do exercício anterior.

Outro tópico que merece registro diz respeito às metas bimestrais de arrecadação, à programação financeira e ao cronograma de execução mensal (art.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

49 da LDO).

Consoante destacou o Órgão Instrutivo, e também o *Parquet* Especial, o Governo elaborou a Resolução COGERF nº 01, de 27 de janeiro de 2020, contemplando “as metas bimestrais de arrecadação, a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso por Poder e Órgão”.

Nesse contexto, segundo a Unidade Técnica, em decorrência dos efeitos da pandemia, foi elaborada pelo Governo a Resolução COGERF nº 007, de 03 de abril de 2020, que instituiu o Plano de Contingenciamento de Gastos, com o objetivo de promover ações com vistas a reduzir o impacto da pandemia nas finanças do Estado.

Ademais, foi publicada a Resolução do Conselho de Governança Fiscal nº 01, de 07 de abril de 2020, estabelecendo as diretrizes de contingenciamento de gastos, necessárias ao enfrentamento da pandemia do novo coronavírus, a serem executadas por todos os órgãos e poderes estaduais.

Tais medidas demonstram que o Poder Executivo atuou diligentemente no intuito de minimizar os impactos gerados pela pandemia da COVID-19 nas finanças do Estado.

Noutro giro, especificamente quanto à **Reserva de Contingência**, foi identificada anulação total de R\$ 53.043.129,48, em relação ao total fixado inicialmente (R\$ 326.036.686,00), sendo que parte desse valor se refere a dotações da Reserva do Sistema de Previdência Parlamentar (R\$ 2.900.000,00), utilizada para suplementações junto ao órgão de previdência. O restante (R\$ 50.143.129,48) ocorreu em virtude do Decreto nº 33.510, de 16 de março de 2020, que estabeleceu a situação de emergência no âmbito do Estado do Ceará, em face do novo coronavírus, tendo sido observado, neste caso, o disposto no art. 80, II, da LDO.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

Sobre essa temática, observou o Ministério Público de Contas, posicionamento o qual endosso, que “Face à pandemia do coronavírus, é de se **compreender a necessidade de utilização dos recursos da contingência, ainda em março, quando foi instituída a situação emergencial**, para atendimento das excepcionalidades do período”.

Por fim, ainda em relação à LDO, cabe registrar as ações empreendidas pelo Estado no combate à **evasão e à sonegação** fiscal. Conforme pontuou a Diretoria competente, o Governo do Estado, em 2020, implementou algumas medidas “na busca da eficiência e celeridade na cobrança dos créditos tributários inscritos na dívida ativa, no combate à evasão e à sonegação”.

Como exemplo das medidas adotadas, consoante indicado pela Comissão do PASF e mencionado no Relatório Técnico, cito as seguintes: instituição do Programa PGE Dialoga; celebração do Termo de Cooperação firmado com a Associação dos Notários e Registradores do Estado do Ceará (ANOREG/CE) e o fortalecimento das atividades do Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos (CIRA), cuja finalidade é propor medidas judiciais e administrativas para o combate às fraudes fiscais e aos crimes correlatos. **Reputo que essas ações são de extrema relevância, pois, além de coibirem a evasão e a sonegação fiscal, potencializam a arrecadação de receitas do Estado.**

Quanto a esse aspecto, o MP de Contas endossou a recomendação sugerida pela Diretoria de Contas de Governo¹³, a qual também foi consignada nas Contas de 2019, e cuja análise é efetivada em capítulo específico deste voto.

¹³ 11. À Secretaria da Fazenda e à Procuradoria Geral do Estado recomendamos a disponibilização de indicadores que proporcionem o conhecimento da situação da Dívida Ativa, tais como: Índice de prescrição da Dívida Ativa; Efetividade da Cobrança da Dívida Ativa; Índice de Efetividade do Parcelamento no Recebimento dos Créditos da Dívida Ativa, entre outros.

2.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)

O Orçamento Geral do Estado do Ceará para o exercício de 2020 foi aprovado por meio da Lei nº 17.161, de 27 de dezembro de 2019 (DOE: 30 de dezembro de 2019), que **estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 28.762.923.704,00¹⁴**, abrangendo todos os Poderes, órgãos e entidades da Administração direta e indireta (autarquias, fundações e empresas estatais).

Do exame realizado pela instrução, saliento que o Governo do Estado cumpriu o limite para a fixação da Reserva de Contingência¹⁵, nos termos do art. 80 da LDO, o qual determina que referida reserva deve ser “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”.

2.4. Execução Orçamentária

O presente tópico trata da execução orçamentária das receitas e despesas do Estado do Ceará no exercício de 2020.

2.4.1 Execução das Receitas

Com base na Lei nº 17.161, de 27 de dezembro de 2019 (LOA 2020), a receita para o exercício de 2020 foi estimada em R\$ 28.762.923.704,00. Ao longo do exercício, referido montante sofreu **alterações** de modo que **alcançou a cifra de R\$ 31.976.867.045,63**.

Na sua realização, a receita orçamentária atingiu o total de **R\$ 30.004.950.700,83¹⁶**, o que representa **93,83%** do total previsto para exercício.

14 Excluídas as operações intraorçamentárias no importe de R\$ 1.514.183.139,00.

15 Segundo o exame técnico, o Governo do Estado fixou em **R\$ 58.719.040,00** a Reserva de Contingência para 2020, sendo que o limite, conforme o Art. 80 da LDO, era de **R\$ 212.515.572,87**.

16 Deduzidos os recursos destinados ao FUNDEB (R\$ 3.371.339.927,10).

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

No que diz respeito à Receita Bruta do Estado (R\$ 33.376.290.627,93), em 2020, conforme o diagnóstico da Diretoria competente, houve **queda** na arrecadação, em relação ao ano anterior, em termos reais, na ordem de **R\$ 2,08 bilhões**, o que equivale a **decrécimo de 5,86%** no total arrecadado.

Sobre esse tópico, o Ministério Público de Contas salientou que:

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

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

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

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

Por mais que o tema seja relevante, já que a diminuição no total arrecadado pode influenciar na capacidade do Estado em atender às demandas da sociedade, consoante destacou o *Parquet* Especial, deve ser levado em conta o contexto da pandemia, principalmente em virtude dos efeitos financeiros por ela provocados, fato que certamente contribuiu para o resultado em questão.

Na sequência, ao se examinar a realização da receita tomando por base as **Categorias Econômicas**, ganham destaque as “**Receitas Correntes**”, cuja realização atingiu o montante de R\$ 30.124.187.916,87¹⁷, o que representa **95,76%** do total previsto para o segmento. Destacam-se, em sua composição, por serem as

¹⁷ Considerou-se o valor bruto.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

mais significativas, as origens “Receita Tributária” e “Transferências Correntes”, cuja execução, em 2020, correspondeu a 51,23% e 36,83%, respectivamente, do total dos ingressos da categoria.

A “**Receita Tributária**” obteve arrecadação na ordem de R\$ 16.242.938.890,6818, o que equivale a 93,69% do total previsto para essa origem. Esse resultado, todavia, conforme apurou o exame técnico, foi inferior em 9,27%, em termos reais, quando comparado ao exercício de 2019. Tal comportamento teve como principal fator a redução geral dos ingressos oriundos dos impostos (-8,43%) e das taxas (-25,81%).

No que toca aos impostos, tendo em vista o impacto em termos absolutos, saliento a redução na ordem de R\$ 626.564.216,00 (-4,52%) na arrecadação do ICMS e de R\$ 487.008.067,97 (-87,21%) no total arrecadado com o ITCMD.

Especificamente quanto ao ICMS, o decréscimo decorreu, principalmente, pela variação negativa, em termos reais, da arrecadação associada aos seguimentos Combustível (-33,99%) e Serviço de Comunicação (-21,44%). É oportuno salientar, contudo, que mesmo com a queda apresentada, a arrecadação do ICMS, em 2020, conforme o exame da Unidade Técnica, permaneceu como a 12ª maior do Brasil e a 3ª do Nordeste, o que é positivo dado o contexto da pandemia de COVID-19.

No que se refere às “**Transferências Correntes**”, cuja arrecadação, em termos brutos, atingiu o valor de R\$ 11.674.683.028,08, houve acréscimo real de 8,59% em relação ao ano anterior. Coloca-se em relevo, em sua composição, a participação das Transferências Intergovernamentais (em torno de R\$ 10,5 bilhões), o que representa 89,93% do total arrecadado nessa origem. Desse montante, R\$

18 Incluídas as receitas intraorçamentárias (R\$ 21.831,14).

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

10,3 bilhões se referem a repasses da União, destacando-se as transferências relativas ao Fundo de Participação dos Estados (FPE), com uma arrecadação na ordem de R\$ 6,7 bilhões (57,93% do total arrecadado nesse tipo de origem).

Vale pontuar que, do total repassado pela União (10,3 bilhões), o Estado recebeu em torno de **R\$ 2,2 bilhões** para “enfrentamento e compensações do combate ao COVID-19, aspecto que será melhor abordado em tópico específico adiante.

Quanto às demais origens dessa categoria, consoante se extrai da Tabela 15 do Relatório Técnico, as receitas oriundas das “**Contribuições**” e as “**Outras Receitas Correntes**”, em valores brutos, foram superavitárias, pois atingiram níveis de realização de 107,16% e 103,68%, respectivamente. Já as receitas de “**Serviços**” e “**Patrimonial**” tiveram uma arrecadação deficitária (92,84% e 75,14%, respectivamente).

Ao analisar nesse momento as “**Receitas de Capital**”, esta categoria obteve um baixo desempenho. Com arrecadação bruta no importe de R\$ 1.673.402.523,43, o seu nível de realização foi de apenas 63,20%. Esse resultado foi provocado, principalmente, pela insuficiência na realização das Operações de Crédito (75,73%) e das Transferências de Capital (somente 28,70%).

Sobre as “**Operações de Crédito**”, em 2020, essa fonte de receita sozinha respondeu por 87,53% do total arrecadado na categoria, sendo, portanto, bastante representativa. Realço que, no exercício em referência, para esse tipo de ingresso, houve decréscimo real de 6,21% (R\$ 85,6 milhões) em relação ao total arrecadado no ano anterior.

Em outra vertente, dos recursos oriundos nessa origem de receita, 42,74% se referem a operações externas e 57,26% a operações internas. Quanto às primeiras, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) respondeu por 88,22%

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

(R\$ 522,3 milhões) do total arrecadado em 2020. Em relação às operações internas, destaca-se a realizada junto ao Banco do Brasil no montante total de R\$ 800 milhões.

2.4.2 Execução das Despesas

De acordo com a Lei nº 17.161, de 27 de dezembro de 2019 (LOA 2020), a despesa para o exercício de 2020 foi fixada em R\$ 30.544.027.886,51. Com as alterações sofridas por meio dos créditos adicionais abertos no decorrer do exercício, esse montante foi atualizado para R\$ 33.832.730.097,71.

A tabela a seguir demonstra a composição das Despesas em 2020 por categoria econômica e por grupo:

Tabela 04 - Despesa orçamentária por categoria e grupo (R\$ 1,00)

Especificações	Dotação Inicial (a)	Dotação Atualizada (b)	Empenhado (c)	Realização (%) c/b
Despesa Corrente	25.950.832.974,84	27.537.759.449,90	24.780.122.929,29	89,99%
Juros e Encargos da Dívida	696.582.584,00	705.157.584,00	434.543.048,39	61,62%
Outras Despesas Correntes	11.198.290.424,84	12.246.792.497,38	11.091.362.694,08	90,57%
Pessoal e Encargos Sociais	14.055.959.966,00	14.585.809.368,52	13.254.217.186,82	90,87%
Despesa de Capital	4.267.158.225,67	6.021.977.091,29	3.754.747.461,70	62,35%
Amortização da Dívida	1.024.698.073,00	1.799.925.751,64	1.035.534.939,14	57,53%
Inversões Financeiras	212.182.717,00	227.666.240,32	223.838.660,70	98,32%
Investimentos	3.030.277.435,67	3.994.385.099,33	2.495.373.861,86	62,47%
Reserva de Contingência	326.036.686,00	272.993.556,52	0,00	-
Total Geral	30.544.027.886,51	33.832.730.097,71	28.534.870.390,99	84,34%

Fonte: Relatório da Diretoria de Contas de Governo (adaptada).

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

Conforme se extrai dos dados acima, no geral, a execução da despesa no Estado em 2020 atingiu um nível de 84,34% das dotações atualizadas para o exercício, o que resultou em economia orçamentária de, aproximadamente, R\$ 5,297 bilhões.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

Sob o viés das categorias econômicas, as “**Despesas Correntes**” atingiram uma execução de 89,99%, enquanto que as **Despesas de Capital** tiveram execução de apenas 62,35% do total fixado atualizado.

Ao se analisar a execução da despesa por **Grupos**, destacam-se, por serem as mais expressivas, as seguintes: “Pessoal e Encargos Sociais” e “Outras Despesas Correntes” (relacionados às Despesas Correntes), e o grupo dos “Investimentos” (referente às Despesas de Capital), cujos montantes executados foram, respectivamente, de R\$ 14,585 bilhões, 12,246 bilhões e 3,994 bilhões.

O grupo “**Pessoal e Encargos Sociais**”, sozinho, foi responsável por 46,45% de toda a Despesa executada em 2020, sendo que, dessa parcela, 83,47% foram direcionados ao Poder Executivo. Quanto à composição, a maior parte do montante despendido no grupo se refere ao pagamento de Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil e Militar (42,48%) e Aposentadorias (21,65%).

Em segundo lugar, representando 38,87% de toda a Despesa do Estado, encontra-se o grupo relativo às “**Outras Despesas Correntes**”, em cuja composição se destacam, por serem os mais expressivos, os seguintes elementos de despesa: Distribuição Constitucional e Legal de Receitas (33,44%) e Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (22,56%).

No caso do elemento de despesa “Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica” ganha relevo o montante destinado aos Contratos de Gestão (R\$ 1,06 bilhão), o que equivale a 42,69% da despesa total com esse tipo de gasto.

No âmbito das “Transferências Constitucionais aos municípios”, a Diretoria de Contas de Governo constatou divergências nos valores repassados, conforme a tabela a seguir:

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

Tabela 05 – Valores repassados a título de transferências aos municípios (R\$ 1,00)

Tributo	Receita Líquida (A)	% Devido (B)	Repasse Devido (B)	Repasse Realizado (C)	Diferença
ICMS	12.590.387.722,63	25%	3.147.596.930,66	3.147.596.670,97	259,69
IPVA	1.080.563.740,02	50%	540.281.870,01	540.286.888,43	- 5.018,42
IPI Exportação	55.878.024,00	25%	13.969.506,00	13.967.505,98	2.000,02
CIDE	25.934.924,69	25%	6.483.731,17	6.483.731,17	0,00

Fonte: Relatório da Diretoria de Contas de Governo (adaptada)

Observa-se que foi cumprido o limite de repasse em relação à CIDE. Quanto ao IPVA, o total repassado foi superior ao previsto em R\$ 5.018,42. No que se refere ao ICMS e ao IPI Exportação, as transferências não atingiram o montante previsto, respectivamente, em R\$ 259,69 e em R\$ 2.000,02.

Instado a se manifestar acerca desse ponto, o Exmo. Sr. Governador, por meio da Comissão do PASF, tratou especificamente de cada divergência apontada, nos seguintes termos:

- Relativamente ao ICMS a divergência decorre de um estorno no valor de R\$ 1.039,74 das restituições de dez/20 não captado pelo Sistema SATURNO que gerou um repasse a menor aos Municípios no valor de R\$ 259,94 em dez/20, equivalente a 25% do total do estorno não reconhecido no SATURNO. Para compensar essa diferença, foi lançada uma anulação de restituição de R\$ 1.039,74 entre as restituições do ICMS de jan/21, conforme o relatório do SATURNO das restituições do ICMS;
- Relativamente ao IPVA a divergência representa basicamente um saldo remanescente de um repasse a maior ao Município de Miraíma realizado em set/20. Esse saldo remanescente era de R\$ 5.030,74 até o final de 2020, só sendo possível a sua compensação em jan/21 (por questões de limitação na cota-parte desse Município). Os aproximadamente R\$ 12,00 de diferença que ainda permanecem são justificados por diferenças de arredondamento ao longo de todo o exercício de 2020, o que no caso do IPVA, é mais acentuado;
- Relativamente ao IPI Exportação e divergência de R\$ 2.000,00 decorre da desigualdade entre o valor distribuído aos Municípios em nov/20 e o valor já foi regularizado no S2GPR nesse mesmo período.

A Diretoria de Contas de Governo, em reexame, acolheu as justificativas prestadas por entender que houve a regularização das pendências. **Logo, compreendo superada a questão.**

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

Ainda em relação ao grupo “Outras Despesas Correntes”, destaca-se o total gasto no elemento referente à contratação de **mão de obra terceirizada**, cujo montante empenhado, em 2020, alcançou a cifra de R\$ 863.939.677,49, o que representa 19% de toda a Despesa com Pessoal e Encargos Sociais do Estado. Importa ressaltar que a maior parte desse montante foi destinada à área da saúde (R\$ 729.764.983,31).

O Ministério Público de Contas, nesse ponto, ponderou o seguinte:

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

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

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

De fato, chama a atenção o total gasto com pessoal terceirizado (em torno de R\$ 863 milhões) e o aumento, em termos relativos, quando comparado ao total aplicado com pessoal e encargos sociais em 2019 (aproximadamente 50%), sendo necessário que o Estado atente para essa questão. Vale recordar que esse ponto foi objeto de apreciação nas Contas de 2019, tendo gerado recomendação, objeto de análise em capítulo específico a seguir.

No que se refere aos “Investimentos”, grupo que também pertence à categoria econômica das Despesas de Capital, o total executado, em 2020, foi de R\$ 2.495.373.861,86, o que representa 62,47% da dotação atualizada para o exercício.

Ademais, consoante apontou a Diretoria de Contas de Governo, em

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

2020, o montante de recursos aplicados nesse grupo (R\$ 2,5 bilhões, aproximadamente), foi inferior, em termos reais, em R\$ 241 milhões, o que representa **decrécimo** de 8,82%.

A esse respeito, o *Parquet* de Contas fez importantes considerações:

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

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

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

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

É louvável o destaque do Estado do Ceará frente aos demais ntes federativos em relação ao nível de investimentos realizados. Todavia, não se pode desconsiderar a redução no volume de recursos aplicados nesse grupo, quando comparado ao exercício de 2019, devendo o Governo concentrar esforços para, pelo menos, manter os níveis já alcançados.

Registro que, seguindo a metodologia adotada pela Diretoria de Contas de Governo, a execução dos investimentos com base em recursos próprios do Estado e o desempenho alcançado considerando as funções ligadas a direitos sociais são objeto de análise mais adiante, em tópico específico.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

No que tange às “**Inversões Financeiras**”, esse grupo de despesa obteve execução na ordem de R\$ 223.838.660,70, o que representa 98,32% do total fixado para esse tipo de gasto. Em relação à “**Amortização da Dívida**”, o nível de execução foi de apenas 57,51% do montante fixado.

