

**ESPÉCIE:** Prestação de Contas de Governo  
**DOCUMENTO:** Relatório Complementar nº 149/2022  
**FASE:** Final  
**PROCESSO Nº:** 01734/2022-1  
**ENTE:** Estado do Ceará  
**RESPONSÁVEL:** Exmo. Sr. Camilo Sobreira de Santana  
**EXERCÍCIO:** 2021

**EMENTA:** Análise complementar das Contas de Governo do Estado do Ceará sobre as alterações orçamentárias realizadas no exercício de 2021.

## 1. INTRODUÇÃO

1. O presente Relatório objetiva atender, especificamente, os termos do Despacho nº 53420/2022, elaborado pela Exma. Relatora, Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor, a seguir transcrito:

(...). DESSE MODO, considerando que os esclarecimentos apresentados pelo Sr. CAMILO SOBREIRA DE SANTANA foram interpostos DENTRO do prazo concedido pelo expediente desta Corte, devidamente atestados pela Secretaria, com fulcro no art. 15, inciso VII, encaminho os autos à Diretoria de Contas de Governo para que promova à análise dos arrazoados prestados especificamente quanto ponto objeto do reexame. Ademais, solicito ao referido setor que apresente manifestação de mérito sobre contas do governador, exercício de 2021, à luz do seu entendimento sobre os esclarecimentos prestados.

2. Instada a se manifestar, esta Diretoria de Contas de Governo passa a analisar os arrazoados apresentados.

## 2. EXAME TÉCNICO

### 2.1. ANÁLISE DO PERCENTUAL DE ALTERAÇÃO DO ORÇAMENTO

#### 2.1.1. Situação encontrada

3. Por meio do Relatório Complementar nº 00144/2022, a Diretoria de Contas de Governo evidenciou as alterações orçamentárias realizadas pelo Governo do Estado do Ceará no exercício de 2021.

4. Observou-se que as movimentações orçamentárias decorrentes dos Decretos nºs 34398, 34412, 34416, 34422, 34424, 34456, 34469, 34473, 34474, 34481, editados em 2021, ocorreram além do percentual inicial estabelecido no art. 7º da Lei Orçamentária Anual (LOA), em razão da edição da Lei nº17.854, que alterou o percentual de 20% para 28%, e teve sua promulgação, apenas, em 27 de dezembro de 2021, após a edição de referidos Decretos.

5. Registrou-se, ainda, que os créditos orçamentários alterados pelos referidos Decretos alcançaram o montante de R\$1.958.120.132,90 e acumularam uma alteração de 6,63%, além dos 20% previamente autorizados, caracterizando o descumprimento ao art. 167, inciso V, da

Constituição Federal.

### 2.1.2. Esclarecimentos

6. Na seq. 135 – SAP, constam os esclarecimentos sobre a matéria em questão, entendendo a Defesa que não houve irregularidade na abertura de créditos suplementares realizadas no decorrer do exercício de 2021, e apresenta as circunstâncias que levaram à abertura de créditos, bem como considerações sobre: a existência de legislação geral e específica autorizativa, o princípio da anualidade aplicável e a observância do equilíbrio fiscal.

7. Sobre as circunstâncias que levaram à abertura de créditos suplementares, com base na Nota Técnica nº01/2022, a Defesa explicou (seq. 136 – SAP):

A Secretaria do Planejamento (Seplag) expediu a Nota Técnica nº 01/2022, por meio da qual apresenta pertinentes esclarecimentos sobre o contexto vivenciado no exercício de 2021, que demandou a abertura de créditos suplementares. Em razão de sua relevância, a referida Nota é ora apensada aos presentes autos, sem prejuízo do destaque a alguns de seus aspectos, adiante abordados.

Conforme explicitado na Nota Técnica nº01/2022, o total de créditos suplementares abertos em 2021 correspondeu a 26,78% da despesa ficada na LOA 2021, assim compreendidos:

- 15,78%: alterações habituais, nos termos das alíneas do art. 7º, da Lei Estadual nº 17.364, de 2020;
- 5,54%: gastos com contingenciamento da pandemia de Covid – 19;
- 5,12%: resultantes de leis específicas autorizativas aprovadas ao longo do exercício de 2021;
- 0,35%: decorrente de alteração de origem dos recursos, conforme recomendado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Desse modo, três principais fatores repercutiram nas mudanças da LOA 2021 e na necessidade de autorização de créditos suplementares: (i) o contingenciamento da calamidade pública ocasionada pela pandemia de Covid-19; (ii) a aprovação de leis específicas que repercutiram na implementação de políticas públicas e importaram em gastos para o Estado; e (iii) os ajustes em relação às fontes de recursos utilizados pelas áreas.

A referida Nota esclarece que os créditos suplementares relacionados ao contingenciamento da Covid-19 corresponderam a 5,54% do total da despesa prevista na LOA. Rememore-se, nesse sentido, que durante o exercício de 2021 o Estado do Ceará permanecia em reconhecido estado de calamidade pública, nos termos dos Decretos Legislativos nº 543/2020, 555/2021 e 571/2021.

Além disso, esclarece a Nota que vários ajustes orçamentários foram necessários para contemplar a execução dos programas provenientes de leis estaduais aprovadas na Assembleia Legislativa no transcorrer do exercício de 2021, totalizando 5, 12% do limite de despesas fixado na LOA 2021, sendo feita ali a correspondência de cada uma destas leis com a sua exata repercussão no orçamento, devidamente quantificada.

Ademais, explica a Seplag que uma parte das movimentações orçamentárias, correspondente a 0,35% da despesa, se fez necessária devido a ajustes na origem (fontes) dos recursos. É que algumas dessas despesas estavam inicialmente classificadas como superávit e foram suplementadas para recursos do exercício corrente, para fins de garantir o cumprimento, por exemplo, dos limites constitucionais com os gastos em educação.

A Seplag explica que essas últimas modificações foram realizadas para atender o posicionamento adotado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), no questionamento realizado pela Secretaria da Fazenda - SEFAZ-CE, através do Chamado de nº CH202123654 junto a GENOP/CCONF/STN, em relação à correta contabilização dos recursos relacionados ao MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Ademais, enfatiza a Seplag que, no momento da elaboração da LOA 2021, o cenário socioeconômico era de grande incerteza, sobretudo em razão dos efeitos da pandemia de Covid-19, o que acabou repercutindo diretamente sobre as projeções das receitas do Estado no exercício.

Contudo, a partir do segundo semestre de 2021, diante da recuperação da atividade econômica em razão do retrocesso da pandemia, notou-se uma evolução relevante na arrecadação das receitas orçamentárias do Estado, notadamente quanto aos tributos do ICMS e do FPE, o que tomou possível e necessária, pode-se dizer, a realização de diversas movimentações orçamentárias ao longo do exercício de 2021, em função do Excesso de Arrecadação, bem como do Superávit Financeiro utilizado referente ao exercício anterior.

8. Em relação à existência de legislação geral e específica autorizativa, destacou o que segue:

A Constituição Federal, em seu art. 165, § 8º, faculta que a LOA disponha sobre a suplementação orçamentária:

(...)

No mesmo sentido, a Lei 4.320/1964, recepcionada pela CF/88, faculta que a lei orçamentária disponha sobre créditos suplementares, desde que haja recursos disponíveis para realizar a despesa e que esta seja previamente justificada:

(...)

As regras gerais acima não implicam, deixa-se claro, a impossibilidade de leis específicas e supervenientes à LOA poderem dispor sobre créditos suplementares, considerando a dinâmica e as circunstâncias concretas inerentes à própria execução orçamentária, a legitimar a opção legislativa de, no próprio instrumento legal instituidor de programas ou ações de governo, já prever a autorização para a suplementação orçamentária que se fará necessária à implementação das respectivas políticas públicas.

Da Nota Técnica 01/2022 - Seplag, depreende-se que 5,12% dos créditos suplementares decorreram da implementação de políticas setoriais aprovadas por leis específicas, promulgadas ao longo do exercício de 2021, sendo que a quase totalidade dessas leis contém dispositivos que expressamente autorizaram a suplementação orçamentária. Veja-se: (...).

9. Dando seguimento, cita diversas leis com autorização para complementar, e continua:

Sendo assim, na medida em que parte significativa dos créditos suplementares questionados pela equipe técnica do TCE foi aberta em razão das leis específicas

já mencionadas, aprovadas pela Assembleia Legislativa, não haveria que se falar em ausência de prévia autorização legal.

Isso porque, existindo leis específicas criando novas despesas e autorizando o Executivo a adequar seu orçamento, pelo menos para tais obrigações, resta inequívoca a existência de prévia autorização legal.

Em reforço, vale registrar que, consoante a Nota Técnica/Seplag n.º 01/2022, dos 6,63% que a Diretoria de Contas de Governo do TCE aponta terem sido suplementados sem lei prévia, correspondendo a R\$ 1.957.120.133, 00, parcela significativa desses recursos sequer chegou a ser executada, o que dá um total de R\$ 527.389.824,58 (1,79%).

Disso se deduz que, sob este último prisma, ou seja, considerando o gasto ocorrido mediante créditos suplementares supostamente abertos sem previsão legal, apenas 4,84 % é que superaria o limite da LOA de 20 %, ao passo que só as leis específicas acima já mencionadas, para as quais há autorização legal prévia para suplementação, importaram no aumento de 5,12 % da despesa prevista na LOA, o que efetivamente cobre aquele gasto.

*Ad argumentandum tantum*, ainda que se entenda que o limite de suplementação orçamentaria do Executivo estaria jungido ao percentual máximo previsto na LOA, não se revela juridicamente adequado incluir, nessa limitação geral (20%), as suplementações decorrentes de autorizações constantes em leis específicas que disciplina programas ou ações de governo. É que não haveria sentido essas últimas leis preverem regra própria de suplementação, caso se entenda que toda e qualquer suplementação orçamentária no Poder Executivo deva sempre se embasar na regra e no limitador previsto na LOA, considerando já se ter aqui uma autorização legal geral para suplementação orçamentária.

A propósito, não cabe falar na impossibilidade dessas leis específicas disporem sobre ajustes orçamentários. Em todos esses casos, inclusive em relação à LOA, se está a tratar de leis ordinárias, inexistindo hierarquia entre elas, ou mesmo óbice legal a que a legislação acima referida (devidamente pormenorizada na Nota Técnica 01/2022) disponha sobre tal matéria.

A título de esclarecimento, registra-se, novamente *ad argumentandum*, que, comparado-se o volume identificado pelo TCE de 26,63% de créditos suplementares com os 25,12%, para os quais havia expressa autorização legal, ter-se-ia um desbordo ínfimo, da ordem de 1,51 %, proporção esta ínfima diante da complexidade que foi a execução do orçamento no exercício em exame.

No ensejo, colhe-se recente entendimento técnico da lavra deste e. TCE, por meio do Relatório de Instrução n.º 00289/2022, produzido no bojo do processo n.º 14566/2019-2: (...).

Em vista de todo o exposto, impõe-se o exame da matéria a partir dos esclarecimentos ora ofertados, para o fim de se constatar que, além do limite previamente fixado de 20% para a abertura de créditos suplementares, o Executivo foi legalmente autorizado a promover adequações em seu orçamento referentes ao exercício de 2021, mediante abertura de créditos suplementares, da ordem de 5,12% da despesa.

10. Sob a ótica da anualidade orçamentária, foram apresentadas as seguintes considerações:

O exame do cumprimento dos requisitos da LOA e, em particular, da abertura de créditos suplementares, deve se dar tomando em conta a inteireza do exercício. É o que ressaltou o princípio da anualidade, assim sintetizado por Marcus Abraham<sup>1</sup>:

*O princípio orçamentário da anualidade indica que o prazo de vigência da lei orçamentária será anual, devendo esta ser elaborada, votada e aprovada anualmente. Portanto, este princípio reflete a periodicidade do orçamento. Assim a Constituição Federal prevê expressamente que os orçamentos serão anuais (art. 165, III). Por sua vez, a Lei nº 4.320/1964 estabelece que o exercício financeiro coincidirá com o ano civil (art. 34) e que a Lei do Orçamento obedecerá, dentre outros princípios, ao da anualidade (art. 2º). O fundamento deste princípio é o de obrigar o Poder Executivo a rever anualmente a sua programação de prioridades, atividades e investimentos, além de permitir ao Poder Legislativo controlar com maior frequência esta atividade da Administração Pública, o que garante maior legitimidade ao processo como um todo. Neste sentido, afirma João Ricardo Catarino que o princípio da anualidade orçamentária "cumprir a finalidade do controle popular, materializado no desejo confesso dos povos de realizar uma discussão sobre os fins da tributação e as prioridades a satisfazer com os recursos coletivos disponíveis". (grifou-se)*

Como cediço, o princípio da anualidade está sedimentado na Constituição Federal e na Lei Federal n.º 4.320, de 1964, recepcionada pela Constituição. É o que se constata da leitura dos arts. 48, II, 165, III e §§ 2º, 5º, 8º, 9º e 14, e 166, §§ 3º e 6º, da CF/88, bem como do art. 2º, da sobredita Lei. Confira-se: (...).