Sob o viés das **modalidades de licitação** utilizadas pelo Governo, observou-se que 27,07%, (R\$ 7,72 bilhões) de todo o gasto do Estado em 2020 foram passíveis de licitação. Destaca-se, ainda, que o montante de despesas licitáveis ou passíveis de contratação direta, na gestão em exame, foi inferior em 13,11% em relação ao ano anterior.

Por fim, no que se refere à **alteração do orçamento**, consoante o exame técnico, foi cumprido o limite de até 20% para a abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa. Entretanto, foi constatada divergência entre o valor da dedução do inciso VII do art. 7º da LOA 2020 informado pela SEPLAG (R\$ 2.280.154.568,91) e o montante calculado pela Diretoria de Contas de Governo (R\$ 2.380.154.568,91).

Instado a se pronunciar sobre esse item, o Exmo. Sr. Governador, por meio da Comissão do PASF, assim esclareceu:

Análise da Comissão do PASF: A diferença encontrada por este Colendo Tribunal de Contas do Estado, a saber, R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais), foi fruto de uma atecnia no memorial de cálculo de que trata o inciso VII, do art. 7º da LOA 2020, publicado originalmente na área de execução orçamentária, constante no site da Seplag.

Desta forma, retificamos o nosso achado para incorporar o verdadeiro número no qual foram utilizadas as fórmulas preconizadas na Lei de Diretrizes Orçamentária 2020 e na própria Lei Orçamentária Anual 2020, em seu art. 7º. O site da SEPLAG, onde é exibido o percentual de alterações orçamentárias anual, já apresenta o ora tratado item com o valor ajustado, conforme pode ser observado acessando diretamente o link: [...]

A Diretoria de Contas de Governo, em reexame, pontuou que:

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

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

publicado no site da SEPLAG.

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

O MP de Contas, nesse ponto, concluiu que:

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

Em vista do exposto, levando em conta que, mesmo com a divergência apontada pela Diretoria competente, a qual, segundo a defesa, decorreu de atecnia no memorial de cálculo, o Governo do Estado observou o limite de alteração do orçamento, previsto no art. 7º, VII, da LOA, **reputo dirimida a questão**.

2.4.3 Transferências Financeiras a Entidades Públicas e Privadas e Parcerias Público-Privadas-PPP

A Diretoria de Contas de Governo examinou o volume de recursos transferidos pelo Governo a Entidades públicas e privadas para a execução de programas em regime de parceria.

Na tabela a seguir, constam os valores repassados pelo Estado às entidades públicas e privadas e às Parcerias Público-Privadas (PPPs):

Tabela 06 – Transferência a entidades públicas e privadas e a Parcerias Público-Privada (R\$ 1,00)

Descrição	2019*	2020	Var %	Part.%**
Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	1.350.044.672,38	1.302.072.379,69	-3,55%	65,21
Municípios – Fundo a Fundo	355.766.582,67	282.367.860,46	-20,63%	14,14
Municípios	248.953.213,28	222.797.976,13	-10,51%	11,16

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

Descrição	2019*	2020	Var %	Part.%**
Consórcios Públicos	135.472.873,08	107.926.402,36	-20,33%	5,40
Execução de Contrato de Parceria Público-Privada – PPP	60.796.220,12	46.966.647,52	-22,75%	2,35
Instituições Privadas com Fins Lucrativos	26.962.653,52	34.403.098,25	27,60%	1,72
Transferências a instituições multigovernamentais	0,00	0,00	0,00%	0,00
Transferências a Estados e ao Distrito Federal	428.298,56	289.918,28	-32,31%	0,01
Total	2.178.424.513,61	1.996.824.282,69	-8,34%	100,00

Fonte: Relatório da Diretoria de Governo (adaptada).

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

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

Dos dados acima indicados, extrai-se que, em 2020, o total repassado para Entidades públicas e privadas foi de R\$ 1.996.824.282,69, montante inferior em 8,34% ao exercício anterior.

Chama a atenção o total transferido em 2020 para as Instituições sem fins lucrativos: R\$ 1.302.072.379,69, o que corresponde a 65,21% do total repassado. Desse montante, conforme apontou o exame técnico, 84,49% (R\$ 1.074.050.808,70) foi direcionado às Organizações Sociais, mediante a celebração de Contratos de Gestão, e 14,98%, a outras Instituições Privadas sem fins lucrativos, por meio de Convênios.

No caso das transferências realizadas via **Contratos de Gestão**, destaca-se o volume de recursos repassados ao Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (ISGH), o que equivale a 79,02% (R\$ 848.669.796,57) do total, montante que foi superior em 13,92% quando comparado ao exercício anterior.

Quanto aos repasses via Contratos de Gestão, o MP de Contas aduziu que:

14.1.1. Segundo a Tabela 38, do total das transferências às pessoas jurídicas, o montante de R\$ 1.074.050.808,70 (um bilhão, setenta e quatro milhões, cinquenta mil, oitocentos e oito reais e setenta centavos) foi

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

repassado, por meio de Contratos de Gestão, às Organizações Sociais (OS) ali enumeradas.

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

[...]

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

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

[...]

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

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

Do exposto, em relação à necessidade de implementação definitiva de novas regras e da adoção de medidas por parte da SEPLAG, pertinentes aos contratos de gestão, conforme assinalou o MP de Contas, tal ponto foi exarado quando do exame das Contas de 2019. Sendo assim, esse aspecto é tratado em capítulo específico deste voto.

Acerca da necessidade de um controle rigoroso sobre a execução dos contratos de gestão e as despesas deles decorrentes, do que se infere dos autos, tenho que não foi apontada falha nesse sentido, mas apenas destacada a vultosa materialidade dos valores envolvidos. Nesse contexto, e tendo em vista a relevância do tema, considero pertinente exortar a SECEX a

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

analisar a possibilidade de realizar auditoria tendo como escopo a avaliação dos mecanismos de controle desse tipo de contrato.

Indo adiante, no que se refere aos repasses realizados a entidades privadas mediante a celebração de **Convênios**, observa-se que o maior aporte de recursos, o qual correspondeu a 9% (R\$ 17.549.896,38) do total, foi direcionado ao Instituto Pró Hemoce, seguido pelo repasse ao Instituto de Assistência e Proteção Social (8,3%) e ao Movimento Consciência Jovem (8,06%).

Sobre as **transferências aos Municípios** (transferências voluntárias), em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos, segundo a análise técnica, o total despendido com esse tipo de gasto foi de R\$ 222.797.976,13. Desse total, 39% foi realizado por meio da Secretaria das Cidades, 32% por meio da Superintendência de Obras Públicas e 15% através da Coordenadoria Administrativa (COAD).

Em outro viés, ao se analisar o total repassado por beneficiário, chama atenção o total transferido ao Município do Crato, que sozinho recebeu o maior aporte desse tipo de transferência (R\$ 24.324.996,51 – 10,92% do total). O Município de Fortaleza recebeu 7,41% (R\$ 16.513.023,0) e São Gonçalo do Amarante, 6,93% (R\$ 15.449.123,19).

Por outro lado, entre os beneficiados que menos receberam recursos, destacam-se os Municípios de Baixio, Senador Sá, Catarina, Ipaumirim, Aiuaba, Palmácia, Caridade, Poranga, Umirim, Tururu, dentre outros, cujos aportes foram de até 0,02% do total repassado, aproximadamente.

Nesse ponto, salientou o exame técnico que a distribuição não levou em consideração o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM). Como exemplo, a Diretoria menciona o caso do Município de Aiuaba que foi um dos que menos recebeu esse tipo de transferência, nada obstante possua IDM de apenas 6,79%.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

O *Parquet* Especial, nesse ponto, fez as seguintes ponderações:

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

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

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

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

Diante do narrado, resta patente que há uma deficiência na forma como as transferências voluntárias estão sendo repassadas aos municípios, fazendo-se necessário que o Governo do Estado atente para essa questão. Vale registrar que o aspecto em debate também foi objeto de exame nas Contas de 2019 e resultou em recomendação, a qual é analisada em capítulo específico.

2.4.4 Análise da Execução Orçamentária dos Investimentos com ênfase nos Direitos Sociais

A Diretoria de Contas de Governo, nesse item específico, analisou a execução dos investimentos considerando apenas as fontes de receitas próprias do Estado e levando em conta ainda as funções ligadas aos direitos sociais.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

Como visto acima, a execução **geral** dos Investimentos, em 2020, alcançou o montante de R\$ 2.495.373.861,86, o que equivale a apenas 62,47% da despesa fixada para esse grupo.

Saliento, todavia, que parte dessas despesas depende de fontes de recursos que não são próprias do Estado, como no caso das receitas oriundas das operações de crédito externas e internas, as quais, caso não realizadas, podem comprometer a execução dos programas a elas relacionados.

Nesse contexto, impende verificar os resultados alcançados pela Diretoria competente acerca da execução orçamentária dos investimentos com base nas **receitas próprias**, consoante tabela a seguir:

Tabela 07 – Despesas executadas em investimentos com recursos próprios em 2020 por função (R\$1,00)

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

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

03 - ESSENCIAL À JUSTIÇA	2.678.280,00	218.443,26	8,16%
11 - TRABALHO	6.469.800,00	229.404,31	3,55%
25 - ENERGIA	48.529.404,92	1.276.041,91	2,63%
22 - INDÚSTRIA	15.446.000,00	233.606,97	1,51%
09 - PREVIDÊNCIA SOCIAL	130.000,00	-	0,00%
Total Geral	1.727.873.858,81	1.150.377.888,51	66,58%

Fonte: Relatório da Diretoria de Contas de Governo (adaptada).

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

Dos dados apresentados, observo que, numa análise global, a execução dos investimentos realizados com base em receitas próprias foi de 66,58% do total autorizado.

Ao se examinar individualmente as rubricas acima listadas, verifico que algumas delas tiveram execução acima de 75%, como no caso das Funções “Encargos Especiais” (99,83%), “Direitos da Cidadania” (93,65%), “Saúde” (87,06%) e “Educação” (80,68%).

Outras, porém, alcançaram execução entre 50% e 75%, a exemplo das Funções “Assistência Social” (71,91%), “Transporte” (71,43%) e “Habitação” (60,74%).

Houve ainda aquelas cujo desempenho inferior a 50%: “Comunicações” (40,18%), “Organização Agrária” (39,52%), “Essencial à Justiça” (8,16%), “Indústria” (1,51%) e “Previdência Social” (0,00%), dentre outras.

De outra parte, a tabela abaixo considera apenas a execução dos investimentos nas funções ligadas a **direitos sociais** (CF/88, art. 6º), com base nas fontes próprias do Estado (2019-2020):

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

Tabela 08 – Despesas executadas em investimentos com recursos próprios em 2019 e 2020 –
funções relacionadas a direitos sociais (R\$1,00)

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

Fonte: Relatório da Diretoria de Contas de Governo (adaptada)

De modo geral, a **execução dos investimentos** nas funções ligadas a **direitos sociais** foi de 65,44% da dotação atualizada e apresentou leve aumento quando comparada ao ano anterior (8,72%). Todavia, o aporte destinado para essas funções (total autorizado) sofreu decréscimo na ordem de 16,74% em relação a 2019.

Ao examinar individualmente as funções, percebe-se que os investimentos em “Direitos da Cidadania” (93,65%), “Saúde” (87,06%), “Educação” (80,68%) e “Segurança Pública” (79,65%) alcançaram nível de execução acima de

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

75%. Já as funções “Assistência Social” (71,91%), “Transporte” (71,43%), “Desporto e Lazer” (64,49%) e “Habitação” (60,74%) tiveram uma **baixa** execução. Quanto às rubricas “Saneamento” (17,41%) e “Trabalho” (3,55%), o resultado foi **muito baixo**.

Salienta-se que, salvo no caso das Funções “Saúde”, “Trabalho” e “Habitação”, que tiveram, em termos nominais, aumento no aporte dos recursos autorizados em relação a 2019, todas as demais funções sofreram redução nesse montante, destacando-se as seguintes: “Segurança Pública, cujo total fixado foi inferior em 57,19% (R\$ 79.543.467,61); “Saneamento”, que sofreu decréscimo de 31,51% (R\$ 63.727.459,58) e “Direitos da Cidadania”, que teve queda de 81,84% (R\$ 44.465.286,01) no total autorizado.

A situação das Funções “Assistência Social”, “Saneamento”, “Transporte” e “Desporto de Lazer” gera preocupação, pois, além da redução no aporte de recursos autorizados, a execução foi **baixa** ou **muito baixa**.

Sobre esses pontos, o Exmo. Sr. Governador do Estado, mediante a Comissão do PASF, apresentou os seguintes esclarecimentos:

Análise da Comissão do PASF: Foi evidenciado pelo Tribunal de Contas do Estado – TCE que algumas funções de governo relacionadas a direitos sociais financiadas com recursos próprios, apresentaram um nível de investimentos baixo. A esse respeito informaram a seguinte Figura 20 da tabela 07 com redução no % de Execução (Trabalho, Educação, Habitação, Saneamento e Desporto e Lazer) e as demais 05 funções com aumento de % de Execução:

[...]

A partir desta constatação o Poder Executivo afirma que:

- Ao se analisar os valores encontrados pelo TCE observa-se que, na média, a Variação % da Execução, aumentou 8,72%, o que indica uma melhor execução frente ao planejado, no exercício de 2020, em relação ao exercício de 2019;
- Outra questão relevante diz respeito a variável analisada, no caso, Investimento. Essa variável, por definição, refere-se a despesas discricionárias, não havendo, portanto, obrigatoriedade permanente do gestor na sua execução em níveis próximos ou superiores ao longo dos anos; e
- Por fim, é importante destacar também que, o Poder Executivo reconhece a necessidade de investimentos em suas diversas áreas de atuação,

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

todavia, em 2020 e ainda com reflexos em 2021, a Covid-19 impôs ao gestor público, seja de que esfera for, o redirecionamento dos recursos para áreas específicas, notadamente a Saúde, inclusive observado pelo próprio TCE na análise das Contas de Governo. Assim, em virtude desse direcionamento, alguns investimentos, em algumas áreas do governo, tiveram que ser postergados;

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

Diante dos esclarecimentos prestados, a Diretoria de Contas de Governo ponderou o seguinte:

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

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

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

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

Ao final, a unidade técnica sugeriu recomendar, ao Poder Executivo, que “envide esforços para aumentar de forma satisfatória o nível de execução dos investimentos com recursos próprios, principalmente os relacionados aos direitos sociais”.

O Ministério Público de Contas manifestou-se do seguinte modo:

Apesar da baixa execução dos investimentos em algumas áreas ligadas aos direitos sociais, este **MPC entende que o enfrentamento da pandemia impôs óbvia necessidade de realocação dos recursos para diversas áreas, especialmente ações voltadas à saúde e outras áreas-chave**,

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

razão pela qual parece **cabível mitigar a relevância, nesse momento, da baixa execução**, fazendo-se necessário apenas **recomendar**, a fim de que **haja maior efetividade da execução orçamentária para os exercícios subsequentes, pós-pandemia.**

De logo, endosso o posicionamento da Diretoria de Contas e do *Parquet* Especial, no sentido de que o Governo deve envidar esforços para aumentar o nível de execução dos investimentos com recursos próprios, consoante as razões a seguir expostas:

Primeiramente, consigno que essa temática é reiteradamente repisada por mim em pronunciamentos anteriores em Contas do Governador. Nesse sentido, recorro a importância do assunto por considerar que a realização de investimentos públicos, principalmente em infraestrutura, contribuem para o aumento da produtividade, potencializam o crescimento econômico e impactam diretamente na redução das desigualdades sociais. É por meio da construção de escolas, hospitais, por exemplo, que o Estado essencialmente promove a concretização dos direitos sociais previstos constitucionalmente.

Nesse contexto, nada obstante se tratar de despesas chamadas discricionárias, como aduz a defesa, não se pode olvidar que os direitos sociais gozam de especial proteção constitucional, devendo o gestor público, ao planejar e executar suas despesas, envidar esforços no sentido de efetivamente implementá-los¹⁹.

19 Por oportuno, menciona-se trecho do voto do Min. Marco Aurélio que aborda não só o mínimo existencial como direito subjetivo de natureza pública, como também o dever do Estado de assegurá-lo: "Mostra-se possível discordar, em tese, do arranjo sistemático antes revelado, mas não se pode negar a relação entre a dignidade e (i) a proteção jurídica do indivíduo simplesmente por ostentar a condição humana e (ii) o reconhecimento de uma esfera de proteção material do ser humano, como condição essencial à construção da individualidade e à autodeterminação no tocante à participação política. Com base nessa visão, conclui-se que **existe certo grupo de prestações essenciais básicas que se deve fornecer ao ser humano para simplesmente ter capacidade de sobreviver e que o acesso a tais bens constitui direito subjetivo de natureza pública. A isso a doutrina vem denominando mínimo existencial. Ora, a eliminação dessa forma aguda de pobreza é pré-condição da construção de uma sociedade verdadeiramente democrática, da estabilidade política, enfim, do desenvolvimento do país como um todo. Sem condições materiais, não pode haver um cidadão pleno, apto a participar nos debates públicos, a produzir argumentos e críticas. Se há algum consenso no**

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

A esse respeito, em sede acadêmica, pontuei:

Em acréscimo, diga-se que, em relação aos direitos fundamentais, a sua limitação há que ser justificada. Quando o governante deixa de efetivar investimentos em áreas afetas a direitos fundamentais sociais, o que em última instância faz é limitar a concretização desses direitos, em contrariedade ao que foi democraticamente destinado para a sua efetivação.

Assim, parece evidente que a ponderação acerca das prioridades alocativas quanto à consecução dos objetivos constitucionais e concretização dos direitos fundamentais, deliberada no processo legislativo orçamentário, há de ser respeitada.²⁰

Desse modo, é preciso rever, munido de lentes constitucionais, a afirmação de que despesas com investimentos são “meramente discricionárias”. Isso porque, como demonstrado, “a não concretização do orçamento implica, em última análise, uma limitação a direitos fundamentais, além de outros princípios constitucionais, como os objetivos da República e o princípio democrático.”²¹

Friso que, mesmo com o desempenho expressivo em algumas funções (Direitos da Cidadania, Saúde, Segurança e Educação), em termos globais, a execução dos investimentos com recursos próprios foi de 65,44%. Deixou-se de investir (em relação ao que estava previsto na lei orçamentária) **R\$ 326.234.590,07**. Esse montante poderia, por exemplo, ter sido realocado (e efetivamente utilizado) para combater os efeitos da pandemia, ou mesmo na consecução das despesas inicialmente previstas (Desporto e Lazer, Habitação, Saneamento básico, Trabalho, etc.), cujos resultados ou foram baixos ou muito baixos.