Assim, o cumprimento do limite que dispõe o Art. 7º, da Lei Estadual n.º 17.364, de 2020, alterado pela Lei Estadual n.º 17.854, de 2021, deve ser apurado somente após o dia 31 de dezembro de 2021, ou seja, com o término do exercício financeiro, em respeito ao princípio da anualidade.

Sob esse prisma, importa assinalar, como reconheceu a própria unidade técnica do TCE, que o total de créditos suplementares abertos por Decreto correspondeu a 26,78%, ou seja, abaixo do limite de 28% fixado em Lei, não havendo, portanto, que se falar em desrespeito à previsão legal autorizativa.

Entretanto, ao reexaminar a abertura de créditos suplementares, a Diretoria de Contas de Governo do TCE entendeu que "a Lei nº 17.854, de 27 de dezembro de 2021, que não possui efeitos retroativos, não respaldaria as alterações orçamentárias realizadas antes da sua promulgação".

Assim, entende a d. unidade técnica do TCE, em caráter preliminar, que até o dia 26 de dezembro de 2021, o percentual autorizado pelo Legislativo seria de 20% e somente após essa data passaria a 28%.

Com todas as vênias, tal entendimento não merece prosperar.

É que, na medida em que a Lei Estadual n.º 17.854, de 2021, foi promulgada, alterando a LOA 2021, sua vigência igualmente segue a mesma temporalidade previamente fixada para vigência da LOA, qual seja o exercício financeiro.

Não é outra a dicção da Lei Federal n.º 4.320, de 1964: (...).

A propósito, em respeito ao princípio da eventualidade, registre-se ser despicinda a previsão textual, no caso da Lei Estadual n.º 17.254, de 2021, de que seus efeitos seriam retroativos a uma determinada data prévia. Pelo objetivo de tal Lei - alterar a LOA -, sua eficácia já está pré-determinada, qual seja, o exercício financeiro, o orçamento anual.

É uma decorrência lógica que a Lei superveniente que alterou a LOA 2021 (Lei Estadual n.º 17.364, de 2020) tem seus efeitos automaticamente circunscritos à mesma temporalidade da Lei principal, o que fica de todo evidente quando se examina a matéria sob a ótica do que preconiza a legislação orçamentária e financeira e o princípio da anualidade. Nesse sentido:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI DE ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS - EXERCÍCIO FINANCEIRO DETERMINADO - VIGÊNCIA TRANSITÓRIA - PERDA DO OBJETO. – A lei orçamentária é vinculada ao exercício financeiro para o qual foi promulgada - A natureza da Lei Orçamentária é transitória e sua vigência por período certo e determinado, o que toma sem sentido decidir-se acerca da matéria impugnada, vez que referida lei destinava-se ao exercício financeiro já findo - A lei que versar sobre matéria de orçamento anual, depois de encerrado o exercício previsto para a sua aplicação, não mais possui vigência, nem qualquer força jurídica vinculante, vez que suas regras simplesmente esgotaram-se quanto à matéria sobre a qual versavam.*

*(TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000054253760000 MG, Relator: Carreira Machado, Data de Julgamento: 28/02/2007, Corte Superior / CORTE SUPERIOR, Data de Publicação: 21/03/2007) (grifou-se)*

O orçamento anual é um instrumento que pode ser alterado para adequar o planejado às condições econômicas e sociais do exercício em execução. Trata-se de processo contínuo, dinâmico e flexível, que traduz em termos financeiros para o período de um ano os planos e programas de trabalho do governo.

Os créditos suplementares podem ser frequentes nas épocas em que a economia nacional não estiver controlada, a inflação ou a valorização de determinados produtos ou serviços podem interferir diretamente nas projeções das dotações de despesas públicas e tomá-las insuficientes.

Esta particularidade, quando se analisa a abertura de créditos suplementares, não pode ser dissociada da realidade fática experimentada no curso do exercício. É o caso em apreço, quando observadas as circunstâncias já antes descritas, notadamente a instabilidade decorrente da pandemia de Covid-19, que conclamava a adoção de medidas céleres e assertivas para fazer frente a tão grave cenário, agravado por perspectivas incertas no plano econômico que foram alteradas no curso do exercício.

Não bastasse, *ad argumentandum tantum*, se examinada a matéria sob o prisma de lei superveniente à abertura de crédito orçamentário poder dispor sobre alteração orçamentária, constata-se relevante precedente dessa c. Corte. É o que se observa no voto do Conselheiro Edilberto Pontes, proferido no processo de Prestação de Contas de Governo instruído sob o nº 10667/2018-3:

*O cerne da questão foi que porção dos créditos adicionais suplementares foi aberta com base em lei autorizativa publicada posteriormente - a saber: R\$ 6.530.140,04 em créditos suplementares abertos pelo Decreto nº 0097A/14, de 24/11/2014, e pelo Decreto nº 00101/14, de 01/12/2014, autorizados pela Lei Municipal nº 01272, de 04/12/2014. [... ]*

*A meu ver, a abertura de créditos adicionais sem autorização legal é falha determinante à desaprovação das contas de governo, por afrontar o art. 167, inciso V, da Constituição da República, além de malferir os princípios do orçamento público e a própria finalidade de planejamento e controle. Nada obstante isso, a abertura de créditos adicionais suplementares e especiais com amparo em lei posterior não ensejará, por si só, a emissão de parecer prévio pela desaprovação das contas de governo, desde que a lei autorizadora tenha efeitos retroativos, ao menos até a análise das contas do exercício de 2018. É assim que vem decidindo este Tribunal de Contas, como se observa dos pareceres prévios do Pleno do TCE/CE, reproduzidos de seguida: [... ] (grifou-se)*

*Igual entendimento se percebe no excerto adiante transcrito, oriundo do TCE de Minas Gerais:*

*PEDIDO DE REEXAME N. 838.778*

*EMENTA: PEDIDO DE REEXAME MUNICÍPIO – PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS - INOCORRÊNCIA DE ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SEM COBERTURA LEGAL - LEI MUNICIPAL N. 1.166/2010 - APROVAÇÃO TARDIA DE DIPLOMA LEGAL AUTORIZATIVO - EFEITO RETROATIVO DA LEI - PROVIMENTO DO RECURSO - REFORMA DA DECISÃO - APROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DO MUNICÍPIO 1. É vedado abertura de créditos suplementares sem a devida cobertura legal. 2. A edição de lei municipal, com efeito retroativo, que autoriza suplementação de dotação orçamentária do exercício descaracteriza a irregularidade.*

Em relação ao precedente acima, destacam-se trechos do parecer do Ministério Público de Contas, assim como do voto de sua relatoria: (...).