âmbito da filosofia moral, é a respeito da existência do dever do Estado de entregar um conjunto de prestações básicas necessárias à sobrevivência do indivíduo, reconhecida tanto pelos defensores do liberalismo, entre os quais se destaca John Rawls (*Liberalismo político*, 1999, pp. 32-33), como por aqueles que extraem os direitos fundamentais da teoria do discurso, caso de Jürgen Habermas (*Direito e democracia entre facticidade e validade*, v. I, 2006, pp. 159-160). Mesmo os que defendem a integração maior entre o Direito e a comunidade, conferindo a esta papel preponderante na definição dos limites dos direitos fundamentais, não escapam a essa compreensão.” (STF, Pleno, RE 567.985/MT, Min. Rel. Marco Aurélio, Min. Rel. p/acórdão Gilmar Mendes, j. 18.04.2013) Grifou-se.

²⁰ QUEIROZ, Rholden Botelho de. **O controle da inexecução orçamentária: em busca da efetivação dos direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 129.

²¹ *Idem*. p. 61.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

Nesse contexto, por mais que o responsável afirme que, em face da pandemia, tornou-se necessária a realocação de recursos para áreas específicas, principalmente para a saúde, e que, em razão disso, alguns investimentos em determinadas áreas tiveram que ser postergados, friso que o exame em questão **levou em consideração a dotação orçamentária atualizada por função**. Por conseguinte, já considerou os efeitos dessas movimentações orçamentárias.

Com efeito, tem-se que as dotações se encontravam disponíveis, assim como não foram adotadas as medidas necessárias para a efetiva execução das despesas. Tal fato ainda se torna mais significativo quando se observa que, na gestão em exame, houve *superavit* primário bem acima da meta fixada na LDO (conforme analisado no capítulo 4)²², o que leva à conclusão de que investimentos deixaram de ser realizados para fomentar economia orçamentária acima do planejado.

Nesse contexto, em consonância com a Diretoria de Contas de Governo e o Parquet Especial, e tendo em vista ainda que a execução dos investimentos em geral foi baixa, reputo pertinente recomendar que o Governo do Estado envide esforços no sentido de dar maior efetividade na execução desse tipo de despesa.

2.4.5 Análise da Execução Orçamentária das Receitas e Despesas Relacionadas ao Enfrentamento à Pandemia do Covid-19 e seu impacto econômico

Nesta seção, a Diretoria de Contas de Governo analisou a execução das receitas e despesas relacionadas ao enfrentamento da COVID-19 e outras atinentes à compensação dos impactos econômicos da pandemia, assim como

²² O *superavit* primário alcançado foi de R\$ 2.396.769.664,95, enquanto a meta prevista na LDO era um *superavit* primário de R\$ 694.781.000,00.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

examinou os dados divulgados no Portal da Transparência relacionados ao tema.

2.4.5.1 Da realização das receitas e execução das despesas

Conforme se extrai do Relatório técnico, na gestão em referência, o total **arrecadado** para os objetivos acima destacados alcançou o montante de R\$ 2.231.962.781,54, sendo que, desse total, 80,31% se referem a transferências da União, 19,31%, são recursos provenientes do SUS e 0,08% têm origem do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

Do valor acima indicado, segundo informa a Diretoria, as receitas direcionadas ao combate à COVID corresponderam a R\$ 740.222.463,83 (33,16%) do total arrecadado. Para a compensação dos efeitos financeiros decorrentes da pandemia, esse montante atingiu o valor de R\$ 1.491.740.317,71 (66,84%).

No que se refere às **despesas**, o total executado alcançou a cifra de R\$ 2.022.872.293,39, o qual, considerando as fontes de recursos, foi decomposto em dois grandes blocos, nos valores de R\$ 1.287.651.456,74 (fontes 100008, 100009 e 29204) e R\$ 735.220.836,65 (demais fontes)²³.

Em relação ao total executado com base nas fontes 10008, 10009 e 29204, evidenciou-se que os maiores aportes de recursos foram aplicados nas Funções “Segurança Pública” (R\$ 604.821.342,88), “Previdência Social” (R\$ 314.000.000,00) e “Saúde” (R\$ 279.225.044,38).

Nesse ponto, a Unidade Técnica, na Informação nº 28/2021, destacou que foram utilizados recursos, oriundos da fonte 10009 – RECURSOS

²³ Segundo a Diretoria de Contas, o montante da despesa executada não corresponde ao total da receita realizada, pois a sistemática da execução orçamentária “não necessariamente ocorre de modo concomitante, podendo as receitas serem efetivamente utilizadas em outros exercícios. Ademais, na análise das despesas, são abordadas outras fontes de recursos além das já citadas na seção anterior, tendo em vista que os dispêndios podem ser custeados por recursos próprios do Governo do Estado ou outras origens não resultantes de transferências”.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

ORDINÁRIOS – MITIGAÇÃO DOS EFEITOS FINANCEIROS DA CODIV-19, no valor de R\$ 918.821.342,88, “no pagamento de despesas com pessoal ativo e inativo, e não empregados diretamente no combate à pandemia do COVID-19”.

Sobre esse aspecto, o Exmo. Sr. Governador, mediante a Comissão do PASF, manifestou o seguinte:

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

[...]

27. Diante do exposto, R\$ 10.000.000.000,00 (dez bilhões) serão destinados para ações de saúde e assistência social, podendo ser utilizado inclusive para o pagamento dos profissionais que atuam no Sistema Único de Saúde (SUS) e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Já os R\$ 50.000.000.000,00 (cinquenta bilhões) serão destinados para aplicação em ações diversas ao enfrentamento à Covid-19 e **para mitigação de seus efeitos financeiros.**

28. Por se tratar de transferência de recursos da União aos estados, DF e municípios e, como não há classificação de natureza da receita que identifique esses recursos, as receitas recebidas pelos entes deverão ser registradas na Natureza de Receita 1.7.1.8.99.1.0 - Outras Transferências da União.

29. Em relação à classificação por fonte de recursos, as receitas recebidas com base no inciso I do art. 5º deverão ser identificadas com fonte de recursos específica, tendo em vista a destinação estabelecida na Lei Complementar.

30. Quanto aos recursos recebidos com base no inciso II do art. 5º, como não há destinação estabelecida na Lei, entendemos que são recursos de livre alocação e, portanto, não há necessidade de criação de fontes de recursos para a sua classificação. (...)"

No tocante ao recebimento pelo Estado do Ceará de transferências de recursos federais autorizadas pela Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) foram criadas as fontes de recursos:

[...]

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

Portanto, conforme previsão supra exposta, não houve violação de norma legal na utilização de recursos da fonte '10009 RECURSOS ORDINÁRIOS MITIGAÇÃO DOS EFEITOS FINANCEIROS DA COVID 19', dado que se

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

trata de recurso sem destinação estabelecida e de livre alocação, conforme Lei Complementar n.º 173/2020 que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Covid-19 e orientação prevista na Nota Técnica SEI n.º 21231/2020/ME, que trata das orientações aos entes da Federação quanto à contabilização e ao tratamento fiscal dos recursos recebidos e aplicados no enfrentamento da pandemia. Evidências: Lei Complementar n.º 173, de 27 de maio de 2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19); Nota Técnica SEI n.º 21231/2020/ME, de 02 de junho de 2020, que trata de orientações aos entes da Federação quanto à contabilização e ao tratamento fiscal dos recursos recebidos e aplicados no enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19).

A Diretoria de Contas de Governo, em face das justificativas apresentadas, concluiu do seguinte modo:

312. Nos esclarecimentos ofertados é informado que não houve violação de norma legal na utilização de recursos da referida fonte, tratando-se de recurso sem destinação estabelecida e de livre alocação conforme a Lei Complementar n.º 173/2020.

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

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

Nesse contexto, o órgão técnico sugeriu **recomendar**, ao Poder Executivo, “que, no caso de situação de calamidade pública, gerencie os recursos arrecadados de forma eficiente, mesmo os não vinculados a despesas específicas, destinando-os prioritariamente ao combate e mitigação dos efeitos decorrentes”.

O *Parquet* Especial, sobre esse item, assim consignou:

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

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

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

Em vista do narrado, nada obstante o entendimento do órgão técnico e ministerial, observo que **as despesas em comento foram realizadas de acordo com os normativos de regência**, os quais não vincularam os recursos a uma destinação específica. Outrossim, mesmo que os recursos tenham sido aplicados no pagamento de pessoal ativo e inativo, considerando os efeitos financeiros provocados pela pandemia (retração da economia, redução na arrecadação etc.), salvo melhor juízo, considero que eles foram empregados como medida de compensação financeira. **Desse modo, entendo que a ocorrência em questão não configura irregularidade.**

Dando sequência ao exame, considerando a execução das despesas com base nas **demais fontes** de receitas, a Função “Saúde” se destaca tendo em vista o montante de recursos aplicados: R\$ 696.953.770,95, o que corresponde a 94,79% do total executado.

Em segundo lugar, apresenta-se a Função “Transporte”, cujo aporte de recursos empregados foi de R\$ 16.774.200,00, seguida pela Função “Assistência Social” que empenhou R\$ 11.244.781,69.

De outra parte, ao se analisar o total gasto com base em **todas as fontes de recursos** (despesas consolidadas), os maiores aportes de recursos foram aplicados nas Funções “Saúde” (48,26%), “Segurança Pública” (29,90%) e “Previdência Social” (15,52%).

Outrossim, considerando a execução dos dispêndios com base nos grupos de **natureza da despesa**, a distribuição do total executado alcançou os seguintes resultados: Pessoal e Encargos Sociais (48,11%), Outras Despesas Correntes (39,31%) e Investimentos e Inversões Financeiras (12,58%).

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

2.4.5.2 Análise das despesas divulgadas no portal da transparência

O Órgão Instrutivo salientou que o Governo do Estado incluiu, no Portal da Transparência, página dedicada à divulgação dos recursos empregados no combate à pandemia.

De acordo com o exame realizado pela Unidade Técnica, com base em consulta efetuada em 18.05.2021, as despesas executadas para o enfrentamento à COVID-19, em 2020, atingiram o montante de R\$ 1.141.075.702,05²⁴.

Desse montante, 35,50% tiveram como fonte os recursos provenientes do SUS; 34,99% foram subsidiados com recursos ordinários; 15,72% foram realizados mediante operações de crédito externas (tesouro); o restante, por meio de diversas outras fontes de recursos.

Em relação aos recursos ordinários, a Diretoria competente realçou que não foi possível “distinguir os montantes utilizados provenientes das transferências da União (recursos federais) dos recursos ordinários originados exclusivamente da arrecadação estadual”, fato que também foi destacado pelo *Parquet Especial*.

Acerca do ponto, o Exmo. Sr. Governador, por meio da Comissão do PASF, aduziu que:

Análise da Comissão do PASF: Considerando a Tabela 23 do relatório do TCE vislumbra-se que foi considerado apenas o nível de fonte de recurso para a construção da informação. Um maior detalhamento é possível de ser consultado acessando o nível de informação da subfonte.

A consulta criada na Plataforma Ceará Transparente para divulgação dos dados referentes aos gastos do Estado para atender às demandas emergenciais decorrentes da Pandemia da COVID 19, constitui urna ação

24 Conforme ponderou a Diretoria de Contas “o critério de seleção dos dados divulgados no portal” pode ser distinto daquele utilizado no exame empreendido pelos técnicos deste Tribunal “não sendo possível uma total conciliação entre os dados”.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

de relevância impar na promoção da transparência pública. A ferramenta permite download em formato aberto, de informações de empenhos, contratos, modalidade de licitação, fornecedor, CNPJ, itens de despesas, local do gasto, fonte, subfonte e muitas outras.

A completude dessa ação fez com que o Estado do Ceará tenha sido avaliado com nota máxima em avaliações especializadas e independentes, sobre as informações dos recursos aplicados no combate à pandemia, elaboradas pela organização Transparência Internacional Brasil e pela Controladoria Geral da União — CGU. [...]

No reexame, a Diretoria de Contas de Governo destacou que, mesmo com o exame da subfonte, “não é possível a realização da distinção entre os montantes utilizados provenientes das transferências da União e os recursos ordinários originados exclusivamente da arrecadação estadual”. Acrescentou ainda que “não foi evidenciado nenhum campo informando a descrição da subfonte, tampouco nota explicativa em relação ao assunto.

Nesse contexto, sugeriu, ao Poder Executivo, “que aprimore os mecanismos para identificação dos gastos executados com recursos ordinários, permitindo diferenciar os provenientes da União e os originados exclusivamente da arrecadação estadual”.

Tendo em vista a necessidade de tornar cada vez mais transparentes as informações relativas aos recursos utilizados no combate à COVID, especialmente em relação à origem dos recursos aplicados, acolho a recomendação sugerida.

Na sequência, ao analisar o total empenhado por modalidade de licitação, o exame técnico observou as seguintes fragilidades na divulgação das informações:

Modalidade de licitação sem especificação (texto vazio) abrangendo um montante de R\$ 181.632.324,37;
Modalidades de licitação com as descrições “SEM INFORMAÇÃO” e “SEM MODALIDADE”, ou seja, sem especificação tal qual o caso anterior;
Ausência de notas explicativas em relação às modalidades de licitação “GESTÃO” e “USO INTERNO”.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

Acerca desses aspectos, o Exmo. Sr. Governador do Estado, mediante a Comissão do PASF, assim aduziu:

Análise da Comissão do PASF: Em relação aos empenhos que no campo da tabela destinado à informação da modalidade de licitação se apresenta sem especificação, (texto vazio), em rápida análise, considerando somente o dado item de despesa, percebe-se que na sua grande maioria se referem a gastos cuja natureza não se aplica processo de licitação, à exemplo de Transferência Fundo a Fundo, Diárias, Auxílio Financeiro, Bolsas de Trabalho e outras.

Assim, para propiciar maior clareza nos dados disponibilizados, foi determinada acurada análise técnica para confirmação de todas as situações, passando a ser mostrada a descrição "NÃO SE APLICA", para os respectivos casos.

[...]

Análise da Comissão do PASF: Em relação aos empenhos que apresentavam no campo destinado a modalidade de licitação a descrição "Sem Informação" foi imediatamente verificada a questão operacional de tecnologia que estava fazendo a leitura do documento de forma limitada, passando a informar a respectiva modalidade em cada um dos empenhos.

Relativamente à descrição "Sem modalidade", verificou-se tratar-se de despesas que pela sua natureza o campo modalidade de licitação não se aplica. Assim, para maior clareza da linguagem utilizada, as descrições foram ajustadas passando a ser mostradas com a descrição "NÃO SE APLICA" acompanhada da Natureza da Despesa.

[...]

Análise da Comissão do PASF: Em relação aos empenhos com a indicação no campo modalidade de licitação "Gestão", os mesmos se referem a repasses no âmbito de contratos de gestão. Assim, para aperfeiçoar a linguagem utilizada nas ferramentas de transparência, a descrição foi alterada passando a ser mostrada a descrição "CONTRATOS DE GESTÃO".

Em relação aos empenhos com modalidade de licitação "Uso Interno", os mesmos se referem a repasses no âmbito de convênios e instrumentos congêneres. Assim, para aperfeiçoar a linguagem utilizada nas ferramentas de transparência, a descrição foi alterada passando a ser mostrada a descrição "NÃO SE APLICA - CONVENIOS".

Em reexame, a Diretoria de Contas de Governo considerou a ocorrência pendente apenas em relação à omissão quanto à especificação (texto vazio) no campo "modalidade de licitação". Por conseguinte, sugeriu, ao Poder Executivo, que "envide esforços para aumentar a transparência nos sites eletrônicos, por meio do saneamento dos dados apresentados e evidenciação de notas explicativas tanto em relação ao significado dos conteúdos dos campos divulgados

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

quanto às informações consolidadas”.

Nesse ponto, sem maiores delongas e considerando a necessidade de aprimoramento na divulgação das informações no portal de transparência, endosso a medida sugerida pela Diretoria de Contas de Governo.

Por fim, o exame técnico analisou os dados divulgados em relação ao total gasto com base na **situação de entrega**. Verificou-se que, até a data da consulta, 78,18% (R\$ 892.049.253,07) dos recursos empregados no enfrentamento à pandemia se encontravam na categoria “Entregue”, indicando que, a princípio, os objetos pactuados, associados às referidas despesas, haviam sido devidamente cumpridos.

Outrossim, observou-se que 16,57% das despesas se encontravam em atraso (com notificação); 8,78% ainda não haviam sido entregues e 3,66% estavam parcialmente realizadas, sem maiores informações acerca destes casos.

Ademais, foi identificado que, para 1,29% (R\$ 14.710.970,68) dos recursos, não tinha informação alguma sobre a situação das entregas, “não havendo nota explicativa ou justificativa quanto a ausência de especificação”.

Instado a se manifestar sobre esse item, o Exmo. Governador, por meio da Comissão do PASF, esclareceu que:

Análise da Comissão do PASF: Em relação aos casos em que o campo da tabela, situação de entrega, se apresentava sem especificação" texto vazio", os mesmos se referem a notas de empenhos de despesas anuladas. Assim, para maior clareza da informação, para estas situações o campo foi ajustado passando a ser mostrada a descrição "Nota Anulada".

[...]

Análise da Comissão do PASF: A transparência é um instrumento de aperfeiçoamento da gestão pública, de prestação de contas à sociedade, estabelecida como uma diretriz no modelo de Gestão do Poder Executivo. Nesse sentido, a informação em epígrafe será objeto de análise e considerada no âmbito das atividades das áreas competentes, dentro da

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

premissa do aperfeiçoamento contínuo dos processos, com fulcro na avaliação de riscos, nos controles preventivos e no monitoramento das ações.

Em reanálise, a Diretoria de Contas de Governo posicionou-se pela manutenção da inconsistência.

O *Parquet* Especial, por sua vez, assim consignou:

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

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

De logo, considerando a necessidade de aprimoramento na divulgação das informações no portal de transparência, reitero a recomendação anterior no sentido de que o Governo “envide esforços para aumentar a transparência nos sites eletrônicos, por meio do saneamento dos dados apresentados e evidenciação de notas explicativas tanto em relação ao significado dos conteúdos dos campos divulgados quanto às informações consolidadas”.

Sobre a medida sugerida pelo Parquet de Contas, no sentido que o Governo se cerque de cuidados na realização de suas aquisições, principalmente, as realizadas em virtude da pandemia, considero que não foi indicada pela instrução inconsistência a esse respeito. Nesse contexto, levando em conta a relevância do aspecto abordado no parecer ministerial, exorto a SECEX a analisar a viabilidade de realização de auditoria específica, com base em critérios de materialidade e relevância, nos ajustes firmados pelo

Estado relacionados à pandemia de COVID-19.

3) ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

As demonstrações contábeis assumem papel fundamental por representarem importantes saídas de informações geradas pela Contabilidade Governamental, uma vez que sintetizam os resultados consolidados da gestão orçamentária, financeira, econômica e patrimonial do setor público, propiciando a imprescindível transparência quanto a essas informações, em conformidade com as disposições constantes da Lei nº 4.320/64,²⁵ da LRF e das orientações emanadas do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).²⁶

Nessa senda, a Diretoria de Contas de Governo analisou os resultados apresentados pelo Governo do Estado do Ceará junto à Prestação de Contas Anual do exercício de 2020 evidenciados nos seguintes demonstrativos consolidados: **Balanco Orçamentário, Balanco Financeiro, Balanco Patrimonial, Demonstração das Variações Patrimoniais, Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC) e Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL).**

3.1 Balanco Orçamentário

Depreende-se da análise técnica sobre o Balanco Orçamentário do exercício de 2020:

a) a previsão de receitas e a fixação de despesas, conforme o princípio do equilíbrio orçamentário, foram fixadas em R\$ 28.762.923.704,00, nos

25 Art. 101. Os resultados gerais do exercício serão demonstrados no Balanco Orçamentário, no Balanco Financeiro, no Balanco Patrimonial, na Demonstração das Variações Patrimoniais, segundo os Anexos números 12, 13, 14 e 15 e os quadros demonstrativos constantes dos Anexos números 1, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 16 e 17.

26 Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 8ª Edição. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484>. Acesso em: 24 ago. 2021.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

termos art. 1º da Lei nº 17.161/2019²⁷;

b) do confronto entre as Receitas Realizadas (R\$ 30.004.950.700,83) e as Despesas Empenhadas (R\$ 28.534.870.390,99) resultou **superavit orçamentário de R\$ 1.470.080.309,84**;

c) da **execução do orçamento corrente** resultou **superavit** da ordem de **R\$ 3.551.425.248,11**; noutro passo, a **execução do orçamento de capital** foi **deficitária** em **R\$ 2.081.344.938,27**;

d) em relação à realização das receitas, houve **frustração de arrecadação de R\$ 1.972.316.344,80**, uma vez o Estado arrecadou **93,83%** do que foi previsto para o exercício. Por outro lado, quanto à execução das despesas, verificou-se **economia orçamentária de R\$ 4.913.426.161,72**, tendo em vista que foram empenhados R\$ 28.534.870.390,99 dos R\$ 33.448.296.552,71 de gastos autorizados pelo Poder Legislativo;

No que se refere à execução da Despesa, o MP de Contas fez o seguinte registro:

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

A denominada economia orçamentária (execução menor que a autorização fixada) não é tratada como irregularidade em relação às demonstrações contábeis, cuja função primordial é exatamente demonstrar o resultado geral

²⁷ Lei Orçamentária Anual (LOA) que estima a receita e fixa despesa do Estado para o exercício financeiro de 2020.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

alcançado, independente de ser ele positivo ou negativo. No caso das contas de governo, apenas se consolidam os resultados advindos das contas de gestão. Com efeito, a análise sobre baixa execução orçamentária é analítica e pontual, não tratada, portanto, neste capítulo. Por isso mesmo é que, em relação a este capítulo, não houve oitiva do governador em relação ao referido tema.

Outrossim, no que concerne à parcela de inexecução orçamentária a que se refere o *Parquet* Especial, é importante destacar que houve atenção especial da Diretoria em relação aos investimentos públicos, sendo a baixa execução objeto de críticas e recomendações no capítulo próprio.

e) a inscrição de restos a pagar no exercício totalizou R\$ 1.391.358.893,37, sendo R\$ 1.177.830.545,62 não processados (despesas empenhadas mas pendentes de liquidação) e R\$ 213.528.347,75 processados (despesas já liquidadas, mas pendentes de pagamento).

3.2 Balanço Financeiro

O Balanço Financeiro (BF) evidencia as receitas e as despesas orçamentárias, bem como os ingressos e dispêndios extraorçamentários, conjugados com os saldos de caixa do exercício anterior e os que são transferidos para o início do exercício seguinte.

Constatou-se que, em 2020, o ingresso de receita orçamentária teve incremento de 4,16% em relação ao exercício de 2019, enquanto que as despesas orçamentárias aumentaram 2,78% em relação aos dispêndios do ano anterior.

Também se verificou que as disponibilidades financeiras do Estado, ao final de 2020 (R\$ 8.165.792.227,85), apresentaram **aumento de 34,18%** em relação àquelas advindas do exercício anterior (R\$ 6.085.514.916,67), alcançando **resultado financeiro positivo de R\$ 2.080.277.311,18, de forma que superou, em**

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

105,04%, o resultado financeiro alcançado em 2019.

Ao realizar o confronto entre as receitas e despesas estratificadas em seus correspondentes grupos de fonte de recurso, seguindo a estrutura de codificação disposta no Manual Técnico do Orçamento de 2020²⁸, do Governo do Estado do Ceará, a Unidade Técnica observou valores deficitários, no total dos grupos Operações de Crédito e Convênio.

Do mesmo modo que no exercício anterior, observou-se ainda a existência de “deficit inclusive em fontes provenientes de recursos do exercício corrente (iniciadas com 1 e 2), tais como 10002 (Recursos ordinários para projetos prioritários), 21600 (Out. Fontes, compensação ambiental), 27303 (Transferências diretas – outras), 24649 (Operações de crédito internas - linha leste/bndes), dentre outros”. Nesse contexto, haja vista se tratar de recomendação de exercício anterior, realço que esse ponto é objeto de exame em tópico específico deste voto.

Releva destacar que, dentre as fontes do grupo Tesouro, insere-se a fonte “Recursos ordinários - mitigação dos efeitos financeiros da covid-19” (100009), que registra receita realizada e despesa empenhada em idêntico valor de R\$ 918.821.342,88, o que leva à compreensão de que os recursos arrecadados foram integralmente aplicados na execução das medidas planejadas para o enfrentamento da pandemia.

3.3 Balanço Patrimonial

De acordo com a 8ª Edição o MCASP/STN, “Balanço Patrimonial é a 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

²⁸ Manual Técnico do orçamento de 2020. SEPLAG-CE. Disponível em : <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2019/08/MANUAL-T%C3%89CNICO-DE-OR%C3%87AMENTO-2020-3%C2%BA-vers%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2021.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

compensação (natureza de informação de controle)”.

O Balanço Patrimonial do Estado do Ceará revela ativo²⁹ de R\$ 63.678.848.289,82, composto por ativo circulante³⁰ de R\$ 23.407.821.933,19 e ativo não circulante³¹ de R\$ 40.271.026.356,63.

O passivo³² do Estado do Ceará, no exercício de 2020, atingiu o montante de R\$ 21.229.066.164, com passivo circulante³³ na cifra de R\$ 3.212.590.165,74, e não circulante no valor de R\$ 18.016.475.997,96.

Do cotejo entre os valores dos Ativos e Passivos, evidenciados no Balanço Patrimonial, apurou-se **patrimônio líquido³⁴ no montante de R\$ 42.449.782.126,12, indicando crescimento de 5,19% em relação ao do exercício anterior.**

Do Balanço Patrimonial, depreende-se **resultado financeiro superavitário³⁵ de R\$ 5.508.459.408,43, sendo 41% maior que o apurado em 2019, bem como saldo patrimonial³⁶ de R\$ 41.198.962.585,02, superior em 4,44% ao alcançado no exercício anterior.**

Ainda sobre o Balanço Patrimonial, merecem comentários alguns fatos observados pela análise técnica e pelo Ministério Público de Contas.

29 Segundo definição do MCASP, ativo é um recurso controlado no presente pela entidade como resultado de evento passado.

30 Ativo disponível para satisfação imediata ou com expectativa de realização até doze meses após a data das demonstrações contábeis.

31 Demais ativos não integrantes do ativo não circulante.

32 Passivo é uma obrigação presente, derivada de evento passado, cuja extinção deva resultar na saída de recursos da entidade.

33 Os passivos devem ser classificados como circulantes, quando corresponderem a valores exigíveis até doze meses após a data das demonstrações contábeis. Os demais passivos devem ser classificados como não circulantes

34 O mesmo que situação patrimonial líquida é a diferença entre os ativos e os passivos após a inclusão de outros recursos e a dedução de outras obrigações.

35 Corresponde à diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro.

36 Equivale à soma dos superavits financeiro e patrimonial.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

O primeiro, diz respeito à constatação pela Unidade Técnica de que houve **aumento de 151,57%** na conta redutora “**Depreciação, Exaustão e Amortização Acumuladas**”, mas que o Balanço Patrimonial não permite identificar os valores de redução correspondentes às contas “bens móveis” e “bens imóveis”, **os quais também não foram explicitados em notas explicativas**.

Esta situação demandou recomendação no Relatório Técnico preliminar para “que seja especificada, no Balanço Patrimonial ou em notas explicativas, a parcela da depreciação que corresponde aos Bens Móveis e Imóveis”.

Instado a se manifestar, o responsável argumentou que, além de o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e a IPC 04 não evidenciarem padronização quanto ao nível do detalhamento na estrutura do Balanço, o Governo do Estado Ceará expressou concordância com o apontamento da Unidade Técnica e informou que **passará a incluir, em notas explicativas, as informações sobre a depreciação acumulada de forma segregada por bens móveis e imóveis**.

Sendo assim, acolho a **recomendação** da Unidade Técnica no sentido de **que sejam especificadas, no Balanço Patrimonial ou em notas explicativas, as parcelas de depreciação correspondentes às Contas “Bens Móveis” e “Bens Imóveis”**.

Outro aspecto diz respeito à ausência, no Balanço Patrimonial e em Notas Explicativas, de uma conta de ajuste de perdas relativas aos créditos da dívida ativa não tributária.

Dentre outros esclarecimentos, o Governo do Estado informou que a Procuradoria vem desenvolvendo metodologia para cálculo do ajuste de perda de créditos inscritos na dívida ativa, inclusive a não tributária.

Desse, modo acolho a recomendação da Unidade Técnica para que

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

seja evidenciada, no Balanço Patrimonial, a constituição de estimativa de ajuste de perdas relativa aos créditos de dívida ativa não tributária ou justificada a ausência desta em nota explicativa.

Por fim, quanto ao substancial aumento na conta redutora “**Ajuste de Perdas da Dívida Ativa Tributária**”, que apresentou uma variação de **1.103%** em relação ao exercício anterior, partindo de R\$ 292 mil (2019) para mais de R\$ 3,5 milhões (2020), a unidade técnica observou que a elevação foi resultado da implementação de novos critérios, para sua mensuração, instituídos pela lei 17.277, de 10 de setembro de 2020.

Conquanto reconheça o atendimento de recomendação anterior mediante a implementação de novos critérios de mensuração instituídos pela Lei nº 17277/2020, o Ministério Público de Contas entendeu necessário seu aprofundamento.

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

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

Nesse particular, observo que, apesar de reconhecer a

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

implementação de novos critérios instituídos pela lei 17.277/2020, o órgão instrutivo manteve recomendação anterior, a qual já contempla a pretensão do MP de Contas, sendo objetivada em capítulo específico deste voto.

3.4 Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP)

A Demonstração das Variações Patrimoniais evidencia as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício³⁷.

Segundo a MCASP, o resultado patrimonial do período é apurado na DVP pelo confronto entre as variações patrimoniais quantitativas aumentativas e diminutivas. O valor apurado passa a compor o saldo patrimonial do Balanço Patrimonial (BP) do exercício.

Conquanto seja negativo, na quantia de R\$ 2.408.129.574,44, o resultado patrimonial evidenciado na DVP de 2020, divergindo da variação positiva do patrimônio líquido, no valor de R\$ 2.093.741,92, a inconsistência foi justificada em função de ajustes de exercício anteriores realizados no exercício sob apreciação.

3.5 Demonstração de Fluxos de Caixa (DFC)

Segundo o MCASP, a função da DFC é apresentar entradas e saídas de caixa classificadas em: fluxos operacional, de investimento e de financiamento.

O saldo de caixa e equivalente de caixa ao final do exercício evidenciado na DFC foi de R\$ 8.129.159.796,50, indicando um aumento de 34,76% em relação ao exercício anterior.

Os resultados positivos dos fluxos de caixa líquido das atividades

³⁷ Lei nº 4.320/1964, art. 104.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

operacionais (R\$3.803.898.668,27) e das atividades de financiamento (R\$ 429.230.448,15) foram suficientes para financiar as atividades de investimentos, cujo fluxo de caixa líquido apresentou-se negativo em R\$ 2.137.489.690,44.

Já a Geração Líquida de Caixa e Equivalente de Caixa resultou na cifra de R\$ 2.095.639.425,98, superando em 114% o resultado apurado no exercício anterior.

3.6 Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL)

A função da DMPL é evidenciar a evolução (aumento ou redução) do patrimônio líquido da entidade durante um período, conforme esclarece o MCASP.

Em relação à DMPL apresentada pelo Estado do Ceará relativa ao exercício de 2020, foram consolidadas informações da Companhia de Habitação do Ceara (COHAB) e da Companhia de Desenvolvimento do Ceara (CODECE), por se tratarem de empresas enquadradas como estatais dependentes, constituídas sob a forma de sociedades anônimas.

Em que pese o prejuízo acumulado no total de R\$ 328,05 milhões, sendo R\$ 320 milhões relacionados à COHAB e R\$ 8 milhões à CODECE, constata-se que houve uma variação positiva de 0,29% no patrimônio líquido consolidado, uma vez que saldo negativo foi reduzido de R\$ 259.977.813, em 2019, para R\$ 259.234.555, em 2020.

Especificamente em relação à COHAB, o MPC aduz:

Cabe aqui registrar que nos parece inaceitável que a COHAB continue a dar prejuízos ao Estado, mesmo depois de autorizada sua extinção pela Lei Estadual n.º 12.961/9919, e principalmente, diante das recomendações sucessivas nos Pareceres Prévios anteriores das Contas do Governo do Estado. Veja-se que os prejuízos da Companhia vêm aumentando, desde 2018.²⁰

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

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

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

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

De outra parte, tendo em vista que tal recomendação se refere a exercício anterior, registro que tal assunto é abordado em capítulo específico deste voto.

3.7 Empresas dependentes sob a ótica da LRF

Da análise realizada pela Unidade Técnica, verificou-se que, no exercício de 2020, o Estado do Ceará transferiu R\$ 169.509.353,53 à Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos (METROFOR), para fins de constituição ou aumento de capital de empresa.

Ocorre que, conforme demonstrado pela Companhia, o repasse suportou o custeio das atividades operacionais (R\$107.407.209,55) e de investimento (R\$ 27.625.823,40).

A recorrente situação evidencia que o METROFOR é uma estatal dependente e vem sendo objeto de reiteradas recomendações para inclusão da referida empresa no orçamento fiscal do estado do Ceará.

Para o Ministério Público de Contas, o cenário exposto indica que a **“METROFOR se caracteriza, em verdade, como empresa estatal dependente, já que não dispõe de condições de desenvolver sua atividade sem a subvenção econômica prestada pela entidade controladora. Tal situação vem sendo observada desde anos anteriores”**.

Conquanto seja pertinente a observação do MPC no sentido de se reiterar a recorrente recomendação para que o Estado do Ceará proceda à inclusão da METROFOR como empresa estatal dependente, releva ressaltar que a mesma é trabalhada em capítulo específico neste voto.

4) CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Considerando a relevância social de determinados bens e serviços ofertados pelo Estado, tanto a legislação nacional quanto a estadual estabeleceram limites mínimos de aplicação de recursos em determinadas áreas, quais sejam: educação, saúde, pesquisa científica e tecnologia, investimentos e setor produtivo.

Nessa linha, e objetivando promover o equilíbrio sustentável das contas públicas (receita *versus* despesas) de forma a evitar endividamento excessivo que possa comprometer o alcance dos objetivos primordiais da Administração Pública, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu um conjunto de normas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal.

Desse modo, tendo por base o RGF e o RREO, referentes ao 3º quadrimestre e ao 6º bimestre de 2020, respectivamente, além dos dados contidos no Sistema de Gestão Governamental por Resultados (S2GPR), e nos demonstrativos que compõem o Balanço Geral do Estado, no presente capítulo é analisado o adimplemento dos limites mínimos de aplicação de recursos em determinadas áreas pelo Governo do Estado do Ceará no exercício 2020, o cumprimento dos diferentes limites definidos na LRF, bem como as Metas Fiscais estabelecidas na LDO.

Ressalto que, em razão do Decreto Legislativo Estadual nº 543/2020, que reconheceu estado de calamidade pública decorrente da pandemia do COVID-19, ficaram suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70 da LRF, bem como foram dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis estabelecidos como condição para contratação e aditamento de operações de crédito, concessão de garantias, contratação entre entes da Federação e recebimento de transferências voluntárias de acordo com as disposições do art. 65 da mesma LRF.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

4.1 Educação

A Constituição Federal de 1988 (art. 212) estabelece que 25% da receita líquida estadual de impostos e transferências deverá ser aplicada na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), sendo o descumprimento do dispositivo passível, inclusive, de intervenção da União no Estado (art. 34, VII, “e”, da CF/88).

Conforme observado no Relatório Técnico, o Governo Estadual aplicou 27,04% da receita líquida de impostos e transferências em ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Nada obstante tal percentual dirija do publicado no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) (27,69%) e no Portal da Transparência (27,10%), atende ao piso constitucional.

É mister destacar que o percentual foi alcançado mesmo com a exclusão de R\$ 13.198.111,83 correspondentes a despesas não consideradas como ações típicas de MDE, nos termos do art. 71 da Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional)³⁸ e do Acórdão TCE nº 546/2018. Especificamente sobre o valor excluído, a Unidade Instrutiva certificou que 74,24% correspondem a despesas com fornecimento de alimentação.

Acerca dessa questão, o MP de Contas fez a seguinte ponderação e recomendação:

³⁸ Art. 71. **Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino** aquelas realizadas com: I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos; IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

A **exclusão do valor citado é desimportante na aferição da aplicação mínima no ensino**, obrigação constitucional que se verifica devidamente cumprida, mesmo depois de desconsideradas as despesas inadmitidas. De todo modo, apesar do **inegável resultado positivo** alcançado, supedaneado no entendimento dessa Corte de Contas, esposado no Acórdão n.º 546/2018, **recomendamos ao Governo do Estado não computar no cálculo dos gastos com a MDE as despesas elencadas pela Gerência de Contas de Governo na Tabela 3 do Tópico 4.1.1., por não se enquadrarem na definição contida no art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional.**

Com o objetivo de propiciar oportunidade de melhoria quanto às boas práticas de gestão, acolho a pretensão do Parquet a fim de expedir **recomendação ao Governador do Estado no sentido de não computar, no cálculo dos gastos com MDE, as despesas não consideradas como ações típicas de MDE, nos termos do art. 71 da Lei nº 9.394/96.**

Quanto ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), tem-se que pelo menos 60% de seus recursos deverão ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública (art. 60, ADCT c/c Lei Federal nº. 11.494/2007). Entretanto, o Estado do Ceará, nos termos da Lei Estadual nº. 15.064/2011, estabeleceu que, no exercício de 2020, esse percentual seria de 80%.

Ao confrontar os valores recebidos e aplicados no FUNDEB, a Diretoria de Contas de Governo ressaltou a aplicação de 92,24% dos recursos na remuneração de profissionais do magistério da educação, quantitativo superior aos pisos constitucional (60%) e legal (80%), os quais, por conseguinte, igualmente restaram atendidos.

4.2 Saúde

Conforme previsão da Constituição da República, os Estados devem

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

aplicar percentual mínimo de sua receita líquida de impostos e transferências em ações de saúde (art. 198, §2º). Nessa linha, a Lei Complementar n.º 141/2012 regulamentou o dispositivo constitucional, de modo a estabelecer que os Estados devem aplicar em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), no mínimo, 12% das receitas supramencionadas.

Tal limite é especialmente sensível. A uma, porque, assim como os limites destinados à educação, seu descumprimento funciona como causa ensejadora de intervenção da União no Estado (art. 34, VII, “e” da CF). A duas, pelo cenário pandêmico vivenciado durante a maior parte do exercício 2020, e que, diga-se, estende-se pelo exercício 2021.

A LC n.º 141/2012 estabeleceu quais dispêndios serão³⁹ – e quais não serão⁴⁰ - contabilizados como Despesas com ASPS. Nessa linha, e em

39 Art. 3º Observadas as disposições do art. 200 da Constituição Federal, do art. 6º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e do art. 2º desta Lei Complementar, para efeito da apuração da aplicação dos recursos mínimos aqui estabelecidos, **serão consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde** as referentes a: I - vigilância em saúde, incluindo a epidemiológica e a sanitária; II - atenção integral e universal à saúde em todos os níveis de complexidade, incluindo assistência terapêutica e recuperação de deficiências nutricionais; III - capacitação do pessoal de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS); IV - desenvolvimento científico e tecnológico e controle de qualidade promovidos por instituições do SUS; V - produção, aquisição e distribuição de insumos específicos dos serviços de saúde do SUS, tais como: imunobiológicos, sangue e hemoderivados, medicamentos e equipamentos médico-odontológicos; VI - saneamento básico de domicílios ou de pequenas comunidades, desde que seja aprovado pelo Conselho de Saúde do ente da Federação financiador da ação e esteja de acordo com as diretrizes das demais determinações previstas nesta Lei Complementar; VII - saneamento básico dos distritos sanitários especiais indígenas e de comunidades remanescentes de quilombos; VIII - manejo ambiental vinculado diretamente ao controle de vetores de doenças; IX - investimento na rede física do SUS, incluindo a execução de obras de recuperação, reforma, ampliação e construção de estabelecimentos públicos de saúde; X - remuneração do pessoal ativo da área de saúde em atividade nas ações de que trata este artigo, incluindo os encargos sociais; XI - ações de apoio administrativo realizadas pelas instituições públicas do SUS e imprescindíveis à execução das ações e serviços públicos de saúde; e XII - gestão do sistema público de saúde e operação de unidades prestadoras de serviços públicos de saúde.

40 Art. 4º Não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata esta Lei Complementar, aquelas decorrentes de: I - pagamento de aposentadorias e pensões, inclusive dos servidores da saúde; II - pessoal ativo da área de saúde quando em atividade alheia à referida área; III - assistência à saúde que não atenda ao princípio de acesso universal; IV - merenda escolar e outros programas de alimentação, ainda que executados em unidades do SUS, ressalvando-se o disposto no inciso II do art. 3º; V - saneamento básico, inclusive quanto às ações financiadas e mantidas com recursos provenientes de taxas, tarifas ou preços públicos instituídos para essa finalidade; VI - limpeza urbana e remoção de resíduos; VII - preservação e correção do meio ambiente, realizadas pelos órgãos de meio ambiente dos entes da Federação ou por entidades não governamentais; VIII - ações de assistência social; IX - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede de saúde; e X - ações e serviços públicos de saúde custeados com recursos distintos dos especificados na base de cálculo definida

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

consonância também com o Acórdão TCE n.º 546/2018, foram excluídos R\$ 5.558.781,27 atinentes a despesas executadas na função saúde, mas que não atendiam à previsão legal.

De qualquer forma, da análise sobre os valores aplicáveis e aplicados sobressaiu o adimplemento à exigência mínima de 12%, uma vez que a Diretoria de Contas de Governo apurou que, **em Ações e Serviços Públicos de Saúde, foram aplicados 16,55% do total de receitas que compõem a base de cálculo constitucional**, superando, com leve divergência, os percentuais publicados no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde - SIOPS (16,53%) e no Portal da Transparência (16,54%).

Ainda assim, o MP de Contas pugnou pela necessidade de se expedir recomendação:

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

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

Assim como fiz em relação à aplicação na Educação, acolho a sugestão do *Parquet* para **recomendar ao Governador do Estado que, ao elaborar o cálculo de apuração do percentual mínimo de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde, observe as disposições contidas nos arts. 3º e 4º da Lei Complementar nº 141/2012, bem como o entendimento jurisprudencial**

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

firmado na decisão exarada no Acórdão TCE/CE nº 546/2018.

Em relação aos consórcios públicos de saúde, segundo a Portaria STN nº 274/2016, a elaboração do Demonstrativo das Receitas e Despesas com ASPS pelos entes da Federação que participam de consórcios públicos incluirá a execução orçamentária e financeira do consórcio público relativa aos recursos entregues em virtude de contrato de rateio.

Por outro lado, a fim de eliminar duplicidades na elaboração do demonstrativo, não deverão ser computadas as despesas executadas pelos entes da Federação consorciados na modalidade de aplicação referente a transferências a consórcios públicos em virtude de contrato de rateio.

Nessa ordem de ideias, acerca dos consórcios públicos de saúde, a Unidade Instrutiva certificou um total de R\$ 87.832.102,28 de despesas incluídas no demonstrativo para fins de cálculo do percentual de aplicação em saúde.

4.3 Aplicação de Recursos com Investimentos

A Constituição Estadual (CE) estabelece que a Lei de Diretrizes Orçamentárias deverá definir meta anual de investimentos a serem custeados com recursos provenientes da receita de arrecadação tributária do Estado (art. 205, §2º).

Partindo da diretriz constitucional, a LDO 2020 (alterada pela Lei nº. 17.346/2020) estabeleceu a meta de investimentos para o exercício 2020 como “a média dos valores empenhados nos grupos de natureza da despesa 4 – Investimentos e 5 – Inversões Financeiras, nas fontes 00 – Recursos Ordinários e 10 – Fecop, nos últimos 4 (quatro) exercícios anteriores à vigência desta Lei”.

Além disso, a CE impõe que pelo menos 50% do valor global consignado para investimentos deve ser destinado ao interior do Estado, excluídos

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

os municípios componentes da Região Metropolitana de Fortaleza (art. 210).

Perscrutando os valores mencionados no parágrafo anterior, o Relatório Técnico demonstrou o atendimento à previsão da LDO quanto ao total de investimentos, o qual teve como valor empenhado R\$ 1.288.747.849,64, ao passo que a média considerada foi de R\$ 784.718.601,13.

Entretanto, no que toca ao direcionamento da dotação, foi destacado que apenas 44,78% da despesa empenhada e 42,45% da dotação atualizada foram direcionadas ao interior do Estado, percentual inferior ao limite constitucional. Ademais, observo que tal ocorrência foi objeto de recomendação quando da análise das contas do exercício 2019.

Em sua manifestação, o Exmo. Governador do Estado ponderou que a dinâmica de investimentos estaduais tem variado a depender de grandes projetos que estão em execução, como é o caso da Linha Leste. Nesse sentido, informou que está sendo avaliada a possibilidade de encaminhar uma proposta de PEC que atribua à LDO a definição do valor do investimento a ser aplicado anualmente no interior do Estado.

Em sua manifestação, o MPC destacou:

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

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

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

Observo que a recomendação proposta pelo *Parquet* visa evitar insuficiência na execução quanto à aplicação de investimentos no interior do Estado, ao passo que a Diretoria propõe reiterar a recomendação de 2019 mirando o adequado planejamento mediante fixação orçamentária mínima, na LOA, a fim de viabilizar o cumprimento do disposto no art. 210 da CE.

Com efeito, considerando que a reiteração proposta pela Unidade Técnica é tratada em capítulo específico deste voto, e que houve manifestação do responsável sobre o apontamento inicial, acolho a sugestão do MPC no sentido de recomendar à Administração Pública Estadual que, ao decidir sobre investimentos públicos, realize esforços no sentido de dar cumprimento ao mandamento constitucional insculpido no art. 210 da CE, que tem por objetivo alavancar o desenvolvimento do interior do Estado, reduzindo desigualdades regionais e a pobreza dos seus habitantes.

4.4 Aplicação de recursos com fomento das atividades de pesquisa científica e tecnológica (FUNCAP)

Nos termos do art. 258 da Constituição Estadual, o Estado manterá uma Fundação de Amparo à Pesquisa, para fomento das atividades de pesquisa científica e tecnológica, à qual será atribuída dotação mínima correspondente a 2% da receita tributária como renda de sua administração privada. Além disso, o dispositivo limita a despesa com pessoal da FUNCAP a 5% de seu orçamento global.

O exame dos dados orçamentários ressaltou que, considerando o Balanço Geral do Estado, o repasse à FUNCAP foi de apenas 0,73%, e que, mesmo utilizando no cálculo a dotação atribuída à Fundação, ficou em apenas 1,17%. Assim, é possível observar que **o piso constitucional de 2% não restou atendido**.

Outrossim, quanto à despesa com pessoal, segundo análise da

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

Diretoria de Contas de Governo, ficou em 2,37% de seu orçamento global, abaixo, portanto, do limite constitucional (5%).

Sobre o ponto, o Exmo. Governador do Estado ponderou que os investimentos da FUNCAP têm aumentado ao longo dos anos, passando de R\$ 46 milhões, em 2016, para R\$ 72 milhões, em 2020. Além disso, registrou que, no exercício 2020, as ações do governo foram voltadas ao enfrentamento da pandemia da COVID-19, o que teria afetado a disponibilidade de recursos.

Nesse contexto, considerando que o tema foi objeto de recomendação no exercício anterior, a mesma é trabalhada em capítulo próprio deste voto.

4.5 Fundos de financiamento ao setor produtivo

O art. 209 da CE previa a destinação de recursos para constituição e manutenção do fundo destinado à aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo, ficando assegurada a destinação de, pelo menos, 50% de seu volume em favor das micro, pequenas e médias empresas.

Sobre o tema, a Diretoria de Contas de Governo certificou que, em relação ao Fundo de Financiamento às Micros, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará (FCE), não foi prevista dotação na Lei Orçamentária Anual de 2020 e que, nos Balanços Gerais do Estado referentes aos exercícios anteriores, já havia sido mencionada a iniciativa do Poder Executivo quanto à sua extinção.

Instado a se manifestar, o Exmo. Governador do Estado aduziu que, em 2020, foi aprovada a Lei Complementar n.º 230, de 07/01/2021, que instituiu o Fundo de Investimentos de Microcrédito Produtivo do Ceará, com recursos a serem aplicados em microempreendimentos, mediante, principalmente, a disponibilização de crédito popular.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

Nessa linha, a fim de adequar a diretriz constitucional ao novo fundo, procedeu-se, por meio da Emenda Constitucional n.º 107, de 25/02/2021, a alteração da redação do art. 209 da Constituição Estadual, bem como a extinção Fundo de Financiamento às Micros, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará (FCE).

Desse modo, considerando as razões apresentadas pelo Exmo. Governador, bem como as alterações legislativas correspondentes, acompanho a ponderação da Unidade Instrutiva propondo reformulação da recomendação pertinente, de 2019, assunto tratado em capítulo próprio deste voto.

4.6 Receita Corrente Líquida (RCL)

De acordo com os ditames da LRF, **a gestão fiscal responsável** pauta-se em promover o equilíbrio sustentável das contas públicas (receita versus despesas) de forma a evitar endividamento excessivo que possa comprometer o alcance dos objetivos primordiais da Administração Pública nacional (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Nesse sentido, por meio da análise das informações constantes no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), referentes ao 3º quadrimestre e ao 6º bimestre, respectivamente, bem como nos demonstrativos que compõem o Balanço Geral, verificou-se o cumprimento pelo governo do Estado do Ceará dos limites previstos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), bem como o atingimento das metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

A base de cálculo primordial para os diversos limites estabelecidos pela LRF é a Receita Corrente Líquida (RCL), definida pelo art. 2º da mesma norma

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

infraconstitucional.41

No exercício de 2020, o Estado do Ceará registrou **Receita Corrente Líquida no montante de R\$ 22.028.314.984,46**, conforme demonstrado no Anexo 3 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º Bimestre, e confirmado pela análise técnica a partir dos dados extraídos do Sistema de Gestão Governamental por Resultados.

Após as reduções dos valores correspondentes às transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais (art. 166-A, § 1º, da CF)⁴² e às emendas de bancada (art. 166, § 16 da CF)⁴³, **a RCL devidamente ajustada importou no montante de R\$ 21.886.952.291,67.**

4.7 Despesas com Pessoal

41 Lei Complementar nº 101/2000: Art. 20º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como: (...) IV - **receita corrente líquida**: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição; b) **nos Estados**, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; c) na União, **nos Estados** e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição. § 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. [...] § 3º A receita corrente líquida será **apurada** somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

42 Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019) I - transferência especial; ou II - transferência com finalidade definida. § 1º Os recursos transferidos na forma do caput deste artigo **não integrarão a receita do Estado**, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de: I - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e II - encargos referentes ao serviço da dívida.

43 Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. [...] § 16. Quando a transferência obrigatória da União para a execução da programação prevista nos §§ 11 e 12 deste artigo for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

Em relação ao Poder Executivo, a **Despesa Total com Pessoal**, como definida no art. 18 da LRF,⁴⁴ **somou R\$ 8.875.576.224,20**, correspondendo a **40,55%** da Receita Corrente Líquida Ajustada. Desta forma, **ficou aquém** dos limites máximo (48,60%), prudencial (46,17%) e de alerta (43,74%) previstos na LRF.

Importante salientar que no referido montante está incluído o valor de R\$ 58.945.394,92 referente às despesas com pessoal executadas pelos Consórcios Públicos de Saúde.

Quanto às despesas com pessoal do Poder Executivo, filio-me às observações do Ministério Público de Contas para quem “O resultado acima demonstra o **comprometimento da gestão com o equilibrado e regular uso dos recursos públicos na realização das despesas com pessoal**, em conformidade com os princípios estabelecidos na LRF”.

No que diz respeito à recomendação de 2019 para fosse avaliado o impacto da inclusão de despesas com recursos humanos da área fim, decorrente de contratos de gestão, no cálculo das despesas com pessoal para fins de cumprimento da LRF, após os esclarecimentos manifestados pelo Governo do Estado, a Unidade Técnica reiterou a orientação, conforme detalhado em capítulo específico deste voto.

De outra parte, considerando as disposições contidas da Portaria STN nº 377/2020, combinadas com aquelas constantes da Portaria STN nº 233/2019, estabelecendo que, **a partir do exercício de 2022**, passarão a ser computadas nas Despesas Totais com Pessoal, nos termos da LRF, aquelas

44 Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, **entende-se como despesa total com pessoal**: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. § 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal". § 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência. (Com a redação vigente até a modificação promovida pela Lei Complementar nº 178, de 2021).

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

realizadas pelas organizações da sociedade civil que atuam na atividade-fim de ente federado, o MPC destacou:

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

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

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

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

Nessa ordem de ideias, observo que as orientações propostas pela MPC, nesse particular, guardam preocupação com as ações governamentais que somente deveram surtir efeitos **a partir das contas do exercício de 2022, a serem prestadas em 2023.**

Assim, diante da pertinência das ponderações exaradas pelo Parquet de Contas, convém sinalizar para o Governo do Estado que examine as

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

propostas de melhorias trazidas à lume pelo órgão ministerial, uma vez que podem servir de base ao cálculo das despesas de pessoal em consonância com a LRF. Com efeito, tal observação está presente na conclusão deste voto.

4.8 Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores

Concernente ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores, o Estado do Ceará realizou aporte de recursos da ordem de R\$ 1.594.643.284,57, em função do *deficit* financeiro resultante do confronto entre **receitas (R\$ 2.085.053.390,12)** e **despesas (R\$ 3.679.696.674,69)** do Plano de Custeio que engloba as contas do FUNAPREV e do PREVMILITAR, sendo R\$ 1.244.577.013,87 destinados àquele e R\$ 273.844.061,81 a este último.

No âmbito do **Plano de Custeio Previdenciário**, confrontando receitas (R\$ 328.196.593,10) e despesas (R\$ 43.614.478,39), apurou-se **resultado positivo de R\$ 284.582.114,71**, que em valores nominais representa **decréscimo de 2,74%** em comparação com resultado alcançado no exercício anterior.

Vale destacar que, em termos nominais, **o deficit financeiro de 2020 superou o de 2019 em 13,89%**, situação que ratifica a tendência crescente de resultado previdenciário negativo até o ano de 2034, o que demandará aumento gradual de aportes para cobertura das sucessivas insuficiências financeiras do RPPS.

Este Relator compartilha a preocupação do Ministério Público de Contas em relação à projeção que é merecedora de relevante atenção e que demanda a adoção de condutas administrativas mais efetivas voltadas para o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios, a fim de se evitar o agravamento fiscal e, via de consequência, minimizar futuras dificuldades de pagamento dos benefícios mantidos pelo sistema previdenciário estadual. Todavia, nesse particular, deixo de acolher o que foi recomendado pelo *Parquet*, tendo em

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

vista que os temas “estruturação” e sustentabilidade” dos regimes de previdência dos servidores públicos já foram objeto de recomendação no ano anterior, a qual, fundamentadamente, foi considerada atendida pela Unidade Técnica, nas presentes contas.

4.9 Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar do Poder Executivo

De acordo com o que foi consignado no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar (Anexo 5) do RGF relativo ao 3º quadrimestre de 2020, a **disponibilidade de caixa bruta** do Poder Executivo foi de **R\$ 7.350.294.230,80**, contra **obrigações financeiras** na ordem de **R\$ 1.193.591.568,18**, evidenciando, assim, uma **disponibilidade de caixa líquida** no valor de **R\$ 6.156.702.662,62**, suficiente para suprir a inscrição de restos a pagar não processados, no montante de R\$ 5.034.108.892,31.

Por sua vez, o Regime de Previdência Social dos Servidores Públicos (RPPS) registrou **disponibilidade de caixa líquida na ordem de R\$ 934.867.157,03**.