Em igual sentido, transcreve-se entendimento oriundo do TCE do Espírito Santo nos autos do processo nº TC-3750/2015: (...).

Fato é que, na linha dos precedentes acima vindicados, cabe aplicar, no exercício em curso, qualquer legislação que disponha sobre limites para a abertura de créditos suplementares pelo Chefe do Executivo, não importando a data de edição da lei em questão.

Não custa reiterar que a questão da retroatividade de lei que modifica limites para suplementação orçamentária ganha menor proporção no presente caso, sobretudo quando se constata, como já exposto, que 5,12% dos créditos suplementares foram abertos para atender leis promulgadas no exercício de 2021, portanto, no curso da vigência da LOA 2021.

A Lei Estadual n.º 17.854, de 2021, teve o condão de consolidar e organizar o volume de suplementações no curso de um exercício extremamente incerto e complexo, acarretado notadamente pelo contingenciamento da pandemia de Covid-19.

Logo, se a abertura de créditos suplementares totalizou 26,78% mediante Decretos, e a LOA teve o limite de 28% para tanto, não houve desbordo da autorização legal.

Isso posto, em razão dos esclarecimentos prestados acima, resta claramente demonstrado que, na integralidade do exercício de 2021, o Poder Executivo não abriu créditos sem lei prévia, seja porque, como antes demonstrado, houve leis específicas por meio das quais o Legislativo autorizou ajustes orçamentários da ordem de 5,12%, seja porque a Lei Estadual n.º 17.854, de 2021, tem sua eficácia igualmente circunscrita a todo o exercício de 2021.

11. Por fim, a Defesa argumenta, pelo prisma do equilíbrio fiscal, que:

Ultrapassados os aspectos antes abordados, mas não menos importante, impende registrar que no caso em análise inexistente qualquer evidência de comprometimento do equilíbrio fiscal do Estado.

Em sentido inverso, o que se observa é que, mesmo após a abertura dos créditos suplementares, as metas fiscais fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021 (LDO) foram todas cumpridas.

Sobre o tema, pertine trazer à baila lição de Lucas Abraham<sup>2</sup>:

*O princípio orçamentário do equilíbrio fiscal recomenda que para toda despesa haja uma receita a financiá-la, a fim de evitar o surgimento de déficits orçamentários crescentes ou descontrolados, que possam prejudicar as contas públicas presentes e futuras.*

*O equilíbrio fiscal representa a verdadeira estabilidade financeira e é um dos pilares do crescimento sustentado do Estado. Isso porque, antes de ser mera equação financeira em que se busca uma igualdade numérica ou um "empate"*

*entre receitas e despesas, esse princípio deve ser encarado como um conjunto de parâmetros que confirmam às contas públicas a necessária e indispensável estabilidade, a fim de permitir ao Estado a realização das suas finalidades.*

*A sua previsão legal encontra-se no § 1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece a ação planejada e transparente para a prevenção de riscos e a correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. Com igual sentido, o art. 4º, inciso I, alínea a, da mesma LC nº 101/2000, determina que a lei de diretrizes orçamentárias disponha sobre o equilíbrio entre receitas e despesas.*

A propósito, percebe-se que o posicionamento do Tribunal de Contas da União - TCU aponta para o fato de que a meta fiscal vigente é o marco referencial a ser considerado para fins de abertura de créditos suplementares por ato próprio do Poder Executivo. É o que ressaltou da consulta formulada pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, nos autos da TC 025.284/2017- 7, do qual se destacam os seguintes trechos: (...).

Nesse sentido, convém destacar que o próprio e. MP de Contas do TCE ratifica o cumprimento das metas fiscais em seu parecer. Confira-se: (...).

Desse modo, demonstrado no caso dos autos que a abertura de créditos suplementares não teve o condão de provocar desequilíbrio fiscal da gestão do Poder Executivo no exercício de 2021, impondo-se, sob tal ótica, a aprovação das contas em exame.

### 2.1.3. Análise e conclusão técnica

12. Inicialmente, vale destacar que as adaptações nos orçamentos são salutares, em razão da dificuldade de orçar, com precisão, as despesas públicas imprescindíveis ao atendimento das demandas da sociedade e ao cumprimento das responsabilidades institucionais da Administração, bem como as receitas que serão arrecadadas ao longo do exercício financeiro, o que, aliado às oscilações políticas, sociais e econômicas, exigem adaptações de ordem qualitativa e quantitativa nas previsões originalmente fixadas e estimadas.

13. Todavia, não obstante a **inevitável existência de flexibilidade na gestão do orçamento, não há autorização para modificar livremente a pauta** de prioridades previamente estabelecida no orçamento aprovado pelo Poder Legislativo, por isso a preocupação do legislador de balizar margem de remanejamento razoável para que o gestor público possa equacionar as necessidades que, de alguma forma, não foram bem calculadas e definidas durante o processo de elaboração orçamentária.

14. Ressalte-se que a única exceção quanto à necessidade de prévia autorização legislativa para a autorização de crédito adicional, refere-se aos créditos extraordinários em virtude das excepcionais circunstâncias em que são cabíveis e de sua restrita destinação a despesas urgentes e

imprevisíveis, consoante art. 41 da Lei nº4320/64, art. 62, § 1º, inciso I, alínea d, c/c art. 167, § 3º, da Constituição Federal.