4.10 Parcerias Público-Privadas

Quanto às Parcerias Público-Privadas (PPPs), no exercício de 2020, foram realizadas despesas no total de R\$ 46.966.647,52, correspondente a 0,21% da RCL do período sob análise, **percentual bastante aquém do limite máximo de 5% estabelecido pela lei nº 11.079/2004.45**

45 Art. 28. A União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios. (Redação dada pela Lei nº 12.766, de 2012). (...) § 2º Na aplicação do limite previsto no caput deste artigo, serão computadas as despesas derivadas de contratos de parceria celebrados pela administração pública direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pelo respectivo ente, excluídas as empresas estatais não dependentes. (Redação dada pela Lei nº 12.024, de 2009)

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

4.11 Alienação de ativos e aplicação de recursos

Concernente à Receita de Alienação de Ativos e à Aplicação dos Recursos, **constatou-se o cumprimento das disposições contidas no art. 44 da LRF46**, uma vez que, no exercício sob exame, a Receita de Alienação de Ativos totalizou o montante de R\$ 1.128.985,82, do qual foi pago apenas o valor de R\$ 83.338,00. Desta forma, restou um saldo financeiro exercício de R\$ 1.045.647,82, decorrente da arrecadação de alienação de ativos, para aplicação futura em favor da preservação do patrimônio público estadual.

4.12 Dívida Consolidada

De acordo com a análise técnica, a dívida consolidada interna e externa do Estado do Ceará atingiu o montante de R\$ 17.783.339.122,52, considerando o total de precatórios.

Em que pese a dívida consolidada haver registrado um aumento nominal de R\$ 2.876.964.004,53 em relação ao exercício de 2019, o que equivale a uma variação de 19,30%, observou-se que **foram cumpridas as metas atualizadas de Dívida Pública Consolidada e Dívida Consolidada Líquida**, respectivamente, estabelecidas nos montantes de R\$ 21.910.960.000,00 e R\$ 17.376.814.000,00 na Lei de Diretrizes Orçamentárias referente ao exercício de 2020 (Lei nº 16.944/2019).

Vale ressaltar que a Dívida Consolidada Líquida apurada foi de R\$ 11.973.622.896,16, correspondendo a 54,42% da RCL.

Como bem destacado pelo *Parquet*, o comprometimento da Dívida Consolidada em relação à RCL foi de 80,82%, o que **evidencia cumprimento do limite estabelecido na Resolução nº 40/2001 do Senado Federal**,⁴⁷ que dispõe

46 Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

47 Art. 3º **A dívida consolidada líquida dos Estados**, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a: I - no caso dos **Estados** e do Distrito Federal: **2 (duas) vezes a receita corrente**

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal.

Todavia, o Ministério Público de Contas também destacou uma ocorrência que, na sua compreensão, impõe a inclusão de ressalva nas presentes contas. Qual seja: a meta fiscal de endividamento consolidado originalmente estabelecida pela Lei nº 16.944/2019 - LDO (R\$ 15.201.613.000,00), somente foi cumprida em função da alteração promovida pela Lei nº 17.346, de 11/12/2020 (R\$ 17.783.339.122,52), publicada no DOE-CE de 19/12/2020, em data bastante aproximada do encerramento do exercício sob exame.

Reforçou o *Parquet* de Contas que:

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

Releva destacar que, sobre tal aspecto, não houve apontamento do Órgão Instrutivo no exame inicial, tendo o fato sido trazido à tona no parecer do Ministério Público. Não se logrou, dessa forma, colher, em contraditório, as justificativas do responsável pela ocorrência. Não obstante, a preocupação do *Parquet* é muito oportuna, sendo de bom alvitre recomendar que o Poder Executivo reforce as medidas e ferramentas de planejamento, monitoramento e controle acerca da evolução da dívida pública ao longo do exercício.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

4.13 Operações de Crédito

O montante das operações de crédito⁴⁸ internas e externas realizadas pelo Tesouro Estadual, no exercício de 2020, somou a importância de R\$ 1.464.765.387,29, o que **correspondeu a 6,66% da RCL**, ficando **abaixo do limite** de 16% da RCL estabelecido pela Resolução nº 43/2001 do Senado Federal⁴⁹.

Impende destacar que, no exercício sob exame, **não houve realização de operações de crédito por antecipação da receita (ARO)**⁵⁰, tampouco foi identificada a realização, por parte do Poder Executivo, **de operações de crédito que pudessem ser consideradas nulas**⁵¹ ou **vedadas**⁵² pela LRF.

Constatou-se ainda o **cumprimento da denominada “Regra de Ouro”**⁵³ pelo Estado do Ceará em relação à previsão e à execução orçamentária

48 De acordo com o inciso III do art. 29 da LRF, operação de crédito é definida como “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”.

49 **Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados**, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.

50 Depreende-se do Art. 38 da LRF que a operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências para a realização de qualquer operação de crédito e ainda as seguintes: I - realizar-se-á somente a partir do décimo dia do início do exercício; II - deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano; III - não será autorizada se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira, ou à que vier a esta substituir; IV - estará proibida: a) enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada; b) no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.

51 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.

52 Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados: I - captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo do disposto no § 7º do art. 150 da Constituição; II - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação; III - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes; IV - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a *posteriori* de bens e serviços.

53 Denomina-se Regra de Ouro os dispositivos legais que vedam que os ingressos financeiros oriundos do endividamento (operações de crédito) sejam superiores às despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida). Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-da-regra-de-ouro>.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

do exercício de 2020, uma vez que as despesas de capital líquidas (R\$ 3.749.182.091,82)⁵⁴ superaram as receitas de operações de crédito (R\$ 1.464.765.387,29), conformando-se com as disposições contidas no art. 167, III, da CF.55

4.14 Limites da relação entre Despesas Correntes e Receitas Correntes (art. 167-A da CF/88)

Verificou-se que a relação entre o total de despesas correntes (R\$ 24.780.122.929,29) e receitas correntes (R\$ 28.331.548.177,40) **estabeleceu-se em 87,46%, portanto, aquém do limite de 95%**, a partir do qual, conforme o art. 167-A da Constituição Federal de 1988, incluído pela Emenda Constitucional N.º 109, de 2021, deverão ser aplicados mecanismos de ajustes fiscais relacionados à contenção de despesas.

4.15 Garantias e Contragarantias de Valores

De acordo com o Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores integrante do RGF referente ao 3º quadrimestre de 2020, o total de garantias concedidas pelo Estado no exercício em análise foi de R\$ 237.326.290,86, correspondendo a **1,08% da RCL, abaixo do limite** fixado pela Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, **que é de 22% da RCL.**⁵⁶

Verificou-se ainda que o Estado do Ceará não possui contragarantias.

⁵⁴ Despesas de capital após a dedução de incentivos fiscais a contribuintes.

⁵⁵ Art. 167. São vedados: (...) III - 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;

⁵⁶ De acordo com, o art. 9º da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, o saldo global das garantias concedidas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios não poderá exceder a 22% da receita corrente líquida.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

4.16 Resultados Primário e Nominal

No que se refere ao **Resultado Primário**⁵⁷, a LDO/2020⁵⁸ estabeleceu uma meta superavitária de R\$ 694.781.000,00, cuja metodologia de cálculo deduz as despesas com Programas de Infraestrutura, despesas que não são consideradas para dedução pela metodologia de cálculo emanada do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), editado pela Secretaria do Tesouro Nacional,⁵⁹ de forma que, ajustando os valores da LDO para a sistemática do MDF, a meta de resultado primário seria um *superavit* de R\$ 59.084.000,00.

Se, de um lado, o Estado obteve um *superavit* primário de R\$ 2.396.769.664,95, calculado pela metodologia estipulada na LDO, de outro, adotando-se a metodologia prevista no MDF, obtém-se um resultado superavitário de R\$ 1.698.697.751,94, conforme demonstrado na tabela abaixo, reproduzida do Relatório de Análise Técnica:

Tabela 6 – Cálculo do Resultado Primário (R\$ 1,00)

Cálculo	LDO 2020 (a - d)	MDF (a - b)
Receitas Primárias (a)	26.732.532.697,00	26.732.532.697,00
Despesas Primárias (b)	25.033.834.945,06	25.033.834.945,06
Programas de Infraestrutura (c)	698.071.913,01	-
Despesa Primária deduzidos os Programas de Infraestrutura (d)=(b - c)	24.335.763.032,05	-
Resultado Primário	2.396.769.664,95	1.698.697.751,94

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

⁵⁷ A 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais define resultado primário como aquele obtido a partir do cotejo entre receitas e despesas orçamentárias de um dado período que impactam efetivamente a dívida estatal. O resultado primário pode ser entendido, então, como o esforço fiscal direcionado à diminuição do estoque da dívida pública. Nesse sentido, a apuração acima da linha do Resultado Primário possibilita uma avaliação do impacto da política fiscal em execução pelo ente da Federação. *Superavits* primários representam esforço fiscal no sentido de diminuição da dívida consolidada líquida. Em contrapartida, *deficits* primários têm como consequência o aumento do referido endividamento.

⁵⁸ Lei nº 16.944, de 17 de julho de 2019.

⁵⁹ A Portaria STN nº 286, de 7 de maio de 2019, aprovou a 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais com aplicação a partir do exercício financeiro de 2020. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf/2020/26-2>>

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

Depreende-se da tabela acima que, independentemente da metodologia de cálculo utilizada, se da LDO ou do MDF, **o Estado do Ceará ultrapassou a meta de resultado primário estabelecida para o exercício sob exame.**

Em relação ao **Resultado Nominal**⁶⁰ não foi diferente. O Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do 6º bimestre de 2020, evidencia um **superavit** (nominal) **de R\$ 2.001.871.162,25**, bastante superior a meta prevista na LDO, atualizada pela Lei nº 17.346, de 11 de dezembro de 2020, que planejou um *superavit* de R\$ 267.801.770,94.

Desta forma, **constata-se o cumprimento da meta no período em análise** ainda que calculada pela metodologia do MDF, que aponta para um *deficit* de R\$ 367.895.000,00, tendo em vista que o Resultado Nominal efetivamente apurado pelo mesmo critério **foi superavitário no valor de R\$ 1.303.799.249,24.**

4.17 Novo Regime Fiscal

O Novo Regime Fiscal no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social do Estado do Ceará foi instituído pela Emenda Constitucional Estadual nº 88/2016, com prazo de vigência de 10 (dez) exercícios financeiros, estabelecendo limites individualizados para as despesas primárias correntes dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, bem como para as do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Tribunal de Contas do Estado.

60 A 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais define Resultado Nominal como sendo o conjunto das operações fiscais realizadas pela administração pública acrescentando ao resultado primário a conta de juros. Representa a variação do estoque da dívida. Pela metodologia acima da linha, representa o conjunto das operações fiscais realizadas pela administração pública acrescentando ao resultado primário o saldo da conta de juros, ou seja, a diferença entre os juros ativos e juros passivos. Por outro lado, pela metodologia abaixo da linha, o resultado nominal representa a diferença entre o saldo da dívida consolidada líquida (DCL) em 31 de dezembro do exercício anterior em relação ao apurado em 31 de dezembro do exercício de referência.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

Nessa senda, o limite de gastos para o Poder Executivo no exercício de 2020 foi de R\$ 12,03 bilhões. Todavia, foram pagos R\$ 10,1 bilhões em despesas primárias correntes e R\$ 337 milhões em restos a pagar, totalizando uma execução de R\$ 10,4 bilhões que corresponde a 86,50% do limite calculado por esta Corte de Contas.

5) TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A gestão transparente dos recursos públicos funciona em consonância com o direito fundamental à informação e milita em favor do controle, em suas mais diversas formas, sobre as ações governamentais.

Nessa ordem ideias, tendo em mente a importância da transparência da Administração pública, especialmente no que se refere ao atendimento às prescrições normativas pertinentes, passo ao exame da transparência na gestão pública estadual no Exercício 2020.

5.1 Índices de Transparência

Com o objetivo de medir a transparência pública em estados e municípios brasileiros, avaliando o cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI) e fornecendo subsídios sobre a matéria, a Controladoria-Geral da União desenvolveu o indicador Escala Brasil Transparente – Avaliação 360° (EBT).

Tal avaliação contempla as transparências passiva e ativa do ente, e verifica, inclusive, a publicação de informações sobre receitas e despesa, licitações e contratos, estrutura administrativa, servidores públicos, acompanhamento de obras públicas, entre outras.

Em sua última avaliação, realizada entre abril e dezembro de 2020, o Estado do Ceará majorou sua avaliação em 0,53 pontos, atingindo a nota máxima

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

(10,00), e ficando na 1ª colocação entre os governos estaduais, junto aos Estados do Espírito Santo e Minas Gerais.

5.2 Transparência na Gestão Fiscal

A transparência é disposta na LRF como um pressuposto da responsabilidade na gestão fiscal. Nesse contexto, tanto a referida lei quanto o Decreto Federal nº 10.540/2020 estabeleceram uma série de instrumentos e providências necessários à sua concretização.

Em consulta ao Portal da Transparência do Estado, bem como no sítio eletrônico da SEFAZ, a Unidade Instrutiva não destacou a existência de ocorrências, observando que os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) e de Gestão Fiscal (RGF) foram devidamente publicados.

Quanto ao mérito dos feitos, ressalto que sua análise meritória deverá ser realizada quando da apreciação, por esta Corte, dos próprios RGF's e RREO's.

5.3 Transparência conforme a Lei de Acesso à Informação

A Lei Federal nº. 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, veio regulamentar o direito à informação previsto constitucionalmente (inciso XXXIII do art. 5º; inciso II do § 3º do art. 37; e § 2º do art. 216).

Em pesquisa ao Portal da Transparência do Estado, a Unidade Técnica certificou o cumprimento dos requisitos de transparência previstos na LAI.

Ademais, ressaltou que, de acordo com página “Acessibilidade”, o novo portal da transparência (Ceará Transparente), indica estar em conformidade com o Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (eMAG), consistente em um conjunto de recomendações a ser considerado para a padronização da

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

acessibilidade dos sites e portais do governo brasileiro.

5.4 Disponibilização de Informação em Dados Abertos

Segundo do Decreto Federal nº. 8.777/2016, Dados Abertos são os dados “acessíveis ao público, representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na internet e disponibilizados sob licença aberta que permita sua livre utilização, consumo ou cruzamento, limitando-se a creditar a autoria ou a fonte;”.

Ao consultar o Portal da Transparência do Estado, a SECEX observou que, nada obstante exista um conjunto de dados com tais características, ao comparar com o exercício 2019, não foi constatada uma evolução significativa, haja vista que os dados disponíveis são oriundos, precipuamente da SEFAZ e da SEPLAG, restando ausentes dados sobre outras áreas da atuação estatal e de outras secretarias.

O MP de Contas, sobre esse aspecto, fez as seguintes considerações:

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

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

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

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

Em vista do exposto, sem maiores delongas, corroboro o entendimento da Diretoria e do Parquet Especial no sentido de que é necessário que o Portal da Transparência contemple todos os dados abertos das demais áreas de atuação do Governo e das outras Secretarias, além da SEPLAG e SEFAZ. Ressalto, todavia, que esse ponto foi objeto de constatação nas Contas de 2019, e, portanto, é tratado em capítulo específico deste voto.

5.5 Transparência nos Consórcios Públicos de Saúde

Segundo a Portaria Conjunta CGE/SESA nº. 01/2020 e a Portaria STN nº. 274/2016, os consórcios públicos deverão disponibilizar para acesso público uma série de documentos, como seu orçamento, contrato de rateio, demonstrativos contábeis, RREO, RGF, dentre outros.

Analisando os dados do exercício 2020, a Unidade Instrutiva observou que: (a) Apenas o consórcio da Microrregião de Sobral atingiu 100% na disponibilização dos demonstrativos analisados; (b) Os consórcios das Microrregiões de Limoeiro do Norte, Quixadá e Vale do Curu publicaram somente o contrato do rateio; (c) O portal do Consórcio da Microrregião de Maracanaú estava indisponível, mesma situação evidenciada no relatório técnico do exercício de 2019; (d) Em relação ao RREO, somente 14,29% dos Consórcios disponibilizaram o anexo dos Restos a pagar; (e) Quanto ao RGF, houve um aumento substancial do percentual de divulgação em comparação com o exercício anterior.

Tratando da evolução da disponibilização, conforme monitoramento iniciado no exercício 2017, verificou que houve uma evolução significativa no exercício 2020 quanto aos demonstrativos do relatório de gestão fiscal e ao RREO, salvo quanto à publicação dos demonstrativos dos restos a pagar. Em relação aos demais documentos, a publicação dos contratos de rateio aumentou de forma

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

substancial, e a divulgação do orçamento diminuiu.

O *Parquet* de Contas, em relação a esse ponto, destaca que:

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

[...]

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

Tendo em vista a ausência de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira nos portais eletrônicos dos consórcios de saúde, em conformidade com o posicionamento do MP de Contas, faz-se mister que o Governo envide esforços nesse sentido. Friso que esse ponto foi objeto de análise no exercício anterior, tendo sido exarada recomendação, a qual é tratada em tópico específico neste voto.

5.6 Transparência na execução do PPA

Nos termos do PPA 2020-2023, o instrumento de planejamento deverá ter monitoramento trimestral, e as informações respectivas deverão ser disponibilizadas, em formato sintético e com linguagem simplificada e de fácil acesso, na Plataforma Ceará Transparente e em consulta pública em todos os sítios eletrônicos dos órgãos e entidades executores.

5.6.1 Acompanhamento do PPA

Sobre o acompanhamento do PPA, a Unidade Instrutiva destacou

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

que pode ser acessado tanto pelo portal da SEPLAG, quanto do Portal da Transparência do Governo do Estado do Ceará.

Perscrutando os referidos sítios eletrônicos, a SECEX observou que o sistema de acompanhamento disponibiliza apenas o chamado Relatório de Acompanhamento das Entregas, o qual pode ser gerado trimestralmente e cujos dados estão agrupados por eixo, tema, programa de governo e iniciativa.

Para cada entrega, são divulgadas as informações sobre execução física regionalizada, execução orçamentária/financeira por órgão executor e fonte de recurso, as entregas concluídas por período, um resumo para consulta pública e a matriz de problemas/riscos.

Ademais, a SECEX observou a existência de limitações dos meios de consulta ao sistema de acompanhamento do PPA. Todavia, ressaltou que a Comissão Gestora Intersetorial para Aplicação do Plano de Ação para Sanar Fragilidades das Contas Anuais de Governo – PASF informou que está em análise o formato mais adequado para divulgar o Relatório de Acompanhamento das Entregas no Sistema de Acompanhamento do PPA devida à nova estrutura do PPA 2020-2023.

Por fim, verificou que divergências entre algumas informações sobre execução física efetiva constantes do Relatório de Acompanhamento e os dados fornecidos pela SEPLAG, bem como omissão na divulgação de algumas iniciativas.

O Ministério Público de Contas, nesse ponto, aduziu o seguinte:

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

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

ao aprimoramento dos portais e dos dados, com publicação periódica, informações confiáveis e precisas sobre a execução do plano, que possibilitariam maior transparência e acesso pelos cidadãos, o que **entendemos necessário reiterar**, haja vista a **implementação apenas parcial das medidas** deste **Tribunal de Contas**, conforme se observa nos comentários específicos no Capítulo 6 do Certificado da **SECEX**.

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

Em vista do narrado, é evidente a necessidade de aprimoramento na divulgação dos dados relativos ao acompanhamento do PPA. Todavia, percebo que as fragilidades em comento também foram objeto de análise nas Contas de 2019, resultando em recomendações as quais são abordadas em capítulo próprio.