15. Referente às **Leis citadas pela Defesa como autorizações legais para abertura de crédito**, observa-se que disciplinaram programas ou ações de governo e não representam os parâmetros definidos pelo art. 167, inciso V, da Constituição Federal. Como bem afirma a Defesa, não haveria sentido essas leis preverem regra própria de suplementação, pois **não delimitam o conteúdo material da lei orçamentária anual**, embora possa ser um indicativo de maiores alterações orçamentárias.

16. Reforça-se, **não se questiona as autorizações legais prevendo por quais dotações decorreram as respectivas despesas**, que devem seguir as já indicadas no orçamento, **mas sim**, a limitação de movimentação orçamentária estabelecida na LOA para realização de alterações orçamentárias, ou seja, **dos parâmetros a serem observados para proceder à abertura de créditos adicionais suplementares**.

17. Condizente à alteração da origem de recursos, que teria representado 0,35% do total da movimentação orçamentária no exercício, esta unidade técnica não vislumbra razões que alterem a condição dos créditos adicionais suplementares em questão, sendo que o ajuste ocorreu para evitar outras distorções, e, portanto, para as devidas adequações, como se extrai das informações apresentadas pela Defesa.

18. Quanto ao princípio da anualidade do orçamento, a finalidade é delimitar a programação a ser realizada, que deve ser anual, porém, **sem prejuízo de verificação dos demais requisitos legais nas alterações realizadas**, sendo salutar a avaliação dos impactos e necessidade de abertura de créditos.

19. Nesse sentido, **a partir do Decreto nº 34398**, de 12 de novembro de 2021, **o percentual inicial estabelecido na LOA foi descumprido**, tendo alcançado os 20% estabelecido, e, então, com as devidas justificativas, **deveria ter sido providenciado a solicitação de autorização legislativa para a devida cobertura ao tempo da suplementação do crédito**.

20. Revela-se, então, a **particularidade do caso**, pois a **Lei nº 17.854**, de 27 de dezembro de 2021, **alterou o art.7º da LOA, e os parâmetros estabelecidos**, mas, **no momento** da abertura dos Decretos nºs 34398, 34412, 34416, 34422, 34424, 34456, 34469, 34473, 34474, 34481, editados em 2021, os impactos deveriam ter sido avaliados, e como não se encontrava em vigor respectiva Lei, não havia a devida autorização legislativa para abertura, **feita posteriormente**.

21. Sobre a matéria o Tribunal de Contas do Estado do Ceará por meio do Parecer Prévio nº 00032/2019, nos autos do Processo nº 12468/2018-7, em consonância com o apresentado pela Defesa, que citou o Processo nº 10667/2018-3, apresentou o seguinte entendimento:

Dessa forma, considerando que no caso concreto (Lei nº 415/13, de 30/09/13) existe um dispositivo legal (art. 3º) que contempla a retroatividade dos efeitos ao início do exercício (01/01/2013), autorizando, assim, a alteração do limite para abertura de créditos adicionais de 10% para 25%, deixo de considerar esta irregularidade como determinante para desaprovação das contas neste exercício de 2013, mantendo tal decisão até as Contas de Governo de 2018, de forma que novo entendimento adotado pelo TCE venha a ter efetiva aplicação somente a partir das Contas de Governo do exercício 2019 e, em se tratando de publicação de Lei, a partir da data deste julgado. (Grifo nosso)

22. Com base no referido ato decisório, o Tribunal **poderá** ter um novo entendimento, seja pela aplicação direta do caso em questão para desaprovação, ou não. Na oportunidade, vale trazer à baila a manifestação do TCU que não há de se **perquirir direito à aplicação direta de determinado entendimento**, em especial pela **singularidade de cada caso**, conforme ementa do Acórdão nº 2375/2018, consignado em Boletim de Jurisprudência nº 214, que se transcreve:

Direito Processual. Julgamento. Fundamentação. Princípio do livre convencimento motivado. Não há direito adquirido a determinado entendimento ou à aplicação de determinada jurisprudência do TCU, devendo prevalecer, em cada julgamento, a livre convicção dos julgadores acerca da matéria.

23. Assim, mesmo concluindo que na ocasião da abertura dos Decretos orçamentários, já descritos, não havia a autorização legislativa prévia, e, portanto, **resta caracterizada a irregularidade**, para fins de **manifestação de mérito** sobre as contas em análise, **entende-se que o contexto do caso em concreto mitigou seus efeitos na avaliação dos desempenhos econômico, financeiro e fiscal**, em razão dos fatos expostos a seguir.

24. Do contexto da alteração orçamentária, a **questão primordial da autorização legislativa, é para que haja a legitimidade do processo orçamentário com a devida aprovação do Poder Legislativo**, sem comprometer a efetivação de mudanças estratégicas de atuação do Poder Executivo.

25. Nesse sentido, **o Poder Legislativo**, ao aprovar a Lei nº 17.854, de 27 de dezembro de 2021, **conferiu ao Poder Executivo autorização legal**, para a promoção de alterações orçamentárias, maior do que inicialmente foi estabelecida na LOA, **com a modificação de seu**

**art. 7º**, e, por conseguinte, **com efeitos automaticamente circunscritos à mesma temporalidade da Lei principal.**

26. Diante disso, como o controle de constitucionalidade de lei é de competência dos Tribunais Judiciais, art. 102 da Constituição Federal, ratificado por recente decisão do Superior Tribunal Federal ao julgar o Mandado de Segurança nº35410, **não há que se discutir sua validade**, devendo-se ressaltar que **o mesmo órgão que a aprovou é quem possui competência para julgar a presente Prestação de Contas de Governo.**

27. Cabe ao Tribunal de Contas apreciar as contas e emitir o parecer prévio para subsidiar o julgamento a ser realizado pelo Poder Legislativo, que conforme o art. 70, inciso I, da Constituição Federal, deve fornecer informações necessárias para a avaliação do desempenho orçamentário, financeiro, patrimonial e fiscal do governante durante seu mandato.