5.6.2 Monitoramento e Avaliação do PPA

No que se refere ao monitoramento do PPA, são emitidos relatórios trimestrais, sob a coordenação da SEPLAG, e com o objetivo gerar informações adequadas para utilização no processo decisório, com vistas à correção de desvios de execução, à melhoria da alocação dos recursos e da utilização dos insumos disponíveis e ao alcance dos resultados almejados.

Tal documento é disponibilizado no portal da SEPLAG e está dividido em três tópicos, quais sejam, visão geral do PPA; visão geral do desempenho dos Eixos; e visão geral do desempenho dos Temas Estratégicos.

5.7 Transparência relacionada ao COVID-19

Especificamente sobre a pandemia do COVID-19, o Governo do Estado disponibilizou informações a profissionais da saúde e público em geral no sítio eletrônico “<https://coronavirus.ceara.gov.br/>”, bem como na plataforma IntegraSUS.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

Aos cidadãos são oferecidos quatro canais de suporte de Plantão Coronavírus para esclarecimentos sobre a doença à população cearense, tais como: (a) Plantão on-line com bate papo em tempo real; (b) Tele saúde 24h para orientações sobre o coronavírus; (c) “Whats da saúde”, atendimento direto pelo WhatsApp; e (d) Tira-dúvidas, com respostas para as dúvidas mais frequentes. Em paralelo, é ofertado o serviço “Força Anticorona”, com informações oficiais para combater *fakenews* e compartilhar matérias confiáveis.

Já para os profissionais da saúde, o espaço possui orientações e procedimentos divididos em quatro categorias: (a) Documentos oficiais (boletins, portarias, notas técnicas e demais publicações oficiais); (b) Trilhas e treinamentos (fluxos explicados com simulações de procedimentos); (c) Pesquisa científica (indicações de artigos e base de dados sobre o Sars-Cov-2); e (d) Farmacovigilância na Covid-19 (notificação de uso de drogas experimentais contra o vírus).

Especificamente sobre a plataforma IntegraSUS, agrega sistemas de monitoramento e gerenciamento epidemiológico, hospitalar, ambulatorial, administrativo, financeiro e de planejamento da Secretaria da Saúde do Estado (SESA) e dos 184 municípios. Nessa linha, disponibiliza dados como boletim epidemiológico novo coronavírus, histórico de internações por COVID-19, óbitos por COVID-19, níveis de alerta, cadastro de vacinação e acompanhamento de teste de COVID-19.

Destaque-se, ainda, que no portal Ceará Transparente, foram publicadas as principais informações relacionadas ao enfrentamento da pandemia de Covid-19 no Estado do Ceará, como despesa, legislação, doações, estatísticas de Ouvidoria, estatística de Acesso à Informação, Comitê Estadual de Enfretamento à Pandemia, Boletim epidemiológico e óbitos por COVID.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

Além disso, as medidas de proteção social também foram divulgadas no portal da transparência, tais como vale gás, conta de água, conta de energia, vale alimentação para estudantes, cartão mais infância e auxílio catador.

6) AVALIAÇÃO DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS SOBRE O ATENDIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES EMITIDAS NO PARECER PRÉVIO N.º 00078/2020

Inicialmente, destaco que o presente tópico aborda tão somente as recomendações expedidas em exercícios anteriores a 2020, as quais constaram no Parecer Prévio n.º 00078/2020.

Nesse contexto, impende consignar que este capítulo almeja avaliar as ações corretivas e/ou de melhoria que foram ou estão sendo adotadas pela Administração Pública estadual, no sentido de atender às recomendações formuladas por esta Corte em exercícios pretéritos, no âmbito das Contas de Governo do Estado do Ceará.

Quando do exame inicial (Informação n.º 00028/2021), a Unidade Técnica listou **51 Recomendações** e **1 Alerta**⁶¹ expedidos no supracitado parecer prévio, indicando os seguintes status: **10 atendidas, 4 parcialmente atendidas, 6 não atendidas, 3 reformuladas e 28 em fase de implementação.**

Com a apresentação da defesa pelo responsável e o consequente reexame pela Diretoria de Contas de Governo, o Órgão Instrutivo assim concluiu (Relatório Técnico): **12 atendidas, 2 parcialmente atendidas, 5 não atendidas, 0 reformuladas e 33 em fase de implementação.**

Indo adiante, de logo, registro minha **acquiescência** aos fundamentos, análises e inferências da Diretoria de Contas de Governo distribuídas

⁶¹ O Alerta foi reequadrado como recomendação, tendo sido considerado “Em fase de implementação”, consoante informou a Diretoria de Contas de Governo no Relatório Técnico.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

ao longo da instrução e, em especial, no Capítulo 6 do Relatório Técnico (de título idêntico ao presente tópico), com as seguintes observações e ressalvas:

No tocante ao Capítulo **Conjuntura Socioeconômica**, foram expedidas quatro Recomendações no Parecer Prévio do exercício de 2019.

No exame inicial das contas deste exercício, o Órgão Instrutivo considerou duas delas atendidas, bem como apontou que as duas remanescentes demandavam esclarecimentos do responsável, uma vez que foram inicialmente consideradas “parcialmente atendida” (Recomendação 2) e “não atendida” (Recomendação 3).

Após a apresentação da defesa, a Diretoria de Contas de Governo, em sede de reexame, entendeu pelo **atendimento** tanto da **Recomendação 02** quanto da **Recomendação 03**:

RECOMENDAÇÃO Nº 02 – Ao Poder Executivo, que aperfeiçoe as medidas nas áreas de formação e aperfeiçoamento dos professores do setor público, bem como intensifique as ações relacionadas ao ensino fundamental, estabelecendo programas permanentes para coordenação, financiamento e manutenção.

[...]

8. Na análise preliminar, a Diretoria de Contas de Governo considerou que esta recomendação estava parcialmente atendida, pois não houve nenhum empenho em 2020 referente à subfunção de Formação de Recursos Humanos (Função Educação – 12), mesmo tendo um orçamento previsto de R\$ 510.000,00 (quinhentos e dez mil reais). Apresentou-se a justificativa que a execução financeira ficou prejudicada devido à pandemia.

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

10. Por meio do Processo nº 16858/2021-0, o Poder Executivo, através da Comissão do PASF, encaminhou esclarecimento adicional sobre a matéria.

11. Diante dos novos esclarecimentos, esta Diretoria de Contas de Governo entende que esta recomendação foi atendida, tendo em vista que a SEDUC realizou a formação dos professores de ensino fundamental através das ações de cooperação com os municípios por meio do Programa Alfabetização na Idade Certa — PAIC, conforme o Programa (PPA) 432 — Desenvolvimento Integral da Educação Infantil e Ensino Fundamental com Garantia de Igualdade de Oportunidades.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

12. Vale ressaltar que a Comissão do PASF esclareceu que a subfunção 128 — Formação de Recursos Humanos se refere ao Programa 211 — Gestão Administrativa do Ceará, não sendo direcionada à formação de docentes.

SITUAÇÃO: Atendida.

RECOMENDAÇÃO Nº 03 – Ao Poder Executivo, que analise a possibilidade de aumento da parcela orçamentária destinada à "formação de recursos humanos" na área de segurança pública, permitindo que a Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social intensifique o treinamento e a qualificação dos policiais de Estado do Ceará.

[...]

14. Na análise preliminar, a Diretoria de Contas de Governo considerou que esta recomendação não foi atendida, pois o valor empenhado de acordo com a classificação da subfunção 128 - Formação de Recursos Humanos (Função 06 – Segurança Pública) foi de R\$ 13.012.768,251, em 2019, e de R\$ 10.445.131,05, em 2020, correspondendo uma variação negativa de 19,73%.

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

16. Por meio do Processo nº 16858/2021-0, o Poder Executivo, através da Comissão do PASF, encaminhou esclarecimento adicional sobre a matéria.

17. Diante dos novos esclarecimentos, esta Diretoria de Contas de Governo modificou seu entendimento para atendida, pois a SSPDS e suas vinculadas aplicaram em treinamentos e qualificação de seus servidores o montante de recursos de R\$ 9.005.150,86 no exercício de 2020, correspondendo um crescimento de 30,06% dos valores de 2019, que foram de R\$ 6.924.004,16.

18. Quanto à subfunção 128 - Formação de Recursos Humanos (Função 06 – Segurança Pública), a Comissão do PASF informa que o valor empenhado em 2020 foi de R\$ 10.445.11,05 (dez milhões, quatrocentos e quarenta e cinco mil, cento e trinta e um reais e cinco centavos), representando 71,98% do orçamento autorizado. Utilizando os mesmos critérios para 2019, foram empenhados R\$ 10.573.099,54 (dez milhões, quinhentos e setenta e três mil, noventa e nove reais e cinquenta e quatro centavos), representando 74,46% do orçamento autorizado.

SITUAÇÃO: Atendida.

Nesse contexto, além de concordar com os fundamentos articulados pela Unidade Técnica, compreendo que os pontos acima realçados foram devidamente expostos e analisados pela instrução.

Ademais, em rápida digressão, realço a relevância do contraditório e da ampla defesa no âmbito das Contas de Governo do Estado do Ceará. É o que se infere, de forma clara, dos pontos acima narrados, uma vez que, após a oitiva do

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

Governador, o qual logrou afastar as ocorrências por meio de sua defesa, alterou-se o posicionamento da instrução acerca dos achados.

Com efeito, sem maiores elucubrações, **encampo o exame empreendido e considero atendidas as quatro recomendações** formuladas no Capítulo **Conjuntura Socioeconômica**, expedidas no Parecer Prévio n.º 00078/2020.

Em relação ao Capítulo **Planejamento e Execução Orçamentária**, no que pertine à Recomendação n.º 19⁶², por mais que o responsável tenha alegado que o Estado do Ceará “já estabelece políticas públicas distributivas, que podem ser visualizadas através do PPA 2020-2023”, como no caso da “Promoção do desenvolvimento Territorial”, consoante o exame da Diretoria, o Governo “ainda não prioriza adoção dos índices de desenvolvimento municipal ou humano de forma efetiva como critério para destinação de recursos a título de transferências voluntárias”.

Nesse contexto, com a devida vênia ao posicionamento da Unidade Técnica, que caracterizou como “em fase de implementação” a medida, tendo em vista que, na gestão em exame, foi observado que a distribuição das transferências voluntárias aos municípios não levou em consideração o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM), tenho que o enquadramento mais adequado à aludida recomendação é “**não atendida**”.

Importa assinalar, ainda, que a **Recomendação n.º 11**⁶³, a qual, no exame inicial, havia sido considerada “não atendida”, no reexame técnico, foi

62 **RECOMENDAÇÃO Nº 19** – À SEPLAG que proceda à elaboração de políticas públicas distributivas, que priorizem a adoção dos índices de desenvolvimento municipal ou humano como critério para a posterior destinação de recursos a título de transferências voluntárias. (Relatório Técnico)

63 **RECOMENDAÇÃO Nº 11** - À Secretaria da Fazenda, que envie no Balanço Geral do Estado a demonstração do efetivo acréscimo de arrecadação atingido por meio das medidas de compensação, bem como os cálculos evidenciando o montante de receita efetivamente renunciado..

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

reenquadrada para o status “em implementação”. Do narrado, endosso o posicionamento da Diretoria competente, e repiso a importância de ofertar o contraditório e da ampla defesa nas Contas de Governo do Estado do Ceará.

Quanto aos Capítulos **Análise das Demonstrações Contábeis e Conformidade Financeira e Orçamentária**, registro, de logo, que **acompanho** o exame técnico empreendido pela Diretoria de Contas de Governo, razão pela qual **endosso integralmente as ponderações neles consignadas**.

Por fim, no que diz respeito ao Capítulo **Transparência**, considero relevante adicionar, às conclusões da Unidade Técnica, as seguintes observações:

Vale asseverar que a **Recomendação n.º 49**⁶⁴, no exame inicial, foi enquadrada como “não atendida” e, após ofertada defesa pelo responsável, já em sede de reexame, teve seu status alterado para “em implementação” pelo Órgão Instrutivo.

Noutro giro, a **Recomendação n.º 50**⁶⁵ causa estranheza o fato de ter sido considerada, no exame inicial, “parcialmente atendida” (Informação n.º 00028/2021) e, após o contraditório, sofrer modificação para “não atendida” no Relatório Técnico. Nesse sentido, alega a Diretoria competente em seu derradeiro pronunciamento:

275. Na análise preliminar, a Diretoria de Contas de Governo considerou que esta recomendação foi parcialmente atendida, pois ao consultar o S2GPR verificou uma divergência nos valores empenhados pelo Governo do Estado para a subfunção Desenvolvimento Científico, classificado na Função Educação (12). O valor empenhado em 2019 foi de R\$ 2.071.340,4715 (dois milhões, setenta e um mil, trezentos e quarenta reais

64 **RECOMENDAÇÃO Nº 49** – À Secretaria do Planejamento e Gestão que promova um melhor acompanhamento da execução do plano plurianual, disponibilizando informações confiáveis e congruentes sobre a execução física e financeira das iniciativas previstas no PPA 2020-2023.

65 **RECOMENDAÇÃO Nº 50** – Quanto à educação, a Administração Estadual esteja atenta à regular aplicação de recursos nas subfunções "Desenvolvimento Científico", "Educação Especial" e "Ensino Fundamental", a fim de permitir que todas as atividades relacionadas às aludidas subfunções sejam plenamente desenvolvidas.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

e quarenta e sete centavos), enquanto em 2020 o montante foi de R\$ 3.420.800,00 (três milhões, quatrocentos e vinte mil e oitocentos reais).

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

277. Por meio do Processo nº 16858/2021-0, o Poder Executivo, através da Comissão do PASF, encaminhou esclarecimento adicional sobre a matéria, porém, é idêntico ao apresentado anteriormente.

278. Diante dos novos esclarecimentos, esta Diretoria de Contas de Governo entende que esta recomendação foi não atendida, pois ao consultar o Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção referente ao 6º bimestre do RREO de 2020, verificou que, para a subfunção Desenvolvimento Científico (571), o orçamento autorizado em 2020 foi de R\$ 135.728.695,92 (cento e trinta e cinco milhões, setecentos e vinte e oito mil, seiscentos e noventa e cinco reais e noventa e dois centavos), tendo sido empenhado um montante de R\$ 53.092.981,50 (cinquenta e três milhões, noventa e dois mil, novecentos e oitenta e um reais e cinquenta centavos), o que equivale ao percentual de 39,11%. Diante disso, entende-se que houve uma baixa aplicação de recursos na subfunção Desenvolvimento Científico.

279. Em relação às subfunções "Educação Especial" e "Ensino Fundamental", verificou-se que a aplicação dos recursos em 2019 foi realizada de forma regular. Entretanto, devida às restrições impostas pela pandemia da COVID-19 e à diminuição do empenho nestas subfunções no exercício de 2020, esta Diretoria de Contas de Governo entende que esta recomendação deve ser mantida para acompanhamento da regular aplicação de recursos nas subfunções "Educação Especial" e "Ensino Fundamental", na área de educação.

Infere-se que houve a alteração do status de “parcialmente atendida” para “não atendida” após o exame do RREO do 6º Bimestre de 2020, o que reforça a necessidade de manutenção da Recomendação n.º 50.

Por fim, nada obstante as pontuações acima explicitadas, faz-se mister asseverar que se trataram apenas de divergências quanto ao status das recomendações, em nada alterando o juízo acerca da necessidade de manutenção das recomendações de exercícios anteriores propostas pela Diretoria de Contas de Governo.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

Nesse trilhar, e tendo endossado o exame, as ponderações e inferências do Órgão Instrutivo, **seguem abaixo as recomendações da relatoria acerca dos achados oriundos de exercícios anteriores:**

Quadro 1 – Recomendações de Exercícios Anteriores

RECOMENDAÇÕES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES
PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
À Secretaria do Planejamento e Gestão, que aprimore o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de forma a descrever as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, conforme prevê o art. 4º, I, e, da Lei de Responsabilidade Fiscal.
À Secretaria da Fazenda, que dê continuidade ao processo de implantação do sistema de custos para possibilitar a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, em atendimento as exigências contidas no art. 50, VI, § 3º da LRF.
À Secretaria da Fazenda, que especifique nos instrumentos de planejamento (LDO/LOA) quais parâmetros foram utilizados para se apurar a renúncia de receita neles identificada, e assim, garantir a demonstração com transparência desses valores, possibilitando um controle social, bem como a permanente revisão dos critérios utilizados.
Ao Poder Executivo Estadual, que demonstre a renúncia considerada na estimativa de receita da lei orçamentária conforme inciso I do art. 14 da LRF na LOA.
À Secretaria da Fazenda, que envie no Balanço Geral do Estado a demonstração do efetivo acréscimo de arrecadação atingido por meio das medidas de compensação, bem como os cálculos evidenciando o montante de receita efetivamente renunciado.
À Secretaria de Desenvolvimento Econômico e ao Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Estado do Ceará, que realizem estudos anuais para avaliar o retorno obtido com as políticas de incentivos fiscais em contrapartida com seu custo fiscal, bem como verificar o cumprimento, pelas empresas beneficiárias, das condições necessárias para o recebimento de incentivos fiscais.
À Secretaria do Planejamento e Gestão, que fiscalize o cumprimento do Manual de Celebração de Contratos de Gestão e, antes da formalização de contratos de gestão, promova estudo detalhado que contemple a avaliação precisa dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados, bem assim planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução dos contratos de gestão.
À Secretaria do Planejamento e Gestão, que disponibilize, em sua página eletrônica referente ao cumprimento do limite de abertura de créditos suplementares, as informações analíticas utilizadas no cálculo do referido percentual e a memória do cálculo em si de acordo com a legislação orçamentária vigente
À todas as Secretarias do Estado, que reduzam a contratação de terceirizados para a realização de atividades inerentes a servidores públicos (atividade-fim), e avaliem a necessidade de realização de concurso público, sob pena de ofensa ao art. 37, inciso II, CF/88
À Secretaria da Fazenda e à Procuradoria Geral do Estado, recomendados a disponibilização de indicadores que proporcionem o conhecimento da situação da Dívida Ativa, tais como: Índice de prescrição da Dívida Ativa; Efetividade da Cobrança da Dívida

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

Ativa; Índice de Efetividade da Cobrança da Dívida Ativa; Índice de Efetividade do Parcelamento no Recolhimento dos Créditos da Dívida Ativa, entre outros.

Ao Poder Executivo, que adote as medidas necessárias para a regulamentação da forma de apropriação dos saldos remanescentes dos contratos de gestão, bem como a sua respectiva transparência.