28. Nessa ótica, na análise do desempenho orçamentário, deve-se considerar que o Estado do Ceará, no exercício de 2021, **esteve em estado de calamidade pública**, nos termos dos Decretos Legislativos nºs 543/2020, 555/2021 e 571/2021, como citado pela Defesa, sendo salutar a possibilidade de **maiores modificações na programação orçamentária**, inclusive **impactando todas as áreas**, já que **produzem efeitos em cadeia.**

29. Registra-se que das alterações promovidas no exercício de 2021, que alcançaram o percentual de 26,63%, **5,54% foram para gastos com contingenciamento da pandemia**, devidamente evidenciados na Nota Técnica nº01/2022 (seq. 136 – SAP), representando o montante de R\$1.635.161.174,00, tendo sido, deste valor, alterado R\$ 375.132.595,07 no período da edição dos Decretos orçamentários em questão (12 de novembro de 2021 a 17 de dezembro de 2021), como a seguir demonstrado:

Tabela 01 – Alterações orçamentárias realizadas para o contingenciamento da pandemia (R\$ 1,00)

ÓRGÃO	CÓDIGO	AÇÃO	VALOR TOTAL DO EXERCÍCIO	VALOR PARCIAL - 12/11 A 27/12	IMPACTO NO LIMITE ANUAL
FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE	21001	DESENVOLVIMENTO DE MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO E CONTENÇÃO DA INFECÇÃO HUMANA PELA COVID-19	872.610.688,97	99.246.133,29	2,96%
FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE	20077	PROMOÇÃO DOS SERVIÇOS EM UNIDADES HOSPITALARES SOB GESTÃO ESTADUAL.	325.897.923,22	190.268.245,42	1,10%

FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE	20158	INCENTIVO À OFERTA DE SERVIÇOS DOS HOSPITAIS POLO.	112.655.090,67	71.768.341,69	0,38%
FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE	10674	AQUISIÇÃO E INSTALAÇÃO DE MATERIAL PERMANENTE DAS ÁREAS DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE NO COMBATE A COVID-19	95.104.913,71	6.514.382,24	0,32%
FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE	15371	CONTRIBUIÇÃO PARA À MELHORIA DA QUALIDADE DAS AÇÕES DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE	78.168.354,95	-	0,26%
FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE	21065	MANUTENÇÃO DO HOSPITAL LEONARDO DA VINCI (HLV).	71.467.285,90	1.500.000,00	0,24%
SECRETARIA DE CULTURA	18366	APOIO AOS PROFISSIONAIS DO SETOR DE EVENTOS / COVID 19	20.071.000,00	-	0,07%
FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE	21078	MANUTENÇÃO DA CENTRAL DE LAUDOS ESTADUAL.	20.011.909,89	5.200.000,00	0,07%
SECRETARIA DAS CIDADES	00066	APOIO AOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE PÚBLICO NA RMF COM VISTAS AO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA COVID	19.788.000,00	600.000,00	0,07%
FUNDO ESTADUAL DE SANEAMENTO BÁSICO	00018	REPASSE DE RECURSOS FINANCEIROS PARA PAGAMENTO DAS CONTAS DE ÁGUA DOS USUÁRIOS DE BAIXA RENDA DO SISAR EM DECORRÊNCIA DO ENFRENTAMENTO À COVID - 19 (FESB).	5.535.000,00	-	0,02%
SECRETARIA DA PROTEÇÃO SOCIAL, JUSTIÇA, CIDADANIA, MULHERES E DIREITOS HUMANOS	15372	ATENDIMENTO ÀS FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE E RISCO PESSOAL E SOCIAL NO CONTEXTO DO ENFRENTAMENTO À COVID-19	5.344.800,00	-	0,02%
CASA CIVIL	15374	APOIO ÀS AÇÕES GOVERNAMENTAIS NO ENFRENTAMENTO DOS IMPACTOS DECORRENTES DA COVID-19	3.000.000,00	-	0,01%
FUNDO ESTADUAL DA CULTURA	15446	REALIZAÇÃO DE EDITAL DE CRIAÇÃO ARTÍSTICA E PRODUÇÃO ARTÍSTICA - ALDIR BLANC / COVID 19	2.598.234,00	30.000,00	0,01%

AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO ESTADO DO CEARÁ	00064	SUBSÍDIOS À CONCESSIONÁRIOS E PERMISSIONÁRIOS DE TRANSPORTE INTERMUNICIPAL EM DECORRÊNCIA DA CRISE PROVOCADA PELA COVID-19	949.829,55	-	0,00%
FUNDO ESTADUAL DA CULTURA	15444	PROMOÇÃO DO EDITAL CULTURA VIVA: PONTOS DE CULTURA NO CEARÁ - ALDIR BLANC/ COVID 19.	735.000,00		0,00%
SECRETARIA DA CULTURA	15500	PROMOÇÃO DAS AÇÕES DA LEI ALDIR BLANC EM DECORRÊNCIA DA COVID 19	490.000,00		0,00%
FUNDO ESTADUAL DA CULTURA	15483	REALIZAÇÃO DE EDITAL FESTIVAIS DO CEARÁ - ALDIR BLANC / COVID 19	300.000,00		0,00%
FUNDO ESTADUAL DA CULTURA	15448	AQUISIÇÃO DE ACERVO BIBLIOGRÁFICO DE PRODUÇÃO EDITORIAL DO CEARA - ALDIR BLANC / COVID 19.	286.848,14	5.492,43	0,00%
FUNDO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	15381	APOIO FINANCEIRO PARA ESTRUTURAÇÃO DOS CREAS REGIONAIS EM DECORRÊNCIA DA COVID-19.	91.295,00		0,00%
FUNDO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	15379	APOIO EMERGENCIAL PARA A ESTRUTURAÇÃO DE UNIDADES DE ACOLHIMENTO COMO FORMA DE ENFRENTAMENTO À PANDEMIA CAUSADA PELA COVID 19.	55.000,00		0,00%
<b>Total</b>			<b>1.635.161.174,00</b>	<b>375.132.595,07</b>	<b>5,54%</b>

Fonte: Processo nº 02181037/2022 – CPLOG/SEPLAG e Nota Técnica nº01/2022, (seq. 136 – SAP).

30. Não se trata de relativizar ou flexibilizar a aplicação de comando constitucional expresso sobre a autorização legislativa prévia exigida à realização de alterações orçamentárias. Porém, *in casu*, não se pode desconsiderar, que a presente questão cuida de atos praticados no **contexto excepcional** de pandemia mundial, quando, aliás, foram aprovados/alterados diversos normativos visando a possibilitar a tomada de decisão rápida pelos gestores públicos.

31. Frisa-se que o Governo do Estado do Ceará, por meio de Decretos Estaduais e Protocolos Setoriais, que teve como finalidade combater a disseminação da Covid-19, adotou diversas medidas restritivas, com fundamento no poder de polícia, preconizado no art. 78, do Código Tributário Nacional, que autorizaram, dentre outros, a restrição do direito de propriedade e

---

liberdade individuais, **em prol da preservação de direitos fundamentais de toda a comunidade**, sobretudo a saúde e a vida, ou seja, **o interesse coletivo se sobrepôs aos outros direitos**.

32. Nesse contexto excepcional da pandemia, além das alterações legislativas, vale rememorar decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.421 Distrito Federal, que, ao deferir parcialmente medida cautelar, discutiu a prática de atos relacionados à Covid-19, sobre a Medida Provisória 966/2020. Asseverou o STF que o **contexto de pandemia impõe ao gestor à tomada de decisões rápidas** que devem ser **revestidas de caráter técnico**, mas também aos **princípios constitucionais da precaução e da prevenção**, bem como ao **juízo de proporcionalidade** em momento de insegurança e indefinição, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos, em especial à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado ou impactos adversos à economia.

33. Assim, como o ato praticado deve levar em conta o parâmetro normativo da época em que foi praticado (*tempus regit actum*), o contexto prático de pandemia não pode ser desconsiderado, deixando-se claro que diversamente seria uma análise em situação de normalidade. Assim, não é demais suscitar que os comandos previstos no art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), sobre considerar, ao analisar regularidade de conduta, **as circunstâncias práticas que “houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente”, bem assim, agravantes e atenuantes na aplicação de sanções**.

34. Entende-se, dessa forma, que o contexto excepcional de pandemia é fator relevante à análise e às conclusões sobre a matéria.

35. Ademais, como **o empenho também é um instrumento de controle de crédito orçamentário**, pois vincula a dotação para cumprir determinada obrigação, que **só pode ser executada (empenhada) com a devida autorização orçamentária**, entende-se preponderante avaliar **o quanto do valor orçado foi devidamente executado (empenhado) no exercício, já que é nessa etapa que cria o Estado a obrigação de pagamento**, pendente ou não de implemento de condição, conforme se extrai do art. 58 da Lei Federal nº 4320/64.

36. Desse modo, para avaliação do caso em questão, buscou-se os dados consolidados do exercício relativos à receita prevista, aos créditos suplementares e demais créditos previstos no parágrafo único do art. 7º da LOA, a fim de compará-los, de forma global, à despesa empenhada, demonstrando o panorama global entre os valores orçados e empenhados, conforme tabela a seguir.

**Tabela 02 – Consolidação dos dados da execução do orçamento (R\$ 1,00)**

	<b>TOTAL</b>	<b>Versus Receita prevista - LOA</b>	<b>TOTAL DE RECEITAS</b>	<b>TOTAL DE DESPESAS</b>
Receita prevista - LOA	29.520.357.341,00		29.520.357.341,00	
Crédito Suplementar	7.906.687.601,10	26,78%	7.906.687.601,10	
Outros Créditos Adicionais	3.961.380.526,77	13,42%	3.961.380.526,77	
Despesa Empenhada	32.910.836.646,40	111,49%		32.910.836.646,40
			41.388.425.468,87	32.910.836.646,40
				<b>79,52%</b>

37. A despesa total empenhada (executada) corresponde à **79,52%** do total das receitas disponíveis no exercício (LOA mais crédito suplementar mais outros créditos adicionais). Contudo, para uma análise vinculada entre a receita disponível e a despesa executada, apresenta-se, a seguir, análise detalhada da execução do recurso.

38. Com a análise proposta, apresenta-se a seguir, **por vinculação, a origem de crédito necessária para a execução da despesa, e, ainda, considerar qual o crédito seria suficiente para o atendimento da despesa, se o previsto inicialmente pela LOA e/ou por suplementação e/ou por outros créditos adicionais.**

39. Além disso, pretendeu-se identificar aqueles grupos (unidade, programa, fonte e natureza de despesa do gasto) que tiveram **EXECUÇÃO de despesa**, para, em seguida, verificar se, caso tenha execução, quais créditos foram suficientes para a cobertura da despesa, trazendo, assim, uma proximidade mais exata da necessidade e uso dos créditos disponíveis.

**Tabela 03 – Análise qualitativa da execução do orçamento utilizando a vinculação da despesa (R\$ 1,00)**

Estratificação da execução de despesa por origem do crédito	Receita prevista	Crédito Suplementar (I)	Outros Créditos Adicionais	Despesa Empenhada	Receita prevista + Crédito Suplementar – Despesa empenhada (II)	Saldo de Créditos Suplementares (se II > I = I; se II < I = II)	Crédito Suplementar utilizado
EXECUÇÃO COM RECEITA PREVISTA - LOA	21.210.334.000,00	948.251.465,18	224.983.876,44	5.453.956.270,43	16.704.629.194,75	948.251.465,18	0,00
EXECUÇÃO COM RECEITA PREVISTA - LOA E SUPLEMENTAR	709.660.443,00	1.428.201.409,57	8.243.542,82	1.612.577.263,79	525.284.588,78	525.284.588,78	902.916.820,79
EXECUÇÃO COM RECEITA PREVISTA - LOA, SUPLEMENTAR E OUTROS CRÉDITOS	4.598.388.613,00	12.200.000,00	1.597.383.000,00	5.831.834.238,63	-1.221.245.625,63	0,00	12.200.000,00
EXECUÇÃO COM RECEITA PREVISTA - LOA, SUPLEMENTAR, OUTROS CRÉDITOS E OUTRAS FONTES	2.574.000,00	3.200.000,00	10.000,00	11.331.256,63	-5.557.256,63	0,00	3.200.000,00
EXECUÇÃO COM OUTRAS FONTES	0,00	0,00	0,00	1.962.468.364,43	-1.962.468.364,43	0,00	0,00
EXECUÇÃO COM OUTROS CRÉDITOS	0,00	0,00	273.363.687,44	227.266.994,96	-227.266.994,96	0,00	0,00
EXECUÇÃO COM OUTROS CRÉDITOS E OUTRAS FONTES	0,00	0,00	1.601.766.394,42	9.933.447.870,18	-9.933.447.870,18	0,00	0,00
EXECUÇÃO COM SUPLEMENTAR	0,00	2.014.788.030,50	6.279.348,26	1.598.645.535,62	416.142.494,88	416.142.494,88	1.598.645.535,62
EXECUÇÃO COM SUPLEMENTAR + OUTROS CRÉDITOS	0,00	81.713.316,74	180.584.269,80	232.334.086,11	-150.620.769,37	0,00	81.713.316,74
EXECUÇÃO COM SUPLEMENTAR + OUTROS CRÉDITOS + OUTRAS FONTES	0,00	3.171.979.245,63	57.312.436,29	6.046.974.765,62	-2.874.995.519,99	0,00	3.171.979.245,63
SEM EXECUÇÃO COM RECEITA PREVISTA - LOA	1.330.345.760,00	0,00	0,00	0,00	1.330.345.760,00	0,00	0,00
SEM EXECUÇÃO COM RECEITA PREVISTA - LOA + SUPLEMENTAR + OUTROS CRÉDITOS	868.818.830,00	99.717.850,00	18.528,00	0,00	968.536.680,00	99.717.850,00	0,00
SEM EXECUÇÃO COM RECEITA PREVISTA - LOA E OUTROS CRÉDITOS	1.425.000,00	0,00	250.000,00	0,00	1.425.000,00	0,00	0,00
SEM EXECUÇÃO COM RECEITA PREVISTA - LOA E SUPLEMENTAR	798.810.695,00	20.881.839,15	0,00	0,00	819.692.534,15	20.881.839,15	0,00
SEM EXECUÇÃO COM OUTROS CRÉDITOS	0,00	0,00	11.185.443,30	0,00	0,00	0,00	0,00
SEM EXECUÇÃO COM SUPLEMENTAR	0,00	125.754.444,33	0,00	0,00	125.754.444,33	125.754.444,33	0,00
SEM EXECUÇÃO E SEM ORÇAMENTO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	<b>29.520.357.341,00</b>	<b>7.906.687.601,10</b>	<b>3.961.380.526,77</b>	<b>32.910.836.646,40</b>	<b>4.516.208.295,70</b>	<b>2.136.032.682,32</b>	<b>5.770.654.918,78</b>
<b>Comparativos com a Receita prevista - LOA</b>		<b>26,78%</b>	<b>13,42%</b>	<b>111,49%</b>		<b>7,24%</b>	<b>19,55%</b>