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

Ao Poder Executivo, que adote providências de maior controle quanto ao gasto de pessoal em sentido amplo, com fulcro no art. 1º, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000, em relação à responsabilidade na gestão fiscal quanto ao equilíbrio das contas públicas em face das despesas com contrato de gestão, pensionistas e abono permanência, reduzem as disponibilidades do Estado para investimentos e manutenção dos serviços públicos. (Alerta nº01 do Parecer Prévio nº00078/2020)

ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

À Secretaria da Fazenda, que acompanhe o cumprimento do deliberado na Resolução COGERF nº 10/2020(DOE 17/06/2020), na qual orienta que as Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, que recebam recursos destinados à constituição ou aumento de capital, especifiquem em notas explicativas às demonstrações contábeis, informativo da aplicação de tais recursos com a devida descrição das despesas aplicadas dentre outras determinações.

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

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

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

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

À Secretaria do Planejamento e Gestão, que dê prosseguimento aos trabalhos de reavaliação dos bens móveis e imóveis do Estado e aperfeiçoe os sistemas de controle desses bens de forma a atender aos novos padrões da contabilidade aplicada ao setor público, a fim de evidenciar o valor real do patrimônio do Estado.

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

CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Ao Poder Executivo, quando elaborar a Lei de Orçamento do Estado, que observe a dotação mínima para investimentos do setor público estadual do Interior, conforme estabelece o art. 210 da Constituição Estadual do Ceará.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

Ao Poder Executivo, que cumpra o cronograma estabelecido para alcance do percentual de recursos direcionados à FUNCAP, conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual.

Ao Poder Executivo, que promova a operacionalização do fundo destinado ao fomento e ao incremento de microempreendedorismo com vistas ao cumprimento do art. 209 da Constituição Estadual.

À SEFAZ, que disponibilize no S2GPR um relatório que informe a disponibilidade de caixa por fonte de recursos e por Poder.

À Secretaria da Fazenda, que implemente um dispositivo de bloqueio no sistema da execução orçamentária para fontes de recursos que não possuam disponibilidade financeira, a fim de evitar insuficiência de caixa nas fontes vinculadas.

Ao Poder Executivo, que envide esforços para obter a devida contragarantia de garantias anteriormente prestadas e que condicione as futuras concessões de garantia em operações de crédito internas ou externas ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, dispensando a contragarantia apenas de órgãos ou entidades do próprio estado, tudo em conformidade com o art. 40, §1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal e o art. 18, I, §3º, da Resolução nº 43/2001, do Senado Federal.

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

À Secretaria da Fazenda, que efetue a contabilização dos consórcios públicos, em conformidade com a regulamentação da Portaria STN nº 274/2016, com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e a Instrução de Procedimentos Contábeis – IPC 10 – Contabilização de Consórcios Públicos.

GOVERNANÇA FISCAL DA RENÚNCIA DE RECEITA

Ao Poder Executivo, que institucionalize formal e juridicamente (por meio de lei, decreto, resolução etc.) o processo de instituição, concessão, avaliação e controle de renúncias fiscais, definindo e distribuindo as competências dos órgãos e as atribuições dos atores envolvidos.

Ao Poder Executivo, que formalize diretrizes, prioridades e metas da política de renúncia fiscal do estado, de modo a permitir o planejamento estratégico de médio e longo prazo, a alocação eficiente dos recursos (financeiros, de materiais e equipamentos, de sistemas e de pessoas) entre os vários programas de renúncia fiscal estaduais e a sua devida operacionalização.

À Controladoria Geral do Estado, que dê continuidade ao desenvolvimento, no âmbito de suas metas institucionais, de trilhas automatizadas para a avaliação e controle da renúncia de receita concedida, considerando fazer uso das metodologias de gerenciamento de riscos das operações de concessão e de execução de renúncias tributárias, em especial as condicionadas.

Ao Poder Executivo que divulgue, ainda que de modo geral, o retorno das políticas de renúncia fiscal para a sociedade, além das metodologias utilizadas pelos órgãos estaduais, nos momentos da concessão, do monitoramento e do controle, para avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das renúncias fiscais concedidas a beneficiários específicos e dos programas de renúncia como um todo.

TRANSPARÊNCIA

Ao Poder Executivo, que aprimore a divulgação no portal de dados abertos, diversificando os dados publicados em relação a outros temas e/ou órgãos e incentive a sua utilização por

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

parte da população, seja através de consulta aos dados ou de desenvolvimento de aplicativos.

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

À Secretaria do Planejamento e Gestão, que disponibilize relatórios descritivos sobre a realização das metas físicas e sua respectiva execução financeira para todos os produtos principais das Iniciativas dos Programas de governo do PPA 2020-2023.

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

À Secretaria do Planejamento e Gestão, que ao inserir dados no Sistema de Acompanhamento verifique a veracidade dos valores referentes às Iniciativas e aos Programas de Governo.

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

Quanto à educação, a Administração Estadual esteja atenta à regular aplicação de recursos nas subfunções "Desenvolvimento Científico", "Educação Especial" e "Ensino Fundamental", a fim de permitir que todas as atividades relacionadas às aludidas subfunções sejam plenamente desenvolvidas.

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

Então, sendo essas as observações a serem tecidas no presente capítulo, passo à parte conclusiva do presente voto.

CONCLUSÃO

À guisa de conclusão, convém realçar a missão constitucional do Tribunal de Contas do Estado do Ceará de apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante a emissão de Parecer Prévio, o qual respaldará, posteriormente, o julgamento das Contas de Governo pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.

Nesse passo, em se tratando de uma peça técnica na qual se analisa o transcurso da vida econômica, financeira, orçamentária e fiscal do Estado

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

ao longo de um exercício, saliento a relevância de se ofertar o contraditório e a ampla defesa ao responsável em sede de Contas de Governo do Estado. Esse expediente, por mim defendido desde a época em que atuava como Procurador de Contas e inaugurado neste Tribunal por ocasião do Parecer Prévio do ano passado, além de garantir o exercício de direitos processuais fundamentais ao interessado, contribui para fomentar o debate público bem informado sobre temas tão importantes para os cidadãos cearenses.

Nessa ordem de ideias, destaco que o Relatório Técnico elaborado pela Diretoria de Contas de Governo propôs a aprovação com ressalvas destas contas, com as recomendações por ela indicadas.

Soma-se a isso os fundamentos apresentados no Parecer do Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, o qual opina no sentido de que seja emitido parecer prévio pela aprovação com ressalvas das contas, corroborando as recomendações sugeridas pela Unidade Técnica e adicionando outras.

Nesse contexto, tem-se, portanto, as recomendações sugeridas pela Diretoria competente, referentes ao exercício de 2020, além das remanescentes de exercícios anteriores, assim como as novas recomendações propostas pelo Ministério Público de Contas e por este relator.

Dito isso, em meu sentir, as ocorrências apontadas não são suficientes para macular as contas ofertadas pelo Chefe do Executivo Estadual, as quais apresentam condições de serem aprovadas pela Assembleia Legislativa.

No entanto, é fundamental que o Poder Executivo Estadual observe com zelo todas as recomendações propostas pela Diretoria de Contas de Governo,

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

pelo Ministério Público de Contas e por este Relator ao longo deste voto⁶⁶, a fim de evitar prejuízos ao cumprimento das normas legais e dos instrumentos de planejamento e execução orçamentária.

Em vista de todo o exposto, uma vez que as falhas apuradas ao longo da instrução processual não prejudicaram o contexto geral das presentes contas, **VOTO** no sentido de:

1) **emitir PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das Contas de Governo do Estado do Ceará, exercício financeiro de 2020, de responsabilidade do Sr. **Camilo Sobreira de Santana**, com as **recomendações** constantes no Anexo Único, parte integrante deste parecer prévio, as quais sugiro sejam encampadas pelo Legislativo Estadual;

2) por conseguinte, **submeter** o feito ao julgamento político da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará;

3) **recomendar**, à atual gestão do governo do Estado, a implementação dos apontamentos constantes no Anexo Único, parte integrante deste parecer prévio, cujo cumprimento deverá ser acompanhado pelo Órgão Estadual de Controle Interno, bem como, no âmbito deste Tribunal, pela Secretaria de Controle Externo, por intermédio da Diretoria de Contas de Governo;

4) **comunicar** o responsável e os demais interessados acerca do parecer prévio emitido;

5) **cientificar** a Secretaria de Controle Externo sobre o teor do parecer prévio emitido, em especial quanto às considerações dirigidas à SECEX no

⁶⁶ Cita-se como exemplo: a) para fins de aprimoramento da gestão, que analise os achados levantados pelo órgão ministerial relativos à Segurança Pública, uma vez que podem servir de base para eventual tomada de decisão da Administração Pública quando da alocação de recursos, de forma eficaz, eficiente e efetiva; b) as propostas de melhoria trazidas à lume pelo órgão ministerial no item 4.7 deste voto (despesas com pessoal), uma vez que podem servir de base ao cálculo das despesas de pessoal em consonância com a LRF.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

corpo do voto do relator, para conhecimento e adoção das ações cabíveis, a seguir elencadas:

5.1) estar vigilante nas vindouras Contas de Governo do Estado do Ceará, a fim de acompanhar a retomada dos investimentos (em geral) quando do arrefecimento da pandemia de COVID-19 e da retomada do crescimento econômico e da arrecadação;

5.2) analisar a viabilidade de realização de auditoria específica, com base em critérios de materialidade e relevância, nos ajustes firmados pelo Estado do Ceará relacionados à pandemia de COVID-19;

5.3) averiguar a possibilidade de realizar auditoria tendo como escopo a avaliação dos mecanismos de controle de contratos de gestão;

5.4) avaliar a possibilidade de instaurar auditoria operacional na seara da segurança pública, com o fito de 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 da segurança.

Fortaleza, 31 de agosto de 2021.

Conselheiro *Rholden Botelho de Queiroz*
RELATOR

ANEXO ÚNICO – RECOMENDAÇÕES

CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA	
1.	Em relação ao IDEB, que o Governo do Estado do Ceará empreenda esforços concretos tendentes ao alcance e cumprimento das metas previstas para a rede estadual de ensino.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	
2.	À Secretaria do Planejamento e Gestão, que promova um melhor acompanhamento das metas previstas no PPA 2020-2023, para evitar dimensionamento abaixo ou acima da real expectativa a ser alcançada.
3.	À SEPLAG, que proceda à elaboração de políticas públicas distributivas, que priorizem a adoção dos índices de desenvolvimento municipal ou humano como critério para a posterior destinação de recursos a título de transferências voluntárias.
4.	A todas as Secretarias do Estado, que se abstenham de contratar terceirizados para a realização de atividades inerentes a servidores públicos (atividade-fim), e avaliem a necessidade de realização de concurso público, sob pena de ofensa ao art. 37, inciso II, CF/88.
5.	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.
6.	À Secretaria do Planejamento e Gestão, que aprimore o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de forma a descrever as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, conforme prevê o art. 4º, I, e, da Lei de Responsabilidade Fiscal.
7.	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 às exigências contidas no art. 50, VI, § 3º, da LRF
8.	À Secretaria do Planejamento e Gestão, que fiscalize o cumprimento do Manual de Celebração de Contratos de Gestão e, antes da formalização de contratos de gestão, promova estudo detalhado que contemple a avaliação precisa dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados, bem assim planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução dos contratos de gestão.
9.	À Secretaria da Fazenda, que especifique nos instrumentos de planejamento (LDO/LOA) quais parâmetros foram utilizados para se apurar a renúncia de receita neles identificada, e assim, garantir a demonstração com transparência desses valores, possibilitando um controle social, bem como a permanente revisão dos critérios utilizados.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

10.	Ao Poder Executivo, que adote as medidas necessárias para a regulamentação da forma de apropriação dos saldos remanescentes dos contratos de gestão, bem como a sua respectiva transparência.
11.	À Secretaria da Fazenda e à Procuradoria Geral do Estado, recomendamos a disponibilização de indicadores que proporcionem o conhecimento da situação da Dívida Ativa, tais como: Índice de prescrição da Dívida Ativa; Efetividade da Cobrança da Dívida Ativa; Índice de Efetividade do Parcelamento no Recebimento dos Créditos da Dívida Ativa, entre outros.
12.	Ao Governo do Estado, que envide esforços no sentido de dar maior efetividade à execução orçamentária dos investimentos em geral, especialmente aqueles voltados à consecução de direitos sociais.
13.	Ao Poder Executivo, que aprimore os mecanismos para identificação dos gastos executados com recursos ordinários, permitindo diferenciar os provenientes da União e os originados exclusivamente da arrecadação estadual.
14.	Ao Poder Executivo, que envide esforços para aumentar a transparência nos sites eletrônicos, por meio do saneamento dos dados apresentados e evidenciação de notas explicativas tanto em relação ao significado dos conteúdos dos campos divulgados quanto às informações consolidadas.
15.	Ao Poder Executivo, que demonstre a renúncia considerada na estimativa de receita da lei orçamentária conforme inciso I do art. 14 da LRF na LOA.
16.	À Secretaria da Fazenda, que envie no Balanço Geral do Estado a demonstração do efetivo acréscimo de arrecadação atingido por meio das medidas de compensação, bem como os cálculos evidenciando o montante de receita efetivamente renunciado.
17.	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.
18.	Ao Poder Executivo, que, em atenção às metas e prioridades definidas na LDO, envide esforços no sentido de elevar o nível de execução orçamentária e física dos programas finalísticos e das correspondentes iniciativas.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

19.	À Secretaria da Fazenda, que acompanhe o cumprimento do deliberado na Resolução COGERF nº 10/2020 (DOE 17/06/2020), a qual orienta que as Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, que recebam recursos destinados à constituição ou aumento de capital, especifiquem em notas explicativas às demonstrações contábeis, informativo da aplicação de tais recursos com a devida descrição das despesas aplicadas dentre outras determinações.
20.	À Secretaria da Fazenda, que verifique a utilização das fontes seguindo a condição temporal do seu recebimento, de modo a adotar o Manual do Orçamento do Governo do Estado do Ceará.
21.	À Secretaria do Planejamento e Gestão, que inclua no Orçamento Fiscal do Estado, em observância ao 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.
22.	À Secretaria do Planejamento e Gestão, que dê prosseguimento aos trabalhos de reavaliação dos bens móveis e imóveis do Estado e aperfeiçoe os sistemas de controle desses bens de forma a atender aos novos padrões da contabilidade aplicada ao setor público, a fim de evidenciar o valor real do patrimônio do Estado.
23.	À Secretaria da Fazenda e à Procuradoria Geral do Estado, diante da vultuosidade do valor envolvido, que continuem dando prosseguimento às ações de aprimoramento na metodologia de cálculo do ajuste de perdas da Dívida Ativa, buscando a efetiva inclusão de novos critérios, bem como o atendimento ao princípio contábil da prudência.
24.	À Secretaria da Fazenda, que adote as providências necessárias para que na 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).
25.	À Secretaria da Fazenda, que seja especificada, no Balanço Patrimonial ou em suas notas explicativas, a parcela da depreciação, exaustão e amortização acumuladas, que corresponde aos Bens Móveis e Imóveis.
26.	À Secretaria da Fazenda, que seja especificada, nas notas explicativas, a metodologia utilizada, que justifique a ausência ou constituição de uma estimativa de ajuste de perdas, relativa aos créditos de dívida ativa não tributária.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

27.	Ao Poder Executivo, que adote medidas efetivas, para que possa ser finalizado o processo de extinção da COHAB.
CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA	
28.	Ao Poder Executivo, que envide esforços para obter a devida contragarantia de garantias anteriormente prestadas e que condicione as futuras concessões de garantia em operações de crédito internas ou externas ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, dispensando a contragarantia apenas de órgãos ou entidades do próprio estado, tudo em conformidade com o art. 40, §1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal e o art. 18, I, §3º, da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal.
29.	À Secretaria da Fazenda, que implemente um dispositivo de bloqueio no sistema da execução orçamentária para fontes de recursos que não possuam disponibilidade financeira, a fim de evitar insuficiência de caixa nas fontes vinculadas.
30.	À Secretaria da Fazenda, que avalie o impacto da inclusão dos gastos com recursos humanos nos contratos de gestão no cálculo das despesas com pessoal, pra fins de cumprimento da LRF.
31.	À Secretaria da Fazenda, que disponibilize no S2GPR um relatório que informe a disponibilidade de caixa por fonte de recursos e por Poder.
32.	Ao Poder Executivo, quando elaborar a Lei de Orçamento do Estado, que observe a dotação mínima para investimentos do setor público estadual do Interior, conforme estabelece o art. 210 da Constituição Estadual do Ceará.
33.	Ao Poder Executivo, que cumpra o cronograma estabelecido para alcance do percentual de recursos direcionados à FUNCAP, conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual.
34.	Ao Poder Executivo, que promova a operacionalização do fundo destinado ao fomento e ao incremento de microempreendedorismo com vistas ao cumprimento do art. 209 da Constituição Estadual.
35.	À Secretaria da Fazenda, que efetue a contabilização dos consórcios públicos, em conformidade com a regulamentação da Portaria STN nº 274/2016, com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e a Instrução de Procedimentos Contábeis – IPC 10 – Contabilização de Consórcios Públicos.
36.	Ao Poder Executivo, que adote providências de maior controle quanto ao gasto de pessoal em sentido amplo, com fulcro no art. 1º, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000, em relação à responsabilidade na gestão fiscal quanto ao equilíbrio das contas públicas em face das despesas com contrato de gestão, pensionistas e abono permanência reduzirem as disponibilidades do Estado para investimentos e manutenção dos serviços públicos.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

37.	Ao Governo do Estado, que não compute, no cálculo dos gastos com Manutenção de Desenvolvimento do Ensino (MDE), as despesas não consideradas como ações típicas de MDE, nos termos do art. 71 da Lei nº 9.394/96.
38.	Ao Governo do Estado, que, ao elaborar o cálculo de apuração do percentual mínimo de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde, observe as disposições contidas nos arts. 3º e 4º da Lei Complementar nº 141/2012, bem como o entendimento jurisprudencial firmado na decisão exarada no Acórdão TCE/CE nº 546/2018.
39.	Ao Governo do Estado, que, ao decidir sobre investimentos públicos, realize esforços no sentido de dar cumprimento ao mandamento constitucional insculpido no art. 210 da Constituição Estadual, inclusive observando a dotação mínima para investimentos do setor público estadual do Interior, alavancando o desenvolvimento dessa região do Estado, reduzindo desigualdades regionais e a pobreza dos seus habitantes.
40.	Ao Poder Executivo, que reforce as medidas e ferramentas de planejamento, monitoramento e controle acerca da evolução da dívida pública ao longo do exercício.
TRANSPARÊNCIA	
41.	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.
42.	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.
43.	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.
44.	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.
45.	Quanto à educação, a Administração Estadual esteja atenta à regular aplicação de recursos nas subfunções “Desenvolvimento Científico”, “Educação Especial” e “Ensino Fundamental”, a fim de permitir que todas as atividades relacionadas às aludidas subfunções sejam plenamente desenvolvidas.
46.	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.

PROCESSO N.º 01236/2021-0
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2020

47.	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.
48.	Ao Governo do Estado, que exija 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.
49.	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.
50.	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.
51.	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.
52.	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.