40. Vale destacar a utilização da seguinte ordem de crédito para a cobertura da despesa: primeiro o crédito fixado em LOA, em seguida os créditos suplementares abertos, depois os outros créditos adicionais. Mas que, não necessariamente, poderiam ter ocorrido nessa ordem.

41. Passando-se a analisar os resultados dos dados expostos, temos:

42. Comparando a despesa empenhada com a receita prevista na LOA mais o crédito suplementar, verificou-se aqueles grupos que teriam “saldo” de receitas para a execução da despesa e, em especial, de crédito suplementar, pois temos casos em que apenas a receita prevista na LOA seria suficiente, outros em que parte dos créditos seriam suficientes, casos em que haviam créditos suplementares para unidades que não executaram despesa, e ainda grupos que mesmo com receita e crédito suplementar não seria suficiente para a cobertura da despesa. Com isso, identificou-se um saldo de R\$2.136.032.682,32 **de créditos suplementares abertos, em paralelo, o uso de apenas R\$5.770.654.918,78, equivalente à 19,55% da receita fixada em LOA;**

43. Apresenta-se como Anexo I do presente Relatório, tabela constando a análise detalhada da despesa com os dados da execução do orçamento por órgão, unidade, programa, fonte e natureza da despesa.

44. Portanto, apesar da abertura de crédito suplementar, excluindo-se os créditos extraordinários e suplementações orçamentárias previstas no parágrafo único do art. 7º da LOA, representar 26,78% da receita fixada em LOA, **analisando-se frente a execução da despesa realizada, seria necessária a abertura de apenas 19,55%**, isso se considerado, após a receita já fixada em LOA, o uso dos créditos vinculados a essas suplementações, que em muitos casos, poderiam ter sido utilizados os outros créditos disponíveis.

### 3. CONCLUSÃO

45. Ante o exposto, a Diretoria de Contas de Governo, no uso de suas atribuições regulamentares, ressalta que o presente documento reúne o conteúdo examinado neste processo e corresponde à opinião da unidade técnica sobre a matéria, a qual conclui que **os créditos suplementares abertos, por meio dos Decretos n.ºs 34398, 34412, 34416, 34422, 34424, 34456, 34469, 34473, 34474, 34481, foram editados em 2021, fora do parâmetro inicial de alteração orçamentária estabelecido na LOA, não havendo o controle gerencial devido para solicitação de prévia autorização legislativa, contrariando o que dispõe o art. 167, inciso V, da Constituição Federal, tendo a autorização ocorrida de forma extemporânea.**

46. **Conclui-se também, de forma excepcional**, dada a aprovação da Lei nº 17.854, de 27 de dezembro de 2021, aprovada pelo Poder Legislativo, conferindo a devida **participação legislativa no orçamento** em pauta, bem como considerando a **situação pandêmica** vivida pelo Estado e a análise do que **efetivamente foi executado/empenhado** do orçamento, **que a falha não se materializou de forma relevante e generalizada capaz de comprometer os desempenhos orçamentário, financeiro e fiscal do Poder Executivo no exercício de 2021, detalhada ao longo da presente instrução processual.**

#### 4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

47. Com base no exposto, a Diretoria de Contas de Governo, no uso de suas atribuições legais, encaminha o feito ao juízo deliberatório desta Corte de Contas, opinando no sentido de **manter a sugestão quanto ao mérito da presente Prestação de Contas de Governo**, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Camilo Sobreira de Santana, alusiva ao exercício financeiro de 2021, pela **APROVAÇÃO COM RESSALVA**, exposta no Relatório de Instrução nº00297/2022, seq. 121, e somada às ressalvas e recomendações relacionadas no Quadro 02 do capítulo 7, de referido Relatório, que **seja incluída a seguinte determinação:**

- Ao Poder Executivo que realize meios de controles suficientes para avaliar, **previamente** a cada Decreto editado **para alteração orçamentária**, os devidos parâmetros estabelecidos na **Lei Orçamentária**, em conformidade com o art. 167 da Constituição Federal e art. 43 da Lei Federal nº 4320/64, formalizando-os para encaminhamento na Prestação de Contas de Governo do Estado do Ceará, referente ao exercício de 2022.

Diretoria de Contas de Governo da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Fortaleza, 16 de agosto de 2022.

Assinam digitalmente este documento:

Francisco Gennison Sales Lins  
Diretor de Contas de Governo  
Mat. 1537-6